

Paraguay.

“Programa de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza Focalizada”

DISPOSICIONES TECNICAS Y FINANCIERAS

1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO

1.1. Situación Económica y Social

En Paraguay, los últimos veinticinco años se han caracterizado por un bajo crecimiento económico (alrededor del 2%) y la expansión de la pobreza y la desigualdad. Ello se ha debido, por un lado, a los varios problemas estructurales de la economía paraguaya, una economía pequeña basada en la agricultura (27 % PIB) y en el comercio de triangulación (25% del PIB), con de escasa diversificación de los productos para la exportación (principalmente, soja y algodón) y muy vulnerable a cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas externas de interés), y en el que un sector público con alto nivel de ineficiencia es el principal oferente de empleo. Las dos empresas binacionales, la hidroeléctrica Itaipú (de propiedad compartida con Brasil) y Yacyretá (de propiedad compartida con Argentina) son otra fuente de riqueza (contribuyeron al fisco el 5% del PIB en 2004). Otro factor que ha influido en el lento crecimiento ha sido precisamente el impacto de los choques exógenos: la crisis internacional (1995-1998) que en Paraguay provocó una crisis bancaria y la caída de los precios internacionales de dos rubros principales de exportación (soja y algodón) entre 1998-2002. En 2002 se produce una nueva crisis, caracterizada por una alta inflación (14,6%), que provoca una caída del PIB per cápita desde 1,224 USD en 2001 a 981 USD (menos del 50% de la media en Latinoamérica). Gracias en parte a la recuperación de la economía de la región, en los últimos tres años el país ha logrado relanzar el crecimiento y reducir la inflación, aunque habrá que esperar hasta 2007 para recuperar el nivel de PIB per cápita de 2001. Bajo los auspicios del FMI (un acuerdo Stand-by estuvo en vigor entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005), el gobierno ha avanzado en una serie de reformas con miras a crear las condiciones para la estabilidad macro económica, plantear las bases para un crecimiento sustentable, reestablecer el equilibrio fiscal y resolver los atrasos de la deuda pública.

Como resultado, la pobreza en Paraguay ha crecido hasta alcanzar niveles preocupantes. Según los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2004¹, el 39,2% de la población total (cerca de 2.232.000 habitantes) vive en condiciones de pobreza², y el 17,1% (cerca de 975.000 habitantes) en condiciones de pobreza extrema. La pobreza en el área rural afecta al 40,1 % de la población, y en el área urbana, al 38,4%.

Por su parte, en el transcurso de los últimos años, se ha verificado una tendencia de concentración del ingreso; mientras que en 1990 el índice Gini arrojó un valor de 0,447, en 2004 se incrementó a 0,522³. Un hogar perteneciente al quintil de mayores ingresos percibe ingresos familiares que en promedio superan 11 veces al percibido por los hogares del quintil más pobre de la distribución de los ingresos. Existe igualmente una estrecha relación entre educación y pobreza. Los datos más recientes -correspondientes al año 2004- siguen constatando que el analfabetismo entre los no pobres alcanza al 3,9 %, dicho índice se incrementa al 6,8 % entre los pobres no extremos y llega al 9,7 % entre los pobres extremos. La situación es más crítica en el sector rural, donde el analfabetismo se ubica alrededor del 12 % entre los pobres, extremos y no extremos.

¹ Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo (DGEE), Encuesta Permanente de Hogares 2004. Ejecutada entre los meses de setiembre a diciembre de 2004.

² Ingresos inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total pero mayores al costo de una Canasta Básica de Alimentos (la Canasta Básica de Alimentos es uno de los componentes de la Canasta Básica Total).

³ Dirección General de Encuestas, Estadística y Censo (DGEE), Encuestas de Hogares 1994 y 2004.

Para más detalles, véase el Anexo 1, que contiene cuadros con los principales indicadores macroeconómicos y sociales, así como el escenario de mediano plazo (proyecciones hasta 2010) preparado por el Gobierno y el FMI.

1.2. Política y Estrategia de Desarrollo del País Beneficiario

Al asumir la administración del Ejecutivo en agosto de 2003, el Gobierno estableció 4 objetivos estratégicos⁴ para el desarrollo del país: recuperación de la confianza en las instituciones; crecimiento económico sostenible con responsabilidad social, fiscal y medioambiental; reducción de la pobreza y de la desigualdad; y participación de la sociedad civil. En coherencia con lo anterior, a fines de Noviembre de 2004, se presentó un nuevo documento de estrategia para la acción de Gobierno 2003-2008 titulado Plan de Crecimiento Económico con Equidad: Paraguay 2011. Este Plan cuenta con líneas de acción que derivan de las pautas del nuevo modelo, y que dan lugar a una amplia agenda de programas y medidas. Dichas líneas de acción son: reforma y modernización de la administración pública; entorno económico confiable y previsible; crecimiento económico sostenible; igualdad de oportunidades en educación para mejorar el capital humano; obras públicas y construcción de viviendas; proyección externa e inserción internacional; y combate a la pobreza y exclusión social.

1.3 Políticas Sectoriales

En los últimos años, la reducción de las desigualdades y de la pobreza se ha convertido en un tema progresivamente relevante para el gobierno paraguayo, proceso iniciado en el año 2001 con la elaboración de la ENREPD, y seguido desde el 2003 por el actual gobierno con la creación del Gabinete Social, de la Dirección del Plan de la Estrategia de Pobreza (DIPLANP), la elaboración del Plan de la Estrategia, la creación del Fondo de Equidad Social, y, más recientemente, la reestructuración del Gabinete Social y la versión definitiva de la “**Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza**”⁵ que incorpora y ajusta los contenidos de la ENREPD y del Plan de la Estrategia en un único documento. En este documento son retomados: la noción multidimensional de la pobreza que coincidentemente los dos textos precedentes asumieron, la consecución de los Objetivos del Milenio, y los principales criterios a partir de los cuales se prevé diseñar y ejecutar los programas y los proyectos de la Estrategia, referidos a: i) la adopción de un sistema único de focalización; ii) la integralidad (implementación coordinada de los programas); iii) la aplicación de un sistema compartido de monitoreo y evaluación; y iv) la promoción de la participación autogestionaria de los sujetos beneficiarios, en la condición de ciudadanos autónomos.

Los ejes estratégicos de intervención de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza son: a) Protección Social, conformada por áreas específicas de acción, tales como la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la vivienda y el apoyo familiar; b) Promoción Social, cuyas áreas específicas son la creación de nuevas organizaciones integradas por pobres, el mejoramiento de la capacidades de tales organizaciones (en lo relativo a la generación de demandas, la negociación, la mediación y la autogestión), la infraestructura comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales; y c) Inclusión Económica, integrada por áreas específicas vinculadas al acceso al empleo, al mejoramiento del ingreso, al incremento de

⁴ Plan de Gobierno 2003-2008

⁵ La presentación oficial de la Estrategia se hará con la firma de un Decreto del PE a fines de abril de 2006

activos (tierra y capital), al acceso al mercado y a las cadenas productivas, y a la formación de empresas asociativas (cooperativas). Para más detalles, véase el Anexo 2.

1.4 Finanzas Públicas

Situación fiscal actual

Las finanzas públicas se caracterizan en Paraguay por una histórica baja presión tributaria (alrededor del 10% del PIB), en cierta medida contrarrestada por la contribución de los royalties y compensaciones de las dos empresas binacionales. Por el lado de la asignación de recursos, llama la atención la rigidez del gasto, con una alta participación del pago por servicios personales. Existe un fuerte desequilibrio entre gastos corrientes y de capital (inversión); en los últimos años, esa relación ha sido de 80:20. Los gastos sociales han aumentado su peso relativo y suponen actualmente el 40% de los gastos totales (liderados por los gastos en educación, seguidos de los gastos de seguridad social- jubilaciones y pensiones- y los gastos de salud). El nivel general de ejecución es bajo (81,4% de media 2000-2005). Finalmente, la deuda externa representa en el periodo 2003-2005 el 4,5% del PIB y el 20,5% de las exportaciones

El área de mayor preocupación en el país, en el último quinquenio ha sido el deterioro de las cuentas fiscales y el incumplimiento del pago de la deuda pública. Las medidas administrativas --tanto en mejorar la gestión tributaria como lograr una mayor disciplina por el lado del gasto--, la aplicación de las nuevas leyes--adecuación tributaria, nuevo código aduanero, reforma del sistema de pensiones y la reprogramación del pago de la deuda interna han permitido revertir la situación fiscal. Por primera vez en una década en 2004, se logra un 1,6% de superávit global (Administración Central) y de 2,8% de superávit corriente, gracias al incremento de la recaudación del orden del 34% y el control de los gastos (con tasas de crecimiento del 11%, bastante inferior a las tasas de crecimiento de años anteriores) Ambos aspectos contribuyeron al buen cumplimiento de los compromisos contractuales de la deuda pública externa, así como a esfuerzos a mantener un bajo nivel de financiamiento por deuda flotante. Se estima que en 2005 se haya reproducido esta situación, con un superávit del 1,7%.

El presupuesto aprobado por parte del Congreso para el Ejercicio Fiscal 2006, implica riesgos preocupantes para el saldo de la Administración Central debido a que se halla presupuestado un déficit del orden del 2,3% del PIB.

Gestión Financiera

Las restricciones en la programación, ejecución y evaluación presupuestaria no son de carácter legal si no de procedimiento. En primer lugar, la sostenibilidad fiscal es una preocupación, por una parte, por el alto nivel de gastos rígidos (salarios, transferencia para cubrir déficit del sistema de jubilaciones del sector público y pago de la deuda pública, que suponen el 70% del presupuesto), y, por otra, por la baja presión tributaria y escasa posibilidad del Tesoro de acceder a otras fuentes de financiamiento.

En segundo lugar, las diferentes etapas del proceso presupuestario adolecen de deficiencias. La elaboración del presupuesto ha mejorado mucho con el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP) pero la ausencia de planificación, que priorice objetivos y defina metas e indicadores de resultados controlables, sigue siendo un obstáculo. La etapa

de aprobación por el Congreso genera una gran incertidumbre en los resultados por la politización del proceso que dura cuatro meses y agrava las distorsiones del presupuesto.

Una vez aprobado el Presupuesto, el Plan Financiero constituye el manual de referencia para la elaboración de la programación de caja trimestral y mensual y sirven a su vez de base para establecer los topes de caja que son aprobados por el Consejo de Ministros. El presupuesto poco realista termina sujeto a la disponibilidad del flujo de caja, dificultando la planificación de gastos por las entidades. Esto, junto con la débil capacidad de gestión de las propias entidades, hace que el nivel de ejecución presupuestaria sea bajo, excepto para los gastos rígidos. La etapa de control y evaluación es la más débil. Si bien el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ha mejorado el control de los entes de la Administración Central, falta mucho por mejorar el sistema de control (auditorías internas y control ex post por la Contraloría General de la República).

Diagnósticos y Reformas de Finanzas Públicas

En agosto de 2004 se presentó el informe “Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública” (con siglas CFAA en inglés) elaborado conjuntamente entre el Banco Mundial y el BID en 2002 y 2003. En el Plan de Gestión del Ministerio de Hacienda (a partir de agosto de 2003) se incluyeron las recomendaciones del CFAA y varias de estas han sido implementadas⁶. En Junio de 2005 el Banco Mundial realizó un “Análisis del Gasto Público” que contiene recomendaciones referentes al proceso presupuestario, gasto social, gasto en infraestructuras y empleo público. En el marco de las negociaciones con el FMI sobre el acuerdo Stand-by 2006-2009 se ha negociado igualmente una agenda de reforma estructural que contiene medidas para la mejora de la planificación, la administración de ingresos y el control de gastos. Las autoridades y los donantes han discutido sobre la posibilidad de realizar un diagnóstico utilizando una metodología standard común (de tipo *Public Expenditure and Financial Accountability* -PEFA), que permita reducir el número de ejercicios y aportar una visión de conjunto.

La Autoridad Fiscal viene desarrollando un plan de acciones para evitar el déficit fiscal, y que consisten básicamente en: (i) Superar la recaudación tributaria presupuestada en nivel equivalente al 0,25 por ciento del PIB; (ii) Aplicar estrictamente el Plan Financiero; y (iii) Limitar el gasto de capital a niveles de financiación prudentes, para lo cual ampliará la cobertura del monitoreo que realiza la UCIP del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, no existe un plan de reformas amplio que integre de manera coherente todas las iniciativas. Sin embargo, algunos aspectos requieren una atención urgente. Una primera tarea sería simplificar la programación presupuestaria, poniendo énfasis en la planificación de actividades, el presupuesto plurianual y la coordinación entre las entidades y el Ministerio de Hacienda. Una segunda tarea debería apuntar a la definición previa entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mecanismo y las restricciones de recursos para la aprobación presupuestaria. Una tercera tarea apuntaría hacia una ejecución presupuestaria sobre la base de un presupuesto realista que asegure el cumplimiento de la planificación, evite la incertidumbre en la transferencia de recursos y simplifique los trámites en la reasignación de recursos y utilización de recursos propios (FF30), asegurando la transparencia. La cuarta tarea para mejorar la gestión sería fortalecer las unidades de control de la gestión por resultados y

⁶ A partir de Agosto de 2003, las acciones de la nueva administración estuvieron enfocadas hacia la solución de los problemas financieros del Estado, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, el mejoramiento del ambiente de control y el impulso de la transparencia de la gestión pública.

las unidades de seguimiento de la ejecución presupuestaria, poniendo énfasis además en el desempeño de los recursos humanos. La última tarea debería incluir el mejoramiento de la auditoría y el control interno, incluyendo a todos los entes descentralizados y los municipios bajo el sistema del SIAF.

Priorización del Gasto Social

El gasto social sigue siendo una asignatura pendiente ya que la disciplina fiscal, por la rigidez y baja presión tributaria, obliga a emplear como variable de ajuste la ejecución del gasto social y de inversión de capital (incluidas las infraestructuras sociales, como las de saneamiento). Como parte del seguimiento al cumplimiento de los objetivos del milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha iniciado un proceso de monitoreo de la ejecución presupuestaria de los gastos sociales. Con el fin de mejorar la calidad de gasto social, el gobierno ha creado el Fondo de Equidad Social (FES), un mecanismo para la orientación prioritaria de la asignación y ejecución de los recursos financieros en el Presupuesto General de la Nación (PGN) hacia las metas y los compromisos asumidos a nivel nacional (Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza) e internacional (ODM), como también la promoción de la transparencia y eficiencia del gasto social mediante la aplicación de un sistema de seguimiento y evaluación de resultados e impactos. El FES pretende lograr la coordinación interinstitucional a nivel de Gobierno Nacional para trabajar en la Lucha por la Reducción de la Pobreza,

El FES depende directamente de la Presidencia de la República. El Consejo Nacional del FES está integrado por un representante con rango de Ministro o Vice Ministro de las siguientes instituciones: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Mujer, DIPLANP, Gobernaciones y Municipios. La Presidencia del Consejo y la administración del FES serán ejercidas por el Ministerio de Hacienda y la Dirección Ejecutiva estará a cargo de la DIPLANP. A la SAS le corresponderá la ejecución del Programa "Red de Protección y Promoción Social" y administrar la herramienta de focalización de beneficiarios de programas orientados a reducir la extrema pobreza (IPG – Índice de Priorización Geográfica para Inversiones Sociales en Pobreza).

Para más detalles, véase el Anexo 1, 2 y 3.

2. DESCRIPCIÓN

2.1. Objetivos

Se propone un Programa de Apoyo Presupuestario General para afianzar el proceso de implementación de la Red de Protección Social, correspondiente al eje estratégico protección social de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, iniciado por el Gobierno del Paraguay.

2.2. Resultados Esperados y Principales Actividades

El presente Programa aportará recursos adicionales que aliviarán las limitaciones fiscales para acompañar la ampliación de la Red de Protección Social a los 64 municipios con mayores índices de pobreza en el país.

En una primera fase, correspondiente a los dos primeros años del Programa, las intervenciones se desarrollarán en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Canindeyú, donde está concentrado el 75 % de los totales de los hogares y de la población pobre. Cabe mencionar que estos Municipios precisamente fueron seleccionados para la puesta en ejecución de la Red Protección Social, destinada a combatir la extrema pobreza.

Por otro lado el Programa fomentará las reformas en la gestión de las finanzas públicas y la planificación presupuestaria. El componente de AT y apoyo institucional, aportará elementos complementarios para el proceso de reforma.

Las principales actividades son: transferencia de recursos al tesoro (el apoyo presupuestario); la puesta a disposición de la Asistencia Técnica y el refuerzo de capacidades; y una activa participación en el dialogo con el Gobierno en los principales ámbitos relacionados al programa.

2.3. Beneficiarios y Socios del Programa

Este proyecto fomenta y acompaña la política del Gobierno, que busca más focalización y priorización del gasto, a través de la red de protección social la cual se focaliza en los Municipios con mayor concentración de pobreza. En ese sentido nuestro proyecto tiene como beneficiarios preferentes: los territorios en los que se focalizará la implementación de la Red de Protección Social y que comprenderán prioritariamente los 64 Distritos (o Municipios) de mayor incidencia de pobreza, en los que están localizados 71.533 hogares y 321.230 personas de la población sumida en la pobreza.

Son beneficiarios igualmente el Gabinete Social, en tanto instancia de Coordinación General de la Red de Protección Social, la DIPLANP, en tanto coordinadora ejecutiva del Fondo de Equidad Social; la SAS, instancia ejecutora de los principales programas destinados a revertir la extrema pobreza, y el Ministerio de Hacienda, como institución rectora de la arquitectura fiscal del país.

Además de estas entidades que integran el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, también son beneficiarios, en tanto cumplen roles importantes en el programa los Municipios y las Gobernaciones -principales instancias de gobierno local existentes en el país-, en lo referente al sistema de identificación y registro de las familias pobres, y a los procesos de rendición de cuenta de los resultados de los programas que se ejecuten en el marco de la Red de protección Social. Finalmente, las ONGs desempeñan tareas significativas, especialmente, en las áreas de la promoción social, y del monitoreo y de la evaluación.

2.4. Riesgos e Hipótesis

Los riesgos que pesan sobre la economía de Paraguay están ligados especialmente a las consecuencias financieras de la elevada volatilidad del producto agrícola (dependiente del clima), de los precios internacionales de los productos de exportación y de los términos de intercambio. Además, el marco político se caracteriza por un poder Legislativo altamente influyente en las etapas de aprobación y ejecución del presupuesto, lo que reduce la capacidad del Ejecutivo de planificar la gestión fiscal. La ineficiencia de la Administración Pública es otra fuente de riesgo.

El programa PAPLP reposa sobre las hipótesis siguientes: el país no sufre choques externos de gran magnitud; la coordinación entre el poder legislativo y el ejecutivo mejora permitiendo un mejor control de los gastos del Estado; el país avanza en el cambio del modelo productivo de monocultivo y mercado de triangulación, la estabilidad macroeconómica continúa estando entre las prioridades del gobierno y se alcanza en el marco de un acuerdo con el FMI; la obtención de mayor recursos tributarios y la disciplina en la gestión de la deuda permite aumentar la sostenibilidad fiscal; la puesta en práctica de reformas en la gestión de finanzas públicas permite aumentar el desempeño del gobierno en el ámbito de la reducción de la pobreza; el Poder Judicial garantiza el cumplimiento imparcial de la ley generando así un entorno propicio para las nuevas inversiones; las leyes aprobadas (Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otras) no son flexibilizadas debido a la presión de grupos sectoriales y políticos; se renuevan los esfuerzos en el ámbito de la reforma de la Función Pública fomentando así un servicio civil basado en los méritos de eficiencia e integridad de la persona.

Con el fin de contribuir a la estabilidad financiera de Paraguay, el programa aportará fondos al presupuesto del Estado y apoyará las reformas de finanzas públicas en coordinación con los otros donantes. Se espera que el Gobierno y los donantes construyan progresivamente un marco de concertación formal para la evaluación continua de las finanzas públicas y de los esfuerzos en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Esta coordinación permitiría al Gobierno gestionar más eficientemente los diversos apoyos.

2.5. Temas Transversales

El escenario primordial de la protección social es La Familia, entendiendo que es la institución social que, en condiciones normales, se encarga de realizar las funciones básicas de la protección social.

Al tener la pobreza características y efectos diferenciales en hombres y mujeres, en todos los aspectos, como la salud, la educación, el empleo, la participación y el acceso a recursos, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza considera, en sus medidas específicas, criterios para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres y mejorar la vida de ambos. Es decir, la condición de partida frente a las políticas públicas no será considerada, en todos los casos, como la misma para hombres y las mujeres. Las líneas prioritarias de política contribuirán a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres, tal como se estableció en las metas de la Cumbre del Milenio. Se promoverá la igualdad de los derechos de las mujeres a la salud, la educación, la tierra, el empleo y la participación política

Todas las acciones propuestas por la estrategia deberán tener como base el uso sostenible de recursos naturales. En los escenarios rurales, los proyectos productivos deberán incorporar, en las situaciones propicias, prácticas de trabajo y tecnologías que se orienten a la recuperación de los suelos degradados, al manejo sostenible de microcuencas, al aprovechamiento sostenible de las fuentes de energía renovables, a la reforestación a través de proyectos de producción limpia o captura de carbono y al uso controlado de agroquímicos.

3. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

3.1. Presupuesto y Calendario

El monto máximo de los tramos a desembolsar suma 23 millones de euros, un millón adicional se reservará para financiar la Asistencia Técnica que se considere necesaria, así como para monitoreo y evaluaciones, y para actividades de promoción de la visibilidad del programa. Para más detalles, véase el Anexos 4.

TRAMOS	2006	2007	2008	2009
CONDICIONES	Condiciones de elegibilidad (acuerdo con FMI) y aprobación	Condiciones de elegibilidad y establecimiento de metas sociales 2007, 2008, 2009.	Condiciones de elegibilidad.	Condiciones de elegibilidad.
TR Fijos		5	4	4
TR Variables		2	4	4
Desembolsos (en M€)		7	8	8

3.2. Modalidades

a) Tipo de Apoyo

Apoyo presupuestario general por 3 años fiscales (2007,2008, 2009); una combinación de Tramos Fijos y Tramos Variables por un monto total de 23 M€; un componente para el desarrollo de capacidades de 1 M€.

b) Normas de Generación y Uso de los Fondos de Apoyo Presupuestario:

Todos los desembolsos se harán en Euros, se ingresarán en una cuenta bancaria en el Banco Central de Paraguay (BCPY) a favor del Tesoro Público que el GPY especificará en su solicitud de desembolso. Estos fondos generarán de manera inmediata, con valor en la fecha de desembolso, su importe equivalente en Guaraníes en la Cuenta del Tesoro en el BCPY. El importe equivalente en Gs será calculado por el BCPY conforme a la normativa vigente para la compra de Euros.

3.3. Procedimientos de Licitación y Adjudicación de Contratos

(Solamente para las acciones complementarias financiadas por los 1M Euros para asistencia técnica, auditorías, evaluaciones, etc.)

Los contratos para las acciones complementarias (asistencia técnica, auditorías, evaluaciones, etc.) serán gestionados directamente por la Comisión Europea.

Todos los contratos implementando el acuerdo financiero deben ser atribuidos e implementados conforme a los procedimientos y documentos estándares dispuestos y

publicados por la Comisión para la implementación de operaciones externas, en vigor en el momento de lanzamiento de la licitación correspondiente.

Todas las acciones previstas en el marco del programa deben respetar los procedimientos en vigor y documentos estándares dispuestos y publicados por la Comisión, en el momento de adopción del Programa correspondiente.

3.4 Sistema de Monitoreo y Criterios de Desembolso

a. Descripción de medidas de monitoreo de la ejecución del Programa

El desempeño de Paraguay en los diferentes ámbitos del presente programa será monitoreado conjuntamente y de manera regular por las autoridades nacionales y la CE a través de un diálogo fluido. Como parte de este diálogo, el GPY entregará a la CE todos los documentos necesarios para poder apreciar la situación del entorno macroeconómico, así como de la evolución de sus políticas sociales. El desempeño será evaluado concretamente en base a una nota documentada transmitida por el Ministerio de Hacienda, que describa los resultados obtenidos relativos a las condiciones, medidas e indicadores y que proponga el montante a desembolsar en consecuencia. La decisión final concierne exclusivamente a la CE, quien informará oficialmente a las autoridades.

La valoración de la Comisión sobre la política macroeconómica, fiscal y presupuestaria, así como el seguimiento de la mejora en la gestión de las finanzas públicas, es una constante y condicionará de manera global la ejecución del presente programa financiado. Los métodos para la apreciación del respeto de condiciones generales se presentan junto a éstas en el punto b) a seguir.

El anexo 5 presenta los indicadores para la determinación de los montantes asociados a los tramos variables así como los criterios utilizados para su selección y los métodos a aplicar para su monitoreo. En lo que se refiere a los indicadores sociales, el levantamiento de datos deberá hacerse a través de los sistemas ya disponibles. Una vez que encuestas anuales por muestreo estén operativas, los resultados de éstas podrán tomarse como referencia. Los indicadores de finanzas públicas se evaluarán en base a informes públicos y otros documentos específicos (i.e.: Informes del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto - PNUD).

b. Condiciones Generales para Desembolso de todos los Tramos

El programa está sometido, a lo largo de toda su ejecución y antes de todo desembolso, a la apreciación positiva, por parte de la CE, de las tres condiciones generales siguientes:

- *Mantenimiento del proceso de reformas y estabilización macroeconómica:* Evaluación positiva de la ejecución del programa de reformas macroeconómicas y de reducción de la pobreza del Gobierno en el marco de los acuerdos con las Instituciones de Breton Woods;
- *Mejora en la gestión de las finanzas públicas:* Existencia de diagnósticos de finanzas públicas (CFAA, PER, y PEFA, etc.) que demuestren que ha habido mejoras tangibles respecto a apreciaciones precedentes; se evaluará con especial atención el seguimiento de las recomendaciones realizadas en tales ejercicios de diagnóstico (materialización de las perspectivas de un plan de acción). En la medida de lo posible y de manera progresiva, los mecanismos de apreciación y evaluación deberán volverse más colectivos, poniéndose en marcha elementos de coordinación más estrechos entre los principales cooperantes bajo el liderazgo del Gobierno;

- *Puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza*: evaluación del desempeño en el área social (respecto a los compromisos adquiridos en el ámbito de la Estrategia) reflejado en los informes de gestión del Gobierno.

c. Condiciones para el desembolso de los tramos fijos:

Tramos fijos: condicionados por la evaluación positiva de la situación macroeconómica, la evolución de la gestión de las finanzas públicas y la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (condiciones generales de elegibilidad).

- El tramo fijo 2007 estará condicionado además, a la adaptación de la línea de base 2006 y metas 2007 y 2008 correspondientes a los indicadores sociales con la información procedente de la encuesta 2006, si esta hubiese sido realizada y hubiese sido confirmada la realización de encuestas en 2007 y 2008.

Si las evaluaciones son positivas, el monto desembolsado cada año será igual al total de lo previsto.

d. Condiciones para el desembolso de los tramos variables

Tramos variables: condicionados por el cumplimiento de las metas establecidas para:

- Un indicador de desempeño fiscal y dos de reforma de las finanzas públicas;
- Un indicador de puesta en marcha del FES;
- 4 indicadores de acceso (en los 64 distritos más afectados por la pobreza) a servicios básicos de agua potable, saneamiento, parto institucional y otro ligado al acceso a los servicios que inciden en el nivel de alfabetización de la población.

El monto total desembolsado cada año es proporcional al número de metas 100% logradas.

En caso de acontecimientos externos de fuerza mayor que afecten uno o más indicadores se podrá proceder a su neutralización en el cálculo del tramo variable. Para este fin, el gobierno solicitará a la CE con la debida información la neutralización. La Comisión examinará la solicitud del Gobierno y dará la respuesta adecuada. Cuando se neutraliza un indicador, el porcentaje del tramo que le correspondía se reparte de forma proporcional entre todos los indicadores restantes.

Para más detalles, véase los Anexos 5 y 6.

3.5 Evaluación y Auditoría

No se realizarán auditorías específicas del gasto dado que el mecanismo de financiación utilizado es el apoyo presupuestario directo. Sin embargo, se podrá realizar un Test de Conformidad y Realidad u otras evaluaciones que la CE estime convenientes sobre el progreso de la gestión de las finanzas públicas. Se podrán, igualmente, realizar auditorías sobre los sistemas de monitoreo de los indicadores elegidos.

Una evaluación final será realizada al final del programa (2009). Esta evaluación será financiada a partir de los fondos reservados para asistencia técnica en este Programa. Dicha evaluación permitirá a la CE decidir si los fondos correspondientes a las porciones de los tramos variables, eventualmente no desembolsadas se descomprometen o se convierten en un último tramo a desembolsar en 2010. Esta evaluación también permitirá extraer conclusiones que podrán ayudar a futuros programas de apoyo presupuestario en Paraguay.

ANEXOS

- Anexo 0 Lista de acrónimos**
- Anexo 1 Marco Macroeconómico**
- Anexo 2 Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Borrador)**
- Anexo 3 Finanzas Públicas**
- Anexo 4 Cronograma indicativo**
- Anexo 5 Indicadores y medidas de los tramos variables**
- Anexo 6 Asistencia Técnica, auditorías, visibilidad**