

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PARAGUAY**

### **PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE PARAGUAY**

**(PR-0147)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Silvia Raw, RE1/SO1, Jefa de Equipo; Marcia Arieira, RE1/SO1; Marcelo Cabrol, RE1/SO1; Gustavo Cuadra, RE1/SO1; Pablo Molina, RE1/OD1; Carlos Sampaio Costa, LEGI; Carlo Antonio Arze, COF/CPR; Alberto De Egea, COF/CPR; María Elena Sánchez, COF/CPR; y Yony Orbegoso, RE1/SO1, quien asistió en la producción del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	Marco macroeconómico .....	1
1.	Situación actual .....	1
2.	Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.....	2
3.	Perspectivas.....	2
B.	La situación social .....	3
1.	Dimensión y perfil de la pobreza y desigualdad social.....	3
2.	Evolución del gasto social.....	4
3.	Los desafíos en los sectores sociales: acción social, educación y salud ..	5
C.	Estrategia del Banco y justificación del programa .....	8
D.	Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.....	9
E.	Coordinación con otras agencias multilaterales .....	9
II.	EL PROGRAMA .....	10
A.	Objetivos.....	10
B.	Áreas de acción.....	10
1.	Área macroeconómica .....	10
2.	Área de protección presupuestaria .....	10
3.	Área de acciones estratégicas sectoriales .....	14
C.	Costo y dimensionamiento de la operación.....	15
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	17
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	17
B.	Ejecución y administración del proyecto .....	17
C.	Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos .....	17
D.	Condiciones para tramitación de los desembolsos .....	17
E.	Seguimiento y evaluación del programa .....	18
F.	Carta de política.....	19
G.	Registros contables y financieros y Auditoría externa .....	20
H.	Inspección y vigilancia.....	20
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	21
A.	Viabilidad .....	21
B.	Factibilidad ambiental y social.....	21
C.	Beneficios .....	22
D.	Riesgos .....	22

## **ANEXOS**

ANEXO II-1	Matriz de Acciones de Política
ANEXO II-2	Objetivos y Metas de los Programas Protegidos

## **APÉNDICES**

Proyecto de Resolución

## **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

**Inglés:**

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

**Español:**

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE1

### PREPARACIÓN:

Banco Mundial, *Paraguay: Ataque a la Pobreza* (Informe 22703-PA, noviembre de 2002 y versión preliminar de septiembre 2001).

Secretaria de Acción Social: “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad” (octubre 2003).

RE1, “Paraguay: Retos en la lucha contra la pobreza” (2003).

M.C. Flood, “Revisión del Gasto Público Social” (junio 2002), contratado por el Banco Mundial.

### EJECUCIÓN:

Codificación de los programas protegidos y programación mensual de gastos para 2004.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CO	Capital Ordinario
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo
ENREPD	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y Desigualdad
FAPEP	Facilidad para la Preparación de Proyectos
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODECO	Programa Piloto de Desarrollo Comunitario
PROPAIS	Programa de Inversiones Sociales
PTI	Inversiones Orientadas hacia la Pobreza
SAS	Secretaría de Acción Social
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera



# PARAGUAY

## PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>1,838,796</b>	
DESEMBOLSADO	1,444,845	78.57 %
POR DESEMBOLSAR	393,950	21.42 %
CANCELADO	91,741	4.98 %
AMORTIZADO	523,402	28.46 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	1,246,534	67.79 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	579,898	31.53 %
OTROS FONDOS	12,363	0.67 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>921,444</b>	
CAPITAL ORDINARIO	586,106	63.60 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	335,133	36.37 %
OTROS FONDOS	205	0.02 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	243,084	13.21 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	67,241	3.65 %
ENERGÍA	329,114	17.89 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	448,093	24.36 %
EDUCACIÓN	192,948	10.49 %
SALUD Y SANEAMIENTO	224,182	12.19 %
MEDIO AMBIENTE	8,192	0.44 %
DESARROLLO URBANO	78,343	4.26 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	114,649	6.23 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	122,033	6.63 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	10,916	0.59 %



# PARAGUAY

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1997	5	175,045	122,457	69.96 %
1997 - 1998	6	115,951	68,268	58.88 %
1999 - 2000	7	280,200	31,055	11.08 %
2001 - 2002	3	50,400	1,274	2.53 %
2003	2	32,400	0	0.00 %
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>\$653,996</b>	<b>\$223,054</b>	<b>34.11 %</b>



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Paraguay

### Programa Tentativo de Préstamos

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">PR0132</a>	Catastro Registral	9.0	APROBADO
<a href="#">PR0124</a>	Educación Inicial y Preescolar	23.4	APROBADO
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>32.4</b>	
<b>TOTAL 2003 : 2 Proyectos</b>		<b>32.4</b>	

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">PR0147</a>	Programa de Protección Social de Paraguay	30.0	
<a href="#">PR0137</a>	Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	50.0	
<a href="#">PR0145</a>	Préstamo CT Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	4.5	
<a href="#">PR0146</a>	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Judicial	10.0	
<a href="#">PR0143</a>	Prog. Desarrollo Franja Costera de Asunción	55.0	
<a href="#">PR1004</a>	Programa de Reestructuración del Banco Central	N/A	
<a href="#">PR1005</a>	Fortalecimiento capacidad Negociación Comercio Exterior	N/A	
<b>Total - A : 7 Proyectos</b>		<b>149.5</b>	
<a href="#">PR1003</a>	Programa de Educación Técnica Profesional	10.0	
<a href="#">PR0127</a>	Global Crédito Mediana, Peq. y Microempresa	25.0	
<b>Total - B : 2 Proyectos</b>		<b>35.0</b>	
<b>TOTAL - 2004 : 9 Proyectos</b>		<b>184.5</b>	
<b>Total Sector Privado 2003 - 2004</b>		<b>0.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2003 - 2004</b>		<b>216.9</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



## PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE PARAGUAY

(PR-0147)

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario y garante:</b>	República de Paraguay		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Hacienda		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (CO) Programa de Emergencia:	US\$	30.000.000
	Total:	US\$	30.000.000
<b>Términos y condiciones financieras:</b>	Plazo Amortización:	5 Años	
	Período de Gracia:	3 Años	
	Desembolso:	18 Meses	
	Tasa de Interés:	LIBOR a seis meses en US\$+ 400 puntos básicos por año	
	Comisión inicial:	1 %	
	Comisión de crédito:	0,75 %	
	Moneda:	Dólares Norteamericanos	
<b>Objetivos:</b>	El Programa brindará apoyo al Gobierno del Paraguay para mitigar los efectos de la crisis económica sobre los grupos más pobres y vulnerables de la población y evitar retrocesos en acciones modernizadoras en un contexto económico adverso. Los objetivos específicos son: (i) apoyar el proceso de estabilización macroeconómica; (ii) proteger el financiamiento de programas sociales que benefician a los sectores más pobres; (iii) proteger los gastos de inversión de proyectos focalizados hacia los estratos más pobres o proyectos estratégicos, financiados por el Banco y el Banco Mundial, garantizando el aporte local; y (iv) seguir acciones modernizadoras en curso en los sectores sociales.		
<b>Descripción:</b>	El Programa es un préstamo de emergencia que se desembolsará en un plazo de hasta 18 meses a través de dos tramos de US\$20 millones y US\$10 millones respectivamente. El Programa condicionará sus desembolsos a acciones en tres áreas: (i) acuerdo y vigencia de un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI); (ii) protección presupuestaria de programas seleccionados por su focalización hacia los grupos más pobres y su importancia para la modernización del país; y (iii) apoyo a avances modernizadores en los sectores sociales.		

**Área Macroeconómica.** El Programa contempla el acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI. (ver párrafo 2.4 - 2.5).

**Área de Protección Presupuestaria.** El objetivo de las acciones contempladas en esta área es proteger el gasto social para mitigar los efectos del ajuste sobre los grupos más pobres y vulnerables. Los programas seleccionados cumplen con los siguientes criterios: (i) proveen beneficios a los grupos más pobres, asegurando su acceso a servicios básicos; (ii) proveen bienes públicos o tienen externalidades positivas; (iii) son préstamos de inversión del Banco que están focalizados hacia los sectores más pobres y califican como PTI, así como préstamos paralelos del Banco Mundial; y (iv) son préstamos de inversión del Banco de carácter estratégico para la modernización social del país (ver párrafo 2.6 - 2.13).

**Área de Acciones Estratégicas Sectoriales.** En el contexto de un escenario económico desfavorable, se tiende a postergar acciones sectoriales de carácter estratégico y modernizador, principalmente las de impacto de mediano plazo. El objetivo en esta área es evitar la postergación de acciones modernizadoras en los sectores sociales (ver párrafos 2.14 - 2.17).

**Estrategia del  
Banco en el país y  
sector:**

La estrategia del Banco en Paraguay enfatiza: (i) la competitividad, para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el MERCOSUR; (ii) la modernización del Estado para fortalecer la gobernabilidad, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y desarrollar su capacidad institucional; (iii) el desarrollo del sector rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y la reducción de la pobreza; y (iv) la reforma de los sectores sociales para contribuir al desarrollo del capital humano.

En un contexto macroeconómico desfavorable, el gasto social puede sufrir reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal y las acciones estratégicas sectoriales en curso pueden sufrir retrocesos, poniendo en riesgo el acceso de los sectores más pobres de la población a los servicios básicos, el desarrollo del capital humano, y las acciones de modernización orientadas a la reducción de la pobreza, muchas de ellas apoyadas por el Banco. Frente a esta situación el Programa propuesto es consistente con la estrategia del Banco en el país, al brindarle apoyo para mitigar los efectos de la crisis entre los más pobres y evitar retrocesos en los procesos de modernización (ver párrafos 1.28 - 1.30).

**Coordinación con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo:**

El Banco ha mantenido una estrecha coordinación con las otras agencias multilaterales en la preparación de la operación. El programa está condicionado al acuerdo y vigencia de un programa con el FMI. A solicitud del Gobierno de Paraguay y en coordinación con el Banco Mundial, la presente operación incluirá la protección de recursos presupuestados para programas del Banco Mundial en salud, saneamiento básico y desarrollo comunitario. El país también ha solicitado el apoyo del Banco Mundial a través de recursos de libre disponibilidad (ver párrafo 1.3).

**Revisión social y ambiental:**

Por sus características especiales, el Programa no financia inversiones físicas o de otra naturaleza y, por lo tanto, no tendrá impacto ambiental directo. Los préstamos de inversión del Banco protegidos bajo esta operación ya fueron evaluados ambientalmente, contienen los procedimientos ambientales adecuados incorporados en sus reglamentos operativos y por lo tanto no requieren análisis adicionales. En cuanto al impacto social, se espera que el Programa contribuya a mitigar los efectos de la crisis entre los grupos pobres y vulnerables, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia (ver párrafo 4.4 – 4.6).

**Beneficios:**

La protección presupuestaria de los programas sociales seleccionados permitirá evitar que los efectos de la crisis recaigan aún más fuertemente sobre los grupos pobres y más vulnerables, asegurando el funcionamiento de los establecimientos de salud y educación utilizados por dicha población y de programas que proveen bienes públicos y/o tienen altas externalidades positivas.

La protección de programas focalizados hacia los pobres financiados por el Banco y el Banco Mundial en los sectores de Educación, Salud, Acción Social, Agricultura, Infraestructura y Saneamiento Básico, garantizará los recursos necesarios de financiamiento externo y de contrapartida a un ritmo adecuado de ejecución. La protección del Programa de Apoyo al Censo Demográfico garantizará la disponibilidad oportuna de informaciones socio-demográficas necesarias para la planificación en los sectores sociales y la operatividad de las propuestas contenidas en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y Desigualdad (ENREPD), principalmente el diseño del instrumento de focalización de programas sociales.

Finalmente, el programa evitará retrocesos en acciones modernizadoras en curso en los sectores de salud y educación, muchas de ellas apoyadas por el Banco, que podrían ser postergadas en una situación económica desfavorable (ver párrafos 4.7 - 4.9).

<b>Riesgos:</b>	Existe el riesgo de que la crisis económica recrudezca y produzca mayores presiones sobre el presupuesto, lo que podría determinar mayores recortes al gasto público. Esta situación podría significar recortes adicionales en los programas sociales, lo que terminaría afectando los objetivos del Programa. Este riesgo es mitigado por una protección realista, que representa 4.9% del presupuesto total, basada en un estimado de los montos mínimos necesarios para mantener la prestación de servicios básicos destinados a la población de bajos ingresos (ver párrafo 4.10).
<b>Condiciones contractuales especiales:</b>	El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en la Matriz de Acciones de Política (Anexo II-1). Para el caso específico del primer desembolso, será condición previa la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos del financiamiento del programa (ver párrafo 3.5).
<b>Clasificación de la equidad social y de la pobreza:</b>	Si bien se protege el gastos social y se refuerzan acciones modernizadoras en los sectores sociales, de acuerdo con las guías operativas de estos programas especiales (GN-2031-10), esta operación no se contabiliza como programa focalizado en la pobreza o que contribuye a la equidad social (ver párrafo 4.4).
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b>	Ninguna

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Marco macroeconómico

#### 1. Situación actual

- 1.1 En la última década, la economía paraguaya enfrentó choques sucesivos que comprometieron su crecimiento y generaron altos costos sociales. En el período 1990-2000 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento medio anual de 2,1%. Dado un crecimiento poblacional de aproximadamente 2,6% anual, el ingreso por habitante cayó a una tasa media del 0,6% anual. Con la caída del PIB en 2,2% en el año 2002, debido principalmente a la contracción de la producción agrícola, el promedio de crecimiento de los últimos cinco años resultó ser inferior al 1%. El PIB per cápita descendió de US\$1,510 en el 2001 a aproximadamente US\$940 en el 2002.
- 1.2 En este sentido, el principal problema que enfrenta la economía paraguaya es el lento crecimiento económico. En el ejercicio fiscal 2003, se estima que la tasa real de crecimiento del PIB estaría entorno al 2%, resultado de una recuperación de la mayoría de los sectores económicos con una fuerte incidencia de la producción agrícola. Sin embargo, a pesar de las señales positivas, los rezagos de la crisis están frenando lo que debería ser una recuperación vigorosa. La recuperación sostenida del crecimiento enfrenta dos problemas importantes: la restricción de crédito por parte del sistema financiero y la crisis de liquidez en el Gobierno Central que imposibilita la debida atención de las obligaciones financieras.
- 1.3 La restricción de crédito afecta negativamente el crecimiento económico ya que sin acceso a recursos financieros las empresas no pueden resolver el problema de sobreendeudamiento que heredaron de la crisis. El sobreendeudamiento de las empresas y la situación general de incertidumbre han disminuido la disposición de los bancos a expandir el crédito. A septiembre de 2003 el crédito en dólares y en guaraníes había registrado contracciones del 24,4% y el 19,6% respectivamente en relación al mismo mes en el 2002. La contracción del crédito y la relativa estabilidad de los depósitos generaron una situación de exceso de liquidez en el sistema que se expresa claramente en el *spread*; a septiembre, las tasas de interés activas se ubicaban en 51,3% mientras que las pasivas eran de 5,3%.
- 1.4 Por el lado fiscal la situación sigue siendo crítica a pesar de los excelentes resultados que se han registrado en el recaudo tributario en los últimos meses. La deuda flotante ascendía en septiembre a US\$183 millones y la brecha de financiamiento para el 2003 asciende a US\$164 millones (3,6% del PIB). A su vez, existe un problema estructural, particularmente en la Caja Fiscal, y la magnitud del ajuste necesario en el Gobierno Central para equilibrar los flujos anuales de ingresos y gastos es ligeramente superior a 2% del PIB. Se proyecta un déficit en el Gobierno Central de 1,2% para el 2003 y 2,3% para el 2004 sin considerar las medidas adicionales contempladas en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

## 2. Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional

- 1.5 Un acuerdo "Stand By" por 15 meses está siendo negociado por las autoridades con el FMI que le permitirá acceder a US\$100 millones en diciembre de 2003. Los principales objetivos del acuerdo son estabilizar la situación fiscal y el sector financiero, y a su vez sentar las bases para hacer posibles reformas estructurales de largo plazo.
- 1.6 El objetivo, en la parte fiscal, es reducir el déficit del 3,1% del PIB en 2002 a 0,6% del PIB en el 2003 y 0,2% en el 2004 (ver Cuadro I-1) y avanzar hacia la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Se fijó como criterio llegar en el 2004 a un superávit primario de 1,5% en el Gobierno Central y de 2,5% en el sector público consolidado. Para tal fin se requiere la aprobación de la ley de ordenamiento administrativo así como el establecimiento de techos al gasto de sueldos y salarios del Gobierno Central para el 2003 y 2004. Se acordó llevar a cabo ajustes en los precios de los combustibles, agua y electricidad que compensen plenamente la inflación y la variación del tipo de cambio.

<b>CUADRO I-1</b>					
<b>BALANCE FISCAL CONSOLIDADO</b>					
Balance Fiscal		2001	2002	2003*	2004*
Sin medidas	G\$ billones	-318	-999	-466	-948
	% de PIB	-1,1	-3,1	-1,2	-2,3
Con medidas	G\$ billones	-318	-999	-232	-72
	% de PIB	-1,1	-3,1	-0,6	-0,2
Fuente: FMI a 3 de noviembre de 2003					
*Proyectado					

- 1.7 En cuanto al manejo de la deuda pública, se acordó eliminar los atrasos en el servicio de la deuda externa, no proceder a contratar nueva deuda de corto plazo, reducir la deuda flotante a US\$40 millones y establecer un techo de contratación de deuda externa de mediano plazo de US\$200 millones durante el 2004.
- 1.8 En el sector financiero, se prevé la aprobación por el Congreso de la Ley de Banca Pública y de una reforma comprensiva del sistema financiero. También se acordó establecer la supervisión de las principales cooperativas financieras y la calificación de riesgo de los bancos comerciales por parte de una agencia internacional. En cuanto al Banco Central se acordó la entrada en vigencia de un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para concederle mayor autonomía operativa, así como el establecimiento de una auditoria externa anual.

## 3. Perspectivas

- 1.9 La virtud principal del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional es la de permitir la solución al problema de liquidez que enfrenta el Gobierno Central. Para ello se requieren recursos equivalentes a US\$164 millones en el 2003 y US\$201 millones en el 2004. Dado que el país no tiene acceso al mercado internacional de capitales, la acción del BID y del Banco Mundial, bajo el marco del acuerdo con el FMI, es vital para cerrar la brecha del Gobierno, como se observa en el Cuadro I-2.

<b>CUADRO I-2</b>				
<b>PARAGUAY: NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>				
	2003		2004	
	Millones US\$	(% del PIB)	Millones US\$	(% del PIB)
<b>Necesidades Brutas de Financiamiento</b>	<b>284</b>	<b>5,0</b>	<b>345</b>	<b>5,6</b>
Déficit	72	1,2	142	2,3
Amortizaciones Deuda Externa	89	1,6	125	2,0
Amortizaciones Deuda Interna	107	1,9	9	0,1
Reducción Deuda Flotante	17	0,3	68	1,1
<b>Financiamiento</b>	<b>120</b>	<b>2,1</b>	<b>143</b>	<b>2,3</b>
Desembolsos Externos (BM, BID)\1	107	1,9	144	2,4
Bonos Domésticos	0	0,5	8	0,1
Depósitos en el Banco Central	0	0,8	102	1,9
Depósitos en Bancos Comerciales	13	0,2	-1	0,0
<b>Brecha de Financiamiento</b>	<b>164</b>	<b>3,6</b>	<b>201</b>	<b>3,3</b>
Ajuste Fiscal	36	0,6	131	2,1
Refinanciamiento bonos	98	1,7	0	0,0
<b>Financiamiento de rápido desembolso</b>	<b>30</b>	<b>0,5</b>	<b>70</b>	<b>1,1</b>
BID\2	0	0,0	45	0,7
Banco Mundial	30	0,5	25	0,4
Bilateral	0	0,0	0	0,0
Fuente: FMI a 3 de noviembre de 2003.				
\1 Desembolsos de préstamos de inversión.				
\2 Desembolsos de éste préstamo de emergencia (US\$30 millones) y primer tramo del PR-0137 (US\$15 millones).				

- 1.10 La brecha financiera sería cubierta en el 2003 con el producto de medidas de ajuste fiscal (US\$36 millones), el refinanciamiento de deuda doméstica (US\$98 millones), y con un préstamo del Banco Mundial por US\$30 millones. En el 2004, la brecha de financiamiento sería cubierta con el producto de medidas fiscales (US\$131 millones), el préstamo de emergencia contemplado en este programa por US\$30 millones, el primer desembolso del préstamo de reforma de la banca pública financiado por el Banco (US\$15 millones) y el primer desembolso del préstamo del sector financiero del Banco Mundial (US\$25 millones). El aporte del BID en 2004 es fundamental para poder cerrar el programa de financiamiento, viabilizando el programa de las autoridades para consolidar la posición fiscal.

## **B. La situación social**

### **1. Dimensión y perfil de la pobreza y desigualdad social**

- 1.11 Paraguay se caracteriza por una alta concentración del ingreso y altos niveles de pobreza. A partir de la crisis bancaria de 1995 y los sucesivos choques económicos que resultaran en bajas tasas de crecimiento del PIB, los niveles de pobreza han aumentado, como indica el Cuadro I-3. Entre 1995 y el 2001, el porcentaje de la población total bajo la línea de pobreza subió de 30,3% a 33,8%, y el porcentaje en situación de pobreza extrema aumentó, de 13,9% a 15,4%.

<b>CUADRO I-3</b> <b>NIVELES DE POBREZA POR REGION 1995 Y 2000/1</b> <b>(% del total)</b>		
	<b>1995</b>	<b>2000/1</b>
<b>Pobreza (total)</b>	<b>30,3</b>	<b>33,8</b>
Urbana	23,7	27,6
Rural	37,2	41,2
<b>Pobreza extrema (total)</b>	<b>13,9</b>	<b>15,4</b>
Urbana	6,8	7,1
Rural	21,4	25,1

- 1.12 La pobreza en el país se concentra en las zonas rurales. Aunque la población rural representa menos de la mitad de la población total (aproximadamente 45%), ella concentra 56% de los pobres y 75,2% de los extremadamente pobres. El Cuadro I-3 indica que casi todo el incremento en el nivel de pobreza extrema entre 1995-2001 ocurrió en la zona rural. Además de la incidencia, la brecha y severidad de la pobreza son superiores en la zona rural. Los dos indicadores complementan la información sobre incidencia, indicando que los pobres rurales son más pobres que los urbanos, y la desigualdad entre los pobres rurales es más alta. El ingreso en el campo está altamente concentrado, en función de la concentración de la propiedad rural; más de 65% de los propietarios tienen menos de 5% de la tierra, mientras el uno por ciento tiene dos tercios.
- 1.13 En la zona rural, los grupos más afectados por altos niveles de pobreza son los agricultores que trabajan por cuenta propia, produciendo algodón y cultivos para autoconsumo. En el área urbana, los jefes de hogares pobres tienden a estar fuera de la fuerza de trabajo, estar desempleados o ser trabajadores independientes. Otras variables también están asociadas a la pobreza. Familias más numerosas, bajos niveles de educación, y el uso exclusivo del idioma guaraní en el hogar implican una mayor probabilidad de ser pobre. Aproximadamente la mitad de la población habla solamente el guaraní; estos hogares tienen ingresos per cápita inferiores en un 15 a 45% comparado con hogares similares.
- 1.14 Aunque el guaraní es un idioma indígena, la población guaraní-hablante no lo es necesariamente. La población indígena representa sólo 1,5% de la población del país y está concentrada en la zona rural, ocupada en actividades económicas de subsistencia o trabajo estacional, características que se traducen en altos niveles de pobreza. Asimismo, su acceso a servicios públicos es muy limitado. De un universo de 496 comunidades y aldeas indígenas en Paraguay, 30% no cuentan con local escolar y 74% no cuentan con un centro o puesto de salud.

## **2. Evolución del gasto social**

- 1.15 El gasto social per cápita en Paraguay sigue bajo comparado con los otros países de la región (16% del promedio), situándose solo por encima de Nicaragua, Honduras y Guatemala, aunque registró una de las más altas tasas de crecimiento en la década de los noventa<sup>1</sup>. El gasto público total aumentó de un promedio de 8,9% del PIB en la década de los ochenta a 16,8% en la década de los noventa,

<sup>1</sup> Ver M.C. Flood, "Revisión del Gasto Público Social" (junio 2002), contratado por el Banco Mundial.



alcanzando el pico de 22,7% en el año 2000. El gasto social, excluyendo la seguridad social, fue lo que más contribuyó a esta tendencia, pasando de 2% del PIB en los ochenta a 4,8% en los noventa, alcanzando 6,8% en 2000. En otras palabras, entre la década de los ochenta y el año 2000, la participación del gasto social en el gasto público total aumentó desde 22,5% hasta 30%.

- 1.16 Los sectores educación y salud representan más del 95% del gasto público social, excluyendo la seguridad social. Es importante enfatizar que tanto en educación como en salud los incrementos en los gastos de personal fueron determinantes en el aumento del gasto total. En la década de los noventa, la nómina del sector público casi triplicó su participación en el PIB. El empleo en los sectores de salud y educación pasó de 45% del empleo público total en 1990 a 60% en 2002. Sin embargo, han habido importantes logros en los dos sectores y los niveles de eficiencia técnica del gasto social se acercan al promedio latinoamericano<sup>2</sup>. En salud, el nivel de eficiencia del gasto representa el 99% del promedio de la región. En educación básica, el nivel es mejor que el promedio (104%), aunque en educación media solo alcanza al 86% del promedio.
- 1.17 El incremento en el gasto público no guardó relación con el crecimiento del PIB, principalmente en la segunda mitad de la década de los noventa, contribuyendo a un aumento en el déficit fiscal en los últimos años. Esto se traduce en una falta de sostenibilidad, a pesar de la fuerte presión sobre la demanda por servicios públicos, producto del aumento de la pobreza y la persistencia de una alta tasa de crecimiento anual de la población.
- 1.18 A partir del 2000, los ajustes económicos llevaron a una reducción en el gasto público total y en el gasto público social. En 2001, el gasto total bajó tres puntos porcentuales con relación al PIB y el gasto social 0,7 puntos porcentuales. A partir de 2001, el gasto social ha mantenido su participación en 29% del total.

### **3. Los desafíos en los sectores sociales: acción social, educación y salud**

#### **a) Acción social**

- 1.19 Paraguay cuenta con un gran número de pequeños programas sociales focalizados hacia los estratos más pobres y grupos vulnerables ejecutados por distintas agencias, cuyo impacto es muy limitado. Los escasos recursos, la falta de sistemas de focalización, el bajo nivel de participación de los beneficiarios en la definición de acciones a implementar, la fragilidad institucional y técnica y la vulnerabilidad política de las instituciones responsables agudizan aún más su incapacidad para responder con eficacia a las necesidades de las poblaciones pobres y los grupos vulnerables. Además, la ausencia, hasta muy recientemente, de un marco político-institucional para proveer la coherencia e integración de las acciones ha resultado en programas ejecutados por varias agencias débiles en el ámbito de la administración central, lo que dificulta que las acciones lleguen a los grupos que efectivamente más las necesitan.

<sup>2</sup>

La eficiencia técnica fue calculada por el Banco Mundial utilizando la relación entre variables seleccionadas, la mas importante el gasto de cada sector y los resultados medidos por indicadores básicos de salud y educación.

- 1.20 El crecimiento de la pobreza a partir de la mitad de la década pasada ha llevado al país a un esfuerzo de institucionalización e integración de las acciones del Estado para reducir la pobreza. Evidencia de esto es la creación de la Secretaria de Acción Social (SAS) en 1995 y la puesta en marcha del Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS), financiado por el Banco a través de un préstamo (929/OC-PR) y de una cooperación técnica (ATN/SF-5228-PR). Este programa ha sido pionero en la utilización de nuevos modelos de entrega de infraestructura y servicios sociales a poblaciones pobres a través de organizaciones no-gubernamentales. PROPAIS II (1422/OC-PR), aprobado por el Banco a finales de 2002, sigue con dichos esfuerzos, añadiendo inversiones en planes comunitarios de desarrollo social para comunidades rurales e indígenas y el fortalecimiento institucional de la SAS. La SAS también es responsable de la ejecución del Programa Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO), financiado por el Banco Mundial, cuyo objetivo es probar un modelo participativo y descentralizado de desarrollo como forma de mejorar la calidad de vida y el nivel de inclusión social de comunidades pobres urbanas y rurales en tres departamentos del sur del país. Sin embargo, estos esfuerzos de modernización de los programas focalizados aun son incipientes.
- 1.21 Un avance importante ha sido la elaboración de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y Desigualdad (ENREPD) por la SAS, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco y el Banco Mundial, entre otros. La estrategia asume los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados entre las instituciones internacionales de desarrollo y los países como compromiso frente a metas específicas de mejoramiento de indicadores sociales básicos. La ENREPD define líneas de acción y prioridades a corto, mediano y largo plazo para la universalización de los beneficios del desarrollo vía la focalización del gasto social público con especial atención a la protección e inclusión social de los grupos más vulnerables. El diseño, financiamiento e implantación de una red de protección y promoción social es uno de los grandes desafíos de la ENREPD. El Banco está apoyando este esfuerzo a través de una cooperación técnica no reembolsable, aprobada a finales de 2002<sup>3</sup>.

#### **b) Educación**

- 1.22 El aumento de la escolaridad es clave para la reducción de la pobreza en Paraguay. Se estima que la educación básica eleva el ingreso de las personas entre 12% y 45% y la educación media entre 25% y 70%, comparado con el ingreso de personas sin escolaridad. El país ha logrado avances importantes en los últimos 20 años: el número de años de escolaridad de la población mayor de diez años se ha duplicado y la tasa de analfabetismo disminuyó en 50%. El profundo proceso de reforma educativa iniciado en los años noventa con el apoyo del Banco ha elevado la eficiencia interna de la educación escolar básica, logrando que el 90% de los alumnos permanezcan en la escuela por más de cinco años. Considerando la diversidad cultural y socio lingüística, el país ha reformado el currículum de todos los programas de estudio, la gestión escolar y la formación inicial y capacitación de

---

<sup>3</sup> Apoyo al Diseño de una Red de Protección y Promoción Social (ATN/SF-8167-PR), por un valor total de US\$410.000, con US\$372.000 de recursos del Fondo de Operaciones Especiales.

docentes. A su vez se han implementado programas de atención diferenciada a escuelas de alto riesgo educativo, incluyendo la introducción de un programa de educación bilingüe a partir de 1994.

- 1.23 Sin embargo, varios desafíos persisten en el sistema educativo. La educación inicial y pre-escolar no están adecuadamente desarrolladas. En la educación básica, solo el 43% de cada grupo de niños que se matriculan en el primer grado se gradúa en seis años sin repetir y sólo el 70% se gradúa eventualmente. Particularmente grave es la repitencia en los dos primeros grados, 14,6% en la zona rural y 12,3% en la zona urbana. En promedio se necesitan nueve años para producir un egresado de sexto grado. Como resultado, la transición hacia el tercer ciclo de la educación básica (grados 7-9) y a la educación media es baja. En cuanto al financiamiento del sistema educativo, el gasto público es progresivo y se ha garantizado la gratuidad de la educación básica. Sin embargo, el gasto salarial representa más de 90% del gasto total (excluyendo transferencias a entidades privadas), lo que implica un estrecho margen para la inversión y adquisición de insumos y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza.
- 1.24 Otro problema clave del sector es la caída del número de alumnos por sección en la Educación Escolar Básica en los años noventa, decreciendo de 20,8 en 1991 a 15 alumnos por sección en 1999. La habilitación de nuevas secciones, aún con escaso número de alumnos, ha erosionado los presupuestos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de un incremento de los costos por alumno, que se agregan a su vez, a los requerimientos de espacios adicionales adecuados y al involucramiento de docentes que no siempre reúnen las condiciones académicas necesarias. Asimismo, el menor número de alumnos en el aula no se tradujo en mejores niveles de calidad, y por lo tanto la estrategia no mejoró la eficacia del sistema. El incremento del promedio de alumnos por sección a 25 niños significaría un ahorro de más de 300 millones de dólares en la educación básica y media en el período 2004-2030 sin que por ello se afecte la calidad del servicio educativo.

### **c) Salud**

- 1.25 Los indicadores de salud para Paraguay son poco confiables, debido a un importante problema de sub-registro de estadísticas vitales. Aunque se estima que hubo importantes logros en los últimos 20 años, la magnitud de los principales indicadores de salud y sus cambios varían según la fuente. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) reporta un descenso en la mortalidad infantil de 46 por mil nacidos vivos en 1985 a 19,6 en 2001, mientras la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC) estima un logro menor, de 47,8 a 38,1 en el mismo período<sup>4</sup>. La mortalidad materna está entre las más altas de la región, pero tampoco hay datos confiables<sup>5</sup>. Independiente de su magnitud, queda claro que persisten en Paraguay altas tasas de mortalidad infantil, mortalidad

---

<sup>4</sup> Las cifras del DGEEC son consideradas más precisas porque llevan en consideración el sub-registro.

<sup>5</sup> El MSPBS reporta una cifra de 114,4 por 100.000 nacidos vivos, pero se creó que la cifra es bastante más alta. La Organización Mundial de Salud la estima en 170 en 1995, pero con una variación de 65 a 390 por 100.000 nacidos vivos dada la incertidumbre.

materna y fecundidad. La mortalidad infantil, así como la mortalidad materna, es ocasionada por causas que pueden reducirse a través de intervenciones que son comprobadamente costo-efectivas.

- 1.26 El desafío principal del sistema de salud es su baja cobertura. Se estima que entre el 18% y 20% de la población está afiliada al Instituto de Previsión Social y otras entidades de seguridad social y el 10% a los sistemas privados; los restantes están teóricamente cubiertos por los servicios del Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, se estima que aproximadamente el 30% de la población total no tiene acceso regular a ningún servicio, ya sea por la distancia a los centros de atención, falta de recursos financieros u otras barreras de acceso.
- 1.27 En los últimos años, con el apoyo del Banco y del Banco Mundial, se está fortaleciendo la atención primaria mediante la prestación de un paquete básico de intervenciones materno-infantiles de buena calidad, la expansión de la infraestructura, y el fortalecimiento del sistema de adquisición y distribución de medicamentos básicos, entre otras acciones. El país también ha hecho un importante esfuerzo para mejorar la cobertura de inmunizaciones para niños menores de cinco años, introduciendo la vacuna triple viral en el 2001 y la pentavalente en el 2002.

### **C. Estrategia del Banco y justificación del programa**

- 1.28 La estrategia del Banco en Paraguay enfatiza: (i) la competitividad, para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el MERCOSUR; (ii) la modernización del Estado, para fortalecer la gobernabilidad, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y desarrollar su capacidad institucional; (iii) el desarrollo del sector rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y la reducción de la pobreza; y (iv) la reforma de los sectores sociales para contribuir al desarrollo del capital humano.
- 1.29 El Banco ya tiene una fuerte presencia en los sectores sociales y en el financiamiento de proyectos en otros sectores que contribuyen a la reducción de la pobreza. Entre los programas en ejecución calificados como PTI se destacan los siguientes: Fortalecimiento de la Reforma Educativa (1254/OC-PR), Reforma de la Atención Primaria de Salud (1006/OC-PR), Agua Potable y Saneamiento de Pequeñas Comunidades (1312/OC-PR), Apoyo a la Pequeña Finca Algodonera (1109/OC-PR) y la segunda etapa del Programa Nacional de Caminos Rurales (1230/OC-PR). PROPAIS II (1422/OC-PR) y el recién aprobado Programa de Apoyo a la Educación Inicial y Preescolar (1467/OC-PR) se encuentran en etapa de ratificación por el Congreso Nacional.
- 1.30 En el contexto macroeconómico desfavorable que se encuentra el país, el gasto social puede sufrir reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal. Las acciones estratégicas sectoriales en curso pueden sufrir retrocesos, poniendo en riesgo el acceso de los sectores más pobres de la población a los servicios básicos, el desarrollo del capital humano y las acciones de modernización en curso en los sectores sociales, muchas de ellas apoyadas por el Banco. Frente a esta situación el Programa propuesto ofrece una respuesta consistente con la estrategia del Banco en

el país, al brindarle apoyo para mitigar los efectos de la crisis entre los más pobres y evitar retrocesos en los procesos de modernización.

#### **D. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas**

- 1.31 El Banco ha acumulado experiencia relevante en la realización de préstamos de emergencia sectoriales en países como Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Según la evaluación de los préstamos de emergencia aprobados en 1998-1999, realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), dichas operaciones, realizadas en coordinación con el FMI y el Banco Mundial han permitido: (i) introducir calma a los sistemas financieros en el corto plazo; (ii) suministrar liquidez a la economía; y (iii) proteger el gasto en programas sociales por su efecto amortiguador durante la crisis.
- 1.32 Esta operación se enmarca dentro de las Pautas para los Préstamos de Emergencia aprobadas por el Directorio del Banco (GN-2031-10) e incorpora las lecciones aprendidas de programas anteriores, principalmente el Programa de Protección y Sustentabilidad Social en Uruguay (1417/OC-UR)<sup>6</sup>, incluyendo: (i) condicionalidades centradas en la protección del gasto social, para mitigar el impacto negativo del ajuste económico en el bienestar social de los grupos más vulnerables; (ii) metas de protección presupuestaria específicas para salud y educación, en lugar de una meta global, para asegurar que programas de gran impacto estén protegidos; (iii) número reducido de condiciones adicionales apoyando acciones modernizadoras ya en curso; y (iv) coordinación del Banco con las otras agencias multilaterales, al mismo tiempo que este asume un liderazgo claro en el área social.

#### **E. Coordinación con otras agencias multilaterales**

- 1.33 El Banco ha mantenido una estrecha coordinación con las otras agencias multilaterales en la preparación de la operación. El programa está condicionado al acuerdo y vigencia de un programa contingente con el FMI. A solicitud del Gobierno de Paraguay y en coordinación con el Banco Mundial, la presente operación incluirá la protección de recursos presupuestados para programas del Banco Mundial orientados a la población pobre, en los sectores de salud, saneamiento básico y desarrollo comunitario. El país también ha solicitado el apoyo del Banco Mundial a través de recursos de libre disponibilidad, basados en avances modernizadores en la organización y gestión pública.

---

<sup>6</sup> Uruguay. Programa de Protección y Sustentabilidad Social (1417/OC-UR). Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del 31 de julio de 2003.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El Programa brindará apoyo al Gobierno del Paraguay para mitigar los efectos de la crisis económica entre los grupos más pobres y vulnerables de la población y evitar retrocesos en acciones modernizadoras en un contexto económico adverso. Los objetivos son: (i) apoyar el proceso de estabilización macroeconómica; (ii) proteger el financiamiento de programas sociales que benefician a los sectores más pobres; (iii) proteger los gastos de inversión de proyectos focalizados en la pobreza y/o estratégicos financiados por el Banco y el Banco Mundial; y (iv) seguir acciones modernizadoras en curso en los sectores sociales.

### B. Áreas de acción

- 2.2 El Programa es una operación sectorial de emergencia y condicionará sus desembolsos a acciones en tres áreas: (i) área macroeconómica; (ii) área de protección presupuestaria de programas seleccionados; y (iii) área de acciones estratégicas sectoriales. La Matriz de Acciones de Políticas que condiciona los desembolsos se encuentra en el Anexo II-1.
- 2.3 La lógica temporal con que se ha construido la Matriz de Acciones de Políticas del Programa condiciona el cumplimiento de acciones que son en su mayor parte de resorte del Poder Ejecutivo en el primer tramo, para instrumentar la protección presupuestaria y seguir acciones seleccionadas en los sectores sociales. El segundo tramo establece el cumplimiento de metas de ejecución presupuestaria para el ejercicio de 2004 y la continuación de la protección presupuestaria en 2005, así como avances en el cumplimiento de acciones estratégicas sectoriales.

#### 1. Área macroeconómica

- 2.4 **Objetivo.** La economía paraguaya ha venido enfrentando choques externos sucesivos que comprometen su estabilidad macroeconómica y crecimiento. El país está negociando un acuerdo contingente con el FMI que tiene como objetivo principal sentar las bases para la sostenibilidad fiscal, generando un escenario favorable para el crecimiento económico en el mediano plazo.
- 2.5 **Acciones.** En esta área de políticas, se prevé para el *primer y segundo tramo* la presentación a satisfacción del Banco de evidencia del acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.

#### 2. Área de protección presupuestaria

- 2.6 **Objetivo.** Durante 2004 el gasto público total podrá sufrir reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal. El objetivo de las acciones contempladas en esta área es proteger el gasto social para mitigar los efectos del ajuste entre los grupos más pobres y vulnerables. Los programas seleccionados cumplen con los siguientes criterios: (i) proveen beneficios a los grupos más pobres, asegurando su acceso a servicios básicos; (ii) proveen bienes públicos o tienen externalidades positivas; (iii) son préstamos de inversión del Banco focalizados hacia los pobres

que califican como PTI, así como préstamos paralelos del Banco Mundial; y (iv) son préstamos de inversión del Banco de carácter estratégico para la modernización social del país. El listado de los programas seleccionados y sus objetivos y metas se encuentran en el Anexo II-2.

- 2.7 En el sector salud, se ha priorizado el gasto en programas de salud pública de cobertura universal, por su carácter de bienes públicos y/o de gastos con altas externalidades positivas. Estos incluyen el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), programas de prevención y control de la tuberculosis, lepra, rabia, VIH/SIDA y enfermedades transmitidas por vectores (Chagas, dengue, malaria y leishmaniasis) y el programa de salud reproductiva. Asimismo, se han priorizado los gastos de funcionamiento de la atención primaria en salud que atiende a la población materno-infantil de los estratos más pobres, que depende de los servicios públicos, y la Atención Integral al Indígena, incluyendo el Hospital Indígena que provee atención culturalmente adecuada. El gasto protegido en salud excluye los salarios, a efectos de garantizar la disponibilidad de insumos complementarios, esenciales para asegurar la calidad de la atención en un período de recortes presupuestarios. El Programa extiende la protección presupuestaria al préstamo de Reformas a la Atención Primaria (1006/OC-PR) y el préstamo paralelo del Banco Mundial, Salud Materna y Desarrollo Infantil, que financian la extensión de la cobertura y acciones de reforma orientadas hacia el mejoramiento de los principales problemas de salud de la población, la mortalidad materna e infantil.
- 2.8 En el sector educación, se ha priorizado el gasto para la provisión de insumos para la educación inicial y escolar básica, incluyendo textos y materiales educativos, la manutención de las escuelas, la expansión de aulas en colaboración con las asociaciones de padres para acomodar el crecimiento de la demanda, y la supervisión técnica-pedagógica en el contexto de la reforma educativa. Además se protegerán los gastos de funcionamiento de la educación media y técnica y el programa de educación permanente, dirigido a adolescentes excluidos del sistema educativo. El gasto protegido en educación excluye los salarios, a efectos de garantizar la disponibilidad de insumos complementarios. También se protegerá el Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica, financiado por el Banco (1254/OC-PR), que tiene por objetivos el mejoramiento de la calidad y equidad de este ciclo escolar, así como la recién aprobada Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos para el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar (1462/OC-PR).
- 2.9 En otros sectores se protegerán los gastos de inversión de programas financiados por el Banco y programas paralelos del Banco Mundial, seleccionados por su focalización hacia los pobres y calificados como PTI. En acción social, se protegerá el Programa Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) financiado por el Banco Mundial y la recién aprobada Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos para PROPAIS II (1481/OC-PR). En saneamiento básico, se ha priorizado el Programa de Agua y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales (1312/OC-PR), que financia sistemas de agua potable en comunidades rurales pobres e indígenas, así como el préstamo paralelo del Banco Mundial. En agricultura, se ha priorizado el Programa de Apoyo a la Pequeña Finca Algodonera

(1109/OC-PR), que tiene por objetivo aumentar la renta de los pequeños productores de algodón a través del financiamiento de una red de monitoreo de plagas, mejoramiento de la calidad de las semillas y provisión de asistencia técnica. En obras públicas, se ha priorizado la segunda etapa del Programa Nacional de Caminos Rurales (1230/OC-PR), que financia la rehabilitación y mejoramiento de caminos. Finalmente, se protegerá el Apoyo al Censo Nacional de Población y Vivienda (1301/OC-PR), por su carácter estratégico para la planificación en los sectores sociales y su importancia para el desarrollo de un sistema de focalización para los programas sociales. Los datos fueron recolectados en agosto de 2002 y el análisis se encuentra en su etapa final.

- 2.10 **Acciones.** El Cuadro II-1 detalla la protección presupuestaria por programa protegido acordada con el Banco. El *primer tramo* requiere la presentación a satisfacción del Banco de: (i) Proyecto de Ley de Presupuesto de 2004 y modificaciones al mismo enviado al Congreso, con las asignaciones presupuestarias reflejadas en el Cuadro II-1 como montos mínimos; y (ii) la programación para 2004 de la ejecución mensual de gastos de los programas protegidos, tomando como total para el año los montos indicados en el mismo cuadro.



<b>CUADRO II-1</b> <b>PRESUPUESTO PROTEGIDO - 2004</b> <b>(EN MILLONES DE GUARANÍES)</b>	
<b>SALUD</b>	<b>95.969</b>
Atención Primaria en Salud	21.235
Atención Integral al Indígena	846
Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)	31.141
Prog. Nac. De Lucha contra la Tuberculosis	1.649
Prog. Nac. De Lucha contra la Lepra	343
Centro Antirrábico Nacional	977
Servicio Nacional de Erradicación de Enfermedades Transmisibles por Vectores (SENEPA)	8.110
Prevención, Educación, Vigilancia y Control del VIH/SIDA	3.123
Programa de Salud Reproductiva	271
<b>Salud Materna y Desarrollo Infantil (BM)</b>	<b>2.354</b>
Recursos de Financiamiento	2.304
Recursos de Contrapartida	50
<b>Reformas a la Atención Primaria en Salud (BID)</b>	<b>25.920</b>
Recursos de Financiamiento	18.720
Recursos de Contrapartida	7.200
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>89.621</b>
Educación Inicial y Escolar Básica	18.573
Educación Media y Técnica	11.477
Programa de Educación Permanente	153
<b>Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Básica (BID)</b>	<b>54.378</b>
Recursos de Financiamiento	48.000
Recursos de Contrapartida	6.378
<b>Programa de Educación Inicial y Preescolar (FAPEP BID)</b>	<b>5.040</b>
<b>OTROS PROGRAMAS CON RECURSOS EXTERNOS</b>	<b>188.800</b>
<b>PRODECO (BM)</b>	<b>16.000</b>
Recursos de Financiamiento	14.400
Recursos de Contrapartida	1.600
<b>PROPAIS II (FAPEP BID)</b>	<b>8.784</b>
Recursos de Financiamiento	8.784
<b>Abastecimiento y Saneamiento Ambiental (BM)</b>	<b>58.177</b>
Recursos de Financiamiento	52.360
Recursos de Contrapartida	5.817
<b>Agua Potable y Saneamiento en Pequeñas Comunidades Rurales (BID)</b>	<b>6.400</b>
Recursos de Financiamiento	5.760
Recursos de Contrapartida	640
<b>Apoyo al Desarrollo de Pequeña Finca Algodonera (BID)</b>	<b>37.567</b>
Recursos de Financiamiento	33.552
Recursos de Contrapartida	4.015
<b>Programa Nacional de Caminos Rurales - 2ª. Etapa (BID)</b>	<b>52.800</b>
Recursos de Financiamiento	47.520
Recursos de Contrapartida	5.280
<b>Apoyo Implementación del Censo 2002 (BID)</b>	<b>9.072</b>
Recursos de Financiamiento	7.200
Recursos de Contrapartida	1.872
<b>TOTAL PROGRAMAS PROTEGIDOS</b>	<b>374.390</b>
<b>VALOR REFERENCIAL EN MILES DE DOLARES (*)</b>	<b>52.000</b>
(*) US\$ 1,00 = G\$ 7.200,00	

- 2.11 En este marco de acuerdos, el compromiso que asume el Ejecutivo es que estos programas permanecerán protegidos y no sufrirán recortes en sus asignaciones presupuestarias en la eventualidad que sea necesario un nuevo ajuste. El Cuadro II-2 detalla la importancia relativa de las asignaciones presupuestarias protegidas en salud y educación en el presupuesto de cada ministerio, así como la importancia relativa del total protegido dentro del gasto público total.

CUADRO II-2 IMPORTANCIA RELATIVA DE LA PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA	
<b>Programas Protegidos en Salud</b>	
% del presupuesto del MSPBS*	14,5%
% del presupuesto del MSPBS sin salarios	27,6%
<b>Programas Protegidos en Educación</b>	
% del presupuesto del MEC	6,0%
% del presupuesto del MEC sin salarios	29,6%
<b>Total de Programas Protegidos</b>	
% del presupuesto total de la Administración Central	4,9%
*Excluye el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)	

- 2.12 Asimismo, para el *primer tramo*, se contempla que se haya presentado a satisfacción del Banco evidencia de que los contratos de tres nuevos préstamos financiados por agencias multilaterales sean sometidos al Congreso para su ratificación: (i) PROPAIS II (1422/OC-PR); (ii) Programa de Apoyo a la Educación Inicial y Preescolar (1467/OC-PR); y (iii) Programa de Reforma de Educación Media, financiado por el Banco Mundial.
- 2.13 Para el *segundo tramo*, se requiere que se haya presentado a satisfacción del Banco, evidencia de que hayan sido obligados por lo menos el 75% de los recursos programados acordados con el Banco para el sector salud, el sector educación y para otros sectores. Los recursos se considerarán obligados cuando empiecen a devengarse los gastos. Dada la intención del país de mantener los compromisos del Programa para el ejercicio presupuestario de 2005, también se requiere la aprobación de un Decreto de Lineamientos del Presupuesto de 2004, manteniendo los montos asignados a los programas protegidos financiados con recursos nacionales en términos reales y asignando los recursos de contrapartida previstos a los programas protegidos financiados con recursos externos. Asimismo, para el segundo tramo se requiere evidencia de la vigencia de los contratos de préstamo referentes a PROPAIS II, Programa de Apoyo a la Educación Inicial y Preescolar, y Programa de Reforma de Educación Media con sus respectivas asignaciones presupuestarias de financiamiento y contrapartida.

### 3. Área de acciones estratégicas sectoriales

- 2.14 **Objetivos.** En el contexto de un escenario económico desfavorable, se tienden a postergar acciones sectoriales de carácter estratégico y modernizador, principalmente las de impacto de mediano plazo. El objetivo en esta área es evitar la postergación de dichas acciones en los sectores sociales. Las acciones seleccionadas ya están en curso y contemplan la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación de las políticas sociales, la continuidad de la reforma educativa y la mejora de indicadores de salud relacionados a los Objetivos de Desarrollo de Milenio.
- 2.15 **Acciones.** Para el *primer tramo*, se contempla la conformación de un Gabinete Social, integrado por los Ministros de la SAS, Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, Agricultura y Ganadería, y Hacienda y presidido por el Presidente de la República. Esta iniciativa refleja la prioridad otorgada a los sectores sociales por la nueva administración del país y tiene entre sus objetivos

disminuir la fragmentación de los programas sociales y la dispersión de esfuerzos y recursos. Asimismo, la participación del Ministro de Hacienda en el Gabinete Social está orientada a compatibilizar los lineamientos de la política social con la política económica del Gobierno. Para el *segundo tramo*, se contempla la presentación del plan de trabajo del Gabinete Social, identificando áreas claves de política social que requieren acciones coordinadas.

- 2.16 En educación, para el *primer tramo*, se requiere la presentación de evidencia, a satisfacción del Banco, de la aprobación de los criterios y procedimientos para habilitación de nuevas secciones en instituciones educativas del sector público de los niveles de Educación Inicial, Básica y Media por Resolución Ministerial, lo que sentará las bases para la racionalización del gasto público en el sector al aumentar el número de alumnos por sección. Asimismo, se requiere presentación, a satisfacción del Banco, de la instalación de Consejos Departamentales de Educación y Coordinaciones Departamentales de Supervisión en los 17 Departamentos del país y en Asunción, lo que representará un avance en el proceso de desconcentración. Para el *segundo tramo*, se contempla la presentación de evidencia, a satisfacción del Banco, de: (i) la aprobación del marco normativo de la supervisión educativa y de los Consejos Departamentales de Educación; y (ii) la publicación y difusión de los Planes Estratégicos Departamentales. Estas acciones permitirán dar continuidad a la reforma educativa en curso en el país, apoyada por el Banco.
- 2.17 En salud, se contemplan acciones de apoyo al diseño y puesta en marcha de nuevo Sistema de Estadísticas Vitales, para resolver el grave problema de sub-registro de nacimientos y muertes, así como el aumento de la confiabilidad de indicadores básicos de salud. En el área de estadísticas vitales, para el *primer tramo*, se requiere evidencia, a satisfacción del Banco, de la aprobación de nuevos formularios de registro de nacimientos y defunciones, así como del Manual de Normas y Procedimientos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales. El desarrollo de los nuevos formularios fue apoyado por el Programa de Reforma de la Atención Primaria (1006/OC-PR). Para el *segundo tramo* se requiere evidencia que los nuevos formularios están siendo utilizados en Asunción Metropolitana. Asimismo, para el *primer tramo*, se requiere evidencia a satisfacción del Banco del nombramiento de un Comité Asesor de Estadísticas Vitales e Indicadores de Salud, compuesta por representantes del Ministerio de Salud Pública, la Dirección General de Registro Civil, y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos; para el *segundo tramo*, se requiere que el Comité Asesor presente recomendaciones al Ministro de Salud. El trabajo del Comité permitirá compartir los datos y metodologías utilizadas por las distintas instituciones y desarrollar mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas, hoy inexistentes.

### **C. Costo y dimensionamiento de la operación**

- 2.18 El Programa destinará un monto total de US\$30 millones al tesoro nacional que serán financiados con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco a través de su ventanilla de préstamos de emergencia. La dimensión de esta operación se

justifica en términos de la programación financiera de recursos externos prevista por parte de las autoridades económicas así como los recursos involucrados en las acciones que impulsará el Gobierno del Paraguay para asegurar la protección presupuestaria de los programas identificados.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario, garante y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario será la República del Paraguay y el Ministerio de Hacienda actuará como la agencia ejecutora del préstamo. Los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Educación, Agricultura, Obras Públicas, la Secretaría de Acción Social y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos serán responsables de ejecutar el gasto social protegido; los dos primeros y el Gabinete Social también serán responsables por el cumplimiento de las acciones estratégicas sectoriales.

#### **B. Ejecución y administración del proyecto**

- 3.2 Una comisión coordinada por el Director de Política Fiscal, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración, será responsable por la ejecución, coordinación, administración y seguimiento del Programa. Dicha comisión está compuesta por el Director General de Presupuesto Público, el Director General del Tesoro Público y el Jefe del Departamento de Análisis de Coyuntura y Monitoreo Fiscal, y está facultada a solicitar la información necesaria de todo los ministerios y agencias involucradas en el programa. La comisión elevará al Ministro de Hacienda un informe bimensual con los resultados del monitoreo de la ejecución financiera de los programas protegidos para dar cumplimiento a las acciones acordadas. Asimismo, dicha comisión coordinará y supervisará el cumplimiento de las acciones llevadas a cabo por parte de las instancias sectoriales correspondientes.
- 3.3 Para la ejecución y coordinación con el Banco, la comisión deberá: (i) recopilar y presentar al Banco la información correspondiente para justificar el cumplimiento de las acciones de política acordadas para cada tramo en el contrato de préstamo; (ii) monitorear los avances en el programa acordado con el Banco para facilitar el cumplimiento de las acciones de política previstas para el segundo tramo mediante informes bimensuales de seguimiento; (iii) administrar los recursos financieros de rápido desembolso de conformidad con las normas del Banco; y (iv) preparar los informes requeridos por el Banco, incluyendo un informe final.

#### **C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos**

- 3.4 El período máximo de ejecución de los préstamos de emergencia del Banco es de 18 meses, pero en este caso particular se prevé que los recursos se desembolsarán en un período inferior a 12 meses y en dos tramos, el primero de US\$20 millones y el segundo de US\$10 millones.

#### **D. Condiciones para tramitación de los desembolsos**

- 3.5 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en el Anexo II-1 de este documento de préstamo. Para el caso específico del primer desembolso, será condición previa la apertura de

una cuenta especial para el manejo de los recursos del financiamiento del programa.

- 3.6 El prestatario, a través del organismo ejecutor, será responsable de mantener los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y de preparar y presentar las solicitudes de desembolsos, garantizando que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores externos. El prestatario deberá mantener la cuenta especial destinada al manejo del financiamiento del préstamo y deberá someter al Banco la información sobre esta cuenta antes de que se realice el primer desembolso.
- 3.7 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente.

#### **E. Seguimiento y evaluación del programa**

- 3.8 Considerando el estrecho margen de tiempo para la ejecución de este programa, se ha acordado con el organismo ejecutor su seguimiento a través de informes bimensuales que permitan monitorear los avances de las acciones de política que se acompañan, especialmente para la autorización del segundo tramo de desembolso. Para estos efectos, se cuenta con una clara codificación de las partidas presupuestarias que serán objeto de seguimiento, lo que permitirá corroborar en forma precisa la ejecución presupuestaria de los programas protegidos a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Asimismo, los informes de seguimiento presentarán los avances en las acciones estratégicas sectoriales en marcha, hitos que servirán como alertas tempranas para detectar cualquier retraso y tomar acciones correctivas dirigidas a asegurar el cumplimiento de todas las acciones de políticas acordadas.
- 3.9 Aunque se han definidos metas físicas a diciembre de 2004 para todos los programas protegidos (Anexo II-2), el informe final del programa pondrá énfasis en los principales programas en salud y educación financiados con recursos nacionales para medir el desempeño de la protección presupuestaria. El supuesto principal para lograr dichas metas es que no se produzcan grandes conflictos laborales que pudieran paralizar las actividades de los sectores de educación y salud. Los programas seleccionados son aquellos cuyos impactos esperados son altos y para los cuales la información puede ser compilada con relativa rapidez. Los programas protegidos financiados por el Banco y el Banco Mundial seguirán siendo monitoreados y evaluados de acuerdo a lo estipulado en los convenios de préstamo. Los programas seleccionados y las metas de cobertura para el 2004 se presentan en el Cuadro III-1.

CUADRO III-1 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	
PROGRAMA	META (Diciembre de 2004)
<b>Salud:</b> Programa Ampliado de Inmunizaciones.	<u>Niños de 0 a 4 años vacunados:</u> 168.500 c/ BCG, 294.848 c/ DPT, 445.275 c/ OPV, 154.427 c/ SPR y 154.427 c/ pentavalente.
Servicio Nacional de Erradicación de Enfermedades Transmisibles por Vectores.	<u>Malaria:</u> 48.000 viviendas rociadas <u>Dengue:</u> 700.000 viviendas rociadas.
Programa Nacional de Lucha contra la Tuberculosis	2.000 casos tratados
<b>Educación:</b> Educación Inicial y Escolar Básica.	65.800 alumnos del primer y segundo ciclos reciben textos escolares. 123.900 guías didácticos para primer y segundo ciclos impresos y distribuidos.

- 3.10 Como el segundo desembolso puede ocurrir antes de diciembre de 2004, el organismo ejecutor reportará el avance en el cumplimiento de las metas descritas en el Cuadro III-1. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda se ha comprometido a preparar y presentar un informe detallando el cumplimiento de las metas acordadas en el Anexo II-2 para todos los programas protegidos al comienzo de 2005. Dicho informe contribuirá a la preparación de una línea de base para varios programas nacionales en salud y educación, que hoy en día carecen de información confiable. Asimismo, esto permitirá al Gobierno afinar la preparación del presupuesto base cero en los sectores de salud y educación, introducido en el 2004, para los años subsiguientes.
- 3.11 Tomando en consideración la naturaleza especial y las circunstancias en las que se enmarca esta operación de emergencia, las autoridades paraguayas manifestaron su deseo de no llevar a cabo una evaluación ex-post. La información sobre el desempeño de los PSP, principalmente en el caso de programas financiados por el BID y el Banco Mundial, estará disponible en el caso que OVE decida llevar a cabo dicha evaluación. En este caso se recomienda que la evaluación incluya un análisis de la situación “con y sin programa”, es decir, un análisis acerca del resultado de la protección presupuestaria de programas dirigidos a los sectores más pobres comparado con un recorte general en el presupuesto, sin diferenciar entre programas.

## F. Carta de política

- 3.12 La Carta de Política se adjunta como Anexo III-1 de este documento. En dicha carta, se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el Gobierno del Paraguay, al tiempo que se formulan acciones específicas de protección presupuestaria de los programas acordados y acciones estratégicas sectoriales en educación y salud. Las autoridades paraguayas se han comprometido también, en el marco de los acuerdos y planteamientos plasmados en la Carta de Política, a mantener la protección de los programas seleccionados en el ejercicio presupuestal de 2005, asignando los recursos de contrapartida requeridos por los programas financiados por el Banco y Banco Mundial, y a

preparar un informe de cumplimiento de las metas a diciembre de 2004 acordadas para los programas protegidos.

**G. Registros contables y financieros y Auditoria externa**

- 3.13 El prestatario deberá: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte, que permitan realizar las auditorias externas y/o las verificaciones del uso de los recursos que el Banco, eventualmente, requiera; y (ii) mantener una cuenta bancaria especial para el manejo de los recursos del financiamiento.

**H. Inspección y vigilancia**

- 3.14 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este préstamo especial. Para tal efecto, el prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria.



## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad**

- 4.1 El esquema institucional de la operación tiene en cuenta el estrecho marco de tiempo para la ejecución de este programa establecido en la programación financiera prevista. Dada la prioridad del Programa para el gobierno, la composición de la comisión responsable por la ejecución del Programa fue definida para maximizar las capacidades de monitoreo, administración y coordinación de sus acciones. Los funcionarios de la comisión son directamente responsables del manejo de la programación y ejecución presupuestaria y financiera así como del monitoreo de las cuentas fiscales, además de contar con la información y las herramientas administrativas para agilizar la ejecución del programa y el logro de sus metas.
- 4.2 El seguimiento de las acciones de política se verificará a través de informes bimensuales que han sido definidos para monitorear el oportuno cumplimiento de estas acciones, especialmente para la autorización del segundo tramo de desembolso. Para estos efectos, se han codificado y acordado las partidas presupuestarias que serán objeto de seguimiento, lo que permitirá corroborar en forma precisa la ejecución presupuestaria de los programas protegidos a través del SIAF. Asimismo, los informes de seguimiento presentarán los avances en las acciones estratégicas sectoriales en marcha, hitos que servirán como alertas tempranas para detectar cualquier retraso y tomar acciones correctivas.
- 4.3 Desde la perspectiva de la viabilidad económica del programa, cabe recordar que la presente operación se inserta en un contexto de asistencia integral del Fondo Monetario Internacional, BID y Banco Mundial en un contexto económico externo regional difícil.

### **B. Factibilidad ambiental y social**

- 4.4 Por sus características especiales, el Programa no financia inversiones físicas o de otra naturaleza y, por lo tanto, no tendrá impacto ambiental directo. Los préstamos de inversión del Banco protegidos bajo esta operación ya fueron evaluados ambientalmente, contienen los procedimientos ambientales adecuados incorporados en sus reglamentos operativos y por lo tanto no requieren análisis adicionales. En cuanto al impacto social, el Programa tiene por objetivo mitigar los efectos de la crisis entre los grupos pobres y vulnerables, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia. Sin embargo, de acuerdo con los lineamientos que rigen la formulación de préstamos especiales de emergencia, esta operación no califica como programa focalizado en la pobreza (PTI) o que contribuye a la equidad social.
- 4.5 Desde la perspectiva de género, los programas a ser protegidos en el marco de esta operación son programas de gran impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres: (i) en salud, con la protección de la atención materna y salud reproductiva; (ii) en educación, con la protección a programas de Educación Básica que enfatizan la equidad en el acceso y permanencia de niñas en el sistema escolar;

y (iii) en los programas con financiamiento internacional, como es el caso, por ejemplo de PROPAIS II y PRODECO en los cuales se han diseñado actividades de fortalecimiento comunitario en las cuales las mujeres asumirán un rol protagónico.

- 4.6 Los indígenas también constituyen un grupo beneficiario importante de varios de los programas seleccionados para protección en el marco de esta operación. Entre otros, PROPAIS II, el Programa de Agua Potable y Saneamiento de Pequeñas Comunidades y los programas protegidos en Educación y Salud incluyen acciones específicamente diseñadas para beneficiar a estas poblaciones.

#### **C. Beneficios**

- 4.7 La protección presupuestaria de los programas sociales seleccionados permitirá evitar que los efectos de la crisis recaigan aún más fuertemente sobre los grupos pobres y más vulnerables, asegurando el funcionamiento de los establecimientos de salud y educación y de programas que proveen bienes públicos y/o tienen altas externalidades positivas. Asimismo, la protección de los programas seleccionados permitirá que el país continúe con sus esfuerzos para articular una estrategia social que tenga en la reducción de la pobreza su eje central.
- 4.8 La protección de programas focalizados hacia los pobres financiados por el Banco y el Banco Mundial en los sectores de Educación, Salud, Acción Social, Agricultura, Infraestructura y Saneamiento Básico, garantizará los recursos necesarios de financiamiento externo y de contrapartida a un ritmo adecuado de ejecución. La protección del Programa de Apoyo al Censo Demográfico garantizará la disponibilidad oportuna de informaciones socio-demográficas necesarias para la planificación en los sectores sociales y la operatividad de las propuestas contenidas en la ENREPD, principalmente el diseño del instrumento de focalización de programas sociales.
- 4.9 Finalmente, el programa evitará retrocesos en acciones modernizadoras en curso en los sectores de salud y educación, muchas de ellas apoyadas por el Banco, que podrían ser postergadas en una situación económica desfavorable.

#### **D. Riesgos**

- 4.10 Existe el riesgo de que la crisis económica recrudezca y produzca mayores presiones sobre el presupuesto, lo que podría determinar mayores recortes al gasto público. Esta situación podría significar recortes adicionales en los programas sociales, lo que terminaría afectando los objetivos del Programa. Este riesgo es mitigado por una protección realista, que representa 4,9% del presupuesto total, basada en un estimado de los montos mínimos necesarios para mantener la prestación de servicios básicos destinados a la población de bajos ingresos.

**MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICA**

PROBLEMA	ACCION DEL PROGRAMA	IMPACTO	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO
<b>1. AREA MACROECONÓMICA</b>				
La economía paraguaya ha venido enfrentando choques externos sucesivos que comprometen su estabilidad macroeconómica y crecimiento con un alto costo social.	Seguimiento del acuerdo contingente suscrito entre el país y el Fondo Monetario Internacional (FMI).	Lograr la estabilidad macroeconómica, generando un escenario favorable para el crecimiento económico y el mejoramiento de la situación social.	Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.	Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.
<b>2. ÁREA DE PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA</b>				
El gasto social puede sufrir reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal, con impacto negativo sobre los segmentos más pobres y vulnerables de la población.	Protección presupuestaria del gasto en programas de Educación, Salud, Acción Social, Saneamiento básico, Agricultura, Infraestructura vial rural y el Censo, seleccionados principalmente por su impacto sobre los sectores más pobres y vulnerables de la población y por sus características estratégicas para la modernización del país.	Mitigar el impacto negativo del ajuste económico en los grupos más pobres de la población mediante la protección presupuestaria del gasto en los programas seleccionados.	<p>Proyecto de Ley de Presupuesto de 2004 y modificaciones al mismo enviados al Congreso, con las asignaciones presupuestarias para los programas protegidos acordadas con el Banco como montos mínimos.</p> <p>Programación para 2004 de la ejecución financiera mensual de los programas protegidos, tomando como base las metas presupuestarias acordadas con el Banco.</p> <p>Contrato de PROPAIS II sometido al Congreso para ratificación.</p> <p>Contrato del Programa de Apoyo a la Educación Inicial y Preescolar sometido al Congreso para ratificación.</p>	<p>Evidencia de que hayan sido obligados hasta la fecha el 75% de los recursos programados acordados con el Banco para salud, educación y los otros programas protegidos.</p> <p>Decreto de Lineamientos del Presupuesto de 2005, manteniendo en términos reales los montos asignados a los programas protegidos financiados con recursos nacionales y asignando los recursos de contrapartida previstos a los programas protegidos financiados con recursos externos.</p> <p>Vigencia del contrato de préstamo referente a PROPAIS II, con su respectiva asignación presupuestaria.</p> <p>Vigencia del contrato de préstamo referente al Programa de Apoyo a la Educación Inicial y Preescolar con su respectiva asignación presupuestaria.</p>

PROBLEMA	ACCION DEL PROGRAMA	IMPACTO	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO
			Contrato del Programa de Reforma de la Educación Media sometido al Congreso para ratificación.	Vigencia del contrato de préstamo referente al Programa de Reforma de la Educación Media con su respectiva asignación presupuestaria.
<b>AREA DE ACCIONES ESTRATÉGICAS SECTORIALES</b>				
En el contexto de un escenario económico desfavorable se tienden a postergar acciones estratégicas modernizadoras en los sectores sociales.	Sustentar la vigencia o puesta en marcha de políticas y acciones modernizadoras en los sectores sociales, principalmente en Educación y Salud.	Evitar retrocesos en los programas y acciones dirigidos a mejorar la eficiencia en la gestión de estos sectores sociales y la equidad en el acceso a sus beneficios.	<p><b>A – Sector social</b> Gabinete social conformado por decreto.</p> <p><b>B –Educación</b> Resolución Ministerial estableciendo criterios y procedimientos para habilitación de nuevas secciones en instituciones educativas del sector oficial de los niveles de Educación Inicial, Básica y Media.</p> <p>Consejos Departamentales de Educación y Coordinaciones Departamentales de Supervisión en los 17 Departamentos del país y en Asunción instalados.</p> <p><b>C- Salud</b> Formularios y Manual de Normas y Procedimientos del Subsistema e Información de las Estadísticas Vitales aprobados.</p> <p>Comité Asesor para Estadísticas Vitales e Indicadores de Salud conformado por decreto.</p>	<p>Presentación del Plan de Trabajo del Gabinete Social.</p> <p>Reglamento actualizado y aprobado del marco normativo de la Supervisión Educativa y de los Consejos Departamentales de Educación.</p> <p>100 % de los Planes Estratégicos Departamentales de Educación publicados y difundidos.</p> <p>Formularios para el registro de recién nacidos siendo utilizados en Asunción Metropolitana.</p> <p>Informe del Comité Asesor al Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.</p>

**OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROGRAMAS PROTEGIDOS**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>METAS A DICIEMBRE DE 2004</b>
<b>SALUD</b>		
<b>Atención Primaria en salud.</b>	Prevenir y tratar enfermedades comunes, principalmente de la madre y el niño.	350.000 consultas prenatales.
<b>Programa Ampliado de Inmunizaciones.</b>	Prevenir enfermedades transmisibles de la infancia.	Niños menores de 5 años vacunados: 168.500 c/ BCG, 294.848 c/ DPT, 445.275 c/ OPV, 148.399 c/ SPR y 154.427 c/ pentavalente.
<b>Programa Nacional de Lucha contra la Tuberculosis.</b>	Prevenir y tratar los casos de tuberculosis, especialmente entre la población indígena.	2000 casos tratados.
<b>Programa Nacional de Lucha contra la Lepra.</b>	Proveer tratamiento para la lepra.	510 casos tratados.
<b>Centro Antirrábico Nacional.</b>	Prevenir y tratar los casos de rabia.	8.000 casos tratados y 450.000 caninos vacunados.
<b>Servicio Nacional de Erradicación de Enfermedades Transmisibles por Vectores.</b>	Prevenir la transmisión de malaria, Chagas, dengue y leishmaniasis.	Malaria: 48.000 viviendas rociadas y 105.000 casos tratados. Dengue: 700.000 viviendas rociadas.
<b>Prevención, Educación, Vigilancia y Control del VIH/SIDA</b>	Prevenir y controlar la transmisión de VIH/SIDA	350 pacientes tratados.
<b>Programa de Salud Reproductiva.</b>	Promover la salud reproductiva integral.	57.260 mujeres reciben anticonceptivos.
<b>Atención Integral al Indígena</b>	Proveer atención culturalmente adecuada a poblaciones indígenas.	250 consultas externas por mes en el Hospital Indígena.
<b>Programa de reformas a la Atención Primaria de Salud (BID) y Salud Materna y Desarrollo Infantil (BM).</b>	Disminuir la mortalidad materna y perinatal.	1 hospital regional y 2 hospitales distritales rehabilitados y/o ampliados y equipados.
<b>EDUCACIÓN</b>		
<b>Educación Inicial y Escolar Básica.</b>	Mejorar el acceso, pertinencia y calidad de la educación inicial y básica.	65.800 alumnos de primer y segundo ciclos reciben textos escolares. 123.900 guías didácticos para primer y segundo ciclos impresos y distribuidas.
<b>Educación Media y Técnica.</b>	Mejorar el acceso a la educación media y garantizar el funcionamiento y mantenimiento de los colegios y una adecuada supervisión pedagógica.	Aumento de la carga horaria del tercer curso de acuerdo al nuevo diseño curricular. 30 nuevas aulas construidas y equipadas.
<b>Educación Permanente.</b>	Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población excluida del sistema educativo formal.	12.000 jóvenes y adultos alfabetizados (Proyecto Bi-Alfabetización Guaraní-Castellano).
<b>Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Básica (BID).</b>	Mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica.	144 nuevas aulas construidas y equipadas. 1.200 aulas dotadas con mobiliarios y equipos. 300.000 textos y/o fichas distribuidos.

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>METAS A DICIEMBRE DE 2004</b>
<b>Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos para el Programa de Educación Inicial y Preescolar (BID).</b>	Apoyar el equipo técnico nacional para iniciar la ejecución del nuevo programa.	Diseño y validación de los lineamientos curriculares y normativos de la educación inicial y pre-escolar.
<b>ACCION SOCIAL</b>		
<b>Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos para PROPAIS II (BID).</b>	Apoyar la Secretaria de Acción Social en el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso y en la adecuación institucional del organismo ejecutor.	Condiciones previas al primer desembolso de PROPAIS II cumplidas. Mecanismos de seguimiento y control del programa implementados.
<b>Programa de Desarrollo Comunitario (BM)</b>	Implementar proyectos pilotos de desarrollo comunitario en tres departamentos.	125 subproyectos aprobados
<b>SANEAMIENTO</b>		
<b>Programa de Agua Potable y Saneamiento en Pequeñas Comunidades Rurales (BID) y Programa de Abastecimiento y Saneamiento Ambiental (BM).</b>	Mejorar las condiciones sanitarias en comunidades rurales e indígenas.	115 nuevos sistemas de agua potable construidos en comunidades rurales y 55 nuevos sistemas construidos en comunidades indígenas.
<b>AGRICULTURA</b>		
<b>Programa de Apoyo al Desarrollo de la Pequeña Finca Algodonera (BID).</b>	Aumentar el ingreso de los pequeños productores de algodón.	20.000 productores han recibido asistencia técnica. 1.200 trampas instaladas. 150.000 productores usan semilla certificada.
<b>OBRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Programa Nacional de Caminos Rurales – 2a. Etapa (BID).</b>	Rehabilitar y mejorar caminos vecinales en la zona rural.	100 km. de caminos rehabilitados.
<b>CENSO</b>		
<b>Programa de Apoyo a la Implementación del Censo 2002 (BID).</b>	Apoyar el análisis del Censo de 2002.	Base de datos geográficamente referenciada de población, viviendas y pueblos indígenas completa, limpia, procesada y registrada en medios magnéticos, publicada y distribuida. Publicación del Censo Indígena.