



European  
Commission



# Evaluación del Apoyo Presupuestario en Paraguay 2006-2014

## Informe Final Volumen I – Informe principal

Noviembre de 2016

Contrato N° EVA 2011/Lote 4  
Contrato específico N° 2014/352418/1

Desarrollo y  
Cooperación  
Internacional





Consortio compuesto por  
ADE y COWI  
Líder del consorcio: ADE  
Persona de contacto: Edwin Clerckx  
Edwin.Clerckx@ade.eu

**Contrato No EVA 2011/Lote 4  
N° 2014/352418/1**

**Esta evaluación fue encargada por la Unidad de Evaluación de la  
Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid  
(Comisión Europea)**

*Las opiniones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los autores,  
no necesariamente compartidos por la Comisión Europea ni por las autoridades de los  
países interesados.*

*El presente informe ha sido elaborado por*



Registered office:  
Unit 3, Wheatley Business Centre, Old London Rd., Wheatley, Oxford, OX33 1XW, United  
Kingdom  
Company number 6305406  
web: <http://www.fiscus.org.uk>

## TABLA DE CONTENIDOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	7
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>17</b>
1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN .....	17
1.2 LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN – EL ANÁLISIS EN TRES PASOS.....	17
1.3 EL DISEÑO DE LAS OPERACIONES DE APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UE .....	21
1.4 LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN Y LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN APLICADAS .....	25
1.5 FUENTES DE INFORMACIÓN Y SU CALIDAD.....	29
1.6 ESTRUCTURA DEL INFORME.....	31
<b>2. EL DISEÑO DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y SU ADECUACIÓN AL CONTEXTO .....</b>	<b>33</b>
2.1 EL CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO 2006 – 2015.....	33
2.2 LAS OPERACIONES DE APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UE EN COMPARACIÓN CON PROGRAMAS DE OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	36
2.3 LA ADECUACIÓN DEL DISEÑO DE LAS OPERACIONES DE APOYO PRESUPUESTARIO AL CONTEXTO DE PARAGUAY .....	39
<b>3. LA CALIDAD DE LOS INSUMOS Y LOS EFECTOS INMEDIATOS DEL APOYO PRESUPUESTARIO ...</b>	<b>41</b>
3.1 LOS FONDOS DEL AP: SU IMPORTANCIA Y PREVISIBILIDAD .....	41
3.2 EL DIÁLOGO Y LA SELECCIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMBOLSO: SU PERTINENCIA Y CALIDAD.....	45
3.3 LA ASISTENCIA TÉCNICA: SU PERTINENCIA Y CALIDAD.....	54
3.4 CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS INMEDIATOS DEL AP.....	55
<b>4. LA GESTIÓN MACROECONÓMICA Y FISCAL.....</b>	<b>59</b>
4.1 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA GESTIÓN MACROECONÓMICA.....	59
4.2 DESEMPEÑO DE LAS VARIABLES MONETARIAS.....	61
4.3 DESEMPEÑO FISCAL Y DEUDA PÚBLICA.....	62
4.4 CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN MACROECONÓMICA Y LA INFLUENCIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO .....	66
<b>5. EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS .....</b>	<b>68</b>
5.1 EL ORIGEN Y LA NATURALEZA DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA DE LA GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS (GFP) Y DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS .....	68
5.2 LOS AVANCES CONSEGUIDOS EN LA GFP Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES .....	70
5.3 CONCLUSIONES SOBRE LA INFLUENCIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO.....	73
<b>6. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS .....</b>	<b>76</b>
6.1 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR.....	76
6.2 ESTRUCTURA DEL GASTO EN EL SECTOR SOCIAL.....	79
6.3 COBERTURA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES PRINCIPALES.....	83
6.4 LA INFLUENCIA DEL AP SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL.....	84
6.5 LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS FACTORES DETERMINANTES (ANÁLISIS DEL “PASO 2”).....	89
6.6 CONCLUSIONES SOBRE LA INFLUENCIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES.....	96
<b>7. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN Y LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS .....</b>	<b>99</b>
7.1 ELEMENTOS DE LA EVALUACIÓN .....	99
7.2 LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR .....	102
7.3 LA INFLUENCIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO SOBRE ESTOS PROCESOS .....	111
7.4 LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS FACTORES DETERMINANTES (ANÁLISIS DEL “PASO DOS”).....	115
7.5 CONCLUSIONES SOBRE LA INFLUENCIA DEL APOYO PRESUPUESTARIO Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES.....	120
<b>8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>125</b>
8.1 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS PASOS 1 Y 2 .....	125
8.2 EL PASO 3: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN .....	133
8.3 RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO .....	139

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	145
---------------------------	-----

### FIGURAS, TABLAS Y CUADROS

Cuadro 1: El Programa Tekoporá .....	22
Cuadro 2: Las Preguntas de Evaluación .....	29
Cuadro 3: Atendiendo a problemas complejos: cuando un indicador no es suficiente .....	86
Figura 1: Los cinco niveles del marco integrado de evaluación .....	18
Figura 2: El Paso 1 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario .....	20
Figura 3: El Paso 2 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario .....	20
Figura 4: El Paso 3 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario .....	21
Figura 5: La Lógica de Intervención del Apoyo Presupuestario en Paraguay y las Preguntas de Evaluación aplicadas .....	28
Figura 6 : Fuentes del Apoyo Presupuestario en Paraguay, 2006 -2014 .....	38
Figura 7: Predictibilidad del total de las operaciones de Apoyo Presupuestario .....	43
Figura 8: Crecimiento y Variación del PIB 2006-2014.....	59
Figura 9: Evolución de las Exportaciones Totales (en millones de US\$).....	60
Figura 10: Evolución de la Inflación, período 2004-2014 .....	61
Figura 11: Paraguay: Reservas Internacionales Netas, 2006 - 2014.....	61
Figura 12: Evolución del Resultado Fiscal, 2004-2014 .....	63
Figura 13: Gastos Corrientes y de Capital (% del PIB), 2006 - 2014.....	64
Figura 14: Composición de los Gastos Corrientes, 2006 - 2014.....	65
Figura 15: Evolución de la Deuda Pública, 2006 - 2014.....	66
Figura 16: Resultados de la Evaluación PEFA, 2007 y 2011.....	70
Figura 17: Funciones en crecimiento (% del PIB).....	79
Figura 18: Programas Sociales focalizados	
Figura 19: Etapas del Gasto en Programas Sociales, 2006-2014, como porcentaje del PIB.....	80
Figura 20: Evolución de la cobertura del programa Tekoporá (hogares) 2005-2015 .....	83
Figura 21: Evolución de la cobertura del programa de pensión alimentaria para adultos mayores (2011-2015) .....	83
Figura 22: Pobreza, Pobreza Extrema (% de la población -eje vertical izquierdo) y Desigualdad coeficiente Gini (eje vertical derecho), 2002 – 2013 .....	89
Figura 23: Incidencia de Crecimiento de ingresos anuales por deciles de la población, 2002 – 2013 .....	90
Figura 24: Estructura del Sistema Educativo según niveles y edad teórica.....	100
Figura 25: Estructura del Sector Educación en Paraguay.....	101
Figura 26: Evolución de la Política Pública del Sector de Educación .....	102
Figura 27: Ministerio de Educación y Cultura: Presupuesto Neto anual según tipo de gasto ....	105
Figura 28: Utilización de fondos del programa presupuestario PASEP – 2010- 2013 (en Gs)	112
Figura 29: El “Paso Tres” - Descripción esquemática de los impactos del Apoyo presupuestario y de los mecanismos de transmisión en Paraguay.....	134
Tabla 1: Cronograma previsto de desembolsos para el PALFP, 2006 – 2009.....	22
Tabla 2: Cronograma de desembolsos para el PASEP, 2009 – 2014.....	24
Tabla 3: Cronograma de desembolsos para el Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social, 2011 – 2015 .....	25
Tabla 4: Desembolsos de los programas de Apoyo Presupuestario de la UE (Euros Millones) ....	25

Tabla 5: Sector de Protección Social - Resumen de las entrevistas completadas durante las visitas de campo por categoría y ubicación .....	30
Tabla 6: Sector de Educación - Resumen de las entrevistas completadas durante las visitas de campo por categoría y ubicación.....	30
Tabla 7: Criterios para la valoración de la calidad de la evidencia para las Preguntas de Evaluación.....	31
Tabla 8: Desembolsos de todas las Operaciones de Apoyo Presupuestario 2006 -2014.....	37
Tabla 9: Importancia del Apoyo Presupuestario de la UE con relación al PIB, Gasto, Ingreso y Ayuda Oficial al Desarrollo, 2003-2014.....	41
Tabla 10: Importancia del Apoyo Presupuestario total con relación al PIB, Gasto, Ingreso y Ayuda Oficial al Desarrollo, 2003-2014.....	42
Tabla 11: Valoración por el equipo evaluador de la Asistencia Técnica de los AP .....	54
Tabla 12: Indicadores GFP que condicionan los desembolsos de Tramos Variables de la UE .....	69
Tabla 13: Evolución de las Políticas Públicas en el sector de Protección Social, 2006-2015.....	77
Tabla 14: Evolución de los Programas Sociales, 2006-2014 (en % del PIB) .....	82
Tabla 15: Valoración del equipo evaluador de la calidad de la Asistencia Técnica par el sector de Protección Social.....	87
Tabla 16: MEC - Principales Acciones y Productos Entregados (Periodo 2009-2014).....	108
Tabla 17: Tasa de Matrícula Neta por grupos de edades, por departamento, 2002 & 2013 ....	116

## Siglas y abreviaturas

ACE	Asociación de Cooperación Escolar
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Apoyo Presupuestario
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
AT	Asistencia Técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CdF	Convenio de Financiación
CI	Cooperación Internacional
COFOG	Classification of the Functions of Government
CONEC	Consejo Nacional de Educación y Cultura
DIPLANP	Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza
DTA	Disposiciones Técnicas y Administrativas (de los CdF de la UE)
DTP	Dirección Técnica de Planificación
DUE	Delegación de la Unión Europea
EEB	Escuela Educación Básica
EM	Enseñanza Media
ENLP	Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FES	Fondo de Equidad Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
GS	Gabinete Social
ICV	Índice de Calidad de Vida
IFD	Institutos de Formación Docente
IMAGRO	Impuesto a la Renta Agropecuaria
IPG	Índice de Priorización Geográfica
IPR	Impuesto a la Renta Personal
IPS	Instituto de Previsión Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay
MH	Ministerio de Hacienda
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PALFP	Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (APG de la UE)
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PAPPDS	Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (APS de la UE)
PASEP	Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (APS de la UE)
PdE	Pregunta de Evaluación
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PGN	Presupuesto General de la Nación
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
PSM	<i>Propensity Score Matching</i>
RIE	Registro de Instituciones Educativas
RUC	Registro Único del Contribuyente
SAS	Secretaría de Acción Social
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SIEC	Sistema de Información de Estadística Continua
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIME	Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación
SITUFIN	Situación Financiera (Pagina Web del Ministerio de Hacienda)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TCER	Tipo de cambio efectivo real
TIC	Tecnología de Informática y Comunicación
TMC	Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad
UE	Unión Europea
USF	Unidad de Salud Familiar



## Resumen Ejecutivo

El objetivo de esta evaluación es valorar la contribución del Apoyo Presupuestario en Paraguay al logro sostenible de resultados en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad en el país. Este trabajo forma parte de un proceso internacional de evaluación de los efectos del apoyo presupuestario. En común con las otras evaluaciones realizadas desde 2009 hasta la fecha, la evaluación aplica el enfoque metodológico adoptado por la OCDE-CAD.

Los tres programas incluidos en el alcance de la evaluación para el periodo 2007-2014 son: un Apoyo Presupuestario General, el Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP), y dos Apoyos Presupuestarios Sectoriales - el Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP) y el Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (PAPPDS). Dichas operaciones fueron convenidas entre el Gobierno de Paraguay y la Unión Europea y constituyen el objeto de la presente evaluación. El total de los desembolsos durante el periodo 2007-2014 alcanzó los 111 millones de euros, un promedio de casi 14 millones de euros disponibles por año durante el periodo de evaluación.

### Las principales conclusiones de la evaluación

Se ha apreciado una mejoría en todos los indicadores en el nivel de resultados e impactos a los que estaban enfocadas las operaciones de apoyo presupuestario: La economía paraguaya experimentó un crecimiento del PIB promedio de 5,1% en el período 2006-2014; la tasa de pobreza se redujo sostenidamente, desde 50% de la población en 2002 hasta llegar a 24% en 2013; la pobreza extrema siguió el mismo patrón, reduciéndose de 24% en 2002 a 10% en 2013, mientras que el coeficiente de Gini disminuyó de 0.57 a 0.48. El índice de Desarrollo Humano (IDH) se mejoró de 0.648 en 2005 a 0.676 en 2013. Sin duda la coyuntura económica favorable fue el factor causal de más importancia para estas evoluciones. No obstante, el aumento de los gastos sociales y el fortalecimiento del diseño y de la implementación de las políticas públicas en educación y protección social fueron factores contributivos – donde el apoyo presupuestario tuvo una influencia positiva.

En el periodo objeto de evaluación, sucesivos gobiernos incrementaron el gasto social en una proporción sin precedentes, principalmente en los sectores de educación, salud y acción social. Estos incrementos obtuvieron una influencia relevante sobre los resultados del sector de educación y sobre la reducción de la pobreza no-monetaria, es decir sobre la mejora del bienestar social.

La gestión macroeconómica fue prudente y por lo general eficaz. A pesar de la inestabilidad política de los años 2012 y 2013 y los choques externos creados por la crisis global financiera y por las sequías de 2009 & 2012, se logró mantener un equilibrio fiscal, un bajo endeudamiento público, un alto nivel de las reservas internacionales y una tasa de inflación moderada. La gestión macroeconómica tuvo una influencia positiva sobre el crecimiento

económico y la reducción de la pobreza monetaria. No obstante, el crecimiento sostenido de la economía paraguaya – y la reducción de pobreza asociada- se explican fundamentalmente por el auge de la demanda internacional de materias primas agroalimentarias.

Los fondos del Apoyo Presupuestario (AP) de la UE por sí solos no han tenido una influencia relevante en la gestión macroeconómica ya que de media han representado el 0,09% del PIB y el 0,5% del total del Gasto del Gobierno Central para el periodo 2007-2014. A pesar del volumen limitado de los fondos, el formato escogido por el Gobierno para la gestión y asignación de los fondos de los programas de Apoyo Presupuestario de la UE tuvo un impacto significativo en los gastos sociales y en la implementación de las políticas sectoriales, permitiendo el blindaje de programas prioritarios e introduciendo incentivos al cumplimiento de metas de política previamente identificadas (recogidas en los indicadores de los tramos variables del AP).

El fortalecimiento de las finanzas públicas no fue suficientemente pronunciado como para tener una influencia sobre los resultados e impactos en el nivel nacional. Aunque el fortalecimiento de la GFP constituyó un elemento importante del dialogo vinculado al apoyo presupuestario, no hay evidencia, por ejemplo, de un aumento de la eficiencia en la implementación de las inversiones públicas, que podría haber incidido en el crecimiento económico. A pesar de la introducción de mejoras en los procedimientos de formulación del presupuesto y de los beneficios aportados por la incorporación de la gestión por resultados, éstas reformas son todavía incipientes y aún no hay evidencias de efectos tangibles sobre la eficacia del gasto público.

Más notorio ha sido el fortalecimiento del diseño y de la implementación de las políticas públicas en educación y protección social, donde la influencia del apoyo presupuestario fue importante. Esta evolución positiva ha tenido, a su vez, una influencia importante sobre los resultados en el sector de educación y sobre la reducción de la pobreza monetaria y no-monetaria.

### *En relación a los insumos de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE*

El diálogo de políticas constituye el insumo de las operaciones de Apoyo Presupuestario que más incidencia ha logrado. En particular, tuvo una influencia significativa sobre el fortalecimiento del diseño y de la implementación de políticas en los sectores de educación y protección social. Su influencia sobre el fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas ha sido más moderada; aún así se ha podido constatar que la implementación de las evaluaciones PEFA y la preparación de los Planes de Acción en Finanzas Públicas se hubieran emprendido con mayor lentitud o bien no se hubieran acometido nunca en la ausencia de los AP. Al mismo tiempo, el grado de priorización de las acciones de reforma incluidas en los Planes de Acción para la reforma de la GFP no fue adecuado y no fue capaz de valorar el

alcance real de las limitaciones existentes con respecto a la capacidad de implementación de las reformas. El diálogo no tuvo influencia suficiente para superar estas debilidades.

La asistencia técnica (AT) tuvo un impacto moderado sobre el fortalecimiento de la GFP y sobre el fortalecimiento del diseño de la implementación de la política en el sector de protección social. En este sector, la AT fue pertinente y de buena calidad pero no siempre tuvo un impacto sostenible. En el sector de educación, la AT fue pertinente pero no siempre oportuna ni de buena calidad y, como consecuencia, su influencia fue débil.

### *En relación a la Eficacia de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE*

En lo que se refiere a la eficacia de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE, no hay duda que en los sectores de educación y protección social, las operaciones de la UE consiguieron una incidencia mayor de lo esperado en relación a su peso financiero. Con una aportación media de €11 millones a lo largo de 5 años de implementación (equivalente a poco más del 1% del presupuesto neto anual en educación), el PASEP resultó estratégico al permitir aumentar el muy restringido gasto de capital. El PALFP y el PAPPDS permitieron la asignación de fondos a acciones y programas complementarios a los programas emblemáticos *Tekoporá*, *Abrazo* y *Adultos Mayores*, como parte de una estrategia para introducir un piso básico<sup>1</sup> de protección social para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

El diálogo político entre la UE y el Gobierno también jugó un papel relevante en el desarrollo del contenido de las políticas sectoriales. Desde su formulación, la lógica del PASEP contribuyó al logro de un cambio del método de trabajo en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) facilitando la transición de una lógica basada en insumos a una lógica más orientada a la planificación sectorial y el logro de resultados priorizados en base a la política sectorial. En el caso del sector de Protección Social, el uso de indicadores y tramos variables en la operación de Apoyo Presupuestario tuvo un impacto importante sobre el diálogo interno en el Gobierno de Paraguay, favoreciendo intercambios entre el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los ministerios sectoriales bajo cuyo mandato residía el cumplimiento de los indicadores escogidos para los tramos variables.

La eficacia de las operaciones se deriva directamente de la naturaleza de la modalidad de apoyo presupuestario. Dicho formato introdujo aportes positivos en términos de apropiación, fomento de avances en política, desarrollo de capacidades, contribución a resultados obtenidos a nivel general, a la vez que logró una ejecución presupuestaria en niveles máximos. La percepción de las instituciones sectoriales es que la aportación de fondos y el diálogo político operativo de los APs han sido más eficaces y eficientes que los apoyos con enfoque proyecto.

<sup>1</sup> El Piso Básico consiste en una red de servicios básicos mínimos que el gobierno garantiza para toda la población.

***En relación a la Eficiencia de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE***

En lo referido a la eficiencia de la implementación del Apoyo Presupuestario en Paraguay, existen aspectos susceptibles de mejora y las recomendaciones de la evaluación se concentran precisamente en cuestiones de eficiencia. No obstante, los resultados obtenidos reflejan un nivel de eficiencia más que adecuado, sobre todo considerando la falta de experiencia previa del Gobierno con estas modalidades de cooperación.

***En relación a la sostenibilidad de los beneficios inducidos por las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE***

La cuestión de la sostenibilidad de los beneficios obtenidos se necesita considerar tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, las inversiones financiadas con el AP podrían fácilmente sostenerse con los ingresos nacionales, tomando en cuenta que un crecimiento promedio del PIB del 5 % anual sería mucho más que suficiente para sustituir el volumen limitado de los fondos de los AP de la UE. Además, los cambios institucionales y de política introducidos como consecuencia de los AP se han asimilado por la administración pública y están adecuadamente institucionalizados.

A largo plazo, el diagnóstico sobre la sostenibilidad de las políticas de educación y de protección social no es tan optimista. El logro continuado de los objetivos del Gobierno de Paraguay en los sectores sociales depende de un aumento importante de sus medios de financiación, lo que a su vez requiere un incremento de la recaudación de ingresos con respecto al PIB. Los ingresos totales de la administración central en relación al PIB han sido de un promedio anual de 18% en 2007-2014, de los cuales los ingresos tributarios representaron solamente el 12,3% del PIB. Si se quieren conseguir logros sustentables en materia de protección social, será importante valorar un incremento de la presión tributaria que permita una mayor recaudación destinada a la financiación de los mismos.

**Recomendaciones para el futuro**

En gran medida, los apoyos presupuestarios de la UE en Paraguay han conseguido sus objetivos y han demostrado la utilidad de la modalidad en este contexto. Existen buenas razones para mantener o ampliar la cartera de operaciones similares en el futuro. No obstante, hay aspectos operativos susceptibles de mejora, que permitirían un aumento de la eficiencia y la eficacia de las operaciones de Apoyo Presupuestario. Con objeto de facilitar su identificación, a continuación presentamos recomendaciones específicas diferenciadas para el Gobierno del Paraguay y para la Unión Europea:

- (i) ***Recomendaciones para fortalecer la eficiencia de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE***

Hay tres aspectos operacionales donde estimamos que la UE podría considerar unos cambios específicos para fortalecer la eficiencia del AP en Paraguay:

- **El proceso de contratación y de gestión de la Asistencia Técnica (AT)**

La AT ha sido un componente importante del AP en Paraguay. Ha sido relativamente eficaz en los casos del sector de Protección Social y de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) pero menos satisfactoria en el caso del sector de Educación. Es importante corregir las debilidades que surgieron en este caso para asegurar que la Asistencia Técnica sea pertinente, de buena calidad y del máximo impacto posible. Las diversas asistencias se articularon a través de distintos contratos marcos de la UE. Para el Ministerio de Educación y Cultura resultó complicado aprovechar la Asistencia Técnica y sus resultados no fueron del todo satisfactorios debido principalmente a dos motivos: (1) los procedimientos de contratación; y (2) la calidad y el desempeño de los expertos.

Para las próximas operaciones de AP, se recomienda el uso de un solo contrato para toda la Asistencia Técnica asociada a un programa de AP, otorgado competitivamente a una empresa o un consorcio de empresas e instituciones. Esto requeriría un análisis previo y detallado de las necesidades de AT, que se tendría que llevar a cabo de forma colaborativa entre las instituciones del gobierno involucradas y la UE. Este análisis permitiría la preparación de un documento de proyecto para la AT, con términos de referencia, los cuales serían la base para una licitación y un concurso público. El proceso sería más complejo en un inicio pero debería ser administrativamente más fácil a lo largo de la duración del programa (normalmente tres años); además permitiría una reflexión profunda y conjunta sobre las necesidades y facilitaría una participación más activa de las instituciones beneficiarias.

- **El alcance y la naturaleza del diálogo de políticas**

El diálogo de políticas en Paraguay estuvo en gran parte vinculado a la selección, monitoreo y valoración de los indicadores de desembolso para los tramos variables. Este enfoque resultó pragmático en el contexto de una primera experiencia de AP y de una gestión por parte de una pequeña delegación de la UE. No obstante, en la mayoría de los casos, el diálogo alrededor de los indicadores parece haberse limitado a observar el cumplimiento o no de las metas, sin entrar en una discusión más analítica sobre las causas subyacentes relativas al cumplimiento o no cumplimiento de las mismas. El diálogo político podría haber abordado aspectos más vinculados con los elementos estratégicos, técnicos o de contenido operativo. Además de acompañar y reforzar al Gobierno en su estrategia, el diálogo debería permitir buscar conjuntamente soluciones innovadoras a los problemas de implementación.

Se recomienda que la UE haga un análisis de la estructura del diálogo para examinar como se podría llevar a cabo para que sea más estratégico y analítico. Entre otros aspectos, éste

análisis tendría que tomar en consideración cómo reforzar la capacidad analítica de la Delegación en los sectores específicos y los aspectos técnicos pertinentes y cómo proteger el nivel de apropiación por parte del Gobierno del proceso de definición y seguimiento de indicadores que se ha conseguido en las operaciones aquí evaluadas.

- **La definición de indicadores de desembolso para los Tramos Variables.**

En su gran mayoría, los indicadores seleccionados para las tres operaciones evaluadas fueron pertinentes. Además, el nivel de apropiación de estos indicadores por las instituciones nacionales encargadas de su cumplimiento fue sumamente alto. No obstante, hubo algunos problemas con la calidad de estos indicadores – en particular el hecho que no fueron medibles tres de los indicadores originales del PASEP -Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay- y uno de los del PAPPDS -Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social-. De otra parte, interlocutores del Ministerio de Hacienda cuestionaron el nivel de ambición en la definición de las metas – una cuestión pertinente dado la alta tasa de cumplimiento (de alrededor del 85 %) de los indicadores medibles.

Se recomienda la preparación de una “nota de orientación para la selección y definición de indicadores” para guiar estos procesos en el futuro. Esta nota debería ser preparada como un trabajo conjunto entre la Delegación de la UE y el Ministerio de Hacienda de Paraguay (posiblemente con el apoyo de Asistencia Técnica) para asegurar que se eviten problemas de medición en el futuro, mientras se asegure un nivel apropiado de ambición en la definición de las metas.

(ii) ***Recomendaciones para el Gobierno de Paraguay para fortalecer la eficacia y la sostenibilidad de las políticas públicas sociales***

Tomando en cuenta las limitaciones financieras que existen sobre el presupuesto nacional, es importante velar por la eficiencia de los programas sociales para asegurar que se está consiguiendo el nivel máximo de beneficios con los recursos disponibles. Recomendamos tres acciones para mejorar la eficacia de los programas de protección social:

- Un ligero incremento en el porcentaje de recursos dedicados a la coordinación y a la supervisión del programa Tekoporá: La falta de recursos para el personal de campo Tekoporá, tales como los guías familiares o coordinadores distritales/ departamentales constituye una debilidad del programa. Un ligero aumento de los gastos en capacitación, administración y transporte a nivel local podría tener un impacto importante en la eficiencia del programa.
- El establecimiento de un registro único de beneficiarios para todos los programas sociales que incluye información sobre características de residencia, identificación de cada persona, escolarización, empleo y renta. No existe un solo registro unificado de

tipo administrativo que permita identificar los beneficiarios de todos los programas sociales, independientemente de la institución que lo gestiona. Esto también permitiría avanzar con más facilidad respecto al proceso de acceso a cédulas de identidad para los beneficiarios de estos programas<sup>2</sup>.

- La introducción de evaluaciones independientes regulares de tipo cuantitativo del impacto de los programas sociales. Las evaluaciones regulares (cada dos años, por ejemplo) permiten un análisis continuo de la eficacia de los programas para permitir ajustes sistemáticos en el diseño de los programas y en los procedimientos operacionales, buscando siempre optimizar el impacto y adaptar el diseño a la evolución del contexto.

Para el sector de educación, recomendamos tres acciones para mejorar la eficacia de los programas educativos:

- La introducción de un programa de medidas para mejorar la ejecución presupuestaria del sector en relación a los gastos de inversión, cuya tasa de ejecución presupuestaria es aún demasiado baja. Según relata la Contraloría General de la República, es necesaria una modificación de la normativa y una capacitación de los funcionarios del sector educativo responsables de la gestión de la inversión; sobre todo a nivel distrital.
- Un aumento de los recursos destinados a la formación docente: un aspecto manifiestamente mejorable y que afecta a la calidad de la educación es el nivel de preparación de los docentes. Entre los factores institucionales, éste es el que de forma casi unánime se ha destacado como decisivo para explicar el bajo rendimiento de los alumnos paraguayos. Para mejorar la calidad educativa, resulta necesario elevar sustancialmente los recursos destinados a la formación docente, expandir y actualizar toda la estructura institucional dedicada a la capacitación y renovar el Plan de Capacitación.
- Un aumento de la cobertura del almuerzo escolar, tomando parte de los fondos del componente de infraestructura y, dentro de lo posible, de otras fuentes. El análisis cuantitativo de los determinantes de los resultados de las políticas educativas ha destacado la importancia del almuerzo escolar para la mejora de la matrícula y la retención en la Educación Escolar Básica, dado el impacto negativo que tiene la situación económica de la población más desfavorecida en la escolarización de niños y niñas. Dada la escasez de recursos a corto plazo y dada la (relativamente) mejorada situación de las infraestructuras escolares desde la creación de FONACIDE –Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo- en 2012, sería conveniente considerar

<sup>2</sup> Para mayor información, consultar capítulo 6, párrafo 206 y 207 del presente casos.

revisar el equilibrio de los porcentajes de los fondos FONACIDE gestionados tanto por los departamentos como por los municipios, actualmente fijados en un 50% para infraestructura y en un 30% para alimentación escolar. El objetivo sería aumentar el porcentaje para la alimentación escolar a 50 %.

A medio y largo plazo, la sostenibilidad de las políticas públicas dependerá de un aumento de la presión tributaria y de un fortalecimiento de la calidad de la gestión de las finanzas públicas. Esta evaluación no ha analizado las opciones disponibles para reforzar la presión tributaria, pero, seguramente, una combinación de medidas de política (destinada a introducir nuevos impuestos/ tarifas más elevadas) y de medidas administrativas para mejorar la eficiencia de la recaudación conseguiría un aumento significativo en los ingresos tributarios del Estado como porcentaje del PIB.

De otra parte, las evaluaciones PEFA realizadas en 2007 y 2010 demuestran una situación de la GFP bastante débil para un país con los ingresos por cápita que tiene Paraguay. Se espera que la nueva evaluación PEFA, cuya Publicación está prevista para finales del 2016, encuentre evidencias de mejoras en los años recientes, pero, sin duda, permanecerán debilidades serias. Para enfrentar estas debilidades y llegar a un sistema comparable con las mejores prácticas internacionales, un programa continuo de fortalecimiento de la Gestión de Finanzas Públicas será necesario.



# 1. Introducción

## 1.1 Objetivos y Alcance de la evaluación

1. El principal objetivo de esta evaluación es valorar la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) en Paraguay al logro sostenible de resultados en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad en el país, con especial énfasis en la inclusión social y la provisión más equitativa de servicios públicos de educación. Un indicador importante del éxito del AP es la medida en que éste permite al Gobierno de Paraguay aplicar mejor sus políticas sectoriales e incrementar la eficiencia y efectividad del gasto público asociado. La evaluación analiza en detalles las contribuciones hacia estos objetivos.
2. Este trabajo forma parte de un proceso internacional de evaluación de los efectos del AP. En común con las otras evaluaciones de AP realizados desde 2009 hasta la fecha, la evaluación de los AP en Paraguay aplica el enfoque metodológico adoptado por la OCDE-CAD<sup>3</sup>.
3. La evaluación aborda los tres programas de AP acordados entre el Gobierno de Paraguay y la Unión Europea, uno general (APG) y dos sectoriales (APS). En el marco de las estrategias nacionales de desarrollo vigentes, se valora especialmente el diseño y la implementación del AP a las políticas públicas de educación (Plan de Educación 2024) y de protección social (Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020).

## 1.2 La Metodología de evaluación – el Análisis en Tres Pasos

4. La metodología aplicada se basa en el enfoque metodológico para la evaluación del Apoyo Presupuestario aprobado por la OCDE-CAD (OCDE-CAD, 2012) e introduce ciertas adaptaciones que toman en cuenta el contexto específico de Paraguay y el diseño particular de las operaciones de AP en cuestión. El marco de evaluación y el enfoque metodológico se presentan en tres secciones:
  - La Lógica de Intervención ‘clásica’ y el análisis en tres pasos recomendado por la OCDE-CAD 2012;
  - El diseño de las operaciones de AP en Paraguay durante el periodo de evaluación;
  - La Lógica de Intervención adoptada para el caso de Paraguay y las Preguntas de Evaluación (PdE) formuladas.

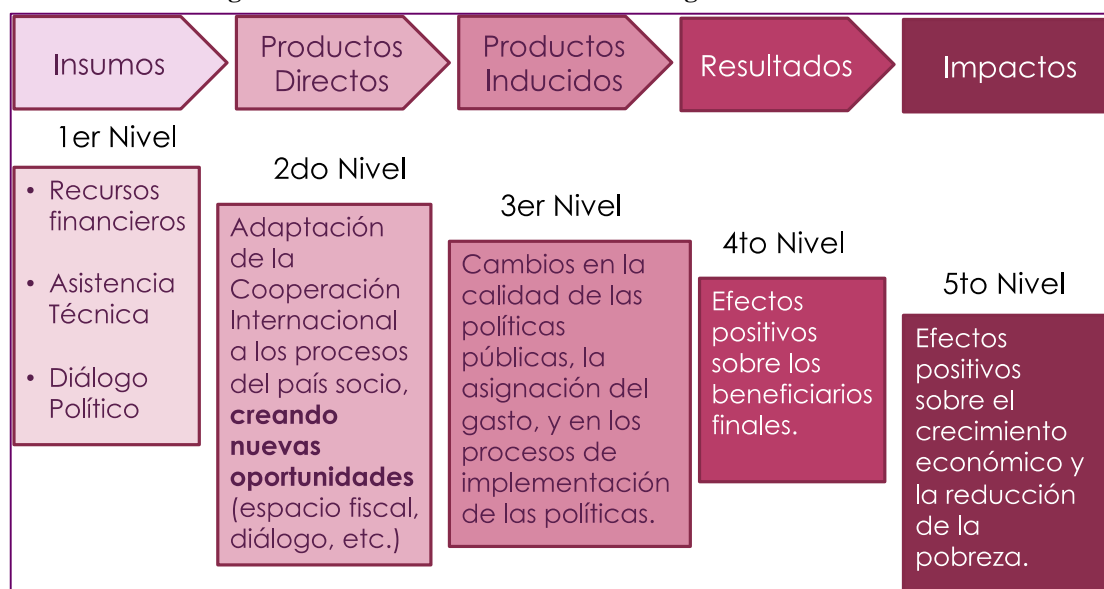
---

<sup>3</sup> OECD (2012), Evaluating Budget Support, Methodological Approach, OECD DAC Network on Development Evaluation, September 2012

## La Lógica de Intervención propuesta en OCDE-CAD, 2012

5. El enfoque metodológico se basa en una lógica de intervención descrita en OCDE-CAD (2012), y presentada en la Figura 1.

Figura 1: Los cinco niveles del marco integrado de evaluación



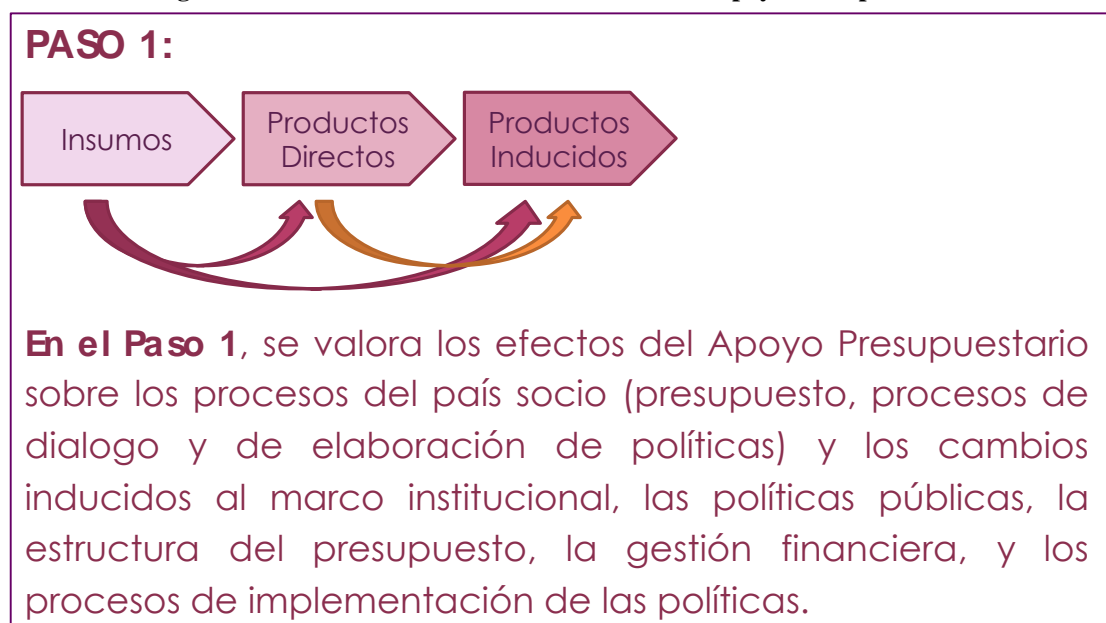
6. Esta lógica de intervención consiste en una serie de inter-relaciones hipotéticas entre cinco niveles:
- El Nivel Uno se refiere a los Insumos del apoyo presupuestario, incluyendo el diálogo sobre políticas públicas, la asistencia técnica y las actividades de apoyo institucional, además de los fondos monetarios.
  - El Nivel Dos representa los Productos Directos generados por la interacción del apoyo presupuestario con otras modalidades de la Cooperación Internacional. Estos productos directos generan una serie de nuevas oportunidades para el país socio, a través del incremento en el espacio fiscal, de la oportunidad de desarrollar un diálogo estratégico sobre políticas dirigido a la resolución de problemas, de la oportunidad de aprovechar de asistencia técnica y de apoyo institucional y de la mejora de la calidad de la Cooperación Internacional.
  - El Nivel Tres se refiere a lo que se llaman los Productos Inducidos, los cuales son generados por el gobierno como consecuencia de las interacciones entre el apoyo presupuestario y los procesos nacionales de definición de políticas, de gestión de finanzas públicas, y de prestación de servicios públicos. Estos productos "inducidos" representan la respuesta del país socio a las nuevas oportunidades creadas por el apoyo presupuestario.

- El Nivel Cuatro consiste en los Resultados de las políticas públicas y de las acciones presupuestarias del gobierno, es decir los cambios en el uso de los servicios públicos por la población, en la calidad de estos servicios y en los beneficios inmediatos consecuentes.
- El Nivel Cinco documenta los Impactos de estos procesos, en términos del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y el mejoramiento del bien estar.

## El Análisis en Tres Pasos

7. La lógica de intervención asume una relación causal entre los insumos del apoyo presupuestario y los productos, resultados e impactos. El reto para el equipo evaluador es investigar si éstos procesos causales han funcionado en la realidad, comprobando la intensidad de los efectos y las posibles sinergias y complementariedades con otras modalidades de la cooperación internacional. Para reducir el riesgo de llegar a conclusiones erróneas – identificando efectos causales donde en la realidad no las hubo, la metodología separa el análisis en tres pasos, descritos en las figuras 2, 3 y 4.

**Figura 2: El Paso 1 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario**



**Figura 3: El Paso 2 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario**



Figura 4: El Paso 3 del Análisis de los efectos del Apoyo Presupuestario



### 1.3 El diseño de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE

8. Los programas de apoyo presupuestario incluidos en el alcance de la evaluación son las tres operaciones acordadas entre el Gobierno de la República de Paraguay y la Unión Europea. Abarcan el periodo 2006-2014. En esta sección, se explica el diseño de estos tres programas de apoyo presupuestario. En el capítulo 2 se analiza la adecuación del diseño de los programas al contexto de Paraguay y en el capítulo 3 se analiza la calidad de los insumos y sus efectos inmediatos. Los programas objeto de esta evaluación son:

- Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP)
- Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP)
- Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social en Paraguay (PAPPDS).

#### Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP)

9. El Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP) es un programa de apoyo presupuestario general (APG). Tenía por objetivo afianzar el proceso de implementación de la red de protección social establecido en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza de Paraguay, a través de un apoyo a los procesos de implementación de la estrategia de protección social (incluyendo los procesos de programación y gestión de recursos públicos) y de la aportación de recursos adicionales para la ampliación de los servicios básicos en los 64 municipios con mayores índices de pobreza en el país.

10. El programa emblemático de la red de protección social es el programa Tekoporá, un programa de transferencias monetarias condicionadas<sup>4</sup>, dirigido a las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que se inició en septiembre 2005. Cabe señalar que las normas establecidas para dicho programa no permiten que se financie con fondos externos, sino solamente puede ser financiado con fondos del Tesoro. Por lo tanto, los fondos del apoyo presupuestario se dirigieron a la ampliación de la cobertura de los servicios básicos (como el acceso a las cédulas de identidad, los centros de salud familiar, etc.) cuyo uso por parte de las familias beneficiarias del *Tekoporá* es clave para el funcionamiento del programa y forma parte de las “corresponsabilidades” de las familias beneficiarias (Ver el Cuadro 1.)

Cuadro 1: El Programa Tekoporá

### Qué es Tekoporá?

El programa *Tekoporá* está dirigido a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuenten entre sus integrantes a niños/ niñas entre 0 y 18 años de edad, a personas con discapacidad y/o mujeres embarazadas. Su objetivo es romper la transmisión inter-generacional de la pobreza, posibilitando que los niños y niñas de estas familias ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras.

El programa contempla las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y el acompañamiento de técnicos sociales denominados “Guías Familiares”, quienes se encargan de visitar los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias (la asistencia escolar, visitas regulares a las unidades de Salud Familiar, cumplimiento con los programas de vacunación). Los Guías Familiares también brindan orientaciones referentes a la mejora del hábitat familiar y de los hábitos de higiene, e ideas y acciones para mejorar la calidad de los alimentos y de la salud, además de orientar a las familias sobre cómo acceder a los diversos servicios públicos.

Tabla 1: Cronograma previsto de desembolsos para el PALFP, 2006 – 2009

Años	2006	2007	2008	2009
<b>Tramos (€ Mill)</b>				
<i>Tramo Fijo</i>	-	5	4	4
<i>Tramo Variable</i>	-	2	4	4
<i>Total</i>	-	7	8	8

11. El PALFP entró en vigencia en Agosto de 2006 con la firma del Convenio de Financiación (CdF) entre el Gobierno de Paraguay y la UE. El CdF comprometía la financiación por parte

<sup>4</sup> En Paraguay, se denomina como un programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC). Ver Cuadro 1.

de la Unión Europea (UE) de €24 millones para el programa, de los cuales €23 millones correspondían a la ayuda presupuestaria (AP) y €1 millón a la ayuda complementaria (recursos para la contratación de asistencia técnica orientada al desarrollo de capacidades en finanzas públicas y planificación presupuestaria). El cronograma previsto de desembolsos por tramos fijos (TF) y variables (TV) se presenta en la Tabla 1.

12. Durante la ejecución del programa, y en virtud de la evaluación realizada de los criterios de elegibilidad del AP, se lograron desembolsar todos los recursos asignados a los tramos fijos (€13 millones), y el 75% de los recursos asignados a los tramos variables (€7.5 millones). La evaluación de medio término realizada al PALFP recomendó la transferencia de los recursos no desembolsados. Es así que en el año 2010, la UE desembolsó de manera extraordinaria un tramo fijo de €2.5 millones.

### Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP)

13. El Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP) es un programa de apoyo presupuestario sectorial (APS) que tiene por objetivo contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad, a través de un apoyo a la implementación del Plan Nacional de Educación 2024 (Plan 2024) en sus tres ejes estratégicos:

- Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas,
- Calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas,
- Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

14. Los recursos técnicos y financieros del programa estuvieron orientados específicamente a alcanzar los siguientes objetivos:

- Complementar la oferta de educación sobre todo en su dimensión de calidad, a través de la mejora de los niveles de aprendizaje y la eficiencia interna del sistema educativo, para promover un aumento significativo de la permanencia de los alumnos en el sistema escolar,
- Fortalecer la eficiencia de la gestión del sector, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y demás instituciones involucradas en la gestión de las finanzas públicas, mejorando la asignación de recursos, la programación plurianual, los procedimientos administrativos/financieros, y la gestión del personal y de los gastos de capital.

15. El PASEP entró en vigencia el 22 de junio de 2009. La contribución financiera original de la Unión Europea alcanzó los €54 millones, de los cuales €52 millones correspondieron a apoyo presupuestario y €2 millones a ayuda complementaria (asistencia técnica y desarrollo de capacidades).

16. Los acuerdos originales se modificaron el 31 de octubre de 2013 con la firma de un adenda, que cambia: i) el financiamiento disponible, ii) los montos de los tramos fijos y variables, iii) el cronograma de desembolsos y iv) parte de los criterios de elegibilidad (indicadores) para los tramos variables. En este adenda se incrementó el monto total disponible de financiamiento a €58.5 millones (€56.5 millones para apoyo presupuestario y €2 millones para ayuda complementaria). El cronograma de desembolsos establecido en el adenda se reproduce en la Tabla 2.

Tabla 2: Cronograma de desembolsos para el PASEP, 2009 – 2014

Años	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Tramos (€ m.)</i>						
<i>TF</i>	10	10	8	-	-	-
<i>TV</i>	-	6	6	6.5	-	10
<i>Total</i>	10	16	14	6.5	-	10

## Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (PAPPDS)

17. El Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (PAPPDS) es también un programa de apoyo presupuestario sectorial (APS) que tiene por objetivo contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad a través de un apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Social 2010 - 2020. Este nuevo plan de desarrollo social se aprobó en 2010, con los objetivos de mejorar la eficacia de las políticas de protección social y de expandir su cobertura con el propósito de mejorar los aspectos multidimensionales de la pobreza e indigencia.
18. Los resultados esperados de la implementación del sistema de protección social son, específicamente, i) mejora en el acceso a la salud pública, ii) expansión de la cobertura de saneamiento básico, iii) incremento en el acceso a la identificación (inscripción y expedición de cédulas de identidad), iv) generación de capacidades para el empleo, y v) disminución de las inequidades en las oportunidades de ingreso.
19. . Estos resultados se esperan conseguir en particular por la ampliación de la cobertura del programa *Tekoporá* y por la implementación de medidas complementarias de ampliación de acceso a servicios básicos (ampliación de la cobertura de las cédulas de identidad, extensión de la red de Unidades de Salud Familiar (USF), construcción de pozos de agua, etc.)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La evolución de la política Pública en el sector de protección social y su relación con el diseño del Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (PAPPDS) se explican en el capítulo 6 de este informe.



20. Este APS entró en vigencia en abril de 2012 con la promulgación de la Ley N° 4.587/2012. El Convenio de Financiamiento (CdF) compromete la financiación por parte de la Unión Europea de €31 millones para el programa, de los cuales €30.65 millones son para el AP y €0.35 millones para la ayuda complementaria (recursos para la evaluación y visibilidad del programa).
21. Los acuerdos plasmados en el CdF se revisaron con la firma de un adenda, el cual se firmó en febrero de 2014. Este adenda modifica: i) el financiamiento disponible, ii) los montos de los tramos fijos y variables, iii) el cronograma de desembolsos y iv) parte de los criterios de elegibilidad (indicadores) para los tramos variables. El nuevo monto total disponible para el financiamiento asciende a €37 millones (€36.65 millones para AP y €0.35 millones para ayuda complementaria). El cronograma de desembolsos establecido en el adenda se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3: Cronograma de desembolsos para el Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social, 2011 – 2015**

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Tramos (€ Mill)					
TF	-	10.65	-	-	-
TV	-		10	10	6
<b>Total</b>	-	<b>10.65</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>

22. Los desembolsos efectivos de los tres programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea por año se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4: Desembolsos de los programas de Apoyo Presupuestario de la UE (Euros Millones)**

Programas de AP de la UE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza	7.13	8.14	8.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	<b>23.32</b>
Programa de Apoyo a la Política Educativa	0	0	10.07	15.34	14.35	6.62	0.00	10.00	<b>56.39</b>
Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social	0	0	0	0	0	10.74	10.26	10.00	<b>31.00</b>
<b>TOTAL EUROS (Millones):</b>	<b>7.13</b>	<b>8.14</b>	<b>18.12</b>	<b>15.34</b>	<b>14.35</b>	<b>17.37</b>	<b>10.26</b>	<b>20.00</b>	<b>110.71</b>

Fuente: MH (2015), Crédito y Deuda Pública.

## 1.4 La lógica de intervención y las Preguntas de Evaluación aplicadas

23. Para adaptar la lógica de intervención al caso de Paraguay, consideramos la pertinencia de los insumos, productos directos, productos inducidos, resultados e impactos descritos en la

lógica de intervención “clásica” presentada en OCDE-CAD, 2012. Llegamos a las siguientes conclusiones:

- Que el volumen de los fondos de apoyo presupuestario en el caso de Paraguay y la cobertura del diálogo y de la asistencia técnica son más limitados en comparación con lo que se contempla en la lógica de intervención “clásica”. Se trata de unas operaciones relativamente modestas en sus dimensiones, concentradas en los dos sectores de educación y protección social y en la que participa únicamente la UE como donante.
- Que la importancia de la Cooperación Internacional (CI) en el Paraguay es menor a lo que se contempla en la lógica de intervención “clásica”. Como consecuencia, cualquier efecto positivo del AP sobre la previsibilidad y la eficiencia de la CI en su totalidad no tendría grandes implicaciones ni para el financiamiento del presupuesto ni para la gestión de la administración pública.
- Que los temas cubiertos por el diálogo y por los indicadores de desembolso de los fondos de AP justifican un enfoque al Nivel Tres sobre la gestión macroeconómica, la asignación de recursos, la gestión de finanzas públicas, y la evolución de las políticas y los programas sectoriales en educación y protección social.
- Que al Nivel Cuatro se debe prestar una atención detallada a los resultados en educación y protección social – los dos sectores de enfoque del AP en Paraguay.
- Que, dado el volumen limitado de los fondos del AP, no es razonable esperar impactos importantes sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, al Nivel Cinco.

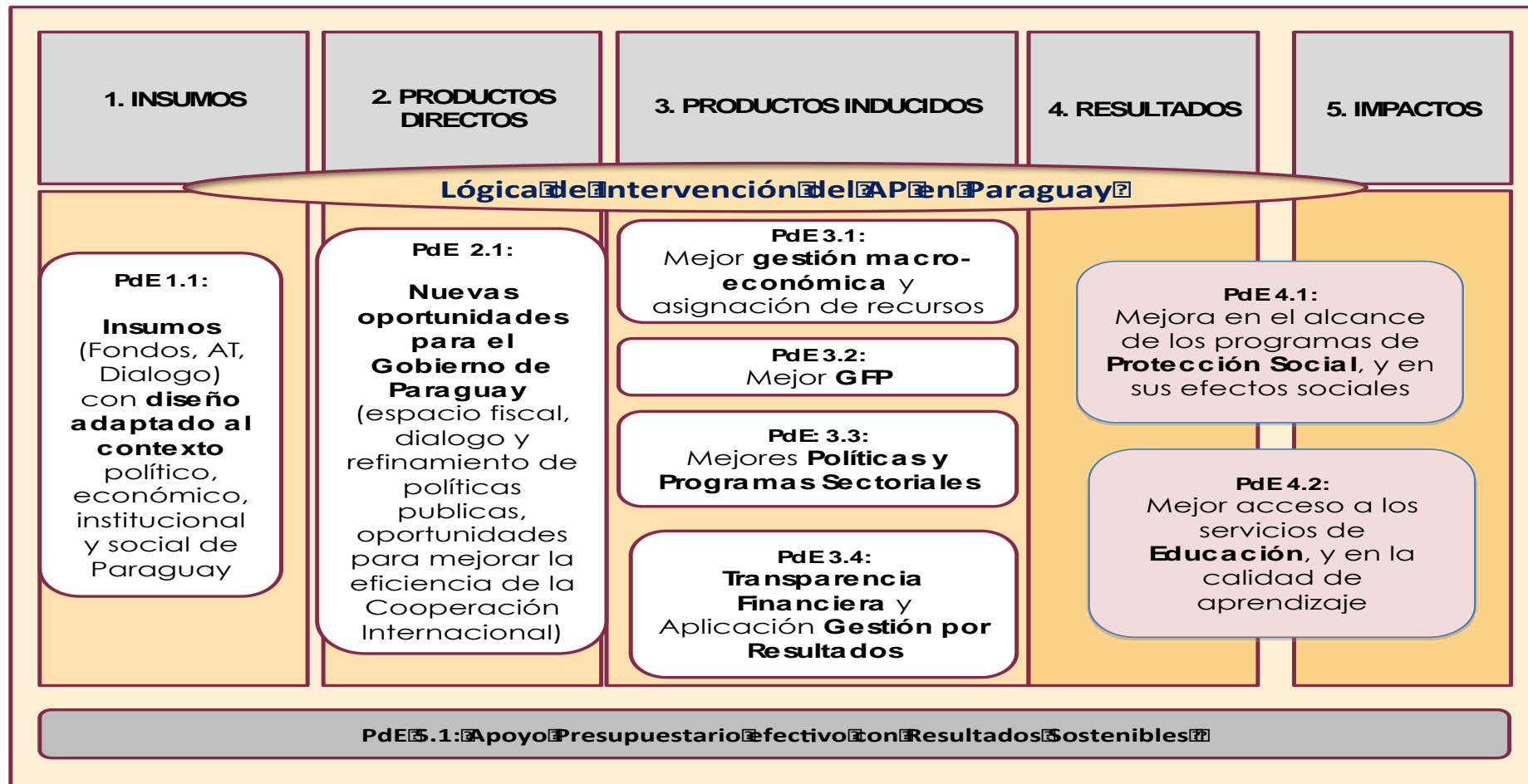
24. En base a éstas conclusiones, la evaluación se realiza en torno a la lógica de intervención adaptada, que se presenta en la Figura 5. Esta Figura introduce también las Preguntas de Evaluación (PdE) propuestas en el Informe de Arranque, según su lugar en la Lógica de Intervención. Las PdE se presentan de forma completa en el Cuadro 2.

25. El Volumen II presenta una Matriz de respuestas a las preguntas de evaluación, desagregada por los criterios de juicio aplicados para responder a cada una de las Preguntas de Evaluación. Una de estas PdE – la 3.4 sobre gestión por resultados y transparencia – finalmente no se trató porque el análisis más detallado de los indicadores de desembolso y del diálogo de políticas asociado demostró que el tema de transparencia presupuestaria no formó parte del diálogo político<sup>6</sup>. En otras palabras, la lógica de

<sup>6</sup> La cuarta condición de elegibilidad para los AP, incluida desde el 2012 en los lineamientos de AP de la UE, exige la disponibilidad pública de uno de entre dos documentos: Presupuesto Anual ó Cuentas Anuales. En el caso de Paraguay ambos son públicos en tiempo y forma y por tanto no fueron objeto de debate en las mesas de discusión con la UE.

intervención – tal como se aplicó en realidad - no abordó el tema de transparencia presupuestaria. No obstante, el tema de la gestión por resultados se trata como un aspecto de la gestión de finanzas públicas bajo la PdE 3.2.

Figura 5: La Lógica de Intervención del Apoyo Presupuestario en Paraguay y las Preguntas de Evaluación aplicadas



**Cuadro 2: Las Preguntas de Evaluación****A. Paso 1**

PdE 1.1: ¿En qué medida responde el diseño de las operaciones de AP al contexto político, económico, institucional y social de Paraguay y a la evolución en sus políticas públicas?

PdE 2.1: ¿En qué medida han contribuido los insumos financieros y no-financieros del AP a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de Paraguay, en términos de espacio fiscal, de oportunidades para el diálogo y para el perfeccionamiento de políticas públicas, y de oportunidades para mejorar la eficiencia y eficacia de la Cooperación Internacional (CI)?

PdE 3.1: ¿En qué medida se ha mejorado la calidad de la gestión macroeconómica y de la asignación de recursos? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

PdE 3.2: ¿En qué medida se ha mejorado la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP)? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

PdE 3.3: ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en los sectores de educación y protección social? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a las mejoras observadas?

PdE 3.4: ¿En qué medida se han mejorado la transparencia del gasto público y su orientación hacia resultados? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a las mejoras observadas?

**B. Paso 2**

PdE 4.1: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección Social? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

PdE 4.2: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

**C. Paso 3**

PdE 5.1: ¿En qué medida han contribuido los productos directos o los productos inducidos del AP a los resultados identificados en los sectores de Educación y Protección Social? ¿En qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles?

**1.5 Fuentes de información y su calidad**

26. El trabajo presentado en este informe se basa en datos e información recogidos durante tres misiones - incluyendo entrevistas con cargos relevantes de los distintos sectores, y en información obtenida de documentos relevantes provistos por el personal del Ministerio de Hacienda, Gabinete Social, la Secretaria de Acción Social (SAS), y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El análisis también se basó en estadísticas sobre gasto público y sobre las bases de datos de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) y del Registro de Instituciones Educativas (RIE). Un resumen detallado del análisis cuantitativo hecho para el

“Paso Dos” de la evaluación se presenta en el Anexo 3 del Volumen II del informe de evaluación.

27. Para el análisis cualitativo para el Paso Dos, se realizaron una serie de entrevistas y grupos focales durante las visitas a los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú para recolectar información a nivel local con beneficiarios de Tekoporá y personal de escuelas primarias y secundarias. Los resultados de este análisis cualitativo se reportan en detalle en el Anexo 4 del Volumen II. Las tablas 5 & 6 presentan resúmenes de las personas entrevistadas durante estas vistas de campo para los sectores de protección social y de educación respectivamente.

**Tabla 5: Sector de Protección Social - Resumen de las entrevistas completadas durante las visitas de campo por categoría y ubicación**

Titulo de la persona entrevistada/ sector	Dpto. de Alto Paraná	Dpto. de Caaguazú	Total de Personas entrevistadas
Coordinadores Departamentales y Distritales Tekoporá	1	3	4
Coordinadores USF	2	1	3
Guías Familiares Tekoporá	2	7	9
Madres Líderes Tekoporá	-	2	2
Beneficiarias de Tekoporá	9	31	40

**Tabla 6: Sector de Educación - Resumen de las entrevistas completadas durante las visitas de campo por categoría y ubicación**

Titulo de la persona entrevistada/ sector	Dpto. de Alto Paraná	Dpto. de Caaguazú	Total de Personas entrevistadas
Coordinador Departamental	1	-	1
Supervisores Educativos	11	2	13
Directores y docentes IFD	1	4	5
Directores y docentes inst. educ.	9	5	14
Miembros ACE	5	-	5
Estudiantes	3	-	3
Intendentes y personal municipal	-	3	3
Representantes gremiales	-	1	1

28. Respeto a la recolección de datos por parte del equipo evaluador, surgieron dos problemas principales:

- el desglose de gastos por programa en cada sector no fue siempre disponible para todos los años del periodo, y por lo tanto el análisis se basa en las clasificaciones económicas y funcionales.
- la cobertura de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) fue parte principal del análisis econométrico para el sector de protección social, pero, debido a su limitada cobertura, la muestra de beneficiarios de Tekoporá dentro de la EPH no fue lo

suficiente para permitir un análisis estadístico significativo. Por lo tanto, el análisis del impacto de Tekoporá (para el Paso Dos) se hizo en base al análisis cualitativo llevado a cabo durante la misión de campo, y en base a los estudios y evaluaciones existentes.

29. A pesar de estas dificultades, el equipo evaluador encontró evidencias suficientes para contestar a las preguntas de evaluación de forma robusta. El Volumen II presenta una Matriz de respuestas a las preguntas de evaluación con una valoración de la calidad de las evidencias para cada respuesta, la cual se basa en los criterios presentados en la Tabla 7.

**Tabla 7: Criterios para la valoración de la calidad de la evidencia para las Preguntas de Evaluación**

<b>Notación de la Evidencia</b>	<b>Explicación de la Valoración de la calidad de la evidencia</b>
<i>Fuerte</i>	El hallazgo se soporta de forma consistente por una serie de fuentes de evidencias, incluyendo fuentes documentales, análisis cuantitativo y evidencias cualitativas (i.e. existe una muy buena triangulación) o las fuentes de evidencia, aunque incompletas son de alta calidad y fiabilidad para sacar conclusiones. (p.e. fuertes evidencias cuantitativas con muestra adecuada y sin mayor problema de fiabilidad y calidad.)
<i>Más que satisfactoria</i>	Se dispone de al menos dos fuentes distintas de evidencia con buena triangulación, pero la cobertura de la evidencia no es completa.
<i>Indicativa pero no conclusiva</i>	Se dispone de una fuente de evidencia de buena calidad pero no hay triangulación con otras fuentes de evidencia.
<i>Débil</i>	No hay triangulación y/o la evidencia es limitada a una sola fuente de baja calidad.

## 1.6 Estructura del informe

30. Después de este capítulo introductorio, el informe que sigue se organiza de la siguiente manera:

- El capítulo 2 describe el diseño del AP y su adaptación al contexto económico y político Paraguayo; así como sus posibles contribuciones a las políticas públicas en los sectores de finanzas públicas, educación y protección social.
- El capítulo 3 analiza la calidad de los insumos del apoyo presupuestario (fondos, diálogo de políticas y asistencia técnica) y sus efectos inmediatos.
- En el capítulo 4 se analiza la gestión macroeconómica y fiscal de Paraguay durante el periodo que cubren las operaciones de apoyo presupuestario (2006-2015).

- El capítulo 5 presenta la evolución y el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas y de la gestión por resultados, así como la influencia del apoyo presupuestario sobre estos.
- Los capítulos 6 y 7 presentan la evolución de las políticas públicas en los sectores de protección social y educación respectivamente, así como los resultados conseguidos.
- Finalmente el capítulo 8 presenta el análisis del Paso Tres, el cual permite llegar a un conjunto de conclusiones sobre los efectos de las operaciones de Apoyo Presupuestario. Además, presenta las recomendaciones que han surgido a la luz de esta evaluación para posibles futuras operaciones de apoyo presupuestario de la UE en Paraguay, o en otros países similares.



## 2. El Diseño del Apoyo Presupuestario y su adecuación al contexto

*PdE 1.1 ¿En qué medida responde el diseño de las operaciones de AP al contexto político, económico, institucional y social de Paraguay y a la evolución en sus políticas públicas?*

### 2.1 El contexto económico y político 2006 – 2015

31. Entre 1990 y 2003, la economía paraguaya experimentó una etapa de estancamiento y recesión prolongada como resultado de las sucesivas crisis bancarias en los noventa, de los efectos de los choques externos adversos durante 1998-2002 y de la inconsistencia de las políticas macroeconómicas de la administración de González Macchi (1998-2003). Esta situación económica derivó en una crisis fiscal seria, una cesación parcial de pagos, inflación creciente, fuerte depreciación de la moneda y altos niveles de endeudamiento. Asimismo, dicha situación impactó negativamente sobre los niveles de empleo, pobreza y desigualdad y sobre la provisión de servicios y bienes públicos. Cabe destacar que este gobierno surgió de una crisis política<sup>7</sup> que activó los mecanismos constitucionales de acefalía y condujo a la creación de una coalición de partidos políticos con problemas serios de gobernabilidad. Así, se produjo un debilitamiento pronunciado de la institucionalidad y la gestión pública, que no contribuyó a la atenuación de los efectos de la crisis económica<sup>8</sup>.
32. Este deterioro generalizado exigía a la nueva administración del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) la implementación inmediata de una serie de reformas fiscales y financieras para restaurar la estabilidad macroeconómica y encarar al mismo tiempo medidas de mediano y largo plazo para la recuperación económica y social. El gobierno de Duarte Frutos hereda un gasto público del gobierno central<sup>9</sup> del 18% sobre el PIB en promedio anual, frente a una presión tributaria de apenas el 9.1% del PIB<sup>10</sup>. Este desbalance de las cuentas fiscales como resultado de una indisciplina en el manejo presupuestario, derivó en un continuo y pronunciado déficit fiscal. Correspondió, entonces, a esta administración la aplicación de un programa de ajuste estructural que redujo el gasto público a un promedio anual del 14.7% en el período 2003-2008. Al mismo tiempo, la

<sup>7</sup> Asesinato del Vicepresidente de la República y la renuncia del Presidente.

<sup>8</sup> Datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

<sup>9</sup> Se denomina gasto público aquí a los gastos de la administración central de gobierno, no así a los gastos de entes públicos descentralizados, empresas públicas y municipios.

<sup>10</sup> Todos los datos sobre gastos públicos y los coeficientes citados, de aquí en adelante, son extraídos de informes del Ministerio de Hacienda y del BCP.

presión tributaria se incrementó a un promedio del 10% anual, registrándose superávits fiscales continuos a partir del 2004<sup>11</sup>.

33. Luego de estas reformas, el gobierno de Duarte Frutos lanzó el Plan de Crecimiento Económico con Equidad, a finales del 2004. Este Plan tenía cuatro ejes, siendo uno de los principales, la equidad social y la reducción de la pobreza. El Plan contemplaba metas específicas. Estas metas se orientaban al fortalecimiento de la economía campesina, a la promoción del empleo urbano, al mejoramiento del acceso y retención educativa de la población pobre, al acceso a la salud primaria de esta misma población y a programas de reducción de la pobreza extrema. En septiembre 2005, se da comienzo al Programa *Tekoporá* - el primer programa de transferencia monetaria condicionada en Paraguay - con una cobertura inicial de 5,000 hogares. Posteriormente, en 2006, se lanza La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y durante este gobierno se crea el Fondo de Equidad Social (FES).
34. En este período se observa un incremento en los gastos sociales, a pesar de las políticas de ajuste aplicadas. Este incremento se experimenta particularmente en los gastos del Ministerio de Salud, de Educación y de la Secretaría de Acción Social (SAS). Así, el gasto promedio anual como porcentaje del PIB en salud fue de 1.2%, en educación de 3.4% y en promoción social de 1%. Los gastos de promoción social fueron destinados, principalmente, a construcción de viviendas urbanas y al inicio del programa *Tekoporá*. Durante este gobierno, el gasto social - calculado sobre la administración central y entidades descentralizadas - arroja una cifra promedio anual de 8% con relación al PIB, un promedio anual de 34% del total de gastos públicos.
35. La administración del Presidente Fernando Lugo (2008-2012)<sup>12</sup>, que constituye la primera alternancia política en el Paraguay, consolida los fundamentos macroeconómicos y focaliza las políticas públicas en el área social. La nueva administración se instala en agosto de 2008 en plena crisis financiera internacional y una severa sequía del 2009 que significó una caída del crecimiento del 4%. Esta situación lleva a implementar una política anti-cíclica importante para contrarrestar los efectos internos y externos, con una posterior recuperación del crecimiento económico. En este gobierno, el gasto público del gobierno central vuelve a aumentar, con una participación del 17% sobre el PIB como promedio anual, implicando un aumento de 3 puntos en comparación al gobierno anterior. De la misma forma, se incrementa la presión tributaria hasta llegar a un promedio anual de 12%, así manteniendo las cuentas fiscales en superávit.

---

<sup>11</sup> Aparte de los ingresos tributarios, el Estado paraguayo recibe anualmente ingresos derivados de las transferencias de royalties y compensaciones por la venta de energía eléctrica de dos hidroeléctricas binacionales.

<sup>12</sup> La duración de este gobierno es hasta junio del 2012.

36. La administración Lugo elaboró dos importantes planes: uno en lo económico y otro en lo social. El Plan Estratégico Económico y Social (PEES 2008-2013), traza los objetivos, metas y resultados esperados en el área económica. Posteriormente se presenta el documento Políticas Públicas para el Desarrollo Social (PPDS 2010-2020), con el objetivo de promover políticas universales de salud y educación; y también políticas focalizadas en familias y grupos en situación de pobreza y exclusión social, potenciando la presencia del Estado.
37. El foco principal de las políticas públicas del gobierno de Lugo consistió en el gasto social como instrumento de reducción de la pobreza, el acceso a los servicios universales por parte de la población vulnerable y el avance de la agenda de equidad social. Estas metas se encontraban contenidas tanto en su programa económico como social. Este último (PPDS) consistía en cuatro ejes: i) la mejora de la calidad de vida; ii) la inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad; iii) el crecimiento económico sin exclusiones; y iv) la eficiencia estatal en la inversión social.
38. Dentro de estos ejes se priorizaron once programas denominados emblemáticos: i) Tekoporá, ii) atención a la niñez (Abrazo), iii) Unidad de la Salud de la Familia (USF), iv) alfabetización de personas jóvenes y adultas, v) seguridad alimentaria para la agricultura familiar, vi) registración de identidad de las personas, vii) subvención para el trabajo temporal; viii) viviendas, ix) agua y saneamiento; x) reforma agraria, y xi) territorio y pueblos indígenas. Las metas y los productos de estos once programas sociales emblemáticos eran monitoreados trimestralmente por el Gabinete Social.
39. Se observó un aumento del gasto social durante este periodo. Así, el gasto social en relación al PIB, para el periodo 2008-2012 – calculado sobre la administración central y entidades descentralizadas – fue de 13% promedio anual, es decir 5 puntos porcentuales más que en el período anterior. Asimismo, la participación del gasto social sobre el total de gastos públicos aumentó 7 puntos porcentuales, ubicándose en un 41% promedio anual.
40. Este incremento del gasto social en el gobierno de Lugo se explica, principalmente, por las siguientes mejoras: i) atención médica gratuita y distribución de medicamentos; ii) aumento de la escolaridad y retención mediante programas de alimento escolar y materiales educativos; iii) aumento significativo del número de familias participando en el programa Tekoporá y iv) la creación de un programa de transferencia de rentas a adultos mayores pobres (Programa Adultos Mayores).
41. En junio de 2012, con un juicio político se destituye al Presidente Fernando Lugo remplazándolo con su Vice-Presidente, Federico Franco. El periodo de catorce meses del gobierno del Presidente Federico Franco (junio 2012 a agosto 2013) se caracterizó por la aceleración de la ejecución presupuestaria y la emisión, por primera vez, de bonos soberanos. Sin embargo, este gobierno descuidó la disciplina fiscal, con una expansión desmedida de gastos, alentada por el clima electoral, lo que dio lugar a déficit fiscales de

1.7 y 2% en los años 2012 y 2013, respectivamente. En este mismo período se incrementaron los gastos sociales en forma discrecional, respondiendo este aumento a motivaciones políticas.

42. La nueva administración del Presidente Horacio Cartes Jara (2013-2018), a partir de un programa de gobierno que promete “Un Nuevo Rumbo”, eslogan de su campaña política, pone énfasis en las inversiones públicas, la generación de empleo a través de la inversión extranjera directa y la lucha contra la pobreza. Con el propósito de recuperar la disciplina fiscal y promover las inversiones públicas, este gobierno promulga dos leyes en el ámbito de la responsabilidad fiscal y las alianzas público-privadas. La primera pretende establecer un límite al déficit fiscal (1.5% del PIB), al incremento del gasto corriente (no mayor del 4% anual más inflación) y al aumento de los salarios públicos, lo cual tendría que ser similar al régimen del sector privado. La segunda ley se orienta a lograr financiamiento del sector privado para una gama amplia de inversiones en obras y servicios públicos.
43. Al mismo tiempo, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 con tres ejes: crecimiento económico inclusivo, lucha contra la pobreza y la inserción de Paraguay en el mundo. Dentro del PND se crea el programa *Sembrando Oportunidades* que incluye proyectos productivos y de creación de empleo, en el área urbana y rural como instrumentos de reducción de la pobreza. Durante los dos primeros años del gobierno (2013-14), el gasto público se sitúa en un promedio anual del 20% sobre el PIB.
44. El sostenimiento y el aumento de los gastos sociales en los próximos años, dependerá de un incremento de los recursos del Estado basado en una mayor recaudación tributaria. Se hacen evidentes los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la administración tributaria (reducción de la evasión impositiva) pero no se observa en el gobierno del Presidente Cartes ninguna estrategia que apunte a la creación de nuevos impuestos o al aumento de los ya existentes. Tampoco se observa una voluntad hacia una reforma que implique una mayor equidad tributaria orientada a la disminución de la regresividad impositiva.

## 2.2 Las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE en comparación con programas de otros organismos internacionales

45. Durante el periodo 2003 a 2014 ha habido nueve operaciones de apoyo presupuestario financiadas, además de la Unión Europea, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM-BIRF) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Dentro de estas operaciones, los desembolsos de la UE se registran como donaciones y los del BID, BM y CAF como préstamos concesionales. Además de estas nueve operaciones, han existido dos operaciones más que no tuvieron desembolsos aunque sí fueron incluidos en el presupuesto

de sus respectivos años fiscales<sup>13</sup> el programa de Modernización de la Gestión Pública (PBL II) financiado por el BID; y el Apoyo al Plan Estratégico Económico y Social con financiamiento de la CAF. Según información del Ministerio de Hacienda los fondos no se desembolsaron porque estos créditos no fueron aprobados por el Congreso.

46. Dentro de este periodo de doce años, se distinguen cuatro etapas:

- Una primera etapa derivada del apoyo por parte de organismos multilaterales para paliar los efectos de la crisis económica que sufrió Paraguay entre 2000 y 2002 cuando su producto interno bruto decreció 3,1% de manera acumulada.
- Una segunda etapa a partir de 2004, cuando la cantidad de recursos provenientes de apoyo presupuestario se mantienen estables en términos nominales, (alrededor de 0.5% del PIB);
- Una tercera etapa de 2009 a 2013, en que se duplican los fondos de Apoyo Presupuestario llegando al equivalente de 1% del PIB para paliar los efectos de la crisis financiera global de 2008-09 y de la sequía en Paraguay de 2012.
- Una cuarta etapa a partir de 2014, en que la cantidad nominal de los apoyos presupuestarios vuelve a cifras similares al periodo 2004 – 2008.

**Tabla 8: Desembolsos de todas las Operaciones de Apoyo Presupuestario 2006 -2014 (Euros Millones)**

Programas de AP (€ Millones)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza	0	7.13	8.14	8.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Programa de Apoyo a la Política Educativa	0	0	0	10.07	15.34	14.35	6.62	0.00	10.00
Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social	0	0	0	0	0	0	10.74	10.26	10.00
<b>TOTAL AP UE</b>	<b>0</b>	<b>7.13</b>	<b>8.14</b>	<b>18.12</b>	<b>15.34</b>	<b>14.35</b>	<b>17.37</b>	<b>10.26</b>	<b>20.00</b>
Programa de Modernización de la Gestión Pública (PBL I)	38.24	21.18	17.65	44.12	44.12	67.35	34.85	63.09	17.65
<b>TOTAL AP del BID</b>	<b>38.24</b>	<b>21.18</b>	<b>17.65</b>	<b>44.12</b>	<b>44.12</b>	<b>67.35</b>	<b>34.85</b>	<b>63.09</b>	<b>17.65</b>
Apoyo Política Desarrollo Sector Publico (DPL I)	2.65	1.32	0.59	50.44	15.15	9.26	48.68	19.26	9.41
Apoyo Política Desarrollo Sector Publico (DPL II)	0	11.32	0.00	0.15	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00

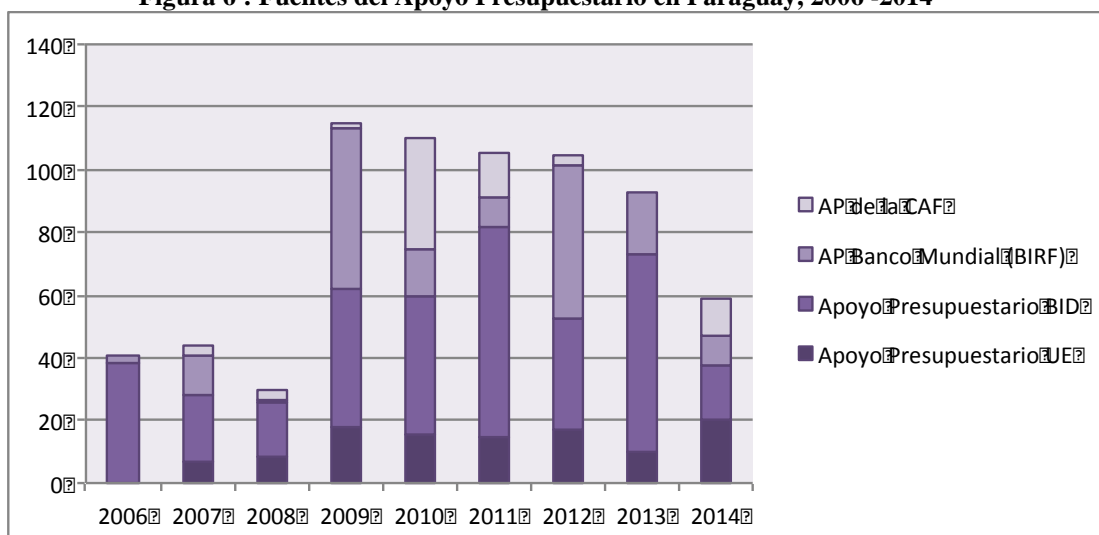
<sup>13</sup> En 2013, 20 mil millones de Guaraníes fueron incluidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la operación CAF “Apoyo al Plan estratégico Económico y Social”, y 337 mil millones de Guaraníes en el PGN 2014 para el PBL II del BID. (Ver capítulo 3.1, en que se considera la predictibilidad de los desembolsos del Apoyo Presupuestario, 2003 -2014.)

Programas AP del Banco Mundial (BIRF)	2.65	12.65	0.59	50.59	15.15	9.26	48.82	19.26	9.41
Apoyo a Inversiones sociales y de Infraestructura	0	3.09	3.24	1.62	35.15	14.26	3.53	0.00	12.06
Programas AP de la CAF	0	3.09	3.24	1.62	35.15	14.26	3.53	0.00	12.06
TOTAL	40.9	44.0	29.6	114.4	109.8	105.2	104.6	92.6	59.1

Fuente: MH (2015), Crédito y Deuda Pública.

47. El periodo de evaluación, 2006 – 2014, cubre efectivamente las últimas tres etapas del periodo, en que Paraguay se beneficiaba del apoyo presupuestario. Como se puede ver en la Tabla 8, que presenta el valor en millones de Euros nominales de los desembolsos de AP efectuados por todos los organismos internacionales, los desembolsos de la UE representan un porcentaje modesto sobre el total. Sólo en el año 2014 la UE representa la fuente principal de apoyo presupuestario, cuando los desembolsos totales se redujeron de forma significativa.

Figura 6 : Fuentes del Apoyo Presupuestario en Paraguay, 2006 -2014



Fuente: MH (2015), Crédito y Deuda Pública.

48. La Tabla 8 y el gráfico correspondiente (Figura 6) también reflejan la diferencia, con respecto al AP, en los respectivos objetivos de la UE y de los otros organismos: mientras que el BID, el Banco Mundial y la CAF han utilizado el AP como un instrumento macroeconómico de estabilización anti-cíclica, para la UE, el AP ha sido un instrumento de apoyo a la implementación de políticas particulares (de reducción de pobreza, de educación y de protección social) y no demuestra ninguna tendencia anti-cíclica en su estructura de desembolsos.

49. Los Convenios de Financiamiento de las operaciones de la UE confirman este enfoque en los objetivos. El equipo de evaluación no tuvo acceso a los documentos correspondientes del BID, del BM y de la CAF pero las entrevistas con estos organismos confirmaron el

enfoque anti-cíclico de las operaciones, aunque incluían también atención a cuestiones estructurales macroeconómicas (reformas tributarias, y promoción de la inversión privada.) Estas entrevistas también confirmaron el escepticismo de los miembros del Congreso hacia el uso de créditos para motivos puramente anti-cíclicos.

50. La demora en la aprobación por el Congreso de los créditos del AP previstos para el 2009 hizo que parte de estos desembolsos no se efectuaran hasta el 2010, cuando la economía ya se recuperaba de la crisis global financiera del 2008-09, como consecuencia de la subida de los precios de los productos primarios de exportación de Paraguay. De forma similar, los créditos de AP previstos por la CAF y el BID para paliar los efectos de la sequía del 2012 nunca fueron aprobados por el Congreso. Estas decisiones del Congreso limitaron el impacto anti-cíclico del AP de estos organismos pero también redujeron el nivel de endeudamiento que los créditos hubieran producido. En la realidad, el relanzamiento de la economía después de las recesiones del 2008-09 y 2012-13 fue rápido, demostrando que mayores gastos públicos anti-cíclicos no fueron finalmente necesarios. (Ver Capítulo 4 sobre la gestión macroeconómica.)
51. No hay evidencias de un proceso formal de coordinación de las operaciones de AP por parte de los organismos internacionales. Las entrevistas del equipo evaluador confirmaron la existencia de procesos informales de coordinación pero no hubo ningún memorándum de entendimiento u otro proceso formal de coordinación. No obstante, esto no parece haber sido un impedimento al logro de los objetivos respectivos de los AP de los cuatro organismos internacionales. El fuerte liderazgo del Gobierno en el proceso de concepción e implementación de los AP redujo la necesidad de introducir sistemas más formales de coordinación, sobre todo en un entorno con pocos organismos de Cooperación Internacional.

### 2.3 La adecuación del diseño de las operaciones de Apoyo Presupuestario al contexto de Paraguay

52. El inicio de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE coincidió con un periodo favorable, sobre todo en relación a tres aspectos clave:
- Entre 2003 y 2008, se restableció una gestión macroeconómica prudente después de una etapa de estancamiento y recesión prolongada entre 1990 y 2003.
  - La administración del Presidente Lugo (2008-2013), que constituye la primera alternancia política en el Paraguay, consolida los fundamentos macroeconómicos y focaliza las políticas públicas en el área social. Se formulan políticas públicas y estrategias nacionales en los sectores sociales y de educación.

- Se aumenta de forma sensible el peso de los gastos sociales en el presupuesto: gastos en Promoción & Acción Social subieron de 0.3% del PIB en 2005 a 3.26% en 2013, y en Educación de 4% del PIB en 2005 a 5.2% en 2013<sup>14</sup>.
53. En este contexto, los tres programas de apoyo presupuestario de la UE ayudaron en formalizar las estrategias sociales y definir un Plan de Acción de reformas para la GFP. En un entorno, considerado (por los académicos paraguayos y los funcionarios de este periodo entrevistados) de baja capacidad de planificación y programación, los tres AP ayudaron a ordenar la agenda del área social.
54. Parece haber sido acertada la estrategia de iniciar el AP con una operación de Apoyo Presupuestario General (APG) – apoyando la estrategia de reducción de pobreza, para luego profundizar el enfoque a través de Apoyos Presupuestarios Sectoriales (APS) en Educación y Protección Social. Esto permitió un apoyo de la UE , durante la fase del APG, a la evaluación de la calidad de las finanzas públicas (por medio de un análisis PEFA ejecutado en colaboración con el BID y el Banco Mundial) y al desarrollo de un Plan de Acción de reformas para la GFP. Este esfuerzo fue impulsado en parte por el hecho que un avance continuo y evidenciado en el fortalecimiento de la GFP es un criterio de elegibilidad para los AP de la UE, y en parte por los propios intereses del Gobierno. Esta fase inicial también permitió un apoyo de la UE a la elaboración de las estrategias sectoriales en educación y protección social haciendo hincapié en cuestiones de género, pobreza y equidad social.
55. Resultó fructífera la combinación de los AP de la UE focalizados en políticas sociales y los AP de otros organismos internacionales focalizados en la estabilidad macroeconómica. La recuperación rápida de los precios de productos primarios de exportación redujo de forma significativa la severidad de las crisis de 2008-09 y 2012. No obstante, las operaciones de apoyo presupuestario anti-cíclico del BID, del Banco Mundial y de la CAF paliaron los efectos inmediatos de estas crisis y permitieron al Gobierno de Paraguay de mantener los gastos sociales, lo que muy probablemente no hubiera sido posible solo con el financiamiento más modesto de las operaciones de AP de la UE.

---

<sup>14</sup> Nos referimos a los gastos en estas respectivas funciones presupuestarias. El análisis se presenta en más detalle en el capítulo 4.



### 3. La calidad de los insumos y los efectos inmediatos del Apoyo Presupuestario

***PdE 2.1 ¿En qué medida han contribuido los insumos financieros y no-financieros del AP a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de Paraguay, en términos de espacio fiscal, de oportunidades para el diálogo y para el perfeccionamiento de políticas públicas, y de oportunidades para mejorar la eficiencia y eficacia de la Cooperación Internacional (CI)?***

#### 3.1 Los fondos del AP: su importancia y previsibilidad

Tabla 9: Importancia del Apoyo Presupuestario de la UE con relación al PIB, Gasto, Ingreso y Ayuda Oficial al Desarrollo, 2003-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Total AP UE sobre el PIB	0.07 %	0.06 %	0.16 %	0.10 %	0.08 %	0.09 %	0.05 %	0.09 %
% Total AP UE sobre Gasto Público	0.5%	0.5%	0.9%	0.6%	0.5%	0.4%	0.2%	0.4%
% Total AP UE sobre el AOD	6.1%	6.9%	11.7 %	10.2 %	12.7 %	12.8 %	7.0%	6.1%
% Total UE / Educación	N/A	N/A	2.1%	2.5%	1.9%	0.7%	0.0%	1.1%
% Total UE / Programas sociales	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	2.5%	2.3%	1.9%
% Total UE (AP I + III)/ Gasto Social	0.6%	0.5%	0.5%	0.0%	0.0%	0.3%	0.3%	N/A

Fuente: SITUFIN para PIB, Gasto e Ingresos, y OCDE para AOD.

56. A nivel macro la importancia del apoyo presupuestario de la UE es muy limitada ya que de media ha constituido el 0,09% sobre el PIB y el 0,5% sobre el total del gasto del Gobierno Central para el periodo 2007-2014. La importancia de las tres operaciones de AP de la UE respecto a diferentes variables como el PIB, el total del gasto del Gobierno Central, el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y el presupuesto de las funciones<sup>15</sup> apoyadas se presenta en la Tabla 9.

57. Más significativo – pero tampoco muy elevado – es el peso del AP de la UE en relación a los principales presupuestos de las políticas apoyadas. Durante el periodo de vigencia de la operación de apoyo presupuestario a la política educativa, el peso relativo del APS fue el

<sup>15</sup> Presentamos los detalles de gastos por función, aplicando la clasificación estándar “COFOG” apoyado por el Fondo Monetario Internacional. Esto se hace por dos razones: primero, porque han habido cambios durante el periodo de evaluación en las organizaciones e instituciones que conforman los sectores de educación y (sobre todo) de protección social, los cuales dificultan el análisis sectorial de los gastos en base a una clasificación administrativa. En segundo lugar, el análisis por función se considera más preciso, ya que resta los gastos de (la función de) administración que formarían parte de los gastos sectoriales por institución y agrega gastos gestionados por instituciones de otros sectores, que corresponden a las funciones de educación y protección social.

1,4% del total del presupuesto de educación. El porcentaje de la operación APS de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social sobre el total del presupuesto de programas sociales ha sido en media el 2,2% durante los tres años considerados. Si valoramos conjuntamente la operación APS de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social y la del APG de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza, el total del apoyo representó en media el 0,3% del total del Gasto Social<sup>16</sup>. El peso relativo de las operaciones de apoyo presupuestario de la UE respecto al total de la AOD es mayor, llegando a ser el 12,8% en 2012 y representado en media el 9,6% del total de la AOD durante el periodo 2007 – 2014.

58. Si tomamos en cuenta el impacto de los fondos de todos los apoyos presupuestarios, su importancia sobre el PIB en los últimos doce años ha representado el 0,6%<sup>17</sup> de media. (Tabla 10.) Los años en los que mayor peso tuvo el apoyo presupuestario total son en aquellos que coinciden con un crecimiento menor del PIB o incluso decrecimiento (como en el caso de 2003 o 2009). Como se ha explicado en el Capítulo 2, esto refleja el uso por el BID, el Banco Mundial y la CAF del apoyo presupuestario como instrumento anti-cíclico de estabilización macroeconómica.

59. Comparando la importancia del apoyo presupuestario con el gasto y el ingreso público (Tabla 10), vemos que el comportamiento ha sido muy similar respecto a ambas variables dado que pese a las dificultades Paraguay ha demostrado un compromiso con la disciplina fiscal. Por la parte del gasto, los desembolsos de todos los apoyos presupuestarios han supuesto en media 3,6% del Gasto Público, siendo los años 2003, 2009 y 2010 aquellos en los que el peso relativo ha sido mayor. Por la parte del ingreso, las tendencias son muy similares a las de gasto, representando el apoyo presupuestario en media el 3,6% del ingreso entre 2003 y 2014.

**Tabla 10: Importancia del Apoyo Presupuestario total con relación al PIB, Gasto, Ingreso y Ayuda Oficial al Desarrollo, 2003-2014**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Total AP sobre el PIB	1.1 %	0.5 %	0.5 %	0.5 %	0.4 %	0.2 %	1.0 %	0.8 %	0.7 %	0.6 %	0.5 %	0.3 %
% Total AP sobre Gasto Público	7.1 %	3.5 %	3.2 %	3.0 %	2.9 %	1.8 %	5.6 %	4.8 %	3.8 %	3.0 %	2.6 %	1.4 %
% Total AP / Ingreso Corriente	7.6 %	3.2 %	3.0 %	2.9 %	2.8 %	1.6 %	5.7 %	4.6 %	3.8 %	3.4 %	2.9 %	1.6 %
% Total AP sobre el AOD			42%	44%	37%	27%	73%	83%	109 %	91%	73%	

<sup>16</sup> El Gasto Social considerado aquí es la suma de las funciones de Educación y Cultura, Salud, Promoción y Acción Social y Seguridad Social. Fuente: Boost, MH/ Banco Mundial.

<sup>17</sup> Es necesario destacar que el crecimiento en los periodos de expansión de la economía paraguaya ha estado marcado por tasas de crecimiento muy elevadas (13% en 2010, 14% en 2014). Este hecho explica en gran parte la varianza del peso del total de los AP relativo al PIB.

Fuente: SITUFIN para PIB, Gasto e Ingresos, y OCDE para AOD.

60. En relación al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el apoyo presupuestario ha representado en media el 64%. Como ya se ha comentado anteriormente, parece ser que el AP ha sido una modalidad utilizada en gran medida para apoyar políticas anti-cíclicas en momentos puntuales (particularmente en 2003, 2009 y 2010). Es llamativo el nivel de varianza del peso del apoyo presupuestario total sobre la AOD durante el periodo, representando el 27% en 2008 y el 109% en 2011<sup>18</sup>. Este contraste puede ser explicado en parte porque Paraguay pasó de recibir un volumen de AOD neta per cápita superior a la media de los países en desarrollo de América Latina y el Caribe entre 2007 y 2009 (23% superior en 2009), a recibir una cantidad considerablemente inferior a la media en 2011 (36% inferior)<sup>19</sup>.

## La predictibilidad del Apoyo Presupuestario

61. La Figura 7 analiza la predictibilidad del total de los apoyos presupuestarios. La tabla correspondiente permite el análisis de la predictibilidad del apoyo presupuestario de la UE en contraste con el resto de operaciones de apoyo presupuestario. Medimos la predictibilidad de cada operación a través de la diferencia entre los desembolsos realizados y los recursos del apoyo presupuestario que fueron programados en el momento de aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN). Los porcentajes muestran lo que fue desembolsado respecto a lo presupuestado.

**Figura 7: Predictibilidad del total de las operaciones de Apoyo Presupuestario (agregado de los desembolsos actuales como porcentaje de lo programado en el PGN)**

<sup>18</sup> Nótese que no todo el Apoyo Presupuestario concesional es considerado AOD, lo que explica que el porcentaje pueda ser superior al 100%.

<sup>19</sup> Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.PC.ZS>.



Fuente: MH (2015), Crédito y Deuda Pública.

62. La media de desembolso de las operaciones de AP de la UE en el periodo 2007–2012 fue del 166%, lo que manifiesta una subestimación sistemática de fondos en la elaboración del presupuesto. Esto se explica por la naturaleza del diseño de las operaciones de apoyo presupuestario de la UE, lo que hace que tan sólo la parte correspondiente al tramo fijo de cada operación sea considerada dentro de la elaboración del presupuesto para el año en curso. Según esta práctica, los tramos variables representan una disponibilidad de fondos adicional en el caso de ser cumplidos los indicadores acordados. En Paraguay, la práctica que se ha establecido es de introducir un suplemento al presupuesto durante el proceso de ejecución, una vez que el valor de los tramos variables es conocido. Normalmente, esta práctica no es aconsejada por la UE porque reduce la predictibilidad de los fondos del AP, lo que a su vez podría incidir en la eficiencia del gasto público financiado con estos flujos. Dado que en Paraguay el valor de los tramos variables de la UE es muy limitado con respecto al total del gasto público, éstos efectos son menos importantes. Es notable que ninguno de los actores del Ministerio de Hacienda que fueron entrevistados por el equipo evaluador hizo referencia a problemas de esta naturaleza.
63. Tomando todas las operaciones en consideración, el nivel de predictibilidad estuvo cerca del 57% en media durante el periodo 2003–2014, poniendo de manifiesto una significativa falta de predictibilidad para un porcentaje elevado de los fondos disponibles. En el periodo de evaluación (2006-2014) la media fue 60%, mostrando cierta mejoría en los años en los que el apoyo de la UE estuvo operando, pero esto se debe en gran parte al hecho de que los desembolsos anuales del AP de la UE han sido siempre superiores al nivel inicialmente presupuestado, como consecuencia del sistema de presupuestación de los tramos variables.

64. En las evaluaciones de apoyo presupuestario, es práctica común analizar no sólo la predictibilidad anual del apoyo presupuestario, sino también dentro de cada año (trimestralmente por regla general). En este caso, dado que el peso relativo del apoyo presupuestario es bajo y no se ha detectado un problema de predictibilidad intra-anual en las entrevistas, no se ha incluido el análisis.
65. La modalidad apoyo presupuestario en Paraguay se comporta de manera más predecible si se compara con la modalidad proyectos. Según datos del Banco Mundial<sup>20</sup>, en Paraguay hubo 5,494 proyectos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) entre el 2000 y 2012. De ellos, 537 millones de dólares fueron ejecutados respecto a los 1,667 millones que fueron comprometidos. Esto arroja una cifra global de 32% de predictibilidad, sensiblemente menor que la media de la modalidad apoyo presupuestario para el mismo periodo (56%).

### 3.2 El diálogo y la selección de los indicadores de desembolso: su pertinencia y calidad

66. Las operaciones de Apoyo Presupuestario requieren generalmente del establecimiento de una estructura de diálogo entre las autoridades y la UE. Como mínimo, esta estructura debe permitir a la UE explicar las condiciones de desembolso para los tramos fijos y variables del AP, acordar con las autoridades los indicadores específicos para el desembolso de los tramos variables, monitorear el cumplimiento de estos indicadores específicos y transmitir a las autoridades las decisiones tomadas con respecto al valor de los desembolsos y el razonamiento en el que se basan estas decisiones. En el caso de Paraguay, la estructura de diálogo para las tres operaciones de AP de la UE cumplió más que adecuadamente con estos requisitos mínimos.
67. Sin embargo, los objetivos del diálogo en los AP de la UE van más allá de los requisitos mínimos. En particular, se pretende utilizar el diálogo UE-Autoridades como un canal de influencia para mejorar los procesos *internos* de diálogo y de elaboración de políticas – fortaleciendo, por ejemplo, el uso de evidencias de impacto en la mejora de las políticas Públicas, abriendo espacios para la participación coordinada de distintos actores pertinentes, y contribuyendo en la mejora de la concepción y la implementación de las políticas Públicas.

---

<sup>20</sup> [www.openaiddata.org](http://www.openaiddata.org)

68. Con esta óptica de evaluación en mente, se presenta en esta sección una descripción de la estructura de diálogo creada para la gestión y el monitoreo de las operaciones de AP, y se valora la calidad y la influencia de este diálogo<sup>21</sup> con respecto a los siguientes criterios:

- La regularidad y la formalidad del cuadro de diálogo: en particular, en qué medida se estructura en base a reuniones regulares y agendas acordadas;
- El contenido del diálogo: en qué medida se concentra en cuestiones estratégicas o operacionales, que son importantes para la concepción y la implementación de las políticas Públicas apoyadas por las operaciones de AP;
- La participación de actores pertinentes en los procesos de diálogo – en particular, de los actores pertinentes del Gobierno, y según lo apropiado, de los otros organismos de la Cooperación Internacional, del sector privado y de la sociedad civil;
- Los costos de transacción asociados al proceso de diálogo;
- La calidad y la pertinencia de los indicadores de desembolso para las operaciones del AP, dado que la selección y monitoreo de estos indicadores forma una parte integral del diálogo EU-Gobierno de Paraguay; y
- Las indicaciones que el diálogo EU-Gobierno tuvo un impacto sobre la concepción de las políticas públicas en los sectores apoyados y/o sobre la implementación de estas políticas.

### La estructura de diálogo, su contenido y su calidad

69. Los actores entrevistados por el lado del gobierno y de la DUE reportan que, una vez iniciadas las operaciones AP (es decir a partir de 2007), el diálogo se estructuró de manera formal en torno a tres momentos del año: una reunión a mediados de año para evaluar el progreso hacia los indicadores de desembolso, una segunda en el momento de la entrega por parte del Gobierno de la petición de desembolso anual y una tercera tras recibir los comentarios a la misma por parte de la sede de la UE en Bruselas. Además, hubo intercambios detallados sobre la organización y gestión de varios estudios vinculados a las operaciones AP – en particular, las dos evaluaciones PEFA llevadas a cabo en 2007 y 2011, y los estudios preparados a través de asistencia técnica financiada por el AP de la UE, vinculados principalmente al desarrollo de las políticas sectoriales en educación y protección social (Ver sección 3.3 y la Tabla 12).

<sup>21</sup> La evaluación del proceso de diálogo se ha basado en entrevistas detalladas con los diferentes actores que han estado involucrados en el diálogo en distintos momentos y en un análisis de la documentación disponible sobre las operaciones AP y sus indicadores de desembolso. La documentación disponible no estaba del todo completa y no permitió analizar en detalle, entre otras cosas, la justificación formal de los cambios en los indicadores de desembolso introducidos durante el proceso de ejecución.

70. Con respecto a su contenido, el diálogo giró en torno a los avances en el desarrollo y la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP), del Plan Nacional de Educación, de la Política de Desarrollo Social y del programa de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas. La formulación de estas políticas y estrategias era una condición de base para el inicio de las operaciones AP y se reporta que en los años 2006 – 2010, cuando se estaban formulando estas políticas, los intercambios entre oficiales de la UE y los actores pertinentes del gobierno fueron frecuentes, aunque principalmente informales.
71. Una vez establecidas estas políticas de base, a partir de 2011, el diálogo fue en gran parte limitado al análisis del cumplimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos de los tramos variables, y de los potenciales cambios en estos. Por lo tanto, aunque los temas eran parecidos, la calidad del diálogo en años más recientes dependió en gran parte de la calidad y la pertinencia de los indicadores de desembolso, las cuales analizamos a continuación. En este segundo periodo, se reporta que la frecuencia de los intercambios informales disminuyó de forma significativa; además, el hecho que hubo menos proyectos de asistencia técnica<sup>22</sup> redujo la oportunidad para intercambios sustantivos sobre cuestiones de política entre la UE y el gobierno.
72. Con respecto a la regularidad del diálogo, su contenido, los participantes y los costos de transacción asociados, valoramos la calidad del diálogo de la forma siguiente:
- El diálogo fue adecuadamente estructurado en torno a tres reuniones formales por año y en sus años iniciales (2006 – 2010) fue respaldado por frecuentes intercambios informales. Desde 2011, sin embargo, la frecuencia de los cambios informales disminuyó y esto parece haber restringido el alcance del diálogo y su fluidez<sup>23</sup>.
  - El enfoque del diálogo fue estratégico – focalizado en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, el Plan Nacional de Educación, la Política Pública de Desarrollo Social y el programa de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas. Al mismo tiempo, el alcance del diálogo fue prudentemente modesto, evitando una cobertura excesiva de distintos sectores y temas, y permitiendo a otras agencias como el FMI, Banco Mundial y BID liderar el diálogo en temas conexos como la gestión macroeconómica.

<sup>22</sup> Esto ocurrió por dos razones: primero, porque hubo cierta insatisfacción por parte del MEC con la calidad de la asistencia técnica (AT) brindada a través del PASEP, lo que hizo que no todos los fondos de AT disponibles se utilizaron; y, segundo, porque el PAPPDS, que empezó en 2012, no incluyó recursos para AT.

<sup>23</sup> Una mayoría de los actores pertinentes entrevistados expresaron esta opinión. No obstante, no hubo consenso sobre esta cuestión y el número de entrevistados fue limitado; por lo tanto, tendríamos que calificar la evidencia para esta conclusión como 'indicativa pero no conclusiva'. (Ver Tabla 7.)

- La participación en el diálogo fue esencialmente bilateral, con la participación de oficiales de la Delegación de la UE y de la sede de la UE por un lado y oficiales del Ministerio de Hacienda y de todas las instituciones sectoriales involucradas por otro. Esta estructura fue respaldada por contactos paralelos entre la UE y otras agencias de cooperación, además de entre el Gobierno y actores del sector privado y la sociedad civil, y el Gobierno y otras agencias de cooperación. Aunque algunos de los actores entrevistados – incluyendo la Ministra de Educación – expresaron su interés en ampliar las estructuras de diálogo, por ejemplo a través de mesas sectoriales de coordinación, la estructura que tuvo lugar parece haber permitido un nivel adecuado de coordinación de actores, sin generar los altos costos de transacción comúnmente asociados a las grandes estructuras de coordinación de diálogo.
- Con respecto a los costos de transacción asociados al proceso de diálogo, no se ha podido hacer ninguna estimación formal de ellos pero todas las indicaciones pertinentes sugieren un proceso de diálogo eficiente, con bajos costos de transacción: el número de indicadores de desembolso es modesto ( 8, 10 y 7 respectivamente para las tres operaciones), los informes anuales de valoración son concisos, y, tal vez lo más importante, ningún actor entrevistado hizo mención a procesos administrativos innecesarios o a reuniones inútiles.

## Calidad y Pertinencia de los indicadores de desembolso

73. La definición, valoración y seguimiento de los indicadores de desembolso para los tramos variables constituye un elemento central del proceso de diálogo. Por lo tanto, la calidad del mismo en años más recientes ha dependido en gran parte de la calidad y la pertinencia de los indicadores de desembolso, y del grado de cumplimiento de las metas acordadas. Aquí, analizamos estas cuestiones para cada una de las operaciones de AP de la UE. Nótese que las metas anuales de cada indicador estaban recogidas en los respectivos convenios de financiación y sus adendas. El equipo evaluador no tuvo acceso a un juego completo de estos CdF y sus adendas lo que ha dificultado un análisis pormenorizado de la evolución y cumplimiento de cada indicador.
74. En el marco del Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP), para el desembolso de los tramos variables, además de cumplir con los criterios de elegibilidad de los tramos fijos, se debía mostrar avances en ocho indicadores específicos:
- (i) desarrollo y aplicación de una metodología de presupuesto multianual,
  - (ii) desarrollo e implementación de una metodología e instrumentos para la administración de bienes del Estado,
  - (iii) incremento en la participación del gasto social en el gasto total ejecutado,



- (iv) puesta en marcha y operación del Fondo de Equidad Social (FES),
  - (v) incremento en el porcentaje de personas con acceso a agua potable en los 64 municipios focalizados,
  - (vi) incremento en el porcentaje de personas con acceso a saneamiento básico en los 64 municipios priorizados,
  - (vii) incremento en el porcentaje de cobertura del parto institucional en los 64 municipios priorizados, ,
  - (viii) incremento en la tasa bruta de alumnos, con respecto a la población total de la zona, que accede a los grados que corresponden a la educación escolar básica. ,
75. De estos indicadores, se cumplieron las metas acordadas, excepto en el caso del indicador de acceso a saneamiento básico en los 64 municipios priorizados. Los demás indicadores han tenido una evolución positiva: el gasto social aumentó de forma constante y pasó a ser un elemento central en la asignación de recursos. Se implementó el Fondo de Equidad Social (FES) gestionado por la DIPLANP, se incrementó el porcentaje de cobertura de parto institucional, y se incrementó el porcentaje de personas con acceso a agua potable en los 64 municipios focalizados.
76. En el caso del Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP), para los tramos variables, además de cumplir con los criterios de elegibilidad de los tramos fijos, se debía mostrar avances en los siguientes diez indicadores específicos:
- 1) Incremento en la tasa neta de escolarización media,
  - 2) Incremento en la tasa de egreso de la educación escolar básica,
  - 3) Incremento en la tasa de aprobación del tercer ciclo de la educación escolar básica (sustituido en el adenda por incremento en la tasa de aprobación promedio del tercer ciclo de la educación escolar básica considerando todos los periodos de evaluación),
  - 4) Mejora en la ejecución del gasto de capital del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (sustituido en el adenda por incremento en el porcentaje de ejecución del gasto corriente no salarial del MEC),
  - 5) Incremento del gasto no salarial (corriente y de inversión) sobre el presupuesto del MEC, en 2009 (sustituido en el adenda por utilización de la metodología de micro-planificación para la ejecución de los fondos asignados a los gobiernos locales (municipios) para la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas),
  - 6) Incremento en el número de escuelas que brindan el tercer ciclo de educación escolar básica que rinden cuentas públicas,
  - 7) Adecuación del anexo de personal del presupuesto del MEC a la tabla de categorías de denominación y remuneración vigente en el Ministerio de Hacienda (MH),
  - 8) Fortalecimiento de la programación presupuestaria plurianual,
  - 9) Fortalecimiento de la programación presupuestaria por resultados,
  - 10) Fortalecimiento del sistema de tesorería.

77. Todos los indicadores expresados como una tasa (porcentaje) de la población objeto se vieron condicionados por la cuestionable fiabilidad estadística del denominador de la fórmula. El cálculo de alumnos y población se basa en proyecciones del censo de 2002 y los oficiales del MEC estiman que hay una sobreestimación del número de niños en edad escolar. Los indicadores 1 a 3 están relacionados con los resultados en matriculación, egreso y aprobación de los alumnos. En lo que a ellos respecta, si bien se observaron ciertas tendencias positivas, resultó difícil estimar el alcance efectivo de las metas establecidas, dado la falta de consenso sobre el denominador – es decir sobre el número de niños en edad escolar.
78. La ejecución del PASEP observó en su comienzo algunos avances rápidos en lo que se refiere a la mejora en procesos. Los indicadores 4, 5 y 6, calificados como de resultado institucional y los indicadores 7 a 10, denominados “de proceso” en el CdF, no presentaron problemas metodológicos para su medición. La meta de ejecución de gastos de capital del MEC para todo el periodo de implementación se superó con creces en el primer año. Se incrementó el gasto corriente respecto a la línea de base de 2009. La rendición de cuentas de las instituciones se comenzó a dar, aunque con un alcance limitado. Se inició la implantación del Presupuesto por Resultados en el MEC con la formulación de una estructura programática dividida en programas “de administración”, “de acción” y “de inversión”. Finalmente, el Sistema de Tesorería fue fortalecido.
79. Los incumplimientos de algunas metas durante los primeros tres años causaron que los desembolsos de los Tramos Variables realizados fueran parciales (€18.5 millones sobre un máximo inicial de €24 millones). Sin embargo, al cierre del proyecto se había desembolsado €28 millones de los €28.5 disponibles como Tramos Variables - gracias a la recuperación de los remanentes en el “tramo escoba” de 2014, al aumento de fondos y a la mejora notable del cumplimiento de metas a partir de las modificaciones introducidas en el adenda al CdF.
80. En el caso del Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (2010-2014), para el desembolso de los tramos variables, además de cumplir con los criterios de elegibilidad de los tramos fijos, se debía mostrar avances en los siguientes siete indicadores específicos, que no se modifican sustancialmente entre el CdF original y el adenda:
- 1) Incremento en el número de personas con identificación,
  - 2) Incremento en el acceso de la población a las instituciones públicas de salud,
  - 3) Incremento en el acceso a saneamiento básico de los hogares en el área rural,
  - 4) Incremento en el número de jóvenes en situación de pobreza capacitados para el trabajo,

- 5) Incremento en el número de familias productoras incorporadas al Programa de Producción de Alimentos del Plan de Acción de la Reforma Agraria,
- 6) Implementación del Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación,
- 7) Implementación del presupuesto por resultados en programas prioritarios.

81. De estos indicadores, se registraron problemas de medición del indicador de incremento en el acceso a instituciones públicas de salud (meta que no se cumplió), debido al hecho que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no medía adecuadamente ese indicador. Sin embargo, cabe destacar aquí que en el mismo periodo de tiempo se incrementaron de forma importante el número de unidades de salud familiar (700 USF construidas entre 2010 y 2011) gracias a los fondos del apoyo presupuestario. El indicador de incremento en el número de jóvenes capacitados para el trabajo (correspondiente al programa *Ñamba'apo*) también fue sujeto a discusión en las reuniones entre la DUE y el Gobierno de Paraguay, en la medida de que se cerró el programa, y que se encontraron problemas en los registros por parte de la Secretaria Nacional del Empleo (SENADE). Por tanto, se suspendió el indicador en 2013.

82. Para los tres programas, nuestras conclusiones respecto al cumplimiento de las metas, y la pertinencia y calidad de los indicadores son las siguientes:

- La tasa de cumplimiento de las metas anuales acordadas para los indicadores de desembolso de los tramos variables fue alta, representando un promedio anual de 6.7 sobre 8 para el PALFP (84%), 6.5 sobre 10 para el PASEP (65%), y 5 sobre 7 para el PAPPDS (71%)<sup>24</sup>.
- La pertinencia de los indicadores también ha sido alta. En primer lugar, su diseño deriva de las políticas nacionales y de las prioridades identificadas por las instituciones liderando la implementación de las mismas. Segundo, el hecho que ha habido relativamente pocos cambios en la definición de los indicadores durante el proceso de gestión (a través de enmiendas a los convenios de financiación) sugiere que los indicadores originales se consideraban pertinentes (3 de los 10 indicadores PASEF se cambiaron y 2 de los 7 indicadores PAPPDS se modificaron de forma menos sustancial.)
- La calidad de los indicadores ha sido más variable. La mezcla de indicadores de resultado, de producto y de procesos administrativos y financieros parece adecuada pero el hecho de que no fueron medibles tres de los indicadores originales del PASEF y uno de los del PAPPDS indica cierta falta de calidad en la definición de los indicadores.

<sup>24</sup> Restando los indicadores que resultaron no medibles, las tasas de cumplimiento serían más o menos 84 % para el PALFP, 93 % para el PASEP y 83 % para el PAPPDS.

De otra parte, la alta tasa de cumplimiento – de más de 85% de los indicadores medibles – puede sugerir un nivel de ambición relativamente bajo en la definición de las metas. Apoyando esta hipótesis, uno de los actores entrevistados en el Ministerio de Hacienda comentó:

*“Los indicadores son muy básicos, se enfocan demasiado en procesos y en productos inmediatos y no bastante en resultados; tampoco hay indicadores midiendo la calidad de los servicios públicos.”*

83. Otros actores confirmaron su acuerdo con esta apreciación, aunque en entrevistas con el Ministerio de Educación y el Gabinete Social se indicó lo contrario. Al nivel sectorial, la apreciación parece ser por una parte que las metas para los AP no deben ser diferentes a las que están incorporadas en las estrategias sectoriales y por otra parte que el hecho de exceder una meta por buen desempeño constituye un fuerte incentivo en sí, sin arriesgar la pérdida de recursos adicionales para el sector. Finalmente, lo que importa para la evaluación son los efectos que han tenido la selección de los indicadores sobre los procesos de elaboración e implementación de políticas Públicas – lo que es la cuestión que analizamos a continuación.

## La influencia del diálogo sobre los procesos de elaboración e implementación de políticas

84. Hay fuertes evidencias<sup>25</sup> que el proceso de diálogo tuvo impactos positivos a tres niveles:

- 1) En la apropiación por parte del gobierno del proceso de definición de políticas y de metas de desempeño a medio plazo;
- 2) En el desarrollo de procesos colaborativos entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales y entre las distintas instituciones trabajando en la provisión de los servicios básicos vinculados a la política de protección social; y
- 3) Como consecuencia, en el fomento de mayor pertinencia y coherencia en las acciones de los dos sectores.

85. Las autoridades entrevistadas valoraron que el enfoque del diálogo y la selección de indicadores fueron abiertos. En particular, los actores del gobierno involucrados en el diálogo reportaron un alto nivel de apertura y de receptividad de parte de la UE:

*“El diálogo fue mucho más abierto con la UE porque la UE no tenía una agenda que vender”...*

<sup>25</sup> Estas evidencias incluyen testimonios de los actores entrevistados y comunicaciones internas del gobierno que demuestran el nivel de coherencia y coordinación en estos temas. El anexo 2 del Volumen II, presenta más detalle sobre las fuentes de información.

*“La UE se pactó en fortalecer una política de protección social y no unas actividades particulares”.*

86. En este contexto, la selección de los indicadores de desembolso no surgió de afuera sino de un proceso interno colaborativo entre las instituciones sectoriales pertinentes - el MEC, el Gabinete Social y los otros actores en el sector de Protección Social – y el Ministerio de Hacienda. Ninguno de los actores del gobierno entrevistados reportó que hubiera circunstancias de presión por la UE por seleccionar indicadores particulares: más bien, el papel de la UE fue de establecer un marco de medición de los indicadores y un proceso de supervisión externo y objetivo.
87. Las autoridades entrevistadas valoraron que el establecimiento de los indicadores de desembolso de los tramos variables tuvo un impacto importante sobre el diálogo interno al Gobierno de Paraguay. En particular, favoreció los intercambios entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales a cargo de los indicadores. La selección de los indicadores para los tramos variables se hacía en primer lugar entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales – en el caso del PALFP y del PAPPDS bajo la coordinación del Gabinete Social - para luego ser propuestos a la Delegación de la Unión Europea y a la oficina a cargo en Bruselas.
88. La forma en que el gobierno decidió asignar los fondos provenientes de los AP introdujo incentivos adicionales para cumplir con las metas de los tramos variables y para establecer la coordinación inter-institucional necesaria para conseguir este objetivo. Aunque desde el punto de vista de la UE, los fondos de los AP no están pre-asignados, se decidió asignarlos de forma transparente a las distintas instituciones, que tendrían la responsabilidad de cumplir con las metas definidas para los tramos variables. Por lo tanto, ciertos programas recibían fondos suplementarios provenientes de los tramos fijos del AP para el cumplimiento de las metas establecidas para los tramos variables. Una vez alcanzadas las metas previstas por los indicadores, se premiaba a los ministerios o programas que habían conseguido alcanzarlas, otorgándoles recursos suplementarios proveniente de los fondos de los tramos variables del AP como incentivo a seguir mejorando sus resultados.
89. Este proceso de definición de metas y de asignación de fondos AP para incentivar su cumplimiento fomentó una mayor coherencia y pertinencia de las acciones de los sectores. En el caso de protección social, estas acciones se enfocaron sobre programas prioritarios donde se habían identificado debilidades, vinculadas con el piso básico de protección social. Como el establecimiento del piso básico dependía de intervenciones por varias instituciones (Secretaría de Acción Social, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo y Justicia, etc.), este incentivo adicional ayudó a focalizar esfuerzos en los 64 distritos más pobres del país y sobre las familias más pobres en estos

distritos. Ayudó también a empezar a resolver problemas de naturaleza inter-institucional, como el acceso a cédulas de identidad. En el sector de educación ayudó en fortalecer la ejecución de los fondos asignados a los gobiernos locales para la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas a través de la introducción del sistema de 'micro-planificación' en los municipios.

### 3.3 La asistencia técnica: su pertinencia y calidad

90. La asistencia técnica (AT) ha representado un componente importante de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE. En particular, al comienzo de las operaciones, la AT fue utilizada para ayudar en el refinamiento de las políticas nacionales, que las operaciones de AP pretendían apoyar, y para completar los diagnósticos necesarios (como la evaluación PEFA de los sistemas de gestión de finanzas públicas) para cumplir con los criterios de elegibilidad de los AP. Durante la implementación de los programas (y de las políticas nacionales relacionadas), la AT se utilizó principalmente para fortalecer las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación.

**Tabla 11: Valoración por el equipo evaluador de la Asistencia Técnica de los AP**

Sector	Nombre de la misión	Relevancia (1-5)	Calidad del informe (1-5)	Calidad de atención al contraparte (1-5)	Impacto (1-5)
Finanzas Publicas	Apoyo al Comité de Control Interno del Poder Ejecutivo	4	4	4	3
	Fortalecimiento de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera	5	4	3	3
	Fortalecimiento del Presupuesto por Resultado	4	4	4	3
<b>Total (1-15)</b>	<b>Finanzas Publicas</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>9</b>
<b>%</b>	<b>Finanzas Publicas</b>	<b>87%</b>	<b>80%</b>	<b>73%</b>	<b>60%</b>
Educación	Apoyo en el diseño de un modelo armonizado de planificación, monitoreo y evaluación de proyectos del MEC	5	3	3	4
	Desarrollo e implementación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Educación 2014	5	3	2	1
	Diagnóstico de los sistemas de información del MEC y diseño de un plan director para la integración de los sistemas y gestión de la información	4	2	2	1
<b>Total (1-15)</b>	<b>Educación</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>%</b>	<b>Educación</b>	<b>93%</b>	<b>53%</b>	<b>47%</b>	<b>40%</b>
Protección Social	Desarrollo de métodos y técnicas, cualitativos y cuantitativos, para el diagnóstico de grupos y sectores en situación de pobreza y pobreza extrema	5	3	3	3
	Apoyo al Gabinete Social de la Presidencia de la Republica del Paraguay para la formulación participativa del Plan Nacional de Desarrollo Social	5	5	5	4
	Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación independiente de programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza	5	5	5	2
<b>Total (1-15)</b>	<b>Protección Social</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>9</b>
<b>%</b>	<b>Protección Social</b>	<b>100%</b>	<b>87%</b>	<b>87%</b>	<b>60%</b>
<b>%</b>	<b>Desempeño agregado (3 sectores)</b>	<b>93%</b>	<b>73%</b>	<b>69%</b>	<b>53%</b>

91. La Tabla 11 presenta la valoración del equipo evaluador de la AT brindada con el financiamiento de las tres operaciones de AP, excluyendo actividades que fueron financiadas y gestionadas en colaboración con otras agencias de desarrollo (como las evaluaciones PEFA). La valoración refleja las opiniones de los miembros del equipo de evaluación sobre distintos aspectos de la asistencia técnica. Éstas opiniones a su vez se basan en el análisis de los informes producidos por éstas misiones de AT y las informaciones recogidas en entrevistas con el personal de las instituciones que se benefician de la AT.

92. La calidad de la asistencia técnica (AT) brindada fue variable, con una diferencia marcada entre la calidad de la AT para el sector de educación y para los otros sectores. Para todos los sectores, la pertinencia de la AT brindada se evalúa como alta. Para los sectores de Finanzas Públicas y de Protección Social, la calidad de los informes producidos también se

evalúa como alta. La calidad de “atención al contraparte”, en estos sectores, es un poco inferior pero todavía alta, es decir la calidad de las interacciones con los contrapartes con respecto a la comprensión de las necesidades, el asesoramiento y la transferencia de competencias. El impacto final (y sostenido) de éstas actividades de AT fue moderado pero todavía positivo en protección social y gestión de finanzas públicas. La diferencia marcada de la calidad de la AT para el sector de educación refleja unas debilidades que surgieron en el proceso de contratación de los servicios de AT. En los capítulos 5, 6 y 7 analizamos en más detalle para cada sector la calidad y la influencia de la asistencia técnica.

### 3.4 Conclusiones sobre los efectos inmediatos del AP

93. Este capítulo ha reunido las evidencias disponibles que nos permiten responder a la pregunta: en qué medida han contribuido los insumos financieros y no-financieros del AP a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de Paraguay en términos de espacio fiscal, de oportunidades para el diálogo y para el perfeccionamiento de políticas públicas y de oportunidades para mejorar la eficiencia de la Cooperación Internacional (CI)? Nuestras conclusiones son las siguientes:

- Espacio fiscal: a nivel macro la importancia del apoyo presupuestario de la UE es muy limitada ya que en media ha sido del 0,09% sobre el PIB y 0,5% del total del Gasto del Gobierno Central para el periodo 2007-2014. Tomando en cuenta todos los apoyos presupuestarios, en media su importancia sobre el PIB en los últimos doce años ha representado el 0.6%, lo que tampoco es tan significativo. No obstante, el apoyo presupuestario, particularmente el financiado con organismos multilaterales, tuvo una influencia anti-cíclica destacada.
- Un poco más significativo es el peso del AP de la UE en relación a los principales presupuestos de las políticas apoyadas. Durante el periodo de vigencia del PASEP, su peso relativo fue del 1,4% del total del presupuesto de educación. El porcentaje del PAPPDS sobre el total del presupuesto de programas sociales ha sido en media del 2,2% durante los tres años considerados. Sin embargo, es evidente que crear más espacio fiscal no fue ni el logro principal ni un objetivo de las operaciones de AP de la UE.
- Influencia sobre la Cooperación Internacional (CI): El peso del AP de la UE respecto al total de la AOD fue mayor, representado en media el 9,6% del total de la AOD durante el periodo 2007 – 2014. En su totalidad, el AP de la UE, del BID, del Banco Mundial y de la CAF ha representado en media el 64% de la AOD. No obstante, ninguna de las operaciones del AP tuvo el objetivo explícito de transformar la naturaleza de la Cooperación Internacional para mejorar su previsibilidad o reducir los costos de transacción: en Paraguay los proyectos “clásicos” de la Cooperación Internacional



siguieron en paralelo con las operaciones de AP, con ninguna influencia aparente de una modalidad sobre la otra.

- Previsibilidad de los fondos AP: Tomando todas las operaciones AP en consideración, el nivel de predictibilidad estuvo cerca del 57% en media durante el periodo 2003–2014, manifestando un porcentaje considerable de falta de predictibilidad. No obstante, la modalidad apoyo presupuestario en Paraguay, se comporta de manera más predecible si se compara con la modalidad proyectos. Según datos del Banco Mundial, para los proyectos de AOD ejecutados entre el 2000 y 2012 la cifra global de predictibilidad es de 32%, sensiblemente menor que la media de la modalidad AP para el mismo periodo (56%).
- Calidad y pertinencia de la AT: la asistencia técnica brindada a través de las operaciones de AP de la UE fue pertinente y, en protección social y finanzas Públicas, de buena calidad. Ayudó a completar estudios estratégicos como las evaluaciones PEFA de 2007 y 2011, y trabajos analíticos sobre aspectos de la estrategia de Protección Social y contribuyó a los marcos de monitoreo y evaluación. No obstante, hubo una diferencia marcada entre la calidad de la AT para el sector de educación y para los otros sectores, debido a deficiencias en el proceso de selección y contratación de la asistencia técnica.
- El diálogo: sin lugar a dudas, las estructuras de diálogo establecidas para los AP han tenido una influencia positiva sobre la formulación e implementación de políticas públicas en los sectores de protección social y educación y con respecto al plan de acción de reformas de la gestión de finanzas públicas. Desde 2011, el diálogo ha sido en gran parte limitado al análisis del cumplimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos de los tramos variables, lo que se podría considerar una limitación al alcance y la influencia de este diálogo. No obstante, a pesar de ciertos problemas con la calidad de estos indicadores – en particular el hecho que no fueron medibles tres de los indicadores originales del PASEF y uno de los del PAPPDS – la pertinencia de los indicadores seleccionados y el nivel de su apropiación por las instituciones nacionales encargadas de su cumplimiento tuvo una influencia importante sobre el diseño y la implementación de las políticas nacionales. El sistema de asignación de fondos del AP introducido por el gobierno ha contribuido de forma importante a este resultado, introduciendo incentivos positivos para fortalecer la coordinación inter-institucional y así cumplir con las metas acordadas para los tramos variables.

94. Más allá de estos efectos específicos, la forma novedosa de trabajar que introdujo la modalidad del apoyo presupuestario en el Paraguay tuvo un impacto institucional transversal en la administración pública. Varios de los relevantes actores nacionales – entrevistados separadamente – expresaron de distintas formas el sentimiento que el apoyo

presupuestario había creado nuevas oportunidades para pensar y actuar de forma diferente:

- **Marta Lafuente, ex Ministra de Educación (MEC):**
  - *'El apoyo presupuestario permitió por primera vez en Paraguay ver a la educación como una política pública y no como un proyecto.'*
- **Mirna Vera, ex Directora General de Planificación (MEC):**
  - *El apoyo presupuestario ayudó a generar una nueva forma de relación entre el MEC y el MH en el proceso de preparación del presupuesto. Obligó al MEC a sentarse con el MH para establecer como asignar los nuevos recursos disponibles.*
- **Dalila Zarza, ex Directora General de Política Educativa (MEC)**
  - *El apoyo presupuestario hizo una apuesta por la institucionalidad nacional (no unidades ejecutoras).*
  - *El apoyo presupuestario permitió vincular los recursos a las políticas del Estado, fue un hecho novedoso para los que trabajábamos en el MEC.*
- **Dionisio Borda, (Ex Ministro de Hacienda)**
  - *El apoyo presupuestario nos generó confianza para enfrentar decisiones complicadas.....*
  - *El apoyo presupuestario instaló una práctica de cumplimiento en los funcionarios públicos. Los compromisos asumidos había que cumplirlos.*

## 4. La gestión macroeconómica y fiscal

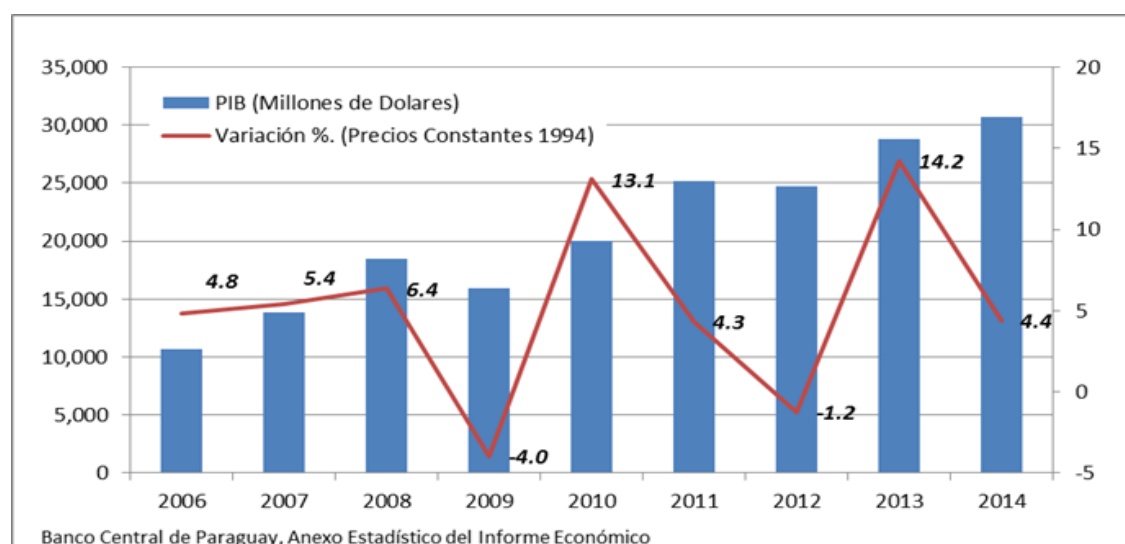
*PdE 3.1 ¿En qué medida se ha mejorado la calidad de la gestión macroeconómica y de la asignación de recursos? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?*

### 4.1 El crecimiento económico y la gestión macroeconómica

95. La economía paraguaya ha experimentado un crecimiento del PIB promedio de 5,1% en el período 2006-2014. Los dos sectores que impulsaron este crecimiento económico fueron el agropecuario (principalmente el complejo granero soja, maíz y trigo y la producción de carne) y el de servicios (transporte, comunicaciones, comercio, finanzas, servicios públicos). La contribución promedio anual al crecimiento del PIB del sector agropecuario fue del 37%, mientras que la contribución del sector servicios alcanzó al 44% (BCP).

96. Este sostenido crecimiento de la economía paraguaya se explica fundamentalmente por el auge de la demanda internacional de materias primas agroalimentarias. Además, los dos años recesivos, 2009 con una caída del 4% del PIB, y 2012 con una retracción del 1,2 %, se explican principalmente por las fuertes sequías que afectaron a la producción agropecuaria.

Figura 8: Crecimiento y Variación del PIB 2006-2014

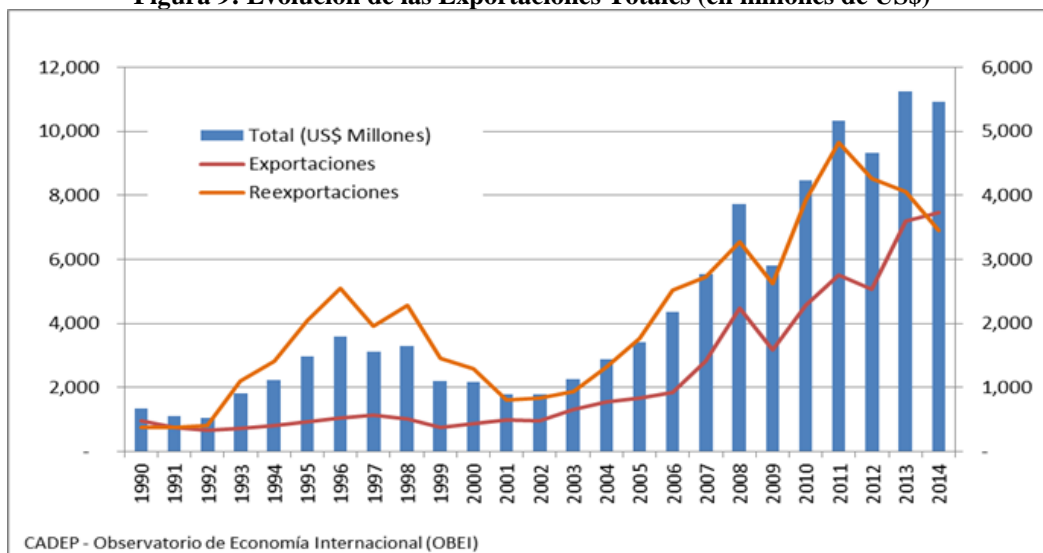


97. El patrón de crecimiento económico, sin embargo, presenta dos debilidades estructurales. Por un lado la alta volatilidad de este crecimiento en años recientes se ha debido a la fuerte variabilidad climática que afecta al sector agropecuario, y a la escasa disponibilidad de tecnología para contrarrestar los efectos adversos de este fenómeno. De otra parte, los precios internacionales de los productos básicos que se han comportado favorablemente en los últimos años, constituyen, de todas maneras riesgos potenciales por sus variabilidades

históricas. De hecho, los precios internacionales de la soja y otros granos sufrieron una caída importante en el 2014 en relación a la tendencia de años anteriores. Por otro lado, el dinamismo agropecuario (agro-negocios) se basa en un uso extensivo de la tierra e intensivo del capital, con un limitado impacto sobre la generación de empleo.

98. El crecimiento de la economía y su vinculación con la creciente demanda internacional mencionada, también explica el comportamiento de las exportaciones en la última década en el Paraguay. Luego de un largo período de estancamiento de las exportaciones, éstas experimentaron un crecimiento sin precedentes. A partir del año 2004, las exportaciones se elevaron de US\$ 1.500 millones a cerca de US\$ 7,600 millones, estimados para 2014. (CADEP, Observatorio de Economía Internacional – OBEI) Estos números corresponden a productos originarios del Paraguay. Las exportaciones totales del país comprenden también a las operaciones de re-exportación<sup>26</sup>. En el 2014 las exportaciones del país alcanzarían más de US\$ 11.600 millones, componiéndose en un 65% por bienes originarios (US\$ 7.600 millones) y en un 35% por productos de reexportación (US\$ 4.015 millones).
99. Los valores de reexportación del Paraguay se han mantenido, durante décadas, en niveles muy superiores a la exportación de productos originarios. Sin embargo, a partir del boom de los productos básicos no solamente se produce un aumento significativo de las exportaciones de productos originarios, sino que también los valores de los mismos llegan a sobrepasar a los de reexportación en los últimos años, modificando esta tendencia histórica. (Ver la Figura 9.)

Figura 9: Evolución de las Exportaciones Totales (en millones de US\$)



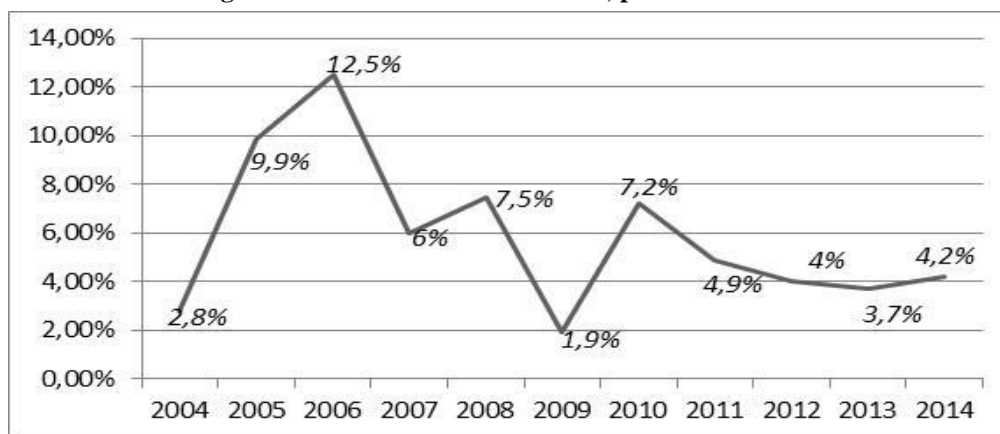
100. La economía paraguaya está prevista crecer entre el 3 y 3,5% para el 2015, ubicándose entre los países de mayor crecimiento en América Latina, a pesar de la

<sup>26</sup> Comercio de triangulación de productos asiáticos hacia países vecinos (por vías no siempre formales).

desaceleración de las economías emergentes y la retracción de la economía regional (principalmente Brasil y Argentina). Estos factores negativos han sido compensados por un incremento importante del gasto público, principalmente en inversión física y un aumento de la inversión privada en servicios, manufacturas y construcciones. Asimismo, la depreciación del tipo de cambio ha contribuido a mejorar los ingresos del sector exportador.

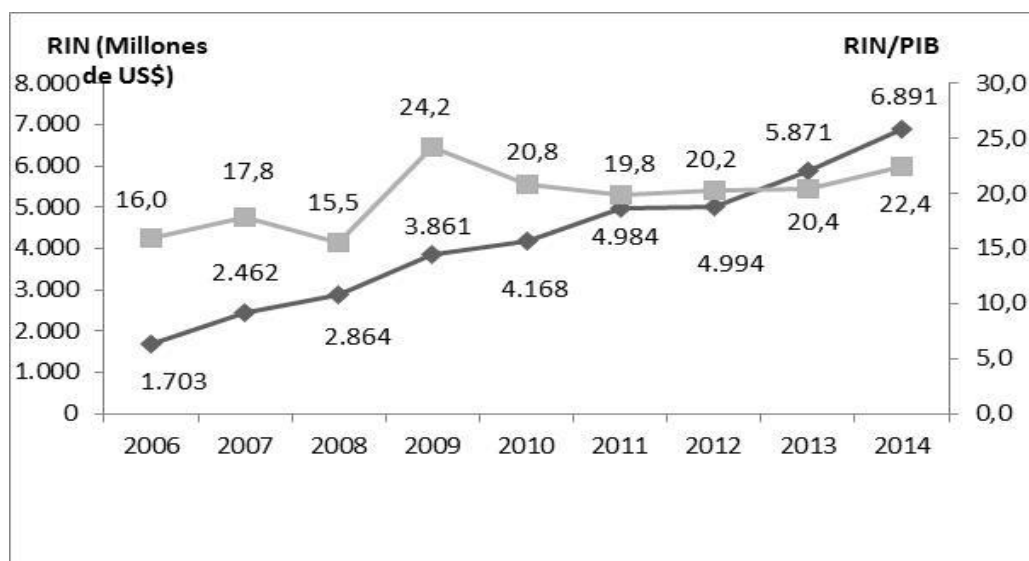
## 4.2 Desempeño de las variables monetarias

Figura 10: Evolución de la Inflación, período 2004-2014



101. El Paraguay presenta sólidos fundamentos macroeconómicos. Las tasas de inflación han sido bajas y controladas en torno al 5,7% en el período 2006-2014. Entre 2004 y 2008, el promedio inflacionario ha sido del 7,7% mientras que en el período 2009-2014 se registró una inflación promedio anual menor, en torno al 4,3% anual. De acuerdo al sistema de metas inflacionarias adoptada por el Banco Central del Paraguay (BCP) se espera un promedio anual de inflación en torno al 4,5% (margen de +/- 2%) para los próximos cinco años.

Figura 11: Paraguay: Reservas Internacionales Netas, 2006 - 2014



Fuente: Banco Central del Paraguay

102. El tipo de cambio efectivo real (TCER) ha permanecido relativamente estable en el período 2006-2014, con una apreciación de la moneda local hasta fines del 2008. A partir de la crisis financiera internacional, seguida por la recesión económica del 2009, se produce una depreciación de la moneda local que se extiende hasta finales del 2010. Desde entonces, se vuelve a experimentar una apreciación del guaraní hasta fines del 2014. A partir del 2015, se vuelve a experimentar una depreciación importante del guaraní, como resultado de la apreciación internacional del dólar.

103. Las reservas internacionales del Estado han experimentado un aumento sostenido en los últimos años. En el 2003, estas reservas representaban el 15% del PIB, mientras que para fines del 2014, este coeficiente alcanzó al 22,4% del PIB. Debido a las fuertes intervenciones de la banca central para evitar una depreciación mayor del guaraní, los niveles de reserva internacional han disminuido en el segundo semestre del 2015, a pesar de la no utilización plena de los bonos soberanos adquiridos en el mercado internacional.

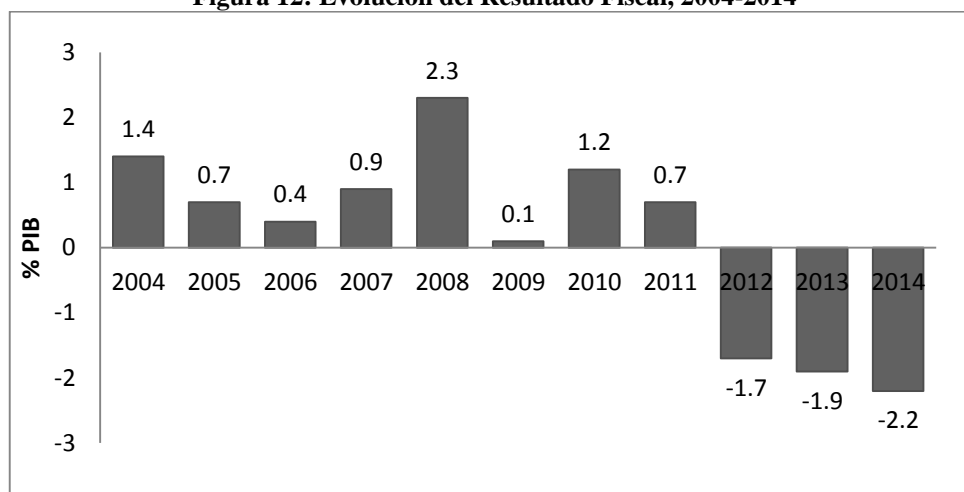
### 4.3 Desempeño Fiscal y Deuda Pública

104. El Estado ha experimentado un superávit fiscal (promedio anual del 1%) por 8 años consecutivos (2004-2011), seguido de tres años de déficit: 1,7% en el 2012, 1,9% en el 2013 y 2,2% en el 2014. Recientemente se han aprobado tres leyes que se orientan a la sostenibilidad fiscal: Impuesto a la Renta Personal (IRP), Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO) y el IVA a productos en estado natural, y la ley de Responsabilidad Fiscal (gastos).

105. Los ingresos totales de la administración central, en relación al PIB han sido de un promedio anual de 18%, en el período 2007-2014, de los cuales los ingresos tributarios representaron el 12,3%, y los no tributarios el 5,7%. La principal fuente de ingreso no

tributario del Estado constituyen las rentas (royalties y compensaciones) que se obtienen por la venta de energía hidroeléctrica a Brasil y Argentina. En términos de los ingresos tributarios, predomina la imposición indirecta con relación a los tributos directos en una proporción de 80:20. Mientras que en América Latina, esta proporción ha sido de un promedio de 60:40.

**Figura 12: Evolución del Resultado Fiscal, 2004-2014**



Fuente: Informe de las Finanzas Públicas del Paraguay 2014, Ministerio de Hacienda.

106. La baja tasa impositiva del IRP y su alto nivel de deducibilidad, hacen que el rendimiento tributario de este impuesto sea poco significativo, aunque con efecto indirecto positivo por la formalización derivada del requerimiento del IVA. De acuerdo a la declaración oficial del actual gobierno, el IRAGRO y el IVA agropecuario recaudarían anualmente en torno a US\$ 300 millones, que representa el 1% del PIB actual<sup>27</sup>. En cuanto a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la misma establece un déficit fiscal anual de 1,5% del PIB como máximo. Asimismo establece límites al incremento del gasto corriente (4% + inflación) y un régimen de aumento de salarios públicos similar al régimen de aumento del sector privado<sup>28</sup>.

107. Los nuevos instrumentos tributarios, el IRP y el IMAGRO, no han mostrado una capacidad recaudatoria, como la proyectada oficialmente, en la estructura de ingresos tributarios para los años 2014 y 2015, a pesar del aumento de contribuyentes, principalmente de IRP<sup>29</sup>. Para el año 2014, el IRP representaba solo el 0.5% del total de ingresos tributarios, incrementándose hasta el 1,1% a junio del 2015. Por su lado, el

<sup>27</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ejecutivo-promulga-nuevo-iragro-y-un-iva-inaplicable-626375.html> Se estima en US\$ 250 millones la contribución directa y en US\$ 50 millones por IVA agropecuario.

<sup>28</sup> En los últimos años se han registrado aumentos anuales de salarios del sector público dentro de un régimen discrecional, absorbiendo casi el 90% de los ingresos tributarios.

<sup>29</sup> El IRP tiene un calendario de recaudación (desde el 2012) de tributos de acuerdo a los niveles de ingresos, iniciándose con 10 salarios mínimos hasta llegar a 3 salarios mínimos.

IMAGRO (sin IVA), representaba el 1.6% del total recaudado en el 2014, disminuyendo a 1.2% a junio de 2015<sup>30</sup>.

108. Uno de los hechos más significativo en materia tributaria ha consistido en la mejora de la administración impositiva, a través de la incorporación de mayor nivel de tecnología, mayor capacidad de control y cruzamiento de datos y fiscalización. Éstas innovaciones administrativas han conducido a la detección de evasión impositiva de importantes sectores empresariales. Las intervenciones tributarias han tenido un efecto favorable a la mejora de las declaraciones impositivas por parte de las empresas.<sup>31</sup>
109. No obstante, el sostenimiento y el aumento de los gastos sociales en los próximos años, dependerá de mayores recursos del Estado con base en una mayor recaudación tributaria. Se hacen evidentes los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la administración tributaria (reducción de la evasión impositiva) pero no se observa en el gobierno del Presidente Cartes ninguna estrategia que apunte a la creación de nuevos impuestos o al aumento de los ya existentes. Tampoco se observa una voluntad hacia una reforma que implique una mayor equidad tributaria orientada a la disminución de la regresividad impositiva.
110. . En relación al PIB, el gasto público de la administración central en 2006 representó el 16,1% y en 2014 el 19,7%. En la asignación del gasto público, es fuerte la incidencia de los gastos corrientes, aproximadamente 78% en el periodo 2006-2014, comparado con el 13,4% de los gastos de capital. El gasto corriente como porcentaje del PIB registra un promedio 13,3% en el periodo 2006-2014, observándose una tendencia creciente en el periodo 2011-2014 del 15%.
111. En los gastos corrientes predominan la asignación de sueldos y salarios (servicios personales), con un promedio de participación del 58% para el período 2004-2014. Esto se traduce en un promedio de gasto en servicios personales del 7,6% del PIB para el periodo mencionado. (Figura 14.) Entre los principales gastos corrientes en 2014 se ubicó en primer lugar el pago de remuneraciones (58% del gasto total), las prestaciones de seguridad social (10,1%) y las transferencias corrientes (11,7%).

**Figura 13: Gastos Corrientes y de Capital (% del PIB), 2006 - 2014**

<sup>30</sup> Ministerio de Hacienda-SET.

<sup>31</sup> Las irregularidades consistían principalmente en la presentación de facturas falsas o de empresas inexistentes.



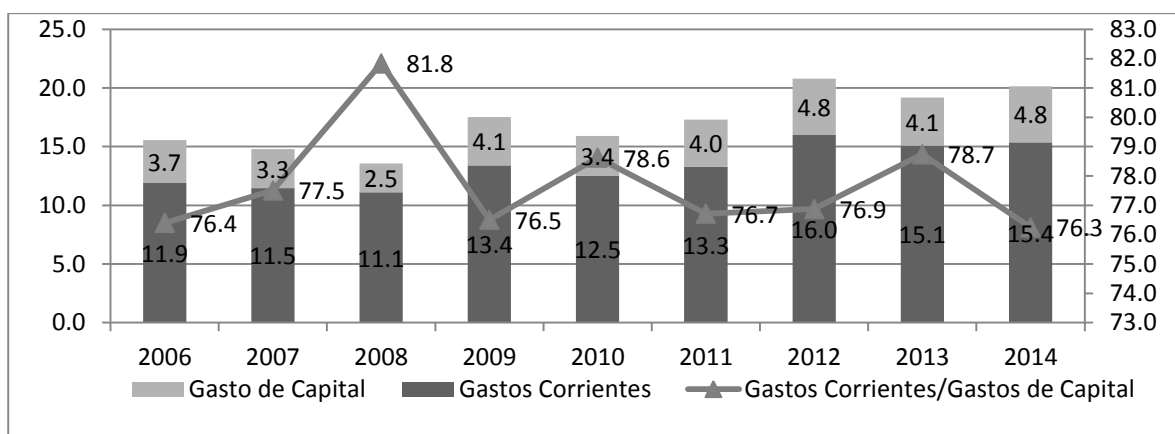
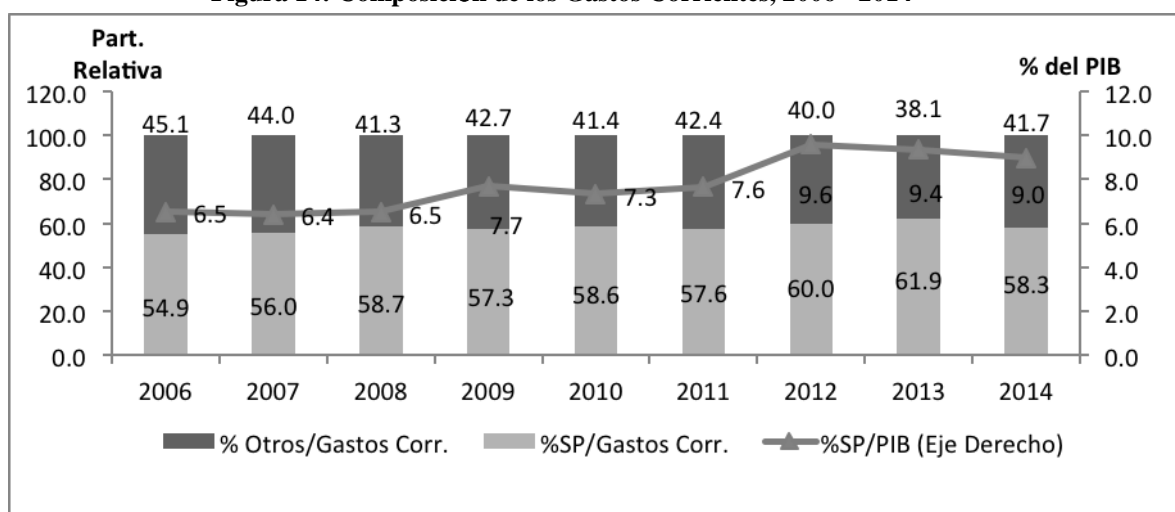


Figura 14: Composición de los Gastos Corrientes, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda

112. Entre los gastos sociales, en 2014 el gasto en salud alcanzó el 2.5% del PIB, el de promoción y acción social el 2.1%, el de seguridad social el 2.2%, y el de educación y cultura el 4.0%. En el año 2006, el gasto en salud representaba el 1.4% del PIB, el de promoción y acción social representaba el 0.3%, mientras que el gasto de seguridad social alcanzaba el 0.2% del PIB y el gasto en educación, el 3.6%<sup>32</sup>.

113. De acuerdo al último informe del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>33</sup>, la proyección del balance fiscal del Paraguay para el período 2014-2018 es auspiciosa, previéndose un déficit promedio anual de 0.8% del PIB. El financiamiento de este déficit se hará con recursos externos (organismos multilaterales), y en menor medida, con la emisión de bonos domésticos.

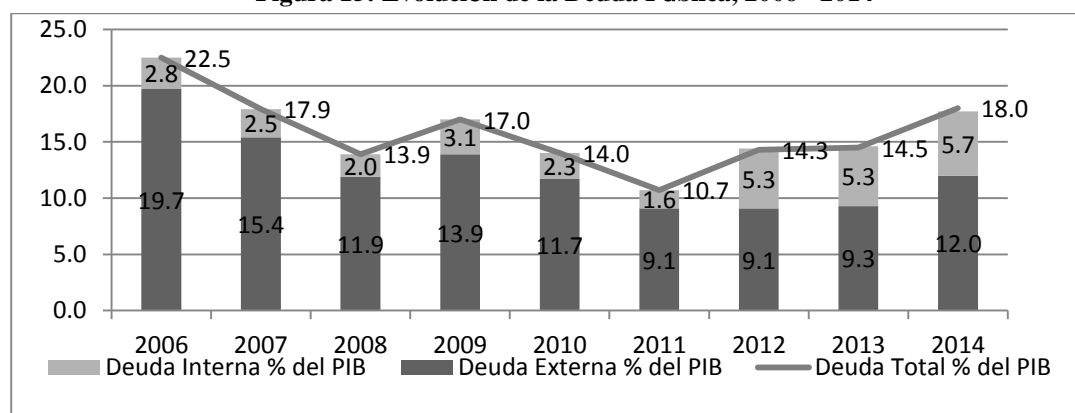
114. El coeficiente de la deuda externa se ha venido reduciendo en el último decenio. A partir del 2006, la deuda pública se ha reducido de un 22,5% del PIB hasta un 10% en el

<sup>32</sup> Ministerio de Hacienda

<sup>33</sup> Informe sobre la economía paraguaya 2013 según Art. IV del FMI

2011. A partir de ese año, la deuda pública comienza gradualmente a incrementarse hasta situarse en un 18% del PIB a finales del 2014.

Figura 15: Evolución de la Deuda Pública, 2006 - 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda.

#### 4.4 Conclusiones sobre la gestión macroeconómica y la influencia del Apoyo Presupuestario

115. El sostenido crecimiento económico de la última década ha tenido como fundamento la producción de productos básicos agroalimentarios (soja y carne) y el dinamismo del sector de servicios. Este crecimiento económico ha sido acompañado por sólidos fundamentos macroeconómicos que se manifiestan en una inflación controlada y baja, un tipo de cambio relativamente estable, el equilibrio de las cuentas fiscales, un bajo nivel de endeudamiento y unas reservas internacionales crecientes. Asimismo, los gastos sociales aumentaron en una proporción sin precedentes, principalmente en educación, salud y promoción y acción social.
116. Sin embargo, el patrón de crecimiento económico presenta una debilidad derivada de su alta dependencia del sector agropecuario y la sensibilidad que resulta de la variación climática y de los cambios de precios internacionales. Estos choques externos crean una alta vulnerabilidad, con efectos sociales adversos particularmente sobre la tasa de emigración a países vecinos de las familias más empobrecidas.
117. Además, la baja presión tributaria y la regresividad del sistema impositivo, no permiten garantizar plenamente un nivel adecuado de gastos públicos para asegurar una protección social universal y un mayor nivel de financiamiento de las inversiones públicas. A estas restricciones presupuestarias derivadas de la baja disponibilidad de recursos financieros, se suman restricciones en la asignación balanceada de recursos debido a una práctica política de aumento constante de los gastos anuales del Estado, principalmente salarios, sin estimaciones realistas de ingresos. De todas maneras se ha iniciado una negociación del actual Ejecutivo con el Congreso Nacional para un mayor control de estos gastos, respetando los topes establecidos por el Ministerio de Hacienda.

118. A pesar de las limitaciones mencionadas en términos de crecimiento económico, los sucesivos gobiernos han logrado un manejo prudente y predecible de la gestión macroeconómica. La estabilidad macroeconómica se refleja en la capacidad de mantener bajas tasas inflacionarias, un tipo de cambio equilibrado, superávits fiscales continuos (2004-2011), bajo endeudamiento público y alto nivel de las reservas internacionales. A ello se suma la estabilidad del mercado financiero, gracias a una regulación y supervisión bancaria adecuada, que se ha traducido en baja morosidad, altos niveles de depósitos y créditos.
119. Si bien existen restricciones en las finanzas públicas, se han hecho esfuerzos en mejorar la asignación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda. Estas mejoras se inician con la programación presupuestaria equilibrada y el seguimiento sistemático de la aprobación presupuestaria por parte del Congreso Nacional. En segundo lugar, la utilización de un plan financiero realista para administrar los gastos de acuerdo a la disponibilidad de recursos. En tercer lugar, la elaboración de un presupuesto plurianual y un plan financiero de mediano plazo. Finalmente, la asignación de mayores recursos a los gastos sociales y de inversión pública de capital.

## La influencia del Apoyo Presupuestario de la UE

120. Tres han sido las potenciales contribuciones del AP de la UE a los cambios observados en la gestión macroeconómica. En primer lugar, respaldó las buenas prácticas de la política económica al tener a la estabilidad macroeconómica como uno de los condicionantes de la ayuda. En segundo lugar, ayudó a garantizar la asignación efectiva de recursos para la ejecución de determinados programas sociales. En tercer lugar, posibilitó la utilización de indicadores de gestión por resultados para controlar el cumplimiento de las metas de los programas sociales seleccionados para el apoyo presupuestario. Estos efectos vinieron principalmente por la estructura y el enfoque de los convenios de financiamiento para los AP y no tanto por la importancia de sus fondos, que fueron limitados a nivel macroeconómico.
121. No obstante, estimamos que la influencia del AP de la UE en estas tres áreas fue limitada. Las autoridades ya tenían un fuerte compromiso político a favor de la estabilidad macroeconómica, la protección de los gastos en programas sociales y la aplicación de técnicas de gestión por resultados. Lo que logró el AP fue por una parte dar un apoyo externo – moral y de legitimidad más que financiero – a estos compromisos políticos y, en el caso de la gestión por resultados, de introducir una metodología sencilla para vincular recursos a resultados a través de los tramos variables.

## 5. El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas y de la gestión por resultados

*PdE 3.2 ¿En qué medida se ha mejorado la calidad de la gestión de las finanzas públicas? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?*

### 5.1 El Origen y la naturaleza de las iniciativas de Reforma de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) y de la Gestión por resultados

122. La gestión de las finanzas públicas ha tenido algunos avances importantes en los ocho años que cubren el periodo de análisis de esta evaluación, 2006-2014. Entre los que se destacan en los informes elaborados por el Gobierno de Paraguay, la UE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) están:

- la introducción de las herramientas de programación y presupuestación multianual,
- la implementación de la Cuenta Única del Tesoro,
- la utilización de elementos de la metodología de presupuesto por resultados (PpR) para mejorar la calidad del gasto público,
- la aplicación efectiva del Impuesto a la Renta Personal (IRP) y la introducción de IMAGRO (Impuesto a la Renta Agropecuaria).
- la puesta en marcha del Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP),
- la creación del Consejo de Empresas Públicas (CEP) y su órgano técnico, la Unidad de Monitoreo de las Empresas Públicas (UMEP), para mejorar la supervisión del riesgo fiscal de estas entidades,
- la promulgación de la Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal y su reglamento, y
- el desarrollo de herramientas de acceso público a la información fiscal en el portal web del Ministerio de Hacienda (como el denominado BOOST).

123. Estos avances se han venido ejecutando en el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno de Paraguay dentro de los Planes de Acción de reforma que se formularon a partir de dos evaluaciones PEFA del sistema de Gestión de Finanzas Públicas en el país, la primera en 2007 y la segunda en 2011. La evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) es un ejercicio que utiliza una metodología diseñada para medir el desempeño del sistema de GFP nacional en relación a una sistematización de las buenas prácticas internacionales para un conjunto de indicadores que abarcan todos los elementos centrales del ciclo presupuestario. (Ver [www.pefa.org](http://www.pefa.org).) Los resultados de estas evaluaciones muestran las fortalezas y debilidades del sistema de

GFP y orientan sobre las reformas necesarias para consolidar su desempeño. Las dos evaluaciones PEFA fueron iniciadas en el contexto del diálogo vinculado a los AP de la UE y se llevaron adelante con el auspicio, financiamiento y respaldo técnico del Banco Mundial, el BID y la UE.

124. El fortalecimiento de la GFP siempre ha formado parte integral del diálogo UE-Gobierno de Paraguay vinculado a las operaciones de AP, como se ha enfatizado en el Capítulo 3. Además, los primeros dos programas de AP de la UE, el PALFP y el PASEP, pusieron a disposición de los Planes de Acción de reforma de la GFP recursos para la contratación de asistencia técnica especializada para coadyuvar con estos procesos. En total se conocen cuatro estudios realizados: i) análisis de la cartera de la deuda en Paraguay, ii) análisis situacional y de contexto del sistema de administración financiera del Estado, iii) apoyo al comité de control interno del Poder Ejecutivo, y iv) apoyo a la preparación de programas para el Presupuesto por Resultados (PpR). La valoración de la calidad de estos insumos de Asistencia Técnica por el equipo evaluador fue positiva, como se reporta en la Tabla 12, en el Capítulo.

125. El progreso en el desempeño de la GFP en Paraguay está también valorado por la DUE en los informes que se presentan para dar curso a la solicitud de desembolsos de los tramos fijos y/o variables que presenta el Gobierno. Durante el periodo de análisis y para los tres programas de apoyo presupuestario aprobados, cada valoración ha reportado tendencias positivas y avances satisfactorios en la implementación del proceso de reforma de la GFP. El cumplimiento de los ocho indicadores de GFP vinculados al desembolso de tramos variables (resumidos en la Tabla 12) fue generalmente observado, salvo en dos oportunidades en los que no se alcanzó a cumplir con la condición establecida para el indicador “fortalecimiento del sistema de administración de bienes del Estado” del PALFP.

**Tabla 12: Indicadores GFP que condicionan los desembolsos de Tramos Variables de la UE**

Programas de Apoyo Presupuestario en Paraguay		
Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza	Programa de Apoyo al Sector Educativo	Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social
Introducción de la programación plurianual.	Fortalecimiento de la programación presupuestaria plurianual	
Fortalecimiento del Sistema de Administración de los Bienes del Estado.	Fortalecimiento de la Programación presupuestaria por resultados	Presupuesto por resultado en programas prioritarios implementado.
Priorización de la ejecución del presupuesto del gasto social.	Fortalecimiento del sistema de tesorería del MH.	Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación Implementado.

126. Las dos evaluaciones PEFA realizadas en Paraguay muestran un sistema GFP en consolidación, con un desempeño medio con relación a las buenas prácticas internacionales, pero con debilidades importantes que atender para asegurar el logro de los objetivos del sistema. Asimismo, la mejora reflejada entre uno y otro ejercicio es marginal, aunque se espera que las reformas introducidas en los últimos años puedan evidenciarse mejor en la evaluación PEFA programada para 2016. Una indicación de que este podría ser el caso es la evaluación realizada por el BID con el instrumento de medición de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)<sup>34</sup>, la cual detecta una mejoría entre el 2007 y el 2012 en cada uno de los cinco pilares de medición: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) sistema de seguimiento y evaluación. No obstante, quedan unas dudas importantes sobre el nivel de eficiencia y eficacia que se ha conseguido en la implementación del plan de reformas de la GFP. En la sección siguiente analizamos estas cuestiones en más detalle antes de presentar nuestras conclusiones sobre la influencia del AP sobre la calidad de la GFP.

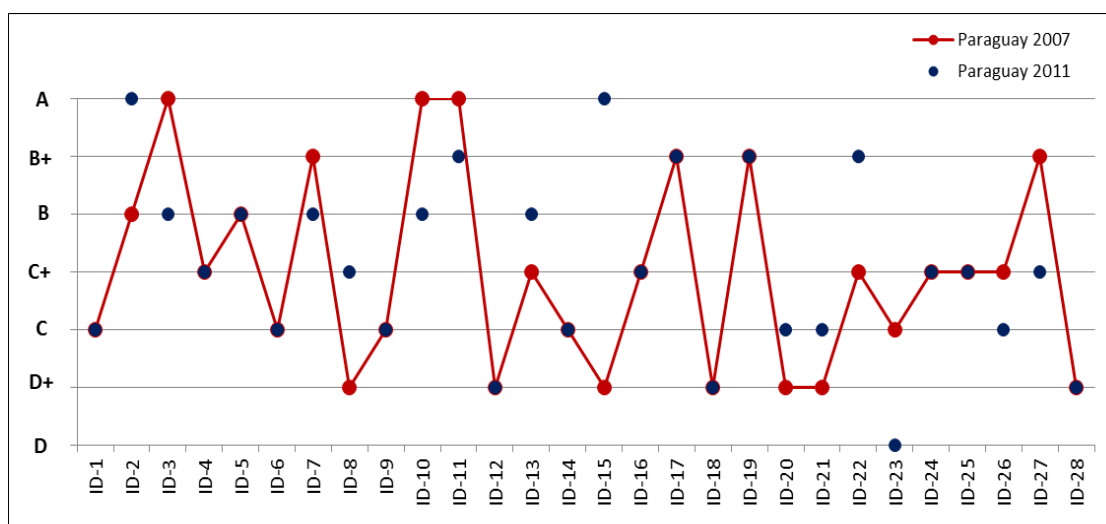
## 5.2 Los avances conseguidos en la GFP y los desafíos pendientes

### Avances de la reforma de los sistemas de GFP

127. Como se ha mencionado anteriormente, el sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay fue evaluado con la metodología PEFA en dos ocasiones, 2007 y 2011. En el cuadro siguiente se pueden apreciar los resultados de ambos ejercicios con las calificaciones obtenidas para cada uno de los 28 indicadores valorados, donde A muestra un buen desempeño con relación a las buenas prácticas internacionales y D un desempeño que no está acorde con las mismas.

**Figura 16: Resultados de la Evaluación PEFA, 2007 y 2011**

<sup>34</sup> BID, (Mayo, 2013) *Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados mediante la metodología del Sistema de Evaluación de PRODEV (SEP), Informe 2007-2012*, BID, Paraguay.



128. La revisión de los resultados permite apreciar que, en 2011, 17 de los 28 indicadores (61%) tenían una calificación de C+ o menos, una calificación que se considera representa un nivel mínimo de funcionalidad de los sistemas correspondientes. En otras palabras, una evaluación PEFA semejante significa que hay importantes desafíos para la reforma GFP en el país. Esta apreciación se refleja también en documentos diagnósticos de otras agencias de cooperación al desarrollo, entre ellas el FMI, Banco Mundial, BID y USAID. El segundo elemento a rescatar del cuadro anterior es que la mejora en los resultados entre 2007 y 2011 es marginal, aunque se destacan avances en la recaudación de impuestos y el control interno. Este resultado, aunque con un tinte un poco más positivo por su enfoque particular, se recoge del diagnóstico elaborado por el BID con la metodología de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) [BID, 2013].

129. Los avances realizados en los procesos de la GFP hasta 2011 no llegaron a reflejarse de forma adecuada en mejoras medibles en la funcionalidad del sistema, razón por la cual se solicitó la preparación de una tercera evaluación PEFA, que se desarrollará durante 2016. Los avances presentados por el Gobierno de Paraguay y avalados por la DUE en los últimos años podrían reflejarse mejor en esta nueva evaluación, considerando que una buena parte de las reformas en curso han entrado recién en operación. No obstante, los estudios diagnósticos disponibles en el momento de la evaluación (particularmente, los dos estudios PEFA, el estudio BID 2013, y los análisis hechos en varios informes de "Artículo IV" del FMI) sugieren que el ritmo de progreso en el fortalecimiento del sistema GFP fue menos rápido de lo que se esperaría en países parecidos. La pregunta es por qué? Y hasta que punto consiguió el diálogo AP reducir los obstáculos al progreso?

## La estrategia de reforma GFP y su adecuación a los desafíos

130. Las acciones propuestas por el Gobierno de Paraguay han tenido como objetivo a corto plazo asegurar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, se

ha puesto un primer énfasis en mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos y focalizar mejor el gasto público. El resultado de este esfuerzo ha sido suficiente para generar varios años de superávit fiscal dentro del periodo de análisis (2006-2011), pero no para sostener la tendencia. En los años 2012, 2013 y 2014 el resultado fiscal ha sido deficitario en 1,8%, 1.9% y 2.2% del PIB, respectivamente.

131. Parece necesario promover nuevas iniciativas que permitan recuperar la senda positiva de la gestión fiscal, dentro de la cual está la implementación efectiva de la recientemente aprobada Ley de Responsabilidad Fiscal. También se requiere una reflexión seria sobre la posibilidad de introducir reformas en la política tributaria (y no solo mejoras en la eficiencia del sistema actual) para hacer frente a la necesidad de seguir fortaleciendo los gastos públicos en los sectores sociales.
132. Los Planes de Acción de reforma de Gestión de Finanzas Públicas se han orientado hacia acciones que tendrán efectos principalmente en el mediano plazo. Sin embargo, en su mayoría son procesos que se encuentran en etapa de consolidación y requieren todavía de bastante tracción, en términos de capacidades institucionales, humanas, técnicas y financieras, para salir adelante. La documentación analizada (en particular Ministerio de Hacienda 2013 y 2014, FMI 2015 y BID 2013 parecería advertir que en la actualidad estas capacidades no están efectivamente disponibles y, por lo tanto, el progreso realizado está en riesgo. Una buena parte del problema radica en que el enfoque utilizado para la preparación de los Planes de Acción de reforma del sistema de GFP propone atender o dar respuesta casi a la totalidad del conjunto de debilidades identificadas en los ejercicios de evaluación PEFA, sin haber tomado conciencia real de las limitaciones existentes con respecto a la implementación de las reformas. El resultado es un proceso de reforma de la GFP muy amplio, que no prioriza o secuencia adecuadamente las intervenciones.
133. Es también importante destacar la percepción que resulta de la revisión documental (Ministerio de Hacienda 2013 y 2014, FMI 2015 y BID 2013) en sentido de que los Planes de Acción de reforma, por lo menos el segundo para el periodo 2012-2015, no han sido utilizados de manera consistente por las agencias de cooperación internacional que apoyan el fortalecimiento del sistema de GFP para alinear sus intervenciones y entrar en un diálogo político con el gobierno sobre sus avances y desafíos. Resulta llamativo que el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, no haga referencia en sus últimos informes al Plan de Acción de reformas 2012-2015.

## El apoyo político a las reformas de la GFP

134. La evaluación documental y las entrevistas con las autoridades sugieren la existencia de voluntad política clara por parte de las autoridades en Paraguay - de cuatro diferentes gobiernos - para avanzar en la reforma de la gestión de las finanzas públicas. Se debe



destacar primero, la aprobación del Ministerio de Hacienda (MH) para encarar dos ejercicios de diagnóstico PEFA y la subsecuente preparación de dos Planes de Acción de reforma de la GFP, 2007-2011 y 2012-2015, que derivan de estos diagnósticos. Segundo, se han alcanzado progresos concretos, aspecto que habla bien de la seriedad y compromiso con la que se trabajaron cada una de las propuestas de mejora incorporadas en los planes de reforma. Tercero, no se evidencia en la documentación que hubieran existido cambios drásticos a las iniciativas en curso, como consecuencia de los cambios de gobierno; es más, los informes dan cuenta de cierta continuidad en los esfuerzos de transformación de la GFP.

135. No obstante, se puede cuestionar si las reformas de la GFP han recibido la prioridad necesaria a nivel político. Las entrevistas del equipo evaluador con la unidad de coordinación de las reformas GFP y con los directores del Ministerio de Hacienda confirman que hay una diferencia marcada entre el ritmo positivo de avance de las reformas que se ha conseguido para los componentes controlados en gran parte por el MH y aquellos que requieren esfuerzos más transversales de cooperación inter-institucional. Aunque esta tendencia es bastante común internacionalmente en los programas de reforma de la GFP, sugiere una falta de conciencia de la importancia de las reformas en las instituciones más alejadas del MH y/o una falta de voluntad política a estos niveles.
136. La resolución de tales problemas requeriría muy probablemente una intervención directa de parte del liderazgo político del MH, dirigido al establecimiento de una alianza política más transversal, que apoyaría la implementación de las reformas. De otra parte, es evidente que se requiere más implicación política para llegar a las decisiones estratégicas que se necesitan tomar para definir las prioridades adentro del programa de reformas y para resolver las aparentes contradicciones entre el alcance de las reformas tributarias en curso y las demandas de crecimiento en el gasto público.

### 5.3 Conclusiones sobre la influencia del apoyo presupuestario

137. Los programas de apoyo presupuestario en Paraguay cumplen con los requerimientos de diseño establecidos para el seguimiento y evaluación de la GFP en la metodología para la preparación de este tipo de operaciones. Es decir, se constata que existen: i) un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema (las evaluaciones PEFA), ii) un marco de referencia que define las prioridades y acciones de reforma (los Planes de Acción) y que iii) los desembolsos están ligados a una apreciación positiva de los avances en este plan y - para los tramos variables - al cumplimiento de un conjunto de 8 indicadores que evidencian progresos tangibles en la GFP.
138. Las entrevistas del equipo evaluador con las autoridades hacen constancia de la influencia positiva de las operaciones AP en la implementación de las evaluaciones PEFA y

en la preparación de los Planes de Acción. En la ausencia del AP, estas acciones se hubieran emprendido con mucha más demora o quizás no se hubieran llevado a cabo. No obstante, la impresión del equipo evaluador es que el fortalecimiento de las finanzas Públicas debería haber avanzado más rápido y que tal vez un diálogo más focalizado y más técnico combinado con un programa de asistencia técnica más amplio podría haber conseguido mejores resultados.

139. El grado de priorización de las acciones de reforma incluidas en los Planes de Acción no fue adecuado y no tomó conciencia real de las limitaciones existentes con respecto a la implementación de las reformas. El resultado fue un proceso de reforma GFP muy amplio, que no priorizaba o secuenciaba adecuadamente las intervenciones: sin duda esto tuvo un impacto en el nivel de progreso conseguido. El hecho que el apoyo presupuestario no pudo tener una influencia adecuada sobre este proceso, ni a través del diálogo ni a través de la asistencia técnica sugiere cierta debilidad en estos componentes de los AP – por lo menos en lo que se refiere a la GFP. En particular, parece que una apreciación más informada de la calidad de la estrategia de reforma de la GFP hubiera sido de mucha utilidad – o a través de una asistencia técnica para el gobierno (de alta calidad, con amplia experiencia del diseño y de la gestión de reformas de la GFP) o a través de un apoyo técnico de esta naturaleza para la DUE.
140. De otra parte, hay evidencias que el nivel de liderazgo político para las reformas no ha sido suficiente ni para agilizar la implementación de las reformas – sobre todo las más transversales – ni para atender adecuadamente a las cuestiones políticamente sensibles – como la reforma tributaria. No queda claro si el diálogo vinculado al AP de la UE podría haber tenido más influencia a este nivel pero la impresión<sup>35</sup> general del diálogo sobre la GFP es que se ha ubicado puramente a nivel técnico, con pocos intercambios al nivel político sobre estos asuntos.
141. Al mismo tiempo, cabe enfatizar que la evaluación PEFA de 2007 reveló un sistema GFP sorprendentemente débil. La experiencia internacional demuestra que la gran mayoría de los países necesitan bastante tiempo – 10 años o más – para corregir debilidades de esta naturaleza y establecer un sistema de GFP consistente con las mejores practicas internacionales. Incluso un Plan de Acción bien priorizado y secuenciado hubiera necesitado

---

<sup>35</sup> Utilizamos la palabra ‘impresión’ deliberadamente porque las evidencias son escasas y no permiten al equipo evaluador llegar a una conclusión más firme. Gran parte del diálogo a nivel político es informal pero, por su naturaleza, el contenido de los contactos políticos informales – a través de cenas y actos oficiales – no se documenta. De otra parte, el actual Jefe de Delegación y el actual Jefe de Cooperación de la DUE se han instalado recientemente y el equipo evaluador no tuvo acceso a sus antecesores. Entonces, esta impresión deriva de un grupo limitado de entrevistas. Por lo tanto, clasificaríamos esta evidencia como ‘indicativa pero no conclusiva’, con respecto a los criterios de la Tabla 7 del capítulo 1.

más tiempo para conseguir avances tangibles y significantes. Hay bastante evidencia para demostrar que Paraguay está, por lo menos, avanzando por el camino de reforma y que el AP tuvo una influencia importante en iniciar este proceso. La cuestión ahora es como la UE podría fortalecer el diálogo y la asistencia técnica en esta área para conseguir mayores resultados en el futuro.

## 6. La evolución de las políticas públicas en el sector de Protección Social y los resultados conseguidos

*PdE 3.3 ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en el sector de protección social? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a las mejoras observadas?*

### 6.1 La Evolución de la política pública en el sector

142. El periodo que cubren los dos programas de apoyo presupuestario sectoriales (2006-2010 y 2010-2014) puede definirse como un periodo de construcción de un sistema de protección social de base. Los elementos principales en la evolución de la política Pública de desarrollo social en este periodo se presentan en la Tabla 13.
143. A partir de 2005, el Gobierno paraguayo empieza a poner en marcha la red de protección y promoción social<sup>36</sup>, a cargo de la Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza, (DIPLANP). En este marco se creó el Fondo de Equidad Social (FES) con el propósito de canalizar los recursos financieros procedentes del erario público, de fuentes institucionales, o de créditos y donaciones, y apoyar las acciones y programas nacionales de lucha contra la pobreza.
144. La red de protección social incluye cuatro programas “focalizados” de protección social enfocados en la reducción de la pobreza - *Tekoporâ*<sup>37</sup>, *Ñopytíyo*<sup>38</sup> y PROPAIS II<sup>39</sup>, gestionados por la Secretaría de Acción Social (SAS) y el programa Abrazo<sup>40</sup>, gestionado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). En 2009 a finales de la fase piloto, se unifican los manuales operativos de los tres programas, *Tekoporâ*, PROPAIS II y

<sup>36</sup> La red de protección y promoción social se refiere al conjunto de acciones de la Administración Pública dirigidas a la protección de las familias más pobres y vulnerables. La definición de lo que constituye la red no está recogida explícitamente en ningún documento, pero se entiende que además de los programas “focalizados” incluye atención primaria de salud y enseñanza escolar básica.

<sup>37</sup> El programa *Tekoporâ* es un programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) dirigido a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. El Cuadro 1, en el Capítulo 1, presenta una descripción del mismo.

<sup>38</sup> *Ñopytíyo* es un programa TMC, destinado a los pueblos indígenas.

<sup>39</sup> PROPAIS II es un programa de TMC muy similar al *Tekoporâ*, financiado por el BID, como un componente del crédito Programa Paraguayo de Inversión Social “ProPaís II”. Se trata de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2003, en continuidad a la primera fase “ProPaís I” (1996-2003).

<sup>40</sup> Abrazo es un programa de prevención, intervención y protección de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil en las ciudades del país. Articula actividades comunitarias a través de los municipios y los servicios públicos; no incluye transferencias monetarias a familias o individuos.

*Ñopytyyo*, y con la implementación de la Ley de Transferencias Monetarias en 2011 se combinan en el programa *Tekoporâ*.

145. En 2006 se inicia la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP) con las siguientes metas: erradicar la extrema pobreza; mejorar el acceso a la educación y a la salud y proveer una estructura social básica. La implementación de los programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad – *Tekoporá*, PROPAIS II y *Ñopytyyo*, cuyas corresponsabilidades coinciden con los objetivos de la ENALP (es decir mejorar el acceso a la salud y educación), requiere la creación de instrumentos adecuados de identificación, en primer lugar, de las zonas geográficas prioritarias y, en segundo lugar, de los grupos prioritarios dentro de estas zonas. La focalización geográfica se basa en el Índice de Priorización Geográfica (IPG) para identificar los municipios prioritarios (municipios con un IPG superior a 18 puntos); y el Índice de Calidad de Vida (ICV) - un índice multidimensional de medición de la pobreza - para seleccionar los hogares en extrema pobreza o pobreza moderada.

**Tabla 13: Evolución de las Políticas Públicas en el sector de Protección Social, 2006-2015**

Año	Eventos relevantes en la evolución de las Políticas Públicas
2005	Introducción del programa de transferencias condicionadas <i>Tekoporâ</i> y del programa de lucha contra el trabajo infantil Abrazo.
2006	Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)
2009	Creación de la pensión alimentaria para Adultos Mayores por Ley 3728 de 2009. Expansión importante de la cobertura de <i>Tekoporâ</i> : de 14,047 hogares en 2008 a 93,281 hogares en 2009. Implementación de la política de Atención Primaria en Salud Universalización de los kits de útiles y del desayuno escolar
2010	Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020 - “Paraguay para todos y todas” Creación del programa <i>Ñamba’apo Paraguay</i> , un programa de registro, inscripción y capacitación laboral, encarado por el Ministerio de Justicia y Trabajo. Expansión importante del gasto público en el sector de protección social.
2011	Ley 4087-2011 de Regulación de las Transferencias Monetarias y Decreto 7743-2011 de Aplicación.
2012	Expansión de la pensión para Adultos Mayores de 20.000 personas en 2011 a 50.000 personas en 2012. Introducción del programa <i>Tenondera</i> , como programa complementario a <i>Tekoporâ</i>
2013	Expansión de la cobertura de la pensión para Adultos Mayores a cerca de 100.000 personas. Regulación de las contrataciones del personal para las Unidades de Salud de la Familia y del programa <i>Tekoporá</i> (guías Familiares y coordinadores) por concurso

	público. Inicio de la política “Sembrando Oportunidades”
2014	Cierre de la DIPLANP (Decreto 2649, Noviembre 2014) con sus funciones absorbidas por la Secretaria Técnica de Planificación (STP).
2015	Cobertura de <i>Tekoporá</i> alcanza 120.000 hogares

146. Entre 2006 y 2010, la cobertura del programa *Tekoporã*, así como del programa Abrazo, se amplía de forma constante, y se estabiliza en el 2010. Esta expansión, en particular a partir de 2009, se debió a una política coyuntural para enfrentar la crisis económica que el país sufrió, como consecuencia de la sequía de este año. En 2014 hubo un nuevo auge de la cobertura del programa que llegó a alcanzar más de 120.000 hogares en 2015. La pensión alimentaria para Adultos Mayores, implementada a partir de 2010 también observó un aumento importante de su cobertura: 20.000 personas en 2011 a 50.000 personas en 2012 y a más de 150.000 en 2015.

147. En 2010 se aprueba una nueva estrategia de desarrollo social, la Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020 - “Paraguay para todos y todas” (PPDS), la cual tiene como objetivos mejorar la eficacia de las políticas de protección social y expandir su cobertura con el propósito de combatir los aspectos multidimensionales de la pobreza e indigencia. En el marco de este plan, se refuerza la cobertura de servicios sociales básicos con la construcción de Unidades de Salud de Familia (USF), fuentes de agua potable y servicios de nutrición.

148. La PPDS se basa en cuatro ejes estratégicos:

i. Promoción de la calidad de vida, a través de la universalización progresiva del acceso a salud, seguridad social, educación, identificación civil, hábitat y derechos culturales;

ii. Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad, a través de la implementación del sistema *Saso Pyahu* – el sistema integral de protección social y con énfasis en la equidad territorial en cuanto a servicios sociales;

iii. Crecimiento económico sin exclusiones, con énfasis en la estabilidad macroeconómica y en la promoción social a través de la inclusión económica y financiera;  
y

iv. Fortalecimiento institucional y eficiencia de la inversión social.

149. A partir de 2010, se desarrollan programas específicos de inclusión laboral, productiva y financiera como vía de salida de la pobreza, particularmente para jóvenes, en situación de pobreza y extrema pobreza:

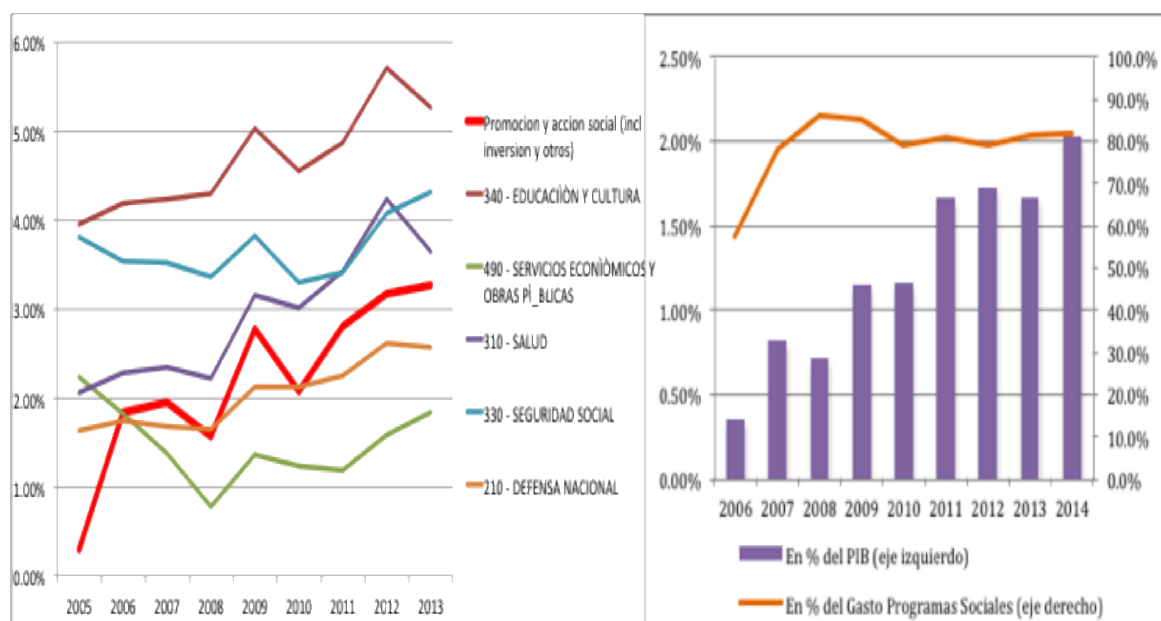
- el programa *Namba'apo* Paraguay (2010-2012), cuyo objetivo era capacitar a los jóvenes para el trabajo. Este programa, desarrollado en el marco de la PPDS constituyó uno de los indicadores (incremento en el número de jóvenes en situación de pobreza capacitados para el trabajo) para el desembolso de los tramos variables del Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (2010-2014) (PAPPDS).
- en 2012 se inicia la implementación del programa *Tenondera*, como programa complementario a *Tekoporâ*, que ofrece capacitación en educación financiera y manejo de negocios para las familias beneficiarias de *Tekoporâ*.
- Finalmente, en 2013 el nuevo gobierno del Presidente Cartes pone en marcha la nueva política nacional de reducción de la pobreza - “Sembrando Oportunidades”, cuyo eje central es la inclusión económica y social de los sectores más pobres, y la salida de la pobreza a través de la generación de ingresos.

150. A nivel de instituciones a cargo de protección social, los cambios de gobiernos indujeron reestructuraciones y cambios importantes, entre otros el cierre de la DIPLANP en 2014, y la absorción de sus funciones por parte de la Secretaria Técnica de Planificación (STP). Han habido ciertos cambios de énfasis en la política social, con más atención a la creación de empleo, por ejemplo, por parte del gobierno actual de Presidente Cartes. Sin embargo, los programas emblemáticos de protección social en Paraguay, tal como *Tekoporá*, *Abrazo* y la pensión alimentaria para Adultos Mayores han tenido continuidad en el tiempo, no solo permaneciendo pese a tres cambios de gobierno, sino ampliando de forma importante su cobertura. Y, tal vez lo más importante, una política integral de protección social focalizada en el establecimiento y la protección de un “piso básico”<sup>41</sup> se ha institucionalizado como política de Estado.

## 6.2 Estructura del gasto en el sector social

**Figura 17: Funciones en crecimiento (% del PIB)    Figura 18: Programas Sociales focalizados**

<sup>41</sup> El Piso Básico consiste en una red de servicios básicos mínimos que el gobierno garantiza para toda la población.



Fuente: BOOST

Fuente: Gabinete Social

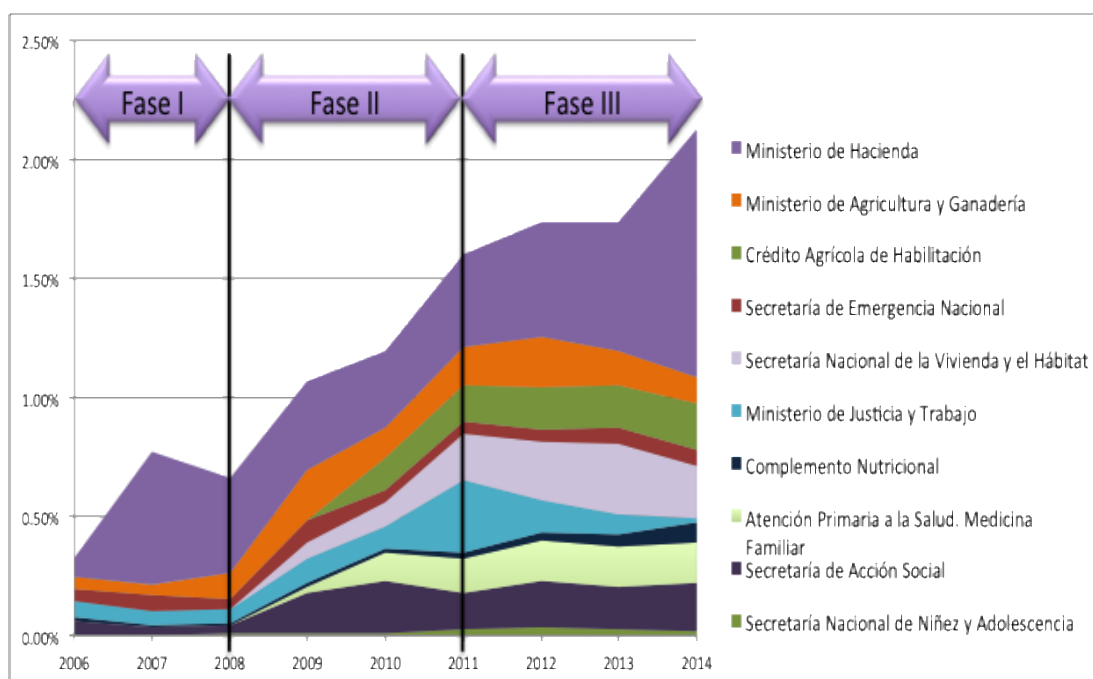
151. La función<sup>42</sup> de Promoción y Acción Social está dentro del grupo de funciones que han aumentado su peso relativo al PIB en Paraguay. (Figura 17.) Dentro de este grupo Promoción y Acción Social es la que mayor crecimiento ha experimentado. A comienzos de 2005, Promoción y Acción Social representaba apenas 0.3% del PIB, y ha llegado a significar el 3.26% del PIB en 2013.

152. La asignación presupuestaria a los programas sociales focalizados ha ido en aumento en porcentaje del PIB partiendo de 0,3% en 2005 y llegando a representar un poco más del 2% en 2014 (Figura 18). Si consideramos sólo el gasto dentro de los programas sociales, vemos que el volumen de recursos dedicados a programas focalizados fue en aumento en el periodo 2006- 2014, siendo el 60% del gasto en programas sociales en 2006, para estabilizarse en el 80% del gasto social total entre 2010 y 2014, lo que en términos nominales ha supuesto casi multiplicar por 12 su presupuesto desde 2008 (de 210 mil millones a 2,600 mil millones de guaraníes).

Figura 19: Etapas del Gasto en Programas Sociales, 2006-2014, como porcentaje del PIB

<sup>42</sup> Presentamos los detalles de gastos por función, aplicando la clasificación estándar "COFOG" apoyado por el Fondo Monetario Internacional. Esto se hace por dos razones: primero, porque han habido cambios durante el periodo de evaluación en las organizaciones e instituciones que conforman el sector de protección social, los cuales dificultan el análisis sectorial de los gastos en base a una clasificación administrativa. En segundo lugar, el análisis por función se considera más preciso, ya que resta los gastos de (la función de) administración que formarían parte de los gastos sectoriales por institución y agrega gastos gestionados por instituciones de otros sectores, que corresponden a la función de promoción y acción social.





**Fuente:** Elaboración propia en base a información sobre programas sociales provisto por el Gabinete Social

153. A nivel de las asignaciones a los programas sociales se pueden apreciar tres etapas en la evolución del gasto (Figura 19):

- La primera, que arranca antes del periodo de estudio de esta evaluación y abarcaría hasta 2008, en la que los programas sociales existentes apenas disponían de recursos presupuestarios con excepción de las pensiones contributivas, gestionadas por el Ministerio de Hacienda.
- En una segunda etapa, de 2009 a 2010, se diseñan y se expanden la mayor parte de los programas sociales actualmente existentes (*Tekoporâ* dentro de la Secretaría de Acción Social, *Abrazo* dentro de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, *Adultos Mayores* en el Ministerio de Hacienda, *Atención Primaria a la Salud Familiar* dentro del Ministerio de Salud, etc.).
- En la tercera etapa, de 2011 a 2014, se estabiliza la asignación a los programas sociales creados – con excepción de las pensiones, contributivas y no contributivas (particularmente el programa *Adultos Mayores*), gestionadas por el Ministerio de Hacienda que aumentan considerablemente.

154. Una herramienta que ha contribuido a lograr la estabilidad en la asignación de recursos a los gastos sociales, fue la inclusión de artículos destinados a priorizar los gastos sociales en el Decreto Reglamentario del Presupuesto General de la Nación de cada año,. Los artículos vigentes del presente Ejercicio Fiscal son los siguientes: Art. 55 Inc. s) del Decreto N° 2929/2015, el cual fue modificado por el Decreto N° 3256/2015; también cabe

mencionar los artículos 66 y 68 Inc. f) del Decreto N° 2929/2015, reglamentario del PGN 2015.

155. El programa de mayor peso presupuestario durante todo el periodo es el de pensiones (incluyendo el sector no contributivo y la pensión alimentaria para Adultos Mayores) dependiente del Ministerio de Hacienda. Dentro de los programas de pensiones, el de Adultos Mayores es el que conlleva el mayor flujo de transferencias directas, llegando a suponer en 2014 el 0,41% del PIB. Esto significa en la actualidad el 40,8% del total del presupuesto de los programas sociales.
156. Sin embargo, los programas sociales de mayor innovación de política y crecimiento a nivel presupuestario son 1) *Tekoporâ*, 2) Medicina Familiar (Unidades de Salud Familiar) y 3) Complemento Nutricional (Kit Escolar, Merienda Escolar y Almuerzo Escolar), que representan en su conjunto 17,2% del presupuesto de los programas sociales. Entre los tres programas suman un 0,42% del PIB en 2014 lo que significa que han quintuplicado la asignación desde 2008. En términos nominales, esto supone un aumento de 9 mil millones a 548 mil millones de guaraníes (de 1.4 millones de euros a cerca de 87 millones). La tabla siguiente muestra el comportamiento presupuestario de cada uno de estos tres programas.

**Tabla 14: Evolución de los Programas Sociales, 2006-2014 (en % del PIB)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Secretaría de Acción Social</b>	0.06%	0.03%	0.03%	0.16%	0.22%	0.15%	0.20%	0.17%	0.20%
TEKOPORA Programa	0.00%	0.03%	0.03%	0.15%	0.19%	0.12%	0.18%	0.12%	0.17%
TEKOPORA. Transferencia directa OG 846	0.00%	0.02%	0.03%	0.11%	0.17%	0.11%	0.16%	0.10%	0.15%
<b>Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social</b>	0.19%	0.17%	0.06%	0.13%	0.21%	0.25%	0.34%	0.25%	0.29%
Atención Primaria de Salud. Medicina Familiar	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%	0.12%	0.14%	0.18%	0.17%	0.17%
<b>Ministerio de Educación y Cultura</b>	0.07%	0.06%	0.06%	0.07%	0.10%	0.14%	0.12%	0.13%	0.15%
Complemento Nutricional	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.03%	0.03%	0.06%	0.08%

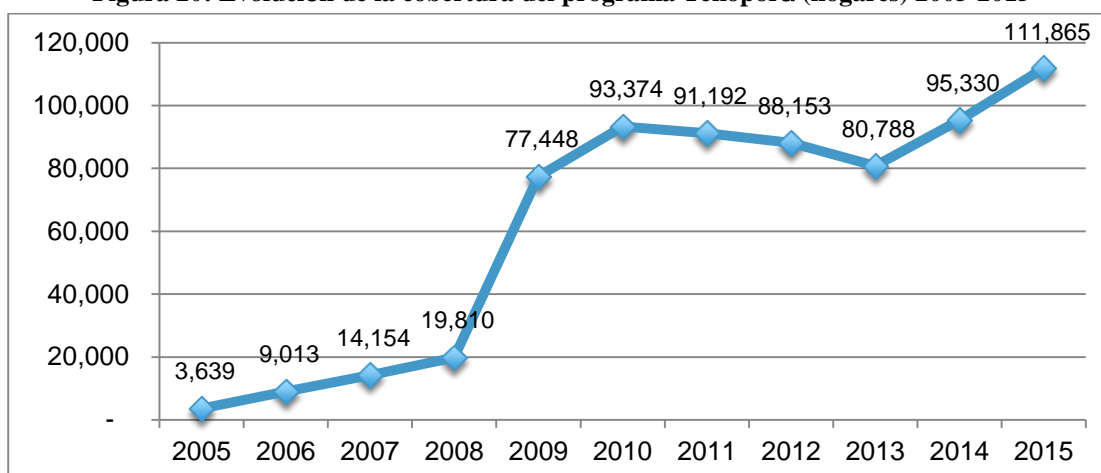
157. El programa *Tekoporâ* pasa del 0.03% del PIB en 2007 al 0.19% en 2010, lo que supone un incremento importante. Este nivel de gastos se mantiene de forma relativamente regular hasta el 2014 (0.17%). A la vez, podemos observar que la transferencia en sí (es decir como objeto de gasto - Código OG 846) sigue el mismo patrón, y su nivel muestra la eficiencia del programa, ya que el costo administrativo se limita a entre el 0.1% en 2007 y 0.2% en 2014.
158. Por lo que se refiere a los programas de salud universal, también se puede observar un aumento del gasto a partir de 2009, pasando del 0.03% a 0.17% del PIB en 2014. Asimismo, los programas de complemento nutricional tienen un objeto de gasto más limitado, pero se observa aun así un crecimiento sostenido a partir de 2010 pasando de 0.01% a 0.08% en 2014.

159. En resumen, el gasto social ha ido evolucionando de forma coordinada, siguiendo las tendencias de la política social durante el periodo 2006-2014. La cobertura y los gastos de los programas focalizados que constituyen la puerta de entrada al sistema de protección social se han estabilizado y mantenido a partir de 2010, a la vez que se han desarrollado los programas universales complementarios (de salud, agua potable y saneamiento y nutrición).

### 6.3 Cobertura de los programas sociales principales

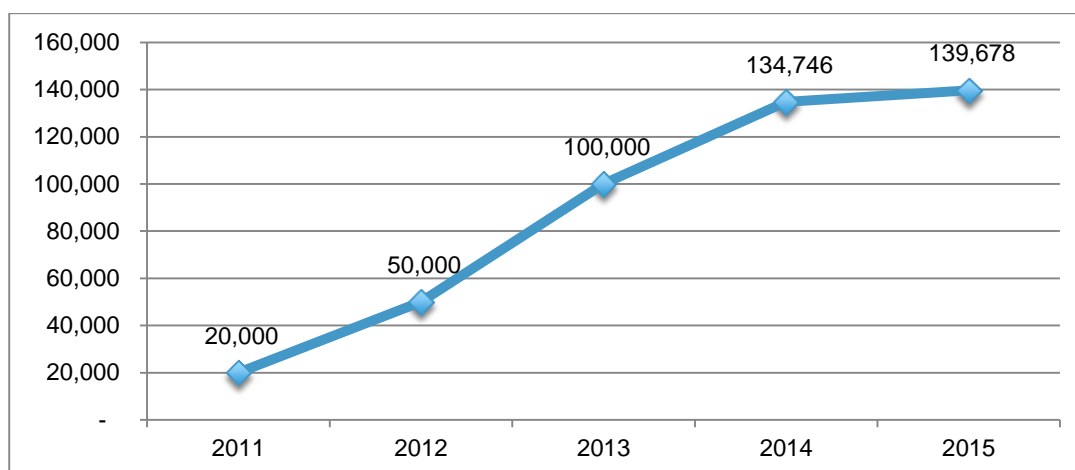
160. El sector de protección social ha mejorado de forma significativa su provisión de bienes y servicios a la población entre 2006 y 2015. A nivel de los programas de reducción de la pobreza, se puede observar un aumento importante del nivel de cobertura de hogares beneficiarios que reciben las transferencias monetarias de Tekoporá, (3,452 hogares en 2005 a 120.000 hogares en 2015 – Figura 20) y en los que reciben la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (20.000 personas en 2011 a 139.678 personas en 2015 – Figura 21).

**Figura 20: Evolución de la cobertura del programa Tekoporá (hogares) 2005-2015**



Fuente: Ramírez, 2015: Paraguay: Inversión en Protección Social 2013-2014.

**Figura 21: Evolución de la cobertura del programa de pensión alimentaria para adultos mayores (2011-2015)**



Fuente: elaboración propia basada en Ramírez (2015)

161. A nivel de provisión de servicios sociales, el número de establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) pasó de 943 a 1,359 en 2011. Además, el Gobierno puso en marcha entre 2010 y 2011, 724 Unidades de Salud Familiares (USF) en todo el territorio, siguiendo el mapa de beneficiarios de *Tekoporã*, para alcanzar la mayor parte de la población en particular en zonas rurales. Sin embargo, sigue habiendo una escasez de USF en zonas urbanas y peri-urbanas que dificultan el acceso a salud para los sectores más desfavorecidos en estas áreas.

#### 6.4 La influencia del AP sobre el diseño y la implementación de la política sectorial

162. El Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PALFP: 2006-2010) y el Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (PAPPDS: 2010-2014) han tenido una influencia positiva sobre el desarrollo del sector de protección social. El impacto financiero ha sido limitado debido a la reducida importancia relativa de sus fondos pero la influencia sobre el diseño y la implementación de las políticas ha sido importante. Destacan los siguientes tres elementos:

- El apoyo técnico (a través de la misión de asistencia técnica de 2010) al diseño de la Política Pública de Desarrollo Social y a su posterior implementación gracias a la asistencia técnica contratada en el marco del Programa de Apoyo a la Política Pública de Desarrollo Social (2010-2014);
- La pertinencia de la selección de indicadores para el desembolso de los tramos variables, que han sido coherentes con la política nacional, apuntando a desafíos relevantes para el sector;
- El uso de parte de los fondos del AP para estrategias de extensión de la red de protección social complementarias a los programas emblemáticos *Tekoporã*,

Abrazo y Adultos Mayores, incluyendo la habilitación de unidades de salud familiar, la construcción de pozos de agua, y actividades de capacitación laboral.

163. El programa *Tekoporá*, que constituye la puerta de entrada al sistema de protección social en Paraguay, por Ley (Ley 7743-2011) no puede recibir fondos de la cooperación internacional. Lo mismo ocurre con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y con el programa Abrazo. Estos blindajes tienen como propósito garantizar la permanencia y la existencia de estos programas independientemente de los recursos de la ayuda externa.
164. Por tanto, la cooperación internacional y en particular los fondos del apoyo presupuestario han apoyado al sector de protección social financiando programas y políticas complementarias a *Tekoporá*, Adultos Mayores y Abrazo. Un objetivo explícito ha sido ayudar en la expansión de la red de servicios básicos en los distritos más pobres del país, cuyo uso forma parte, en algunos casos, de las corresponsabilidades de *Tekoporá* y los cuales constituyen en su conjunto el piso básico de protección social.

### Influencia del Diálogo y de los indicadores de los tramos variables

165. El diálogo ha sido en gran parte limitado al análisis del cumplimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos de los tramos variables. Por lo tanto, la calidad del diálogo ha dependido en gran parte de la calidad y la pertinencia de los indicadores de desembolso.
166. Sin embargo, en el caso del sector de Protección Social, el establecimiento de los indicadores tuvo un impacto importante sobre el diálogo interno del Gobierno de Paraguay. En particular favoreció los intercambios entre el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los Ministerios Sectoriales a cargo de los indicadores (MSPyBS, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo y Justicia, etc.).
167. Efectivamente, la selección de los indicadores es llevada a cabo en primer lugar por el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los ministerios sectoriales para luego ser propuesta a la Delegación de la Unión Europea y a la oficina a cargo en Bruselas. Una vez establecidas las metas, ciertos programas reciben del Ministerio de Hacienda fondos suplementarios provenientes de los tramos fijos del AP para el cumplimiento de estas. Una vez alcanzadas las metas previstas por los indicadores, se premia a los Ministerios o programas que consiguen alcanzarlas, otorgándoles recursos suplementarios provenientes de los fondos de los tramos variables del AP como incentivo a seguir mejorando sus resultados. Este proceso se hace en paralelo y de forma complementaria al ya mencionado blindaje presupuestario (a través de la denominada Fuente 30) de los programas sociales, *Tekoporá*, Abrazo y Adultos Mayores, el cual protege estos programas de cualquier fluctuación presupuestaria.

168. Este proceso interno de selección de indicadores, potenciado por la existencia de los AP de la UE, fue relevante y positivo. Fomentó la coherencia y pertinencia de las acciones del sector de protección social, que se enfocó sobre programas prioritarios vinculados con el piso básico de protección social donde se habían identificado debilidades,. También incitó a un reforzamiento de la coordinación inter-institucional para el cumplimiento de estas metas. Esto constituye un elemento positivo como consecuencia de la adaptación del AP a las necesidades de implementación de la política nacional de desarrollo social, y el fortalecimiento de su coherencia y consistencia en el tiempo.

**Cuadro 3: Atendiendo a problemas complejos: cuando un indicador no es suficiente**

**Las cédulas de identidad para toda la población: un desafío pendiente para el Gobierno de Paraguay**

El acceso a cédulas de identidad constituye uno de los mayores desafíos para el establecimiento de un piso básico de protección social, con cobertura comprehensiva. El programa Tekoporá ha tenido un impacto positivo sobre la identificación de las familias y los individuos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, y pese al aumento de las campañas de identificación, un gran número de beneficiarios aun no acceden a la cédula..

Los principales obstáculos que se identificaron fueron los siguientes:

- Al nacer el niño, si los padres no disponen de identificación no pueden registrarlo.
- Si solo un miembro de la familia tiene identificación, hay reticencia por parte de los padres para que el niño lleve solo el apellido de uno (particularmente si es el de la madre).
- La falta de hojas de registro para el recién nacido en el registro civil hace que el registro inicial sea incompleto.
- El no retorno de las cedulas de identidad a los beneficiarios una vez que son imprimidas en Asunción hace que los beneficiarios queden sin identificación, a pesar de haber cumplido los trámites necesarios.

Estos problemas administrativos cotidianos no se resuelven a través de las campañas de identificación. Además varias personas entrevistadas en la misión de campo opinaron que la falta de una coordinación adecuada entre el programa Tekoporá y el Ministerio de Interior para realizar campañas de identificación hace que éstas sean costosas y poco eficientes.

Por otra parte, existe en paralelo a las campañas oficiales de identificación otro proceso denominado “judicial” que permite atribuir la identidad al recién nacido en la presencia de dos testigos jurados en el caso de que los padres carezcan de cédulas de identidad. Sin embargo, parece haber cierta reticencia o falta de compromiso por

169. Sin embargo, el diálogo entre la DUE y el Gobierno de Paraguay alrededor de los indicadores parece haberse limitado en gran medida a observar el cumplimiento o no de estos últimos, sin entrar en una discusión más analítica. Esto se transparenta en la gestión

por ejemplo del indicador de incremento en el número de personas con acceso a identificación, el cual apunta a un desafío importante para el país. Este indicador se tradujo en la práctica en el lanzamiento de unas importantes campañas de identificación llevadas a cabo en todo el país entre 2010 y 2011; en parte como consecuencia de estas campañas de identificación, se cumplió la meta establecida del incremento del número de personas con identificación para el año 2012. A pesar del cumplimiento de este indicador, entrevistas con distintos actores, así como la visita de campo y el trabajo cualitativo resaltaron problemas importantes respecto a las cédulas de identidad que las campañas de identificación no pudieron resolver, por ser problemas de tipo administrativo y logístico. Un programa más completo de acciones, derivado de un diagnóstico más profundo de la problemática, hubiera conseguido una solución más permanente y probablemente menos costosa que las campañas de identificación (véase Cuadro 3).

170. Consideramos que un diálogo más analítico entre la DUE y el Gobierno entorno a la identificación y puesta en marcha de las acciones y medidas vinculadas a los indicadores podría haber tenido resultados más importantes para la implementación de la política del sector social. Evidentemente, esto requeriría que la DUE tenga el acceso adecuado a los conocimientos especializados necesarios para contribuir efectivamente a un diálogo más operacional. En el futuro, para conseguir un diálogo más analítico, un fortalecimiento de las capacidades técnicas de la DUE sería necesario – por ejemplo, a través del uso regular de asistencia técnica o de un reforzamiento del personal de la DUE o de un aumento en el apoyo técnico disponible desde Bruselas.

## Calidad y pertinencia de la Asistencia Técnica

171. El sector de protección social se benefició de tres misiones de asistencia técnica vinculadas al Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (PAFLP), que tuvieron lugar en 2009 y 2010. Valoramos la pertinencia, calidad e impacto de estas misiones en la Tabla siguiente<sup>43</sup>:

**Tabla 15: Valoración del equipo evaluador de la calidad de la Asistencia Técnica par el sector de Protección Social**

<sup>43</sup> La Tabla 11 en el Capítulo 3 presenta la valoración del equipo evaluador de las misiones de asistencia técnica para Finanzas Públicas, Educación y Protección Social, acompañada de una breve explicación de la metodología aplicada.

Sector	Nombre de la misión	Relevancia (1-5)	Calidad del informe (1-5)	Calidad de atención al contraparte (1-5)	Impacto (1-5)
Protección Social	Desarrollo de métodos y técnicas, cualitativos y cuantitativos, para el diagnóstico de grupos y sectores en situación de pobreza y pobreza extrema	5	3	3	3
	Apoyo al Gabinete Social para la formulación participativa de la Política Pública de Desarrollo Social	5	5	5	4
	Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación independiente de programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza	5	5	5	2
<b>Total (1-15)</b>	<b>Protección Social</b>	15	13	13	9
%	<b>Protección Social</b>	100%	87%	87%	60%

172. Como se puede apreciar de la Tabla 15, estas misiones de asistencia técnica se consideraron relevantes en sus objetivos, con un enfoque estratégico, coherente con el proceso de políticas y programas sociales de reducción de la pobreza. La calidad de los informes producidos y de la atención a las contrapartes fueron bastante altas. En particular, las misiones respondieron a las necesidades del Gabinete Social, y aportaron experticia en etapas claves de la implementación de los programas de gobierno.

173. La misión para el desarrollo de métodos cualitativos y cuantitativos, para el diagnóstico de grupos y sectores en situación de pobreza y pobreza extrema tuvo lugar en mayo del 2009. El momento de esta misión fue quizás no el más adecuado, llegando cuatro años después del inicio del PALFP y 3 años después de la puesta en marcha efectiva del programa focalizado *Tekoporá*. No obstante, aportó elementos importantes para el refinamiento de la metodología de identificación del grupo meta del programa *Tekoporá*.

174. La misión de apoyo al Gabinete Social para la formulación participativa de la Política Pública de Desarrollo Social, que también tuvo lugar en 2009, tuvo un impacto mayor, ya que influyó directamente en la creación de la PPDS, la cual fue aprobada en 2010 y financiado (en parte) por el programa de apoyo presupuestario PAPPDS (2010-2015). Esta misión de AT permitió que los distintos actores de los ministerios y de la sociedad civil se reunieran a la hora de elaborar propuestas comunes. Esta misión ha sido descrita muy positivamente por los actores que hemos podido entrevistar.

175. Finalmente, la misión para el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación independiente de programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza también efectuada en 2009 tuvo un impacto positivo a mediano plazo, ya que introdujo una capacidad interna de monitorear los programas sociales dentro de la DIPLANP y permitió el seguimiento anual de programas como *Tekoporá*. Sin embargo, debido al cierre de la Dirección Nacional de la Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), los documentos producidos por la misión no tuvieron continuación y el monitoreo de programas no parece haber seguido



de la misma forma adentro de la STP: por esta razón el impacto sostenido fue más limitado.

176. En resumen, la asistencia técnica brindada a través del PALFP parece haber sido de alta pertinencia, calidad e impacto. Lo que resulta algo extraño es que la operación siguiente, el PAPPDS, no incluyó un componente de asistencia técnica. El equipo evaluador no recibió una explicación clara de por qué se tomó esta decisión. Es posible que la intención fuera la de preparar un proyecto paralelo de asistencia técnica (es decir de no incorporar el componente directamente en la operación de AP), pero esto, por alguna razón desconocida, nunca ocurrió. De cualquier forma, la experiencia con la AT del PALFP sugiere que en Paraguay este componente de las operaciones de AP puede ser de bastante utilidad, contribuyendo no solo a productos y resultados inmediatos sino también a la calidad y efectividad del diálogo.

## 6.5 Los resultados de la política pública y los factores determinantes (Análisis del “Paso 2”<sup>44</sup>)

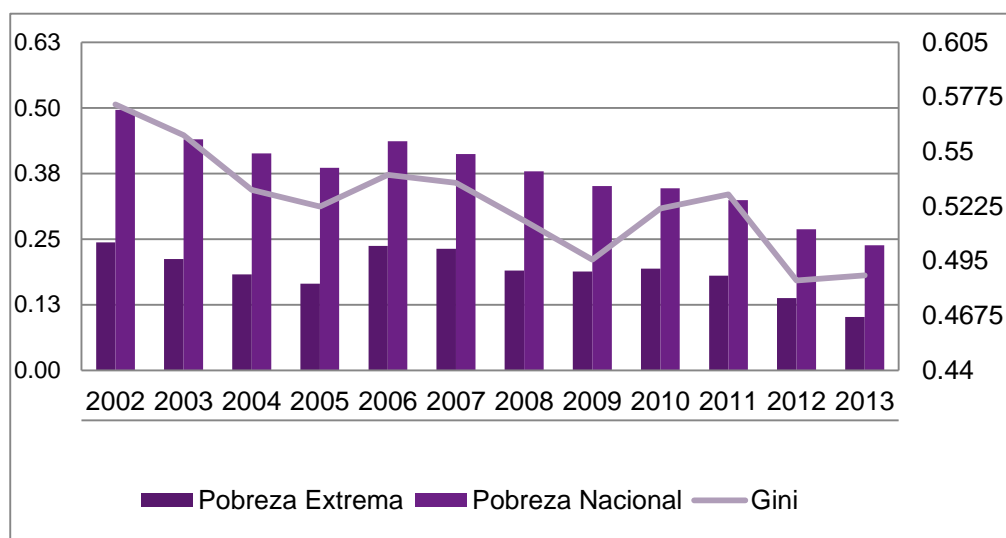
*PdE 4.1: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección Social? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?*

177. La República del Paraguay ha mostrado un avance significativo en la reducción de la pobreza nacional durante el período 2006-2014, periodo que coincidió con la ampliación de la cobertura de los programas sociales. De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en 2002 50% de la población paraguaya estaba en situación de pobreza. Desde ese año, la tasa de pobreza se ha reducido sostenidamente, hasta llegar a 24% en 2013. La pobreza extrema ha seguido el mismo patrón, reduciéndose de 24% en 2002 a 10% en 2013. (Ver Figura 22).
178. Esta favorable evolución de los índices de pobreza ha repercutido además en el coeficiente de desigualdad de ingresos. El coeficiente de Gini disminuyó de 0.57 a 0.48, un menor avance, pero todavía significativo<sup>45</sup>.

**Figura 22: Pobreza, Pobreza Extrema (% de la población -eje vertical izquierdo) y Desigualdad coeficiente Gini (eje vertical derecho), 2002 – 2013**

<sup>44</sup> El “Paso Dos” de la evaluación tiene como objetivo identificar los factores determinantes de los principales resultados e impactos en el sector, para luego (en el “Paso Tres”) poder relacionarlos con los productos ‘inducidos’ por el apoyo presupuestario, identificados en el “Paso Uno”.

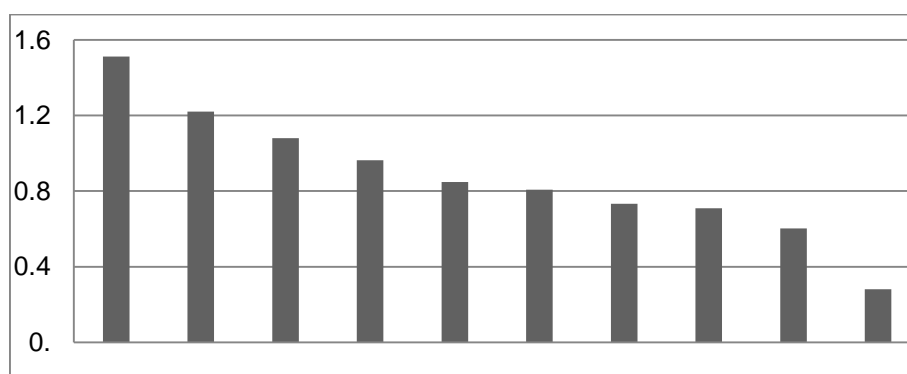
<sup>45</sup> Valores de 0 en el coeficiente Gini indican igualdad total, valores cercanos a 1 sugieren un contexto de mucha desigualdad.



Fuente: EPH. Elaboración propia.

179. Respeto a la incidencia de crecimiento sobre la distribución del ingreso, la desigualdad disminuyó claramente en el Paraguay durante el periodo 2002-2013 (Figura 23). El crecimiento del ingreso per cápita mensual ha sido mayor para los percentiles de menor ingreso: el 10% más pobre de Paraguay experimentó un crecimiento del ingreso per cápita de 151% en 11 años, mientras que el 10% más rico vio incrementar sus ingresos en 28% para el mismo periodo.

Figura 23: Incidencia de Crecimiento de ingresos anuales por déciles de la población, 2002 – 2013



Fuente: EPH. Elaboración propia

180. El análisis econométrico se presenta en detalle en el Volumen II, Anexo 3. Para el análisis econométrico del Paso 2 se escogieron los programas *Tekoporá* y *Adultos Mayores*. Estos programas fueron seleccionados para este análisis porque constituyen los programas más importantes tanto a nivel de la política social (*Tekoporá* siendo la puerta de entrada al sistema de piso de protección social) como en términos de cobertura (véase Figuras 20 y 21) y de permanencia en el tiempo ya que cubren todo el periodo de evaluación y todavía siguen vigentes.

181. A nivel microeconómico, la muestra de la EPH recoge un número insuficiente de hogares con acceso a los programas estudiados para permitir una conclusión estadística robusta. El número limitado de hogares que reportan acceso a *Tekoporá* o Adulto Mayor dentro de la encuesta no permitió corresponder los resultados macroeconómicos, que sugieren un impacto importante sobre la pobreza por parte de los programas *Tekoporá* y Adultos Mayores. Existe una aparente relación macroeconómica que no pudo ser confirmada con los datos de la encuesta de hogares
182. No obstante, el análisis econométrico hecho para el Paso Dos permite entender cómo se aplicaría la metodología de “*Propensity Score Matching*”, en caso de conseguir una muestra más amplia de beneficiarios de *Tekoporá* y Adultos Mayores. También permite una mejor comprensión del contexto socio-económico de Paraguay, particularmente en lo que se refiere a las estrategias de sobrevivencia de los pobres (“*coping strategies*”). Se presenta un resumen de este análisis en el Anexo 3 del Volumen II.

## Resultados del análisis cualitativo de los programas sociales (Paso Dos)

183. Como consecuencia de las limitaciones de las fuentes estadísticas explicadas en el párrafo 179, el análisis del “Paso Dos” para el sector de protección social se hizo en base a un análisis cualitativo del programa *Tekoporá* y a la lectura de dos evaluaciones previas del mismo - la del Centro Internacional de la Pobreza (Soares et al, 2008) y la del Banco Mundial (2010). La evaluación de Soares et al (2008) se basa en una encuesta llevada a cabo en 2007, y cubre lo que fue efectivamente la fase piloto del programa *Tekoporá*, cuando la cobertura era de 5,000 a 10,000 hogares. El estudio del Banco Mundial de 2010 no es una evaluación de impacto, sino una evaluación ex ante de la fase de expansión del programa *Tekoporá*, la cual analiza, en base a unas simulaciones econométricas, la eficacia del sistema de selección de los beneficiarios (utilizando el Índice de Priorización Geográfica – IPG - y el Índice de Calidad de Vida, ICV). Es evidente, entonces, que sería útil una evaluación cuantitativa actualizada. No obstante, estas dos evaluaciones llegaron a conclusiones que dan una buena indicación de la eficacia del programa *Tekoporá*:
- El estudio del Banco Mundial (2010) por un lado confirma la eficacia de la combinación del IPG (Índice de Priorización Geográfica) y el ICV (Índice de Calidad de Vida) como metodologías de identificación de los beneficiarios. De otra parte, en base a la simulación de siete escenarios diferentes, el estudio confirma que una expansión del programa *Tekoporá* tendría más efecto sobre la pobreza extrema que sobre la pobreza general y más efecto en las zonas rurales que en las urbanas (confirmando la eficacia de la metodología de identificación, pero indicando la necesidad de desarrollar

programas y/o metodologías diferentes para la pobreza urbana). Confirma también que una expansión del número de beneficiarios tendría más efecto sobre la pobreza extrema que un aumento en el monto de la transferencia monetaria. La política de expansión de Tekoporá, que se ha seguido entre 2010 y 2015, ha tenido en cuenta este hallazgo.

- Soares et al (2008) encontraron que el programa *Tekoporá* a pesar de la persistencia de algunos obstáculos significativos, lograba obtener varios de los beneficios inicialmente identificados:
  - Los ingresos de los hogares beneficiarios aumentaron entre 31 y 36 %, principalmente como consecuencia de la transferencia monetaria: este aumento de ingresos redujo la incidencia de pobreza extrema por 17 puntos porcentuales (reduciendo su incidencia de 52 % a 35 %). Analizando ingresos sin transferencias, la incidencia de pobreza extrema se redujo entre 5 y 10 puntos porcentuales en los hogares beneficiarios, lo que indica que con el apoyo del programa algunos de los hogares beneficiarios consiguieron aumentar sus propios ingresos.
  - Consistente con este hallazgo, se encontró que los hogares beneficiarios invertían entre 45 y 50 % más en actividades productivas que los hogares no-beneficiarios<sup>46</sup>.
  - A pesar del aumento en la consumición, los hogares beneficiarios tuvieron un nivel de ahorros 20 % más alto que los hogares no beneficiarios.
  - La tasa de participación escolar de niños y niñas en hogares beneficiarios fue entre 5 y 8 % más alta en comparación con hogares no-beneficiarios y su tasa de progresión entre grados 4 - 7 % más alta. No obstante, el programa no estaba teniendo un impacto sobre la probabilidad de pasar de primaria a secundaria: es decir que el programa reducía la deserción escolar sin tener (en este periodo) un efecto sobre el desempeño escolar.
  - De otra parte, a pesar del hecho que los niños y niñas de menos de 60 meses en hogares beneficiarios tenían una probabilidad más alta de atender servicios de salud, no había un efecto positivo en la probabilidad ni de tener una carta de vacuna ni de completar el programa de vacunas a tiempo.

---

<sup>46</sup> Todas estas comparaciones son entre hogares beneficiarios del programa y hogares no-beneficiarios de características similares (aplicando la técnica de 'propensity score matching'). Ver Soares et al (2008) pp. 2-9.

184. En resumidas cuentas, Soares et al (2008) demostraron que el programa *Tekoporá* estaba teniendo los efectos directos deseados (sobre la reducción de la pobreza y el aumento de ingresos y ahorros del hogar) pero que los efectos indirectos sobre el uso de servicios sociales eran todavía débiles. Esto señalaba la necesidad de fortalecer el acceso y la calidad de los servicios básicos, que constituían las corresponsabilidades del programa. Este ha sido efectivamente el enfoque del apoyo brindado por las operaciones de apoyo presupuestario. El análisis cualitativo del equipo evaluador (llevado a cabo en octubre 2015) permitió en cierta medida comprobar el éxito de esta estrategia.
185. Para el análisis cualitativo que forma parte de esta evaluación, se realizaron tanto entrevistas individuales de tipo semi-estructurada a partir de un modelo, como entrevistas grupales con grupos focales compuestos por madres beneficiarias de *Tekoporá*. Se escogieron dos departamentos – uno con un nivel de pobreza relativamente bajo, Alto Paraná, y otro con un alto nivel de pobreza: Caaguazú. En cada uno de estos departamentos, se visitaron dos distritos contrastados, un distrito rural y un distrito peri-urbano. Se escogieron los distritos de Itakyry para la zona rural y Ciudad del Este para el Departamento de Alto Paraná. Para el Departamento de Caaguazú se escogió Caaguazú mismo para la zona peri-urbana (en el asentamiento de Concepción) y el distrito del Repatriación para el área rural. Un resumen de las entrevistas completadas por categoría y ubicación se presenta en el Anexo 4 del Volumen 2, con un análisis más detallado de los resultados.
186. Los principales hallazgos del análisis cualitativo muestran que el programa *Tekoporá* tiene un impacto positivo sobre el nivel de vida de sus beneficiarios. Esto es en parte gracias a la transferencia económica, que es principalmente destinada a la compra de alimentos, útiles y materiales escolares y medicamentos. Además, una vez atendidas las necesidades de base, se reportan varios casos de acumulación de activos – en forma de ahorros financieros o de inversiones en pequeños animales (pollos, cerdos, ovejas) o en vivienda (construcción de casa en duro, electricidad, etc.).
187. La implementación del programa *Tenondera* (un programa de generación de ingresos vinculado a *Tekoporá*) parece dar también resultados positivos para beneficiarios que llevan más de tres años en el programa *Tekoporá*. Aunque solo se pudo observar el programa en un distrito (Repatriación), este había tenido un impacto importante sobre sus beneficiarias y había empujado la puesta en marcha de pequeños negocios: compra de 110 gallinas para criar, creación de negocio de plantas medicinales y producción de lácteos gracias a la compra de vacas (véase el Volumen 2, Anexo 4).
188. Se debe resaltar la importancia del trabajo de los guías familiares en esta evolución positiva de la calidad de vida de los beneficiarios de *Tekoporá*. Efectivamente, tal y como y se había resaltado en el trabajo de evaluación de Teixeira et al. (2012) el impacto de los

componentes no monetarios de *Tekoporá*, y en particular el acompañamiento y la capacitación a través de los guías y coordinadores parece producir un impacto agregado en el nivel de vida mayor que la transferencia monetaria en sí.

189. Los guías orientan a los beneficiarios en su gasto proporcionan consejos en nutrición, promueven la construcción de huertas, y la generación de ingresos a través de ferias donde los beneficiarios pueden vender sus productos. Además, tienen un rol esencial en el buen cumplimiento de las corresponsabilidades en salud (chequeos del Papanicolaou para mujeres en edad fértil, vacunación de los niños, partos institucionales), concienciando a las beneficiarias sobre la importancia de estas acciones para su propio bienestar.
190. Las Madres Líderes, beneficiarias que han sido elegidas por la comunidad para actuar como intermediarias entre los guías familiares y la comunidad de mujeres beneficiarias, también juegan un papel social importante. Este es un efecto adicional del programa *Tekoporá*. La autoridad que el programa otorga a las Madres líderes les permite intervenir en situaciones de maltrato a los niños, el cual se ha ido reduciendo en las comunidades de beneficiarios. Se ha reportado, así, una disminución de la violencia hacia los niños y una cierta capacitación sobre como cuidarlos..
191. El programa *Tekoporá* parece haber contribuido de forma importante a mejorar el acceso a los servicios básicos de salud y educación. No se reportaron, en los cuatro distritos objeto de análisis, los problemas – evidenciados en Soares et al (2008) – de conseguir cartas de vacuna o de completar el programa de vacunas. Sin embargo, siguen existiendo importantes disparidades en el acceso de los beneficiarios entre zonas urbanas, peri-urbanas y rurales.
192. En zonas rurales, el acceso a la atención en salud primaria es mayor, pese a la permanencia de importantes zonas de dispersión, gracias a la existencia de un número relativamente grande de Unidades de Salud Familiar (USF) en los distritos priorizados por el programa *Tekoporá*.. En caso de mucha dispersión, los agentes comunitarios de las USF se desplazan a los hogares de las personas más aisladas para hacerles seguimiento.
193. En zonas urbanas y peri-urbanas, las comunidades en situación de vulnerabilidad tienen un acceso limitado a servicios de atención primaria en salud debido a la escasez de USF en estas áreas. Esta falta de centros de atención primaria en salud en zonas peri urbanas puede llegar a crear tensiones en los hospitales de los centros urbanos y a saturar la demanda en detrimento de los servicios de atención secundaria y terciaria y consecuentemente puede generar ineficiencia de los centros de salud.
194. En las zonas peri-urbanas, el acceso y la permanencia a la educación primaria y secundaria de los niños beneficiarios de *Tekoporá* parece ser más alta que en zonas rurales. En esta zonas se reportaron casos de abandono escolar, en particular después del

noveno grado, debido a la lejanía de las escuelas secundarias y a la decisión de trabajar de los jóvenes. Esto también refleja la persistencia de ciertas lagunas con respecto al acceso real a los servicios complementarios de Tekoporá en ciertas áreas cubiertas por el programa.

195. Respeto al impacto del programa Tekoporá a mediano y largo plazo sobre la mejora de las oportunidades para los jóvenes de familias beneficiarias que completaron la educación secundaria, éste es mitigado, independientemente del área de residencia. A partir de las entrevistas efectuadas se puede decir que el programa ha permitido a ciertos jóvenes ingresar en la universidad - lo que constituye un avance muy positivo. Sin embargo, dada la escasez de oportunidades laborales, en particular en zonas rurales, la migración sigue siendo la primera opción escogida por estos jóvenes, con destinos principales a Ciudad del Este, Asunción, Brasil (São Paulo), Argentina (Buenos Aires) e incluso España. Un análisis más detallado podría ser relevante para entender los factores determinantes del éxito escolar o laboral de los beneficiarios jóvenes.
196. Finalmente, la falta de recursos financieros y logísticos para el personal de campo del programa Tekoporá - como los guías familiares o coordinadores distritales/ departamentales - constituye una debilidad del programa. Cada guía familiar tiene a su cargo entre 80 y 150 hogares beneficiarios. Además, el costo del transporte para las visitas a los beneficiarios, así como de los materiales usados para las capacitaciones, cae a su cargo y llega a suponer hasta el 30% de su salario. Este problema genera un importante fenómeno de rotación del personal, que no permite garantizar el seguimiento eficiente de los beneficiarios, cuya relación de confianza con los guías es clave para el éxito del programa.
197. Por otra parte, se reportaron en nuestras entrevistas cualitativas problemas de coordinación entre la administración central y el terreno. En particular respecto a la información logística y organizativa que parece llegar muy tarde desde la Secretaría de Acción Social (SAS). El caso de las campañas de identificación, sobre las que los guías familiares y coordinadores solo son avisados en el último momento, es uno de los más emblemáticos. Estos plazos no les permiten actuar con el tiempo necesario para avisar a los beneficiarios y ayudarles a preparar la documentación necesaria.
198. Finalmente, se denota una falta de capacitación de los guías y de los coordinadores para el trabajo con los beneficiarios. Un ejemplo de esto es el desconocimiento del método para evaluar discapacidad severa y leve a la hora de registrar beneficiarios con discapacidad. También se reportan casos de personal no preparado para capacitar a las Madres Líderes o a los beneficiarios sobre temas de ahorro, etc. Sin embargo, esto parece haberse mejorado con la reciente introducción de cursos de capacitación para los coordinadores distritales y departamentales.

## 6.6 Conclusiones sobre la influencia del apoyo presupuestario y los desafíos pendientes

199. La política del sector de protección social en Paraguay ha mostrado durante el periodo 2006-2014 una evolución positiva. Este periodo se caracterizó por una serie de acciones de política pública para mejorar el acceso a servicios básicos de salud, nutrición, agua potable y saneamiento con el objetivo de construir un 'piso básico' de protección social. Se introdujeron importantes programas de protección social, en particular Tekoporá, Abrazo, y el programa de pensiones no-contributivas para Adultos Mayores. De otra parte, el gasto social ha crecido de forma coordinada, siguiendo las tendencias de la política social.
200. Los dos programas de apoyo presupuestario de la UE para el sector social han tenido un impacto positivo en el desarrollo de la política durante este periodo. De una parte, este impacto vino por los fondos en sí, los cuales fueron destinados a acciones y programas complementarios a Tekoporá; más importante fue la modalidad de desembolso a través de tramos variables, vinculados al cumplimiento de indicadores y metas de la política pública de desarrollo social. El diálogo entre la Unión Europea y el Gobierno se focalizó en la identificación y seguimiento de estos indicadores.
201. El establecimiento de indicadores de producto y resultado para los desembolsos de los tramos variables tuvo una influencia positiva sobre la coordinación interna y el trabajo de las instituciones del sector de protección social. Este efecto positivo vino particularmente como consecuencia de la selección de metas conjuntamente por parte del Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los ministerios sectoriales y del hecho de que el cumplimiento de las metas se asoció a incentivos monetarios – con fondos provenientes de los Apoyos Presupuestarios.
202. Por otra parte, las misiones de asistencia técnica (AT) fueron recibidas positivamente por las instituciones del sector y se ajustaron a las necesidades del Gobierno, apoyando de forma coherente las acciones del sector, en particular en la elaboración de la Política Pública de Desarrollo Social y en el diseño de las herramientas de implementación y monitoreo asociadas. De esta forma, la asistencia técnica también contribuyó a la calidad del diálogo vinculado a la primera operación de apoyo presupuestario de la UE (el PALFP). La segunda operación (el PAPPDS) no incluyó un componente de AT y esto puede haber contribuido a la disminución del alcance técnico del diálogo UE-Gobierno y de su influencia.
203. En cuanto al impacto de los programas sociales, los estudios existentes y el análisis cualitativo del equipo evaluador indican que el programa Tekoporá ha tenido un impacto positivo importante e innegable sobre la calidad de vida de sus beneficiarios. Las transferencias monetarias han permitido mejorar los ingresos y el consumo de los hogares beneficiarios y en algunos casos han fomentado la acumulación de activos. Las



corresponsabilidades del programa han permitido generar mejoras en la salud, la nutrición y las condiciones de higiene de las familias beneficiarias.

204. No obstante, siguen habiendo obstáculos que limitan el impacto del programa, no solo en el entorno socio-económico sino también en aspectos de la política pública y su implementación, particularmente en los procesos de gestión del programa Tekoporá y en la calidad y cobertura de los servicios sociales, que constituyen las corresponsabilidades del programa. Consideramos estos desafíos brevemente en los párrafos siguientes y de forma más completa en las conclusiones y recomendaciones presentadas en el Capítulo 8.

## Desafíos para el Futuro en el Sector de Protección Social

205. Un importante desafío es la necesidad de adaptación continua del diseño operativo de los programas de protección social con el objetivo de atender mejor al grupo meta y de optimizar los beneficios de los programas. Para orientar debidamente esta adaptación continua del diseño de las políticas, se necesitan evaluaciones independientes regulares (p.e., cada dos años) de tipo cuantitativo (evaluaciones de impacto). Para esto se requeriría ampliar la muestra de beneficiarios de programas sociales (Tekoporá y Adultos Mayores en particular) para permitir la producción de datos estadísticamente significativos en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).
206. Siguiendo el ejemplo del programa Bolsa Familia en Brasil, sería interesante que Paraguay pudiese dotarse de un sistema equivalente al Catastro Único. Este constituiría un registro único de beneficiarios para todos los programas sociales que incluye información sobre características de residencia, identificación de cada persona, escolarización, empleo y renta. En la actualidad se está utilizando una base de datos interna del Gabinete Social que agrupa beneficiarios de Abrazo y Tekoporá para evitar duplicaciones, pero no existe un único registro de tipo administrativo que permita identificar los beneficiarios de todos los programas sociales, independientemente de la institución que lo gestiona. El registro que se propone aquí también permitiría avanzar con más facilidad respecto al proceso de acceso a cédulas de identidad para los beneficiarios de estos programas<sup>47</sup>.
207. Un ligero incremento en el porcentaje de recursos dedicados a la coordinación y a la supervisión podría tener un impacto importante en la eficiencia del programa Tekoporá. Existen dificultades en la coordinación entre la dirección de la Secretaría de Asistencia Social (SAS) y los coordinadores departamentales y los niveles locales – los coordinadores distritales y guías familiares. En parte esto es debido a las distancias y a la falta de canales adecuados de comunicación pero también al número de beneficiarios que se

<sup>47</sup> Actualmente existen varios registros que no permiten la gestión unificada del volumen de servicios recibidos por beneficiario.

pretende atender con los medios de coordinación y de supervisión disponibles. Un aumento en estos medios mejoraría la calidad de la coordinación y supervisión y permitiría un proceso de formación más continuo y más completo de los Guías Familiares y de los coordinadores distritales y departamentales.

## 7. La evolución de las políticas públicas en el sector de educación y los resultados conseguidos

*PdE 3.3 ¿En qué medida se ha mejorado el diseño y la implementación de la política pública en el sector de educación? ¿Cuál ha sido la contribución del Apoyo Presupuestario (AP) a las mejoras observadas?*

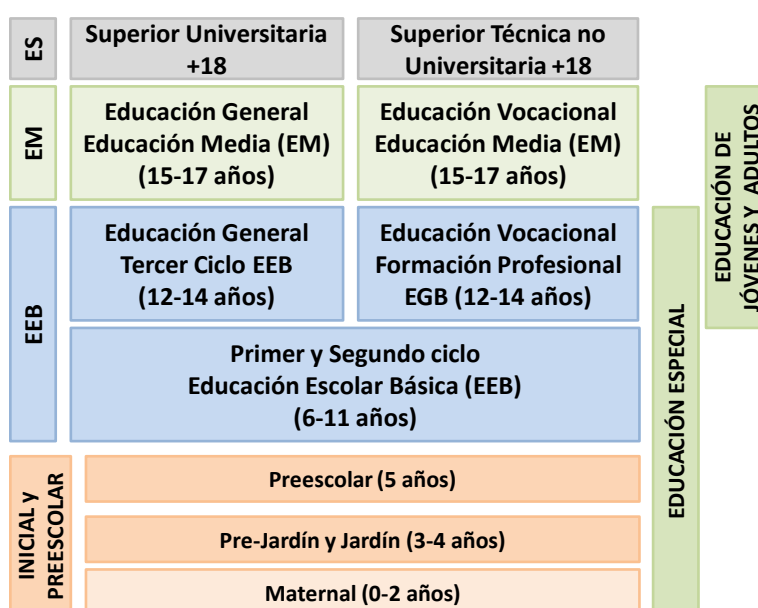
### 7.1 Elementos de la evaluación

208. El Programa de Apoyo al Sector Educativo de Paraguay (PASEP) es un programa de AP sectorial que ha apoyado la implementación del Plan Nacional de Educación 2024 (Plan 2024) y la Agenda Educativa 2013-2018. La contribución financiera original de la Unión Europea alcanzó los €54 millones, de los cuales €52 millones se canalizaban mediante apoyo presupuestario y €2 millones en forma de ayuda complementaria. En 2013 se firmó el único adenda al Convenio de Financiación incrementando el monto total desembolsable vía apoyo presupuestario a €56.5 millones y manteniendo los €2 millones para ayuda complementaria.
209. El marco legal del sector educativo parte de la Constitución Nacional paraguaya de 1992, que aborda en diversos artículos el derecho a la educación. La Ley General de Educación N° 1.264/98 establece el marco normativo fijando, entre otros, los principios de universalidad, integralidad, permanencia, igualdad y descentralización, así como que la financiación de la educación es llevada a cabo a través del Presupuesto General de la Nación. El desarrollo legislativo se realizó, entre muchas otras normas, a través de la Ley 1.680/01 (Código de la Niñez y la Adolescencia); La Ley N° 1.725/01, que Establece el Estatuto del Educador; la Ley 4088/10 de gratuidad y obligatoriedad de la Educación Inicial y Media; la Ley N° 4758/12 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE); y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).
210. La estructura del sistema educativo en Paraguay se divide en Educación de Régimen General (Formal, no Formal y Refleja) y Educación Especial y otras modalidades (Figura 24). Dentro de la Educación de Régimen General, la Educación Formal se divide en tres ciclos: Inicial y Básica, Media, y Superior. La Educación Inicial y Preescolar abarca hasta los 5 años de edad teórica y es obligatoria y, desde 2010, gratuita. La Educación Escolar Básica (EEB) abarca desde los teóricos 6 años hasta los 14 y se divide en tres niveles. A los teóricos 15 años y hasta los 17 se cursa la Educación Media (EM) en un solo ciclo, aunque con dos opciones, General o científica y Vocacional o técnica (Formación Profesional).
211. La EEB y la EM son obligatorias y gratuitas en todos los centros de gestión oficial (es decir, públicos). Y quienes así lo elijan pueden continuar con la Educación Superior (ES), bien sea

Universitaria (incluido el Postgrado) o Técnica no Universitaria. Dentro de la Educación Superior Técnica no Universitaria se incluye la Formación Docente.

212. La Educación no Formal está definida por el Plan 2024 como diseñada para atender las necesidades concretas de aprendizaje de determinados grupos de población, para complementar o ampliar aspectos académicos o laborales en algunas situaciones como alternativa para mejorar su calidad de vida.

Figura 24: Estructura del Sistema Educativo según niveles y edad teórica



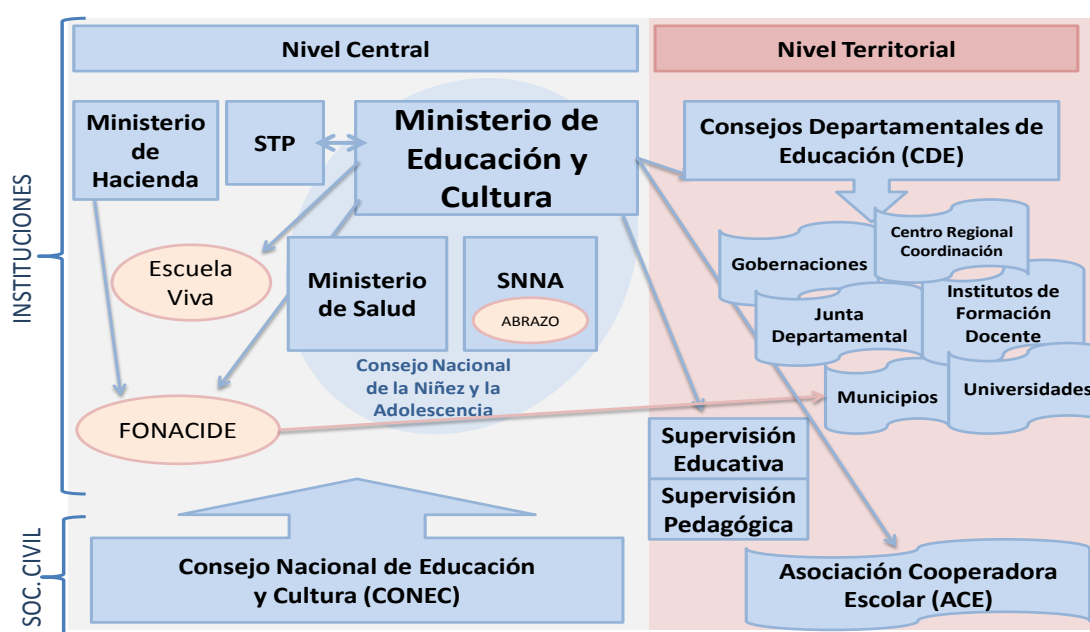
213. La Educación Especial comprende diversas iniciativas ajustadas a las particularidades de determinados grupos de población, como niños, niñas y jóvenes con deficiencias sensoriales, retardo mental, impedimentos físicos, problemas de comunicación y dificultades de aprendizaje, así como a los superdotados. También se incluye en la educación especial la educación a distancia y la alfabetización bilingüe guaraní y castellano.

214. La estructura institucional del sector a nivel central está liderada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ente rector del sector y, como tal, principal contraparte de la UE para la implementación del PASEP. La Secretaria Técnica de Planificación (STP), que dirige el proceso planificador nacional y gestiona el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tuvo un papel de importancia en el diseño y la implementación del PASEP. El Ministerio de Hacienda (MH) interactúa con el MEC durante todo el ciclo presupuestario y fue el encargado de reportar sobre el cumplimiento de las Condiciones Generales del AP sobre el entorno macroeconómico y la Gestión de Finanzas Públicas. Otras entidades involucradas a nivel central son la Secretaría Nacional de la

Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (formado por la SNNA, el MEC y el Ministerio de Salud) y el órgano consultivo Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). (Ver la Figura 25)

215. En lo referente a la organización territorial del sector, la Constitución y La Ley General de Educación establecen que el Estado impulsará la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial. Los 17 Departamentos de Paraguay alojan a las Coordinaciones y Supervisiones educativas, que son organismos desconcertados del MEC. Por su parte, los Consejos Departamentales de Educación (CDE) agrupan hasta 11 instancias de Gobierno y sociedad civil, a saber: (1) Gobernación, (2) Junta Departamental, (3) Municipios, (4) Centro Regional de Educación, (5) Coordinador Departamental, (6) Supervisión Técnico-Pedagógica, (7) Supervisión Administrativa, (8) Universidades, (9) Institutos de Formación Docente, (10) Padres e (11) Iglesia.

Figura 25: Estructura del Sector Educación en Paraguay



216. La representación de la sociedad civil recae principalmente en las Asociaciones Cooperadoras Escolares (ACE) de cada institución educativa. Las ACE agrupan a padres y madres de alumnos y tienen ciertas funciones en la planificación, ejecución y fiscalización del gasto, particularmente de los fondos del FONACIDE. Los trabajadores del sector están representados por varios sindicatos o gremios, que son independientes y tienen una importante influencia en la defensa de los intereses de los trabajadores de sector.

217. Las organizaciones y donantes internacionales más presentes en el sector durante el periodo evaluado han sido la UE, el Banco Mundial (BM) el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la cooperación japonesa (JAICA) y varias agencias de las Naciones Unidas. Los cooperantes se han coordinado repartiéndose el trabajo en torno a los distintos aspectos y niveles de la política educativa (el BID en Educación Inicial y en el Primer y Segundo ciclo de la EEB; la UE en el Tercer ciclo de la EEB y en el acceso a la EM; la AECID en educación de adultos y la JAICA en capacitación). En 2015, este proceso de coordinación se formalizó alrededor de una ‘mesa sectorial’ liderada por la Ministra de Educación; previamente, la coordinación se hacía de forma más informal pero siempre con reuniones regulares entre los distintos actores.

## 7.2 La evolución de la política pública en el sector

218. En los últimos 20 años se han elaborado sucesivamente cuatro documentos estratégicos de referencia para la política educativa en Paraguay. El primer documento considerado como reformista es el Plan Paraguay 2020, que data de 1996 y que en el año 2008 se puso al día como Plan Paraguay 2020 Actualizado. Coincidiendo con la firma del PASEP, en 2009 fue publicada la primera versión del Plan Nacional de Educación 2024, cuya versión definitiva data de 2011. Finalmente, en el año 2014 se adoptó la vigente Agenda Educativa 2014-18.

**Figura 26: Evolución de la Política Pública del Sector de Educación**

Año	Hitos relevantes a la política del Sector Educación y al PASEP
1996	Publicación del Plan Paraguay 2020
1998	Publicada la Ley General de Educación N° 1.264/98
2008	Comienzo de la Presidencia de Fernando Lugo Publicación del Plan Paraguay 2020 Actualizado Resolución 1872/12/2008, arrancando el proceso de micro-planificación
2009	Primera versión del Plan Nacional de Educación 2024 Firma del Convenio de Financiación de PASEP Decreto 3323/2009, aprobando el Presupuesto Plurianual
2011	Primera implementación Vinculación Plan-Presupuesto en MEC
2011	Publicación de versión final del Plan Nacional de Educación 2024 Resolución 287 del Ministerio de Hacienda, introduciendo el Presupuesto por Resultados
2012	Juicio Político a Fernando Lugo. Asume Presidencia Federico Franco Creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)
2013	Comienzo de la Presidencia de Horacio Cartes Firma Adenda 1 al Convenio de Financiación de PASEP
2014	Publicación Agenda Educativa 2014-18 Promulgación de la Ley 5.210 “De Alimentación Escolar y Control Sanitario”

## 2015 Pago del último desembolso del PASEP

219. El Plan Paraguay 2020 tenía como principal objetivo mejorar la calidad y pertinencia de los diferentes niveles de educación, en especial de la EEB. Con la llegada al Gobierno del Presidente Lugo en 2008, se tramitó rápidamente una actualización de los principios rectores en política de educación: La Administración entrante tomó el anterior documento como referencia, poniéndolo al día con la intención de darle un enfoque más inclusivo y con el objetivo declarado de garantizar el acceso y de mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación. Este documento se denominó Plan 2020 Actualizado. Sus directrices estratégicas incluían crear las condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de los alumnos, así como mejorar el currículum, la formación de los profesores y la gestión del sector.
220. Continuando con el proceso iniciado en el 2008, el Gobierno lanzó en mayo del 2009 un proceso público de concertación de un nuevo documento, el Plan Nacional de Educación 2024 *Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*. Este documento supuso un replanteamiento de la política y gestión de la educación a todos los niveles del sistema educativo, desde la educación básica a la educación superior, incluyendo las diferentes instancias de gestión administrativa a escala central y departamental. Sus principios orientadores son la participación ciudadana, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la calidad. El llamado Plan Nacional 2024 cuenta con tres ejes Estratégicos: 1. Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los/as estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas; 2. Calidad de la educación en todos los niveles/ modalidades educativos, y 3. Las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local. Las consultas sobre el Plan 2024 fueron numerosas y la versión definitiva se publicó en mayo del 2011.
221. Tras la salida del presidente Lugo en junio del 2012 y de un breve periodo de presidencia interina, el regreso en agosto del 2013 al Gobierno del Partido Colorado con Horacio Cartes en la Presidencia vino acompañado de la preparación del documento estratégico actualmente vigente: la Agenda Educativa 2014-2018. Este documento no reemplaza ni excluye al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sino que lo complementa y se alinea con las diversas declaraciones y convenciones internacionales sobre el derecho a la educación y con los compromisos mundiales adquiridos por el país. La Agenda Educativa detalla la implementación del enfoque del Plan 2024 y está orientada por tres criterios transversales: la inter-sectorialidad, el multilingüismo e interculturalidad y la inclusión. Esta Agenda pone el acento en la mejora de la calidad y pretende incidir en la reducción de la repitencia y la deserción escolar.

222. En este contexto y desde 2008 comenzó un fructuoso periodo de promulgación de normas y primeros pasos de una serie de iniciativas de reforma del sector, que todavía sigue en marcha. Con el decreto 3323/2009 se arrancó el proceso por el que los organismos y entidades del Estado debían preparar y presentar al Ministerio de Hacienda un Presupuesto Plurianual referencial, añadiendo al año formulado una proyección indicativa a dos años. El primer Presupuesto Plurianual fue del 2010-2012 y fue presentado por cuatro instituciones, incluido el MEC. En 2014 concluyó el desarrollo del módulo de Presupuesto Plurianual, con el refinamiento del sistema informático incorporando al SNIP, permitiendo el vínculo de las proyecciones financieras con los compromisos de contratos plurianuales y las metas programadas en el marco del Presupuesto por Resultados.
223. El trabajo sobre el eje de mejora de la gestión del sector incluyó también la mejora del diálogo sobre políticas y del Vínculo Plan-Presupuesto, tanto a nivel interno (STP-MH-MEC) como en relación a la cooperación internacional. Desde 2010, el presupuesto del MEC se organiza en torno a los tres ejes estratégicos del Plan 2024 (recordamos que son la igualdad de oportunidades en el acceso, la calidad de la educación y la mejora de la gestión de las políticas educativas). Cada Eje constituye un Programa, cuenta con un Marco Lógico y cada nivel educativo (EI, EEB, EM, etc.) se articula en Subprogramas.
224. El Presupuesto por Resultados (PPR) se incorporó en 2011 mediante la resolución 287 del Ministerio de Hacienda, siendo el MEC una de las instituciones piloto en comenzar a utilizarlo. Hoy el PPR se articula en torno a tres herramientas: la formulación de indicadores y metas recogidos en la Agenda Educativa, la evaluación de resultados (en 2011 se realizó una evaluación del Subprograma de “Provisión de Textos y Materiales Didácticos” del MEC) y la Publicación de informes anuales de las instituciones, llamados Balances Anuales de Gestión Pública. El proceso incluyó la reorganización de los programas presupuestarios de la institución.
225. Para realizar un adecuado seguimiento de la política, el MEC desarrolló el Sistema de Información Estadística Continua (SIEC), una herramienta online que recoge con detalle la información provista desde los Departamentos y que permite su agregación a nivel central, así como la emisión de reportes de ejecución financiera y física. Además, la información del SIEC está disponible al público en la web del MEC mediante la plataforma Datos Abiertos (<http://datos.mec.gov.py/>).
226. La metodología de micro-planificación de la oferta educativa se introdujo en 2008 mediante la Resolución 1872/12/2008. Entre sus objetivos se incluye: a) promover el uso eficiente de los recursos destinados al sector, b) instalar capacidad técnica a nivel central y departamental y c) fomentar la participación activa de los actores vinculados al proceso educativo. Cuenta con una detallada metodología según la cual la identificación y priorización de las necesidades de inversión de las instituciones educativas se realiza de manera participativa desde el propio colegio o escuela



y en coordinación con la supervisión educativa distrital, tras lo cual es validada a nivel departamental y finalmente, por el MEC. En 2015 su uso está generalizado y su utilidad es mayor puesto que permite determinar el uso de los fondos del FONACIDE, que constituyen la mayoría del gasto de capital del sector.

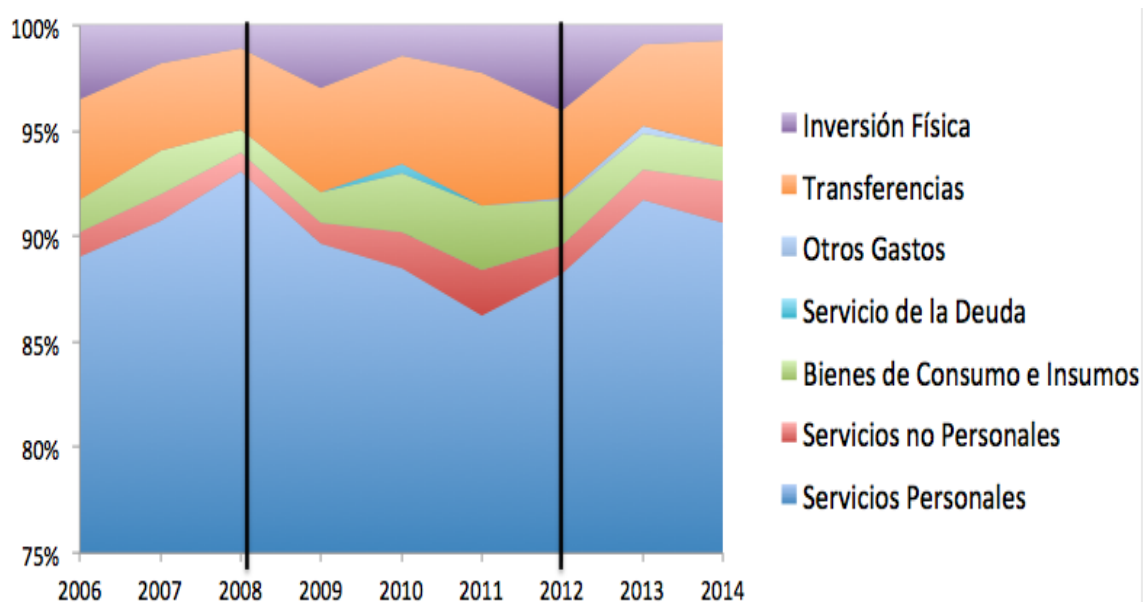
## La estructura de gastos públicos en el sector

227. La financiación del sector incluye Fondos del Tesoro, de cooperación externa y, desde su creación en 2012, del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). En una presentación realizada a la mesa de donantes en junio de 2015, el MEC estimó la necesidad de aumentar el Presupuesto del sector en unos 127 millones de dólares anuales y elevar la financiación de la educación desde el 3,9% en 2014 al 6,4% del PIB en 2018. Esto implicaría aumentar el gasto medio por alumno desde 505 USD hasta 1.217 USD. Ambos objetivos se encuentran explicitados en la Agenda Educativa. Más a largo plazo, el Plan 2024 pretende que la financiación de la educación se eleve hasta el 7% del PIB en 2024. No parece tarea fácil pues, a pesar de ello, el Presupuesto de 2015 no incluye un aumento significativo de los fondos del Tesoro Nacional ni del porcentaje que supone sobre el ingreso nacional.

228. En porcentaje del Presupuesto de la Administración Central, el gasto en el sector educativo en Paraguay representó en 2014 casi el 20%, incluyendo tanto gasto neto (es decir, el gasto centralizado en el MEC) como las cantidades transferidas por Ley a Universidades y otros entes descentralizados. La media de países en desarrollo de América Latina en 2011 fue del 13,6%, según el Banco Mundial. Comparada con el resto de funciones del estado, Educación es la segunda en nivel de importancia detrás de Energía.

229. El gasto neto en Educación evolucionó en tres momentos si observamos los rubros de la clasificación económica. En un primer momento (hasta 2008) el peso relativo de los salarios (servicios personales y no personales) llegó hasta casi el 95% del presupuesto. A partir de entonces y hasta 2012 el gasto de capital (inversión física), las transferencias y los bienes de consumo aumentaron su importancia de manera substancial hasta llegar a ser el 15% del gasto neto. Posteriormente, se revierte la tendencia llegando en 2012 a ser la composición similar a la existente en el periodo 2006-2008. (Figura 27.)

**Figura 27: Ministerio de Educación y Cultura: Presupuesto Neto anual según tipo de gasto**



Fuente: MEC

230. A nivel de los programas, se observa que de manera constante más del 90% del gasto se reparte en cinco “programas agregados”: Educación Inicial y Básica (50% del gasto en educación en media 2005-2014), Educación Media (20%), Administración y apoyo en la gestión educativa (13%), transferencias a las universidades nacionales (15%) y Formación de Jóvenes y Adultos (3%).
231. La ejecución presupuestaria anual es buena en términos del presupuesto neto total del MEC. El presupuesto ejecutado comparado con el inicialmente consignado supera el 95% en la mayoría de los años desde 2003 hasta 2014. Solamente en los ejercicios 2011 y 2012 el grado de ejecución presupuestaria presentó un desempeño menor, de en torno al 90%. Sin embargo, ese alto porcentaje se debe a una altísima ejecución, e incluso sobre-ejecución en algunos años, del rubro servicios personales (es decir, salarios, que como se ha mencionado representa hasta el 95% del total). Se observan sub-ejecuciones muy importantes en el rubro de inversión física, que desde 2005 no supera el 50% en la mayoría de años y tiene un pírrico 32% de ejecución media en los años de vigencia del PASEP (2010-2014). También el rubro de Bienes de Consumo e Insumos registra un comportamiento variable, con varios años por encima del 75% y otros en torno al 30% de presupuesto ejecutado y una media del 62% en el periodo.
232. FONACIDE reparte los ingresos adicionales que el Estado recibe de Brasil como compensación por la concesión de energía de la entidad binacional Itaipú. Estos fondos adicionales son repartidos entre las siguientes instituciones: Tesoro Nacional (28%), Fondo para la excelencia de la Educación y la Investigación, FEEI (30%), Gobiernos Departamentales y municipios (25%), Agencia Financiera de Desarrollo (7%) y Fondo Nacional para la Salud (10%). Por Ley, el 25% de los ingresos que se distribuyen mediante transferencias a Gobiernos departamentales y municipales, deben estar

comprometidos al apoyo de políticas de desarrollo de largo plazo y, muy especialmente, educación. El 50% de los montantes transferidos deben ser destinados a financiar infraestructura educativa y el 30% a almuerzo escolar. Por su parte, el FEEI se articula a través de proyectos de modalidad competitiva.

233. De acuerdo a un informe de la Contraloría General de la República (CGR) fechado en 2014, FONACIDE ha sufrido varias deficiencias en sus primeros años de implementación. Según el proceso de 2008, las municipalidades reciben el listado validado por el MEC y ejecutan las acciones en función del presupuesto transferido por el Ministerio de Hacienda. Posteriormente el proceso es fiscalizado por la Contraloría. Hasta 2013, los 246 municipios del país recibieron un total de 228.339.053.420 Gs pero solamente 126 reportaron adecuadamente y la ejecución total de los fondos apenas alcanzó el 54%. Los Departamentos también tuvieron tasas de ejecución muy bajas. La Contraloría concluyó que había una falta de voluntad para someterse a control y una insuficiente capacidad para implementar los fondos de acuerdo a la normativa. Además, la CGR denunció la inacción de los responsables tanto en el uso de estos fondos como los del FEEI y propuso una reforma de la normativa y la capacitación de los funcionarios a nivel departamental y municipal. Tras un informe muy crítico de la Contraloría, el Ministerio de Hacienda, el MEC y la CGR acordaron adoptar medidas adicionales para disminuir la arbitrariedad municipal en la selección de los proyectos e imponer un sistema de reportaje más regular y completo en relación al uso de los fondos.
234. En relación a las fuentes de financiamiento externas, como norma general se articulan a través del Presupuesto de la Nación. El PASEP de la UE (objeto de esta evaluación), aportó € 56.5 millones bajo modalidad de Apoyo Presupuestario entre 2010 y 2015. El BID financió dos fases consecutivas de la iniciativa Escuela Viva, centrado en las fases preescolar y primer y segundo ciclo de EEB. El programa Escuela Viva (<http://www.escuelaviva-mec.edu.py>) está en marcha desde 2009 con \$ 45 millones de aportación, ejecutados mediante enfoque proyecto. La AECID implementó un canje de deuda de \$ 10 millones de 2010 a 2014 para el desarrollo de actividades en el sector. Por su parte, el Banco Mundial contribuyó con \$ 25 millones al Proyecto de reforma educativa en Paraguay entre 2003 y 2009.
235. En este contexto institucional y financiero, durante el periodo de vigencia del Apoyo Presupuestario, la entrega de productos y servicios por parte de las distintas instancias del sector incluyó los elementos presentados en la Tabla 16 (datos no incluyen 2015).

Tabla 16: MEC - Principales Acciones y Productos Entregados (Periodo 2009-2014)

Acciones	2009	: 2010	2011	2012	2013	2014
<b>Útiles escolares</b>	Las canastas de útiles escolares beneficiaron a 733.453 estudiantes de Preescolar, del 1º y 2º Ciclo en Instituciones Educativas del Sector Oficial (incluye privada subvencionada).	Canastas básicas de útiles distribuidas a 1.187.000 alumnos/as de preescolar, primer, segundo y tercer ciclo de la Educación Escolar Básica, sector oficial (incluye privada subvencionada),	Universalización de la entrega de las canastas: 1.500.000 estudiantes - desde el nivel inicial hasta la educación media y educación de jóvenes y adultos- reciben canastas básicas de útiles adecuadas a las necesidades de cada nivel educativo.	Las canastas básicas han beneficiado a 1.549.162 alumnos desde el nivel inicial hasta la educación media y la educación de jóvenes y adultos. Asimismo, se han entregado la canasta básica a 71.951 docentes, de instituciones educativas del sector oficial.	Dotación de útiles escolares a 1.500.000 estudiantes, por primera vez al inicio del año lectivo.	1.630.629 estudiantes de todos los niveles/modalidades educativos recibieron los Kits escolares.
<b>Alimentación Escolar</b>	Fueron beneficiados 35.900 alumnos de instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado.	Se han beneficiado a 39.809 alumnos de instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado..	Se han beneficiado con la merienda escolar a 46.654 niños de instituciones educativas oficiales y privadas subvencionadas de Asunción y gran Asunción, y a 20.000 alumnos de 27 escuelas del sector oficial con el almuerzo escolar..	Provisión de merienda escolar a 50.000 niños y niñas de la EEB de 169 instituciones educativas y de almuerzo escolar a 22.551 niños y niñas de la EEB de 85 instituciones educativas públicas y privadas subvencionadas Asunción y zonas aledañas.  Distribución de la merienda escolar en el 100% de las instituciones educativas focalizadas por CEPRA, beneficiando a aproximadamente 45.000 alumnos de asentamientos rurales.	La Merienda Escolar llega a 166 Instituciones Educativas beneficiando a 46.684 alumnos/as, consiste en Leche, Cereal y Pan lacteado.  El Almuerzo Escolar llega a 26.000 niños y niñas de Capital de 98 instituciones educativas públicas y privadas subvencionadas de Asunción y zonas aledañas.	46.386 alumnos/as de la EI y 1º 2º ciclo de la EEB de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionadas de Capital acceden a la merienda escolar.  30.082 alumnos/as de la EI y 1º 2º ciclo de la EEB de instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionadas focalizadas de Capital reciben el almuerzo escolar.
<b>Aulas construidas/ rehabilitadas, Sanitarios Higiénicos (SSHH) construidos/adequados.</b>	Se han construido y/o reparado 1.344 espacios educativos y 98 servicios higiénicos, de un total de 814 instituciones educativas del sector oficial.	Infraestructura Escolar en condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene, con espacios ambientalmente propicios para la enseñanza y el aprendizaje en un total	Se han construido y/o reparado 1.916 aulas, 225 Servicios Higiénicos y 36 obras exteriores.	526 instituciones educativas beneficiadas con Obras Nuevas: 727 Aulas y 145 Servicios Higiénicos; Reparaciones: 1554 Aulas y 147 Servicios Higiénicos; Otras Obras: 119  365 instituciones educativas con obras en	DATO NO DISPONIBLE  En 2013 el MEC no cuenta con recursos asignados para infraestructura y equipamiento en su presupuesto, considerando la implementación del FONACIDE, a través del cual las Gobernaciones y las	Verificación y aprobación de proyectos arquitectónicos en 2.677 establecimientos educativos del país, en el marco de la aplicación de la Ley N° 4758 del FONACIDE.  Seguimiento de ejecución de proyectos en 1.918

		de 795 Instituciones, con 3.008 aulas y 1.644 boxes sanitarios reparados y/o construidos.		proceso para la incorporación de: 334 Aulas y 64 SSHH nuevos; y reparaciones de 1082 Aulas y 111 SSHH; Otras Obras: 64  Atención por daños causados por temporal: Construcción de 13 Aulas y 2 Sanitarios y Reparación de 114 Aulas y 3 Sanitarios.	Municipalidades ejecutan proyectos de infraestructura escolar.	establecimientos educativos y relevamiento de datos para casos excepcionales.  Mejoramiento de la infraestructura escolar en 37 instituciones educativas indígenas
<b>Aulas temáticas</b>			3498 aulas temáticas implementadas en 1037 instituciones educativas del nivel medio.	2700 aulas temáticas del nivel medio en 646 instituciones educativas.		
<b>Equipamientos informáticos en el marco del proyecto Aulas Temáticas Fase II</b>				13250 equipamientos informáticos a 1.011 instituciones educativas de la Media  308 instituciones del nivel medio sector oficial con laboratorios móviles de informática los cuales están compuestos por un carro contenedor, 20 notebook y una notebook para el docente.		
<b>Textos y Materiales didácticos/ equipamientos informáticos</b>	825.000 textos y cuadernillos para 195.000 alumnos	866.500 textos y cuadernillos distribuidos  1.360.000 textos reimpresos .	495.562 textos y guías didácticas a aproximadamente 144.649 alumnos  80 instituciones educativas dotadas con Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) que incluye recursos tecnológicos, textos y materiales didácticos.	1.048.000 libros, equipamiento mobiliario y equipamiento tecnológico.  33.585 computadoras portátiles para docentes de la EEB y EM de instituciones educativas del sector oficial, distribuidas.  Incorporación gradual de TIC (83 instituciones educativas beneficiadas).  Adjudicación de laboratorios móviles a 300 instituciones educativas	1.136.000 libros distribuidos a 142.000 estudiantes 5° y 6° grados, universalizando la dotación en los dos primeros ciclos de la Educación Escolar Básica.	Dotación de 95.500 títulos bibliográficos, libros para Bibliotecas escolares y de aula.  191.512 cuadernillos y materiales didácticos para los establecimientos educativos  Dotación de computadoras portátiles a 3.340 docentes.  128 instituciones reciben Laboratorio de Ciencias Básicas completando la dotación al 100% de las

				oficiales del nivel medio		instituciones educativas que implementan el énfasis mobiliarios distribuidos
<b>Mobiliarios</b>		64.753 sillas y mesas entregadas para alumnos del 3er ciclo de la EEB. 29.279 mesa y silla para alumnos a 590 instituciones educativas de nivel medio.	12.690 mesas con sillas distribuidas, beneficiando a 242 instituciones educativas de nivel medio del sector oficial.			19.440
<b>Biblioteca de Aula</b>		500 bibliotecas de aulas instaladas en instituciones educativas de la Media.	384 bibliotecas de aulas en funcionamiento 500 colegios (25% de total) y 1600 escuelas básicas cuentan con bibliotecas con más de 625.000 libros, que benefician a alrededor de 300.000 estudiantes de entre 6 y 18 años.		Bibliotecas de aulas distribuidas a 438 instituciones educativas de EEB y a 158 instituciones de Educación Media, de gestión oficial.	
<b>Contratación de Docentes y Directores</b>				Implementación efectiva del Concurso Público de Oposición para el acceso a cargos docentes y directivos, en el año 2012, 3435 profesionales accedieron a cargos a través de este mecanismo.		3.745 Cargos docentes cubiertos a nivel país, con la incorporación de 1.310 docentes

Fuente: Dossiers de desembolso PASEP y MEC

### 7.3 La influencia del apoyo presupuestario sobre estos procesos

236. El diseño del PASEP se realizó de manera totalmente alineada con la política sectorial (Plan 2024 y, posteriormente, también la Agenda Educativa 2013-2018) tanto en el momento de la firma del Convenio de Financiación en 2009 como del Adenda 1 de 2013 tras el cambio de gobierno. Se apoyó la implementación de la política educativa en su conjunto, a la vez que hacía especial hincapié en el tercer ciclo de la Educación Básica y el acceso a la Educación Media, atendiendo así la necesidad de responder a dos problemas importantes y no apoyados directamente por otros cooperantes: Por una parte, el déficit de financiación existente para el tercer ciclo de Educación Escolar Básica y del ciclo completo de Educación Media. Por otra, los altos índices de abandono escolar, que se concentran en el paso de Educación Escolar Básica a Educación Media.

237. En 2008, la UE acompañó el proceso de transición del Plan Paraguay 2020 al Plan 2024. Éste último incluía un énfasis mayor en la temática de inclusión social y fue formulado a través de un proceso consultivo con diferentes agentes sociales. En 2010, con el cierre del proceso consultivo y la finalización del Plan 2024, el PASEP contribuyó a la profundización de las reformas orientadas a la población más vulnerable. Se afianzó el proceso de modernización institucional mediante la introducción de herramientas como el Presupuesto por Resultados, la planificación estratégica y el Presupuesto Plurianual. La UE se supo adaptar a la crisis política de 2013 y al subsiguiente cambio de Gobierno, quién a su vez supo retomar los aspectos positivos de la fase anterior y profundizar en el desarrollo institucional a la vez que impulsaba las TIC en la educación.

238. La influencia del PASEP sobre los procesos de cambio y desarrollo institucional ha sido relevante pero diversa.

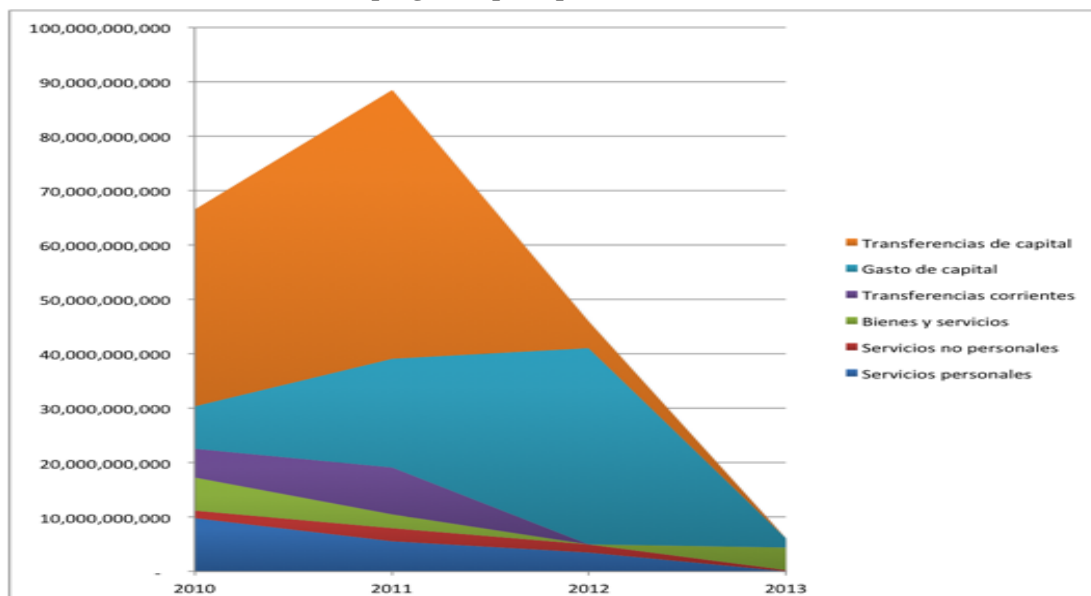
239. El desembolso de los € 56 millones en el periodo 2010-2015 cobró una importancia relativa superior a su aporte proporcional al presupuesto del sector, en torno al 1% anual. De acuerdo con los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda, el PASEP se articuló efectivamente como un programa presupuestario sectorial cuyas aportaciones estaban etiquetadas por grupo de gasto. Si bien esta no es la dinámica habitual de los programas de apoyo presupuestario (por el principio de fungibilidad de los fondos), este diseño permitió identificar, como se puede observar en el gráfico, que en su gran mayoría vino a contribuir a aumentar los gastos de capital del sector

#### Aportación estratégica del PASEP

Con una aportación anual media de € 11 millones a lo largo de 5 años de implementación (equivalente a poco más del 1% del presupuesto neto anual en educación), PASEP resultó estratégico al permitir aumentar el muy restringido gasto de capital, a la vez que ayudó a introducir la cultura de Gestión

(Figura 28)<sup>48</sup>. Este dato es muy relevante ya que, como se ha señalado, los gastos corrientes suponen entre el 85% y el 95% del presupuesto neto y el espacio fiscal disponible para el rubro de inversión es por tanto reducido.

Figura 28: Utilización de fondos del programa presupuestario PASEP – 2010- 2013 (en Gs)



Fuente: MH y MEC

240. En términos absolutos, durante el periodo de influencia del PASEP, los dos rubros de la clasificación económica que aumentaron su proporción respecto al total del presupuesto del programa de Educación Inicial y Básica, fueron el de transferencias y en menor medida el de bienes y servicios. Cruzando este análisis con la estructura de programas-subprogramas-proyectos de los dos programas donde el apoyo presupuestario parece estar teniendo mayor influencia, se puede observar que dentro de las transferencias el subprograma “complemento nutricional” fue el más afectado, pasando de representar el 1,8% del presupuesto en 2011 la 4,8% en 2013. En relación al rubro de bienes y servicios, durante el periodo 2010-2013 el aumento de la asignación presupuestaria se concentró en el subprograma “provisión de textos”, al que se asignó el 1,3%, el 3,5%, el 2,4% y el 2,% del gasto del programa Inicial y Básica, en 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

241. MH y MEC decidieron que las contribuciones del programa al Tesoro se vincularan al presupuesto del sector. Para ello, se asignaron formalmente los fondos de los Tramos Variables a las acciones directamente vinculadas al cumplimiento de los indicadores de desembolso de los mismos. Tras cada desembolso de tramos variables de la UE, las Direcciones implicadas recibieron las cantidades correspondientes como complemento a su presupuesto inicial. Por su parte, los pagos de los tramos fijos mejoraron la disponibilidad de

<sup>48</sup> En 2013 y 2014 no se realizaron desembolsos. Los datos del 2015 no están disponibles hasta la fecha.



caja para financiar las actividades correspondientes. Este esquema efectivamente permitió blindar el presupuesto de programas y acciones clave, reduciendo el riesgo de que los cambios de gestión o de prioridades políticas pudiera afectar negativamente la financiación de las metas del Convenio de Financiación.

242. De manera específica, vinculando los datos del MH con los del MEC, se observa que efectivamente la mayoría de los recursos fue destinado a las siguientes acciones:

- Un mayor desarrollo de las infraestructuras en el sector educativo, en su mayoría realizadas a través de transferencias a las Asociaciones Cooperadoras Escolares (ACE), quienes entre 2010 y 2013 gestionaron en torno a Gs. 90 mil millones directamente en coordinación con las Direcciones de las instituciones educativas.
- En 2010, una parte menor (Gs 4 mil millones) fue canalizada directamente a través de las denominadas gratuidades a los Directores, utilizadas principalmente para tareas de mantenimiento, y reparación de las instalaciones y pequeñas compra de equipos (por ejemplo, se pudo conocer que en el Colegio Soldado Paraguayo se compraron dos aires acondicionados y en Itakyry, ventiladores).
- A lo largo de los tres años, unos Gs. 65 mil millones fueron destinados a la adquisición de materiales y textos y al equipamiento de aulas temáticas, Centro de Recursos de Aprendizaje (CRA) y bibliotecas.
- Finalmente, en el periodo unos Gs. 11 mil millones financiaron la adquisición de sistemas de información para el manejo del Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC<sup>49</sup>)

243. En el presupuesto del MEC se observa también que el Sub-Programa “Complemento Nutricional” para la Educación Escolar Básica se multiplica por diez (de Gs. 11 mil millones en 2010 a Gs. 110 mil millones en 2014), aunque no necesariamente se hizo directamente con el uso de los fondos del PASEP.

## Influencia del diálogo político entre la UE y el Gobierno de Paraguay

244. El diálogo político entre la UE y el Gobierno ha logrado una incidencia relevante en el desarrollo de la política. Desde su formulación, la lógica del PASEP como programa de apoyo presupuestario contribuyó al logro de un cambio del método de trabajo en el MEC: favoreció la transición de una lógica basada en insumos hacia una lógica más orientada a la estrategia del sector y el logro de resultados a través de la política.

245. El diálogo entre la Unión Europea y el Gobierno fue fluido y permanente durante toda la implementación del programa. El diálogo giró, principalmente, en torno a los avances en la

<sup>49</sup> Para información sobre SIEC, consultar párrafo 225 del presente documento.

implementación del PASEP y la preparación del adenda. Se estructuró de manera formal en torno a tres momentos cada ejercicio: Una reunión a mediados de año para evaluar el progreso de los indicadores de los tramos variables, una segunda al momento de entregar la petición de desembolso anual y una tercera tras recibir los comentarios al mismo por parte de la sede de la UE en Bruselas. Por parte de la Delegación, se asumió el trabajo de manera interna por el personal propio, particularmente los oficiales de programas y los jefes de cooperación y de finanzas y contratos. No se recurrió a asistentes técnicos para realizar labores de análisis de la política ni de los dosieres de desembolso.

246. En el MEC, las Direcciones que lideraron el proceso de diálogo fueron la Dirección General de Planificación Educativa y la Dirección General de Administración y Finanzas, con el apoyo de la Dirección General de Relaciones Exteriores. En sus ámbitos de actuación, las Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica y la Dirección General de Educación Media tuvieron un rol importante.
247. Las características de la modalidad de implementación fomentaron la generación y análisis de información en el MEC. También se amplió el nivel de interlocución tanto entre direcciones como con otras instituciones, especialmente con el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Si bien no se ha podido cuantificar, en el MEC existe el convencimiento de que el uso de la modalidad apoyo presupuestario también ayudó a reducir los costes de transacción, al centralizar la gestión del programa en las direcciones del propio MEC y no tener que habilitar una Unidad de Gestión de Proyecto.
248. Más específicamente, el AP contemplaba dentro de sus metas la implementación de varias medidas de mejora de la planificación y gestión financiera del sector, en consonancia con el tercer pilar del Plan 2024. Como se ha mencionado, desde 2010 se viene formulando un presupuesto plurianual del MEC; se trabajó el vínculo entre planificación y presupuesto, se modificó la estructura programática del Ministerio dentro del enfoque de Presupuesto por Resultados, se implementó el sistema de seguimiento SIEC y se dispuso la plataforma Datos Abiertos. Se introdujo la utilización de la metodología de micro-planificación para la canalización del gasto de capital y, especialmente, para la ejecución de fondos FONACIDE asignados a los gobiernos departamentales y locales.

## La influencia de la Asistencia Técnica del PASEP

249. Por último, el CdF estableció que los fondos complementarios se usarían para asistencia técnica, estudios, evaluaciones y visibilidad y que su contratación y gestión se haría por la DUE en bajo modalidad de Gestión Descentralizada Directa. El Convenio no preestablecía el destino específico de la Asistencia Técnica, que se utilizaría

La Asistencia Técnica del PASEP  
El rubro presupuestario de AT es el único del CdF que ha experimentado una clara sub-ejecución (38,16% de € 2 m.), debido a una combinación de rigideces de los procesos del Contrato Marco (FWC), ejecución problemática y una baja demanda por parte del

dentro del marco del programa y en función de la demanda del Gobierno.

250. Para el MH se lanzaron asistencias para el desarrollo del Presupuesto por Resultados y de los sistemas de Control Interno. Adicionalmente, se financió el estudio PEFA de 2011. En lo referente al MEC, la demanda de AT se concentró en aspectos clave, como son el desarrollo de la planificación sectorial, el desarrollo de sistemas de Monitoreo y Evaluación y la elaboración del diagnóstico del sistema informático.
251. Las diversas asistencias se articularon a través del Contrato Marco de la UE. Sin embargo, para MEC resultó complicado aprovechar la AT y sus resultados no fueron todo lo satisfactorios que hubieran esperado. Según las partes involucradas, esto se ha dado principalmente por dos motivos: Los procedimientos y la calidad y desempeño de los expertos. En el caso de la asistencia a la planificación y otra en sistemas de información, los productos no fueron aceptados y el pago a los proveedores de la AT fue parcial. En total, la contratación del rubro ayuda complementaria fue solo del 38%, utilizando € 763.282,60 de los 2 millones disponibles. (Ver también la Tabla 11, Capítulo 3, que presenta una matriz de resumen valorando la AT de las tres operaciones de AP.)

#### 7.4 Los resultados de la política pública y los factores determinantes (Análisis del “Paso Dos”)

*PdE 4.2: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?*

252. El “Paso Dos” de la evaluación tiene como objetivo identificar los factores determinantes de los principales resultados e impactos en el sector, para luego (en el “Paso Tres”) poder relacionarlos con los productos ‘inducidos’ por el apoyo presupuestario, identificados en el “Paso Uno”. El análisis del Paso Dos se presenta en detalle en el Volumen 2, en los Anexos 3 & 4. En esta sección, presentamos un resumen de los resultados más importantes.
253. Para el sector de educación, este componente de la evaluación se realizó, por una parte, a través de un análisis econométrico de los datos pertinentes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y del Registro de Instituciones Educativas (RIE), mantenido por el MEC y, por otra, a través de un análisis cualitativo hecho en base a entrevistas de tipo semi-directivo llevadas a cabo durante una misión de campo en los Departamentos de Alto Paraná y Caaguazú. Durante la misma, se tuvieron intercambios con funcionarios del nivel departamental y distrital, tanto a nivel de coordinación como de supervisión y formación. En las instituciones educativas, se entrevistó a Directores de los niveles EEB y EM, docentes y a

miembros de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE, es decir, padres y madres de alumnos). En uno de los colegios también se mantuvieron entrevistas con alumnos. Uno de los Directores además era representante gremial (sindical).

## Resultados con respecto a las tasas de matriculación, repitencia y aprobación

254. La tasa neta de matriculación para Educación Escolar Básica y para Educación Media ha crecido significativamente durante el periodo de evaluación<sup>50</sup>. En 2013, la tasa neta de matriculación en los dos primeros ciclos de EEB fue de 93.9%, mucho mayor que la reportada en 2002 (80.9%). La tasa de matrícula para el tercer ciclo de EEB es mayor que la tasa de matrícula en los dos primeros ciclos. Ello sugiere que hay niños que tardan en iniciar la escuela o la transición al tercer ciclo de básica. Aun así, la tendencia es creciente para la tasa de matrícula en el tercer ciclo, que creció de 90.6% en 2002 a 95.9% en 2013. En lo que respecta a la tasa de matrícula para la Educación Media, la matrícula pasó de 62.4% en 2002 a 80.2% en 2013. (Ver la Tabla 17.)
255. En términos de reparto territorial, han habido considerables mejoras en todos los departamentos. En 2013, la tasa neta de matriculación EEB se sitúa entre el 92% y el 98%, sin grandes diferencias entre los diferentes departamentos. Sí que se observan divergencias en las tasas de matriculación de Educación Media, estando en torno al 90% en Asunción y Central pero siendo particularmente bajo en Itaipú, donde no llega al 60%.

Tabla 17: Tasa de Matrícula Neta por grupos de edades, por departamento, 2002 & 2013

Año	2002			2013		
	Edad	Edad	Edad	Edad	Edad	Edad
	5-9	10-14	15-17	5-9	10-14	15-17
Nivel	(EEB 1 & 2)	(EEB 3)	(EM)	(EEB 1 & 2)	(EEB 3)	(EM)
Departamentos	%	%	%	%	%	%
Asunción	88.9	93.2	80.9	94.4	97.5	89.4
San Pedro	82.9	89.2	57.3	93.5	96.9	77.2
Caaguazú	77.9	89.1	57.6	94	94	83.5
Itaipú	75.2	87.1	50	93.1	94.4	59.4
Alto Paraná	80.4	91.1	62.4	94.3	95.5	74.6
Central	84	96.3	75.2	95.4	97.9	90.3

<sup>50</sup> La EPH es representativa a nivel nacional y a nivel de seis departamentos. Contiene información sobre educación a nivel individual, en particular de niños en edad escolar que van a la escuela durante el momento de la ejecución de la encuesta. Ello permite estimar la tasa de matrícula neta a nivel de departamento, género y nivel educativo.

Resto	80.8	89.3	58.6	92.3	95.1	76.5
Nacional	80.9	90.6	62.4	93.9	95.9	80.2

Fuente: EPH

256. Según las informaciones y lo observado por el equipo evaluador, los elementos que parecen influir negativamente en la matrícula son la pobreza y la ruralidad, a menudo asociadas entre sí. Las escuelas ubicadas en zonas rurales tienen un nivel de matrícula menor que el resto del país y, al mismo tiempo, exhiben una menor tasa de repitencia. Éste último resultado en conjunto con la menor tasa de aprobación y de matrícula puede explicarse porque hay una significativa deserción de estudiantes en las escuelas rurales.
257. Según datos del Registro de Instituciones Educativas (RIE), para EEB, la matrícula ha tenido una tendencia decreciente. La aparente contradicción con las tasas de matrícula neta (derivadas de la EPH) pudiera explicarse por la reducción de niños de sobre-edad (estudiantes matriculados con una edad por encima de la teórica para ese curso). Para educación media en cambio, hay un aumento en los últimos años de la tasa de matrícula, lo que es consistente con los datos de la EPH.
258. Se ha podido constatar que durante el periodo analizado no existe una brecha de género en relación al acceso a la educación en Paraguay (en base a análisis de datos y visitas al terreno). Educación Media recoge en los últimos años una ligera brecha a favor de las mujeres en cuanto a la tasa de matrícula. En los entornos rurales se ha podido observar que esta brecha es mayor, siendo la explicación más plausible que los varones abandonan antes la educación para trabajar o emigrar a la ciudad o al extranjero.
259. La tasa de repitencia muestra una tendencia decreciente para todo el periodo en EEB y EM, siendo la misma más significativa en educación secundaria. Para primaria reporta 18% en 2002 y luego decrece sistemáticamente hasta un 12% en 2012. En cuanto a secundaria, en 2002 la tasa es relativamente alta, 38 %, pero disminuye durante la década hasta alcanzar 29 % en 2012.
260. Las tasas de aprobación son bastante estables a lo largo del periodo. En EEB, la tasa varía entre 93 y 95%, mientras que para EM, lo hace entre 96 y 98%. Sin embargo, la tasa de aprobación debe tomarse con precaución, a causa de los bajos niveles de exigencia, a la luz de los malos resultados de los estudiantes paraguayos. Según el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2012, el sistema educativo paraguayo se encuentra en el puesto número 133 de un ranking de 144 países. Los resultados son particularmente negativos en matemáticas, ciencias y comunicación. Una eventual elevada movilidad de estudiantes entre escuelas dentro de una misma región también condiciona esta elevada tasa de aprobación.

## Valoración de la eficacia de las medidas de política Pública en educación

261. Los sucesivos Gobiernos han intentado paliar las carencias de los estudiantes con menos recursos a través de programas sociales asociados a educación, tales como acceso a libros, útiles y matrícula, la provisión de alimentos, o ambos. La cobertura de estas ayudas muestra un marcado progreso: Para los alumnos de la EEB, tras unos resultados discretos a principios de siglo XXI, a partir de 2009 la cobertura se aumenta para llegar a 82 % en 2013. El apoyo nutricional a los estudiantes comienza en 2003 con una cobertura de 14 %, alcanzando el 56% en 2013. Combinados, el porcentaje de alumnos que recibió al menos uno de los tipos de ayuda fue de 65.3% en 2003, y diez años después, el 82%. En relación a la Educación Media, se ha incidido en la provisión de materiales, ya que el componente de alimentos es marginal, pues el almuerzo y la merienda escolar no abarcan la educación secundaria.

262. El acceso a útiles, matrículas y libros tiene un fuerte impacto en la matrícula escolar. En 2013, los niños y niñas que lo reciben tienen un 42% más de probabilidad de atender la escuela en comparación con quienes no la reciben. El acceso a comida tiene también un impacto significativo y considerable en la probabilidad de inscribirse en la educación primaria, siendo de 27,7 % en 2013. El acceso de los alumnos a alguno de los dos programas incrementa la probabilidad de ir a la escuela en 47% (para el curso 2013). En las visitas a los Departamentos se pudo confirmar con los Directores, docentes y padres la importancia de estos apoyos.

**Factores clave de la Política educativa**  
Los resultados de la evaluación concluyen que, en 2015, los aspectos que parecen más importantes para lograr alcanzar las metas principales del sector educativo son la formación de los docentes y el apoyo nutricional o en material escolar a los alumnos, inclusive por encima del desarrollo de las infraestructuras escolares.

263. Desafortunadamente, la información disponible en el Registro de Instituciones Educativas no ofrece información sobre censo y calidad de la infraestructura, disponibilidad de libros o número de salones de clase. Así que no ha sido posible estimar cuantitativamente el efecto de las inversiones en infraestructura y equipamiento. No obstante, todos los actores entrevistados en la misión de campo constataron que consideraban que los insumos más importantes para mejorar la matrícula y la retención escolar eran la formación de los docentes y el apoyo nutricional o en material escolar a los alumnos, por encima del desarrollo de las infraestructuras escolares.

264. Observando los datos del Registro de Instituciones Educativas, se aprecia que el nivel de formación de los docentes en Paraguay ha mejorado. Hasta el año 2006, el 9% de los maestros de primaria sólo tenía una formación de educación básica, el 79%, de educación profesional y el 13% de educación superior (universitaria o post-universitaria). En 2008, el

número de maestros con formación de educación básica se redujo notablemente, mientras que la proporción de los profesores con nivel de formación superior aumentó a 15 %. Sin embargo, es importante destacar que, según los datos analizados, la mejora en la capacitación de los profesores no muestra ninguna asociación clara con mejoras en las variables analizadas de matriculación, repitencia y aprobación. Esto parece ser un reflejo de que la capacitación es aún muy insuficiente.

265. Efectivamente, la formación disponible para los docentes fue destacada por todos los entrevistados como la principal carencia institucional del sector, tanto en términos de calidad como de cantidad. Los recursos dedicados por el MEC se limitan apenas a \$ 1 millón por año. La formación oficial (es decir, pública) de docentes se articula a través de los 42 Institutos de Formación Docente (IFD) del país. El equipo evaluador constató que la calidad de las infraestructuras es buena, aunque tanto en Alto Paraná como en Caaguazú son escasas y necesitan mejor equipamiento. Además, el número de formadores docentes es muy escaso siendo, por ejemplo, 26 para todo Alto Paraná, que cuenta con unos 3.700 docentes.
266. En cuanto al tipo de formación impartida, desde hace unos 4 años se vienen impartiendo cursos regulares a los nuevos docentes (EI, EEB, especialidades para EM y tecnología) y algunas formaciones los sábados para docentes en activo. En opinión de los profesionales es necesaria más formación continua, pedagógica y de nuevas tecnologías. Se destaca además que se carece de un sistema de monitoreo que permita a los Institutos de Formación Docente y supervisores comprobar si los docentes formados están aplicando lo aprendido. Otro de los elementos limitantes es que falta un sistema de incentivos (no necesariamente monetarios) para que los docentes sean más proactivos en su formación.

## Conclusiones principales del análisis del Paso Dos

267. Esta sección ha presentado un resumen del análisis del “Paso Dos” llevado a cabo para el sector de la educación. Llegamos a las siguientes conclusiones principales:
- Los resultados apuntan a una mejora de la educación, en particular relacionado con el aumento en la tasa de matrícula básica primaria y secundaria.
  - El acceso a programas de ayuda escolar como útiles, libros, matrícula y alimentación han demostrado ser particularmente eficaces en el aumento de la matrícula básica primaria.
  - En lo relacionado a insumos educativos, el análisis econométrico señala la importancia del ratio estudiante-profesor en la determinación de matrícula, progresión y repetición.
  - La mejora en la capacitación de los profesores, siendo un paso importante, no muestra ninguna asociación con las variables analizadas (matricula, repitencia y aprobación)

durante el periodo de evaluación. Según los entrevistados, esto se debe a la insuficiencia de las medidas de capacitación introducidas hasta la fecha.

## 7.5 Conclusiones sobre la influencia del apoyo presupuestario y los desafíos pendientes

268. La modalidad de Apoyo Presupuestario ha sido apropiada para canalizar la intervención de la UE en el sector. El propio Gobierno considera que complementa eficientemente los recursos propios, es más flexible y fomenta la apropiación y el desarrollo de capacidades mejor que otras modalidades de apoyo.
269. La alineación del programa con las estrategias sectoriales es clara (Plan 2024 y Agenda Educativa 2013-18). Se observa una continuidad en los contenidos y principios vertebradores de las estrategias, a pesar de los cambios de Gobierno que han traído hasta 4 Ministros en 5 años. Con la evolución de los documentos se acentuó progresivamente la voluntad de profundizar en la respuesta a las principales debilidades (calidad, inequidad, resultados) y en avanzar en el refuerzo de las capacidades institucionales. La DUE trabajó de forma cercana, mantuvo el alto nivel de interacción y se adaptó a las diferentes circunstancias políticas.
270. El PASEP realizó una aportación de fondos relativamente pequeña para el total del sector, pero logró disminuir la brecha presupuestaria del 3er ciclo de EEB y de la EM, permitiendo un aumento en los rubros de infraestructura, alimentación y material escolar. La decisión de aumentar la inversión en espacios, alimentación, equipos y materiales fue consecuencia directa de la disponibilidad de los fondos de la Unión Europea.
271. Desde el punto de vista del desarrollo del refuerzo de las capacidades institucionales, ha resultado clave el protagonismo asumido por el MEC. El avance ha venido en gran medida desde el interior mismo de la institución, gracias al claro compromiso de las autoridades y del nivel directivo. Fue importante que, a pesar de los cambios de gobierno, los técnicos de alto nivel permanecieran en sus puestos, lo que le aportó continuidad y perspectiva histórica en periodos de cierta inestabilidad política.
272. En términos de evolución del sistema educativo, durante el periodo de vigencia del PASEP, los datos estadísticos y las comprobaciones sobre el terreno apuntan a una mejora de los resultados, en particular al aumento en la tasa de matrícula básica primaria (EEB) y secundaria (EM). La mejora de la tasa matrícula EEB confirma los esfuerzos del gobierno desde mediados de los años 90 para lograr la mejora de la educación primaria. Es posible interpretar que las reformas introducidas en los últimos años han incrementado la demanda educativa, lo que ha contribuido a que la tendencia positiva se consolide desde 2010, con un crecimiento de cuatro puntos porcentuales en la matrícula del primer ciclo y tres en la del segundo. La tasa neta de matrícula de la Educación Media también ha progresado



significativamente, especialmente desde 2010, con un aumento porcentual de casi 10 puntos. La tasa de repetición muestra una tendencia decreciente para todo el periodo en ambos niveles de educación, aunque más significativo en Educación Media.

273. El acceso a programas de ayuda escolar como útiles, libros, matrícula y alimentación ha demostrado ser particularmente eficaz en el aumento de la matrícula básica primaria y la permanencia de los alumnos en la escuela. De acuerdo con lo observado en terreno, toman destacado protagonismo la influencia de las iniciativas de alimentación escolar financiados por distintas fuentes (Tesoro, FONACIDE) e implementados desde el nivel central, departamental y municipal. Por lo observado, en el contexto actual de crisis y niveles persistentes de pobreza, en los lugares visitados la importancia de la alimentación de los alumnos pobres en la matrícula, la permanencia y el desempeño escolar puede situarse incluso por encima de la calidad de las infraestructuras.
274. Precisamente las infraestructuras escolares han sido prioridad en el gasto de inversión durante los últimos años, en parte con el apoyo del PASEP pero, por sus montantes, no particular ni mayoritariamente gracias al mismo. El PASEP, y sobre todo el financiamiento de FONACIDE, han complementado los escasos recursos para gastos de capital del MEC. Si bien la situación dista de ser la ideal y la construcción o mejora de infraestructuras sigue siendo una de las demandas recurrentes de las instituciones educativas –especialmente en zonas rurales y escuelas pequeñas existen importantes deficiencias – el trabajo de MEC, municipalidades y las Asociaciones de Cooperación Escolar ha permitido mejorar las instalaciones a nivel general, según los datos del FONACIDE y las observaciones del equipo evaluador en la misión de campo.
275. En lo relacionado a insumos educativos, destaca la influencia del ratio estudiante-profesor en la determinación de matrícula, aprobación y repetición. Sin embargo, la mejora en la capacitación de los profesores, siendo un paso importante, no muestra ninguna asociación con las mencionadas variables – tal vez porque el nivel de capacitación continua que se da no es suficiente para conseguir una mejora destacable en la calidad de la enseñanza.
276. El PASEP ha fomentado y acompañado con éxito el proceso de modernización institucional y de avance de la política sectorial, desde su formulación, durante su implementación y con la firma del adenda en 2013. Estos avances se han reflejado en una mejora de los indicadores clave, particularmente del acceso a la educación.
277. No obstante, los retos pendientes del sector no son pocos. A pesar de los avances en acceso a la educación, la situación del sector en el país es todavía precaria, sobre todo en lo relativo a financiación, ejecución de gasto, y calidad y equidad educativa. Los objetivos que se fijan en el Plan 2024 y se especifican en la Agenda Educativa 2013-2018 corren el riesgo de no poderse cumplir por la persistente sub-financiación presupuestaria. La propia Agenda

contempla un aumento de gasto por alumno y una progresiva intensificación de las políticas de aumento de la calidad educativa. Sin embargo, ya en 2015, aún no se corresponden con la realidad del Presupuesto, que sigue anclado en torno al 4% del PIB y rozando los mil millones de dólares por año.

278. La ejecución presupuestaria del sector, particularmente del gasto de inversión, es aún demasiado baja. La capacidad de gasto se ve limitada por la dificultad de los entes ejecutores para cumplir con los requisitos procedimentales y administrativos que fija la Ley. Según relata la Contraloría General de la República, es necesaria una modificación de la normativa y una capacitación de los funcionarios, sobre todo a nivel distrital.
279. Se observan todavía grandes diferencias entre el número de matrículas en EEB y en EM. En las instituciones visitadas, la proporción era de 1 aula de secundaria por cada 4 de primaria, en el mejor de los casos. En zonas rurales y empobrecidas, las diferencias son mayores, llegando a ser de 1 a 10, y en esos entornos las tasas tanto de matriculación como de progresión y egreso de la EM son muy bajas.
280. Los procesos de priorización del gasto han tenido efectos positivos en la eficiencia del uso de fondos pero también pueden crear consecuencias perversas. Se ha podido ver como en las escuelas más pequeñas, a menudo periurbanas o rurales, se cuenta cada vez con menos alumnos y, precisamente por ese factor, ven muy difícil acceder a fondos necesarios para su mantenimiento básico. Las condiciones socioeconómicas de los padres no permiten paliar esta carencia. Además, pierden paulatinamente docentes, que son trasladados a centros en crecimiento. Esto aumenta el riesgo de cierre de estas escuelas, sin que exista una alternativa para atender a la población escolar que se ve afectada por el decrecimiento de la demanda.
281. Siguiendo con la cuestión de la lucha contra la inequidad, a la vez que se ha destacado la importancia del almuerzo escolar para la mejora de la EEB, su cobertura resulta del todo insuficiente. Por ejemplo, se pudo constatar que en el distrito de Caaguazú, una zona de bajos recursos, solamente 10 de aproximadamente 200 escuelas cuentan con almuerzo escolar. Este aspecto requiere atención inmediata.
282. Otro aspecto manifiestamente mejorable y que afecta a la calidad de la educación es el nivel de preparación de los docentes. Como factor institucional, éste es el que de forma casi unánime se ha destacado como decisivo para explicar el bajo rendimiento de los alumnos paraguayos. Hay dos aspectos que son importantes: a) Por una parte, el proceso de reclutamiento y contratación de los docentes, que ha mejorado de manera manifiesta desde la introducción en 2009 del concurso obligatorio para las nuevas plazas creadas y la regularización de la situación de los docentes en activo; b) Por otra parte, para mejorar la calidad educativa, resulta necesario elevar muy sustancialmente los recursos destinados a la formación docente, así como expandir y actualizar toda la estructura institucional

dedicada a la capacitación, renovar el Plan de Capacitación y poner los medios necesarios para su implementación. La urgente necesidad de abordar esta carencia es, sin duda, una de las conclusiones principales de este estudio.

283. En lo que respecta a la gestión, si bien el desarrollo de la administración a nivel central ha sido notable y ahora el MEC cuenta con una capacidad mayor para rectorar el sector, algunas iniciativas todavía tienen margen de mejora. Por ejemplo, el Presupuesto Plurianual se elabora desde 2010 pero es todavía un ejercicio incrementalista y no suficientemente alineado con la planificación, por lo que no supone un compromiso y no contribuye a la previsibilidad y continuidad que necesita la política de educación.
284. Pese a estar previsto en la Constitución y Ley General de Educación, el proceso de descentralización es todavía muy débil. El escaso poder de Departamentos y Municipios, centrado sobre todo en el desarrollo de infraestructuras y en alimentación escolar, está atenuado por el requisito de obtener permiso previo del MEC para sus obras. La ausencia de una ley de descentralización supone un cuello de botella importante.
285. El proceso de micro-planificación se ejecuta de manera sistemática, como se ha podido comprobar, aunque a la vez sufre de deficiencias. En la fase de formulación de la micro-planificación, no se pudo acreditar por el equipo evaluador que la participación de las Asociaciones de Cooperación Educativa, alumnos y otros actores del sector a nivel local sea suficiente. Por otro lado, una vez que el proceso ha pasado por la validación de las Supervisiones Educativas y del MEC, vuelve a las municipalidades para guiar el uso de fondos FONACIDE. En esta última fase la interferencia política local todavía es importante y, en ocasiones, las prioridades identificadas durante la micro-planificación no necesariamente se respetan y ceden ante otros intereses<sup>51</sup>.
286. Se ha mencionado anteriormente la (relativamente) mejorada situación de las infraestructuras escolares desde la creación de FONACIDE en 2012. A su vez, se ha destacado el impacto negativo que tiene la situación económica de la población más desfavorecida en la escolarización de niños y niñas. En este sentido, sería conveniente considerar revisar el equilibrio de los porcentajes de los fondos gestionados por departamentos y municipios, actualmente fijados para infraestructura (50%) y alimentación escolar (30%). El objetivo sería aumentar la cobertura del almuerzo escolar, tomando parte de fondos del componente de infraestructura y, dentro de lo posible, de otras fuentes.
287. Observando los resultados del apoyo del PASEP frente a otras cooperaciones activas en el sector, como el BID, AECID, o UNICEF, la conclusión es positiva para el programa europeo.

---

<sup>51</sup> A propósito de la gestión del FONACIDE, el informe de la CGR Publicado en 2014 resulta revelador en lo que respecta a la necesidad de mejorar su gestión mediante un proceso de simplificación administrativa y control más efectivo.

En base a esta primera experiencia, puede deducirse que una de las razones es que la modalidad de apoyo presupuestario sectorial trae aportes positivos en términos de apropiación del MEC, fomento de avances en política, desarrollo de capacidades, contribución a resultados obtenidos a nivel general, a la vez que ha logrado una ejecución presupuestaria casi total. La percepción del MEC es que la aportación de fondos y un diálogo político operativo han sido más eficaces y eficientes que los apoyos con enfoque proyecto.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

***PdE 5.1: ¿En qué medida han contribuido los productos directos o los productos inducidos del AP a los resultados identificados en los sectores de Educación y Protección Social? ¿En qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles?***

288. En este capítulo, resumimos de forma breve nuestras conclusiones de los Pasos Uno y Dos de la metodología de evaluación y presentamos el análisis del Paso Tres, lo cual constituye efectivamente la síntesis de la evaluación. En base a estas conclusiones, presentamos nuestras recomendaciones para la Unión Europea y para el Gobierno de Paraguay.

### 8.1 Principales Hallazgos de los Pasos 1 y 2

#### Los insumos, el contexto y los efectos inmediatos

289. Los tres programas de apoyo presupuestario incluidos en el alcance de la evaluación (PALFP, PASEP y PAPPDS) son las operaciones AP acordadas entre el Gobierno de Paraguay y la Unión Europea para el periodo 2007-2014. En este periodo, el total de los desembolsos llegó a 111 millones de Euros, un promedio de casi 14 millones de Euros por año durante los ocho años.

290. El inicio de las operaciones de Apoyo Presupuestario de la UE coincidió con un periodo favorable, sobre todo con respecto a tres aspectos clave: (i) el re-establecimiento de una gestión macroeconómica prudente después de una etapa de estancamiento y recesión prolongada entre 1990 y 2003; (ii) la formulación de políticas públicas y estrategias nacionales en los sectores sociales y de educación; y (iii) el aumento de forma sensible del peso de los gastos sociales en el presupuesto. En este contexto, los tres programas de apoyo presupuestario ayudaron a formalizar las estrategias sociales y definir un Plan de Acción de reformas para la GFP. En un entorno de baja capacidad de planificación y programación ayudaron a ordenar la agenda en el área social.

291. A nivel macro la importancia del apoyo presupuestario de la UE fue muy limitada ya que en media ha supuesto el 0,09% sobre el PIB y 0,5% del total del Gasto del Gobierno Central para el periodo 2007-2014. Tomando en cuenta todos los apoyos presupuestarios, no solo los de la UE si no también los del BID, del BM y de la CAF, la incidencia conjunta media durante los últimos doce años no ha supuesto más que el 0,6% del gasto del Gobierno Central. No obstante, el apoyo presupuestario, particularmente el financiado con organismos

multilaterales (UE, BID, BM y CAF) ha tenido una influencia anti-cíclica reseñable. Los años en los que mayor peso tuvo el AP son en aquellos que coinciden con un crecimiento menor del PIB o incluso decrecimiento (como en el caso de 2003, 2009 y 2012).

292. Un poco más significativo parece el peso del AP de la UE en relación a los principales presupuestos de las políticas apoyadas. Durante el periodo de vigencia del PASEP, el peso relativo del AP fue el 1,4% del total del presupuesto de educación. El porcentaje del PAPPDS sobre el total del presupuesto de programas sociales ha sido en media el 2,2% durante los tres años considerados. Sin embargo, es evidente que crear más espacio fiscal no fue el objetivo principal de las operaciones de AP de la UE.
293. El peso del AP de la UE respecto al total de la AOD fue mayor, representando de media el 9,6% del total de la AOD durante el periodo 2007 – 2014. En su totalidad, el AP ha representado de media el 64% de la AOD. No obstante, ninguna de las operaciones del AP tuvo el objetivo explícito de transformar la naturaleza de la Cooperación Internacional por mejorar su previsibilidad o reducir los costos de transacción correspondientes: los proyectos “clásicos” de la Cooperación Internacional siguieron en paralelo con las operaciones de AP, con ninguna influencia aparente de una modalidad sobre la otra.
294. Tomando todas las operaciones AP en consideración, el nivel de predictibilidad de los desembolsos anuales estuvo cerca del 57% en media durante 2003–2014, manifestando un porcentaje considerable de falta de predictibilidad. No obstante, la modalidad apoyo presupuestario en Paraguay se comporta de manera más predecible si se compara con la modalidad proyectos. Para los proyectos de AOD ejecutados entre el 2000 y 2012 la cifra global de predictibilidad es de 32%, sensiblemente menor que la media de la modalidad AP para el mismo periodo (56%).
295. De forma general, la asistencia técnica brindada a través de las operaciones de AP de la UE fue pertinente y de buena calidad. Ayudó en completar algunos estudios estratégicos como las evaluaciones PEFA de 2007 y 2011, trabajos analíticos sobre aspectos de la estrategia de Protección Social y contribuciones a los marcos de monitoreo y evaluación. No obstante, hubo una diferencia marcada entre la calidad de la AT para el sector de educación y para los otros sectores. En el sector de educación, hubo cierta insatisfacción con la calidad de la AT y, como consecuencia, no se desembolsaron todos los fondos disponibles para el sector.
296. Las estructuras de diálogo han tenido una influencia positiva en la calidad de las discusiones sobre políticas a nivel nacional en los sectores de protección social y educación y con respecto a las reformas de la gestión de finanzas públicas. El diálogo ha sido en gran parte limitado al análisis del cumplimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos de los tramos variables, lo que se podría considerar un limitante. No obstante, a pesar de ciertos problemas con la calidad de estos indicadores – en particular el hecho que no fueron

medibles tres de los indicadores originales del PASEF y uno de los del PAPPDS – la pertinencia de los indicadores seleccionados y el nivel de apropiación de estos indicadores por las instituciones nacionales encargadas de su cumplimiento tuvo una influencia importante sobre el diseño y la implementación de las políticas nacionales.

297. Más allá de estos efectos específicos, la forma novedosa de trabajar que introdujo la modalidad del apoyo presupuestario en el Paraguay ha tenido un impacto institucional transversal en la administración y las políticas del sector público. Varios de los actores nacionales más relevante- entrevistados separadamente – expresaron el sentimiento que el apoyo presupuestario había creado nuevas oportunidades para pensar y actuar de forma diferente.

### **“Productos inducidos”: mejoras en la gestión macroeconómica y la GFP**

298. El crecimiento económico sostenido de la última década se ha fundamentado en la producción de productos básicos agroalimentarios (soja y carne) y el dinamismo del sector de servicios. Este crecimiento económico ha sido acompañado por sólidas prácticas de gestión macroeconómica que se manifiestan en una inflación baja y controlada, un tipo de cambio relativamente estable, el equilibrio de las cuentas fiscales, el bajo nivel de endeudamiento y unas reservas internacionales crecientes. Asimismo, los gastos sociales aumentaron en una proporción sin precedentes, principalmente en educación, salud y promoción y acción social.

299. Tres han sido las potenciales contribuciones del AP sobre los cambios observados en la gestión macroeconómica. En primer lugar, respaldó las buenas prácticas de la política económica al introducir la estabilidad macroeconómica como uno de los condicionantes de la ayuda. En segundo lugar, ayudó a garantizar la asignación efectiva de recursos para la ejecución de determinados programas sociales. En tercer lugar, posibilitó la utilización de indicadores de gestión de resultados para controlar el cumplimiento de las metas de los programas sociales seleccionados para el apoyo presupuestario.

300. No obstante, estimamos que la influencia del AP de la UE en estas tres áreas fue limitada. Las autoridades ya tenían un fuerte compromiso político a favor de la estabilidad macroeconómica, la protección de los gastos en programas sociales y la aplicación de técnicas de gestión para resultados. Lo que logró el AP fue dar un apoyo externo – moral y de legitimidad, más que financiero - a estos compromisos políticos y, en el caso de la gestión para resultados, introducir una metodología sencilla para vincular recursos a resultados a través de los tramos variables.

301. La gestión de las finanzas públicas ha tenido avances significativos durante el periodo 2006-2014. Entre los avances más importantes que se destacan en los informes elaborados

por el Gobierno de Paraguay, la DUE y otras agencias de cooperación internacional están: (i) la implementación de la Cuenta Única del Tesoro, (ii) la utilización de la metodología de presupuesto por resultados (PpR), (iii) la aplicación efectiva del Impuesto a la Renta Personal (IRP), (iv) la introducción de IMAGRO y (v) la promulgación de la Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal y su reglamento.

302. Estos avances se han venido produciendo en el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno de Paraguay dentro de los Planes de Acción de reforma que se formularon a partir de dos evaluaciones PEFA al sistema GFP en el país, la primera en 2007 y la segunda en 2011.
303. Las dos evaluaciones PEFA realizadas en Paraguay muestran un sistema GFP en proceso de consolidación, con un desempeño medio en relación a las buenas prácticas internacionales, pero con debilidades importantes que atender para asegurar el logro de los objetivos del sistema. Asimismo, la mejora reflejada entre uno y otro ejercicio PEFA es marginal, aunque se espera que las reformas introducidas en los últimos años puedan evidenciarse mejor en la evaluación PEFA programada para 2016.
304. Al mismo tiempo, cabe enfatizar que la evaluación PEFA de 2007 reveló un sistema GFP sorprendentemente débil. La experiencia internacional demuestra que la gran mayoría de los países necesitan bastante tiempo – 10 años o más – para corregir debilidades de esta naturaleza y establecer un sistema de GFP consistente con las mejores prácticas internacionales. Hay bastante evidencia para demostrar que Paraguay está avanzando por el camino de reforma y que el AP tuvo una influencia importante en iniciar este proceso.
305. Las entrevistas del equipo evaluador dan constancia de la influencia positiva de las operaciones AP en la implementación de las evaluaciones PEFA y en la preparación de los Planes de Acción. Es decir que en la ausencia del AP, estas acciones se hubieran emprendido con mayor lentitud o quizás no se hubieran emprendido en absoluto.
306. El grado de priorización de las acciones de reforma incluidas en los Planes de Acción no fue adecuado y no tomó conciencia real de las limitaciones existentes con respecto a la implementación de las reformas. El resultado fue un proceso de reforma en la Gestión de las Finanzas Públicas muy amplio, que no logró priorizar y/o secuenciar adecuadamente las intervenciones: esto ha tenido sin duda un impacto en el nivel de progreso conseguido. El hecho que el AP no ha obtenido una influencia más reseñable sobre estos procesos de reforma, ni a través del diálogo ni a través de la asistencia técnica, puede sugerir una cierta debilidad en la formulación o ejecución de los insumos previstos para el área de finanzas del sector público.

### **“Productos inducidos”: mejoras en las políticas públicas sectoriales**



307. La política del sector de protección social ha mostrado durante el periodo 2006-2014 una evolución positiva. Este periodo se caracterizó por importantes cambios estructurales a través de la introducción de los programas de protección social “Adultos Mayores”, “Tekoporá” y “Abrazo”, así como de una serie de medidas para mejorar el acceso a servicios básicos de salud, nutrición, agua potable y saneamiento con el objetivo de construir una base de protección social a población desfavorecida.
308. El gasto social, siguiendo las tendencias de la política social durante el periodo 2006-2014, ha ido evolucionando de forma coordinada. Esta articulación se evidencia con la inserción de los programas focalizados, que constituyen la puerta de entrada al sistema de protección social y cuya cobertura y gasto se han estabilizado y mantenido a partir de 2010, y el desarrollo de los programas universales complementarios (de salud, agua potable y saneamiento y nutrición en particular).
309. El sector de protección social ha mejorado de forma significativa su provisión de bienes y servicios a la población entre 2006 y 2015. A nivel de los programas de reducción de la pobreza, se puede observar un aumento importante del nivel de cobertura de hogares beneficiarios del programa Tekoporá (3,452 hogares en 2005 a 120.000 hogares en 2015). Esto también puede ser observado en el caso de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (20.000 personas en 2011 a 139.678 personas en 2015).
310. El PALFP (2006-2010) y el PAPPDS (2010-2014) han tenido una influencia positiva sobre el desarrollo del sector de protección social. A pesar de una aportación financiera no muy significativa en relación al total del gasto del sector, la influencia sobre el diseño y la implementación de las políticas ha sido importante. Destacan los siguientes tres elementos:
- El apoyo técnico al diseño del Plan Nacional De Desarrollo Social y a su posterior implementación gracias al PAPPDS (2010-2014).
  - La pertinencia de los indicadores para el desembolso de los tramos variables, que han sido coherentes con la política nacional, y han estado debidamente orientados a desafíos relevantes para el sector
  - El uso de los fondos del AP para estrategias de protección social complementarias a los programas emblemáticos “Tekoporá”, “Abrazo” y “Adultos Mayores”. En particular en cuanto a la implementación de Unidades de Salud Familiar y las inversiones en pozos y cañería.
311. La selección de indicadores ha tenido un impacto importante sobre el diálogo interno en el sector de Protección Social. En particular favoreció intercambios entre el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los Ministerios Sectoriales a cargo de los indicadores. La selección de los indicadores se realizaba en primer lugar entre el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los ministerios sectoriales para luego ser propuestos a la Unión Europea.

Una vez alcanzadas las metas previstas, se premiaba a los Ministerios o programas que habían conseguido alcanzarlas, otorgándoles recursos suplementarios proveniente de los fondos de los tramos variables del AP como incentivo a seguir mejorando sus resultados.

312. Por otra parte, las misiones de asistencia técnica fueron recibidas positivamente por las instituciones del sector y se ajustaron a las necesidades del Gobierno. Apoyaron de forma coherente las acciones del sector, en particular con la elaboración de la Política Pública de Desarrollo Social y el diseño de las herramientas de gestión y monitoreo correspondientes.
313. En cuanto al PASEP, su diseño se realizó de manera totalmente alineada con la política sectorial educativa (Plan 2024 y, posteriormente, la Agenda Educativa 2013-2018). Se apoyó la implementación de la política educativa en su conjunto, pero manteniendo una atención priorizada sobre el tercer ciclo de la Educación Básica y el acceso a la Educación Media, atendiendo así la necesidad de responder a dos problemas importantes y no apoyados directamente por otros cooperantes.
314. Con una aportación media de €11 millones a lo largo de 5 años de implementación (equivalente a poco más del 1% del presupuesto neto anual en educación), PASEP resultó estratégico al permitir aumentar el muy restringido gasto de capital, a la vez que ayudó a introducir una cultura de Gestión por Resultados en sector.
315. Además de aportar fondos, el diálogo político entre la UE y el Gobierno jugó un papel relevante en el desarrollo de la política. Desde su formulación, el enfoque del PASEP como programa de apoyo presupuestario contribuyó a un cambio del método de trabajo en el MEC, apoyando la transición de una lógica basada en insumos a una lógica más orientada hacia la planificación estratégica del sector y el logro de resultados basados en las prioridades de la política sectorial.
316. Las características de la modalidad de implementación fomentaron la generación y análisis de información por parte de las instituciones del sector. También se amplió el nivel de interlocución tanto entre direcciones como con otras instituciones, especialmente el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación (STP). A pesar de que no ha sido posible cuantificarlo, existe la percepción en el MEC que el uso de la modalidad apoyo presupuestario también ayudó a reducir los costes de transacción al centralizar la gestión del programa en las direcciones del propio MEC y no tener que habilitar una Unidad de Gestión de Proyecto.
317. El rubro presupuestario de AT es el único del Convenio de Financiación que ha experimentado una clara sub-ejecución (38,16% de € 2 millones), debido a una combinación de rigideces de los procesos del Contrato Marco (FWC) para la contratación de misiones internacionales con cargo a fondos de la UE, una ejecución ralentizada debido a los procesos de contratación nacionales y una baja demanda por parte del Gobierno. Para el MEC resultó

complicado aprovechar la AT y sus resultados no fueron todo lo satisfactorios que se hubiera esperado. Según las partes involucradas, esto se ha dado principalmente por dos motivos: Los procedimientos de contratación tanto de la UE como del propio gobierno y la calidad y desempeño de los expertos contratados.

318. No hay duda de que la modalidad del Apoyo Presupuestario ha sido apropiada para canalizar la intervención de la UE en el sector. El propio Gobierno considera que ha logrado complementar eficientemente los recursos nacionales, ha probado ser más flexible y ha logrado fomentar la apropiación y el desarrollo de capacidades mejor que otras modalidades de apoyo.

## El “Paso Dos”: los factores determinantes de los resultados e impactos

319. La República del Paraguay ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza nacional. De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en 2002, el 50% de la población paraguaya estaba en situación de pobreza. Desde ese año, la tasa de pobreza se ha reducido sostenidamente, hasta llegar al 24% en 2013. La pobreza extrema ha seguido el mismo patrón, reduciéndose del 24% en 2002 al 10% en 2013.

320. Esta evolución favorable de los índices de pobreza ha repercutido además en el coeficiente de desigualdad de ingresos. El coeficiente de Gini disminuyó de 0.57 a 0.48, si bien un avance moderado, aún así significativo.

321. Desgraciadamente, a nivel microeconómico, la muestra de la EPH recoge un número insuficiente de hogares con acceso a los programas de protección social estudiados para permitir conclusiones estadísticas sólidas. El número limitado de hogares que reportan acceso a *Tekoporá* o Adulto Mayor dentro de la encuesta no refleja los positivos resultados macroeconómicos. Existe una aparente relación macroeconómica que no pudo ser confirmada con los datos de la encuesta de hogares.

322. No obstante, los principales hallazgos del análisis cualitativo muestran que el programa *Tekoporá* tiene un impacto positivo sobre el nivel de vida de sus beneficiarios. Esto se debe en parte gracias a la transferencia económica, que es principalmente asignada a la compra de alimentos, de útiles y materiales escolares y de remedios. Se reportan también varios casos de acumulación de activos por los hogares beneficiarios - o a través de ahorros o inversiones en pequeños animales (pollos, cerdos, ovejas) o en la vivienda (construcción de casa en duro, electricidad, etc.). Por otra parte las corresponsabilidades han permitido generar una mejora de la salud, la nutrición y condiciones de higiene para estas personas vulnerables. Los resultados de este análisis cualitativo confirmaron, en gran parte, los hallazgos de los estudios cuantitativos de Soares et al (2008) y del Banco Mundial (2010).

323. Se debe resaltar la importancia del trabajo de los guías familiares en esta evolución positiva de la calidad de vida de los beneficiarios de *Tekoporá*. Efectivamente, el impacto de los componentes no monetarios de *Tekoporá*, y en particular el acompañamiento y la capacitación a través de los guías y coordinadores parece producir un impacto agregado en el nivel de vida mayor que la transferencia monetaria en sí.
324. A pesar de la importante contribución del programa *Tekoporá* a la mejora del acceso a los servicios básicos de salud y educación, siguen existiendo importantes disparidades en el acceso de los beneficiarios entre zonas urbanas, peri-urbanas y rurales.
325. En lo que se refiere al impacto del programa a largo plazo sobre el mejoramiento de las oportunidades para los jóvenes de familias beneficiarias que completaron la educación secundaria, éste es moderado, independientemente del área de residencia. A partir de las entrevistas efectuadas se puede decir que el programa ha permitido a ciertos jóvenes ingresar a la universidad, lo que constituye un avance muy positivo. Sin embargo, dado la escasez de oportunidades laborales, en particular en zonas rurales, la migración sigue siendo la primera opción escogida por estos jóvenes, con destinos principales a Ciudad del Este, Asunción, Brasil (São Paulo), Argentina (Buenos Aires) e incluso España.
326. Respecto al sector de educación, el análisis de los datos de la EPH reveló que la tasa neta de matrícula para los dos primeros ciclos de Educación Escolar Básica en 2013 fue de 93.9%, mucho mayor que la reportada en 2002 (80.9%). La tasa de matrícula para tercer ciclo de EEB es mayor que la tasa de matrícula en los dos primeros ciclos. Aun así, la tendencia es creciente para esta tasa, que creció de 90.6% en 2002 a 95.9% en 2013. En lo que respecta a la tasa de matrícula para la Educación Media, la matrícula pasó de 62.4% en 2002 a 80.2% en 2013. En términos de reparto territorial, ha habido considerables mejoras a lo largo de todos los departamentos.
327. Se ha podido constatar que durante el periodo analizado, no existe una brecha de género en relación al acceso a la educación en Paraguay. El sistema de Educación Media muestra en los últimos años una ligera brecha a favor de las mujeres en la tasa de matrícula. En los entornos rurales se ha podido observar que ésta brecha es mayor. La explicación más coherente es que los varones abandonan antes la educación para trabajar o emigrar a la ciudad o al extranjero.
328. Los sucesivos Gobiernos han intentado paliar las deficiencias de los estudiantes con menos recursos mediante la articulación de programas sociales asociados a educación, tales como acceso a libros, útiles y matrícula, la provisión de alimentos, o ambos. La cobertura de éstas ayudas refleja una notable mejoría. Combinados, el porcentaje de alumnos de la EEB que recibió al menos uno de los tipos de ayuda fue de 65.3% en 2003, y diez años después, el 82%. En relación a la Educación Media, se ha incidido en la provisión de

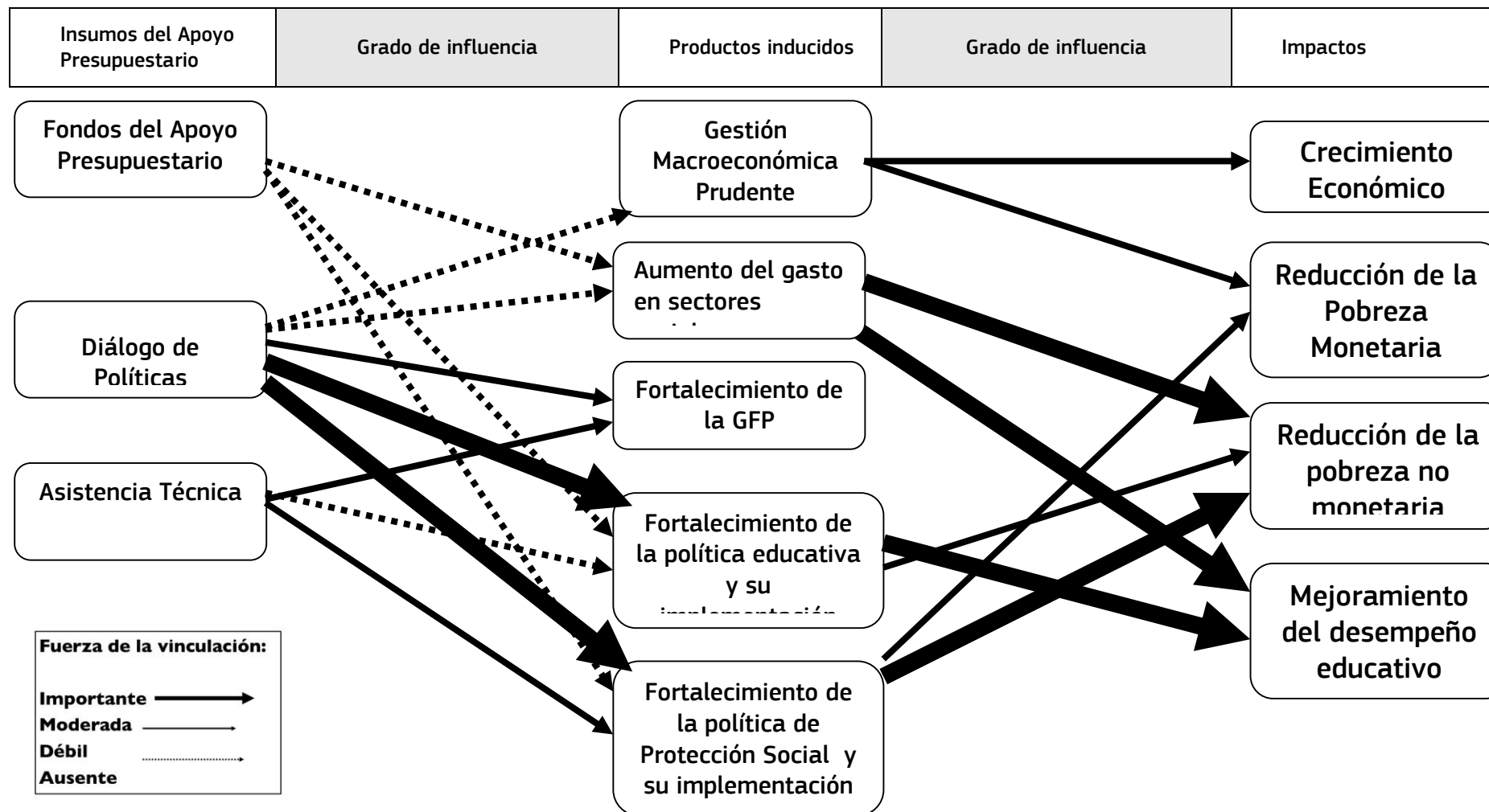
materiales, ya que el componente de alimentos es marginal, pues el almuerzo y la merienda escolar no abarcan la educación secundaria.

329. El análisis econométrico demuestra que el acceso a útiles, matrículas y libros tiene un fuerte impacto en la matrícula escolar. En 2013, los niños y niñas que lo reciben tienen un 42% más de probabilidad de atender la escuela en comparación con alumnos de características parecidas que no la reciben. El acceso a merienda escolar también tiene un impacto significativo en la probabilidad de inscribirse en la educación primaria, (27,7 % en 2013). En combinación, acceder a cualquiera de los programas incrementa en un 47% la probabilidad de ir a la escuela en el año 2013.
330. Al ser preguntados al respecto durante la misión de campo, la mayoría de directores y docentes manifestaron que las iniciativas de alimentación escolar eran clave para poder atraer y mantener a los niños y niñas en las escuelas, incluso por encima de la infraestructura, los materiales y la formación docente. Se identificó como el elemento que condiciona el rendimiento de los alumnos, junto con la calidad docente.

## 8.2 El Paso 3: síntesis y conclusiones de la evaluación

331. En esta sección, presentamos las conclusiones del “Paso tres”, en que hacemos un cruzamiento de los hallazgos del Paso Uno y Paso Dos. De esta forma, contestamos a la Pregunta de Evaluación final: en qué medida han contribuido los productos directos o los productos inducidos del AP a los resultados identificados en los sectores de Educación y Protección Social y en qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles?
332. La Figura 29 presenta una descripción esquemática de los impactos del AP y de sus mecanismos de transmisión en Paraguay, lo que constituye efectivamente un resumen gráfico de los resultados de esta evaluación. El gráfico en su conjunto constituye el Paso 3 de la evaluación.

Figura 29: El “Paso Tres” - Descripción esquemática de los impactos del Apoyo presupuestario y de los mecanismos de transmisión en Paraguay



333. La Figura 29 resume el análisis del Paso Tres. Se ha construido de la manera siguiente:

- En la columna de la derecha, se identifican los resultados e impactos que se esperaban de las operaciones AP el crecimiento económico, la reducción de la pobreza tanto monetaria como no monetaria, y la mejora de los resultados en el sector de educación;
- En la columna del medio, se ubican los ‘productos inducidos’ anticipados – los cambios en la eficacia de las políticas públicas o de la gestión macroeconómica o financiera, que podían haber tenido una influencia positiva sobre los resultados e impactos identificados;
- En la columna de la izquierda, se presentan los tres componentes del apoyo presupuestario, es decir: los fondos, el diálogo de políticas, y la asistencia técnica.
- En las dos columnas intermedias se define con diferentes flechas el grado de influencia que el equipo evaluador ha identificado entre, por un lado, insumos y productos inducidos y, por el otro, productos inducidos y resultados e impactos. El grado de influencia se califica como ‘importante’, ‘moderado’, ‘débil’ o ‘ausente’.

334. Siguiendo el esquema de la Figura 29, nuestras conclusiones sobre los efectos del AP y los mecanismos de transmisión en el Paraguay se pueden resumir de la forma siguiente:

- Los fondos del Apoyo Presupuestario de la UE por si solos no han tenido una influencia relevante en la gestión macroeconómica<sup>52</sup> ya que de media han representado el 0,09% sobre el PIB y 0,5% del total del Gasto del Gobierno Central para el periodo 2007-2014. No obstante, a pesar del volumen limitado de los fondos, la forma en que el Gobierno decidió aplicar los fondos AP de la UE permitió alcanzar cierto impacto en los gastos sociales y en la implementación de las políticas sectoriales, permitiendo el blindaje de programas prioritarios e introduciendo incentivos al cumplimiento de metas de política previamente identificadas (recogidas en los indicadores de los tramos variables del AP).
- El diálogo de políticas (estrechamente vinculado, en el caso de Paraguay, a la selección, monitoreo y apreciación de los indicadores de desembolso para los tramos variables) es el componente del AP de la UE que más influencia ha tenido sobre el desarrollo y calidad de las políticas priorizadas. En particular, tuvo una influencia importante sobre el fortalecimiento del diseño y de la implementación de

<sup>52</sup> Los fondos AP en su totalidad (incluyendo los APs del BID, del BM y de la CAF) han tenido una influencia moderada sobre la gestión macroeconómica porque el AP, financiado por los organismos multilaterales, tuvo una influencia anti-cíclica destacada, aunque en media la importancia sobre el PIB del total de los fondos AP en los últimos doce años ha representado solo el 0.6%.

políticas públicas en los sectores de educación y protección social, y una influencia débil sobre el aumento de los gastos sociales. (La influencia fue limitada porque ya había un fuerte compromiso político para aumentar estos gastos: la presión externa por aumentarlos no fue, por lo tanto, tan decisiva.) Tuvo una influencia moderada también sobre el fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas, donde el equipo evaluador ha concluido que 'la implementación de las evaluaciones PEFA y la preparación de los Planes de Acción se hubieran emprendido con mucha más demora o posiblemente no se hubieran llevado a cabo, en la ausencia del AP'. Al mismo tiempo, el grado de priorización de las acciones de reforma incluidas en los Planes de Acción no fue adecuado y no apreció con realismo las limitaciones existentes en relación a la implementación de las reformas. El diálogo no tuvo influencia suficiente para superar estas debilidades en el diseño de los Planes de Acción.

- La asistencia técnica (AT) brindada a través de los convenios de financiación para los AP tuvo un impacto moderado sobre el fortalecimiento de la GFP y sobre el fortalecimiento del diseño y de la implementación de la política en el sector de protección social. En estos sectores, la AT fue pertinente y de buena calidad pero no siempre tuvo un impacto sostenible. En el sector de educación, la AT fue pertinente pero no siempre oportuna ni de buena calidad y, como consecuencia, su influencia fue débil.
- La gestión macroeconómica fue prudente y por lo general eficaz. A pesar de la inestabilidad política de los ejercicios 2012 y 2013 y los choques externos creados por la crisis global financiera y por las sequías de 2009 y 2012, se logró mantener un equilibrio fiscal, un bajo endeudamiento público, un alto nivel de las reservas internacionales y una tasa de inflación moderada. Esto, junto con la estabilidad del mercado financiero y una regulación y supervisión bancaria adecuada, tuvo una influencia positiva sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza monetaria. No obstante, el sostenido crecimiento de la economía paraguaya – y la reducción de pobreza asociada a ello – se explican fundamentalmente por el auge de la demanda internacional de materias primas agroalimentarias.
- Los gastos sociales aumentaron en una proporción sin precedentes, principalmente en educación, salud y promoción y acción social. Esto tuvo una influencia importante sobre los resultados positivos del sector de educación y sobre la reducción de la pobreza no-monetaria, es decir sobre el mejoramiento del bienestar social.
- El fortalecimiento de las finanzas públicas no fue suficientemente pronunciado como para tener una influencia sobre los resultados e impactos en el nivel



nacional. No hay evidencia, por ejemplo, de un aumento de la eficiencia en la implementación de las inversiones públicas, que podría incidir en el crecimiento económico. A pesar de la introducción de mejoras en los procedimientos de presupuestación y en aspectos de la gestión por resultados, estas reformas son todavía incipientes y aun no hay evidencia de efectos tangibles sobre la eficacia del gasto público.

- El fortalecimiento del diseño y de la implementación de las políticas públicas en educación y protección social es más destacado y, a su vez, ha tenido una influencia importante sobre los resultados en el sector de educación y sobre la reducción de la pobreza monetaria y no-monetaria.
- Durante el período 2007-2014 ha habido mejoras en todos los indicadores de resultados e impactos vinculados a las operaciones de apoyo presupuestario: (i) la economía paraguaya experimentó un crecimiento del PIB promedio de 5,1% en el período 2006-2014; (ii) la tasa de pobreza se redujo sostenidamente, desde 50% de la población en 2002 hasta llegar a 24% en 2013; (iii) la pobreza extrema siguió el mismo patrón, reduciéndose de 24% en 2002 a 10% en 2013, mientras que el coeficiente de Gini disminuyó de 0.57 a 0.48. (iv) El índice de Desarrollo Humano (IDH) se mejoró de 0.648 en 2005 a 0.676 en 2013. Sin duda, la coyuntura económica favorable fue el factor causal de más importancia para estas evoluciones. No obstante, el fortalecimiento del diseño y de la implementación de las políticas públicas en educación y protección social tuvo una influencia importante, un proceso sobre el cual el AP, a su vez, fue una influencia importante.

## Eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Apoyo Presupuestario

335. En cuanto a la eficacia del apoyo presupuestario, no hay duda que en los sectores de educación y protección social las operaciones de la UE consiguieron una importancia superior a su peso financiero. Con una aportación media de €11 millones a lo largo de 5 años de implementación (equivalente a poco más del 1% del presupuesto neto anual en educación), PASEP resultó estratégico al permitir aumentar el muy restringido gasto de capital. El PALFP y el PAPPDS permitieron que se asignaran fondos a acciones y programas complementarios a los programas emblemáticos “Tekoporá”, “Abrazo” y “Adultos Mayores”, como parte de una estrategia crear una plataforma de protección social para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

336. Además de aportar fondos, el diálogo político entre la UE y el Gobierno jugó un papel sustancial en el desarrollo de las políticas. Desde su formulación, la lógica del PASEP contribuyó al logro de un cambio del método de trabajo en el MEC y favoreció un transición de una lógica basada en insumos a una lógica más orientada a la planificación estratégica

del sector y el logro de resultados basados en las prioridades de la políticas sectorial. En el caso del sector de Protección Social, el establecimiento de los indicadores tuvo un impacto importante sobre el diálogo en el seno del gobierno. En particular favoreció los intercambios entre el Ministerio de Hacienda, el Gabinete Social y los ministerios sectoriales a cargo de los indicadores.

337. La eficacia de las operaciones provino directamente de la naturaleza de la modalidad de apoyo presupuestario. La modalidad de apoyo presupuestario trae aportes positivos en términos de apropiación, fomento de avances en política, desarrollo de capacidades, contribución a resultados obtenidos a nivel general, a la vez que ha logrado una ejecución presupuestaria casi total. La percepción de las instituciones sectoriales es que la aportación de fondos y un diálogo político operativo han sido más eficaces y eficientes que los apoyos con enfoque proyecto.
338. En cuanto a la eficiencia de la implementación del AP en Paraguay, existen sin duda aspectos que se podrían mejorar y nuestras recomendaciones se concentran en cuestiones de eficiencia. No obstante, los resultados conseguidos demuestran un nivel de eficiencia más que adecuada, sobre todo tomando en cuenta la falta de experiencia previa con esta modalidad de cooperación en Paraguay.
339. La cuestión de la sostenibilidad de los beneficios conseguidos se necesita considerar tanto a corto/mediano plazo como a largo plazo. A corto/ mediano plazo se puede decir que las inversiones financiadas con el AP podrían sostenerse con los ingresos nacionales, tomando en cuenta que incluso sin aumentar la importancia de los ingresos tributarios en el PIB, un crecimiento promedio del PIB de 5 % anual sería mucho más que suficiente para sustituir el volumen de los fondos AP de la UE. Por otra parte, los cambios administrativos, institucionales y de política introducidos como consecuencia del AP se han asimilado por la administración pública y están adecuadamente institucionalizados.
340. No obstante, analizando las perspectivas de sostenibilidad de las políticas de educación y de protección social a largo plazo, nuestra apreciación no es tan optimista. A pesar de los avances en acceso a la educación, la situación del sector en el país es todavía precaria, sobre todo en lo relativo a financiación, y calidad y equidad educativa. Los objetivos que se fijan en el Plan 2024 y se especifican en la Agenda Educativa 2013-2018 corren el riesgo de no poderse cumplir por la persistente sub-financiación presupuestaria. La propia Agenda contempla un aumento de gasto por alumno y una progresiva intensificación de las políticas de aumento de la calidad educativa. Sin embargo, ya en 2015, aún no se corresponden con la realidad del Presupuesto, que sigue anclado en torno al 4% del PIB.
341. La situación en el sector de protección social es bastante parecida: a pesar del aumento importante de la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas, sigue habiendo miles de familias elegibles, que todavía no están cubiertas por los servicios

disponibles. Además, el nivel de financiamiento para la cobertura actual no parece adecuado. En particular, la falta de recursos para el personal de campo del programa “Tekoporá”, como los guías familiares o coordinadores distritales/departamentales, constituye una debilidad del programa.

342. En resumen, el logro sostenible de los objetivos del Gobierno de Paraguay en los sectores sociales depende de un aumento importante de financiación pública, lo que a su vez requiere un incremento de la recaudación de ingresos con respecto al PIB. Los ingresos totales de la administración central, en relación al PIB han sido de un promedio anual de 18%, en el período 2007-2014, de los cuales los ingresos tributarios representaron el 12,3%, y los no tributarios el 5,7%. Dentro de los ingresos no tributarios, las rentas provenientes de las hidroeléctricas han representado el 2,6% del PIB. El alto nivel de ingresos no-tributarios ha reducido, en cierta manera, la presión por aumentar los gastos tributarios en el pasado pero en el futuro una política tributaria más activa y determinada será necesaria.

### 8.3 Recomendaciones para el futuro

343. Nuestra apreciación de los apoyos presupuestarios de la UE en Paraguay es positiva: en gran medida han logrado sus objetivos y han demostrado la utilidad de la modalidad en este contexto. Hay razones contrastadas para continuar con operaciones de Apoyo Presupuestario en Paraguay en el futuro. No obstante, hay aspectos operativos que se podrían mejorar, que aumentarían la eficiencia y la eficacia del AP. Con objeto de facilitar la identificación de los aspectos susceptibles de mejora, a continuación presentamos recomendaciones específicas diferenciadas para el Gobierno del Paraguay y para la Unión Europea,.

#### Recomendaciones para la UE para fortalecer la eficiencia de las operaciones de Apoyo Presupuestario

344. Hay tres aspectos operacionales donde estimamos que la UE podría considerar unos cambios para fortalecer la eficiencia del AP en Paraguay. Tienen que ver respectivamente con (i) el proceso de contratación y de gestión de la Asistencia Técnica (AT); (ii) el alcance y la naturaleza del diálogo de políticas; y (iii) la definición de indicadores de desembolso para los Tramos Variables.

##### (i) *El proceso de contratación y de gestión de la Asistencia Técnica (AT)*

345. La AT fue un componente importante del AP en Paraguay. Fue relativamente eficaz en los casos del sector de Protección Social y de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) pero poco satisfactoria en el caso del sector de educación. Es importante corregir las debilidades

que surgieron en este caso para asegurar que la AT sea siempre pertinente, de buena calidad y del máximo impacto posible.

346. Las diversas asistencias se articularon a través de distintos contratos marcos de la UE. Sin embargo, para MEC resultó complicado aprovechar la AT y sus resultados no fueron todo lo satisfactorios que hubieran esperado. Esto se ha dado principalmente por dos motivos: los procedimientos, y la calidad y desempeño de los expertos. Los procedimientos resultaron largos y poco flexibles: en particular, no permitieron a las autoridades proponer expertos particulares con experiencia previa en el país o la región. La calidad de los expertos provistos dependía exclusivamente de la capacidad de las empresas, al que se habían adjudicado los contratos marcos, de encontrar, por su propia cuenta y normalmente en un plazo relativamente corto, a las personas adecuadas. Además, se requería para cada encargo un nuevo procedimiento y un nuevo contrato, lo que, aparte de ser administrativamente pesado, reducía la continuidad de los servicios.
347. Para las próximas operaciones de AP, recomendamos el uso de un solo contrato otorgado competitivamente a una empresa o un consorcio de empresas e instituciones para la provisión de toda la AT vinculada a la operación. Esto requeriría un análisis previo y detallado de las necesidades para la AT, que se tendría que llevar a cabo de forma colaborativa entre las instituciones del gobierno involucradas y la UE. Este análisis permitiría la preparación de un documento de proyecto para la AT, con términos de referencia, los cuales serían la base para una licitación y un concurso público. El proceso sería más complejo al inicio pero debería ser administrativamente más fácil a lo largo de 3 años; además permitiría una reflexión profunda y compartida sobre las necesidades y facilitaría una participación mucho más activa de las instituciones beneficiarias en el diseño y la gestión de la AT.

*(ii) El alcance y la naturaleza del diálogo de políticas*

348. El diálogo de políticas en Paraguay estuvo en gran parte vinculado a la selección, monitoreo y apreciación de los indicadores de desembolso para los tramos variables. Este enfoque resultó pragmático en el contexto de una primera experiencia del AP, además gestionado por una nueva y pequeña delegación de la UE. No obstante, en la mayoría de los casos, el diálogo alrededor de los indicadores parece haberse limitado a observar el cumplimiento o no de estos últimos, sin entrar en una discusión más analítica<sup>53</sup>. El diálogo político podría todavía elevar su nivel tanto en su elemento estratégico y de contenido.

<sup>53</sup> En este contexto, es llamativo el ejemplo del indicador de incremento en el número de personas con acceso a cédulas de identidad, discutido en el capítulo 6 (Véase el Cuadro 3.) También llama la atención el hecho que el diálogo sobre las reformas GFP no consiguió establecer un Plan de Acción, debidamente secuenciado y coherente con las capacidades de implementación. (Véase el Capítulo 5.)

Además de acompañar y reforzar al Gobierno en su estrategia, el diálogo debería permitir a la UE y el Gobierno buscar conjuntamente soluciones innovadoras a los problemas de implementación.

349. Recomendamos que la UE haga un análisis de la estructura del diálogo para examinar cómo se podría estructurar para que sea más estratégico y analítico. Entre otros asuntos, este análisis tendría que tomar en cuenta como reforzar la capacidad analítica de la DUE en los sectores específicos y los temas técnicos pertinentes y como proteger el nivel de apropiación por el Gobierno del proceso de definición y seguimiento de indicadores que se ha conseguido en las operaciones aquí evaluadas.

*(iii) La definición de indicadores de desembolso para los Tramos Variables.*

350. En su gran mayoría, los indicadores seleccionados para las tres operaciones evaluadas fueron pertinentes. Además, el nivel de apropiación de estos indicadores por las instituciones nacionales encargadas de su cumplimiento fue sumamente alto. No obstante, hubo algunos problemas con la calidad de estos indicadores – en particular el hecho que no fueron medibles tres de los indicadores originales del PASEF y uno de los del PAPPDS. De otra parte, interlocutores del Ministerio de Hacienda cuestionaron el nivel de ambición en la definición de las metas – una cuestión que nos parece pertinente dado la alta tasa de cumplimiento (de alrededor de 85 %) de los indicadores medibles.
351. Recomendamos la preparación de una “nota de orientación para la selección y definición de indicadores” para guiar estos procesos en el futuro. Esta nota debería ser preparada como un trabajo conjunto entre la DUE y el Ministerio de Hacienda de Paraguay (posiblemente con el apoyo de asistencia técnica) para asegurar que se eviten problemas de medición en el futuro, mientras se asegure un nivel apropiado de ambición en la definición de las metas.

## **Recomendaciones para el Gobierno de Paraguay para fortalecer la eficacia y la sostenibilidad de las políticas públicas en Educación y Protección Social**

### *Mejorando la eficacia de la Política Pública de Protección Social*

352. Hemos hecho hincapié en la necesidad de seguir aumentando la financiación del programa Tekoporá para asegurar la cobertura completa de las familias elegibles. Al mismo tiempo, se requiere financiamiento adicional para los servicios básicos de salud, educación y saneamiento para reducir las importantes disparidades en el acceso que siguen existiendo entre zonas urbanas, peri-urbanas y rurales.
353. No obstante, tomando en cuenta las limitaciones financieras que existen sobre el presupuesto nacional, es importante velar sobre la eficiencia de los programas sociales para

asegurar que se está consiguiendo el nivel máximo de beneficios con los recursos disponibles. Recomendamos tres acciones para mejorar la eficacia de los programas de protección social:

- Un ligero incremento en el porcentaje de recursos dedicados a la coordinación y a la supervisión del programa Tekoporá: La falta de recursos para el personal de campo Tekoporá, tales como los guías familiares o coordinadores distritales/ departamentales constituye una debilidad del programa. Cada guía familiar tiene a su cargo entre 80 y 150 beneficiarios. El costo del transporte para las visitas a los beneficiarios, así como de los materiales usados para las capacitaciones caen a su cargo, y llegan a cubrir hasta el 30% de su salario. Este problema genera un importante fenómeno de rotación del personal, que no permite garantizar el seguimiento eficiente de los beneficiarios, cuya relación de confianza con los guías es clave para el éxito del programa. Un ligero aumento de los gastos en capacitación, administración y transporte a nivel local podría tener un impacto importante en la eficiencia del programa.
- El establecimiento de un registro único de beneficiarios para todos los programas sociales que incluye información sobre características de residencia, identificación de cada persona, escolarización, empleo y renta<sup>54</sup>. En la actualidad se está utilizando una base de datos interna al Gabinete Social que agrupa beneficiarios de Abrazo y Tekoporá para evitar doblones, pero en la práctica, no existe un registro de tipo administrativo que permita identificar los beneficiarios de todos los programas sociales, independientemente de la institución que lo gestiona. Esto también permitiría avanzar con más facilidad respecto al proceso de acceso a cédulas de identidad para los beneficiarios de estos programas
- La introducción de evaluaciones independientes regulares del impacto de los programas sociales, hechas cada dos años, de tipo cuantitativo. Evaluaciones regulares permiten un análisis continuo de la eficacia de los programas para permitir ajustes regulares en el diseño de los programas y en los procedimientos operacionales, buscando siempre optimizar el impacto y adaptar el diseño a la evolución del contexto. Para esto se requeriría ampliar la muestra de beneficiarios de programas sociales (Tekoporá y Adultos Mayores en particular) para permitir la producción de datos estadísticamente significativos en base a la EPH.

### *Mejorando la eficacia de la Política Pública del Sector Educativo*

<sup>54</sup> Siguiendo el ejemplo del programa Bolsa Familia en Brasil, la intención sería dotarse de un sistema equivalente al Catastro Único.

354. Para el sector de educación, recomendamos tres acciones para mejorar la eficacia de los programas educativos:

- La introducción de un programa de medidas para mejorar la ejecución presupuestaria del sector para los gastos de inversión. La tasa de ejecución presupuestaria es aún demasiado baja, particularmente para los gastos de inversión. La capacidad de gasto se ve limitada por la dificultad de los entes ejecutores para cumplir con los requisitos procedimentales y administrativos que fija la Ley. Según relata la Contraloría General de la República, es necesaria una modificación de la normativa y una capacitación de los funcionarios, sobre todo a nivel distrital. Esta serie de medidas se podría diseñar como un aspecto de las condiciones de desembolso para un apoyo presupuestario sectorial o para un programa gubernamental, gestionado entre el Ministerio de Hacienda y el MEC, como si fuese un APS.
- Un aumento de los recursos destinados a la formación docente: un aspecto manifiestamente mejorable y que afecta a la calidad de la educación es el nivel de preparación de los docentes. Como factor institucional este es el que de forma casi unánime se ha destacado como decisivo para explicar el bajo rendimiento de los alumnos paraguayos. Para mejorar la calidad educativa, resulta necesario elevar muy sustancialmente los recursos destinados a la formación docente, así como expandir y actualizar toda la estructura institucional dedicada a la capacitación, renovar el Plan de Capacitación y poner los medios necesarios para su implementación. La urgente necesidad de abordar esta falencia es, sin duda, una de las conclusiones principales de este estudio.
- Un aumento de la cobertura del almuerzo escolar, tomando parte de fondos del componente de infraestructura y, dentro de lo posible, de otras fuentes. El análisis cuantitativo del “Paso Dos” ha destacado la importancia del almuerzo escolar para la mejora de la matrícula y la retención en la EEB, dado el impacto negativo que tiene la situación económica de la población más desfavorecida en la escolarización de niños y niñas. Al mismo tiempo, su cobertura resulta del todo insuficiente. Por ejemplo, se pudo constatar que en el distrito de Caaguazú, una zona de bajos recursos, solamente 10 de aproximadamente 200 escuelas cuentan con almuerzo escolar. Este aspecto requiere atención inmediata. Dado la escasez de recursos a corto y mediano plazo y dado la (relativamente) mejorada situación de las infraestructuras escolares desde la creación de FONACIDE en 2012, sería conveniente considerar revisar el equilibrio de los porcentajes de los fondos FONACIDE gestionados por departamentos y municipios, actualmente fijados para infraestructura (50%) y alimentación escolar (30%). El objetivo sería de aumentar el porcentaje para la alimentación escolar a 50 %.

***Mejorando la sostenibilidad financiera de las políticas públicas sociales***

355. Existen dos cuestiones estratégicas que deben ser abordadas en relación a la sostenibilidad de las políticas públicas en los sectores de educación y protección social. Éstas tienen que ver, en primer lugar con la política tributaria y, segundo, con la eficiencia y la calidad del gasto público y la medida en que las reformas de los sistemas de GFP podrían reforzarse para tener más impacto en este sentido. Como no se ha podido realizar un análisis pormenorizado de estos asuntos en el marco de esta evaluación, incluimos lo que son meramente unas sugerencias sobre estas cuestiones, entre las recomendaciones para el Gobierno
356. A mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las políticas públicas dependerá de un aumento de la presión tributaria y de un fortalecimiento de la calidad de la gestión de finanzas públicas. Esta evaluación no ha podido analizar las opciones disponibles para reforzar la presión tributaria, pero, seguramente, una combinación de medidas de política (para introducir nuevos impuestos/ tarifas más elevadas) y medidas administrativas para mejorar la eficiencia de la recaudación conseguiría un aumento en los ingresos tributarios del Estado como porcentaje del PIB.
357. De otra parte, las evaluaciones PEFA hechos en 2007 y 2010 demuestran una situación de GFP bastante débil para un país de los ingresos por cápita que tiene Paraguay. Se espera que la evaluación PEFA prevista para 2016 encuentre evidencias de mejoras en los años recientes pero, sin duda, permanecerán debilidades serias. Para enfrentar estas debilidades y llegar a un sistema comparable con las mejores prácticas internacionales, un programa continuo de fortalecimiento de la GFP será necesario.
358. El Gobierno tendrá que decidir cómo enfrentar estos dos desafíos. No obstante, el éxito de la modalidad de apoyo presupuestario en los sectores sociales sugiere que valdría la pena considerar el uso de la misma modalidad para apoyar los esfuerzos internos de fortalecimiento de la recaudación de ingresos y de la gestión de finanzas públicas. Es decir que un diálogo regular y bien informado con un socio de confianza (como la UE), apoyado por asistencia técnica y por fondos presupuestarios asignables por el Gobierno, podría ayudar en la definición y – más importante todavía – la implementación de programas eficaces en estas dos áreas estratégicas.



## Bibliografía

1. ADE-COWI-FISCUS (2015). Paraguay - Evaluación del Apoyo Presupuestario : Informe de Arranque
2. Banco Central del Paraguay- BCP (2003 al 2014). Informes Económicos. Asunción-Paraguay.
3. Banco Mundial (2013), Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?, Washington DC, Estados Unidos.
4. CADEP, ILAIPP y Ortiz, Luis (2014), La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. Asunción, Paraguay
5. DIPLANP (2006). La Estrategia Nacional de la Lucha contra la Pobreza. Gabinete Social. Gobierno nacional. Asunción – Paraguay.
6. Elías, Rodolfo (2014). La reforma educativa paraguaya: Base conceptual, políticas planes y programas. Asunción, Paraguay.
7. FAO/FLACSO (2008). El impacto del programa Tekoporá de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local. Santiago, Chile.
8. Fondo Monetario Internacional (2015), Paraguay Article IV Consultation – Staff Report 2014, Washington DC, Estados Unidos.
9. Gabinete Social (2010). Políticas Públicas para el Desarrollo Social (PPDS). Gobierno Nacional. Asunción, Paraguay.
10. Gabinete Social de la Presidencia de la República (2010). Paraguay para todos y todas, propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020. Asunción, Paraguay
11. Gobierno de Paraguay, SAS, Unicef (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza, programas de transferencias con corresponsabilidades. Asunción, Paraguay.
12. Heckman, J., H. Ichimura y P. E. Todd (1997) Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program. Review of Economic Studies 64(4): 605-654.
13. Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2013), Informe de Progreso Educativo: El desafío es la equidad. Asunción, Paraguay
14. Interamerican Development Bank (2010) A Primer for Applying Propensity Score Matching. Banco Inter-Americano de Desarrollo. Technical Notes Series, IDB-TN-161.
15. International Monetary Fund (2015). Paraguay Article IV Consultation – Staff Report 2014, Washington DC. USA.

16. IPC-IG UNDP (2008). Achievements and Shortfalls of conditional cash transfers: Impact evaluation of Paraguay's Tekoporá programme. Brasilia, Brasil.
17. McMorran, R. *et al* (2014), Paraguay: Public Financial Management and Tax Administration Desk Assessment, Deloitte Consulting PPL, USAID, Julio 2014, Asunción, Paraguay.
18. Ministerio de Educación y Cultura (2008), Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020 - Actualizado, Asunción, Paraguay
19. Ministerio de Educación y Cultura (2011), Plan Nacional de Educación Paraguay 2024 – Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo, Asunción, Paraguay
20. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Educación Tarea de Todos, Agenda Educativa 2013-2018, Asunción, Paraguay
21. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Informe Nacional Paraguay, Educación Para Todos 2000-2015, Asunción, Paraguay
22. Ministerio de Educación y Cultura (2014), Informe de Gestión enero a diciembre de 2014, Asunción, Paraguay
23. Ministerio de Hacienda (2008), Integrated Fiduciary Assessment (including PEFA Assessment), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Asunción, Paraguay.
24. Ministerio de Hacienda (2011), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA - Repeat Assessment), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Asunción, Paraguay.
25. Ministerio de Hacienda (2012) Balance anual de gestión pública, dirección de pensiones no contributivas. Asunción, Paraguay.
26. Ministerio de Hacienda (2013), Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay.
27. Ministerio de Hacienda (2014), Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay.
28. Ministerio de Hacienda (2003 a 2014). Informes de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Asunción – Paraguay
29. Ministerio de Hacienda (2004). Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Gobierno Nacional. Asunción – Paraguay.
30. Ministerio de Hacienda (2009). Plan Estratégico Económico y Social (PEES). Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en el Paraguay. Gobierno Nacional. Asunción – Paraguay.

31. Ministerio de Hacienda (2003 a 2014). Informes de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Asunción – Paraguay.
32. Observatorio de Economía Internacional-OBEI (2015). Base de Datos de Comercio Exterior. CADEP (www.cadep.org.py).
33. OBEI (2015). Boletín de Comercio Exterior. CADEP (www.cadep.org.py)
34. Unión Europea (2007), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
35. Unión Europea (2009), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
36. Unión Europea (2010), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
37. Unión Europea (2011), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Updated 2010, Asunción, Paraguay.
38. Unión Europea (2012), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay.
39. Unión Europea (2012), Budget Support: Programming, Design and Management - A modern approach to Budget Support, Bruselas, Bélgica.
40. Unión Europea (2014), Annual Monitoring Report on Paraguay Public Finance Management Eligibility Assessment, Asunción, Paraguay,
41. Unión Europea (varios años), Notes to File: Informes de Valoración del cumplimiento de condiciones generales e indicadores, Asunción
42. Unión Nacional de Educadores-Sindicato Nacional (2010), Una nueva educación para una nueva cultura, Asunción, Paraguay
43. Rivarola E. in Cohen Ernesto y Franco Rolando (eds.) (2006). “Paraguay, la red de promoción y protección social”, Transferencias con Corresponsabilidad, Una Mirada Latinoamericana. FLASCO-México DF.
44. Shepherd, JA, Delgado-Garza S, Velásquez E, y Soriano J (2009), Análisis Situacional y de Contexto del Sistema de Administración Financiera del Estado, Informe Técnico de Misión ADE e ITAC, Unión Europea, Asunción, Paraguay.
45. Soares, F. V., R. Ribas y G. Hirata (2008) Los Logros y Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación de Impacto del Programa Tekoporá del Paraguay. Centro Internacional de la Pobreza.

46. The World Bank (2004). Paraguay: Defining Strategy for Social Protection Policy. Washington D.C.
47. The World Bank (2010). Paraguay Poverty Assessment: Determinants and challenges for poverty reduction. Washington D.C.
48. The World Bank (2015) Beyond contributory pensions: fourteen experiences with coverage expansion in Latin America; Chapter 12 Paraguay. Washington D.C.