



Programa Nacional de Turismo (PR-L1050 / 2453/OC-PR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Original Project Team: Mercedes Velasco (INE/RND) y Gonzalo Muñoz (RND/CPR), Co-Jefes de Equipo; Michele Lemay (INE/RND); Mariano Perales y Alberto De Egea (CSC/CPR); Kevin McTigue (LEG/SGO); y Elizabeth Chávez (INE/RND)

PCR Team: Juan de Dios Mattos (CSD/RND); Álvaro García Negro (CSD/RND), Leonardo Corral (SPD/SDV); Horacio Mendoza (LEG/SGO); Jorge Luis Gonzalez (VPC/FMP); Jorge María Seigneur (VPC/FMP); Adrián Risso (CSD/RND); Elizabeth Chávez (CSD/RND); María Soledad Vaesken (CSC/CPR); Viviana Maya (LEG/SGO).

Indice

Enlaces Electrónicos.....	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
Acrónimos y Abreviaciones	iii
Información Básica del Proyecto.....	iv
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO	2
II.1. Relevancia.....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	2
b. Alineamiento estratégico.....	3
c. Relevancia del diseño.....	4
II.2. Efectividad	11
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto	11
b. Resultados Logrados	11
c. Análisis de atribución de los resultados	15
d. Resultados imprevistos.....	17
II.3. Eficiencia	17
II.4. Sostenibilidad	26
a. Aspectos generales de sostenibilidad	26
b. Salvaguardas ambientales y sociales	27
III. CRITERIOS NO CENTRALES	28
III.1. Desempeño del Banco.....	28
III.2. Desempeño del prestatario	28
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	29

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de seguimiento de Proyecto \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Informe de Análisis de Costo Ex post](#)
2. [Informe de Evaluación de Impacto](#)
3. [QRR Results and Procedures Report](#)
4. [Acta del Taller de Cierre del Proyecto](#)
5. [Informe de Supervisión Ambiental y Social](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIGCA	Centro Interpretativo del Gran Chaco Americano
CIRDTUR	Centro de Información de Recursos Documentales Turísticos
CVMG	Circuito Vivencial del Mundo Guaraní
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ETFC	Estación Turística Fluvial de Chaco'í
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
LV	Lógica Vertical
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay
M&E	Monitoreo y Evaluación
OMT	Organización Mundial del Turismo
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Reporte de Monitoreo del Proyecto
PMT	Plan Maestro de Turismo de Paraguay
POA	Plan Operativo Anual
PRONATUR	Programa Nacional de Turismo
REGISTUR	Sistema de Registro de Establecimientos Turísticos
SAGO	Sistema Avanzado de Gestión de Calidad
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo del Paraguay
SIGO	Sistema Inicial de Gestión Organizacional
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
TIR	Tasa Interna de Retorno
VAN	Valor Actual Neto

Información Básica del Proyecto

^PR-L1050 National Tourism Program

Country Beneficiary Paraguay	Loan Instrument Investment Loan	Borrower PR-PR - REPUBLICA DE PARAGUAY	Loan(s) 2453/OC-PR	Sector Sustainable Tourism	Sub-Sector Development Tourism Destination & Product Management
Date of Board Approval Nov 17, 2010	Date of Eligibility for First Disbursement Jun 20, 2012	Date of Closure (CO) Feb 01, 2021	Loan Amount - Original 10,000,000.00	Loan Amount - Current 9,401,271.24	Pari Passu 9.55
Total Project Cost 12,000,000.00	Months in Execution from Approval 123	Months in Execution from First Disbursement 2	Original Date of Final Disbursement Jan 13, 2017	Actual Date of Final Disbursement Jan 13, 2020	Cumulative Extension(Months) 36
Total Amount Disbursed 9,401,271.24	Total Percentage of Disbursement 94%				

^Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from
another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another
Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification Satisfactory

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Jul 24, 2014	Second period Jan-Dec 2013	Alert	12%
2	May 12, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Alert	26%
3	Apr 18, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Problem	26%
4	May 02, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	39%
5	May 04, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	60%
6	May 07, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	85%
7	Apr 09, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	97%

^Bank Staff



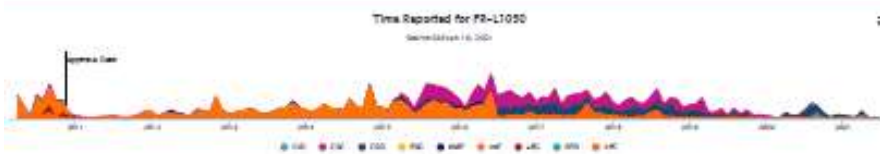
Positions	At PCR Feb 01, 2021	At Approval Nov 17, 2010
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy, Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Vellutini, Roberto
Country Manager	Altademo-Hiri, Marta Florencia (CSC/CSC)	Hurtado, Carlos (CSC/CSC)
Sector Manager	Bonilla, Juan Pablo (CSD/CSD)	Rosa, Alexandre (INE/INE)
Division Chief	Martel, Pedro V. (CSD/RND)	Malarin, Hector (INE/RND)
Country Rep	Armendariz, Edna (CSC/CPR)	Florez Timoren, Hugo (CSC/CPR)
Project Team Leader	Mattos, Juan de Dios (RND/CPR)	Velasco, M. Mercedes (INE/RND)
PCR Team Leader	Mattos, Juan de Dios (RND/CPR)	

^Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	22.41	139,766.09
Supervision	241.35	987,271.15
Total	263.76	1,127,037.24

^Time



I. INTRODUCCIÓN

El turismo es un importante motor del crecimiento económico, especialmente en América Latina y el Caribe (BID, 2017¹). Como muestran diferentes estudios existe una correlación positiva entre crecimiento del turismo y crecimiento económico (Pablo – Romero, et. al., 2013²). La evidencia para América Latina y el Caribe es también positiva, como muestra Eugenio – Martin (2004³) en un estudio para 12 países de la región. Esto también es cierto para Paraguay, a pesar de que el turismo representa únicamente el 4% del PIB⁴, es un sector dinámico con un gran potencial para contribuir al desarrollo del país.

Durante los últimos años se ha registrado un aumento sostenido del turismo receptivo, lo que demuestra el creciente interés que despierta este destino en los mercados extranjeros. Sin embargo, una proporción muy alta de las llegadas internacionales (85%) son excursionistas (visitantes de día) que permanecen sólo unas horas en el país. Estos excursionistas visitan las áreas conexas a Yguazú y Misiones, como parte de sus vacaciones en Brasil y/o Argentina. Este tipo de turismo contribuye marginalmente al despegue definitivo del sector turístico paraguayo y no genera ingresos por turismo comparables a la media de la región⁵.

Según datos de la Secretaría Nacional de Turismo de Paraguay (SENATUR), en el año 2009 sólo el 15% de los 3 millones de visitantes anuales a Paraguay eran turistas (439 mil llegadas), siendo el resto visitantes internacionales del día, con un derrame en la economía muy reducido (US\$ 5.8 de ingreso promedio por excursionista frente a US\$219 por turista). En 2009, la actividad generó US\$112 millones en divisas, equivalente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB⁶). De todos modos, el sector ha continuado en constante crecimiento, y en 2017, los ingresos turísticos generados en el país por extranjeros alcanzaron los US\$619 millones, lo que sumado al turismo interno alcanzó una cifra de US\$842.2 millones durante el año 2018⁷, representando 2.58% del PIB paraguayo⁸. El alza del movimiento de turistas en los últimos años permitió el crecimiento del empleo formal en el sector, que aumentó de 13.000 personas empleadas en 2012 a 33,275 en el 2019⁹. En el año 2019 arribaron al Paraguay 1,215,645 turistas extranjeros, triplicando la cantidad de turistas que ingresaron al país 10 años antes, al momento de diseñar la Operación de Préstamo. A pesar de este crecimiento, existe mucho espacio para mejorar. Según el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo del Foro

¹ BID. 2017. Documento de Marco Sectorial de Turismo. Julio 2017. [Enlace](#).

² Pablo-Romero, María del P. y Molina, J. A. 2013. "Tourism and economic growth: a review of empirical literature". Tourism Management Perspective. Volume 8. October. Pag. 28 – 41.

³ Eugenio – Martin, J. L., N. M. Morales, y R. Scarpa. 2004. "Tourism and economic growth in Latin American countries: A panel data approach". FEEM Working Paper No. 26. [Enlace](#).

⁴ Según la OMT el turismo representó el 4% de las exportaciones de Paraguay en 2018, mientras que el promedio de la región es del 9%.

⁵ En el año 2017, el gasto por turista extranjero fue de USD 755 en Argentina, USD 887 en Brasil y USD 392 en Paraguay. Panorama OMT del Turismo Internacional – Edición 2018

⁶ Extraído del documento de Préstamo.

⁷ Valor Agregado Bruto del sector Restaurantes y Hoteles, Sistema de Cuentas Nacionales, Banco Central de Paraguay, 2018.

⁸ Producto Interno Bruto por actividad económica, Banco Central de Paraguay – Año 2018.

⁹ Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico del Paraguay. 2019 – 2026. SENATUR.

Económico Mundial de 2019, Paraguay ocupa el puesto 18 de 20 países de América Latina y el Caribe, superando solo a Venezuela y Haití.

El programa propuesto representa la primera intervención integral de apoyo al sector turismo en Paraguay. Este programa se benefició de un trabajo sostenido en el sector de turismo en el MERCOSUR desde 1998, y en particular con las operaciones “Mejora de la Competitividad del Sector Turismo” (AR-L1004) y “Programa de Desarrollo Turístico – PRODETUR – del Estado de Pernambuco” (BR-L1212). Estas operaciones generaron sinergias a ser aprovechadas por el PRONATUR para la implementación de las actividades al seguir la misma estrategia: desconcentración de la visitación para incrementar el tiempo de estadía y el gasto promedio.

El objetivo general del Programa fue aumentar la contribución del turismo al desarrollo socioeconómico de Paraguay. Los objetivos específicos fueron: i) incremento del ingreso y el empleo turístico en las dos áreas de intervención: Chaco Central y Húmedo (CH) y Lago de Yguazú (LY); y ii) incrementar la capacidad de la administración pública en la regulación de la oferta turística.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

II.1. Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El Programa fue consistente con las estrategias del país para el desarrollo del sector, y está alineado con el plan de desarrollo nacional de largo plazo.

Plan maestro de desarrollo del sector turístico 2008 – 2012. El Programa utilizó el diagnóstico preparado en el Plan maestro 2008 – 2012 para identificar las líneas de acción más adecuadas para alcanzar los objetivos. El plan maestro tenía como objetivos: (i) generar una visión de largo plazo para el desarrollo y posicionamiento del Paraguay; (ii) aumentar la notoriedad de Paraguay como destino turístico; (iii) estructurar la gestión y la promoción de la actividad turística; (iv) incrementar el número de turistas que visitan Paraguay; y (v) incrementar el gasto per cápita y la estadía en Paraguay. El Programa estaba alineado principalmente con los objetivos iii, iv y v, en base a los cuales se diseñó el Programa.

Plan maestro para el desarrollo turístico sostenible 2012 – 2018. La actualización del Plan maestro buscaba, por un lado, generar una visión de largo plazo, que incluya la visión del sector privado en desarrollo del turismo en Paraguay y por otro lado estructurar la gestión y la promoción de la actividad turística en Paraguay. El programa se alineó con los ejes estratégicos de: (i) accesibilidad y facilitación (a través de la construcción de infraestructura); (ii) sector empresarial (a través de la capacitación y sensibilización); (iii) recursos humanos (a través del entrenamiento y asistencia técnica); y (iv) promoción turística (a través del fortalecimiento de la SENATUR).

Plan maestro del sector turístico (PMST) en Paraguay 2019 – 2026. El PMST está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, y se estructura en base a diez ejes estratégicos, de los cuales el Programa está alineado con los siguientes: (i) impulso a la competitividad turística; (ii) desarrollo de la oferta turística; (iii) mejora de la calidad de los productos y servicios turísticos;

y (iv) consolidación y mejora de la estructura institucional turística. El PMST busca incrementar el número de turistas, excursionistas, gasto promedio por día y empleo turístico directo e indirecto.

Plan nacional de desarrollo (PND). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Paraguay 2030, es un instrumento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado. Este plan prioriza, entre otras áreas, la inserción adecuada del país en el mundo; el crecimiento económico inclusivo; la reducción de la pobreza y el desarrollo social; y la gestión pública eficiente y transparente. Específicamente el PND propone como objetivo el incremento del turismo de 1,5¹⁰ millones al menos a 2 millones de visitas anuales para el año 2030, lo que implica un incremento del 33%. En ese sentido, el Programa contribuyó directamente a estas metas, tanto en el número de visitantes como en el número de empleos generados.

b. Alineamiento estratégico

La extensión de la vida de este Programa ha significado que, durante su ejecución, el Banco apruebe tres estrategias con el país (EBP). Específicamente, durante el periodo 2009-2013, etapa en la que se diseñó y aprobó este Programa, la EBP se enfocó en tres áreas prioritarias: (i) infraestructura; (ii) social; y (iii) fortalecimiento institucional. El Programa se alineaba con las acciones prioritarias que fueron establecidas en la EBP 2009-2013, donde dentro de la evaluación de áreas prioritarias, en el apartado referido al sector “Infraestructura”, en el Subsector de Turismo, se establece como indicador el incremento del gasto diario por turista y excursionista (que en ese momento era de USD 35). Dado que el flujo de excursionistas a las cataratas de Iguazú era significativo, se requería la mejora de la infraestructura hotelera y servicios asociados. Para lograr este objetivo se propuso “coordinar las acciones del sector público y el sector privado a través del trabajo en dos ejes: (i) mejoras en la gestión del turismo; y (ii) construcción de la infraestructura necesaria”. Estos dos ejes se vieron posteriormente reflejados en los dos componentes del PRONATUR, que son: (i) Componente 1: Desarrollo de Productos Turísticos Estratégicos (Infraestructura); y (ii) Fortalecimiento de la Institucionalidad Turística (Mejoras en la Gestión del Turismo), mostrando una alineación entre la Estrategia País y el PRONATUR.

Este alineamiento explícito no se mantuvo durante la vida del Programa, dado que los pilares prioritarios de la EBP 2014-2018 no incluyeron explícitamente al sector turismo. El objetivo de la EBP 2014-2018 se enfocó en brindar apoyo a la transformación productiva del país con miras a lograr un crecimiento económico sostenible e inclusivo, que se traduzca en una reducción de la pobreza y la desigualdad, a través de la generación de empleo formal. El Banco apoyó los objetivos estratégicos del Gobierno priorizando los siguientes sectores: (i) transporte y conectividad; (ii) agua y saneamiento; (iii) energía; (iv) desarrollo productivo; (v) sector financiero;

¹⁰ El Anuario Estadístico 2017 reporta que el número de turistas ascendió a 1.583.937 durante el 2017, mientras que la Dirección General de Migraciones informan el ingreso de 1.180.937 turistas durante 2018.

y (vi) gestión pública. Para esta nueva Estrategia País, el Programa se enmarca en los objetivos (iv) y (vi).

Actualmente, la EBP 2019-2023 plantea apoyar la transformación institucional y productiva de Paraguay, bajo criterios de sostenibilidad, equidad e inclusión económica y social. La nueva estrategia prioriza cuatro áreas de colaboración y apoyo: (i) gestión pública e institucional; (ii) integración y diversificación; (iii) infraestructura productiva y resiliente; y (iv) capital humano y condiciones de vida. En este caso, las acciones del PRONATUR y los esfuerzos para garantizar su sostenibilidad están comprendidos dentro del área (ii), aunque esta estrategia no plantea objetivos específicos relacionados con el turismo. El componente 2 del Programa apoya directamente al área de colaboración (i), a través del fortalecimiento institucional de SENATUR.

Asimismo, el Programa contribuyó a alcanzar tres metas de financiamiento del GCI-9: (i) apoyo a países pequeños y vulnerables, como es el caso de Paraguay; (ii) reducción de la pobreza y aumento de la equidad, al focalizar la intervención en regiones que poseen indicadores de desarrollo inferiores al promedio nacional; y (iii) respaldo a iniciativas sobre cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental, al fomentar prácticas en el sector turístico que contribuyen con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. El Programa contribuyó con el CRF a través un indicador de impacto (volumen de empleo turístico formal directo e indirecto); también a nivel de productos, el programa contribuyó al CRF a través de los indicadores de fortalecimiento de comunidades indígenas.

c. Relevancia del diseño

El potencial del sector turístico para generar desarrollo está ampliamente documentado. El marco sectorial de turismo del BID (2017) muestra claramente la relación entre el incremento en el número de visitantes; incremento en el gasto turístico; e incremento en la calidad del turismo en los ingresos y desarrollo local y nacional. Evidencia empírica regional muestra que las inversiones en infraestructura; mejora de los servicios para los turistas y una mejor gestión sectorial son variables clave en la captura de más visitantes (Ahamefule, 2012¹¹; Seetarah, 2011¹²). Estos elementos y la experiencia del Banco en el sector fueron importantes durante el diseño de la operación.

Durante la fase de diseño del Programa, se identificó como el problema central del desarrollo turístico de Paraguay a la existencia de una brecha entre las motivaciones de visita expresadas por la demanda y la oferta turística del destino. La identificación del problema se basó en un estudio de demanda, que cuantificó las estadías de turistas y excursionistas. Adicionalmente, la ausencia de productos turísticos que actúen como “faro” (y que coadyuven a la conformación de la personalidad turística del destino y motiven la visita turística), junto con un débil sector turístico que adolece de la ausencia de iniciativas innovadoras que logren ampliar la cartera de productos

¹¹ Ahamefule, L. (2012), “Research note: A causality analysis of tourism as a long-run economic growth factor in Jamaica”, *Tourism Economics*, 18 (5), 1125–1133.

¹² Seetarah, B., (2011), *Assessing the Dynamic Economic Impact of Tourism for Island Economies*. *Annals of Tourism Research*, vol. 38, issue 1.

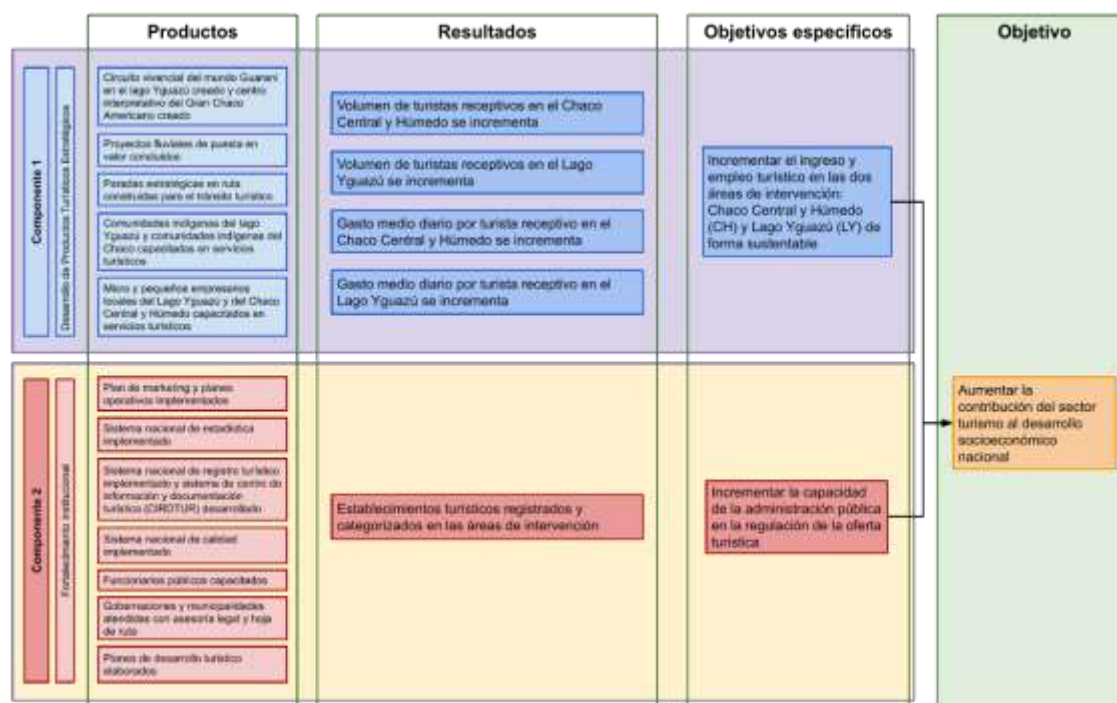
turísticos de Paraguay, son causas del escaso desarrollo turístico. Para contribuir a resolver esta situación, se propuso la puesta en valor de los elementos turísticos del destino relacionados con los valores de naturaleza y agua, cultura local y comunidades, atributos altamente valorados por la demanda y que suponen la integración de áreas o destinos con baja tradición turística en el país.

La ejecución del componente 1 del Programa Nacional de Turismo (PRONATUR) contribuyó directamente a los objetivos del PMST, a través del objetivo específico 1 (incremento de ingresos y empleo turístico). Por otro lado, el Componente 2 del Programa se encuentra alineado con el objetivo de potenciar el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades públicas, ya que propone reforzar la capacidad de la SENATUR y de las administraciones turísticas de los municipios de Lago Yguazú y Chaco Central y Húmedo. Este fortalecimiento permitió crear capacidades para una planificación y gestión ordenada y sostenible de la actividad turística en sus territorios y maximizar la captación de los beneficios turísticos a nivel local.

Los párrafos 1.14 y 1.16 del POD presentan la lógica de intervención del Programa (ver Figura 1). Las inversiones y directrices de intervención en las dos regiones seleccionadas fueron validadas en base a consultas con operadores emisores y turistas actuales y potenciales. Estas consultas se basaron en un proceso de planificación participativo entre SENATUR y los departamentos, municipios y comunidades potencialmente beneficiarias. Dichas inversiones se organizaron en función de la puesta en valor de los atractivos turísticos públicos, que incluyen desde el diseño hasta la implementación de las obras, dotación de instalaciones y equipamiento de uso turístico, interpretación y gestión turística de los recursos. Estas actuaciones debían ser complementadas con inversiones que apoyaran la estructuración de la cadena empresarial, con especial énfasis en el fomento de la participación de la población local e indígena en la actividad turística y los beneficios derivados. De esta forma, el reto de la escasez de productos turísticos con capacidad de atraer demanda se vería solucionado. El Programa se estructuró con dos objetivos específicos (OE), que se complementan entre sí:

- **OE1. Incrementar el ingreso y el empleo turístico en las dos áreas de intervención: Chaco Central y Húmedo (CH) y Lago de Yguazú (LY)**
 - **Componente 1. Desarrollo de productos turísticos estratégicos.** Este componente tenía el propósito de generar productos turísticos para aprovechar el alto potencial del país en materia turística. Dichos productos favorecerían el desarrollo de turismo fluvial y de naturaleza en El Chaco y de turismo cultural de base guaraní en el Lago Yguazú.
- **OE2. Incrementar la capacidad de la administración pública en la regulación de la oferta turística**
 - **Componente 2 - Fortalecimiento de la Institucionalidad Turística:** Este componente fue dirigido a fortalecer a SENATUR y a algunos de los municipios del Lago Yguazú y Chaco Central y Húmedo, a través de la creación de capacidades para la planificación y gestión del desarrollo turístico en sus territorios que contribuya a maximizar la captación de los beneficios a nivel local y sea sustentable.

Figura 1. Lógica vertical



La cadena de resultados planteada para los dos componentes se orientaba principalmente a atraer más turistas extranjeros con motivos vacacionales, para que se logre incrementar el gasto turístico diario promedio; aumentar la estadía media de los mismos; así como generar condiciones más adecuadas para atraer la inversión privada y aumentar los empleos por turismo. Estos resultados están alineados con el objetivo general de aumentar la contribución del turismo al desarrollo socioeconómico de Paraguay, lo que a su vez contribuye con el propósito de la operación “Incrementar los ingresos y los empleos generados por el sector turístico en las áreas de intervención de forma sustentable”.

Validación del diseño durante la ejecución. Durante la ejecución, la lógica vertical y el planteamiento del Programa fueron validados. El incremento de turistas requería diversificar la oferta en Paraguay, al mismo tiempo de que era necesario que prestadores de servicio, especialmente comunidades indígenas y municipios estuvieran preparados para recibir a los turistas. SENATUR mantuvo la estrategia a pesar de los cambios de Gobierno y no se hicieron cambios a los componentes ni a la lógica de intervención.

Sin embargo, la capacidad de SENATUR para implementar un proyecto con mucha inversión en infraestructura no fue la adecuada. Supuestos realizados durante el diseño sobre la disponibilidad de terrenos para algunas de las obras fueron muy optimistas y no se concretaron al momento de iniciar las actividades. Esto requirió modificaciones a los calendarios, que afectaron la concreción de las metas de resultado e impacto, especialmente en lo que se refiere al número de visitantes a los dos centros construidos en el Lago de Yguazú y en El Chaco. El contrato de préstamo 2453/OC-PR fue modificado en febrero 2015 para reflejar el uso parcial del sistema de contratación del sector público del prestatario.

Modificaciones en la Matriz de resultados. La Matriz de Resultados (MR) no fue modificada extensivamente durante la ejecución (ver Tabla 1). En el análisis que sigue, para facilitar la comparación, se han reordenado los indicadores del POD para ajustarse a las nuevas guías de preparación de la MR. Las principales diferencias entre las diferentes versiones de la MR son:

- La MR del POD identificó cinco indicadores de “resultado del objetivo”, que fueron redistribuidos una vez se ingresó la información en Convergencia. Esto implicó que en Convergencia se registrara un impacto con tres indicadores. Los otros dos indicadores de resultado asociados al “propósito” fueron incluidos como resultados a nivel de objetivo específico en Convergencia.
- Los indicadores de resultado del POD eran tres. El segundo indicador de resultado del componente 2 del POD se mantuvo en Convergencia. Los indicadores de resultados en Convergencia incluyeron los otros dos indicadores de resultado del POD. Los indicadores de producto de diseño (POD) incluían un indicador general de “avance en la actividad”, que en el caso de infraestructura puede asociarse a hitos en el proceso constructivo, pero en otros casos (como en la capacitación) resultan ser repetitivos. Estos indicadores fueron eliminados en el registro de la MR en Convergencia.
- El producto asociado a la habilitación de los afluentes del río Paraguay incluía dos indicadores: (i) número de embarcaderos funcionando; y (ii) proyectos de puesta en valor. En Convergencia se registró únicamente un indicador, número de embarcaderos, con una meta de dos embarcaderos. Durante la ejecución esta meta se redujo a un embarcadero.
- Adicionalmente, como se muestra en el documento de [Cambios a la Matriz](#), hubo cambios menores en metas en algunos productos de la MR, que son el resultado de retrasos en la implementación de algunas actividades, pero principalmente, aumento de costos de la infraestructura.

Clasificación de relevancia. De acuerdo con las guías de calificación, la relevancia del proyecto fue Excelente (4), principalmente por el alineamiento de los objetivos y metas del proyecto con las estrategias del Banco y del País. El proyecto permitió que la estrategia de turismo del país (especialmente los planes de turismo 2012 – 2018 y 2019 – 2026), en todas sus versiones, incluyera la diversificación y fortalecimiento de atractivos turísticos alternativos como un eje central de desarrollo. De la misma forma, el Programa está alineado a los objetivos centrales de los planes de desarrollo de turismo, que incluyen metas específicas para número de turistas y gasto promedio diario. Por otro lado, el diseño del proyecto se ajustó a solucionar los problemas identificados, que consistían en la existencia de una brecha entre las preferencias de visita expresadas por la demanda y la oferta turística disponible que no permitía a los turistas visitar otras zonas del país con atractivos de interés. Para ello, el diseño propuso acciones concretas tendientes a ofrecer atractivos turísticos que permitan incrementar el número de visitantes y a extender su estadía. Además de la creación de productos turísticos específicos, el Programa ha favorecido al empoderamiento de las comunidades que dan soporte a los productos.

Tabla 1. Matriz de resultados (a la aprobación, plan de elegibilidad y finalización)

Indicadores	En aprobación			Plan de elegibilidad			Al terminar el Programa (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	LB	Meta (P)	Unidad	LB	Meta (P)	Unidad	LB	(A)	
Objetivo Específico 1: Incremento del ingreso y el empleo turístico en las dos áreas de intervención del Programa (resultados)										
1.1 Volumen de turistas receptivos en el Chaco Central y Húmedo	Turistas	22,300	45,000	S/C ¹³	S/C	S/C	Turistas	22,300	61,754	
1.2 Volumen de turistas receptivos en el Lago Yguazú	Turistas	1,100	14,000	S/C	S/C	S/C	Turistas	1,100	3,160	En el cálculo se consideran todos los turistas receptivos que llegan al Depto. de Alto Paraná, ya que no existen datos específicos para Lago Yguazú.
1.3 Gasto medio diario por turista receptivo en el Chaco Central y Húmedo.	US\$/día	67	70	S/C	S/C	S/C	US\$/día	67	80.02	Se utiliza para el análisis la media nacional.
1.4 Gasto medio diario por turista receptivo en el Lago Yguazú	US\$/día	37	40	S/C	S/C	S/C	US\$/día	37	80.02	Se utiliza para el análisis la media nacional.
Componente 1: Desarrollo de Productos Turísticos Estratégicos - Productos										
1.1 Circuito Vivencial del Mundo Guaraní en el Lago Yguazú creado	Destinos turísticos (#)	0	1	S/C	S/C	S/C	Destinos turísticos (#)	0	2	
Número de visitantes del Circuito del Mundo Guaraní en el Lago Yguazú	Número de personas	0	22,000	-			-			Este indicador fue eliminado y se mantuvo únicamente el relacionado a la infraestructura.
1.2 Comunidades indígenas del Lago Yguazú capacitadas en la provisión de servicios turísticos	Comunidades	0	2	S/C	S/C	S/C	Comunidades	0	5	
Número de turistas que visitan las comunidades y hacen uso de sus servicios turísticos	Número de personas	0	22,300	-			-			Indicador eliminado por imposibilidad de medir durante la ejecución del proyecto
1.3 Micro y pequeños empresarios locales del Lago Yguazú capacitados	Empresarios	0	20	S/C	S/C	S/C	Empresarios	0	101	
1.4 Centro Interpretativo del gran Chaco Americano creado	Destinos turísticos (#)	0	1	S/C	S/C	S/C	Destinos turísticos (#)	0	1	
Número de visitantes al Centro Interpretativo del Gran Chaco Americano	Número de personas	0	24,500	-			-			Imposibilidad de medir durante la ejecución del proyecto

¹³ Sin cambio

Indicadores	En aprobación			Plan de elegibilidad			Al terminar el Programa (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	LB	Meta (P)	Unidad	LB	Meta (P)	Unidad	LB	(A)	
1.5 Comunidades indígenas del Chaco capacitadas en servicios turísticos	Comunidades	0	4	S/C	S/C	S/C	Comunidades	0	3	
Número de turistas que visitan las comunidades y hacen uso de los senderos temáticos	Número de personas	0	18,375	Eliminado			Eliminado			Imposibilidad de medir durante la ejecución del proyecto
1.6 Paradas estratégicas en ruta construidas para el tránsito turístico	Paradas	0	3	S/C	S/C	S/C	Paradas	0	2	Se tiene en cuenta la parada de Pikypó ejecutada por SENATUR en Alto Paraná
Estación Turística Fluvial de Chaco'í creada	Estación Turística	0	1	S/C	S/C	S/C	Eliminado	0	0	Imposibilidad de obtener los terrenos necesarios para su construcción.
1.7 Microempresarios capacitados para atender actividad turística	Microempresarios	0	120	S/C	S/C	S/C	Microempresarios	0	105	
1.8 Proyectos fluviales de puesta en valor concluidos	Destinos turísticos (#)	0	0	S/C	S/C	S/C	Destinos turísticos s (#)	0	1	
Objetivo Específico 2: Capacidad de la administración pública en la regulación de la oferta turística incrementada										
2.1 Establecimientos turísticos registrado y categorizados en las áreas de intervención.	Porcentaje	30	90	S/C	S/C	S/C	Porcentaje	30	70	
Aumento de la eficiencia de las acciones de promoción turística acometidas por la administración pública	Ratio volumen de ingresos recibido por mercado emisor meta en un periodo de tiempo/ presupuesto promocional ejecutado en dicho mercado emisor durante el periodo considerado	0%	30%	-	-	-				Indicador eliminado al inicio de actividades. El esfuerzo y costo de recolección de la información eran demasiado altos. La capacidad de la administración se mide mejor por los esfuerzos de SENATUR para formalizar al sector

Indicadores	En aprobación			Plan de elegibilidad			Al terminar el Programa (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	LB	Meta (P)	Unidad	LB	Meta (P)	Unidad	LB	(A)	
Componente 2: Fortalecimiento Institucional -Productos										
2.1 Plan de marketing y planes operativos implementados	Planes operativos	0	1	S/C	S/C	S/C	Planes operativos	0	2	
2.2 Sistema de Centro de Información y Documentación Turística (CIRDTUR) desarrollado	Sistema	0	1	S/C	S/C	S/C	Sistema	0	1	
2.3 Sistema nacional de estadística implementado	Sistema	0	1	S/C	S/C	S/C	Sistema	0	1	Se realizó una encuesta, pero no se continuó en el tiempo.
2.4 Funcionarios públicos capacitados	Funcionarios	0	140	S/C	S/C	S/C	Funcionarios	0	160	
2.5 Gobernaciones y municipalidades atendidas con asesoría legal y hoja de ruta	Agencias Gubernamentales (#)	0	12	S/C	S/C	S/C	Agencias Gubernamentales (#)	0	12	
2.6 Sistema Nacional de Registro Turístico implementado	Sistema completo	0	1	S/C	S/C	S/C	Sistema completo	0	1	70% de los establecimientos turísticos registrados en el REGISTUR.
2.7 Sistema nacional de Calidad implementado	Sistema implementado	0	1	S/C	S/C	S/C	Sistema implementado	0	1	
2.8 Planes de desarrollo turístico elaborados	Planes	0	0	S/C	S/C	S/C	Planes	0	6	Se obtuvieron tres PDT para departamentos (Alto Paraná, Boquerón y Misiones), y 4 para municipios (Filadelfia, Santa Rosa de Lima, Villa Hayes e Yguazú).

II.2. Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto

Objetivos: El objetivo de la operación fue aumentar la contribución del sector turismo al desarrollo socioeconómico nacional. El **propósito** identificado al momento del diseño fue incrementar el ingreso y el empleo turísticos en las dos áreas de intervención de forma sustentable. A los fines de la evaluación del PCR, el propósito se plantea como el OE1, y el OE2 se deriva de los resultados esperados para el Componente 2, como se describe en la sección anterior. El análisis de cumplimiento se realizará a partir de estos Objetivos Específicos (OE): (i) Incrementar el ingreso en las áreas de intervención del Programa; y (ii) Incrementar la capacidad de la administración pública en la regulación de la oferta turística. Para colaborar con la tarea de evaluar el cumplimiento de estos OE se utiliza los indicadores de resultado asociados, como se presenta en la Tabla 1.

b. Resultados Logrados

La evaluación de los resultados logrados se hace en base a la MR registrada en Convergencia a la finalización del Programa (ver Tabla 2). Como se mencionó antes, la MR original del proyecto, no especificaba indicadores de impacto explícitamente, si no “resultados al nivel de objetivo”. Sin embargo, el POD permite identificar indicadores de impacto, así como indicadores de resultados para cada objetivo específico.

Con relación a los resultados por objetivo específico, el PMR registra cinco indicadores, cuatro para el objetivo específico 1 y uno para el objetivo específico 2 (ver Tabla 2). Tanto el número de visitantes, como el gasto promedio se incrementaron en las zonas priorizadas por el Componente 1. Respecto al resultado “*incremento del número de visitantes*”, el valor logrado en Alto Paraná fue menor al previsto, principalmente por el retraso en la construcción del Circuito Vivencial del Mundo Guraraní en el Lago de Yguazú¹⁴. Utilizando los datos que arrojó el estudio “Mejora del Sistema Nacional de Estadísticas de la SENATUR”, desarrollado por la consultora EUROINVEST – Codexa en septiembre de 2017, es posible conocer el porcentaje de visitas que recibió cada departamento del país en ese periodo. Estos coeficientes permiten conocer la proporción de turistas que visitan cada departamento. Los datos arrojan que del total de turistas extranjeros que visitan Paraguay, el 0.22% (3,471) visitan el Chaco Húmedo, el 0.44% (6,942) visitan el Chaco Central y el 17.68% (279,995) visitan el departamento de Alto Paraná. Esto implica, que únicamente se llegó al 47% con relación a la línea de base para el Chaco, pero se reporta más de 2,000% con respecto a la línea de base de 2010 para Alto Paraná. Si se tiene en cuenta que la meta original consistía en incrementar al número de visitantes en un 102% para el Chaco Central y Húmedo, y de un 1,173% para el caso de Yguazú, la meta no se ha cumplido para el Chaco, pero se ha sobrepasado para Alto Paraná. Es interesante ver que si se incluyen en el análisis a los visitantes domésticos se puede inferir que el 1.15% (17,070) visitan el Chaco Húmedo, el 1.46% (21,684) visitan el Chaco Central y el 12.72% (189,155) visitan el

¹⁴ Informe de Evaluación final de Pronatur.

departamento de Alto Paraná. Sumando estos nuevos datos a los receptivos (turistas internacionales) el Chaco Central y Húmedo es visitado por 49,167 y Alto Paraná por 469,150, lo que supone un incremento de 120% y 42,550% con respecto a la línea de base de 2010.

Respecto al Resultado *“Incremento del gasto medio diario por turista receptivo en las áreas de intervención”*, la línea de base registra un gasto medio diario por turista de US\$67 en la región del Chaco Central y Húmedo y de US\$37 en Yguazú. Los resultados del estudio *“Mejora del Sistema Nacional de Estadísticas de la SENATUR”* muestran que el gasto medio diario por turista es de US\$80.02, sin realizar distinciones entre regiones del País. Si bien, esta medición no refleja con exactitud el gasto medio diario en la región del Chaco Central y Húmedo y en Yguazú, es la estimación más próxima con la que se cuenta en la actualidad.

La Unidad Ejecutora que inició el proyecto priorizó las obras de infraestructura sobre otras actividades, considerando la complejidad de su implementación. El diseño de la infraestructura resultó en obras más grandes a las proyectadas, lo que a su vez requirió reprogramar los recursos y priorizar las otras intervenciones. El retraso en el inicio de las obras, a su vez, no permitió realizar actividades complementarias (sensibilización, capacitación, entrenamiento) que estaban sujetas a la finalización de las obras. Esto al final no permitió alcanzar los resultados esperados, especialmente en lo que se refiere al número de visitantes en cada centro.

Con relación al resultado asociado al componente 2, *“Establecimientos turísticos registrados y categorizados en las áreas de intervención”*, se utiliza información de REGISTUR. Este sitio web registra 1,689 establecimientos y/o prestadores formalizados por la SENATUR. Este resultado tenía como meta registrar el 90% de los establecimientos turísticos de Paraguay, sin definir claramente el universo con el cual debería compararse. De todas maneras, el Anuario Estadístico del Paraguay 2018 reporta la existencia de 970 establecimientos en la categoría *“Establecimientos Hoteleros”* para la cual, el REGISTUR presenta información de 678 establecimientos en funcionamiento. Esto representa un 70% de la totalidad de establecimientos, que es el logro reportado en el PMR. La secuencia de implementación de las actividades del componente 2 no permitieron alcanzar las metas, específicamente: (i) el retraso en la implementación del sistema estadístico resultó en un número menor de reportes a los esperados; y (ii) la implementación de REGISTUR encontró con que las empresas del sector no percibían los beneficios de ser parte del registro, lo que requirió esfuerzos adicionales de SENATUR.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Impacto / Indicador	Unidad de Medida	Valor LB	Año LB	Metas y logros reales		% de cumplimiento	Medios de Verificación
Volumen de empleo turístico formales directos e indirectos.	Empleos	25,000	2010	P	25,500	100%	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y Sistema Nacional de Estadísticas de la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR). Datos a 2019.
				P(a)	25,500		
				A	299,475		
Renta percibida en los hogares por turismo	US\$/año	0.00	2011	P	0.00 ¹⁵	0%	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa a partir de metodología de la Matriz de Contabilidad Social acordado con el Banco Central de Paraguay
				P(a)	0.00		
				A			
Proporción de turistas en el total de visitantes (Turistas + Excursionistas)	Ratio turista/excursionista	0.16	2010	P	0.2	100%	Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR, Dirección General de Migraciones y Banco Central de Paraguay
				P(a)	0.2		
				A	0.38		

Resultado / Indicador	Unidad	Valor de LB	Año de LB	Metas y logros reales		% de cumplimiento	Medios de Verificación
Ingreso en las áreas de intervención del Programa incrementado							
R1.1. (a) Volumen de turistas receptivos en el Chaco Central y Húmedo	Turistas	22,300	2010	P	45,000	100%	Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR
				P(a)	45,000		
				A	61,754		
R1.1. (b) Volumen de turistas receptivos en el Lago Yguazú	Turistas	1,100	2010	P	14,000	16% ¹⁶	Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR
				P(a)	14,000		
				A	3,160		
R1.2. (a) Gasto medio diario por turista receptivo en el Chaco Central y Húmedo	US\$/día	67.00	2010	P	70	100%	Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR y
				P(a)	70		

¹⁵ En la Matriz de Resultados del POD se expresa: “no existe información de base y la misma surgirá del estudio pendiente para el inicio del Programa. Se pone cero en línea de base y meta porque el sistema exige poner un dato.”

¹⁶ En el cálculo se consideran todos los turistas receptivos que llegan al Departamento de Alto Paraná, dado que no existen datos específicos para el Lago Yguazú.

Resultado / Indicador	Unidad	Valor de LB	Año de LB	Metas y logros reales		% de cumplimiento	Medios de Verificación
				A	80.02 ¹⁷		Banco Central de Paraguay (BCP)
R1.2. (b) Gasto medio diario por turista receptivo en el Lago Yguazú	US\$/día	37.00	2010	P	40	100%	Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR y Banco Central de Paraguay (BCP)
				P(a)	40		
				A	80.02		
Capacidad de la administración pública en la regulación de la oferta turística incrementada							
R2.1. Establecimientos turísticos registrado y categorizados en las áreas de intervención	Porcentaje	30.00	2010	P	90.00	67%	Sistema de Registro de Empresas Turísticas de SENATUR
				P(a)	90.00		
				A	70.00 ¹⁸		

Producto / Indicador	Unidad de Medida	Valor LB	Año LB	Metas y logros reales		% de cumplimiento	Medios de Verificación
Componente 1. Desarrollo de Productos Turísticos Estratégicos							
P1.1. Circuito Vivencial del Mundo Guaraní en el Lago Yguazú creado	Tourism destinations (#)	0.00	2010	P	1	100%	Documento de recepción de SENATUR
				P(a)	2		
				A	2		
P1.2. Comunidades indígenas del Lago Yguazú capacitadas en la provisión de servicios turísticos	Comunidades	0.00	2010	P	2	100%	Informes PMR
				P(a)	5		
				A	5		
P1.3. Micro y pequeños empresarios locales del Lago Yguazú capacitados	Empresarios	0.00	2010	P	20	100%	Informes PMR
				P(a)	101		
				A	101		
P1.4. Centro Interpretativo del gran Chaco Americano creado.	Tourism destinations (#)	0.00	2010	P	1	100%	Documento de recepción de SENATUR
				P(a)	1		
				A	1		
P1.5. Comunidades indígenas del Chaco capacitadas en servicios turísticos	Comunidades	0.00	2011	P	4	100%	Informes PMR
				P(a)	3		
				A	3		
P1.6. Paradas estratégicas en ruta construidas para el tránsito turístico	Paradas	0.00	2010	P	3	100%	Informes PMR
				P(a)	2		
				A	2 ¹⁹		
P1.7 Estación Turística Fluvial de Chaco'í creada	Estación Turística	0.00	2010	P	1	0%	Informes PMR
				P(a)	0		
				A	0		
P1.8. Microempresarios capacitados para atender actividad turística	Microempresarios	0.00	2010	P	120	100%	Informes PMR
				P(a)	102		
				A	105		

¹⁷ La información de las encuestas realizadas por el Sistema Nacional de Estadísticas de SENATUR brinda información para todo el país, y no discriminada por departamentos. Por eso se utiliza para el análisis la media nacional.

¹⁸ El Anuario Estadístico de Paraguay 2018 establece que existen en el país 970 establecimientos hoteleros, y el RegisTUR cuenta con 678 establecimientos registrados, incluyendo hoteles y posadas turísticas, lo que representa un 70% del total.

¹⁹ En los documentos de diseño se preveían tres (3) paradas estratégicas en la ruta Transchaco, de las cuales se ejecutó uno. Se tiene en cuenta la parada de Pikypó ejecutada por SENATUR en Alto Paraná.

Producto / Indicador	Unidad de Medida	Valor LB	Año LB	Metas y logros reales		% de cumplimiento	Medios de Verificación
P1.9 Proyectos fluviales de puesta en valor concluidos	Tourism destinations (#)	0.00	2012	P	0	100%	Informes PMR
				P(a)	1		
				A	1		
Componente 2. Fortalecimiento Institucional							
P2.1. Plan de marketing y planes operativos implementados	Planes operativos	0.00	2010	P	1	100%	Informes PMR
				P(a)	2		
				A	2		
P2.2. Sistema de Centro de Información y Documentación Turística (CIRDTUR) desarrollado	Sistema	0.00	2011	P	1	100%	Informes PMR
				P(a)	1		
				A	1		
P2.3. Sistema nacional de estadística implementado	Sistema	0.00	2011	P	1	50%	Informes PMR
				P(a)	1		
				A	1		
P2.4. Funcionarios públicos capacitados	Funcionarios	0.00	2011	P	140	100%	Informes PMR
				P(a)	140		
				A	160		
P2.5. Gobernaciones y municipalidades atendidas con asesoría legal y hoja de ruta	Agencias del Gobierno (#)	0.00	2011	P	12	100%	Informes PMR
				P(a)	12		
				A	12		
P2.6. Sistema Nacional de Registro Turístico implementado	Sistema completo	0.00	2012	P	0	100%	Informes PMR
				P(a)	1		
				A	1		
P2.7. Sistema nacional de Calidad implementado	Sistema implementado	0.00	2012	P	0	100%	Informes PMR
				P(a)	1		
				A	1		
P2.8. Planes de desarrollo turístico elaborados	Planes	0.00	2010	P	0	100%	Informes PMR
				P(a)	6		
				A	6		

c. Análisis de atribución de los resultados

El diseño del Programa incluía una propuesta de evaluación de impacto basada en la metodología de “Matrices de Contabilidad Social (MCS)”, desarrollada por Taylor, et. al. (2010²⁰) Esta metodología preveía la recolección de información a través de encuestas estructuradas en tres niveles. Adicionalmente, la recolección inicial de datos (línea base) estaba supeditada a las actividades de fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadísticas. En la práctica, ninguna de estas encuestas se realizó, por lo que la MCS no se pudo construir.

Debido a que no se realizó una evaluación rigurosa de impacto, la contribución cuantitativa del Programa al crecimiento del turismo no es posible de evaluar. No obstante, los elementos clave para analizar la atribución fueron desarrollados por el Programa. Comunidades y negocios recibieron capacitación y entrenamiento. Gobiernos locales desarrollaron planes e inversiones en los sitios escogidos. Las principales obras de infraestructura fueron terminadas y entregadas. Los modelos teóricos de análisis del ciclo de vida de los destinos turísticos más conocidos como

²⁰ Taylor, J. Edward. 2010. “Technical guidelines for evaluating de impacts of tourism using simulation models”. BID Notas técnicas No. IDB-TN-229. [Enlace](#).

el de Butler (1980²¹), Miossec (1977²²) y Chadeffaud (1987²³) muestran que esta secuencia de actividades resulta en un mayor número de visitas. De la misma forma, la evidencia empírica contenida en los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) del Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo de Pernambuco (BR-L1212--2409/OC-BR) y del Programa Nacional de Turismo (NI-L1039 - 2439/BL-NI) muestran que, en proyectos similares, los incrementos en las visitas de turistas resultan en mayores ingresos en los destinos promovidos, en los hogares en general, y en especial en los hogares que tienen al turismo como fuente principal de ingresos.

En la sección II.2.b se muestran los resultados en términos de incremento en el número de visitantes, a nivel nacional y en las dos regiones priorizadas por el Programa. La información se basa en estudios realizados por SENATUR, como el de “Mejora del Sistema Nacional de Estadísticas de la SENATUR”, que utilizó encuestas levantadas en 2017 sobre turismo receptor, turismo emisor, turismo interno y a alojamientos. Estos incrementos son consistentes con las actividades realizadas por el Programa. Comparando el crecimiento en el número de personas que visitan la zona de Yguazú (Paraguay) con respecto al incremento en el número de visitantes en Brasil (5.85% para regiones del lago Yguazú²⁴) y Argentina (2.2% para la Provincia de Misiones²⁵), muestran que el incremento en Paraguay fue sensiblemente superior, probablemente debido a las acciones del Programa.

De la misma forma, es posible atribuir los resultados del Objetivo Específico 2 a las actividades del Programa, debido al trabajo en la preparación, estructuración y sistematización de la base de datos de establecimientos turísticos. El Programa financió el diseño y la implementación del Sistema Nacional de Registro Turístico (SNRT). Antes del inicio del Programa, únicamente 30% de los establecimientos turísticos estaban registrados con SENATUR, datos que no estaban almacenados en una base de datos. Estos datos tampoco se podían acceder a través de la web. El Programa facilitó la contratación de personal para la migración de la información, así como para realizar campañas de registro que permitieron llegar al 70% del total de establecimientos turísticos. Adicionalmente, las actividades de capacitación, asistencia técnica y de preparación de planes de desarrollo turísticos financiados por el Programa permitieron a SENATUR, generar los incentivos para el uso del SNRT.

El Programa reportó datos para dos de los indicadores de impacto, tanto al inicio de actividades, como al final. Ambos indicadores (volumen de empleo en el sector y proporción de turistas del total de visitantes) muestran resultados positivos. Sin embargo, no es posible atribuir este progreso al Programa debido a la falta de una medición más rigurosa.

²¹ Butler, R. W. (1980). The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources. Canadian Geographer, 24(1), 5-12.

²² Miossec, J. (1977). Un Modèle de L'Espace Touristique. L'Espace Géographique, 6(1), 41-48.

²³ Chadeffaud, M. (1987). Aux origines du tourisme dans les pays de l'Adour, du mythe à l'espace: un essai de géographie historique. Département de Géographie et d'épartement de Géographie et.

²⁴ <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=105231>

²⁵ <http://www.misiones.tur.ar/pdf/anuario-estadistico-2017.pdf>

d. Resultados imprevistos

Durante el análisis de los resultados del Programa, fue posible identificar varios resultados imprevistos positivos. Uno de éstos es la creación de una guía para la elaboración de planes de negocio en el sector turístico, la cual es una adaptación que los técnicos de SENATUR han realizado de una guía elaborada por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). El Programa financió planes de negocios, pero no tenía previsto desarrollar herramientas para las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, la recepción positiva de la inversión del Programa y el dinamismo del sector privado permitió avanzar con esta iniciativa.

A su vez, el entorno del Embarcadero de Villa Hayes, ha generado desde su inauguración (abril de 2018), más beneficios de los esperados. El objetivo de la inversión era desarrollar el turismo de la zona, pero el transporte de pasajeros regulares desde y hacia Asunción resultó ser un efecto no esperado. Desde diciembre de 2018, se encuentra en funcionamiento un ferry privado que opera diariamente pasajeros gracias al embarcadero (con capacidad para movilizar a más de 15,000 pasajeros y 3,200 vehículos livianos, por mes). Además, se ha producido un cambio en la percepción que los habitantes tienen del lugar, el cual, antes de la construcción del embarcadero carecía de cuidados y se había constituido en un sitio donde habitualmente se cometían prácticas delictivas. Con la instalación del embarcadero y la mejora y puesta en valor de su entorno, los vecinos ya no le dan la espalda al Río y esta área es ahora visitada por 4,500 personas cada fin de semana, de acuerdo con lo informado por la Municipalidad de Villa Hayes. Existe además un proyecto de construcción de un casino en la margen opuesta del Río Paraguay.

Asimismo, el Circuito Vivencial del Mundo Guaraní (CVMG), instalado en un área protegida administrada por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), ha permitido aumentar el poder de control que esta entidad realiza sobre los recursos naturales protegidos. Los técnicos de SENATUR reportan que en las primeras etapas de la selección de los terrenos y demarcación era constante escuchar el sonido de las motosierras talando árboles en la zona, sin embargo, desde la construcción del CVMG eso ya no sucede.

Clasificación de efectividad. De acuerdo con las directrices del Banco, la aplicación de los criterios de calificación indica que el Programa fue parcialmente satisfactorio con relación al criterio de efectividad. El objetivo específico 1 califica como satisfactorio, dado el cumplimiento de las metas, mientras que el objetivo específico 2 califica como parcialmente insatisfactorio. En términos de productos, el 99% de las metas fueron alcanzadas, ya que solamente un producto (Sistema Nacional de Estadística) no alcanzó²⁶ el 100% de lo previsto.

II.3. Eficiencia

Para la medición de la eficiencia del Programa se utilizó un análisis de costo – efectividad para evaluar en qué medida los costos asociados al logro de los objetivos del Programa fueron razonables.

Durante la preparación del Programa se realizó una evaluación económica en base a una simulación de escenarios con y sin proyecto. En el escenario sin proyecto, se asumió que el flujo

²⁶ La diferencia con las cifras de la Tabla 2 se debe a que en este análisis se han incluido los turistas domésticos.

turístico seguía su tendencia histórica (hasta el 2010), con una tasa de crecimiento del 4% anual para turistas internacionales y del 3% para turistas nacionales, manteniendo el gasto y la estadía constantes. En el escenario con proyecto, el Programa propuesto aumentaría las inversiones públicas y la inversión privada, generando nuevos productos y mejorando la calidad de los servicios ofrecidos. Bajo estos supuestos, el número de turistas receptivos y domésticos aumentaría (19% y 7 anual respectivamente). El análisis también asumió un incremento en la estadía y el gasto promedio. La evaluación económica también incluyó un análisis de sensibilidad con una proyección del flujo de beneficios a 13 años. Los resultados de esta evaluación ex ante muestran un VAN positivo de US\$11.3 millones (para una tasa de descuento de 12%) con una TIR de 21.3%. La misma evaluación, pero por área geográfica del proyecto resultó en una VAN positiva con una TIR de 23.4% para el Chaco Central y Húmedo y del 15% para el Lago Yguazú.

Dado que los datos de visitación del 2019 coinciden con la finalización de las obras principales financiadas por el Programa, es probable que los resultados asociados con los aumentos en el número de turistas, estadía y gasto turístico aún no sean evidentes. Por lo tanto, en consideración a que el análisis debe realizarse con relación a los beneficios efectivamente logrados, se optó por evaluar la eficiencia del proyecto mediante una Análisis de Costo – Efectividad ex post. Este análisis compara los costos por unidad de resultados del proyecto con los de un proyecto similar.

La infraestructura financiada por el Programa representa el 59% del total, incluyendo el cofinanciamiento. El cuadro muestra la distribución de las inversiones y los costos unitarios.

Inversiones en infraestructura del Programa

Proyecto	Monto Obras US\$	Monto Producto US\$	Costo x m2	Costo x Beneficiario
Centro de Interpretación Vivencial del Mundo Guaraní	1,854,481	3,011,434	903.2	20.48
Centro de Interpretación Interactiva del Gran Chaco Americano (CIIGCA)	2,065,735	3,032,578	987.2	28.78
Centro de Información y recepción de visitantes de Tte. Irala Fernández	201,885	397,357	967.5	2.88
Obras Embarcadero de Villa Hayes	392,944	452,944	958.2	121.30

Programa comparable. Entre 2008 y 2017 se ejecutó el Proyecto financiado por el BID en Guatemala “Programa de Desarrollo del Petén para la Conservación de la Biosfera de la Reserva Maya (GU-L1002”. El Programa buscaba disminuir el proceso de degradación de los recursos naturales y promover la puesta en valor del patrimonio cultural en la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Más específicamente, el objetivo del Programa fue el de promover la conservación de la RBM y las Áreas Protegidas del Sur (APS), a través del uso y manejo sostenible, participativo e incluyente de los recursos naturales, del patrimonio cultural, la actividad turística y la adecuada gestión ambiental, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población local de Petén. El PCR de este programa se ha utilizado como fuente para la comparación de los costos unitarios para el análisis.

El Componente 2 del GU-L1002, Puesta en Valor de Sitios Arqueológicos y Turísticos (US\$9,2 millones) tenía como propósito apoyar la protección y conservación del patrimonio cultural y natural, así como la implementación de actividades de turismo priorizadas por el Instituto Guatemalteco de Turismo - INGUAT y el Ministerio de Cultura y Deportes - MICUDE y que son parte de su estrategia de Desarrollo Turístico para el Petén y de la Estrategia de Conservación Participativa e Incluyente del Petén - ECPIP.

En el Componente 2 se preveía la construcción del “Museo de la Cultura del Mundo Maya” inicialmente previsto para 2013 y finalizando en 2016. También se incorporaban otras obras, tales como:

1. Diseño, construcción y equipamiento del Museo de la Cultura del Mundo Maya
2. Diseño de infraestructura Turística en Sayaxché
3. Estudio de factibilidad y Diseño de infraestructura turística en Mirador y su área de influencia
4. Construcción de infraestructura turística en Mirador
5. Diseño y construcción de la infraestructura turística del Parque nacional Yaxhá-Nakum-Naranjo
6. Plan de Desarrollo Turístico y diseño de la Infraestructura Turística básica en la Península de Tayasal
7. Construcción e instalación de la Señalización Turística del parque Nacional de Tikal

En esta parte ambos programas tienen objetivos similares y también fueron ejecutados en zonas que permiten algunas consideraciones similares para la comparación. También, muestra que este tipo de intervenciones enfrentan a grandes retos, por las zonas donde se realizaron y, a veces afectadas por la falta de continuidad de parte de los actores institucionales a cargo.

También en el programa GU-L1002 se recortaron alcances, no se terminaron algunas obras, en parte por problemas enfrentados por las firmas constructoras en la zona como las condiciones que se dieron con el PR-L1050, tal y como es descrito en el Informe de Evaluación Final²⁷. El costo previsto para el Componente 2 era de US\$9.2MM, aproximado a los US\$12MM del PR-L1050 y el costo por ejemplo para el Museo de la Cultura del Mundo Maya era de US\$5.729.200,00. El costo del centro de visitantes de Yaxhá - Nakum – Naranjo fue de \$US1.3 millones.

Comparación de Costo Unitario. Se tomaron los valores nominales y también se llevaron a VPN para ambas obras utilizadas como elementos de comparación entre los dos programas. En la tabla a continuación se muestran los valores nominales para las dos obras.

Costos anuales (En US\$ nominales) para los productos de museos

	AÑO					Total
		2016	2017	2018	2019	
Centro de Interpretación Vivencial del Mundo Guaraní PR-L1050		564,136	463,649	604,834	221,861	1,854,481
Museo de la Cultura del Mundo Maya GU-L1002	2012	2013	2014	2015	2016	Total
	999,172.48	999,172.48	999,172.48	999,172.48	999,172.48	4,995,862.40

²⁷ Tomando y ajustado del Informe Final de Evaluación del Programa Nacional de Turismo PR-L1050, SISTME, Martín Dellavedova.

Dado que los costos están expresados en US\$ nominales y dado que las obras se implementaron a lo largo de varios años, primero deflactamos todos los costos para obtener su valor real en el año base del programa (T_1) utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Paraguay.

$$\begin{aligned} & \text{Costo del año } T_x \text{ producido en el año } T_1 \\ &= \text{Costo del año } T_x \text{ producido en el año } T_x * \frac{\text{IPC en año } T_1}{\text{IPC en año } T_x} \end{aligned}$$

Además, para tomar en cuenta que el costo de cada programa se realizó durante varios años, calculamos el Valor Actual Neto (VAN) de los costos totales del programa en el año base del programa, aplicando una tasa de descuento del 12%. Dado que los programas tienen diferentes años base: 2013 y 2016, respectivamente, expresamos los costos de amagobos programas en términos de US\$ de 2016 utilizando el índice de IPC de Paraguay, para asegurar la comparabilidad. Para ver el detalle de los cálculos, ver Enlace Electrónico Opcional 1.

Finalmente, se calcula el costo unitario, con respecto a los productos del Museo, por ejemplo, donde se toman en consideración el número de turistas y el área (m²) total construida. Esto se puede ver en la siguiente tabla:

Comparación Costo-Efectividad

Producto	Programa	Índice CE (costo unitario)	Conclusión
Costo por turista	PR-L1050	US\$20.48	El costo unitario para este resultado es inferior, en un 81% menos de lo que se ha pagado en un Programa similar
	GU-L1002	US\$109.2	
Costo por m2	PR-L1050	US\$903.17	El costo unitario para este índice es inferior, con un (-50%) a lo que se ha pagado en un Programa similar
	GU-L1002	US\$1,793.92	

Análisis de Sensibilidad. El análisis anterior se basa en los costos reales de ejecución, comparando con los años y montos previstos, el costo total gastado en los años previos. Si se repite usando los valores actualizados, se tendría:

Comparación Costo-Efectividad con costos anuales para PR-L1050

Producto	Programa	Índice CE (costo unitario)	Conclusión
Costo por turista	PR-L1050	US\$ 19.76	El costo unitario para este resultado es inferior, en un 83% menos de lo que se ha pagado en un Programa similar
	GU-L1002	US\$117.1	
Costo por m2	PR-L1050	US\$ 871.80	El costo unitario para este índice está por debajo (+55%) de lo que se ha pagado en un Programa similar
	GU-L1002	US\$1,924.82	

Al tomar esto en consideración, se disminuyen ligeramente los indicadores para el PR-L1050, lo cual sugiere que los resultados no son sensibles al cambio de metodología. Ello nos permite concluir que atribuir costos al año de finalización conduce a una sobreestimación muy pequeña y es poco probable que afecte los resultados del análisis para ambos indicadores.

Complementariamente se hizo un análisis del valor agregado del gasto turístico en base a referencias de gasto turístico de otros países. Para los países de la OECD este valor agregado es de 83%, con un mínimo de 59%. Para los países de la región se reportan 40% para Chile y 79% para Barbados. En el caso de Paraguay, los datos del WTTC, indican que probablemente el valor agregado del gasto turístico es de hasta 141%. Utilizando el mínimo de la literatura (40%), las inversiones en el Chaco, se recuperan en los dos primeros años de funcionamiento, con base al número de visitantes reportado en el PMR. Para el caso del Lago de Yguazú, se requiere un número anual de visitantes de 10,000 turistas para recuperar la inversión en 10 años (con una tasa de descuento de 10%).

Periodo de ejecución. Como se describió con anterioridad, el ejecutor no pudo implementar el proyecto en los cinco años previstos inicialmente en el contrato de préstamo, ratificado en enero 2012. La ejecución del Programa requirió 9 años y dos meses. Las principales razones para las solicitudes de extensión del plazo de ejecución fueron: (i) imposibilidad de iniciar las obras debido a falta de estudios definitivos y problemas con los terrenos; (ii) cancelación de contratos de obras en ejecución, que requirió realizar nuevas licitaciones y liquidación de boletas de garantía; (iii) Unidad Ejecutora con poca experiencia en ejecución de obras; y (iv) dificultades de las empresas contratistas para implementar las actividades en lugares remotos del Paraguay (ver Tabla 3).

Clasificación de eficiencia. La evaluación de costo – efectividad, muestra la viabilidad de las inversiones de PRONATUR, con precios menores (por m² y por turista) a los de las obras de referencia. Esta evaluación se basa en datos comparables, ajustados por inflación y el tipo de cambio. En base a esto, y pese a los contratiempos en la implementación, la clasificación de la eficiencia es de excelente (4).

Tabla 3. Costos del Programa

Componente 1: Desarrollo de Productos Turísticos Estratégicos		Costo revisado del Componente \$8,057,339.86
--	--	--

Producto	Unidad de Medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
1.1 Circuito Vivencial del Mundo Guaraní en el Lago Yguazú creado	Circuito Operando	P	44,000.00	313,500.00	880,000.00	330,000.00						1,567,500
		P(a)	44,000.00	150,700.00	147,424.00	57,542.00	914,610.00	1,306,615.00	1,552,701.00	591,930.00	299	3,011,414
		A	0.00	82,370.00	82,942.00	66,446.00	684,305.00	752,906.00	982,171.00	359,975.00	299	3,011,414
1.2 Comunidades indígenas del Lago Yguazú capacitadas en la provisión de servicios turísticos	Comunidades capacitadas	P	9,000.00	32,010.00	153,010.00	66,110.00	33,110.00					293,240
		P(a)	9,000.00	40,210.00	19,149.00	52,738.00	0.00	2,000.00	120,000.00	197,340.00	9162	210,258
		A	0.00	0.00	16,006.00	4,500.00	1,759.00	909.00	0.00	177,922.00	9,162	210,258
1.3 Micro y pequeños empresarios locales del Lago Yguazú capacitados	Número de personas capacitadas	P	2,000.00	550.00	34,200.00	50,700.00	23,200.00					110,650
		P(a)	2,000.00	19,800.00	16,600.00	0.00	0.00			0.00		8,920
		A	0.00	0.00	0.00	8,920.00	0.00		0.00	0.00		8,920
1.4 Centro Interpretativo del gran Chaco Americano creado.	Circuito Operando	P	55,000.00	165,000.00	183,480.00	827,750.00	33,000.00					1,264,230
		P(a)	55,000.00	150,700.00	118,902.00	354,879.00	735,833.00	859,787.00	1,042,404.00	1,551,483	12,543	3,032,578
		A	0.00	66,433.00	71,033.00	66,446.00	526,440.00	461,689.00	464,916.00	1,363,078	12,543	3,032,578
1.5 Comunidades indígenas del Chaco capacitadas en servicios turísticos	Comunidades capacitadas	P	1,000.00	66,000.00	66,000.00	40,700.00	52,800.00					226,500
		P(a)	1,000.00		19,149.00	58,512.00	0.00	3,000.00	120,000.00	197,340.00	9162.00	209,710.28
		A	0.00	0.00	16,006.00	4,500.00	1,575.28	545.00	0.00	177,922.39	9,162.00	209,710.28

Producto	Unidad de Medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
1.6 Paradas estratégicas en ruta construidas para el tránsito turístico	Número de paradas estratégicas construidas	P		55,000.00	332,420.00	0.00						387,420
		P(a)			36,437.00	96,722.00	0.00	20,000.00	67,300.00	171,127.00		372,535.58
		A	0.00	20,358.00	21,158.00	0.00	83,980.58	72,980.00	2,932.00	195,948.00		397,356.58
1.7 Estación Turística de Chacoí creada	Estación Operando	P	204,000.00	346,995.00	228,250.00	1,977,250.00	0.00					2,756,495
		P(a)	204,000.00	150,700.00	225,015.00	669,684.00	0.00	0.00	0.00	0.00		350,857
		A	0.00	125,722.00	158,689.00	66,446.00						350,857
1.7 microempresarios capacitados para atender actividad turística	Número de personas capacitadas	P	3,000.00	18,755.00	133,000.00	148,400.00	115,400.00					418,555
		P(a)	3,000.00		30,788.00	5,500.00	30,000.00			0.00	400,000.00	407,954
		A	0.00	0.00	0.00	6,369.00	0.00	1,585.00	0.00	0.00	331,961.15	339,915.15
1.8 Proyectos fluviales de puesta en valor concluidos	Número de proyectos fluviales concluidos	P										0.00
		P(a)		300,973.00	226,795.00	73,012.00	119,700.00	246,454.00		6,893.00		453,113
		A		104,278.00	25,508.00	0.00	0.00	253,710.00	62,724.00	6,724.29		452,944.29
Componente 2: Fortalecimiento Institucional											Costo revisado del Componente 2,116,916.14	
Producto			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
2.1 Plan de marketing y planes operativos implementados	Planes	P	387,500.00	99,000.00	197,000.00	230,000.00	197,000.00					1,110,500
		P(a)	387,500.00	24,750.00	123,750.00	275,000.00	646,000.00	382,421.00		0.00		596,179
		A	0.00	0.00	0.00	153,758.00	56,579.00	385,842.00	0.00	0.00		596,179
2.2 Sistema de Centro de Información y Documentación Turística (CIRDTUR) desarrollado	Sistema de Centro de Información y Document	P	0.00	0.00	89,450.00	12,650.00	12,650.00					114,750
		P(a)	0.00	0.00	28,600.00	22,550.00	0.00	28,000.00	50,000.00	0.00	100,000	109,107
		A		0.00	0.00	0.00		\$0.00	9,107.00	0.00	98,000	107,107

Producto	Unidad de Medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
	ación Turística											
2.3 Sistema nacional de estadística implementado	Sistema nacional de estadística	P	5,000.00	118,800.00	122,100.00	99,000.00	99,000.00					443,900
		P(a)	5,000.00	91,300.00	95,060.00	137,687.00	99,000.00	109,169.00	73,503.00	0.00	100,000	406,028
		A	0.00	0.00	15,564.00	9,788.00	25,769.00	181,839.00	73,068.00	0.00	95,000	401,028
2.4 Funcionarios públicos capacitados	Número de funcionarios	P		74,800.00	80,300.00	52,800.00	52,800.00					260,700
		P(a)		236,524.00	91,252.00	174,435.00	36,301.00	50,500.00		0.00		148,341
		A		53,987.00	17,779.00	14,243.00	5,418.00	56,851.00	63.00	0.00		148,341
2.5 Gobernaciones y municipalidades atendidas con asesoría legal y hoja de ruta	Número de gobernaciones y municipalidades	P	30,000.00	229,900.00	251,900.00	362,560.00	61,160.00					935,520
		P(a)	30,000.00	19,360.00	67,954.00	35,530.00	2,714.00			0.00	312,128.14	336,441.14
		A	0.00	0.00	14,594.00	4,915.00	4,804.00		0.00	0.00	311,000	335,313
2.6 Sistema nacional de Registro Turístico implementado	Sistema nacional de Registro Turístico	P										0.00
		P(a)				0.00	0.00	20,000.00	30,000.00	0.00		0.00
		A		0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00		0.00
2.7 Sistema nacional de Calidad implementado	Sistema nacional de Calidad	P										0.00
		P(a)		19,800.00	109,800.00	66,000.00	248,600.00	60,000.00	200,000.00	237,600.00		297,000.00
		A		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	59,400.00	206,419.44		265,819
2.8 Planes de desarrollo turístico elaborados	Número de planes de desarrollo	P										0.00
		P(a)				41,250.00	0.00		200,000.00	223,820.00		223,820.00
		A			0.00	0.00			0.00	213,557.03		213,557.03
Otros Costos												1,629,744
Producto			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
Administracion y evaluacion		P	251,000.00	472,752.00	458,420.00	433,620.00	492,342.00					2,108,134
		P(a)	251,000.00	533,572.00	592,609.00	455,342.00	238,350.00	130,000.00	298,586.00	192,946.00	3954.00	1,629,744

Producto	Unidad de Medida		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
		A	0.00	467,902.00	297,411.00	207,888.00	128,072.00	145,074.00	202,938.00	176,505.08	3,954.00	1,629,744
Costo Total												11,711,041.30
Producto			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EOP 2020
Costo Total		P	991,500.00	1,993,062.00	3,209,530.00	4,631,540.00	1,172,462.00					11,998,094.00
		P(a)	991,500.00	1,738,389.00	1,949,284.00	2,576,383.00	3,071,108.00	3,217,946.00	3,754,494.00	3,370,479.00	947,248.14	11,804,000
		A		921,050.00	736,690.00	614,219.00	1,518,701.86	2,313,930.00	1,857,319.00	2,878,050.29	871,081.15	11,711,041.30

II.4. Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

El alineamiento del Programa a los planes sectoriales y nacionales, permiten incrementar la probabilidad de mantener los logros en el mediano y largo plazos. Sin embargo, al mismo tiempo, obstáculos encontrados durante la ejecución, pueden poner en riesgo el crecimiento de la visita de turistas a las zonas priorizadas por el Programa. En especial: (i) el mantenimiento y operación de la infraestructura construida; (ii) la realización de las nuevas acciones requeridas para diversificar la oferta turística; y (iii) continuar las capacitaciones de los sectores público y privado para mejorar la calidad de los controles y servicios públicos, así como de los servicios brindados a los turistas.

- (i) Mantenimiento de la infraestructura y museología del CIVMG y CIGCA. En el Chaco Central, con los retrasos en la culminación de las obras, el sector privado ya no parece tan interesado en gestionar el CIGCA y sus espacios, cómo se esperaba al inicio. No obstante, la SENATUR logró firmar un convenio de co – administración con la Intendencia de Filadelfia, para compartir los gastos. La intendencia de Filadelfia administrará el CIGCA, incluyendo la habilitación de espacios para venta de artesanías y atención a visitantes. De la misma forma la SENATUR ha firmado convenios con la Intendencia de Teniente Irala y de Yguazú, para la co – administración de la respectiva infraestructura. Sin embargo, debido a que no se conoce el flujo real de visitantes de los Centros, no es posible estimar los ingresos futuros y el costo de mantenimiento podría ser superior a los registrados. SENATUR ha presupuestado los gastos de mantenimiento en línea con los convenios (monto que asciende a aproximadamente a \$US 5,000 por mes) para financiar la seguridad, servicio eléctrico y mantenimiento de jardines exteriores de las tres obras descritas anteriormente.
- (ii) Para que haya continuidad en las acciones de capacitación a emprendedores, la SENATUR puede valerse de las alianzas establecidas con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y con el SINAFOCAL para continuar brindando capacitaciones en materia de gestión turística en los destinos. SENATUR ha firmado convenios con el SINAFOCAL para la capacitación y entrenamiento de prestadores de servicios turísticos, con un enfoque más amplio que el implementado con el Programa. SENATUR cofinancia la capacitación y ha generado por su cuenta, cursos en línea, especialmente orientados a hotelería, gastronomía y servicios directos a turistas.
- (iii) SENATUR junto con otras instituciones como el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y del Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) realizará el seguimiento a las comunidades brindando asistencia para la correcta provisión de los servicios turísticos. Además, SENATUR actuará como vínculo entre las comunidades y los Operadores Turísticos, para que estos últimos puedan ofrecer la visita a las comunidades dentro de sus paquetes. SENATUR será la encargada de controlar el cumplimiento del compromiso del municipio de Tte. Irala Fernández de brindar mantenimiento del camino que une la ruta Transchaco con la comunidad 20 de enero.
- (iv) Por último, la consultoría de Sistema Nacional de Estadísticas Turísticas midió el flujo turístico y el gasto por una única vez. A raíz de esto, SENATUR comenzó una alianza con

la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, la cual ahora incluye en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) unas preguntas especiales sobre actividad turística.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Según las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, la clasificación de la operación fue “B”. Durante la preparación se realizó una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que incluyó, entre otros, un análisis del marco legal e institucional, así como de los impactos directos e indirectos positivos y negativos. Esta EAE fue la base para el diseño de un Plan de Gestión Ambiental y Social, el cual fue incorporado a los dos componentes del programa y permitió asegurar recursos para las actividades de gestión, conservación, fortalecimiento de los valores culturales y de salvaguardias ambientales. La estrategia de SENATUR de designar a un funcionario del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) como especialista ambiental, permitió un adecuado seguimiento de las actividades. Al mismo tiempo, esta transferencia de conocimiento ha facilitado a SENATUR conocer de los procedimientos ambientales en general. SENATUR espera transferir a este profesional a su equipo permanentemente.

Las medidas de salvaguardias ambientales y sociales fueron implementadas en su totalidad²⁸. Es de resaltar la implementación del CVMG, que fue construido dentro una reserva natural. Esta reserva es administrada por la ANDE, con la que se llegó a un acuerdo para poner en valor los atractivos naturales. La construcción del CVMG permitió reducir la deforestación y generar alianzas con organizaciones locales para la conservación del sitio. La ANDE tiene previsto actualizar el plan maestro de la reserva en el año 2021.

El Programa también facilitó a la SENATUR establecer procesos integrales de planificación participativa para la implementación de las actividades que involucraban a comunidades indígenas. Tanto la capacitación, como el acompañamiento tuvieron en cuenta los usos y costumbres de las comunidades y se contó con la participación de hombres y mujeres de todas las comunidades involucradas.

Clasificación de sostenibilidad. El análisis de riesgos a la sostenibilidad de las inversiones resulta en una clasificación de satisfactoria (3). Los principales riesgos están asociados al funcionamiento de la infraestructura y el mantenimiento del equipamiento. En ambos casos SENATUR se ha hecho cargo y ha presupuestado los recursos para que la infraestructura funcione adecuadamente. Adicionalmente, se han firmado convenios con los municipios para compartir los gastos y se está buscando una coadministración para las dos obras más grandes. En el caso de la sostenibilidad ambiental y social, no existen riesgos para las inversiones del Programa.

²⁸ [Informe de Supervisión Ambiental y Social de ESG.](#)

Resumen de la clasificación de los criterios centrales:

Criterio	Valor propuesto	Descripción
Relevancia	4	Excelente
Efectividad	2	Parcialmente Insatisfactorio
Eficiencia	4	Excelente
Sostenibilidad	3	Satisfactorio
Clasificación total	Parcialmente Satisfactorio	

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1. Desempeño del Banco

De acuerdo con las guías de preparación de PCR, el desempeño del Banco se mide a través de dos dimensiones: (i) calidad del diseño; y (ii) calidad de la supervisión. Con relación a la dimensión de diseño, esta evaluación encuentra el desempeño del Banco “satisfactoria”, considerando que el Programa se encontraba perfectamente alineado a la EBP y el plan de desarrollo turístico del Paraguay. Adicionalmente, la lógica vertical y estrategia de implementación fueron validadas durante la implementación y los supuestos para alcanzar los resultados esperados, se cumplieron. El liderazgo del Banco y la transferencia de conocimiento durante la preparación del Programa, permitió a SENATUR gestionar exitosamente la primera inversión pública en el sector. Sin embargo, los trabajos preliminares para iniciar la construcción de los centros de Filadelfia e Yguazú, de lejos las actividades más complejas del Programa, no fueron las adecuadas. Los terrenos identificados tuvieron que ser reevaluados durante la ejecución y las estimaciones de tamaño de ambas obras se incrementaron sustancialmente.

La dimensión de calidad de supervisión, también se califica de satisfactoria, teniendo en cuenta la ejecución de todos los fondos del préstamo y la mejora en la calificación del Programa, sobre todo en su última etapa. Durante los 10 años de implementación, el Banco apoyó a la SENATUR con consultorías, estudios y apoyo en la planificación para avanzar en la ejecución de las actividades. Adicionalmente, el Banco ofreció capacitación y asistencia técnica en el uso de las políticas de adquisiciones y procedimientos financieros, para facilitar la ejecución del Programa. La experiencia en la implementación del Programa fue utilizada en el diseño y la implementación de otras operaciones de préstamo del Banco (i.e. Nicaragua (NI-L1039 PCR), Bolivia (BO-L1182). Sin embargo, el retraso inicial en la ejecución de las actividades requería de un mayor impulso, especialmente en una agencia pública con poca experiencia en la implementación de proyectos de inversión pública.

III.2. Desempeño del prestatario

Las guías de preparación de PCR del Banco indican varias formas de evaluar el desempeño del prestatario (que incluye a la agencia ejecutora, SENATUR, y a otros Ministerios, como el Ministerio de Hacienda). Esta evaluación encuentra que el desempeño del prestatario fue satisfactorio. SENATUR cumplió a cabalidad con las cláusulas del contrato y facilitó el diálogo y coordinación con gobiernos locales y beneficiarios. El profundo conocimiento del sector por parte de SENATUR y su estrecha colaboración con el sector privado, fueron claves para adelantar en

la ejecución de las actividades. SENATUR realizó todos los esfuerzos para asegurar los terrenos identificados durante el diseño para las obras de infraestructura, pero en dos casos no fue posible (embarcadero Chaco'i y Pira Renda). El esfuerzo en la definición de estas actividades no permitió avanzar adecuadamente con las acciones de fortalecimiento (Componente 2), lo que afectó, sobre todo, la recolección de información para la medición de indicadores de impacto y resultado; y la estructuración de un sistema de seguimiento y evaluación de variables del turismo nacional importantes para el proyecto.

El compromiso del Gobierno con el proyecto se manifestó durante la ejecución a través de la asignación de presupuesto y personal. Asimismo, SENATUR logró comprometer recursos y apoyo de varios ministerios y gobiernos locales, para asegurar la implementación de actividades que vieron reducido su presupuesto (por ejemplo, capacitación y preparación de planes de desarrollo municipal). La selección del equipo de la primera Unidad Ejecutora, a pesar de tener un alto nivel técnico, no priorizó el conocimiento de gestión de proyectos y procesamiento de contratos, principal debilidad de SENATUR, al ser este su primer proyecto de inversión pública. No obstante, la experiencia adquirida en la implementación de PRONATUR, permitió a SENATUR gestionar exitosamente otros proyectos de inversión pública (i.e. Rutas Jesuíticas con FONPLATA) y de donación (i.e. PR-T1222).

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación del Programa muestra que las actividades implementadas contribuyeron a alcanzar los objetivos, con cambios mínimos con relación al diseño. La mayor diferencia entre los resultados y el diseño es el tiempo de implementación. Las actividades realizadas permiten diversificar la oferta turística; generar el incentivo necesario para permanecer en Paraguay y de esta manera contribuir al desarrollo nacional a través de un mayor gasto de los turistas. Esta evaluación destaca la coordinación realizada por SENATUR y las múltiples alianzas realizadas para alcanzar las metas.

Si bien no fue posible verificar el cumplimiento de uno de los indicadores de impacto (aumentar el ingreso en las áreas de intervención del Programa), debido a la falta de datos (las encuestas de hogares de Paraguay no analizan la renta percibida en los hogares por turismo), el incremento en la llegada de turistas en las áreas de intervención junto al aumento del gasto diario por turista receptivo permite inducir un aumento en el gasto turístico, que se debería reflejar en el aumento del ingreso en las áreas de intervención.

Por otro lado, el incremento en la capacidad de la administración pública para regular la oferta turística se ve reflejada en el aumento en la cantidad de establecimientos turísticos registrados y categorizados en las áreas de intervención, en un Sistema Nacional de Calidad implementado y en gobernaciones y municipalidades atendidas con asesoría legal, hoja de ruta y siete (7) Planes de Desarrollo Turístico (PDT) elaborados (tres para departamentos (Alto Paraná, Boquerón y Misiones), y 4 para municipios (Filadelfia, Santa Rosa de Lima, Villa Hayes e Yguazú)).

En la Tabla 4 se presentan los principales hallazgos y recomendaciones de esta evaluación.

Tabla 4. Conclusiones y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
1. Dimensión Técnico-Sectorial	
1.1 La falta de factibilidad de la ETFC llevó a la cancelación del producto, afectando la capacidad del Programa de lograr sus objetivos de desarrollo del turismo fluvial en el Río Paraguay.	1.1 Las obras civiles planificadas en el diseño deberían contar con un estudio de prefactibilidad técnica, legal, económica, social y ambiental, para evitar problemas durante la ejecución. Esto requiere de la asignación de fondos antes de la elegibilidad del préstamo.
1.2 Este Programa ha requerido la realización de consultorías importantes, varias de las cuales, por el nivel de especialistas necesario, fueron ejecutadas por empresas y consorcios extranjeros. De éstas, un número importante no contaron con representantes locales que pudieran actuar como nexo con la SENATUR, ralentizando las tareas y dificultando la comunicación.	1.2 Aquellas consultorías que insumen montos presupuestarios considerables, y que son ejecutadas por firmas extranjeras, necesariamente deberían contar con un representante local, el cual se dedique de forma parcial o completa a dar seguimiento a las acciones de la consultoría y se constituya en nexo entre el ejecutor y las empresas consultoras contratadas para tal fin. Además, la participación de consultores nacionales genera capacidades locales que quedan disponibles para futuras operaciones.
1.3 Un indicador de impacto y otro de resultados no se pudieron medir debido a la complejidad en la recolección de datos y poca experiencia en el Ejecutor.	1.3 La identificación de indicadores debe tomar en cuenta la información disponible y solamente proponer recolección complementaria de datos para muestras pequeñas. El costo y complejidad de la recolección constante es una limitante en el diálogo con los socios en la implementación.
2. Dimensión Organizativa y Administrativa	
2.1 El sistema de contrataciones de la SENATUR requiere de numerosas revisiones externas al Programa para aprobar una actividad. Algunas de estas revisiones tomaron más tiempo del esperado, resultando en el retraso del inicio de los procesos de adquisiciones y/o aprobación de productos.	2.1 Uno de los resultados no esperados de este Programa es la mejora de los procesos administrativos en materia de adquisiciones de la SENATUR, el cual permite eliminar cuellos de botella y agilizar los procesos, repercutiendo positivamente en el cronograma de las actividades y en el presupuesto. La implementación del Programa permitió a la SENATUR reducir los pasos necesarios para la aprobación de los productos, contratando personal especializado.
2.2 El desempeño de los primeros equipos de coordinadores no fue el esperado, lo que resultó en un alto recambio de coordinadores desde el inicio del Programa. La SENATUR dedicó importantes recursos para completar los equipos.	2.2 El proceso de selección del equipo de la UEP no debe contemplar sólo la experiencia, sino que se debe validar el desempeño de los candidatos en cada una de las posiciones anteriores, a través de las referencias presentadas.
2.3 El equipo de la Unidad Ejecutora no siempre contó con el equipo de especialistas financieros adecuados. En ciertos momentos de la ejecución, se requiere más de una persona, especialmente cuando el número de pagos y ajustes en la planificación financiera se convierten en cuellos de botella.	2.3 El equipo de especialistas financieros debe participar en todas las actividades e incrementarse adecuadamente. El presupuesto y la gerencia de proyectos debe incrementar el número de personal para no retrasar las actividades. De la misma forma, los reemplazos de especialistas financieros deben planificarse para no dejar vacíos que podrían resultar en retrasos innecesarios.
3. Dimensiones relacionadas con los Procesos y Actores Públicos	
3.1 La alianza establecida entre la SENATUR y SINAFOCAL ha demostrado un gran potencial para la realización de trabajos conjuntos relacionados a la capacitación y el fortalecimiento de las aptitudes	3.1 Sería deseable que estos dos actores firmaran un convenio de trabajo conjunto que permita dar continuidad a las acciones de capacitación y asistencia técnica a emprendedores y empresas relacionadas con la actividad turística. Esto permitiría

Hallazgos	Recomendaciones
laborales en el ámbito de la prestación de servicios turísticos.	mejorar las aptitudes de los prestadores de servicios turísticos ubicados en regiones con escasa o nula tradición turística.
3.2 La creación de consejos de turismo en las localidades beneficiadas demuestra la voluntad de los actores locales en involucrarse con el destino turístico, aunque esto se ha visto entorpecido por los retrasos en las obras, ya que, a diferencia de ASYSTUR (en Yguazú), CONTURFIL (en Filadelfia) ha tenido serios problemas para continuar sus acciones durante el 2019.	3.2 Para garantizar la apropiación de los productos del programa por parte de los actores locales, se requiere incluirlos en el proceso de toma de decisiones de forma más activa, organizar talleres participativos y mantener un contacto permanente para conocer su realidad y necesidades.
3.3 El impacto de este Programa, en gran parte, depende de la creación de capacidades en los actores clave, sobre todo de proveedores de servicios turísticos relacionados con el CVMG y el CIGCA. Sin embargo, la ejecución del Programa ha estado sesgada hacia la construcción de las obras civiles, dejando en un segundo plano la creación de las capacidades locales necesarias.	3.3 En aquellas iniciativas que incluyen importantes obras civiles, se debe tener especial cuidado en no sólo priorizar a las construcciones (por presentar resultados visibles) sino también a las actividades de creación de capacidades conexas, para fortalecer al sector privado y crear un ecosistema que contribuya a evitar la creación de “elefantes blancos” que no puedan ser administrados y mantenidos correctamente.
3.4 El Programa ha requerido de la participación de actores locales, para lo cual se ha sensibilizado a la población y explicado los beneficios que traería el turismo una vez finalizadas las obras del CIGCA. Sin embargo, con el retraso de las obras el interés del sector privado por administrar la infraestructura no ha sido el esperado.	3.4 Las expectativas que se generan en la población meta deben ser tratadas con sumo cuidado, ya que expectativas demasiado optimistas pueden generar en el futuro la decepción de los beneficiarios, mientras que expectativas pesimistas podrían llevar a que los beneficiarios no logren una correcta preparación para hacer frente al flujo de turistas generado por el Programa. Para esto es necesario el acompañamiento permanente por parte de los técnicos del Programa y la comunicación constante del avance de las actividades.
4. Dimensiones Fiduciarias	
4.1 Los contratos de obras requieren de un seguimiento específico y especializado. El diseño y construcción están sujetos a órdenes de cambio, adendas y modificaciones. Las primeras unidades ejecutoras de Pronatur tomaron mucho tiempo para gestionar adendas y órdenes de cambio y para gestionar los contratos de las empresas consultoras.	4.1 La experiencia del ejecutor en la contratación y administración de obras de infraestructura es importante para gestionar estos cambios. Adendas y órdenes de cambio son regulares en obras de infraestructura, pero pueden resultar en trámites complejos para instituciones que no tienen experiencia en estos trámites. Las Agencias Ejecutoras deben contratar al equipo de la Unidad Ejecutora tomando en cuenta el tipo de contratos que se administrarán, y no tanto en función del tema sectorial.