



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

*Nombre del Proyecto:*  
**Programa Global de Crédito a la Microempresa II**

*País:*  
**Paraguay**

*Equipo de Proyecto Original:*  
**Waldo Vergara (Jefe de Equipo de Proyecto – RE1/FI1); Renato Puch, RE1/FI1; Glenn Westley, OCE; Franciso Bustamente, COF-CPR; Nybia Laguarda, RE1/FI1; Bernadete Buchsbaum, LEG/OPR; Juan Giral, Consultor RE1/FI1 y Alicia Campbell, Secretaria, RE1/FI1. La información de base fue preparada por la firma “Asesoría y Representaciones SRL”**

*Número de Préstamo(s), CT(s):*  
**1016/OC-PR (\*)**

*Fecha del CRG:* **27 de abril de 2007**

*Fecha de Aprobación Final:* **27 de abril de 2007**

(\*) Incluye las referencias necesarias a la Cooperación Técnica ATN/SF-5609-PR que es parte integrante del Programa en su conjunto.

**PCR Equipo:** Autor Principal y Miembros: **Joaquín Domínguez (COF/CPR), Gustavo Sierra (COF/CPR), Jorge Oyamada (Consultor) y Esteban Almada (Consultor).**





## Abreviaturas y Acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ADEFI	Asociación de Entidades Financieras
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACs	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CENCOPAN	Central de Cooperativas Paraguayas del Área Nacional
COF/CPR	Country Office Paraguay
CT	Cooperación Técnica
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IFIS	Instituciones Financieras Intermedias
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
ISDP	Informe de Seguimiento del Proyecto
OC	Ordinary Capital
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población Económicamente Activa
PGCM1	Programa Global de Crédito a la Microempresa 1
PGCM2	Programa Global de Crédito a la Microempresa 2
RAFP	Reforma de la Actividad Financiera Pública
SB	Superintendencia de Bancos
RBP	Reforma de la Banca Pública
UEP	Unidad de Ejecución de Proyectos
UTEP	Unidad Técnica de Ejecutora de Programas





## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	6
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	6
ii. Componentes .....	6
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	7
<b>III. RESULTADOS.....</b>	<b>7</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	7
B. EXTERNALIDADES.....	8
C. PRODUCTOS .....	9
D. COSTOS DEL PROYECTO .....	10
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>11</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	11
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	11
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	12
B. RIESGOS POTENCIALES .....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	13
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>13</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	13
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	14
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>14</b>





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

#### NO. PROYECTO:

**Prestatario:** República del Paraguay  
**Agencia ejecutora (AE):** Banco Central del Paraguay

**Préstamo(s):** 1016A/OC-PR, 1016B/OC-PR,  
1016C/OC-PR

**Sector:** ME

**Instrumento de préstamo:** Inversión - Global de Crédito

#### TITULO:

**Fecha aprobación Directorio:** 25 Jun1997  
**Fecha efectividad contrato préstamo:** 31 Dic1997  
**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 02 Jul1998

#### Meses en ejecución

\* desde aprobación: 107  
\* desde efectividad del contrato: 101

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 31 Dic 2001  
**Fecha actual desembolso final:** 31 Dic 2004  
**Extensión acumulativa (meses):** 36

#### Monto préstamo(s)

\* Monto original: 20.000.000  
\* Monto actual: 15.033.566  
\* Pari Passu (si aplica): 91%

Fueron fondos redireccionados de [ ] o a [ ] este proyecto?  
[X] N/A (favor marcar una)

#### Monto US\$:

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

**Reducción de Pobreza (PTI):** Si/No  
**Equidad Social (SEQ):** Si/No  
**Clasificación ambiental:** A, B, o C

#### Desembolsos

\* Monto actual: 15.033.566 | (%) 75

**Costo total del proyecto (estimado original):** | 22.000.000

#### En estado de "Alerta

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No  
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):  
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

#### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)






## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto

En 1995/6, la economía paraguaya mostraba un sector financiero sobredimensionado (compuesto por 3 bancos públicos, 2 instituciones estatales de crédito agrícola, 30 bancos comerciales y 59 financieras privadas) y una inadecuada supervisión, que llevaron a una crisis que derivó en la necesidad de la intervención del BCP para hacer frente a la devolución de depósitos del público en instituciones que fueron intervenidas.

**En este contexto, se crea un importante problema de liquidez bancaria al haberse operado una transferencia de depósitos de entidades más débiles a bancos nacionales de mayor envergadura y, también, hacia bancos extranjeros como así también un problema de confianza en el marco del sistema financiero en su conjunto.**

Al ser la fuente de financiamiento para las microempresas, en general, el autofinanciamiento, los acuerdos informales con proveedores y el aporte de parientes y amigos con plazos no mayores a 90 días (60 días en el caso de prestamistas), tratar de generar una fuente de financiación sostenible, hacia que los problemas de liquidez afectaran con más fuerza al sector microempresarial que, a pesar de su carácter informal y con mínimo apoyo del sector público, pero con amplia presencia e importancia a nivel económico y social<sup>i</sup>, lograba desarrollar actividades estables y lucrativas que igualaban o superaban el salario mínimo nacional<sup>ii</sup>, cándose, además, el alto porcentaje de participación de la mujer microempresaria (36,8% en el área urbana y 51% de microempresas unipersonales).

**Así, las microempresas productivas y comerciales estaban siendo afectadas por los problemas de la banca nacional que se reflejaban en los valores de las tasas de interés (las activas superaban el 70% en términos reales) y la ausencia de fondeo para crédito.**

En el ámbito de las IFIs, si bien el PGCM1 había logrado establecer un cambio de percepción hacia el negocio de las microfinanzas (particularmente en entidades financieras), restaba incluir actores que tuvieran un mayor alcance en cuanto al grado de llegada a los microempresarios tanto en cantidad como en calidad (incluyendo las áreas de producción y, fundamentalmente, las zonas rurales).

**En este sentido, las CACs, dentro de un movimiento cooperativista que había mostrado un crecimiento sustancial desde 1989 potenciado por la crisis del sector financiero<sup>iii</sup>, revestían las características particulares buscadas como punto de enfoque adecuado para amplificar los resultados obtenidos por el PGCM1 en el segmento microempresarial.<sup>iv</sup>**

El PGCM1, dentro del contexto del sistema financiero paraguayo, fue satisfactorio en términos de (i) colocación de los créditos en un período corto de tiempo; (ii) actitud favorable de los microempresarios hacia el Programa; (iii) reacción positiva de algunas de las IFI participantes; (iv) actuación efectiva del Ejecutor; (v) recursos comprometidos en su totalidad a tasas de mercado; y (vi) resultados favorables en el esquema piloto de financiar parcialmente la capacitación de los microempresarios. También, es necesario recalcar que el PGCM1 fue muy cuidadoso en aplicar estrictos parámetros de acceso, así como auditorías para calificar a las IFI, lo cual si bien por un lado redujo el número de intermediarios participantes, fueron necesarios y adecuados para poder manejarse en un contexto del sistema financiero altamente complicado y donde la supervisión bancaria no había probado ser válida para prevenir la crisis financiera acaecida.

Como resultado de su evaluación final, el PGCM1 identificó las siguientes dificultades: (i) la poca participación de la cartera microempresarial en la cartera total de las IFIs, lo cual no lograba garantizar la sostenibilidad del Programa; (ii) la persistencia de elevados costos operativos que se reflejaban en las tasas de interés; (iii) la concentración de créditos en una IFI podía conducir a prácticas de mercado monopólicas que también afectaban potencialmente el nivel de las tasas activas; (iv) la decertificación de dos IFI por falta de cumplimiento de los parámetros de elegibilidad; y (v) la colocación de créditos se concentró en el área metropolitana de Asunción y no logró beneficiar a microempresarios manufactureros y agrícolas.

Así, el Gobierno, en el marco de su objetivo de atender a grupos de bajos ingresos y darle prioridad a microempresas, dado su impacto en términos económicos y sociales para dichos grupos, solicita el apoyo del Banco para potenciar los logros del PGCM1 tanto en términos de asistencia técnica como de fondos necesarios para aumentar la oferta disponible y así **poder facilitar un mayor acceso del sector microempresarial a los canales de financiamiento formal**, incrementando, además, **la participación del negocio microfinanzas dentro de la cartera total de las IFIs participantes y los logros obtenidos por parte de los beneficiarios**. Esta solicitud, era consistente con la estrategia del programa para el Desarrollo de la Microempresa (Micro 2001) aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco en febrero de 1997.

Dado este contexto, el enfoque del PGCM2, tenía como foco de atención el continuar con el apoyo al desarrollo de la capacidad productiva y empresarial de los microempresarios paraguayos, a través de potenciar los logros del PGCM1 y ampliarlos hacia áreas relacionadas con una mayor oferta (mediante el incremento de las IFIs elegibles) y un mayor impacto en términos de actividades industriales y rurales manteniendo o incrementando la participación de la mujer microempresaria al respecto.



Los cambios que este nuevo Programa proponía con respecto al anterior, a partir de la experiencia desarrollada eran: (i) modificaciones de los criterios de elegibilidad y montos de préstamos a los efectos de poder permitir el ingreso de microempresas del sector productivo, principalmente agrícolas y manufactureras como también para ampliar la distribución geográfica de los subpréstamos a otras regiones urbanas y rurales fuera de la ciudad de Asunción; (ii) la participación en la operación, como IFIs, de las cooperativas de ahorro y préstamo que cumplan estrictos criterios de solvencia, capitalización y liquidez; (iii) la introducción de nuevos mecanismos de operación y control tales como la tarjeta de crédito y la central de riesgo microempresario; y (iv) atención a la mujer en el ejercicio de sus derechos y el acceso al Programa.

## **b. Descripción del Proyecto**

### **i. Objetivo(s) del Desarrollo**

El Programa tenía como objetivo de desarrollo (fin), el desarrollar la capacidad productiva y empresarial de los microempresarios paraguayos.

Este fin, tenía como propósito el aumentar la oferta de financiamiento a las microempresas en condiciones de mercado, tanto en plazo como en costos, por su elevada participación en la economía nacional.

En tal sentido, buscaba: (i) facilitar a los microempresarios el acceso al crédito por intermedio de instituciones formales y de acuerdo con mecanismos de mercado; (ii) consolidar un canal autosuficiente de crédito para los microempresarios que constituya una actividad habitual de las instituciones financieras participantes; (iii) disminuir los obstáculos regulatorios que impiden el acceso de los microempresarios al sistema financiero formal; (iv) apoyar el cambio de las prácticas de la banca comercial respecto al otorgamiento de crédito a microempresarios; y (v) ampliar la participación del sistema financiero a otros operadores del mercado, incluyendo cooperativas de ahorro y préstamo, previa la determinación de que su institucionalidad y estructura formativa las hicieran elegibles para participar en el Programa.

El Anexo A, ha respetado la Propuesta de Préstamo en cuanto a los objetivos de la operación. Con respecto al Marco Lógico (ML), el ISDP tiene algunas diferencias ya que los indicadores contenidos en el ML aparecen, en algunos casos sin la valuación cuantitativa de la métrica que, finalmente, apareció en el ISDP de la operación. Analizando los indicadores de propósito del ML, los mismos no indican la línea de base (aunque se podría haber construido a partir del PGCM1), ni tampoco cual es el estimado a alcanzar limitando solamente al monto de colocaciones promedio anuales el valor del indicador.

### **ii. Componentes**

Los componentes del Programa fueron:

- (i) Una línea de crédito para microempresarios para financiar el 90% del monto de los subpréstamos que las IFIs participantes otorguen al grupo meta para financiar la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. Se esperaban otorgar alrededor de 12.000 créditos nuevos. El monto de la línea estaba justificado por el elevado número de microempresarios y los significativos requerimientos de financiamiento. Los criterios propuestos para seleccionar a los microempresarios serían: (i) hasta 10 personas ocupadas por microempresa; (ii) hasta USD 20.000 de activos productivos; (iii) hasta USD 100.000 de ventas anuales; (iv) monto máximo de crédito hasta USD 12.000; y (v) monto promedio de préstamo de hasta USD 3.000 por IFI.
- (ii) Una CT no reembolsable cuyo objetivo principal sería institucionalizar la oferta de servicios a la microempresa. La misma tendría cinco propósitos: (i) transferir tecnología financiera a las IFI para mejorar su capacidad de prestación de servicios financieros a los microempresarios, introduciendo mejores prácticas que reduzcan costos operativos y faciliten el análisis de riesgo de los créditos al grupo meta; (ii) cooperar con la UTEP en identificar y eliminar los impedimentos institucionales y regulatorios que dificultan a los microempresarios acceder al crédito formal; (iii) fortalecer institucionalmente a las CACs que cumplan los requisitos de elegibilidad del Programa; (iv) continuar con el asesoramiento de revisión del impacto de los subpréstamos en el medio ambiente; y (v) estimular la participación de la mujer microempresaria en el Programa.

Se han podido constatar diferencias entre lo indicado en el ML de la operación y el ISDP. En lo que hace a la CT, existen diferencias entre los indicadores definidos en el ML y el ISDP tanto en la métrica del indicador como en su cuantificación. No se desarrollaron líneas de base. Cabe destacar que el ISDP de toda la operación ha sido uno solo incluyendo a ambos componentes.

En relación con lo indicado en el Anexo y la Propuesta de Financiamiento, el del Convenio de Préstamo incluye a la asistencia técnica como una línea dentro del cuadro de costos, la cual se detalla en el Anexo A de la CT ATN/SF-5609-PR. En esta CT, los componentes de la operación son: (i) Asesoría y Transferencia de Tecnología de Microcrédito y Administración; (ii) Promoción e Incorporación de Nuevas Entidades al Programa; (iii)



Asesoramiento a la UTEP; (iv) Medio Ambiente; y (v) Aspectos Relacionados con la Participación de la Mujer Microempresaria. Los mismos se ven reflejados adecuadamente en el cuadro de costos del Anexo A.

Con respecto al ISDP, el mismo repite uno de los indicadores de alcance de objetivos de desarrollo (OD) (propósito) como indicador de componente (en la CT).

c. **Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica )**

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

III. **Resultados**  
a. **Efectos Directos**

LOGRO DEL COMPONENTE OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivo(s) de Desarrollo (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos							
	Efectos Directos Planeados				Efectos Directos Logrados			
	Indicador	Línea de Base		Fin Ej.	Intermedio		Fin Ejecución	
		Valor	Fecha		Valor	Fecha	Valor	Fecha
1. Aumentar la oferta de financiamiento a las Microempresas en condiciones de mercado, tanto en plazos como en costos	Número de IFIs participantes incrementado en 4 instituciones	5 <sup>a</sup>	07/1997	9	7	31/12/03	5	31/12/04
	Porcentaje de cartera total orientada a microempresa, aumentada a un 15%	5%	07/1997	15%	19%	31/12/03	50%	31/12/04
	Número promedio de operaciones con microempresas, aumentada en 1.800 por cada IFI participante en el Programa, durante su ejecución	3.300	07/1997	5.100	5.786	31/12/03	11998	31/12/04
	Cartera microempresarial financiada con recursos propios de las IFIs participantes, aumentada en un 40%	5.5%	07/1997	7,7%	14,6%	31/12/03	50%	31/12/04
Clasificación: MP <input checked="" type="radio"/> PP <input type="radio"/> I								
Reformulación.								
<input checked="" type="checkbox"/> N/A								
Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.								
<input checked="" type="checkbox"/> N/A								
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):								
<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (S) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)								

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados<sup>vi</sup>.

Haciendo referencia a los objetivos de desarrollo indicados en b. Descripción del Proyecto, el programa ha logrado:

- (i) facilitar a los microempresarios el acceso al crédito por intermedio de instituciones formales y de acuerdo con mecanismos de mercado;
- (ii) consolidar un canal autosuficiente de crédito para los microempresarios que constituya una actividad habitual de las instituciones financieras participantes; y
- (iv) apoyar el cambio de las prácticas de la banca comercial respecto al otorgamiento de crédito a microempresarios;

Tomando en cuenta el **aumento de la oferta del financiamiento**, tanto los indicadores de los porcentajes de cartera orientada a microempresa como el número de operaciones por IFI participante, muestran que la operación consolidó lo que el PGCM1 había iniciado, es decir, posicionar en el sistema financiero que el **microcrédito es una línea de negocios válida y rentable para su explotación**. Esta situación se puede validar claramente ya que 4 de las 7 IFIs que se encontraban activas al momento de la medición intermedia y que forman parte de las identificadas en la medición final sustentando los indicadores presentados: (i) evidencian que el negocio del microcrédito **se ha convertido en un elemento estratégico de su portafolio de negocios** y, en este sentido, se encuentran trabajando para potenciar este segmento con desarrollos complementarios<sup>vii</sup> y (ii) muestran que, en conjunto y aún siendo menos de las previstas a incorporar, han alcanzado las cifras de operaciones y de participación porcentual de cartera de microcréditos en sus negocios, muy por encima de las expectativas definidas. (Ver desarrollo en capítulo V - Sostenibilidad).





Desde el punto de vista de **los plazos**, la concentración del Programa en subpréstamos otorgados a actividades de servicios y comercio (89%) y su aplicación a capital de trabajo (93%) focalizó los mismos en el corto plazo (no mayor a 12 meses). Aún cuando se flexibilizaron las condiciones del Reglamento de Crédito para permitir una ampliación de los plazos de devolución de los subpréstamos (y mejorar la inversión a largo plazo) y se ajustaron las condiciones de mora para reflejar la evolución del entorno del sistema financiero y el cambio del nivel de supervisión por parte de la SB<sup>viii</sup>, el Programa no pudo incrementar los redescuentos por parte de las IFIs participantes hacia un mayor número de actividades con una mayor orientación productiva.

Por otro lado, si bien el **costo de intermediación financiera** disminuyó durante la ejecución del Programa, aunque no puede inferirse en forma directa que fue debido a éste, siempre reflejó y refleja, actualmente, los valores de mercado.

(iii) disminuir los obstáculos regulatorios que impiden el acceso de los microempresarios al sistema financiero formal;

El programa contribuyó a crear una conciencia entre los actores del sistema financiero que el negocio del microcrédito y su adecuada regulación y supervisión por parte de las autoridades competentes, requiere de elementos específicos a dicho campo que se diferencien de los actualmente en vigencia y próximos a ponerse en funcionamiento.<sup>ix</sup>

(v) ampliar la participación del sistema financiero a otros operadores del mercado, incluyendo cooperativas.

La actuación del Programa, al transferirle tecnología a varias de las CACs del sistema mediante su CT asociada, logró desarrollar en estas la importancia de orientar parte de sus actividades estratégicas hacia el negocio del microcrédito como canal para lograr, adicionalmente, un valor agregado en términos sociales que también es buscado por el sector cooperativo en su conjunto. En este sentido, el ingreso de las CACs como IFIs<sup>x</sup>, dadas sus características de ubicación geográfica y mercado potencial donde colocar sus créditos, se estima hubiera podido cambiar la tendencia que se ha evidenciado con respecto a la colocación del total de la línea de financiación y del mantenimiento de los montos redescontados por parte de las IFIs.

**Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

El Programa en su conjunto **contribuyó con la estrategia de país y del Banco en el pilar de reducción de la pobreza y equidad social**. En este sentido, la estrategia del Banco ha identificado al sector de microempresas como prioritario para su acción, por su papel en la actividad económica y generación de empleo, y por las limitaciones que confrontan para el desarrollo de sus actividades. Esta estrategia, además, es consistente con operaciones del Banco que también están asociadas al sector microempresa y que se materializa por CTs no reembolsables o Programas del Empresariado Social (PES), aprobados y en ejecución<sup>xi</sup>.

Así, a través de una encuesta realizada a sus beneficiarios, se identificó que: (i) en el 95% de los casos, los recursos del crédito obtenido a través del Programa dieron lugar a un incremento de las ventas de las microempresas participantes y (ii), sólo el 7% de las microempresas entrevistadas declaró algún tipo de aumento en su cantidad de empleados. Estos resultados también serían consistentes con el destino final de los recursos hacia áreas comerciales y de servicios en lugar de desarrollos industriales y de tipo agropecuario que requieren una mayor cantidad de mano de obra.

## **b. Externalidades**

### **Positivas**

Desde el punto de vista de los resultados alcanzados por el Programa, **la instalación del concepto microcrédito como negocio sustentable a mediano y largo plazo es un punto de fundamental importancia más allá de cualquier evaluación cuali-cuantitativa que se quiera realizar, sobre todo por su impacto en términos sociales dado el segmento que la actividad microempresarial ocupa en relación con este sector de la población.**

En este sentido, la reconversión de las carteras de las IFIs elegibles y participantes del Programa, muestran que este segmento, en la mayoría de los casos de las IFIs participantes y operando en la actualidad, constituye **una definición de posicionamiento estratégico con respecto a cual será la futura fuente principal de ingresos por negocios, elemento que se refuerza al poder evidenciarse que esta oferta de microcrédito ya está basada en fondeo con sus propios recursos** sin necesitar de la línea de financiamiento del Banco en tal sentido.

En cuanto a la sinergia de las operaciones que el Banco desarrolla en el contexto del desarrollo microempresarial, el Programa ha podido trascender y ser objeto de demanda de sectores que, aunque no estaban en condiciones de poder acceder (al ser ONGs y no cumplir con los requisitos de elegibilidad) pudieron participar en discusiones relacionadas con aspectos atinentes a la definición y demandas del sector microempresarial y focalizar así su adecuada demanda de asistencia técnica o crediticia del Banco, en forma más precisa.

Adicionalmente, y si bien las CACs no se formalizaron como IFIs bajo la SB, el propio Programa permitió, a través de su CT complementaria, instalar capacidades orientadas hacia el microcrédito en algunas CACs seleccionadas a tal fin, fundando la base para futuras transferencias de







tecnología hacia el sector cooperativo de intermediación financiera en su conjunto y preparándolo a éste para integrarse dentro de estrategias de mayor alcance relacionadas con la RAFF y los actores que, en la misma, deben participar.

### Negativas

La condición que el Programa establecía con respecto a que las CACs deberían estar supervisadas por la SB<sup>xii</sup>, más allá de impedir ser beneficiarias, en algunos casos de la asistencia técnica en microcrédito y, en su totalidad como potenciales colocadoras de oferta de créditos, junto con otros elementos asociados con la definición de quien debía supervisar a las principales CACs del sistema en el marco de la RBP, generó una percepción negativa de una parte del sector cooperativo hacia la acción del Banco en el país al entender que el mismo no comprendía y apoyaba una acción distinta de sus posiciones con respecto a quien y cómo debía supervisar al sector<sup>xiii</sup>.

Esta percepción, se está revirtiendo a partir de las acciones que el Banco apoya en línea con la estrategia del Gobierno en relación con el propio sector cooperativo dentro de un marco más amplio de acción. Así, la actitud de potenciar al sector cooperativo en los aspectos de supervisión y regulación bajo la órbita del INCOOP y de encuadramiento y fortalecimiento a través de la reasignación y generación de nuevas operaciones bajo la Operación Programática de RAFF, ha sido el instrumento que ha posibilitado esta situación.

## c. Productos

### PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Indicadores Claves de Producto											
Componente(s) (Producto(s))		Productos Planeados				Productos Logrados					
		Indicador		Línea de Base		Fin Ejec.		Intermedio		Fin Ejecución	
Crédito		Valor		Fecha		Valor		Valor <sup>xiv</sup>		Fecha	
Costo Total	22.000.000	Las IFIs participantes otorgan préstamos a microempresarios con monto promedio (saldo promedio) menor o igual a USD 3.000		0	07/97	12000 SP USD 3000	40.050 SP USD 725	31/12/03	50.100 SP USD 765	31/12/04	
BID	20.000.000										
A. Local	2.000.000										
Desembolso BID (%)	75%										
Clasificación: MS, S, PS, MI.											

Clasificación: MS, S, PS, MI.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).

La diferencia operada está centrada en la consolidación de un producto que resulta ser sucedáneo de formas de financiación cuasi usurarias (las casas de empeño o montepíos) o de difícil construcción en los plazos necesarios para poder crecer (el autoahorro familiar). Aún así, cabe destacar que la franja de microempresarios alcanzada resulta insuficiente en términos del mercado potencial de posibles demandantes de crédito de este tipo, cuya explicación se analizará en el capítulo V Sostenibilidad.

Adicionalmente, la calificación de Satisfactorio (coincidente con el último ISDP del componente de Crédito de la operación) se basa en que aún cuando no fue posible mantener el ritmo de desembolsos del Programa ya que: (i) quedaron pendientes USD 5.000.000, aproximadamente para desembolsar y (ii) el redescuento de las operaciones ya otorgadas por las IFIs participantes, a la fecha de finalización de la operación, era prácticamente inexistente (USD 3.000 sobre un total ya desembolsado de USD 15.000.000, aproximadamente), **se habían alcanzado con holgura los indicadores planteados en la operación tanto en su medición intermedia como a la fecha de finalización de la operación, reflejando la sostenibilidad de los efectos intermedios ya instalados.**

[ ] N/A

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

[ X ] N/A

Componente (s) (Producto(s))		Indicadores Claves de Producto							
		Indicadores	Productos Planeados			Productos Logrados			
			Línea de Base		Fin Ejec.	Intermedio		Fin Ejecución	
Asistencia Técnica			Valor	Fecha	Valor	Valor	Fecha	Valor	Fecha
Costo Total	3.000	Nuevas IFIs incorporadas al Programa	5 <sup>5</sup>	07/97	9	7	31/12/03	5	31/12/04
BID	2.200	Tecnología para prestación de servicios financieros a microempresarios transferida a las IFIs participantes	NO	07/97	SI	SI	31/12/03	SI	31/12/04
A. Local	800	UTEP debidamente asesorada para identificar y eliminar impedimentos institucionales y regulatorios que dificultan el acceso de los microempresarios al crédito formal	NO	07/97	SI	SI	31/12/03	SI	31/12/04
Desembolso BID (%)	75% <sup>xv</sup>	UTEP debidamente asesorada en la revisión de subpréstamos con impacto negativo en el medio ambiente	NO	07/97	SI	SI	31/12/03	SI	31/12/04
Clasificación: MS, S, PS, MI		Participación de la mujer, en el Programa	50%	07/97	Aument	Dism.	31/12/03	Dism	31/12/04
		Número de oficiales de crédito en las IFIs debidamente capacitados	125	07/97	Aument	397	31/12/03	358	31/12/04





Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

#### Nuevas IFIs incorporadas al Programa

La sucesiva concentración del mercado de IFIs<sup>v</sup> (por fusiones, absorciones, cierre de entidades y venta de cartera) debido a la normal evolución de la crisis financiera del año 1995, dieron como resultado la reducción de la cantidad de IFIs que originalmente componían la línea de base. En este sentido, la tendencia continuó a partir del año 2002 con el cierre de Multibanco y la salida de 3 IFIs adicionales. El Programa, que **habría logrado con holgura la cantidad de IFIs estimadas de haberse podido incorporar a las CACs como beneficiarias del Programa, compensó esta situación con el incremento alcanzado en la cartera total de operaciones dirigidas a microempresarias por las IFIs participantes** con lo cual la relación de cartera promedio por IFIs para alcanzar los volúmenes y porcentajes esperados, en la práctica, se cumplió ampliamente.

#### Tecnología transferida a las IFIs participantes

El producto de transferencia de tecnología a las IFIs participantes se alcanzó e incluyó tanto la asistencia directa por parte de la consultora IPC (Internationale Projekt Consult GmbH) (a varias entidades financieras y a la cooperativa Universitaria y Medalla Milagrosa aún cuando éstas últimas no formaron parte finalmente del Programa) como así también, de una manera más amplia a través del diseño, impresión y distribución de Manuales para capacitación y formación de microempresarios. Adicionalmente, la tecnología transferida abarcó a todos los oficiales de crédito que formaron parte de los cuadros de las IFIs intervinientes.

#### UTEP debidamente asesorada para identificar y eliminar impedimentos institucionales y regulatorios para acceso al crédito formal

El producto **se pudo alcanzar** mediante la transferencia de tecnología realizada por la empresa IPC a los funcionarios de la UTEP y a las propias IFIs participantes (incluyendo también a algunas CACs). La sostenibilidad del mismo, desde la UTEP, se ha visto afectada, hacia la finalización de la ejecución del Programa, por la rotación de los funcionarios de esta unidad y la evolución del propio Programa en el marco de la RBP. No obstante, la consolidación del producto microcrédito ha sentado las bases para asegurar la sostenibilidad desde el lado de la propia oferta en términos de las IFIs participantes.

#### UTEP debidamente asesorada en revisión de subpréstamos con impacto negativo en el medio ambiente

En este aspecto, cabe resaltar que **el producto fue obtenido** mediante la contratación y desarrollo de una consultoría individual<sup>vi</sup> que materializó un Convenio Interinstitucional de la UTEP con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) a los efectos de capacitar y transferir la tecnología adecuada tanto a la UTEP como a la Dirección Técnica Ambiental de dicha institución para que ambas se encuentren en condiciones de evaluar el impacto ambiental asociado con el desarrollo de actividades de tipo microempresarial. Desde el punto de vista de las evaluaciones intermedias del Programa<sup>xvii</sup>, no se han constatado impactos negativos de importancia en el medio ambiente (sólo el 3% del total de los empresarios encuestados estaría trabajando con productos de tipo contaminante).

#### Participación de la mujer en el Programa

La disminución se ha verificado a través de los montos demandados. Se esperaba incrementar la participación de la mujer a través de su capacitación, para lo cual se firmó un Acuerdo Interinstitucional entre la UTEP y la Secretaría de la Mujer como la institución que permitiría una mejor comprensión de la problemática de género. Este acuerdo, no pudo instrumentarse en términos prácticos por motivos de tipo operativo y de relación institucional. Adicionalmente, el Programa no pudo ampliar su profundidad en el ámbito rural donde la participación de la mujer es muy alta en las tareas microempresariales orientadas al sustento del hogar familiar.

#### Número de oficiales de crédito en las IFIs debidamente capacitados

La diferencia entre lo planeado y lo alcanzado **se logró** merced a la fuerte capacitación y transferencia de tecnología realizada por el Programa a través de la consultora IPC. La disminución operada entre los resultados alcanzados al cierre de la ejecución del Programa y los efectos intermedios, se debió, fundamentalmente, en la reducción del número de IFIs participantes.

[ ] N/A

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

[ X ] N/A

#### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

[ ] Muy Satisfactorio (MS)

[X] Satisfactorio (S)

[ ] Poco Satisfactorio (I)

[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

## d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (en miles) (US\$ 22.000)				Costo Total del Proyecto – Ejecutado (en miles) (US\$ 16.368)				% Diferencia
Categoría	BID	AP. LOC.	TOTAL	Categoría	BID	AP. LOC.	TOTAL	
Crédito	19.800	2.000	21.800	Crédito	14.624	1.625	16.249	- 25%
FIV	200	0	200	FIV	172	0	172	-14%
Asist.Técnica	2.000	800	3.000	Asist.Técnica	1.572	496	2.068	-31%
	22.000	2.800	25.000		16.368	2.121	18.489	-26%

Explique brevemente diferencias.

**Crédito:** Ver desarrollo clasificación clasificación objetivos de desarrollo.

**Asistencia Técnica:** El progreso de las CACs bajo la supervisión de la SB, ha sido el motivo fundamental de la diferencia. De hecho, casi el 77% de los montos pendientes de inversión corresponden al componente asociado al fortalecimiento de las CACs.





## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

Es necesario aclarar que los supuestos establecidos en el marco lógico no constituyen elementos adecuados para ser evaluados en el contexto de la evolución del Programa. En este sentido, se ha optado por evaluar y dar una visión de los elementos relacionados con la propia ejecución del Programa que posibilitaron alcanzar o no los productos y efectos previstos originalmente.

#### **Positivos:**

El PGCM2 fue diseñado sobre la base del PGCM1, fundamentalmente para ampliar los logros por éste alcanzados. Siguiendo esta línea conceptual, podríamos resumir que los factores positivos a tener en cuenta fueron: (i) seguir manteniendo a la UTEP del BCP como la unidad ejecutora del Programa tanto por las capacidades operativas y funcionales<sup>xviii</sup> alcanzadas como por su credibilidad y fortaleza frente a un sistema financiero que salía de una crisis profunda; (ii) la contratación de una consultoría especializada en el desarrollo específico de temas de microempresa (IPC) y la transferencia efectiva tanto de tecnología de información y comunicaciones (TIC) como de técnicas de gerenciamiento y de organización, mejoró sustancialmente el entendimiento y la extensión del producto microcrédito en aquellas IFIs elegibles y que, a la larga, se han constituido en un canal necesario, pero no suficiente, para asegurar una corriente de fondos hacia el sector microempresarial; y (iii) la integración transversal que la UTEP intentó hacer al querer incorporar a las principales CACs del sistema financiero y que, si bien en la práctica no se dio, dejaron los elementos necesarios para su continuación a través de las acciones que el Gobierno lleva adelante en términos de su estrategia integral de RBP (Ver V. Sostenibilidad – a. Factores Críticos).

#### **Negativos:**

Entre los factores que afectaron avanzar adecuadamente con la ejecución del proyecto en su conjunto, podemos identificar a los siguientes: (i) El Programa se ajustó a un entorno muy rígido sobre el cumplimiento de requisitos de mora y condiciones para recibir la financiación por parte de los microempresarios. Si bien válidos para el lanzamiento inicial, se fueron desactualizando frente a un entorno macroeconómico y del sistema financiero que evolucionó en forma distinta; (ii) como complemento del punto anterior, sólo fijo las condiciones de evolución de la cartera de microcrédito a partir de asumir que eran necesarios fondos y transferencia de tecnología pero, sin embargo, no identificó ningún elemento que pudiera incluir el concepto de riesgo y su evaluación por parte de las IFIs intervinientes y que estrategias desarrollar frente a situaciones asociadas con este indicador; (iii) si bien se tuvo un buen diagnóstico de la situación de las CACs y su evolución dentro del sistema financiero para definir la importancia de su integración al Programa, no se las pudo incorporar como beneficiarias de las líneas de microcrédito del Programa; y (iv) se llegó a una definición de microempresario que refleja en forma parcial esta situación en el mercado paraguayo y que limitó la evolución de la colocación de subpréstamos entre las IFIs elegidas (complementando el punto (ii) precedente), al centrarse la formación, fundamentalmente, del lado de la oferta y no tenerse en cuenta las falencias estructurales del lado de la demanda.<sup>xix</sup>

También podría considerarse como negativo, **la extensión del tiempo de ejecución del Programa**, motivado por haberse decidido integrar sus desembolsos con las necesidades derivadas de la estrategia del país y el Banco en lo relativo a la RAFP y a los efectos de crear y fondear a la AFD. Esta decisión, si bien afectó la performance de la cartera<sup>1</sup>, no comprometió el logro de los objetivos y metas previstas.

### b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La UTEP, hasta donde tuvo relevancia dentro del marco de la operación, se ha desempeñado adecuadamente en términos de las responsabilidades asociadas al Programa que le cabían en términos fiduciarios (adquisiciones y desembolsos) y del gerenciamiento de la operación (intervención en la definición de las líneas de crédito, seguimiento de la colocación de subpréstamos en las IFIs y desarrollo de la asistencia técnica necesaria como complemento del componente de crédito del Programa, no observando problemas con los procesos de adquisiciones (relacionados con la CT), desembolsos y generación de información, en términos generales.

Gerencialmente, y si bien la última etapa de actuación de la UTEP se ha centrado más en una actitud de control hacia las IFIs participantes (a través de los controles de mora, tasa y capacidad de recupero de las sumas redescontadas), se ha intentado mejorar la ejecución del componente de crédito a través de solicitarse y aprobarse un cambio del Reglamento de Crédito que, en la práctica, no tuvo el efecto deseado y no generó valor agregado alguno ni incremento en el redescuento ni en los desembolsos del Programa.

La relevancia de la UTEP empieza a disminuir desde dos situaciones que se dan dentro del contexto estructural del país y de la propia evolución institucional del BCP que son: (i) la prácticamente nula demanda de las IFIs del Programa o de IFIs potenciales existentes para la demanda tanto de

<sup>1</sup> El mantenimiento de la operación afectó los indicadores del sistema PAIS y la performance conjunta del rendimiento de la cartera en ejecución de COF/CPR.





nuevos desembolsos como de seguir manteniendo el nivel de redescuentos alcanzado (a partir del último semestre de 2002) y (ii) la reestructuración institucional del BCP que llevó a un cambio de casi todos los integrantes de la UTEP original (comienza durante el año 2003 y culmina en el período 2005-2006 con la propia desaparición de la Unidad Ejecutora por entrar en vigencia la Ley de creación de la AFD).

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Se adjunta como anexo la nota de evaluación de desempeño del BID por parte de la Unidad Técnica Ejecutora.

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

El PGCM2, en conjunto con el PGCM1, **han creado un concepto sólido sobre la viabilidad del negocio microcredicio en el Paraguay**. De hecho, sus componentes (crédito y asistencia técnica) han respondido oportunamente a las condiciones coyunturales del sector financiero paraguayo permitiendo efectos directos importantes en el grado de generación de operaciones dirigidas al sector microempresarial y un reacomodamiento desde el lado de la oferta como respuesta a la salida de una crisis financiera que lo afectó en su conjunto y que motivó su reestructuración profunda con una disminución de prácticamente el 50% de sus actores en un corto tiempo<sup>xx</sup>.

Partiendo del informe final de la consultora IPC, podemos identificar algunos factores críticos a ser tenidos en cuenta con respecto a la sostenibilidad del Programa. Dicho informe (Abril 2001) planteaba desafíos relacionados con: (i) la necesidad de **concentrar carteras** o de **fusionar entidades** para poder lograr la **eficiencia operativa** necesaria a través de la **incorporación de TIC**; y (ii) la **evolución en la estructura, funcionamiento y grado de independencia de la UTEP para poder convertirse en una institución de segundo piso autónomo** que, fusionándose con otras de segundo piso existentes en dicho momento, le permitiera un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Ambos elementos han tenido lugar al darse: (i) **la fusión de varias IFIs y la compra de cartera entre las mismas** y, merced a operaciones del BID (a través de FOMINes), **el proceso de inversión en TIC necesario**; y (ii) **la creación, por aplicación y vigencia de la Ley 2640/05 de la AFD como banca de segundo piso que concentra no sólo a la UTEP sino también a distintos actores públicos que, hasta esta situación, funcionaban como fondos de segundo piso**<sup>xxi</sup>.

Pero el **factor esencial que asegura la sostenibilidad** del Programa, ha sido el **establecimiento de una corriente formal de microcrédito más allá de los fondos de la operación** que, a diciembre de 2003, ya se percibía que no serían necesarios para asegurar esta situación. Este elemento, es el que identifica claramente el éxito del Programa y su sostenibilidad que ya no depende, exclusivamente, de una fuente de financiación distinta a la del mercado de intermediación financiera donde operan las IFIs del Programa.

Para potenciar lo anterior, también es necesario profundizar el **trabajo en conjunto con las autoridades gubernamentales** para definir que significa y que implicancias tiene el **concepto de microempresario en el ámbito de la supervisión del sistema financiero** ya que, más allá de la evolución que ha aportado el Programa de establecer un concepto y un negocio denominado microcrédito, la evolución del ámbito de supervisión no ha acompañado esta situación real de mercado y no ha podido plasmar esta evolución y diferenciación clara entre temas que requieran tal definición<sup>xxii</sup>.

Parte de la respuesta del Gobierno, apoyado por el BID en tal sentido, lo constituye la Operación Programática de RAFP que busca instrumentar una oferta y una demanda orientadas al desarrollo productivo, en general, y seguir dándole sostenibilidad al ámbito del microcrédito, en particular, junto con la acción transversal del Banco orientada a fortalecer y ampliar el microcrédito en general (Ver Anexo 2).

Así, y a los efectos de potenciar y sostener los resultados alcanzados (sustanciales en un contexto de una oferta crediticia acotada a un nicho de mercado específico de microempresarios) la estrategia a ser implementada debería tener en cuenta dos claras líneas de acción relacionada con aspectos cuantitativos y cualitativos de las características necesarias para el otorgamiento de crédito partiendo, esencialmente, de las características de la demanda y no de la oferta existente, a saber: (i) incorporar a las CACs dentro del ámbito de oferentes de crédito hacia el sector rural y con desarrollo de tecnología microcrediticia orientada en tal sentido<sup>xxiii</sup> y, al mismo tiempo; (ii) generar herramientas o instrumentos que hagan "socios" del riesgo al sector de intermediación financiera en su conjunto (Entidades Financieras, Bancos y CACs) para poder ir incorporando,



progresivamente, a una demanda de microcrédito desde un estadio de subsistencia a otro de verdaderos sujetos de crédito del sistema financiero formal.

**b. Riesgos Potenciales**

La **definición del negocio de microcrédito en el ámbito del sistema financiero paraguayo**, por parte del Programa, **ha sido un punto de inflexión que garantiza su existencia y, como ya se ha indicado, le otorga una fuerte sostenibilidad en el mediano y largo plazo**. Sin embargo, el riesgo que enfrenta el Programa en cuanto a los resultados obtenidos es que quede acotado a un nicho de mercado cuya evolución no vaya pari-passu con las necesidades globales de microcrédito del país sino con las definiciones de la oferta que, desde el punto de vista tanto de las IFIs que han participado del Programa, como del propio sector cooperativo, salvo una inyección externa de fondos (leáse CTs no reembolsables por parte de organismos multilaterales o bilaterales), se desarrolle más allá de una demanda acotada de exposición al riesgo.

En este sentido, la acción del Banco y de todos los actores nacionales involucrados, debería fortalecer los resultados alcanzados y orientarse, más allá de acciones transversales que mejoran cualitativamente algunas acciones del sistema financiero formal como las enunciadas en el punto anterior, a generar **iniciativas** que puedan dar respuesta a la cuestión relacionada con la percepción de riesgo del sistema hacia el microcrédito y los microempresarios urbanos y rurales (más allá de los ya atendidos) potenciando el aspecto cuantitativo de la incorporación de nuevos beneficiarios y operadores formales al sistema. Así, el fondeo (crédito) no parece en el corto plazo la única solución a un problema que debería ser explorado a través de otras instancias posibles de instrumentar como CTs no reembolsables que profundicen y se refieran a aspectos regulatorios, tecnológicos y de evaluación y gerenciamiento de riesgos.

Eventualmente, la necesidad de financiación a mediano y largo plazo para sustentar una demanda que existe y no está satisfecha, será objeto de definición y respuesta por parte de la AFD ante la demanda que, respectivamente, le plantee el sistema financiero en su conjunto al respecto.

**c. Capacidad Institucional**

La AFD se ha constituido, desde el punto de vista de aprovechar y potenciar la capacidad institucional de lo que representa una Banca de Segundo Piso, en el reemplazo natural y formal de las actividades de la UTEP. De hecho, esta evolución ha sido la más correcta y coherente dentro de las posibilidades existentes y en tal sentido, ha sido apoyada por el Banco ante la iniciativa planteada e instrumentada por el Gobierno. La sostenibilidad de los resultados alcanzados depende no solamente de la AFD (cuya composición, características y nivel funcional y operativo supera a la propia UTEP y establece condiciones necesarias para asegurar una adecuada evaluación de los demandantes potenciales de financiación en el ámbito microempresarial) sino de poder potenciar un primer piso en el sistema financiero formal que pueda demandar fondos dirigidos al negocio de microcrédito con el convencimiento que la relación riesgo-beneficio es adecuada en términos la rentabilidad asociada a la supervivencia y desarrollo del sistema.

Más allá del apoyo que **propia** AFD pueda realizar al respecto, deberían ser las propias IFIs del Programa –beneficiadas sustancialmente por éste con una inversión en tecnología microcrediticia- y las CACs que puedan recibir esta tecnología en el futuro, las que deberían apoyar, en conjunto con los representantes del sector microempresarial, acciones conducentes a sostener los resultados alcanzados por el Programa.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

**VI. Evaluación y Seguimiento**

**a. Información sobre Resultados**

El Programa, a partir de los resultados alcanzados en el PGCM1, partió de una base de trabajo adecuada a los efectos de poder medir los resultados alcanzados y de establecer una línea de base clara al respecto, la cual, se incorporó en forma parcial en los informes de seguimiento semestral. En este sentido, además de las acciones desarrolladas por la UTEP y su equipo, se realizaron dos evaluaciones intermedias (25% y 75% de desembolsos) más allá de los **resultados** de consultorías que, por efecto del tipo de productos a obtener y la transferencia de tecnología a realizar, desarrollaron informes que **contienen** elementos que permiten evidenciar los resultados alcanzados o servir de base para acciones complementarias a las desarrolladas por el Programa (consultorías asociadas con transferencia de tecnología microcrediticia, evaluación de efectos ambientales y encuestas a microempresarios rurales).

Sin embargo, un análisis más **detailed** del sistema de monitoreo muestra que, en términos generales, y aunque la UTEP trató de orientar sus informes de avance operativos y **informes** hacia los resultados del Programa en su conjunto, tuvo distinto grado de éxito en función de la rotación de recursos humanos que conformaron su equipo coincidente con la etapa final del Programa y el entorno más directo de reestructuración





organizacional dentro del BCP. En este sentido, los niveles de seguimiento de la operación y la organización y recursos de la UTEP, hasta el primer semestre de 2003 fueron totalmente adecuados en cantidad y calidad para las tareas de administración previstas.

Cabe destacar que en los informes de avance semestral que la UTEP elaboró en función de los requerimientos del Programa, se han incorporado prácticamente todos los indicadores relacionados con el propósito de la operación a nivel del marco lógico aunque no todos aquellos relacionados con la medición a nivel de componentes.

Desde el punto de vista del control de los redescuentos, la UTEP ha realizado acciones puntuales para validar que las líneas hayan sido adecuadamente aplicadas en términos de lo previsto en el Reglamento de Crédito. Esta situación, sin embargo, no fue replicada en las auditorías externas independientes de la operación, salvo en oportunidad del cierre correspondiente al año 2004.

En general, la calidad de los informes de la UTEP ha sido razonable en relación con el seguimiento operativo del Programa mientras que el equipo y la asistencia relacionada con el mantenimiento del sistema de gerenciamiento de operaciones con las IFIs intervinientes fueron necesarios en términos de la relevancia del propio Programa para poder alcanzar sus objetivos. A partir de esta situación, y ante el hecho de mantener una operación en línea con la estrategia del país y el Banco pero sin impacto desde su propia importancia intrínseca, la calidad de seguimiento e informes se limitó a lo estrictamente necesario para cumplir formalmente.

Es importante destacar que, aún cuando no fue uno de los elementos a ser tenidos en cuenta por el propio Programa, la UTEP le ha prestado una particular atención a los valores de las tasas promedio de colocación y a la mora general de las IFIs intervinientes ( ésta sí prevista como una condición dentro del Reglamento de Crédito).

En tal sentido, el seguimiento de la mora dio como resultado una acción de solicitud de cambio del Reglamento Operativo acorde con la evolución en el tiempo de las variables originalmente previstas en el Programa y su comportamiento y, por el otro lado, el seguimiento de las tasas de interés y sus valores asociados con la percepción de sostenibilidad en el mediano y largo plazo, motivaron solicitudes a las IFIs participantes sobre información de las estructuras de composición de las tasas de manera tal de poder tener elementos objetivos para establecer una discusión sobre la posibilidad de reducirlas.

En el primero de los casos, se pudo lograr esta acción aunque, como ya se ha desarrollado en otra parte del presente PCR, la misma no logró incrementar la demanda de la línea de crédito del Programa por parte de las IFIs. En cuanto a las tasas, la baja tuvo un comportamiento errático y su disminución en la última etapa del Programa (donde el mismo ya no tenía ninguna relevancia como fuente de fondeo principal) respondió a condiciones de acuerdos entre el Gobierno y el sector financiero formal en su conjunto, no teniendo tampoco efecto del lado de la demanda de la línea de crédito del Programa ya que, en ese momento, la captación de depósitos del público o líneas alternativas de financiación (como segunda alternativa) eran preferidas por las IFIs participantes.

## **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

El seguimiento futuro de la operación debería estar asociado con la evaluación del fin y del propósito que el Programa planteó en su diseño aunque visto ahora desde el punto de vista del apoyo que el Gobierno ha solicitado en términos del desarrollo de la Operación Programática de RAFF. En este sentido, la UEP de dicho proyecto debería “heredar” la responsabilidad por actualizar los efectos del Programa en los términos planteados en cuanto a cantidad y calidad del sector microempresarial atendido a nivel crediticio, incorporando a los mismos como un elemento más dentro del cúmulo de indicadores a informar<sup>xxiv</sup>.

En cuanto a la evaluación ex -post, y dada la fecha en que culminó la evaluación intermedia correspondiente al 75% de los desembolsos de la operación, <sup>xxv</sup> se puede considerar a éste como una buena aproximación a ésta.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

### Perfiles de actores involucrados

A los efectos de poder recoger las enseñanzas derivadas del desarrollo de la operación, que si bien instaló en el sistema financiero el concepto de microcrédito como una actividad rentable y lo consolidó como parte de la estrategia de las IFIs participantes (incluyendo en forma adicional a las CACs que recibieron asistencia técnica pero no asistencia financiera), el Programa sólo atendió, en términos de sus acciones de asistencia técnica, a responder desde el lado de la oferta a las expectativas creadas y a los efectos directos que se esperaban alcanzar.





Así, la definición de efectos a alcanzar no tuvo en cuenta un adecuado análisis de involucrados para poder definir el concepto de microempresario en el contexto cultural y la idiosincrasia paraguayos y puso fuera de alcance de la intervención del sistema financiero formal primero y del ámbito cooperativo después, al gran sector microempresario que conforma el principal problema económico y social del país, sólo centrándose en el nicho de mercado más alto de los mismos, que se encuadra dentro del apetito de riesgo a asumir por el sistema financiero.

Los niveles asociados con la interpretación de la definición de microempresario en el Paraguay <sup>xxvi</sup> no dieron como resultado lógico que el Programa tuviese la evolución en su ritmo de desembolsos esperada y limitase sus efectos a un nicho acotado de microempresarios que sí caen dentro de ésta. De hecho, la devolución por parte de la UTEP de las recuperaciones provenientes del PGCM1, la no posibilidad de desembolsos adicionales después de casi 5 años y medio de ejecución y la devolución por parte de las IFIs participantes de las líneas oportunamente redescontadas, resultan contradictorias con una demanda todavía insatisfecha del grueso del grupo microempresarial en términos de asistencia crediticia, la cual tampoco ha sido atendida por el fondeo basado en depósito que el sistema financiero posee en un marco de amplia liquidez.

En términos de la asistencia técnica, las inversiones realizadas en las IFIs participantes, deberían tener algún tipo de elemento que asegurase la focalización del producto microcrédito hacia los sectores previstos tanto en tipo como en las condiciones de sostenibilidad de la explotación en el mediano plazo (pudiendo incorporarse restricciones que obligaran a direccionar el crédito a sectores productivos, por ejemplo, y tuvieran en cuenta el efecto de la tasa de interés en cuanto al proyecto en su conjunto y sus posibilidades de sustentabilidad y no dejar librado a la decisión “estratégica” de las IFIs los sectores microempresariales elegidos como blanco de mercado y la conformación de la tasa de intermediación que, dada la cantidad de IFIs intervinientes podrían oligopolizar los valores o ajustarlos en función de la estructura más ineficiente aún cuando estas condiciones siguieran siendo consideradas de “mercado”.

El elemento riesgo y la evaluación del perfil de los actores por parte de la oferta, son elementos que habrían podido introducir ajustes sobre la base de la evolución del Programa que, a la luz de los resultados obtenidos, pudo profundizar aún más los efectos alcanzados de haberse diseñado para poder responder a un entorno cambiante.

### **Posición Institucional**

Otra lección aprendida con respecto al desarrollo del Programa, parte del hecho que no se evaluó adecuadamente la capacidad de negociación del sector cooperativo con respecto a la decisión que sus principales CACs pasasen a ser controladas por la SB, al entenderse y definirse que ese era el requisito para poder utilizar los fondos del Programa.

Esta situación, privó a una parte importante del canal de microcrédito del Paraguay (las CACs) de: (i) salvo en algunos casos, que potenciaron la percepción del desarrollo de este negocio en el ámbito cooperativo, una adecuada capacitación técnica que hubiese ayudado, adicionalmente, a preparar su encuadramiento hacia prácticas más parecidas a las del sistema financiero bajo la supervisión de la SB y (ii) el fondeo necesario en términos de costo y plazo para poder atender a potenciar la colocación de microcrédito en áreas con mayor participación rural que la que el propio Programa pudo alcanzar (en particular, debido a la propia ubicación de estas CACs en la geografía del Paraguay).

En este sentido, y más allá de las consideraciones formales y las demandas de la SB de querer supervisar a las CACs, el hecho que el propio Programa estableciera pautas tan estrictas de mora y evolución de cartera para compensar la debilidad de la supervisión, hubiese sido el mejor argumento para, de la misma manera, permitir incorporar a las CACs y fondearlas con la línea de crédito del Programa ya que, hasta en forma indirecta, la propia SB hubiera empezado a tener elementos y una mejor comprensión del desarrollo del sector financiero cooperativo en forma voluntaria y progresiva.

### **Integración con la estrategia**

**Por razones ajenas a las de su diseño original**, el Programa ha sido mantenido en ejecución por más tiempo del previsto ya que, a fines del año 2003, se podía definir que las expectativas con respecto a poder integrar a las CACs como beneficiarias de la línea de redescuento, se habían acotado y **sólo se lo mantuvo en ejecución a los efectos de integrarlo con la estrategia de la RBP, decisión en línea con la última estrategia país vigente.**

En este sentido, el Programa se ha mantenido desde finales del año 2003 a los efectos de poder acompañar a la estrategia del Gobierno apoyada por el Banco en relación con la RBP. En términos de sinergia con las operaciones que el Banco conduce se pensó primero que la inclusión de las CACs por la decisión del BCP de ponerlas bajo su supervisión directa, establecería las condiciones para poder colocar no sólo los montos ya desembolsados (y devueltos por las IFIs participantes) sino también los pendientes de desembolso y, por otro lado, la creación de una Banca de Segundo Piso permitiría un adecuado redireccionamiento del total del fondeo previsto en líneas con las direcciones generales definidas para tal entidad.

Si bien por distintos caminos (las CACs finalmente, pero bajo la órbita de supervisión del INCOOP podrán alcanzar la condición de elegibilidad que preveía el Programa para su inclusión y la AFD ya se encuentra en operación y los fondos desembolsados y recuperados de los PGCM1 y PGCM2





se utilizarán para su fondeo) se ha llegado al escenario previsto y planificado, el tiempo transcurrido si bien no ha afectado negativamente a la performance de la operación en sus logros, sí lo ha hecho en la composición y administración de la cartera de la Representación (por la inamovilidad de los desembolsos por un período de tiempo que hizo que la operación entrase en el sistema PAIS).

La lección aprendida es que se deben tratar de definir los riesgos asociados a mantener operaciones cuyo desempeño comienza a deteriorarse en el conjunto de la cartera de operaciones del Banco en el país de manera tal de no inducir a interpretaciones erróneas sobre la calidad de la misma al relacionarla con otras que se derivan de estrategias cuyos supuestos (o riesgos) no han podido ser claramente establecidos y cuantificados.

Esta situación, en la práctica, llevó a que la operación cuyo período de compromiso y desembolsos debía haberse finalizado el 31 de diciembre de 2003, mostrando una situación altamente exitosa del Programa (más allá de no haber podido desembolsar el total de lo previsto) se mantuviese en lo formal hasta diciembre de 2004 pero, en la realidad, prácticamente hasta diciembre de 2005 fecha en la cual el Prestatario decidió retirar la solicitud de extensión del plazo de compromiso y desembolsos de la operación.





## **Anexos:**

1. Revisión de la calidad del diseño.
2. La acción transversal del Banco en el marco de la iniciativa de Oportunidades para la Mayoría y su instrumentación en el ámbito del microcrédito y la microempresa
3. Cuadro de Costo del Proyecto.
4. Acta del Taller de cierre.
5. Evaluación de desempeño del BID por parte de la Unidad Técnica Ejecutora.





### Anexo 1: Revisión de la Calidad del Diseño

En líneas generales, se puede afirmar que el PGCM2 **ha sido adecuadamente diseñado** a partir de las condiciones coyunturales y estructurales imperantes en la época en que se realizó y, al mismo tiempo, para reforzar y potenciar los resultados alcanzados por el PGCM1.

Las críticas de diseño, fundamentalmente, se potencian a partir del tiempo que la operación fue mantenida más allá de haber alcanzado sus objetivos en forma adecuada, para asociarla a una estrategia integral relacionada con la solicitud del Gobierno al Banco de lograr la RAFP y así, poder contar con herramientas adicionales para darle un enfoque programático que, si bien fue bien concebido conceptualmente, no pudo evaluar y gestionar los riesgos derivados de su adecuada sincronización en cuanto al diseño, desarrollo y aprobación del resto de las acciones de la estrategia.

El Programa en su conjunto previó dos líneas de acción claras, siguiendo la estructura del PGCM1, es decir: (i) una línea de crédito reembolsable para redescantar operaciones de IFIs que calificasen para ser receptoras de la misma y; (ii) una CT no reembolsable destinada a potenciar : (a) el rol de los actores formales del sistema financiero como de otros (CACs) que requerían asistencia técnica para desarrollar sus capacidades en el negocio microcredicio, (b) seguir incrementando la cantidad y posibilidad de participación de otros actores directa e indirectamente relacionados con esta actividad (fundamentalmente el acceso de la mujer microempresaria) y ; (c) crear nuevos productos que establecieran una mayor profundidad del negocio microcredicio tanto en la oferta (IFIs) intervinientes como en los propios microempresarios demandantes de los mismos.

Con respecto a la línea de crédito, las condiciones establecidas en el Reglamento de Crédito fueron adecuadas en términos de la situación estructural existente, ya que el país salía de una profunda crisis financiera y la supervisión prudencial y formativa efectuada por la SB no tenía el grado de profundidad y efectividad que permitieran una flexibilización de las condiciones para operar con el Programa, sobre todo en los aspectos de mora.

El punto anterior tuvo también una sustancial importancia en definir a una UTEP en el seno del BCP, lo cual no es práctica habitual ni está dentro de las características operativas de una banca central el de actuar como banca de segundo piso. Sin embargo, se optó por darle una mayor seguridad al Programa desde su capacidad de recuperación debido al doble control que podría ser realizado a partir de contar con una mayor información disponible al respecto dentro del ente rector del sistema financiero.

Con respecto al monto de la línea de financiación, dos situaciones permitían inferir que el mismo era adecuado en su estimación: (i) los antecedentes del PGCM1 y la velocidad en su colocación y; (ii) la propia crisis financiera (como elemento coyuntural) no permitía la existencia de una liquidez adecuada a partir del fondeo con depósitos del sistema.

Sin embargo, la necesidad inicial de fondos en un contexto de salida de una crisis financiera (y de desconfianza hacia el sistema) evolucionó hacia un escenario donde el sistema en su conjunto evidenció, por el contrario, una fortaleza que se demostró en el aumento de liquidez motivado por los depósitos a la vista y a plazo fijo del público y que motivó que el componente crédito del Programa, perdiera relevancia frente a la disponibilidad de fuentes de fondos que, adicionalmente, fueron mostrando un costo promedio de fondeo inferior al ofrecido por la línea de crédito.

Por otro lado, no se evaluó adecuadamente cual era el entorno corporativo que el movimiento cooperativo tenía y tiene a los efectos de establecer pautas claras para su integración y recepción de los fondos del Programa y así, si bien algunas CACs pudieron recibir asistencia técnica que posibilitó establecer los fundamentos hacia el futuro de esta línea de negocios, no pudieron ser beneficiarias de su línea de crédito y, así, parte de la estimación de colocación no pudo llevarse a cabo adecuadamente.

El elemento riesgo y la evaluación del perfil de los actores por parte de la oferta, son elementos que, de haberse tenido en cuenta en el diseño, habrían podido introducir ajustes sobre la base de la evolución del Programa que, a la luz de los resultados obtenidos, pudo profundizar aún más los efectos alcanzados de haberse diseñado para poder responder a un entorno cambiante. Esto hubiera posibilitado, tal vez, una mejor comprensión del rol de las CACs como vehículo de impacto social en la distribución geográfica y, particularmente, rural desde el punto de vista microempresario y haberse incorporado esta situación dentro de una evaluación más amplia con respecto a la ubicación de las CACs bajo la órbita de supervisión de la SB.

En cuanto a las críticas no asociadas directamente con el paso del tiempo, podemos indicar que se definieron productos de difícil instrumentación (tarjeta de crédito y central de riesgos) en el contexto de un mercado que antes que correr, tenía que caminar hacia una maduración que, en la práctica, todavía no se ha alcanzado a pesar de los esfuerzos realizados



También, se puede comentar que el supuesto asumido que una mayor competencia por los recursos de la operación obligaría a disminuir las tasas, en la práctica, no se ha podido validar. Las tasas activas promedio descendieron desde un 66% en Diciembre 1997 hasta casi un 50% en Diciembre 2004 sin que hubiese cambios en la cantidad de IFIs intervinientes en cada medición. Es más, durante la etapa de mayor participación de IFIs en el Programa (se llegó a un pico de 9 entidades operando), las tasas tuvieron un comportamiento errático pero con valores que estaban distantes de los últimos evaluados (oscilaron entre un 55% y un 60%). La baja final, sustancialmente, parece haberse correspondido con acuerdo marco entre el Gobierno y el sistema financiero en su conjunto.





## Anexo 2: La acción transversal del Banco en el marco de la iniciativa de Oportunidades para la Mayoría y su instrumentación en el ámbito del microcrédito y la microempresa.

La operación programática de reforma de la actividad financiera pública, más allá de la creación de la AFD, trata de “crear” una demanda adicional de microcrédito formal a través de la reasignación de CTs no reembolsables en ejecución<sup>xxvii</sup> o el diseño de nuevas (reembolsables y no reembolsables) que puedan responder a los problemas asociados con la inclusión de un amplio sector de microempresarios que todavía no están en condiciones de alcanzar los elementos formales asociados con los requisitos que las IFIs actualmente plantean y que corresponde al sector microempresario paraguayo cuya definición real dista de la que se asumió en el Programa y cuya mayor cantidad de actores se encuentra en un nivel de supervivencia básico (NSB<sup>xxviii</sup>) que requiere de otras alternativas a un problema que, además de económico, es esencialmente de tipo social.

En relación con lo anterior, la participación del Banco a través de su Programa de Empresariado Social (PES) ha permitido y permite la interacción transversal de acciones complementarias que permiten no sólo acotar adecuadamente el concepto de microempresario en el contexto paraguayo sino buscar soluciones alternativas en aquellos casos donde el sistema financiero formal, aún no va a poder llegar. Así, el trabajo de fortalecimiento de la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME) –ATN/SF-8148-PR, ha permitido desarrollar varias líneas de trabajo hacia el desarrollo de instrumentos orientados a permitir una mejor apreciación y aceptación del riesgo de las operaciones de microcrédito para el sistema formal en su conjunto.<sup>xxix</sup>

También es importante destacar que el FOMIN sigue siendo receptor válido de iniciativas del sector financiero para buscar herramientas que permitan mejorar la “visión” que las IFIs puedan tener sobre el riesgo asociado con sus fuentes de fondeo o la exploración más precisa de mercados complementarios. Así, operaciones como las de aprovechamiento de las remesas de residentes paraguayos en el exterior<sup>xxx</sup> o de profundización del alcance de la metodología crediticia de tipo rural, son acciones que el Banco ha tomado para apoyar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el Programa.





## Referencias

- <sup>i</sup> Según Encuesta de Hogares 1995 (*Fuente: DGEEyC*): 510.000 microempresas que ocupaban 1.01 millones de trabajadores. La PEA ascendía a 2.45 millones de personas ocupando, el sector informal 1,6 millones entre el área rural y urbana.
- <sup>ii</sup> Según una encuesta realizada en el área metropolitana de Asunción (*Fuente: Propuesta de Financiamiento PR-0094*), cerca del 25% de los microempresarios entrevistados tenían de 5 a 10 años de antigüedad en sus negocios y 39% estaban trabajando desde hacía más de 10 años. El valor del salario mínimo nacional, a la fecha de la elaboración del Informe de Proyecto era de aproximadamente US\$ 250
- <sup>iii</sup> Para 1996, sus depósitos equivalían al 7% de los depósitos totales y sus préstamos al 5,9% del total de préstamos del sistema bancario. Entre 1994 y 1996, las seis mayores CACs aumentaron en un 140% sus activos. (*Fuente: Propuesta de Financiamiento PR-0094*)
- <sup>iv</sup> En 1996, alrededor de 13% de las familias paraguayas pertenecían a una CAC y el tamaño promedio de sus préstamos era de aproximadamente USD 540, lo cual indicaba una clara evidencia de su posicionamiento en familias de bajos ingresos. (*Fuente: Propuesta de Financiamiento PR-0094*)
- <sup>v</sup> Si bien al inicio del Programa se habían identificado 11 IFIs operando como resultado del PGCM1, el cierre del Banco Nacional de los Trabajadores (BNT) en 1997, las fusiones de Financiera Agraria con Financiera Center (Agrocenter), Financiera General con Finansud (FIGESA), Multibanco y Fincresa (Multibanco) y Financiera Elisa con Financiera El Comercio (El Comercio Financiera), en 1999 y la compra de la cartera microempresarial de Financiera Paraguay por parte de Interfisa, en el mismo año, hacen que en la práctica, la línea de base se haya reestructurado a sólo cinco entidades. (*Fuente: Informes de Avance IPC – Marzo 1998-Enero 2001*).  
  
Asimismo, cabe destacar que desde el año 2000 hasta la fecha, se ha operado una reducción del sistema financiero en su conjunto que, de 22 Bancos y 29 Entidades Financieras, pasó a 14 Bancos y 14 Entidades Financieras.
- <sup>vi</sup> Se ha incorporado el **valor intermedio de medición de los resultados alcanzados** para tener una línea de medición adecuada de los logros alcanzados por el programa si se hubiese procedido a cancelar la operación a dicha fecha en lugar de mantenerla dentro de la cartera para relacionarla con la estrategia del Gobierno, apoyada por el Banco, con respecto a la RAFP y así ver los logros alcanzados en relación con sus objetivos y efectos perseguidos. Este concepto y su justificación se desarrollan en la sección de lecciones aprendidas.
- <sup>vii</sup> El Comercio participa de una operación FOMIN del BID para canalizar remesas de expatriados paraguayos a los efectos de poder aplicarlas, vía depósitos, en actividades productivas de tipo microempresarial. También participan junto con Interfisa en actividades relacionadas con el Convenio de Préstamo 1349/OC-PR (Programa de Desarrollo Empresarial para las PyMEs) para financiar inversiones en distintos aspectos organizacionales.
- <sup>viii</sup> El no cambio del reglamento de crédito (derivado del PGCM1) constituía un supuesto de la operación. Basaba su definición en un contexto de crisis financiera y bajo nivel de supervisión de la SB. Los plazos se extendieron hasta los 48 meses para permitir operaciones de financiación a largo plazo, más acordes con una estrategia de posibilitar la inserción del microcrédito para actividades de tipo productivo.
- <sup>ix</sup> En la actualidad, la ADEFI ha incorporado la necesidad de diferenciar las reglas para microcréditos dentro de la discusión sobre los alcances e implementación de la Resolución 8 del BCP (básicamente la instrumentación del Acuerdo de Capitales de Basilea I)
- <sup>x</sup> Se tenía como supuesto que las CACs alcanzarían el grado de solidez necesario e ingresarían bajo la supervisión de la SIB, para tener acceso a los recursos del Programa.
- <sup>xi</sup> En la actualidad, entre otros, se encuentran en ejecución la ATN/SF-8147-PR (Expansión del Crédito en Áreas Rurales del Departamento Central), el ATN/SF-8148-PR (Fortalecimiento de la Federación Paraguaya de Microempresarios y la ATN/SF-8057 (Programa de Microcrédito Rural) que tiene asociada una línea de financiamiento. También, se encuentran en proceso de evaluación otra operación de tipo PES con una ONG intermediaria financiera (Fundasol) y un FOMIN de fortalecimiento de las CACs para la potenciación del microcrédito (con CENCOPAN y la DGRV).
- <sup>xii</sup> Interpretación, en la práctica, de la cláusula 4.07 del Contrato de Préstamo relativa a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- <sup>xiii</sup> La operación FOMIN ATN/MT-7926-PR apoya la creación y fortalecimiento de una Intendencia de Entidades no Bancarias dentro del ámbito de la SB, que estaría destinada, precisamente, a supervisar a las principales CACs del sistema. Aprobado como condición previa de desembolsos, la SB, a los efectos de establecer su posición con respecto a la supervisión de estas intermediarias financieras, emite la Resolución 11/2003 que, por efecto de la amenaza de una acción de inconstitucionalidad, se suspende por medio de la Resolución 15 del mismo año. Posteriormente, el sector cooperativo logra la sanción de la Ley 2157/03 que crea al INCOOP y le da autarquía y autonomía y competencia para regular y supervisar al sector en su conjunto.
- <sup>xiv</sup> Aún cuando se evalúen estas cifras a partir de tomar en cuenta las diferencias operadas entre la evolución del tipo de cambio y de la inflación en relación con los desembolsos del Programa (Ago 1998- Ene 2003) y de la inflación (que arroja una diferencia del 164% a favor del primero), el promedio de USD 725 pasaría, ajustado, a USD 1.189, también muy por debajo del promedio originalmente planteado como objetivo
- <sup>xv</sup> LMS al 20JUN 2006
- <sup>xvi</sup> Informe Final Guido A. Duarte A. – Agosto 2002





- xvii Se realizaron dos evaluaciones intermedias asociadas con recursos desembolsados (25% y 75% respectivamente) que culminaron con la presentación y aceptación de los informes finales de las consultorías en marzo 1999 (Graciela Duarte Jiménez) y en septiembre 2005 (GADES).
- xviii El equipo técnico de la UTEP, derivado del PGCM1 (con excepción de la coordinación general que tuvo cambios sobre la marcha del Programa pero con capacidad y conocimientos equivalentes en materia microempresarial y de microcrédito) se mantuvo en sus cargos prácticamente hasta operarse el último desembolso efectivo del Programa (Enero 2003). La rotación posterior del equipo, en el marco de una operación que fue mantenida en exceso de lo necesario, motivó algunas diferencias en cuanto, básicamente, a la generación de reportes y documentación formal hacia el Banco.
- xix Si se analiza la evolución de la cartera de las IFIs participantes del Programa entre Junio de 2004 y Junio de 2005, se podrá observar que el crecimiento del promedio de préstamos individuales fue superior al crecimiento de las operaciones (pasó de aproximadamente USD 670/contrato a USD 865/contrato), lo cual indica que la selección de las IFIs se empieza a orientar hacia sectores cada vez más fuertes del microempresariado, estableciendo así un nicho de mercado específico como negocio (la “crema” del microempresariado) que se mantiene más allá de la fecha de cierre de ejecución del Programa. *Fuente: Evaluación Intermedia 75% Desembolsos –Consultora GADES.*
- xx Pasó de 50 instituciones en el año 2000 a 28 en el 2004.
- xxi Entre ellos, el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC).
- xxii Este ha sido uno de los puntos reclamados por la Asociación de Entidades Financieras (ADEFI) con respecto a la implementación efectiva de la Resolución 8 de la SB del BCP (básicamente la norma que instrumenta las condiciones asociadas con Basilea I en cuanto a las consideraciones de acuerdo de capital a ser mantenido por el sistema financiero).
- xxiii Si bien no se tienen elementos concretos para poder afirmar esta definición, la concentración de créditos en sectores de comercio y servicio son mayormente patrimonio de áreas urbanas a las cuales el propio Programa ha contribuido en la transferencia de tecnología. De hecho, las experiencias del Banco en tratar de potenciar el desarrollo de microcrédito rural han sido desarrolladas a nivel de ONGs, mediante PES con distinto grado de implementación y éxito (ATN/SF-8057-PR Programa de Microcrédito Rural y ATN/SF-8147-PR Expansión del Crédito en Áreas Rurales del Departamento de Asunción).
- xxiv Ver PR-L1012 (Operación Programática de Reforma de la Actividad Financiera Pública). Matriz de Resultados y responsabilidad de información a cargo de la UEP del Programa.
- xxv El informe final fue presentado en setiembre 2005 debido a distintos problemas relacionados con los procesos de adquisiciones asociados a la contratación de la empresa consultora.
- xxvi USD 100.000 de ventas anuales, USD 20.000 de activos productivos, 10 empleados y niveles de crédito promedio de USD 3.000 y máximo de USD 12.000 fueron los parámetros utilizados para definir microempresario. Estas condiciones están alejadas de la definición de la base general de microempresarios demandantes de crédito.
- xxvii La propia ATN/SF-5609-PR forma parte de esta acción tratando de aprovechar los recursos no desembolsados con destino a fortalecer el sector cooperativo orientado al microcrédito.
- xxviii Término acuñado por el autor y referido a los microempresarios que desarrollan su actividad como alternativa de subsistencia ante la falta de oportunidades efectivas de empleo y cuyas características particulares los mantienen fuera del “radar de riesgo” de las IFIs y sólo podrían ser sujetos de crédito de ONGs.
- xxix La potencial creación de un fondo de garantía privado formado con el aporte de microempresarios, a partir del concepto de asociatividad derivado del éxito de las cooperativas en el contexto y cultura paraguayos, podría ser una alternativa válida para avanzar en una oferta más masiva para la colocación de fondos en un estrato que hoy no entra en el radar del sistema financiero formal.
- xxx El Comercio Financiera ya ejecuta un FOMIN aprobado por el Banco y otras han presentado inquietudes al respecto para la concreción de operaciones similares.

