

## PERFIL II

### PARAGUAY

7 DE MARZO DE 2003

**Título del proyecto:** Programa Sectorial de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero

**Proyecto Número:** PR-0137

**Equipo de proyecto:** Jefe: Felipe Gómez-Acebo (RE1/FI1). Otros miembros: Luis Giorgio (SDS/IFM); Mark Wenner (SDS/RUR); Tor Jansson (MIC); Eduardo Feliciángeli (COF/CPR); Joaquín Domínguez (COF/CPR); Francisco Domínguez (RE1/OD1); Waldo Vergara (Consultor RE1/FI1); y Haydemar Cova (RE1/FI1) y Paola Neyra (RE1/FI1) en la asistencia administrativa.

**Prestatario:** República del Paraguay

**Organismo ejecutor:** Unidad Ejecutora de Proyectos dependiente del Consejo de Política Financiera y Económica

<b>Plan de financiamiento:</b>	BID: Capital Ordinario		
	Primer Tramo	US\$	10 millones
	Segundo Tramo	US\$	15 millones
	Tercer Tramo	US\$	25 millones
	Total:	US\$	50 millones

<b>Fechas tentativas:</b>	Misión de Análisis:	Septiembre de 2002
	Negociación:	Octubre de 2002
	Comité de Préstamo:	Octubre de 2002
	Directorio:	Noviembre de 2002

**PTI:** No.

**SEQ:** No.

## I. ANTECEDENTES

### A. El contexto económico

- 1.1 La economía paraguaya depende principalmente del sector rural y de la generación hidroeléctrica. El primero está fundamentado en cultivos de soja y ganaderías de características competitivas con vocación exportadora que coexisten con un sector algodonero con marcadas ineficiencias productivas. El conjunto del sector rural, que genera el 40% de los empleos y contribuye con cerca del 75% de las exportaciones, presenta problemas estructurales

significativos<sup>1</sup> que inciden y retroalimentan un marcado subdesarrollo del sector financiero. La generación hidroeléctrica provee, a través de las regalías de Itaipú y Yacireta, importantes ingresos fiscales (alrededor de 4% del GDP). El sector industrial es relativamente pequeño y sólo produce para el mercado doméstico, mientras que el sector servicios llega al 45% del GDP.

- 1.2 En los últimos años, Paraguay ha venido enfrentando, por una parte, el desmantelamiento del comercio de frontera (que llegó a ser del 20% del GDP) debido a reducciones arancelarias y a un mayor control policial por parte de sus socios del MERCOSUR; y por otra la ausencia de los flujos de capital asociados a la construcción de los proyectos hidroeléctricos que caracterizaron los setenta y los ochenta. El crecimiento económico durante la segunda parte de los noventa fue de 0,4% por año con una contracción anual del 2,2% en el GDP per cápita y una la tasa de desempleo superior al 10%. La nueva realidad económica plantea retos importantes ante los cuales el Gobierno: (i) ha diseñado una estrategia de crecimiento a medio plazo a través de la potenciación de la competitividad del sector privado; (ii) ha considerado reformas importantes en la administración pública, el sistema judicial, la banca pública y la seguridad social; y (iii) ha llegado a un acuerdo de monitoreo con el Fondo Monetario Internacional dirigido a consolidar una relativa estabilidad macroeconómica en una región caracterizada por alta volatilidad financiera. En el 2001 se observó una importante reducción del déficit fiscal a 1,5% de GDP y la inflación se ha mantenido en cifras de un sólo dígito. Actualmente el Gobierno está negociando un programa de *stand by*.

## **B. Situación del sistema financiero**

- 1.3 El sistema financiero paraguayo se vio muy afectado por las crisis que, en 1995 y 1997, sacudieron la economía del país afectando profundamente a sus instituciones bancarias<sup>2</sup>. Como consecuencia: (i) sucesivos gobiernos adoptaron medidas de saneamiento del sistema y mejora de la calidad de su supervisión (destacan la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay -Ley 489/95- y la Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito -Ley 861/96-); y (ii) se produjo una disminución del nivel de actividad de las instituciones financieras privadas en el interior del país dejando, en la práctica, a la banca pública como único actor relevante en el sector rural.
- 1.4 El sistema, compuesto a la fecha por 44 instituciones financieras privadas formales (21 bancos, 23 financieras), 8 instituciones públicas y cerca de 250 Cooperativas de Ahorro y Crédito, mantiene hoy un conjunto de debilidades que se pueden clasificar alrededor de cuatro ejes agrupando debilidades de carácter general, sistemático, coyuntural y estructural. Las primeras se centran en las debilidades de los estándares de contabilidad y auditoría generales del país y aplicados en el sistema<sup>3</sup>. Las segundas distinguen lo escaso de: (i) la capacidad

<sup>1</sup> El 79% de la pobreza extrema y el 57% de la pobreza en el país se dan en el mismo.

<sup>2</sup> En ambas oportunidades el BCP tuvo que devolver depósitos del público colocados en entidades financieras insolventes, por un monto equivalente al 50% de las reservas internacionales del país, aunque finalmente los déficits fueron absorbidos, esencialmente, por el Tesoro Nacional.

<sup>3</sup> Al respecto, el Gobierno va a pedir el correspondiente ROSC (Review of Standards and Codes) que se financiaría, total o parcialmente, con la CT del Programa y con fondos BM.

para captar y movilizar el ahorro doméstico y de asignación de dichos recursos; (ii) la disponibilidad de instrumentos de cobros y pagos; (iii) la capilaridad financiera; (iv) el gobierno corporativo de las instituciones; (v) el sistema de pagos, entrega y conciliaciones disponible; y (vi) la presencia de los mercados de dinero, deuda y capitales eficientes. En cuanto a las terceras, destaca la calidad y plazo de las carteras de los intermediarios financieros (afectadas por la falta de crecimiento económico de los últimos años y la crisis argentina). Por último, respecto de las cuartas, objeto de tratamiento del presente Programa, hay que distinguir: (a) la persistencia de una serie de déficits en el marco de funcionamiento general del sector financiero; (b) las características y actuación de la banca pública; y (c) la defectuosa regulación de las cooperativas de ahorro y crédito y microfinancieras que obstaculiza la profundización del sistema financiero formal. La importancia de los problemas estructurales (íntimamente ligados entre sí) ha llevado al Gobierno a pedir el apoyo del BID y del BM habiéndose centrado preferentemente el primero en la reforma de la banca pública y en el régimen de las entidades no bancarias mientras el segundo lo han hecho en el marco de funcionamiento del sistema.

## **C. Principales problemas existentes**

### **1. Marco general de funcionamiento del sistema**

#### **1.5 Las limitaciones pueden ser clasificadas en cuatro grupos:**

- A) *Déficits de supervisión prudencial.*- Desde el punto de vista de la supervisión y de los sistemas de control en manos de la SB destacan: (i) la necesidad de modificación del actual sistema de calificación de entidades (CADEF) en relación con la publicación agregada de sus calificaciones; (ii) la ausencia de una matriz de penalidades para supuestos de gestiones ineficientes por las entidades del sistema; (iii) la debilidad de la actual Central de Riesgos del BCP; (iv) la necesidad de reforzar el régimen de supervisión sobre las actividades asociadas al lavado de dinero; y (v) la ausencia de un registro central de garantías y de tasadores. Desde el punto de vista de la regulación, a pesar del cumplimiento formalmente de los principios de Basilea, existen debilidades asociadas a: (1) el control de los niveles de capitalización y solvencia de las entidades relacionadas con la ponderación por riesgos de créditos hipotecarios no residenciales, los provisionamientos con garantías reales, la reprogramación y reestructuración de créditos y ausencia de normas para grupos consolidados; (2) los sistemas de licenciamiento bancario (que no contemplan responsabilidades continuas).
- B) *Déficits de gestión del BCP como prestamista de última instancia.*- Las principales debilidades son la falta de un suficiente control interno sobre el crédito del BCP al sistema debido a: (i) la existencia de crédito a medio plazo; y (ii) la existencia, en el crédito a corto plazo, de *moral hazard* derivado de sus condiciones a tasas por debajo de las de mercado.
- C) *Déficits de los mecanismos de resolución de crisis y ausencia de un fondo de seguro de depósitos.*- Las principales debilidades existentes están asociadas a

la: (i) ausencia de mecanismos legales para permitir la reestructuración de bancos en crisis y, específicamente, ausencia en la Ley de Bancos de una fase de resolución entre las de intervención y liquidación; y (ii) ausencia de estrategias contingentes en el BCP para prevenir corridas bancarias. Al mismo tiempo, aunque la Ley de Bancos y la Ley del BCP prevén la creación de un fondo privado de seguro de depósitos, éste no ha sido creado y, mientras no se constituya: (a) el Tesoro Nacional tiene la obligación de proporcionar los recursos para la devolución parcial de los depósitos de los bancos insolventes con todos los costos fiscales y de *moral hazard* que ello implica y (b) la SB ha de dedicar recursos a los mecanismos de resolución de crisis bancarias.

D) *Fragmentación de los entes supervisores no bancarios*.- La Comisión del Mercado de Valores (CMV), el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) y la Superintendencia de Seguros (SS) presentan debilidades importantes, ausencia de masa crítica y falta de coordinación de sus actuaciones. Al mismo tiempo, la futura reforma del Instituto de Previsión Social (IPS) conlleva la necesidad de creación de una Superintendencia de Pensiones (SP).

## 2. Características y actuación de la banca pública<sup>4</sup>.

- 1.6 La banca pública paraguaya está compuesta por las siguientes entidades: **(1) El Banco Nacional de Fomento (BNF)**, creado en 1961, que actúa como banca de primer piso siendo su red de 52 sucursales su principal activo (al ser la única red de medios de pago que cubre la totalidad del país)<sup>5</sup>. Su situación financiera es crítica por tener presumiblemente un patrimonio neto negativo si se consideran las provisiones no realizadas, sus pérdidas acumuladas y sus graves problemas de liquidez<sup>6</sup>. Al 31 de mayo de 2002, su cartera era de US\$141 millones con una morosidad del 51%. **(2) El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)**, creado en 1943, actúa como banca de primer piso a través de sus 72 oficinas. Sus principales clientes son productores de “pequeña escala”<sup>7</sup>, habiendo llegado a tener cerca de 70 mil prestatarios en el año 2000. Sus créditos se brindan con asistencia técnica y generalmente no cuentan con el respaldo de garantías reales. Al 31 de enero de 2002, la cartera de préstamos era aproximadamente de US\$17 millones, con una morosidad del 61%. **(3) El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)**, creado en 1991, actúa como banca de primer piso. Sus créditos se prestan con asistencia técnica ya sea ofrecida por sus propios técnicos, tercerizada o prestada por el Ministerio de Agricultura. Cuenta con el respaldo de garantías reales en función de las características de los proyectos. Su cartera activa vigente, al 31 de diciembre de 2001, era de US\$13 millones, con una morosidad del 7%. **(4) El Fondo Ganadero (FG)**, creado en 1969, que actúa como banca de primer

<sup>4</sup> El Anexo I contiene una ampliación descriptiva de las características de sus instituciones.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, la red bancaria más importante tras la del BNF (52 sucursales) es la del Citibank (7 sucursales) situada toda ella en núcleos de población de importancia.

<sup>6</sup> Hasta 1996 existía un mandato legal para que los depósitos de las entidades del Estado se realizaran en el BNF. Hoy este mandato no existe pero sí la práctica que concretamente ha llevado a que los depósitos del Instituto de Previsión Social (IPS) representan el 70% del total de depósitos del BNF.

<sup>7</sup> Estos productores tienen bajos niveles de ingresos, baja tecnología, problemas de tenencia de tierras, baja capacidad de negociación, al mismo tiempo que carecen de acceso a servicios básicos.

piso a través de seis oficinas (la sede y cinco sucursales). Sus 2000 clientes son, en su mayoría, medianos y grandes productores. Sus créditos se prestan con asistencia técnica y cuentan con garantía hipotecaria de primer rango (o prendaria de ser necesario). Su cartera, al 31 de mayo de 2002, era de US\$29 millones con una morosidad del 29%. **(5) El Fondo de Desarrollo Industrial (FDI)**, creado en 1993, actúa como banca de segundo piso brindando financiamiento de mediano y largo plazo al sector productivo. Sus créditos benefician principalmente al sector industrial, siendo sus destinatarios finales mayoritariamente grandes empresas, aunque también existe una participación del sector hotelero, turismo, servicios sanitarios y alimenticios, microcréditos y exportaciones. En el año 2001 contó con líneas de crédito por US\$133 millones y su cartera tuvo una morosidad del 36%. **(6) El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo de la Vivienda (BNV).**- CONAVI fue constituido para establecer un Plan Nacional de Vivienda y promover la construcción de viviendas económicas. El BNV fue creado para controlar y regular a las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SAPVs) y ser el agente financiero del CONAVI como banco de segundo piso. Sin embargo, en la práctica, dichas funciones no han sido cumplidas por lo que se promulgó la Ley N° 1741 con el objeto de evitar la aplicación de tasas usurarias y malos cálculos de saldos de deuda por parte de las SAPVs. Como consecuencia, se reestructuró la deuda de sus prestatarios y se transfirió su cartera al BNV transformándolo, *de facto*, en un banco de primer piso. La cartera de crédito del BNV, al 30 de marzo de 2002, era de US\$23 millones y su tasa de morosidad de 33%. **(7) La UTEP-BCP**, creada en 1993 como departamento en el BCP, actúa como banca de segundo piso al ejecutar y administrar los recursos del Programa Global de Crédito para la Microempresas del Banco, administrando además recursos orientados a dar asistencia técnica. A 30 de junio de 2002, su cartera de crédito microempresarial era de US\$12 millones y su tasa de morosidad tendía al cero por ciento.

- 1.7 Estas entidades realizan actividades que se superponen entre sí y provocan ineficiencias en el funcionamiento del sector financiero. Entre sus problemas destacan: (i) la aplicabilidad parcial de las leyes de Bancos y del BCP a las mismas; (ii) la ausencia de supervisión directa por parte de la SB; (iii) la prevalencia de las consideraciones políticas y sociales sobre los criterios de rentabilidad, solvencia y crecimiento (siendo su principal exponente las recurrentes condonaciones de deuda)<sup>8</sup>; (iv) su dependencia crónica de subsidios directos o encubiertos (especialmente del subsidio cambiario) con la carga fiscal consiguiente; (v) la carencia de criterios de administración de riesgos de crédito y de mercado que provocan su descapitalización sistemática, la asignación inapropiada de fondos al sector real de la economía y la inhibición de la formación y consolidación de unidades productivas eficientes; (vi) el clientelismo político de su cartera, (vii) la morosidad de la misma; (viii) sus altos márgenes de transformación; (ix) la calidad deficiente de sus servicios; y (x) el efecto “*crowding out*” de su actividad en la actuación del sector privado.

---

<sup>8</sup> Valgan como ejemplos la Ley 1418/98 que supuso impactos cercanos a US\$100 millones en el BNF y el CAH o la última del pasado mes de Noviembre 2001.

### **3. Régimen de las entidades financieras no bancarias**

- 1.8 Las Cooperativas de Crédito y Ahorro (CACs) constituyen los intermediarios financieros con mayor cantidad de operaciones del mercado financiero (más de 300 mil créditos en el año 2001) presentando una relativa inserción en el interior del país. Están reguladas por la Ley de Cooperativas (Ley 438/94), que se aplica a todas ellas sin distinción de su carácter (productivo o financiero), y están supervisadas desde el Ministerio de Agricultura por el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP). Pese a ello, no se les aplica la regulación de los intermediarios financieros (p.e. no tienen la obligación de provisionar, no están sujetos a auditorías externas obligatorias, ni tienen normas contables uniformes) ni están sujetas a supervisión financiera alguna. Por su tipología, es necesario diferenciar unas 12, que representan un volumen cercano al 80% de su actividad total, del resto. La actividad de microfinanzas, por su parte, no se encuentra contemplada en la legislación financiera por lo que la SB no cuenta con la capacidad técnica para supervisarla al utilizar normas prudenciales y de supervisión de carácter genérico.

## **II. ESTRATEGIA Y PARTICIPACIÓN DEL BANCO**

### **A. Estrategia del Banco en el País**

- 2.1 La estrategia del Banco para Paraguay se centra en apoyar las siguientes áreas: (i) desarrollo y modernización de la estructura productiva, con el fin de mejorar la competitividad y asegurar una efectiva participación del país en el proceso de integración regional; (ii) modernización del Estado, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, potenciar su rol como regulador y promotor del desarrollo, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y desarrollar su capacidad institucional; (iii) desarrollo del sector rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y la reducción de la pobreza; y (vi) reforma de los sectores sociales, con el fin de contribuir al desarrollo del capital humano y a la reducción de la pobreza. El Programa propuesto es consistente con esta estrategia, contribuyendo al logro de los objetivos de las tres primeras áreas, al estar orientado a fortalecer el sistema financiero así como a reestructurar las entidades financieras públicas.

### **B. La participación del Banco en el sector financiero**

- 2.2 En la actuación del Banco en relación con el sector financiero paraguayo destaca una Operación Sectorial de Reforma del Sector Inversiones (PR-0003) de 1992 y dos Préstamos Globales de Crédito para Microempresas (PR-0013) y (PR-0094) con una CT (ATN-SF-5609). Desde el punto de vista de las CT, hay que destacar las operaciones de fortalecimiento institucional de las Superintendencias de Bancos y Seguros (FOMIN ATN/MT-5479-PR y ATN/MT-6357-PR). Dichas actuaciones permitieron: (i) modernizar la legislación básica del sistema financiero; (ii) desarrollar la capacidad técnica del BCP y SB; (iii) afrontar la reestructuración del sistema financiero producto de las crisis mencionadas; (iv) dar al sistema una solidez que ha venido siendo suficiente para soportar la crisis

regional del año 2001 y principios del 2002; (v) desarrollar una industria microcrediticia pujante; e (vi) iniciar la capacitación del sector cooperativo.

- 2.3 A pesar de las medidas adoptadas, el Gobierno considera los problemas mencionados lo suficientemente serios como para generar importantes impactos fiscales negativos y poner en riesgo la confiabilidad en el sistema financiero. En particular, considera de especial complejidad la situación de la banca pública dado lo enraizado de sus instituciones, la importancia de los intereses afectados por la reforma y su incidencia en la economía del país. Las lecciones aprendidas de la experiencia de los últimos años han llevado: (i) al Gobierno a pedir el apoyo del Banco a través de la presente operación; y (ii) al diseño conjunto, entre el Gobierno y el Banco, de una nueva estrategia sectorial de realización y supervisión de la actividad financiera del Estado.

### **C. Nueva estrategia sectorial para la actividad financiera del Estado**

- 2.4 La nueva estrategia para la actividad financiera del Estado, y la política de desarrollo derivada de la misma, está basada en un tratamiento diferencial de los distintos tipos de servicios y riesgos inherentes a su prestación. Distingue tres ejes conceptuales con sus respectivos tipos de actuaciones.

#### **1. Eje financiero:**

- A) *Principio de subsidiariedad*: La actuación financiera de los poderes públicos va a basarse, a partir de la reforma, en un principio de subsidiariedad en relación con el sector privado, de manera que el sector público únicamente intervenga en aquellos lugares, para aquellos segmentos de la población y en la prestación de aquellos servicios no atendidos por el sector privado.
- B) *Actuación ante la ausencia de servicios financieros directos*: Ante dicho principio, la práctica inexistencia de servicios financieros que satisfagan la demanda en la mayor parte del país (excluidas las principales ciudades), y en ausencia de soluciones alternativas viables, es necesaria una intervención estatal en la prestación de los mismos durante los próximos años. Con el fin de evitar la repetición de los problemas del pasado, la misma ha de ser realizada a través de una Entidad Financiera de Primer Piso (EFPP) que se caracterice por: (i) estar sometida completamente a la Ley de Bancos; (ii) tener su ámbito de actuación acotado; y (iii) disponer de un plan estratégico que garantice su subsidiariedad y sostenibilidad. La EFPP, o Caja de Ahorros Rural del Paraguay (CARP) se fondeará esencialmente vía depósitos (y parcialmente en el segundo piso), tendrá únicamente como clientes a sujetos de crédito (aplicando sus propias políticas de crédito) y buscará la profundización financiera de productos de activo y pasivo.
- C) *Actuación ante la ausencia de financiación a largo plazo y la existencia de riesgo cambiario*: La importancia actual de la actividad financiera del Estado (financiada con alrededor de 30 operaciones de crédito de donantes internacionales por un monto cercano a 500 millones de US\$) y la ausencia de financiación a mediano y largo plazo generada por el sistema financiero

interno hace necesaria la existencia de una Entidad Financiera de Segundo Piso (EFSP) para traspasar dicha financiación internacional al sistema a través de las entidades financieras de intermediación (IFIs) mitigando el riesgo cambiario. Las principales características de su actuación serán: (i) la EFSP se financiará a los tipos pasivos derivados de los contratos internacionales firmados por el país y, para manejar el riesgo cambiario, traspasará los fondos por métodos competitivos a las IFIs a unos tipos activos que le permitan compensar potenciales pérdidas de tipo de cambio; (ii) a partir de la reforma, todo préstamo internacional en el que el Estado asuma el riesgo cambiario pasará necesariamente por esta institución; (iii) en ningún caso la EFSP traspasará crédito dirigido por sectores o clientes dada la deficiente asignación de recursos que, en dichos casos, se produce en ausencia de mercado; y (iv) la existencia de las Centrales de Cooperativas -CCS- (IFIs supervisadas por la SB) especializadas en el repase de fondos hacia sus clientes (grandes cooperativas que forman el núcleo del sector productivo paraguayo) garantizará que, si el mercado lo encuentra interesante, los fondos se canalicen hacia el sector rural pero de un modo competitivo con el resto del sistema.

- D) *Actuación respecto de créditos “no dirigidos” de donantes internacionales:* Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, únicamente aquellos donantes internacionales que asuman el riesgo cambiario podrán trabajar en Paraguay fuera de la EFSP mencionada. Adicionalmente, dentro de éstos, hay que distinguir: (i) los que asuman las políticas de activo de la EFPP, y por tanto, puedan colaborar en su fondeo; (ii) los que desean fijar las políticas de crédito concretas que rijan la vida de los préstamos de los clientes finales dirigiendo el crédito hacia sectores, clientes o tamaños específicos y, por tanto, no pueden trabajar con la EFPP al no asumir sus políticas de activo.
- E) *Actuación respecto de créditos “dirigidos” de donantes internacionales:* Si los donantes entran a fijar los sectores, clientes o tamaños de los créditos a otorgar con sus fondos, están decidiendo en la esencia de la política de crédito, por lo que deben asumir no sólo el riesgo cambiario sino también el riesgo de crédito. Por ello, y por que su actuación no debe ser confundida, bajo ningún concepto, con la actuación de la EFPP, el Gobierno habilitará una *Unidad de Supervisión de Proyectos de Desarrollo por Entidades Internacionales* en el Ministerio de Hacienda para dar un servicio instrumental a dichos donantes. Con su autorización y apoyo instrumental, cualquier donante interesado podrá trabajar en Paraguay en nombre y por cuenta propia y bajo los supuestos anteriores aunque, en ningún caso, ello supondrá que se le presten servicios de cobros y pagos a través de dicha Unidad los cuales se deberán canalizar a través del sistema financiero.

## **2. Eje de asistencia técnica**

- 2.5 La asistencia técnica asociada a las políticas de crédito de desarrollo se ha de regir por un *principio de tercerización* bajo el cual la calidad de ésta ha de estar dada por la competencia entre los distintos actores en el mercado. Por ello, los clientes finales de los servicios financieros de desarrollo podrán solicitar en el mercado la



asistencia técnica (asociada al crédito del que sean beneficiario) siendo ésta satisfecha instrumentalmente como sigue y con cargo a los fondos respectivos.

- 2.6 En lo que al fondeo de dicha asistencia respecta: (i) la EFSP tiene una relativa capacidad de generación de beneficios que, desde un punto de vista conceptual, han de ser destinados a asistencia técnica de desarrollo; (ii) los costes de dicha actividad no deben de impactar en su margen de intermediación; y (iii) los fondos de asistencia técnica han de ser manejados de una manera unificada. Para aunar estos objetivos, la EFSP manejará un Fideicomiso de Asistencia al Desarrollo (FAT) que gestionará los beneficios de libre disposición de la EFSP, las dotaciones presupuestarias que, en su caso, se destinen cada año al efecto y las cuantías que los donantes internacionales destinen a sus respectivos proyectos. El fideicomiso: (a) centrará su labor en la financiación de la asistencia técnica sin que, bajo ningún concepto, entre a prestar directamente servicio alguno; (b) gestionará diferencialmente, según la política fijada por el origen de los respectivos fondos, cada uno de los proyectos y; (c) permitirá subsidios o condonaciones de los costes de la asistencia técnica prestados a los clientes finales. De esta manera, la EFSP, sin enturbiar sus distintos roles, se transforma en una verdadera Agencia Financiera de Desarrollo (AFIDES).

### **3. Eje de asistencia social**

- 2.7 El Gobierno considera que muchos de los clientes del CAH no son sujetos de crédito por lo que, a partir de la reforma, el tratamiento social correspondiente será acometido desde otras instancias pero, en ningún caso, desde CARP.

## **III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

### **A. Objetivo**

- 3.1 El objetivo general del Programa es contribuir en la eficiencia y profundización del sistema financiero a través de la eliminación de los principales obstáculos existentes para su funcionamiento. El primer subprograma, y núcleo esencial de la operación, es la reestructuración de las entidades financieras públicas, de acuerdo con la estrategia mencionada, minimizando el papel estatal en el sistema financiero. El Programa se completa con otros dos subprogramas: (i) la superación de los déficits enunciados en el marco de funcionamiento del sistema financiero incluyendo la creación de un seguro de depósito; y (ii) la mejora en los marcos de supervisión de cooperativas de crédito y ahorro y entidades microfinancieras para permitir la potenciación de su actividad en el ámbito rural aprovechando el menor rol de la banca pública a raíz de la reforma.
- 3.2 La amplitud del Programa aconseja su acompañamiento por varias operaciones asociadas. Así, junto al recientemente aprobado FOMIN de fortalecimiento de la SB para posibilitar su lucha contra el lavado de dinero y la supervisión efectiva de las cooperativas y microfinancieras que estén bajo su jurisdicción, se situarían: (i) dos operaciones de apoyo a la regulación de las CACs desde el INCOOP y a la profundización de la actuación del sector privado en el sistema financiero rural

(aprovechando la venta al sector privado de las sucursales yuxtapuestas entre el BNF y el CAH); y (ii) dos Cooperaciones Técnicas apoyando un nuevo marco de funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca<sup>9</sup> y un nuevo marco de originación primaria de hipotecas<sup>10</sup>.

## **B. Descripción**

- 3.3 La situación descrita sería abordada a través de una operación sectorial con tres tramos de condicionalidad y tres subprogramas que agruparían las áreas de problemas analizados. En todo caso, sería necesario que a lo largo de toda la operación se verificase el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable y compatible con los objetivos del Programa.

### **1. Subprograma Uno: Reestructuración de las Entidades Financieras Públicas**

- 3.4 El Gobierno, en el marco del Programa, persigue la extinción o transformación de todas las entidades que componen el actual esquema de banca pública y su sustitución por una EFPP y una EFSP<sup>11</sup>. Para ello, el Gobierno se comprometería, respecto del *primer tramo de la operación*, a las siguientes acciones:

- A) Presentación de una propuesta de esquema de reestructuración, realizada por un equipo de expertos sobre la base de las directrices acordadas con el Banco. Entre éstas, destaca la definición de tres pilares (la EFPP, la EFSP y un Fondo Residual Transitorio -FRT-) y la adjudicación a los mismos de las actuales carteras, sucursales, pasivos y personal de las entidades afectadas.
- B) Vigencia de un marco regulatorio (Ley de Reforma de la Banca Pública-LRBP), que permita: (i) la creación de una Corporación de Reestructuración de la Banca Pública (CRB) de carácter temporal que posibilite abordar los procesos de reforma garantizando una unidad de gestión y agrupando a todas las entidades y pilares mencionados; (ii) la extinción (o prevea la misma finalizado el proceso de reestructuración) de las entidades financieras estatales: BNF, CAH, FDC, FG, FDI, BNV, CONAVI, y UTEP-BCP y la transformación de la SAPVs en sociedades financieras; (iii) la creación de la CARP como EFPP sometida a la regulación general del sistema bancario con sus actividades de activo y pasivo limitadas, límites estructurales en cuanto a tamaño y áreas geográficas de actuación, vigencia temporal (asociada a la profundización de la capilaridad financiera rural) y un esquema de *governance*

<sup>9</sup> El Gobierno considera necesario acercar la financiación privada a las grandes cooperativas agrícolas (columna vertebral del sector) para lo que considera necesario valorar las posibilidades de utilización de este instrumento.

<sup>10</sup> El fracaso del circuito habitacional ha conllevado una escasa actividad de financiación de la vivienda fuera del primer quintil poblacional. La necesidad de solución de esta carencia coincide con exigencias financieras derivadas de la futura reforma de el Instituto de Previsión Social -IPS- (apoyada por el Banco en una operación sectorial prevista para el 2003). La reforma prevé la existencia de fondos privados de pensiones que requerirán activos financieros de largo plazo para sus inversiones. Ambos factores llevan a considerar la conveniencia de un mercado secundario de títulos hipotecarios. Como un primer paso para en dicha dirección, el Gobierno considera necesario *aggiornar* las prácticas actuales del mercado primario.

<sup>11</sup> En el Anexo II se incluyen esquemas gráficos para facilitar la comprensión del proceso.

que permita una gestión independiente; (iv) la creación de AFIDES, como EFSP acotada, sometida a su carta orgánica y a la regulación general del sistema bancario, con la misión de traspasar fondos por métodos competitivos de mercado a las IFIS del sistema soportando el riesgo cambiario; y (v) la creación de un fideicomiso de asistencia técnica (FAT) que fondee la misma desde la óptica mencionada.

C) Aplicación inmediata, a la operativa diaria de las instituciones afectadas, de un conjunto de medidas encaminadas a iniciar su saneamiento.

D) Presentación de un Plan de Contingencias ante posibles crisis del BNF.

E) Ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES.

3.5 El Gobierno se comprometería en el marco del Programa, y respecto de la ***condicionalidad asociada al segundo tramo de la operación***, a: (i) la reglamentación de la LRBP; (ii) la realización de los Actos Constitutivos de CARP y AFIDES; y (iii) la iniciación de las actividades de reestructuración bancaria desde CRB, y a través de un grupo privado de gestión especializado, que deberá: (a) gestionar el grupo de entidades financieras públicas mencionadas durante el proceso de reestructuración; (b) valorar activos, pasivos, personal y sucursales; y (c) traspasar los mismos entre los actuales intermediarios financieros y la CARP, AFIDES y el FRT según proceda. Para ello: (1) adjudicará a CARP y a AFIDES, respectivamente, las funciones y actividades de primer y segundo piso desarrolladas por las entidades extintas y no privatizadas y las recapitalizará con recursos provenientes de los patrimonios netos de los fondos liquidados, del FRT y, en su caso, de recursos públicos adicionales; (2) abordará la renegociación de los convenios internacionales de crédito buscando la aquiescencia de los donantes internacionales al nuevo sistema dadas sus ventajas para el sistema financiero, el conjunto de la población y la generalidad de los clientes finales de sus respectivas políticas; (3) concentrará las obligaciones (y por tanto los riesgos) internacionales, renegociadas o no, en AFIDES con independencia del tipo de préstamo interno que cada convenio internacional generó; y (4) traspasará a ésta los préstamos según criterios preestablecidos. Por último, el Gobierno: (iv) aprobará la reglamentación de FAT; (v) procurará a AFIDES y a CARP de unas consultorías privadas especializadas en sus respectivas áreas que las apoyen en fases diferenciadas (en cuanto al diseño de sus Planes de Negocios, seguimiento y evaluación final); y (vi) se comprometería a la ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES.

3.6 En lo que respecta a la ***condicionalidad asociada al tercer tramo de la operación***, el Gobierno se comprometería a: (i) la ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES; y (ii) extinguir CRB y el FRT (a través de la liquidación de éste o, en su defecto, su venta al sector privado). Al respecto, una vez extinta la primera, los activos en los que se plasmen las obligaciones internacionales no renegociadas serán dados por AFIDES en forma de fideicomisos para su gestión por la *Unidad de Supervisión de Proyectos de Desarrollo por Entidades Internacionales* del Ministerio de Hacienda o por el sector privado. Así, de

acuerdo con la estrategia, ni AFIDES ni CARP llevarán directamente la gestión de carteras que apliquen políticas de crédito distintas a las que le son propias. Asimismo, el Gobierno se comprometería a presentar evidencia de que: (i) la situación financiera de las dos entidades financieras públicas es sana; (ii) es acorde con sus respectivos Planes de Negocios para ellos diseñados; (iii) y que FAT está operativo.

- 3.7 ***La situación final del proceso*** se caracterizaría por la existencia de una EFPP y una EFSP. La EFPP sería un banco rural saneado, con el personal necesario, una *governance* que posibilite su independencia, un Plan de Negocios adecuado y en marcha, el *know how* necesario para su gestión incorporado en su estructura y un ámbito de actuación acotado en cuanto a pérdidas,<sup>12</sup> duración, composición y tamaño de activos y pasivos. Dicho acotamiento se concretaría, desde el activo, en: (i) un límite a los saldos de crédito máximos de US\$15.000; (ii) un límite a los saldos máximos para operaciones de medio y largo plazo financiados por programas de AFIDES de US\$15.000 de saldo promedio anual con un máximo de cuatro años; (iii) unos tipos activos que incorporen sus costes operacionales incluyendo provisiones; (iv) una clientela de sujetos de crédito con capacidad de devolución; y (v) la prohibición de inversión en efectos públicos o de préstamos al Estado. Desde el pasivo, se plasmaría en: (a) la autorización para aceptar depósitos públicos limitada al 25% de sus depósitos totales (y con un máximo de un 12,5% para una entidad), (b) la prohibición de tomar préstamos públicos salvo de la EFSP y con un límite de fondeo de un 25%. Con ello: (1) los clientes serían sujetos de crédito en la actualidad no atendidos por la banca privada; (2) una mala gestión del banco no derivaría en financiamientos con fondos fiscales cautivos -ej. IPS-; (3) el banco tendría un tamaño reducido buscando un rol de “mínimo de subsistencia” financiero para el sector rural; (4) no haría “*crowding out*” del sector privado; y (5) minimizaría el riesgo de condonaciones de deuda<sup>13</sup>.
- 3.8 La EFSP sería financieramente sostenible y traspasaría fondos exclusivamente a medio y largo plazo a las IFIs por métodos competitivos y a tasas de interés no inferiores: (i) a los costos alternativos de las IFIs en la captación de sus fondos a dichos plazos y (ii) a la totalidad de sus costos incluyendo los causados por el riesgo cambiario.

## **2. Subprograma Dos: Marco de funcionamiento del sistema financiero**

### **A. Déficits de supervisión prudencial**

- 3.9 Respecto de ***la condicionalidad asociada al primer tramo de la operación***, el Gobierno se comprometería a: (i) presentar al Parlamento un proyecto de ley de modificación de la Ley de Bancos que elimine las debilidades asociadas al control de la capitalización y solvencia de las entidades financieras mencionadas y

---

<sup>12</sup> La normativa contable paraguaya establece una relación entre el capital integrado y autorizado que impide que el Banco pueda continuar su funcionamiento una vez que, por causa de pérdidas sucesivas, el primero alcance al segundo, al imposibilitar nuevas integraciones.

<sup>13</sup> El acotamiento en cuanto a pérdidas junto con la imposibilidad de financiar al Estado, vía compra de activos o préstamos, dificulta las posibilidades de condonación de deudas de la cartera de CARP.

contemple los requerimientos críticos para el otorgamiento del licenciamiento bancario con responsabilidades continuas; (ii) publicar el CADEF sobre bases individuales por entidades e incorporar medidas cualitativas de seguimiento internas de la SB; (iii) elaborar una matriz de penalidades por acciones de gestión deficientes con un régimen de sanciones pecuniarias en base diaria; y (iv) crear una Unidad Contra el Lavado de Dinero (UAPLD) en el BCP. Respecto de **la condicionalidad asociada al segundo tramo**, el compromiso sería: (a) que esté en vigencia un marco legal que modifique, a estos efectos, la Ley de Bancos; (b) que esté en vigencia un marco legal armónico en la lucha contra el lavado de dinero, (c) haber iniciado el fortalecimiento de la UAPLD; (d) la adopción de la matriz de penalidades; y (e) la aprobación de la normativa de creación de los Registros Centrales de Garantías y de Tasadores para operaciones de intermediarios financieros formales. Respecto de la **condicionalidad asociada al tercer tramo**, el compromiso sería: (1) el funcionamiento efectivo de los Registros de Garantías y Tasadores; y (2) el fortalecimiento de la Central de Riesgos del BCP.

#### **B. Déficit de gestión del BCP como Prestamista en Última Instancia**

- 3.10 Respecto de la **condicionalidad asociada al primer tramo de la operación**, el Gobierno se comprometería a la presentación al Banco la nueva normativa interna del BCP impidiendo usar las facilidades LOLR para solucionar problemas de solvencia. Respecto de la **condicionalidad asociada al segundo tramo**, el compromiso sería la vigencia del nuevo marco normativo del BCP.

#### **C. Déficit en los mecanismos de resolución de crisis bancarias y ausencia de un fondo de seguro de depósitos**

- 3.11 El Gobierno se comprometería, asociado al **primer tramo de la operación**, a que esté en vigencia la modificación de la Ley de Bancos que: (i) fortalezca la competencia de la SB en los procesos de regularización de entidades financieras; (ii) regule los procesos de resolución, excluya a la SB de los mismos y cree la Agencia de Seguro de Depósitos y Resolución Financiera (la Agencia) encargada de su gestión, de proteger los ahorros de los depositantes y de pagar el seguro de depósito hasta un máximo de 75 salarios mensuales mínimos; (iii) dote a la Agencia de instrumentos para gestionar las reestructuraciones y procesos de resolución financiera (entre otros, posibilitando la realización de auditorías de emergencia, permitiendo la segregación de activos y depósitos para hacer viable su adquisición por entidades financieras interesadas, habilitando mecanismos de titularización para la transferencia de cartera y autorizando el uso de firmas privadas para la gestión de carteras) y establezca su régimen de financiación con cargo al sector, en función de los saldos promedios mensuales de depósitos y a partir del primer año de su operación; (iv) establezca un reaseguro y un coaseguro reembolsables y provistos por el Gobierno para cubrir las pérdidas que excedan su nivel de capitalización<sup>14</sup> y (v) permita crear un Fondo de Capitalización Bancaria (FCB) temporal fondeado con recursos del Tesoro Nacional y administrado por el BCP que, con las modalidades fijadas por éste y en caso de eventos que puedan

<sup>14</sup>

El primer caso se aplicaría cuando el Fondo estuviese por encima de su nivel meta mientras que el segundo, de carácter temporal, sería aplicable cuando no hubiese alcanzado éste.

conducir a impactos sistémicos, pueda recapitalizar entidades financieras privadas a través de aportes de efectivo, bonos o préstamos subordinados hasta un límite de US\$50 millones. Para el ***segundo tramo de la operación***, el Gobierno se comprometería a que la Agencia esté en funcionamiento dotada técnica y personalmente con una dotación de US\$50 millones del Tesoro Nacional.

#### **D. Fragmentación de los Entes Supervisores no bancarios**

- 3.12 Respecto de la ***condicionalidad asociada al segundo tramo de la operación***, el Gobierno se comprometería a la vigencia de la ley de creación de la Superintendencia Financiera no Bancaria (SFNB) que: (i) la crease con directorio propio y financiación con cargo a la industria; (ii) modificase las leyes 94/91, 827/96 y 438/94 reguladoras de la CMV, SS, e INCOOP englobándolas como Intendencias dentro de SFNB; y (iii) crease la Intendencia de Pensiones dentro de ésta. Respecto de la ***condicionalidad asociada al tercer tramo***, el compromiso sería que estén aprobados el Plan de Acción y la propuesta de diseño de la SFNB.

#### **3. Subprograma Tres: Entidades financieras no bancarias**

- 3.13 El Gobierno se comprometería, asociado al ***primer tramo de la operación*** a: (i) aprobar las resoluciones del BCP que regulen a las CACs y CCS más importantes (afectadas por el Art. 3 de la Ley de Bancos) y las actividades de microcrédito y creen una Intendencia especializada en la SB para su supervisión; y (ii) aprobar una resolución del INCOOP que regule el resto de las CACs. Asimismo, asumiría el compromiso para el ***segundo tramo de la misma*** de: (i) aprobar la normativa de desarrollo de las resoluciones del BCP; (ii) haber finalizado el Plan de Acción y la propuesta de diseño de la Intendencia en la SB; y (iii) haber iniciado el fortalecimiento de la Intendencia de CACs en la SFNB. Respecto del ***tercer tramo de la operación***, el compromiso sería que la nueva Intendencia de la SB tenga bajo su supervisión efectiva a las 2 CCS y a 5 de las principales CACs.

### **IV. PRESTATARIO Y UNIDAD EJECUTORA**

- 4.1 El prestatario de la operación sería la República del Paraguay. La complejidad del programa requiere una Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) con facultades suficientes por lo que el Gobierno ha decidido: (i) que ésta dependa del Consejo de Política Financiera y Económica; (ii) que su Coordinador General sea el Secretario Ejecutivo de CRB; y (iii) que éste dependa jerárquicamente del Ministro de Hacienda. La operación se apoyaría en un PPF (PR-144) y en una CT reembolsable (PR-0145) de US\$5.000.000 incluyendo la financiación de la UEP.

### **V. MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES**

- 5.1 El Equipo de Proyecto considera que el Programa, no obstante impulsa la formación de servicios financieros en el sector rural, no afecta directamente a aspectos socioambientales, no está focalizado en la pobreza (PTI) ni clasificado como sector social (SEQ).

## **VI. BENEFICIOS, RIESGOS Y ASPECTOS ESPECIALES**

- 6.1 Enmarcan la operación circunstancias de especial relevancia. Así: (i) la transcendencia de las reformas propuestas; (ii) el carácter clave del contenido del primer tramo de la operación (especialmente, en lo que a la aprobación por el Parlamento de la LRBP se refiere) y la necesidad de su prontitud; (iii) su diseño afectando, al menos, a dos ciclos políticos; y (iv) la necesidad de un clima macroeconómico apropiado que permita avanzar e implantar las reformas. Como consecuencia: (a) el Gobierno ha solicitado del Banco Mundial una operación paralela de contenido similar buscando el máximo apalancamiento posible; (b) ambos equipos están trabajando de común acuerdo, con la división implícita de tareas mencionada, habiendo diseñado las matrices de condicionalidades de modo complementario y buscado un diseño de la operación que acote, en lo posible, los riesgos reseñados; y (c) las dos instituciones han encuadrado su actuación con el FMI y el apoyo que éste va a prestar al país a través de una operación *stand by*.
- 6.2 Otros riesgos a destacar son: (i) la posible manipulación de la opinión pública rural por parte de los titulares de intereses afectados; y (ii) posibles decisiones de futuros Gobiernos de alterar las medidas propuestas. Su correspondiente mitigación viene dada por: (a) la realización de una campaña de información incluida en el PPF; y (b) la profundización de los servicios financieros privados en las áreas rurales asociada a las propuestas contenidas en el punto 3.2.

## **VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN**

- 7.1 Con la información de las Misiones efectuadas, y sobre la base de los acuerdos adoptados durante el desarrollo de éstas, se han elaborado: (i) la Matriz de Condicionalidades; (ii) el Marco Lógico de Indicadores; (iii) el texto del Proyecto del LRBP preparado conjuntamente por los Equipos del Banco Mundial y del Banco; (iv) el PPF de la operación y (v) los anexos al presente documento.
- 7.2 Los primeros pasos del Plan de Acción pasan por la: (i) presentación de la LRBP al Parlamento Nacional el próximo mes de agosto y (ii) constitución de la UEP y (iii) la aprobación del mencionado PPF; y (iv) contratación de las respectivas consultorías englobadas en el mismo.

**REFORMA DE LA BANCA PUBLICA (PR-0137)**  
**MATRIZ de PERFIL II – CRG**

OBJETIVOS	PROBLEMAS	TRAMO I	TRAMO II	TRAMO III
<b>A. MANTENIMIENTO DE UN MARCO MACROECONÓMICO ESTABLE</b>	Mantenimiento de un marco macroeconómico estable y adecuado para el cumplimiento de los objetivos del Programa.			
<b>B. REESTRUCTURACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESTATALES (EFEs):</b>  - Banco Nacional de Fomento (BNF), - Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), - Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), - Fondo Ganadero (FG), - Banco Nacional de la Vivienda (BNV), - Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), - Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), - Unidad Técnica de Proyectos del Banco Central del Paraguay (UTEP-BCP),	<p>La situación del BNF implica un riesgo sistémico para el sistema financiero.</p> <p>Existen graves carencias en la prestación de servicios financieros en áreas rurales.</p> <p>Debilidad e ineficiencia de los actuales sistemas de repase de fondos de segundo piso.</p> <p>Con carácter general, las EFes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están sujetas a la regulación general del sistema financiero formal,</li> <li>No están sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos (SB),</li> <li>Realizan funciones crediticias que no responden a criterios de administración de riesgo de crédito y mercado,</li> <li>Tienen funciones superpuestas, ausencia</li> </ul>	<p>1. Presentar evidencia de la contratación e inicio de la actividad de un grupo privado (Consultoría 1- Fase A) que proponga un esquema de reforma de la banca pública (basado en un principio de subsidiariedad financiera de su actividad frente al sector privado) a través de 3 pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Una Entidad Financiera de Primer Piso (EFPP),</li> <li>Una Entidad Financiera de Segundo Piso (EFSP),</li> <li>Un “Fideicomiso Residual Transitorio” (FRT),</li> </ul> <p>y que incluya la adjudicación a cada categoría de la cartera, sucursales, pasivos y personal idóneo.</p> <p>2. Presentar evidencia de la vigencia de un marco legal de reestructuración de la banca pública (LRBP) que fije un marco único para la actividad financiera del Estado a través de:</p> <p>a) La creación de una Corporación de Reestructuración Bancaria (CRB) de carácter temporal, que permita abordar los procesos de reforma, garantizando una unidad de gestión sobre las EFes y pilares mencionados a través de la Consultoría 1 (Fase B),</p> <p>b) La previsión de la extinción de las EFes asociada a la de la CRB,</p>	<p>1 Inicio del apoyo a los procesos de renegociación de los convenios internacionales de crédito.</p> <p>2 Reglamentación de la LRBP y realización de los Actos Constitutivos de las EFPP y EFSP con el apoyo de la Consultoría 2.</p> <p>2.a Presentar evidencia del inicio de los procesos de transferencia de activos y pasivos dentro de la CRB realizados por la Consultoría 1 - Fase B.</p>	<p>2.a Extinción de la CRB, liquidación del FRT y fin de la asistencia técnica de la Consultoría 1 - Fase B.</p> <p>2.b Extinción de las EFes</p>



	<p>de visión estratégica conjunta y criterios de gestión divergentes,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tienen valores patrimoniales netos desconocidos, personal excedente y pérdidas operativas continuas.</li> </ul>	<p>c) La creación de la Caja de Ahorros Rural del Paraguay (CARP) como EFPP con la finalidad de buscar la profundización financiera rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sometida a la regulación general del sistema,</li> <li>De clientela de sujetos de crédito,</li> <li>De ámbito acotado,</li> <li>Con una <i>governance</i> que posibilite su independencia</li> </ul> <p>d) La creación de AFIDES como EFSP, centrada en el traspase de fondos a mediano y largo plazo por métodos competitivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sometida, en lo no previsto por la LRBP, a la regulación general del sistema bancario,</li> <li>Que concentre el riesgo cambiario asumido por la actividad financiera del Estado.</li> </ul> <p>e) La creación de un fideicomiso que fondee la asistencia técnica de “desarrollo” terciarizada (FAT).</p> <p>3. Inicio de la aplicación en la operativa diaria de un conjunto de medidas encaminadas a empezar el saneamiento de las EFEs.</p> <p>4. Elaboración de un plan de contingencia conjunto del BCP y el Ministerio de Hacienda para resolver una posible crisis de liquidez del BNF.</p>	<p>2. c Presentar evidencia del inicio de la actividad financiera de CARP sobre la base del Plan de Negocio elaborado por la Consultoría 3 – Fase A.</p> <p>2.d Presentar evidencia del inicio de la actividad de repase de fondos de AFIDES sobre la base de un Plan de Negocio elaborado por la Consultoría 1 - Fase A.</p> <p>2.e Aprobación de la reglamentación que complete el marco normativo del FAT.</p>	<p>2.c Presentar evidencia de: a) la situación saneada de CARP en relación con indicadores de desempeño medio del sector privado, b) el seguimiento efectivo del Plan de Negocio realizado por la Consultoría 3 y c) el fin de la asistencia técnica de la Consultoría 3-C.</p> <p>2.d Presentar evidencia de: a) la situación financiera sana de AFIDES y acorde con los criterios de la SIB y b) el seguimiento efectivo del Plan de Negocio realizado por la Consultoría 1 - Fase A.</p> <p>2.e Presentar evidencia de la operatividad del FAT.</p>	<p>Condonaciones recurrentes de deudas agrícolas</p> <p>5. Ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES.</p>	<p>5 Ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES.</p>	<p>5 Ausencia de condonaciones de deudas de CARP o AFIDES.</p>
--	--	---	---	--	--	--	--

OBJETIVOS	PROBLEMAS	TRAMO I	TRAMO II	TRAMO III
<b>C MARCO DE FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO</b>  <b>1) Régimen de Supervisión Prudencial.</b>	La normativa del sector requiere modificaciones como consecuencia de la:  A. Existencia de debilidades de supervisión de la SB en relación con los siguientes sistemas de control: <ol style="list-style-type: none"> <li>El sistema actual de calificación de Bancos (CADEF),</li> <li>Ausencia de penalidades por gestión deficiente de entidades financieras,</li> <li>Debilidad de la Central de Riesgos,</li> <li>Lucha contra el lavado de dinero,</li> <li>Ausencia de Registros Centrales de Garantías y de Tasadores.</li> </ol>	A.1 Publicación del CADEF sobre bases individuales por entidad.  A.2 Elaboración de una matriz de penalidades.  A.4 Creación de la UAPLD (Unidad contra el Lavado de Dinero).	A.2 Adopción de la matriz de penalidades.  A.4 Evidencia de vigencia de un marco legal armónico e inicio fortalecimiento de la UAPLD.  A.5 Aprobación de la normativa de creación de los Registros.	A.3 Fortalecimiento de la Central de Riesgos.  A.5 Registros en funcionamiento.
	B Los niveles de capitalización de las entidades en relación con los regímenes de ponderación de riesgos y de provisiones.  B Los sistemas de licenciamiento bancario no contemplan responsabilidades continuas	B Presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley que modifique oportunamente la Ley de Bancos.	B Presentar evidencia de la vigencia del marco legal que haya modificado la Ley de Bancos.	B Finalización del período de adecuación de las carteras de las entidades financieras.
<b>2) Gestión del BCP como Prestamista de Última Instancia</b>	A. Existencia de déficits derivados de: <ol style="list-style-type: none"> <li>Existencia de crédito interno del BCP a medio plazo,</li> <li><i>Moral Hazard</i> por condiciones ventajosas del crédito del BCP.</li> </ol>	A Presentación al Banco de una nueva normativa interna del BCP.	A Modificación de la normativa interna del BCP.	

<p><b>3) Mejora en los Procesos de Resolución de Crisis Bancarias</b></p>	<p>A. Existencia de déficits derivados de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausencia de mecanismos legales de solución para entidades financieras con problemas y, específicamente, de una fase de resolución</li> <li>2. Obligación del Tesoro Nacional de proporcionar recursos para la devolución parcial de los depósitos de bancos insolventes.</li> <li>3. Ausencia de un plan de contingencias ante problemas sistémicos.</li> </ol>	<p>A. Presentar evidencia de la vigencia del marco legal que contemple las modificaciones a la Ley de Bancos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortaleciendo las facultades de la SB en los procesos de regularización</li> <li>1 Regulando los procesos de resolución, excluyendo a la SB de los mismos y creando la Agencia de Seguro de Depósito y Resolución Financiera (ASDRF).</li> <li>2. Estableciendo un reaseguro y un coaseguro público para cubrir necesidades superiores a la cuantía del FSD manejado por la ASDRF.</li> <li>3. Permitiendo la creación de un Fondo de Capitalización Bancaria para, caso de problemas sistémicos, recapitalizar entidades financieras.</li> </ol>	<p>A ASDRF creada, dotada financiera, técnica y personalmente y en funcionamiento.</p>	
<p><b>4) Consolidación de las Supervisiones Financieras no Bancarias</b></p>	<p>A. El Instituto Nacional de Cooperativas es totalmente insuficiente para supervisar el sector</p> <p>A. La Comisión del Mercado de Valores y la Superintendencia de Seguros y presentan debilidades operativas importantes y ausencia de masa crítica</p> <p>A. Es necesario crear un supervisor/regulador para el sistema de previsión social</p>		<p>A. Presentar evidencia de la vigencia de la ley de creación de la Superintendencia Financiera no Bancaria que, con directorio propio y financiamiento con cargo a la industria, englobe a todas ellas.</p>	<p>A. Plan de Acción y propuesta de diseño global de la Superintendencia.</p>

OBJETIVOS	PROBLEMAS	TRAMO I	TRAMO II	TRAMO III
<b>D REGULACION Y SUPERVISION DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS NO BANCARIAS</b>				
<b>1. Formalización y Supervisión de las principales Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) y Centrales de Coperativas (CCS) como intermediarios financieros sometidos a la SB</b>	<p>A Las principales CACs y CCS no se encuentran debidamente reguladas como intermediarios financieros.</p> <p>B La SB no cuenta con el mandato legal ni con la capacidad técnica para supervisar a las principales CACs y CCS.</p>	<p>A Aprobación de una Resolución del BCP que regule a las cooperativas afectadas por el Art. 3 de la Ley de Bancos.</p> <p>B Aprobación de una Resolución por el BCP que someta a dichas cooperativas a la SIB y cree una Intendencia especializada.</p>	<p>A Aprobación de la normativa de desarrollo.</p> <p>B Plan de Acción y propuesta de diseño de la Intendencia.</p>	<p>B Certificación por la SB al menos de las 2 principales CCS y de 5 de las principales CACs.</p>
<b>2. Mejora en la supervisión de las microfinancieras sometidas a la SB</b>	<p>A La SB no cuenta con la regulación adecuada ni con la tecnología para monitorear las actividades de microcrédito.</p>	<p>A Aprobación de una Resolución por el BCP en la que se definan las actividades de microcrédito.</p>	<p>A Aprobación de la normativa de desarrollo.</p>	
<b>3. Mejora de la regulación y supervisión de las CACS de pequeño y mediano tamaño</b>	<p>A No existe una regulación adecuada para las cooperativas de pequeño y mediano tamaño.</p> <p>B No existe capacidad institucional en el INCOOP para ejercer una supervisión efectiva.</p>	<p>A Aprobación de una Resolución del INCOOP de adecuación de la regulación y supervisión de la generalidad de las CACS.</p>	<p>B Inicio del fortalecimiento institucional de la Intendencia de Cooperativas englobada en el SFNB.</p>	

**PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO (PR-0137)**  
**CUADRO INDICADORES SECTORIALES (de outcome e impacto)<sup>1</sup>**

Áreas de Actividad		Medidas propuestas		Outcome e Indicadores de Impacto	
Problemas	Causa	Objetivo	Medidas	Primeros 3 años	Medio Plazo
<b>Reestructuración de las Instituciones Financieras Públicas</b>					
BNF conlleva un riesgo sistémico para el sistema financiero  Falta de servicios financieros en áreas rurales  Debilidad e ineficiencia de los actuales sistemas de repase de fondos de segundo piso  Entidades financieras públicas (EFEs) ineficientes y problemas de <i>governance</i> que afectan al ejercicio de sus funciones  Asistencia técnica de baja calidad asociada al crédito rural	Defectuosa regulación del conjunto de las Entidades Financieras Públicas	Actuación financiera del Estado: <ul style="list-style-type: none"><li>• acotada</li><li>• disciplinada a través de un doble esquema de Banca de Primer Piso (profundizando la prestación de servicios financieros en áreas rurales) y de Banca de Segundo Piso (traspasando fondos de medio y largo plazo competitivamente)</li><li>• diferenciada de las facilidades de asistencia técnica y de asistencia social</li><li>• de carácter subsidiario respecto del sector privado</li><li>• minimizando las posibilidades de riesgos sistémicos para el sistema financiero</li><li>• sin gastos fiscales encubiertos para el sector público</li></ul> Asistencia técnica de desarrollo de calidad	Propuesta de reestructuración bancaria  Aplicación de un conjunto de medidas de saneamiento inmediato  Existencia de un Plan de Contingencia para el BNF  Nuevo marco de regulación de la actividad financiera del Estado: <ul style="list-style-type: none"><li>• Creando CRB para permitir los procesos de reestructuración</li><li>• Extinguiendo las EFEs</li><li>• Creando CARP como Entidad Financiera de Primer Piso</li><li>• Creando AFIDES como Entidad Financiera de Segundo Piso</li><li>• Creando FAT como Fideicomiso de AFIDES de financiación de la asistencia técnica de desarrollo terciarizada</li></ul>	1. <i>Proceso de reestructuración bancaria finalizado (UEP):</i> a) liquidación de CRB, b) fin actuación Consultoría 1 c) EFEs liquidadas d) FRT liquidado o vendido  2. <i>CARP plenamente operativa, financieramente sana y con seguimiento efectivo de su Plan de Negocio:</i> a) Indicadores Cuantitativos (SB): Evolución 2003-2005 de los márgenes de intermediación, índice de solvencia y de profundización financiera b) Indicadores Cualitativos: Informe ad hoc (Consultoría 6)  3. <i>AFIDES plenamente operativa, financieramente sana y con seguimiento efectivo de su Plan de Negocio:</i> a) Indicadores Cuantitativos (SB): - Evolución 2003-2005 del volumen de fondos intermediados, su plazo y <i>spread</i> de intermediación - Volumen de fondos canalizados por FAT, número de beneficiarios atendidos b) Indicadores Cualitativos: Informe ad hoc (Consultoría 7)  4. <i>Venta por CRB al sector privado de las sucursales bancarias rurales yuxtapuestas (UEP)</i>	2. <i>CARP: Incremento de los servicios financieros de calidad en áreas rurales.</i> Evolución, a partir del 2005, de los indicadores cuantitativos respecto de los indicadores medios del sector privado sobre los <b>datos de base del 2002</b> (SB)  3. <i>AFIDES: Incremento de la disponibilidad y de la utilización competitiva de los fondos prestables a medio y largo plazo en el sistema financiero y de los fondos destinados a asistencia técnica de desarrollo.</i> Evolución, <b>Base Datos 2002</b> , del (SB):  a) volumen de fondos intermediados, plazo de los mismos y <i>spread</i> de intermediación; b) volumen de fondos canalizados por FAT y número de beneficiarios atendidos (AFIDES)  4. <i>Sucursales abiertas, volumen de la cartera y depósitos agregados</i> (Consultoría “ad hoc” a los 6 años)
Condonaciones recurrentes de deudas	Defectuosa concepción del crédito rural por el Parlamento	Imposibilitar dicha práctica	Operación en ejecución	Existencia del Contrato de préstamo que incluye como condicionalidades la ausencia de condonaciones de deudas	Cambio en la concepción del Parlamento respecto del crédito rural

<sup>1</sup> Período de ejecución 3 años.

Áreas de Actividad		Medidas propuestas		Outcome e Indicadores de Impacto	
Problemas	Causa	Objetivo	Medidas	Primeros 3 años	Medio Plazo
<b>Fortalecimiento del Marco de Funcionamiento del Sistema Financiero</b>					
<p><b><i>Sistema de Supervisión Prudencial</i></b></p> <p>Debilidades de la supervisión de la SB en relación con determinados sistemas de control:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calificación de Entidades Financieras (CADEF)</li> <li>2. Ausencia de una matriz de penalidades</li> <li>3. Central de Riesgos</li> <li>4. Lucha contra el lavado de dinero</li> <li>5. Ausencia Registros Centrales de Garantías y de Tasadores</li> </ol>	Defectuosa regulación del sector	Régimen de supervisión por la SB que suprima las carencias mencionadas en los principales sistemas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicación del CADEF sobre bases individuales</li> <li>2. Implementación de una matriz de penalidades</li> <li>3. Fortalecimiento de la Central de Riesgos</li> <li>4. Creación de la UAPLD y aprobación de un marco legal armónico que modifique la Ley 1015/97</li> <li>5. Implementación de los Registros</li> </ol>	<p>1,2,5): Banco Mundial</p> <p>3) FOMIN TC-0203033</p> <p>4) FOMIN TC- 0203033</p>	<p><i>Seguimiento de los “Estándares de Supervisión Bancaria” y niveles de calidad de la prestación de los servicios financieros</i></p> <p>- <i>Cualitativos:</i> Informes periódicos a partir 2005, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. <b>Base informes 2002</b></p> <p>- <i>Cuantitativos:</i> Evolución, (SB) de: a) Eficiencia: Márgenes de intermediación, b) Solvencia: Nivel de capital ponderado por riesgo, mora y niveles de provisionamiento, c) Profundización financiera: Préstamos / PIB y Depósitos / PIB. <b>Base de los datos, 2002</b></p>
<p><b><i>Sistema de Supervisión Prudencial</i></b></p> <p>Los niveles de capitalización de las entidades financieras son insuficientes por debilidades en los regímenes de ponderación de riesgos y provisiones</p> <p>Los sistemas de licencias bancarias no contemplan responsabilidades continuas</p>		Conseguir que en el sistema operan únicamente entidades adecuadamente capitalizadas	Modificación de la Ley de Bancos	<p>Banco Mundial</p> <p>Evolución del porcentaje de entidades adecuadamente capitalizadas (SB)</p>	
<p><b><i>Gestión del BCP como Prestamista en última instancia</i></b></p> <p>Existencia de crédito a medio plazo y <i>moral hazard</i> por las condiciones ventajosas del crédito a corto</p>		Supresión del mal uso de las facilidades LOLR para solucionar problemas de solvencia	Modificación de la normativa interna del BCP	<p>Banco Mundial</p> <p>Evolución del uso de las facilidades LOLR (SB)</p>	

Áreas de Actividad		Medidas propuestas		Outcome e Indicadores de Impacto	
Problemas	Causa	Objetivo	Medidas	Primeros 3 años	Medio Plazo
<b>Fortalecimiento del Marco de Funcionamiento del Sistema Financiero</b>					
<p><i>Procesos de resolución de crisis bancarias</i></p> <p>Ausencia de mecanismos de solución para entidades con problemas</p> <p>Obligación del Tesoro Nacional de aportar recursos para la devolución de depósitos de entidades insolventes</p> <p>Ausencia de un Plan de Contingencias para problemas sistémicos</p>	Regulación anticuada del sector	<p>Existencia de una fase de resolución gestionada por la Agencia de Seguro de Depósitos y de Reestructuración Bancaria (ASDRF)</p> <p>Creación de la ASDRF con la responsabilidad de la garantía de depósitos y financiada con cargo a la industria</p> <p>Posibilidad de un Fondo de Capitalización Bancaria para problemas sistémicos</p>	<p>Aprobación de la Ley de Emergencia que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalezca a la SB en los procesos de regularización</li> <li>Regule los procesos de resolución en la ASDRF</li> <li>Prevea la financiación de la ASDRF con cargo a la industria</li> <li>Permita la creación del Fondo de Capitalización Bancaria</li> </ul>	Banco Mundial y FMI	<p><i>Red privada de seguridad de depositantes y de un mecanismo de resolución de crisis bancarias a través de la ASDRF:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evolución, de los fondos aportados de modo sostenido por las instituciones financieras en la cuantía establecida en la legislación (ASDRF)</li> <li>Desembolsos anuales, de la ASDRF y porcentaje de participación del Tesoro Público/media de las dotaciones realizadas por el BCP en los últimos 10 años (ASDRF-TN-BCP)</li> </ul>
<p><i>Supervisiones Financieras No Bancarias fragmentadas y débiles</i></p> <p>Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) insuficiente para regular y supervisar el sector y ausencia de regulación adecuada para las cooperativas</p> <p>La Comisión del Mercado de Valores y la Superintendencia de Seguros presentan debilidades operativas importantes y ausencia de masa crítica</p> <p>Es necesario crear un supervisor/regulador para el sistema de previsión social</p>	Diseño institucional no adecuado para un mercado financiero no desarrollado	<p>Crear una supervisión consolidada en la Superintendencia Financiera no Bancaria (SFNB) que aglutine las áreas mencionadas y las regule adecuadamente</p>	<p>Modificación de las leyes 94/91, 827/96 y 438/94 creando la SFNB con directorio propio y financiación con cargo a la industria</p> <p>Fortalecimiento de la SFNB y de su capacidad supervisora conjunta</p>	Banco Mundial	Banco Mundial

Áreas de Actividad		Medidas propuestas		Outcome e Indicadores de Impacto	
Problemas	Causa	Objetivo	Medidas	Primeros 3 años	Medio Plazo
<b>Regulación y Supervisión de las Entidades Financieras No Bancarias</b>					
<p>A Las principales CACS y Centrales de Cooperativas no se encuentran debidamente reguladas ni supervisadas como intermediarios financieros formales</p> <p>A La SB no cuenta con el mandato legal ni con la capacidad técnica para supervisar a las principales CACS y CCS</p> <p>A La SB no cuenta con la regulación ni con la tecnología para monitorear las actividades de microcrédito</p> <p>B No existe en el INCOOP capacidad institucional para ejercer una supervisión efectiva de las pequeñas y medianas cooperativas</p>	<p>A,B Ausencia de una adecuada regulación</p> <p>B Defectuosa adscripción de estos intermediarios al INCOOP</p>	<p>A Grandes Cooperativas de Ahorro y Crédito, grandes Centrales de Cooperativas y entidades de microcrédito adecuadamente reguladas permitiendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un crecimiento equilibrado de las mismas sin plantear problemas sistémicos</li> <li>• que presten servicios de modo eficiente y sostenido para con empresarios rurales, población de bajos ingresos y microempresarios</li> <li>• que las CCS canalicen fondos de mediano y largo plazo hacia las cooperativas de producción</li> </ul> <p>B Pequeñas y medianas cooperativas adecuadamente reguladas y supervisadas permitiendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• que presten servicios de modo eficiente y sostenido para con empresarios rurales, población de bajos ingresos y microempresarios</li> </ul>	<p>A Implementación de las correspondientes resoluciones del BCP y de su normativa de desarrollo</p> <p>A Fortalecimiento de la capacidad supervisora de la SB con la creación de una Intendencia especializada a través de la operación de FOMIN TC 0203033</p> <p>A Certificación progresiva de las CACs y CCs por la nueva Intendencia SB</p> <p>A Incorporación progresiva de la microfinancieras a la nueva Intendencia de la SB</p> <p>B Implementación de una Resolución del INCOOP que adecue la regulación de las CACs bajo su control</p> <p>B Certificación progresiva de las CACs por la Intendencia correspondiente de la SFNB</p> <p>B Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Intendencia de Cooperativas englobada dentro de la SFNB a través del correspondiente FOMIN</p>	<p><i>Incremento de los servicios financieros de calidad para con su target group</i></p> <p>- Evolución (2003-2005) de márgenes de intermediación, solvencia y profundización financiera sobre los datos de base del 2002 de los intermediarios certificados (SB-SFNB)</p> <p>- Evolución (2003-2005) de los fondos canalizados por las Centrales de Cooperativas certificadas sobre la base 2002 (SB)</p>	<p><i>Incremento de los servicios financieros de calidad para con su target group.</i></p> <p>- Evolución, de márgenes de intermediación, solvencia y profundización financiera respecto de los del sector sobre los <b>datos de base del 2002</b> (SB-SFNB)</p> <p>- Evolución, de los fondos canalizados por la Centrales de Cooperativas sobre la <b>base 2002</b> (SB)</p>



## REFORMA DE LA BANCA PUBLICA (PR-0137) INSTITUCIONES FINANCIERAS<sup>1</sup>

Paraguay inició en 1961, con el propósito de impulsar la consolidación de las actividades de mayor importancia en la economía nacional, la creación de bancos y fondos estatales especiales destinados a financiar el desarrollo de determinados agentes productivos otorgando preferencia a sectores y regiones que mostraban menor acceso al sistema financiero privado. Sin embargo, las metas y objetivos de estas instituciones fueron rápidamente distorsionadas, originando la incursión de influencias políticas en su funcionamiento, que permitieron que sus actividades de intermediación financiera se ejerciesen con independencia de la supervisión, normas y regulaciones establecidas por las autoridades monetarias.

Si bien, a partir de 1996, y dentro del Programa Sectorial de Inversión 727/OC-PR financiado por el Banco, el Gobierno diseñó un plan de acción para combatir dichos problemas<sup>2</sup>, éste fue insuficiente para eliminar una banca estatal con los problemas mencionados en el Perfil de referencia.

El conjunto de las instituciones financieras públicas, en las que es posible diferenciar aquellas que tienen un rol esencialmente rural de las que únicamente lo tienen tangencial, tiene unos activos totales cercanos a 450 millones de US\$ (17% de los activos del sector financiero y 5% del PIB del país).

(Millions of Guaranies).- Figures for 2000

	Total Assets		Total Deposits		Net Credit Portfolio	
Public Financial Institutions		%		%		%
<b>1st Tier Institutions</b>						
1 Banco Nacional de Fomento (BNF)	1,156,391	59.8%	526,143	100%	592,008	53.5%
2 Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)	229,091	11.8%	0	0%	64,424	5.8%
3 Fondo Ganadero	181,749	9.4%	0	0%	163,784	14.8%
4 Fondo de Desarrollo Campesino	94,442	4.9%	0	0%	51,335	4.6%
5 Banco Nacional de la Vivienda	129,485	6.7%	0	0%	109,760	9.9%
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>1,791,158</b>		<b>526,143</b>		<b>981,311</b>	
<b>2nd Tier Institutions</b>						
1 UTEP *	58,945	3.0%	0	0%	41,508	3.8%
2 Fondo de Desarrollo Industrial	83,171	4.3%	0	0%	83,171	7.5%
3 CONAVI	n.a.	n.a.	0	0%	n.a.	0%
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>142,116</b>		<b>0</b>		<b>124,679</b>	
<b>TOTAL PUBLIC BANKS</b>	<b>1,933,274</b>	<b>100%</b>	<b>526,143</b>	<b>100%</b>	<b>1,105,990</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL PRIVATE BANKS</b>	<b>9,385,855</b>		<b>7,446,173</b>		<b>6,248,446</b>	
<b>TOTAL FINANCIAL SYSTEM</b>	<b>11,319,129</b>		<b>7,972,316</b>		<b>6,859,173</b>	

<sup>1</sup> Las discrepancias que se pueden encontrar con relación a los datos mostrados en el Perfil II se deben a la diferencia de fechas y tipos de cambio.

<sup>2</sup> A partir de 1996 se creó la comisión de Reestructuración de la Banca Pública, se determinó el listado de instituciones a ser reestructuradas, se cerró y liquidó el Banco de los Trabajadores, se inició el proceso de liquidación de BNV, se elaboró y envió al congreso un proyecto de ley de reforma de la banca pública.

### ***A. Instituciones Financieras Públicas en el Sector Rural***

La crisis del sistema financiero de los años 95 y 97 provocó que las instituciones financieras privadas abandonasen sus actividades en el interior del país con unas consecuencias importantes, en una economía eminentemente rural, en la capilaridad financiera y en dejar a la banca pública como único actor del sector financiero formal a través de las siguientes instituciones:

1. *El Banco Nacional de Fomento (BNF).*- El BNF, creado en 1961, cumple funciones de banca de primer piso conforme a lo dispuesto en su Carta Orgánica, la Ley de Bancos y la Ley de la Administración Financiera del Estado. Cuenta con tres áreas de negocio (departamento agrícola, comercial y de desarrollo) con sus propias dotaciones de capital y contabilidades diferenciadas aunque con servicios comunes administrativos y operacionales. Sus obligaciones están garantizadas por el Estado Paraguayo (Art. 1 de su ley orgánica) y las pérdidas de su Departamento Agrícola son absorbidas por el Gobierno del Paraguay (Art. 12). Es un banco importante en el país: (i) con la primera red del país (52 sucursales<sup>3</sup>, cinco de las cuales se encuentran en el área metropolitana de Asunción) y que constituye su principal activo al ser la única red de medios de pago que cubre la totalidad del territorio; (ii) cuarto en importancia por activos y sexto por depósitos en Julio del 2001; (iii) con 998 trabajadores (33% del sector) concentrados en Asunción incluyendo oficiales de crédito (únicamente un 6% de su personal) y de asistencia técnica agrícola de los cuales un 95% son funcionarios del Estado; (iv) con una cartera agrícola de más del 30% del total; y (v) una sede sobredimensionada (60% del staff para el 35% de la cartera).

Sus principales problemas provienen de:

- El diseño de su *governance*.
- Su estructura de costes, sus tipos activos subvencionados y las condonaciones de deudas (compensadas con unos bonos públicos emitidos *ad hoc* que no generan intereses y no son negociables).
- Las pérdidas de sus tres Departamentos (más acuciadas en los de Desarrollo y Comercial).
- La calidad de su cartera caracterizada por una morosidad por encima del promedio del sistema financiero (14%), que alcanza al 30 de junio de 2001 el 49%. Son de destacar: (i) las diferentes tasas de mora de las carteras de los tres departamentos citados (Desarrollo 69%, Comercial 63% y Agrícola 22% -ésta última beneficiada por las leyes 1418 y 1470 del 99 de condonación de deudas-); (ii) la concentración del porcentaje de la mora de la cartera de la sede 66%; (iii) la relación del tamaño de los préstamos (el 64% de la cartera en cobro judicial se encuentra en manos de 88 clientes, representando el sector transporte el 22% de la misma); y (iv) la duración (el 70% de los préstamos en mora lo han estado por más de un año).
- Su situación financiera crítica, toda vez que tiene un patrimonio neto negativo si consideramos las provisiones no realizadas y las pérdidas acumuladas de cerca de

---

<sup>3</sup> A través de su red de sucursales BNF a su vez brinda servicios no financieros al sector público y privado tales como pago de salarios y medio de pago.

75 millones de dólares (estimación Banco Mundial) y unos graves problemas de liquidez concretado en una fuga de depósitos de cerca del 30% desde diciembre 1999.

2. *El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).*- El CAH, creado en 1943 y regido por una ley de 1975, es un ente autárquico con personalidad jurídica propia que cumple funciones de banca de primer piso pero: (i) sin capacidad de captación de depósitos; (ii) fondeándose con fondos propios y préstamos internacionales traspasados desde el Tesoro Nacional; y (iii) sin asumir el riesgo cambiario (que queda en manos del Estado). Sus principales problemas y características son:
- El diseño de su *governance*.
  - Cuenta con 72 oficinas repartidas en 16 departamentos y cuenta con 650 empleados (cerca de 400 oficiales que realizan más funciones de asesoría técnica que de tipo crediticio o administrativo). El ratio de clientes por oficial de crédito se sitúa en la mitad del de las instituciones de microcrédito equivalentes en LAC. Su estructura de costes extraordinariamente pesada.
  - Sus principales clientes son productores de pequeña escala<sup>4</sup> que conforman el sector menos integrado en el sistema económico de la economía paraguaya. No financian cultivos de soja (esquema más empresarial) sino esencialmente algodón, habiendo llegado a tener cerca de 70.000 prestatarios en el año 2000 (más de 4 veces los del BNF) aunque su número ha disminuido a raíz de las condonaciones de deuda citadas que han hecho que la institución deje de atender a determinados clientes.
  - Sus créditos se brindan con asistencia técnica<sup>5</sup>, no cuentan generalmente con el respaldo de garantías reales, se encuentran en un rango de US\$250 y son otorgados a una tasa de interés de 17,5-19%. A mayo de 2001, la cartera de préstamos era aproximadamente de US\$23,1 millones con una mora cercana al 50%<sup>6</sup> y su régimen de provisiones es débil (provisionan la parte impagada del crédito y no sobre el total de la deuda del cliente moroso).
  - Tiene problemas importantes de capitalización asociados a los requerimientos de capital debidos a las condonaciones de deudas pagadas con bonos (51% de su capital), su régimen de provisionamiento es débil y su ratio de NPL/Capital neto es de 1,3.
3. *El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC).*- El FDC, creado en 1991 como un organismo autárquico con personalidad jurídica, cumple funciones de banca de primer piso: (i) sin capacidad de captación de depósitos; (ii) fondeándose con fondos propios y préstamos internacionales traspasados desde el Tesoro Nacional (FIDA

---

<sup>4</sup> Estos productores tienen bajos niveles de ingresos, baja tecnología, problemas de tenencia de tierras, baja capacidad de negociación, al mismo tiempo que carecen de acceso a servicios básicos.

<sup>5</sup> La asistencia técnica busca que el prestatario utilice de manera eficiente los recursos otorgados en crédito, y por ende garantizar el repago de la deuda.

<sup>6</sup> Su liquidez se vio afectada en aproximadamente US\$37 millones por el proceso de condonación de 1998-99. En efecto, se intercambiaron la cartera condonada por bonos públicos sin valor de mercado.

20% y del Programa Sectorial de Inversiones del Banco 80% de la cartera<sup>7</sup>; y (iii) sin asumir el riesgo cambiario (que queda en manos del Estado).

- El FDC cuenta con una única oficina (en la sede del BCP) y tiene 37 trabajadores que, en su mayoría, tienen educación superior y están bien cualificados.
- La asistencia técnica asociada a sus créditos no sólo es brindada por sus técnicos sino también por el Ministerio de Agricultura.
- Sus clientes son las cooperativas de producción del país (crédito medio de US\$124.000)
- Desde su creación ha otorgado un total de 109 créditos.
- Su cartera activa vigente al 31 de diciembre de 2000 fue aproximadamente de US\$11 millones, la cual tiene una morosidad cercana al 6%. Cuenta con el respaldo de garantías reales en 75% de los proyectos.

4. *El Fondo Ganadero (FG).*- El FG, creado en 1969 como una entidad autárquica con personalidad jurídica, cumple funciones de banca de primer piso: (i) sin capacidad de captación de depósitos; (ii) fondeándose con fondos propios y préstamos internacionales traspasados desde el Tesoro Nacional (Esencialmente Banco Mundial); y (iii) sin asumir el riesgo cambiario (que queda en manos del Estado).

- Su *governance* está a cargo de un Comité Coordinador compuesto por el Presidente del FG y dos representantes (uno del Poder Ejecutivo y otro del sector ganadero).
- Cuenta con seis oficinas (la sede y cinco sucursales) y con 129 trabajadores.
- Posee 2000 clientes, de los cuales alrededor del 70% son medianos y grandes productores. En su mayoría, los créditos son otorgados por montos superiores a los US\$15 mil; son a 6 años, con dos de gracia, a una tasa en guaraníes del 24% y en dólares del 11%; y pasan por una revisión de viabilidad del proyecto a financiarse.
- Su cartera de préstamos al 30 de junio de 2001 fue de alrededor US\$40 millones y tuvo una morosidad del 25%. Cuentan con garantía hipotecaria de primer rango (así como con garantía prendaria de ser necesario).
- Existe elaborado un proyecto para convertirse en sociedad anónima para permitir el ingreso de capital privado.

#### ***B. El Resto de las Instituciones Financieras Públicas***

El resto de la banca pública no está asociado específicamente al sector rural y está compuesta por:

1 *El Fondo de Desarrollo Industrial (FDI).*- El FDI, creado en 1993, sin personalidad jurídica, y con funciones de banca de segundo piso que brinda financiamiento de mediano y largo plazo al sector productivo fondeándose con diversas líneas de crédito del exterior (Banco Mundial, Programa Sectorial de Inversiones del Banco<sup>8</sup>,

---

<sup>7</sup> Los recursos provenientes del Sectorial de Inversiones fueron de libre disponibilidad para el Gobierno.

<sup>8</sup> Los recursos provenientes del Sectorial de Inversiones fueron de libre disponibilidad para el Gobierno.

Eximbank, entre otras). No se encuentra sujeto a la supervisión de la SB, pero cuenta con auditorías bianuales en el marco de las líneas de créditos que recibe del Banco Mundial.

- Cuenta sólo con una oficina y 10 trabajadores pues la UTEP del BCP maneja sus cuentas.
- Sus créditos benefician principalmente al sector industrial (80%), siendo sus beneficiarios finales principalmente las grandes empresas aunque existe también una participación del sector hotelero, turismo, servicios sanitarios y alimenticios, microcréditos y exportaciones.
- Su cartera es de US\$133 millones, de las cuales se encuentra disponible para ser otorgadas en préstamo US\$18,8 millones.
- Los fondos son canalizados a través de la banca privada y la banca pública, sin existir algún mecanismo competitivo de adjudicación de los mismos. El 30% de su cartera está en el BNF. Su tasa de repase es del 6% en dólares y del 16% en guaraníes.
- Su cartera tiene una morosidad, sin contar los préstamos otorgados al BNF, de 2%, y considerándolo de 36%. El 22% de su cartera está en bancos en proceso de liquidación. La recuperación de la cartera en liquidación se efectúa a través de un fideicomiso.

1. *El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo de la Vivienda (BNV).*- CONAVI fue constituido con el objeto de establecer un Plan Nacional de Vivienda y promover la construcción de viviendas económicas preferentemente de interés nacional. El BNV fue creado con el objeto de controlar y regular a las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SAPVs)<sup>9</sup> y ser el agente financiero del CONAVI como banco de segundo piso.

- En dicho contexto, el Banco aprobó en 1992 un Programa de Apoyo al Reordenamiento del Sector Habitacional (884/SF-PR y 683/OC-PR) por US\$54 millones con el objeto de reordenar el sector habitacional en sus aspectos técnicos, financieros, económicos, legales, ambientales y administrativos.
- Sin embargo, en la práctica, las respectivas funciones de CONAVI/BNV no fueron cumplidas y, a la fecha, la implementación sostenible de los componentes del programa no es posible encontrándose actualmente el CONAVI sin presupuesto y el BNV con serios problemas patrimoniales al tener rendimientos negativos e inconsistencias severas en su contabilidad y sanidad de su cartera. Adicionalmente, los prestatarios de dichos créditos se vieron sujetos a tasas usurarias y a un mal cálculo de sus saldos de deuda.
- Para poner fin a dicha situación, el 7 de agosto de 2001 se promulgó la Ley N° 1741 que reestructura la deuda de dichos prestatarios<sup>10</sup> con las SAPVs

---

<sup>9</sup> Por ende, la SB no supervisa a dichas entidades.

<sup>10</sup> Los créditos redescontados que cubre esta ley se refinanciarán a una tasa del 14% o 16%, según sea el caso, por 15 años, no pudiendo ser el saldo vigente (incluyendo ajustes) de los mismos mayor al monto original del préstamo.

estableciendo que la misma pasa a CONAVI/BNV<sup>11</sup> y, por tanto, transformando de facto al BNV en un banco de primer piso.

- El saldo de cartera redescontada en BNV es de US\$10 millones y su morosidad al 31 de mayo de 2001 de 39,08%.

2. *La UTEP-BCP.*- La UTEP-BCP, creada en 1993 con rango de departamento en el BCP, cumple funciones de banca de segundo piso al ejecutar y administrar los recursos del Programa Global de Crédito para la Microempresas del Banco. Asimismo, la UTEP-BCP administra recursos orientados a dar asistencia técnica. A la fecha, la UTEP-BCP maneja recursos por US\$30 millones que son canalizados a través de las IFIs participantes del programa utilizando mecanismos competitivos de adjudicación. Al 31 de diciembre de 1999, la cartera de crédito microempresarial fue de US\$23,2 millones y su tasa de morosidad tiende a cero.

Las IFIs descritas tienen la oportunidad de redescontar periódicamente hasta el 90% del monto de los préstamos otorgados, asumiendo el riesgo crediticio. La tasa de interés que el BCP cobra a la IFI se determina en base a un indicador del costo marginal en el mercado de captación de guaraníes, siendo dicha tasa variable y ajustada trimestralmente de acuerdo a las condiciones existentes del mercado.

---

<sup>11</sup> CONAVI/BNV no tienen, directamente, recursos para adquirir esa cartera por lo que la Ley establece la responsabilidad del Estado.