

Evaluación AOD 2016
Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón

Evaluación de Asistencia Oficial para el Desarrollo de la República del Paraguay

Febrero del 2017

KPMG AZSA LLC

Prefacio

El presente informe resume la Evaluación de Asistencia al Paraguay por KPMG AZSA LLC que fuera encomendada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) de Japón en el año fiscal (AF) 2016.

Desde su inicio en 1954, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de Japón ha venido contribuyendo al desarrollo de los países en vías de desarrollo y brindando diferentes soluciones para los asuntos internacionales que se caracterizan por estar en constante cambio a través del tiempo. En los años recientes, se han incrementado las exigencias nacionales como internacionales en cuanto a la implementación más efectiva y más eficiente de la AOD. En este sentido, MOFA ha venido realizando las evaluaciones de la AOD enfocando a nivel político con dos principales objetivos: mejorar la gestión de la AOD y asegurar la responsabilidad de rendición de cuentas ante la ciudadanía japonesa. Para lograr la transparencia y la objetividad, estas evaluaciones fueron realizadas por un equipo tercero.

La presente evaluación se llevó a cabo a fin de revisar la política de asistencia de Japón al Paraguay en general como es el Libro de datos de la Asistencia al Paraguay, el Plan de Desarrollo de Proyectos y Política de Asistencia al Paraguay (2012), entre otros, con el objetivo de conocer las lecciones y brindar recomendaciones para la elaboración de la futura política de asistencia de Japón para el Paraguay y tener como referencia, a fin de lograr una implementación efectiva y eficiente. Además, se busca realizar una masiva publicación para cumplir con la responsabilidad de rendir cuentas ante la ciudadanía japonesa.

Desde el inicio del estudio hasta la elaboración del informe se ha contado con el gran apoyo del Prof. Dr. Tatsufumi Yagamata, Director General del Instituto de Intercambio Internacional e Investigación, Instituto de Investigación Económica de Asia, como jefe de evaluación, quien ha dirigido el trabajo de evaluación en general, y la Prof. Dra. Yoko Fujikake, Rectora Adjunta y Profesora Titular del Departamento de Postgrado en Innovación Urbana de la Universidad Nacional de Yokohama, brindando su conocimiento sobre el Paraguay como asesora de la evaluación. Agradecemos de igual manera al Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), involucrados locales del AOD, instituciones gubernamentales del Paraguay y otras instituciones donantes que han colaborado tanto en el estudio previo en Japón como en Paraguay.

Finalmente, deseamos añadir que las opiniones expresadas en este informe son del Equipo de Evaluación y no reflejan los puntos de vista o posiciones del Gobierno de Japón.

Febrero del 2017
KPMG AZSA LLC

Evaluador de resumen del informe

Equipo de Evaluación

Jefe del equipo	Tatsufumi Yamagata, Director General del Instituto de Intercambio Internacional e Investigación, Instituto de Investigación Económica de Asia
Asesora	Yoko Fujikake, Rectora Adjunta y Profesora Titular del Departamento de Postgrado en Innovación Urbana, Universidad Nacional de Yokohama
Consultores	KPMG AZSA LLC
<u>Periodo de Evaluación</u>	Junio del 2016 a marzo del 2017
<u>País evaluado</u>	República del Paraguay

Antecedentes, objetivo y objeto de evaluación

En Paraguay, la agricultura es la actividad económica clave, siendo uno de los principales países de producción y exportación de la soja en el mundo. Sin embargo, la economía paraguaya sigue siendo débil por su dependencia a su condición de producción y los precios internacionales de los productos agrícolas ubicándose como uno de los países con menor desarrollo económico en Latinoamérica. Asimismo, existe una notable brecha económica, especialmente en las zonas rurales. Ante esta situación, Japón ha venido asistiendo en las dos áreas prioritarias que son: 1) Disminución de las asimetrías económicas y sociales, 2) Desarrollo económico sustentable, teniendo como política fundamental el “Desarrollo económico sostenible y sin exclusiones a través del mejoramiento del servicio social y el incremento del ingreso de la población de escasos recursos”. La presente evaluación tiene como objetivo evaluar de manera general la política de cooperación de Japón hacia Paraguay, habiendo comprendido el significado de esta asistencia, y mejorar la gestión de la AOD tomando las lecciones y recomendaciones para la elaboración de una futura política de asistencia e implementación más efectiva y eficiente. La publicación del resultado de esta evaluación cumplirá con la responsabilidad de rendir cuentas ante la ciudadanía japonesa.

Resumen del resultado de evaluación

● Perspectiva de desarrollo

(1) Relevancia de la política

La relevancia de la política es alta habiéndose encontrado congruencias entre las necesidades de desarrollo del Paraguay, la política superior de AOD del Japón y los desafíos prioritarios a nivel mundial. Por otro lado, en el objetivo medio de la “Política de Asistencia al Paraguay” -Reducción de la brecha de desigualdad-, no se han encontrado detalles de “cómo tomar acciones ante cada tipo de desigualdad”. Se puede decir que es un desafío a mejorar en ocasión de la elaboración de la Política de Asistencia.



Instalación del Sistema de Agua Potable de la Ciudad de Coronel Oviedo visitado durante el estudio de campo (Imagen del futuro edificio culminado)

(2) Efectividad de los resultados

La efectividad de los resultados es alta ya que los proyectos de asistencia ejecutados lograron sus resultados contribuyendo al “Incremento del ingreso de la población de escasos recursos”, “Fortalecimiento del servicio social”, “Mejoramiento de la economía y la infraestructura social” y “Mejoramiento de la capacidad administrativa del gobierno central y locales”.

(3) Pertinencia de los procesos

Los procesos de elaboración de la política de asistencia y la implementación son bastante pertinentes, pudiéndose dar una calificación “alta”. Un aspecto que mejorar sería una mayor coordinación entre los donantes. Ante las recientes recomendaciones de “armonía” entre los donantes, debería impulsar mayor cooperación entre los mismos.

● Importancia diplomática

La contribución de los inmigrantes japoneses – nikkei - a la agricultura es extraordinaria y ha fortalecido la relación de ambos países, pudiendo calificarse que existe una gran importancia diplomática. Además, se considera que la asistencia japonesa ha aumentado el afecto de Paraguay hacia Japón.

Principales recomendaciones

(1) Continuidad de la asistencia al Paraguay utilizando diversas modalidades (modo de asistencia)

Desde el punto de vista de la AOD -selección y concentración- y, encontrándose el Paraguay en medio de un desarrollo económico consistente, se estima que en un futuro, dejará de ser un país beneficiario para convertirse en un país socio comercial muy importante para el Japón. Ambos países mantienen una larga relación por medio de la sociedad japonesa –nikkei-. La AOD de Japón para el Paraguay debería seguir realizándose ya que, además, diversas entidades coordinan la cooperación diplomática, intercambios culturales y económicos sobre la base de una estrecha relación existente entre Japón y Paraguay. Para la implementación y mejoramiento de la efectividad de la asistencia, se debería utilizar distintas modalidades (modo de asistencia).

(2) Reducción de la desigualdad fortaleciendo estrategias

Para lograr la “reducción de la brecha de desigualdad”, área prioritaria de la política de asistencia por países (objetivo medio), primeramente es necesario identificar y asistir al grupo de personas que suelen quedar olvidadas por el desarrollo. Especialmente, se plantea el desafío de lograr el empoderamiento de las mujeres en Paraguay¹. Para reducir la desigualdad, se debe identificar el objeto que necesita mayor asistencia tales como las madres solteras, mujeres rurales y mujeres indígenas, quienes se encuentran en situaciones sociales inevitables de formar parte de los bolsos de pobreza², y una estrategia de asistencia capaz de responder de manera directa las dificultades que

¹ Unidad de Política de Desarrollo de Latinoamérica “Segundo Simposio Latinoamericano: Simbiosis y Desarrollo en Paraguay. Instituto Superior de Investigación Avanzada de la Universidad Nacional de Yokohama.

² Hace referencia a zonas que han logrado cierto progreso en la reducción de la pobreza, pero que subsisten algunas situaciones graves de pobreza.

enfrenta un grupo o una comunidad.

(3) Alianza estratégica a través de múltiples partes interesadas para impulsar la "Asistencia de Infraestructura de Alta Calidad".

Paraguay es un país en desarrollo, pero posicionado como un país de renta media, el cual el propio Estado Paraguayo cuenta con un cierto nivel de capacidad financiera, técnica y humana para el desarrollo de su país. En Paraguay existen varias partes interesadas como otros países donantes y agencias internacionales. Ante esta situación, para que Japón coopere en el mejoramiento de infraestructuras de alta calidad, es necesario avanzar en las comunicaciones y coordinaciones estratégicas entre otros donantes y partes interesadas como es el acuerdo firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en abril del 2016, y así maximizar la eficacia de la asistencia. Esto no solo debería implementarse en Paraguay, sino también en el marco del territorio sudamericano en general y tomarlo como un desafío global de asistencia. para Sudamérica.

Índice

Capítulo 1 Lineamientos de ejecución de la evaluación	1
1 - 1 Antecedentes y objetivo de la evaluación.....	1
1 - 2 Alcance de la evaluación	1
1 - 3 Método de evaluación	2
1 - 3 - 1 Método de análisis de evaluación	2
1 - 3 - 2 Marco de la evaluación.....	2
1 - 3 - 3 Limitaciones de la evaluación.....	3
Capítulo 2 Situación general y tendencia de desarrollo del Paraguay	3
2 - 1 Situación general del Paraguay	3
2 - 1 - 1 Tendencia política.....	3
2 - 1 - 2 Situación económica.....	4
2 - 1 - 3 Situación social.....	4
2 - 2 Tendencia de desarrollo del Paraguay	5
2 - 2 - 1 Programa de Gobierno (Lineamiento Básico del Plan Nacional de Desarrollo) 2003-2008	5
2 - 2 - 2 Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013	5
2 - 2 - 3 Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 - 2020	5
2 - 2 - 4 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2030	6
2 - 3 Tendencia de cooperación de los donantes	6
2 - 3 - 1 Tendencias de la cooperación bilateral	6
2 - 3 - 2 Tendencia de la cooperación multilateral	6
2 - 4 Tendencia de asistencia del Japón a Paraguay.....	7
2 - 4 - 1 Resumen de la asistencia al Paraguay.....	7
Capítulo 3 AOD Japonesa para el Paraguay Evaluación desde la perspectiva de desarrollo	8
3 - 1 Relevancia de la Política.....	8
3 - 1 - 1 Congruencia con las necesidades para el desarrollo de Paraguay	8
3 - 1 - 2 Congruencia con la política superior de Japón.....	9
3 - 1 - 3 Coherencia con los desafíos prioritarios internacionales (MDGs, SDGs)10	
3 - 1 - 4 Coherencia en la alianza con los otros donantes y elaboración de política conforme a la ventaja comparativa	10
3 - 1 - 5 Resumen de la pertinencia de la política	11
3 - 2 Efectividad de los resultados	12
3 - 2 - 1 Resultados de cooperación de Japón a Paraguay	12
3 - 2 - 2 Reducción de la brecha de desigualdad.....	12
3 - 2 - 3 Desarrollo económico sustentable	15
3 - 2 - 4 Desarrollo de recursos humanos	16
3 - 2 - 5 Resumen de efectividad de los resultados	17
3 - 3 Pertinencia de los procesos.....	17

3 - 3 - 1	Proceso de elaboración de la política de asistencia.....	17
3 - 3 - 2	Proceso de implementación del Plan de Asistencia.....	18
3 - 3 - 3	Sistema de monitoreo y seguimiento de la Política de Asistencia.....	19
3 - 3 - 4	Relaciones públicas	19
3 - 3 - 5	Resumen de la pertinencia del proceso.....	20
Capítulo 4 AOD Japonesa en Paraguay - Evaluación desde la perspectiva de la diplomacia		20
4 - 1	Importancia diplomática.....	20
4 - 2	Efecto multiplicador diplomático.....	20
Capítulo 5 Recomendaciones y lecciones		21
5 - 1	Recomendaciones.....	21
5 - 1 - 1	Continuidad de la asistencia para el Paraguay utilizando diversas modalidades (modo de asistencia).....	21
5 - 1 - 2	Reducción de la brecha de desigualdad a través del fortalecimiento de estrategias.....	21
5 - 1 - 3	Alianza estratégica a través de múltiples partes interesadas para impulsar la “Asistencia de Infraestructura de Alta Calidad”.....	22

Capítulo 1 Lineamientos de ejecución de la evaluación

1 - 1 Antecedentes y objetivo de la evaluación

(1) Antecedentes

En Paraguay, la inmigración japonesa inició en el año 1936, por lo que el 2016 fue un año lleno de diversas actividades conmemorativas por el 80 aniversario de la inmigración japonesa en Paraguay. Los inmigrantes japoneses – los nikkei – son altamente calificados por la sociedad paraguaya, especialmente en el área de la agricultura. Esta historia ha contribuido junto con la cooperación japonesa a que naciera uno de los países más amistosos con Japón. En Paraguay, la agricultura es la actividad económica clave, siendo uno de los principales países de producción y exportación de la soja en el mundo. Sin embargo, la economía paraguaya sigue siendo débil por su dependencia a la condición de producción y los precios internacionales de los productos agrícolas, ubicándose como uno de los países con menor desarrollo económico en Latinoamérica. La asistencia de Japón dirigida para ayudar a solucionar los problemas de Paraguay no solo fortalece la relación bilateral, sino también contribuye a la estabilidad de la fuerza de producción agrícola y logística. Asimismo, existe una notable brecha económica y diferencia de género, especialmente en las zonas rurales. Ante esta situación, Japón ha venido asistiendo en las dos áreas prioritarias que son: 1) Disminución de las asimetrías económicas y sociales, 2) Desarrollo económico sustentable, teniendo como política fundamental el “Desarrollo económico sostenible y sin exclusiones a través del mejoramiento del servicio social y el incremento de ingreso de la población de escasos recursos”. La presente evaluación tiene como objetivo evaluar de manera general la política de cooperación del Japón, habiendo comprendido el significado de esta asistencia, y obtener las lecciones y recomendaciones para la elaboración e implementación de una futura política de asistencia.

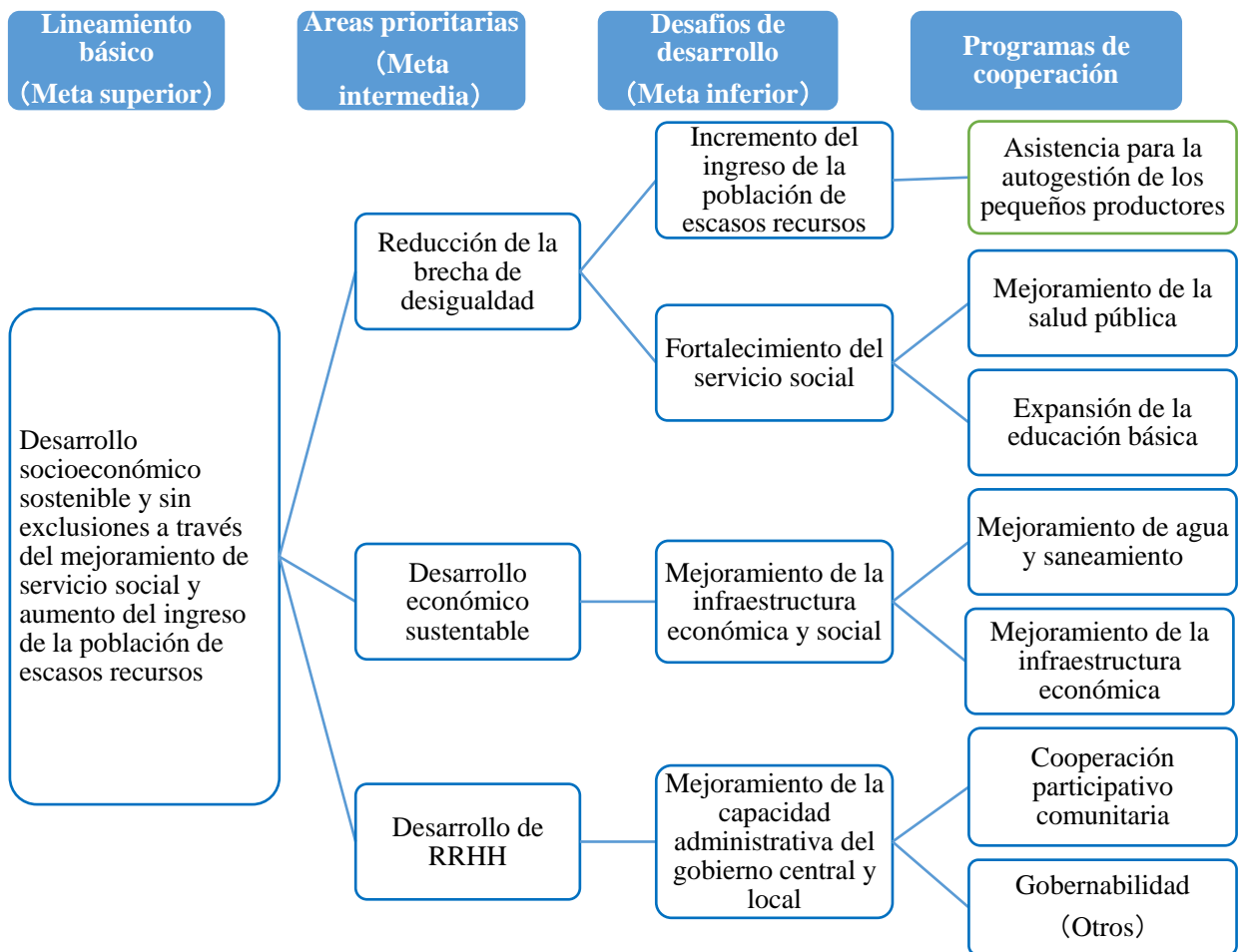
Además, los resultados de la evaluación serán publicadas a fin de cumplir con la responsabilidad de rendir cuentas ante la ciudadanía japonesa, además de informar al Gobierno Paraguayo y los otros donantes.

1 - 2 Alcance de la evaluación

Se evalúa en general la política de cooperación de Japón a Paraguay, realizándose conforme a la “Guía de evaluación AOD Versión 10 (junio del 2016)” del MOFA.

Para definir el alcance de la evaluación se ha tomado como referencia el “Lineamiento de Asistencia para la República del Paraguay (Abril del 2012)”, el “Libro de Datos de AOD, Paraguay”, entre otros y se ha ordenado de manera sistemática el objetivo político de AOD para Paraguay a fin de elaborar un plano sistemático de metas. Asimismo, a pesar de que ésta ha sido la primera evaluación de Paraguay, solamente se han evaluado los últimos 10 años de cooperación (2006 al 2015) considerando la ejecutividad de la evaluación y la efectividad de las recomendaciones y lecciones, entre otros.

Gráfico 1-1 Plano sistemático de metas



Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación sobre la base de la Política de Asistencia al Paraguay (2012)

1 - 3 Método de evaluación

1 - 3 - 1 Método de análisis de evaluación

La presente evaluación se realiza de manera integral desde la perspectiva de desarrollo. Teniendo en cuenta el enfoque de interés nacional del Japón, se evalúa también desde la perspectiva de la diplomacia. Desde el punto de vista de desarrollo, se establecen los siguientes tres criterios: relevancia de la política, efectividad de los resultados y pertinencia de los procesos. También, se establece como ítem de evaluación desde la perspectiva de la diplomacia, la importancia de la diplomacia y su efecto multiplicador.

1 - 3 - 2 Marco de la evaluación

Para la evaluación se establecieron el contenido y los indicadores desde cada perspectiva. La evaluación de estudio interno se realiza básicamente a través de las investigaciones de documentos y entrevistas, mientras que la del estudio de campo se realiza principalmente a través de las entrevistas. La evaluación de la perspectiva de desarrollo se realiza en base a los criterios de calificación que van desde muy alto, bastante alto, alto, no muy alto, bajo. Asimismo, el resultado no será en grados, sino descriptivo. Los ítems de evaluación desde la perspectiva de la diplomacia se establecerá

en “importancia diplomática” y “resultado diplomático multiplicador”. Se tomarán los resultados del estudio para evaluar los puntos efectivos y eficientes, y así emitir recomendaciones y lecciones a través de informaciones objetivas, en caso de existir aspectos que mejorar.

1 - 3 - 3 Limitaciones de la evaluación

En las mediciones de impacto que la AOD japonesa produce en diferentes áreas prioritarias de asistencia, es deseable utilizar la evaluación cuantitativa para garantizar la objetividad, especialmente en cuanto a la “efectividad de los resultados”, sin embargo, en esta ocasión se ha utilizado la evaluación cualitativa ante la falta de indicadores y base de datos necesarios para ese tipo de medición. Además, en Paraguay es difícil identificar la relación de causalidad directa de la asistencia japonesa al desarrollo, ya que no solo el Japón brinda asistencia, sino también muchos otros donantes que entre todos contribuyen en el cumplimiento del objetivo de las áreas prioritarias de desarrollo del Paraguay. En el análisis de la evaluación e interpretación de los resultados de la evaluación es necesario cuidar estas limitaciones. Asimismo, en un periodo de 11 días de estudio de campo, incluyendo los días de traslado, es difícil visitar todos los sitios del proyecto y entrevistar a todos los involucrados. En cuanto a los proyectos que no se lograron visitar, se recabaron informaciones existentes y luego se realizó su respectivo análisis.

Capítulo 2 Situación general y tendencia de desarrollo del Paraguay

2 - 1 Situación general del Paraguay

2 - 1 - 1 Tendencia política

Paraguay estuvo bajo la dictadura militar del General Alfredo Stroessner durante 35 años, desde el año 1954, hasta que en febrero de 1989 fue derrocado por un Golpe de Estado. Como resultado, en 1992 se promulgó la nueva Constitución Nacional democrática. En agosto de 1993, se realizó por primera vez en el país la elección democrática y Juan Carlos Wasmosy fue electo como el primer presidente civil. El presidente Raúl Cubas, electo en las elecciones de agosto de 1998, demostró sus intenciones de fortalecer y expandir la democracia, así como activar la economía paraguaya, pero en marzo de 1999 renunció a su cargo luego de haber sido involucrado en el caso de la liberación del General Lino Oviedo (acusado por ser el autor intelectual del Golpe de Estado fallido en 1996 que tenía como objetivo hacer resurgir el gobierno militar) y oponerse al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. El siguiente Presidente electo en agosto del 2003, Duarte Frutos, dirigió varias reformas políticas y económicas como el problema de la corrupción y la reforma tributaria, desafíos pendientes desde su asunción; sin embargo, una administración política forzada en su último periodo de mandato elevó el descontento de la oposición, siendo presionado a renunciar antes de culminar su periodo. En abril del 2008 asumió la presidencia el centroizquierdista Fernando Lugo, logrando el cambio político después de 61 años. Durante su mandato asistió principalmente a la población de escasos recursos, tomó medidas contra la corrupción, ajustó el estado

financiero del país e impulsó la gratuidad de acceso a los servicios de salud pública ambulatoria y de urgencia. Además, negoció con el entonces Gobierno Brasileño sobre el problema de la Itaipú Binacional y logró ciertos resultados. Sin embargo, no pudo obtener resultados específicos en cuanto a las preocupaciones como el problema de seguridad de los campesinos sin tierra, la reforma judicial y creación de oportunidades de trabajo, siendo destituido por la Cámara de Senadores del Paraguay a través de un juicio político. El actual presidente de la República del Paraguay, Horacio Cartes, quien asumió el poder en agosto del 2013, establece como desafío prioritario del Gobierno la erradicación de la pobreza, además de impulsar la captación de inversionistas extranjeros al Paraguay.

Paraguay, por su situación geográfica, es un país pequeño rodeado por el Brasil y la Argentina. Ha venido priorizando la relación con los países vecinos de Latinoamérica, en especial con los países que integran el Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR) y así buscar la estabilidad política y económica, a través del fortalecimiento de las relaciones con estos países. Por otro lado, pretende expandir su poder de negociación exterior siguiendo el ritmo de los países miembros del MERCOSUR.

Japón y Paraguay iniciaron sus relaciones diplomáticas en el año 1919, mientras que la inmigración japonesa al Paraguay tuvo sus inicios en el año 1936. Durante la Segunda Guerra Mundial, la inmigración japonesa se había pausado, pero continuó luego de la finalización de la guerra. Como resultado, la relación de ambos países aumentó aun más, convirtiéndose en uno de los mejores países amistosos con el Japón de toda Sudamérica. A su vez, Paraguay es el único país en Sudamérica que mantiene una relación diplomática con la República de China, Taiwan.

2 - 1 - 2 Situación económica

A pesar de haber experimentado una recesión económica en el 2009 y 2012, en el 2010 la economía paraguaya logró el mayor crecimiento (aprox. 13%) de PIB nominal en toda Sudamérica y en el 2013 alcanzó un crecimiento histórico del 14%. En la economía paraguaya, la agricultura y la industria primaria abarca el 20% del PIB nominal y el 40% de la exportación, lo que convierte en una estructura bastante vulnerable siendo fácilmente afectada por la variabilidad de precios y cambios climáticos de los productos primarios. El monto de exportación en el 2015 fue de US\$ 8.361 millones y el monto de importación US\$ 10.291 millones, registrando un déficit en su balanza comercial de US\$ 1.930 millones, formando una estructura de déficit comercial superando la importación constitutivamente.

2 - 1 - 3 Situación social

En Paraguay existe un retraso en las instalaciones de la infraestructura social debido a su base económica débil. Asimismo, en el transcurso de este retraso se observa la consecuencia de la dictadura stronista que duró por 35 largos años. Alfredo Stroessner no realizó ninguna obra de infraestructura intencionalmente, para separar la ciudad de la zona rural, por su temor a que los campesinos sean instruidos y cobren interés en la política. Como consecuencia, existe un gran problema de la brecha de pobreza entre la zona

urbana y la zona rural. Por un lado, en la zona sureste del país, principalmente en Asunción, existen departamentos relativamente prósperos, mientras que en otros departamentos como Caazapá (zona sureste), el índice de la pobreza extrema (población promedio de extrema pobreza) es muy alta, seguido por el departamento de San Pedro, (zona noreste) y en tercer lugar, el departamento de Caaguazú (zona sureste). En Paraguay prevalece fuertemente el machismo, una cultura que se observa de manera general en América Latina, siendo una de las causas del bajo estatus social que ocupan las mujeres. El ingreso mensual de una mujer es de 72,4 en relación al 100 de un hombre y el promedio nacional de desempleo en las mujeres es 1,2 veces más que en los hombres. Este número es aún mayor en las zonas rurales, siendo el índice de desempleo de las mujeres rurales 1,7 veces más que los hombres.

2 - 2 Tendencia de desarrollo del Paraguay

2 - 2 - 1 Programa de Gobierno (Lineamiento Básico del Plan Nacional de Desarrollo) 2003-2008

Se trata del lineamiento básico de desarrollo implementado durante el mandato del Presidente Duarte Frutos del Partido Colorado, quien presidió desde agosto del 2003 hasta agosto del 2008. Las áreas prioritarias estratégicas del Desarrollo Nacional fueron: 1) Modernización de la administración pública 2) Reducción de la pobreza 3) Fortalecimiento de la competitividad económica 4) Desarrollo Humano 5) Mejoramiento de la infraestructura, y 6) Protección ambiental.

2 - 2 - 2 Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013

Se trata de la Política de Desarrollo implementada por el Presidente Centrozquierdista Fernando Lugo durante su mandato que duró desde agosto del 2008 hasta junio del 2012. El Plan tuvo como objetivo el desarrollo económico a través de la participación de la sociedad civil y el sector privado, la promoción del desarrollo social, la reestructuración de las instituciones del Estado, seguridad judicial, aumento de la competitividad, reducción de la pobreza, injusticia y corrupción para garantizar la seguridad social y mejoramiento de vida a través de la continua generación de empleo. Asimismo, los seis pilares que conformaron el Plan fueron: 1) Política macroeconómica 2) Sistema financiero 3) Empresas públicas 4) Mejoramiento de la productividad y la competitividad 5) Tierras agrícolas y reforma agraria 6) Empleo y pobreza.

2 - 2 - 3 Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 - 2020

Esta Propuesta Política fue elaborada en el 2010 con el objetivo de compensar el aspecto social del "Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013" que se enfocó principalmente en la economía. Estableció como objetivo de largo plazo el goce de los derechos humanos y el acceso igualitario a los servicios públicos. El gobierno de Franco, que surgió en junio del 2012, continuó con esta Propuesta que fue incluida en la administración con visión 2020. Los cuatro pilares de la Propuesta fueron: 1) Calidad de

vida para todos y todas 2) Inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad 3) Crecimiento económico sin exclusiones 4) Fortalecimiento de la estructura institucional para lograr una política social eficiente.

2 - 2 - 4 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2030

El “Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030” fue elaborado en diciembre del 2014 durante el mandato del presidente Horacio Cartes desde el 2014 con una visión al 2030. Está conformado por tres grandes ejes estratégicos que incluye la “reducción de la pobreza y el desarrollo social”, 4 líneas transversales que incluyen, por un lado el desarrollo social combinado con la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza, y por otro lado la alta calidad de servicio social que combina la reducción de la pobreza, desarrollo social eficiente y gestión administrativa, resultando en 12 estrategias.

2 - 3 Tendencia de cooperación de los donantes

Por mucho tiempo, los principales donantes en Paraguay han sido Japón, EE.UU., España, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Sin embargo, en los últimos años, Corea ha venido aumentando el monto de cooperación, observándose cambios en el ambiente de los donantes en Paraguay. Asimismo, aunque estadísticamente no figura en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), es necesario considerar la cooperación que recibe de Taiwan a través de su relación diplomática. En estas circunstancias, la característica de la AOD japonesa es que combinan orgánicamente y efectivamente los tres esquemas de cooperación: la cooperación financiera reembolsable, la cooperación financiera no reembolsable y la cooperación técnica.

2 - 3 - 1 Tendencias de la cooperación bilateral

La cooperación bilateral que recibió Paraguay, adherido al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 14 países fue de US\$ 108,3 millones en el 2006, de acuerdo a los datos publicados por la OECD. Entre los países de cooperación bilateral, el país con mayor monto de desembolso fue Japón, abarcando el 60% (US\$ 63,5 millones) del total. El máximo monto de cooperación de Japón fue de US\$ 82,2 millones en el 2009, reduciéndose a partir de allí hasta llegar a los US\$ 12,2 millones en el 2014.

2 - 3 - 2 Tendencia de la cooperación multilateral

Las cooperaciones multilaterales como el Banco Mundial, instituciones de la UE, BID, CAF, entre otros, indican un cambio en cuanto al monto a diferencia de las cooperaciones bilaterales. En el 2016, el monto total de cooperación recibida de las agencias multilaterales fue de US\$ 8 millones, una octava parte de la cooperación bilateral recibida solamente de Japón, es decir la AOD para Paraguay fue principalmente bilateral. A partir del 2007, las cooperaciones recibidas de las instituciones multilaterales fueron aumentando gradualmente hasta que en el 2013 la suma de la cooperación multilateral

superó a la cooperación bilateral, abarcando en el 2014 casi el 60% del total, aumentando así la importancia de la cooperación multilateral.

2 - 4 Tendencia de asistencia del Japón a Paraguay

2 - 4 - 1 Resumen de la asistencia al Paraguay

(1) Principios generales de la AOD y la cooperación para el desarrollo

Los lineamientos básicos de los principios generales de la AOD (reformado en 2003) son cinco: 1) Asistencia para el esfuerzo propio de los países en vías de desarrollo 2) Perspectiva de “seguridad humana” 3) Garantía de igualdad 4) Aprovechamiento de la experiencia y conocimiento del Japón 5) Armonía y coordinación en la sociedad internacional. En el 2015 se realizó una revisión de los principios generales de la AOD. Los antecedentes para la revisión fueron: ① Diversificación, complicación y expansión de los problemas de desarrollo que enfrenta la AOD, ② Incremento de los roles de actividades y financiamientos fuera de la AOD para el desarrollo de los países en vías de desarrollo, y ③ Globalización. En cuanto a la descripción por región, se menciona que en Sudamérica es necesario asistir al mejoramiento del medio ambiente para impulsar aún más el desarrollo económico a través del comercio y la inversión, mientras que en cuanto a los países que están logrando grandes desarrollo, es necesario realizar cooperaciones adecuadas, teniendo en cuenta las desigualdades que siguen existiendo en el país. También menciona como un punto a tener en cuenta en América Latina, que la existencia de la sociedad nikkei ha formado un fuerte lazo con Japón.

(2) Libro de datos por país, Política de Asistencia por país

En el Libro de datos por país menciona que es posible implementar diversos esquemas de cooperación como la cooperación financiera reembolsable, la cooperación financiera no reembolsable y la cooperación técnica para lograr una asistencia efectiva. Asimismo, antes de la suspensión de Paraguay a participar en el MERCOSUR (junio del 2012), se mencionaba la promoción de la cooperación regional para solucionar problemas comunes del MERCOSUR con el objetivo de impulsar la reducción de la brecha de desigualdades y la estabilidad de la región. En cuanto a las áreas prioritarias se menciona por sector la agricultura y la salud pública, entre los años 2005 y 2007, y a partir del 2009 mencionan temas como medidas contra la pobreza y desarrollo económico sustentable.

Los lineamientos básicos (meta superior) de la asistencia que establece en la Política de Asistencia por país incluye “Desarrollo económico sostenible y sin exclusiones a través del mejoramiento del servicio social y el incremento del ingreso de la población de escasos recursos”, y como área prioritaria establece 1) Reducción de brecha de desigualdades, y 2) Desarrollo económico sustentable (ver detalle en el Graf. 1-1 Plano sistemático de metas).

Capítulo 3 AOD Japonesa para el Paraguay Evaluación desde la perspectiva de desarrollo

3 - 1 Relevancia de la Política

3 - 1 - 1 Congruencia con las necesidades para el desarrollo de Paraguay

(1) Congruencia con el Programa de Gobierno 2003-2008 (Lineamiento Básico de Desarrollo Nacional) y el Libro de datos por país (versión 2005 y 2007)

En el Programa de Gobierno 2003-2008, el Gobierno Paraguayo establece como lineamiento básico de Desarrollo Nacional la “reducción de la pobreza”, mientras que Japón establece como área prioritaria el “Mejoramiento de la asistencia a la salud y educación en población de escasos recursos” en el Libro de datos por país (Versión 2005), y en el del 2007 establece como área prioritaria: “Medidas contra la pobreza”. Se considera que ambos son coherentes de acuerdo al análisis. Asimismo, en el presente programa se establece como lineamiento básico de Desarrollo Nacional la “Modernización de la Administración Pública” y “Desarrollo de Recursos Humanos”, los cuales están en coherencia con el área prioritaria del Libro de datos por país 2005: “Desarrollo de recursos humanos, Mejoramiento de la capacidad administrativa del gobierno central y local” y el área prioritaria del Libro de datos por país 2007: “Fortalecimiento de la gobernabilidad”. Además, la “Protección ambiental” es coherente con “Protección ambiental y desarrollo sostenible de los recursos naturales” del Libro de datos por país 2005 y “Desarrollo económico sustentable, Medio ambiente”, área prioritaria del Libro de datos por país 2007.

(2) Coherencia del Plan Estratégico Económico y Social 2008 - 2013 y Política de asistencia por país y Libro de datos por país (2009).

La política de desarrollo que establece el Gobierno de Paraguay en este plan, tales como “Política macroeconómica, Mejoramiento de la eficiencia de la administración pública y Lucha contra la corrupción”, “Profesionalización de los funcionarios de empresas públicas y servicios públicos” y “Mejoramiento esencial de gestión de empresas públicas y departamentos públicos” son coherentes con la “gobernabilidad” establecida en el Libro de datos por país (2009). Asimismo, se puede calificar que el “Terreno agrícola y la reforma agraria: asistencia a los agricultores desde arriba hasta abajo” y “Empleo y pobreza: coordinación entre las instituciones públicas relacionadas al problema social para que la lucha contra la pobreza sea eficiente” del presente plan son coherentes con el área prioritaria del Libro de datos por país (2009), “Medidas contra la pobreza: incremento de ingreso de la población de escasos recursos” y con el contenido de asistencia de la Política de asistencia por país, “Reducción de la brecha de desigualdades, Incremento de ingresos de la población de escasos recursos”.

(3) Coherencia del Plan de Política Pública 2010-2020 para el desarrollo social y la Política de Asistencia por País

Se puede calificar que el contenido de “la superación de la pobreza y la desigualdad” así como “la promoción del medioambiente que posibilite el crecimiento económico sin excepciones” es coherente con el lineamiento básico de la Política de Asistencia por País: aumento del ingreso de la población de escasos recursos, desarrollo económico y social

sostenible sin desigualdades a través del mejoramiento de los servicios públicos” y las áreas prioritarias como “reducción de la brecha de desigualdades” y “desarrollo económico sustentable”.

(4) Coherencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2030 y Política de Asistencia por País

Luego de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo en el 2014, no se ha realizado ninguna reforma de la Política de Asistencia para el Paraguay. Aquí se compara con el Plan de Asistencia por País (2012), para considerar la necesidad o no de la reforma.

Se califica que la “Reducción de la pobreza y el Desarrollo social”, uno de los tres ejes del PND y uno de los 12 objetivos estratégicos: “Desarrollo social a través de la combinación de la reducción de la pobreza e igualdad de oportunidades” son coherentes con la Política de Asistencia por País: “Aumento de ingresos de la población de escasos recursos”, “Desarrollo económico y social sustentable sin desigualdades a través del mejoramiento de los servicios públicos”. Asimismo, se reconoce que existe una coherencia con el contenido de asistencia por cada área prioritaria: “Aumento de ingreso de la población de escasos recursos” y “Desarrollo económico sustentable”.

3 - 1 - 2 Congruencia con la política superior de Japón

(1) Coherencia de los principios generales de la AOD (agosto del 2003) y el Libro de datos de Paraguay (2005, 2007, 2009).

Se puede concluir que las áreas prioritarias establecidas en los principios fundamentales de la AOD: “Reducción de la pobreza”, “Crecimiento sostenible”, “Iniciativas contra los problemas de escala global”, son coherentes con las áreas prioritarias del Libro de datos por país (2007): “Medidas contra la pobreza”, “Desarrollo Económico Sustentable” y con las áreas prioritarias de la Política de Asistencia para el Paraguay: “Reducción de la brecha de desigualdades”, “Desarrollo Económico Sustentable”, “Otros”, que tienen el mismo sentido. A pesar de que en el Libro de datos por país del 2005 no se menciona, las áreas prioritarias están segmentadas y se puede calificar que existe coherencia en el área de “servicios públicos”, ya que el objeto es la población de escasos recursos. Asimismo, existe coherencia con el “Desarrollo sostenible de la protección del medioambiente y los recursos naturales”.

(2) Coherencia con los principios fundamentales de la cooperación para el desarrollo (Diciembre, 2015) y Política de Asistencia para el Paraguay (2012).

Se puede calificar que la política prioritaria de los principios fundamentales de la cooperación para el desarrollo “Crecimiento de alta calidad” y la “Erradicación de la pobreza” que se busca a través de la primera, se encuentra en coherencia con el lineamiento básico de la Política de Asistencia para el Paraguay: “Incremento de ingresos de la población de escasos recursos” y su área prioritaria “Reducción de la brecha de desigualdad”. Asimismo, tal como se establece en la Política Prioritaria por Regiones de los principios fundamentales de la cooperación para el desarrollo, la política de asistencia “En cuanto a América Latina,... teniendo en cuenta que aun en los países con grandes

desarrollos existen desigualdades, se seguirá cooperando de acuerdo a las necesidades”, tiene coherencia con el área prioritaria de la Política de Asistencia para el Paraguay “Reducción de la brecha de desigualdad”.

3 - 1 - 3 Coherencia con los desafíos prioritarios internacionales (MDGs, SDGs)

Verificar la coherencia con MDGs y SDG, normalmente considerados como desafíos prioritarios internacionales.

Al comparar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs, por sus siglas en inglés) y la Política de Asistencia por País, a pesar de que los MDGs contienen mayores detalles, se puede concluir que existe coherencia entre ambos objetivos.

En cuanto a las Metas de Desarrollo Sostenible (SDGs, por sus siglas en inglés), a pesar de que ésta se clasifica más detalladamente que los MDGs, básicamente da continuidad al contenido de los MDGs. Por su lado, la Política de Asistencia por País contiene la mayoría de los objetivos que establece los SDGs, pudiéndose calificar que la coherencia es alta al igual que las MDGs. Sin embargo, ni el objetivo 3 de las MDGs “Promover la igualdad de género y mejorar el estatus de la mujer” ni el objetivo 5 de los SDGs “Lograr la igualdad de género y buscar el empoderamiento de todas las mujeres y todas las niñas” no fueron incluidas en las áreas prioritarias y en el contenido de cooperación de la Política de Asistencia para la República del Paraguay (2012). Aunque para lograr la “Reducción de la pobreza” de la Política de Asistencia es importante impulsar la asistencia y la Política de Desarrollo Económico para elevar el nivel de renta, podría volverse en un factor de impedimento para lograr el objetivo 10 de los SDGs “Reducir la desigualdad de los países y entre ellos” si como resultado se volviese una política económica capaz de expandir la desigualdad. El crecimiento económico ha reducido la tasa de pobreza del Paraguay, sin embargo, persiste el problema de la bolsa de pobreza. Un plan de asistencia sin considerar los objetivos 5 y 10 dificultaría alcanzar las metas.

3 - 1 - 4 Coherencia en la alianza con los otros donantes y elaboración de política conforme a la ventaja comparativa

La cantidad de donantes y el monto total de cooperación que recibe el Paraguay son relativamente bajas en comparación a otros países en vías de desarrollo, debido a que el Paraguay se encuentra categorizado entre los países de renta media por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC). El modo de coordinación de los donantes en Paraguay tiene una característica especial. No existe reuniones de coordinación de política de asistencia y contenido de todas las áreas realizadas por iniciativa de los donantes y, muchas veces, no son organizados por los mismos donantes. Durante el estudio de campo, por un lado quedó en claro que existen donantes y agencias internacionales que buscan la coordinación política y por otro lado los que no lo hacen. Se puede concluir que Japón tiene ventajas en comparación a otros debido a su estable presencia en Paraguay como el mayor país cooperante por muchos años y la alta calificación recibida por parte del Gobierno de Paraguay. Cabe destacar que Japón aplica tres esquemas de cooperación:

cooperación financiera reembolsable, cooperación financiera no reembolsable y la cooperación técnica. Se cree que la ventaja de Japón es este sistema de cooperación diversificada, ya que no se observan otros donantes o agencias internacionales que asistan al país combinando efectivamente los distintos esquemas de cooperación.

3 - 1 - 5 Resumen de la pertinencia de la política

Se puede calificar que la coherencia de la Política de Asistencia de Japón para Paraguay y la demanda de su desarrollo, la política superior de AOD del Japón y los desafíos prioritarios internacionales es bastante alta. De igual manera, la pertinencia de la política es alta, ya que se admite que Japón tiene ventajas ante otros donantes en cuanto a la asistencia al Paraguay.

Por otro lado, se observaron algunos desafíos en cuanto a la elaboración de políticas y estrategias más efectivas. Específicamente, bajo el lineamiento básico de “Desarrollo económico sostenible y sin exclusiones a través del mejoramiento del servicio social y el incremento del ingreso de la población de escasos recursos” se establecen las áreas prioritarias de 1) Reducción de la brecha de desigualdad y 2) Desarrollo económico sustentable; sin embargo, en cuanto a la primera, el diseño para alcanzar su meta es limitado. Por ejemplo, en el contenido de la “Reducción de la brecha de desigualdad”, indicado en el “lineamiento” en cuestión, primeramente se menciona la aplicación del Enfoque Territorial para la reducción de la brecha regional y el aumento de los ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores, y en segundo lugar se menciona el mejoramiento de los servicios sociales básicos como la salud y la educación. Sin embargo, el Enfoque Territorial se caracteriza por trabajar desde un espectro amplio como el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades, y no por ser una asistencia enfocada a las áreas de pobreza y pequeños agricultores, específicamente de escasos recursos. Esto no significa que el Enfoque en así tenga algún problema, sino que la contribución para la reducción de la brecha de desigualdad de toda la sociedad paraguaya (en caso que prospere) se limitará a las desigualdades regionales y entre los agricultores de cada tipo. Por tanto, para la reducción de la brecha de desigualdad de otros aspectos se cree necesario aplicar otras alternativas. En segundo lugar, menciona como medio de reducción de la brecha de desigualdad el “Mejoramiento de los servicios sociales básicos como salud y educación”, pero esta política significa elevar el nivel general de la salud y la educación, no siendo directamente efectivo para la reducción de la brecha de desigualdad.

Para trabajar en la reducción de la brecha de desigualdad de la sociedad paraguaya es necesario, primeramente analizar el aspecto de desigualdad que causa un gran problema en la sociedad y, luego, trabajar en la reducción de la desigualdad. Además, siendo un problema muy arraigado en todo el territorio, el tema del género no se ha incluido específicamente en la “Política de Asistencia por País”. En la sociedad paraguaya existe el pensamiento machista, causal de la desigualdad de ingreso económico entre hombres y mujeres, y de la desigualdad de la tasa de desempleo en las zonas rurales (especialmente

la desigualdad de género entre los jóvenes).

3 - 2 Efectividad de los resultados

3 - 2 - 1 Resultados de cooperación de Japón a Paraguay

Se ha reconocido que la característica de la asistencia japonesa en Paraguay es la aplicación efectiva de los tres esquemas de cooperación.

(1) Cooperación financiera reembolsable

El monto total de la cooperación financiera reembolsable durante el periodo objeto de esta evaluación posiciona al Japón como el mayor país donante (46% del total). Al analizar detalladamente, entre el 2006 y 2009 la participación de Japón era muy alta, pero a partir del 2010 esto ha ido reduciendo, mientras que la participación del BID está supliendo a Japón.

(2) Cooperación financiera no reembolsable

El monto total de cooperación financiera no reembolsable del Japón durante el periodo objeto de evaluación ocupa el segundo lugar después de EE.UU., manteniendo un promedio del 20% de la participación. Las principales áreas de cooperación financiera no reembolsable son el área de infraestructura de agua y el área de salud pública.

(3) Cooperación técnica

El monto total de cooperación técnica de Japón durante el periodo objeto de evaluación ocupa el primer lugar entre los donantes (30% de participación). Este esquema se aplica en las tres áreas prioritarias del plano sistemático de metas de la Política de Asistencia para el Paraguay: Reducción de la brecha de pobreza, Desarrollo económico sustentable y Desarrollo de recursos humanos.

3 - 2 - 2 Reducción de la brecha de desigualdad

En cuanto al área prioritaria de cooperación para el Paraguay “Reducción de la brecha de pobreza”, se verifican los resultados de la asistencia japonesa y sus resultados sobre la base de los dos desafíos de desarrollo que aparecen en el Gráfico 1-1 Plano sistemático de metas: “Incremento de ingresos de la población de escasos recursos” y “Mejoramiento de servicios sociales”.

(1) Incremento del ingreso de la población de escasos recursos

(i) Programa de asistencia para la autogestión de los pequeños productores

I Resultado de la cooperación japonesa

(a) Cooperación financiera reembolsable: 1 proyecto de cooperación financiera reembolsable para aumentar el ingreso de la población de escasos recursos.

(b) Cooperación financiera no reembolsable: No se encontraron proyectos .

(c) Cooperación técnica: 7 proyectos (incluye el Estudio de Plan de Desarrollo) con el objetivo de transferir técnicas a los pequeños productores para reducir la brecha entre los grandes productores y pequeños productores a fin de lograr el incremento de ingresos de la población de escasos recursos.

II Principales resultados de cooperación

Durante el periodo objeto de evaluación, a través de la cooperación financiera reembolsable “Proyecto de Fortalecimiento del Sector Agrícola II – (PG-P14)” se lanzaron ocho a nueve nuevos productos financieros que resultaron en el mejoramiento de los pequeños y medianos productores para el acceso de los créditos. En el Informe de Evaluación Ex-post (JICA, 2012), los evaluadores externos de la presente cooperación financiera dieron una calificación “media” en cuanto a la efectividad e impacto del proyecto. La misma calificación fue dada para la “eficiencia” debido a que, a pesar de cumplir con el presupuesto del proyecto, el periodo de ejecución superó ampliamente a lo planificado. Como resultado, en la evaluación general del proyecto indica que existen aspectos que mejorar. Sin embargo, se verificaron también efectos positivos. De acuerdo a las entrevistas realizadas durante la Evaluación Ex-post del Proyecto PG-P14, la mayoría de los productores beneficiarios entrevistados contestaron haber aumentado la productividad, logrando el incremento de ingresos de la población de escasos recursos. Por otro lado, las cooperaciones técnicas ejecutadas durante el periodo de evaluación fueron siete. En cuanto a sus resultados, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) explicó que, a través del modelo de formación de cluster implementado con los productores de la región chaqueña, “los indígenas quienes producen productos agrícolas han formado cooperativas para poder comercializar sus productos en las grandes cooperativas, logrando demostrar que es mucho más efectivo que intentar acceder al mercado de manera individual”. Se puede entender que este aspecto se logró a través de la cooperación técnica del Japón. En Paraguay, la tasa de pobreza a través de la línea internacional de pobreza varía cada año, pero la tendencia está en baja. Se puede evaluar que Japón, a través de sus cooperaciones financieras y técnicas, forma parte de la contribución contra la caída de la tasa de pobreza en Paraguay. Sin embargo, el coeficiente de Gini en Paraguay mantiene alrededor del 50%, persistiendo la desigualdad económica entre las grandes ciudades y las demás zonas.

(2) Mejoramiento del servicio social

(i) Programa de mejoramiento de la salud pública

I Resultados de la cooperación japonesa

(a) Cooperación financiera reembolsable: No se encontraron proyectos.

(b) Cooperación financiera no reembolsable: 1 proyecto con el objetivo de mejorar el servicio de salud.

(c) Cooperación técnica: 3 proyectos con el objetivo de mejorar la calidad del servicio de salud y el acceso.

II Principales resultados de cooperación

A través de la entrevista de campo se pudo conocer que con la ejecución del proyecto de cooperación técnica “Proyecto de Traslado y Fortalecimiento del Hospital de Clínicas de la Universidad Nacional de Asunción”, la cantidad de consultas diarias aumentó de 1.000 a 5.000 pacientes. Aunque el Hospital de Clínicas es una instalación médica avanzada que se encuentra en la cima del sistema de referencia de la medicina en Paraguay y contribuye

a elevar el nivel médico de todo el país, es innegable que la mayoría de los beneficiarios se centran en los alrededores de Asunción. Por otro lado, durante el periodo objeto de evaluación, se ejecutaron 3 proyectos de cooperación técnica. De acuerdo al Informe de Evaluación Final del “Proyecto de Fortalecimiento de Educación Permanente en Enfermería y Obstetricia”, la pertinencia y la efectividad fue alta, confirmándose su contribución en el fortalecimiento de la base para la implementación de las capacitaciones de educación permanente de las obstetras de manera independiente. El “Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Atención Primaria de la Salud (APS)” busca la formación de microneces. En las entrevistas realizadas en el Ministerio de Salud del Paraguay se ha verificado que esperan que a través de esta asistencia el grupo vulnerable de la sociedad, la población de escasos recursos, mejore el acceso a la salud. Por medio de la asistencia en el área de salud pública, se ha buscado mejorar el servicio social y como resultado, la mortalidad de las mujeres embarazadas en Paraguay ha reducido (aprox. 100.000 personas) durante el periodo objeto de evaluación. Asimismo, la tasa de mortalidad de recién nacidos, lactantes y menores de 5 años está en baja en general (aprox. 1.000 niños) pudiéndose calificar que la asistencia japonesa está contribuyendo en el mejoramiento del servicio social.

(ii) Programa de expansión de educación básica

I Resultados de la cooperación japonesa

(a) Cooperación financiera reembolsable: No se encontraron proyectos.

(b) Cooperación financiera no reembolsable: Se construyeron escuelas primarias a través de proyectos comunitarios (kusanone) y proyectos de cooperación financiera no reembolsable para la seguridad humana.

(c) Cooperación técnica: 2 proyectos a fin de expandir la educación básica.

II Principales resultados de cooperación

En la entrevista realizada al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) durante la presente evaluación, comentaron que los japoneses son muy estudiosos, toman las cosas muy en serio y lograron adquirir conocimientos y experiencias a partir del proyecto de cooperación técnica del Japón. Además, no solo aprendieron de los expertos de JICA involucrados al Proyecto, sino también de los voluntarios, estando los paraguayos muy conformes con el resultado. Mencionaron, además, que los japoneses le enseñaron técnicas pero también aprendieron mucho de las conversaciones mantenidas con ellos.

En la tabla de resultados de la Evaluación Expost (evaluación interna) del “Proyecto de Mejoramiento de la Gestión Escolar” (Enero, 2014) se ha confirmado que uno de los productos del Proyecto “Guía de Capacitación para Directores” sigue siendo utilizándose en las instituciones educativas. Como ejemplo de mejoramiento de la gestión escolar, JICA ha confirmado que el control de horas de clases se ha optimizado a través del mejoramiento y cumplimiento del horario y la tasa de cumplimiento promedio de las horas de clases ha mejorado en todas las escuelas beneficiarias en comparación al momento de estudio de línea de base (2007), de 35% a 88,33% en el 2011. Además, tuvo una alta

calificación en efectividad e impacto debido a que se observaron cambios en la actitud de los directores y docentes quienes empezaron a discutir sobre la gestión escolar con los padres. De esta manera, la contribución de Japón en la educación básica del Paraguay, en medio de las cooperaciones de otros donantes y agencias internacionales en el área de la educación, ha sido aceptada a través de las cooperaciones técnicas y donaciones de proyectos comunitarios (kusanone).

3 - 2 - 3 Desarrollo económico sustentable

(1) Mejoramiento de la infraestructura económica y social

(i) Programa de mejoramiento de agua y saneamiento

I Resultados de la cooperación japonesa

- (a) Cooperación financiera reembolsable: No se encontraron proyectos
- (b) Cooperación financiera reembolsable: 3 proyectos de acceso a aguas seguras.
- (c) Cooperación técnica: 1 proyecto para mejorar el agua y saneamiento.

II Principales resultados de cooperación

De acuerdo a la tabla de resultados de la Evaluación Expost (evaluación interna) de la Cooperación Financiera No Reembolsable “Proyecto de Desarrollo para el Suministro de Agua en Zonas Rurales”, no se ha alcanzado la meta de construir 50 pozos al año. Asimismo, el objetivo general de construir instalaciones de abastecimiento de agua en 330 comunidades rurales también recibe una calificación de un bajo porcentaje de cumplimiento, debido al gran retraso que presenta la obra a causa de la insuficiente explicación a las comunidades por parte del Estado de Paraguay. En la entrevista realizada a las personas involucradas al “Proyecto de Mejoramiento del Sistema de Agua Potable de la ciudad de Coronel Oviedo”, durante el estudio de campo, se logró verificar que el Proyecto no presenta grandes retrasos en el plan. Al observar el estado de mejoramiento del ambiente de agua y saneamiento de Paraguay desde un punto de vista macro, el porcentaje de uso de recursos hídricos e instalaciones de saneamiento han mejorado de manera general en el periodo objeto de evaluación, pudiéndose evaluar que, aunque fuese de manera limitada, la asistencia japonesa se encuentra contribuyendo al resultado.

(ii) Programa de mejoramiento de la infraestructura económica

I Resultados de la cooperación japonesa

- (a) Cooperación financiera reembolsable: 2 proyectos a fin de mejorar caminos
- (b) Cooperación financiera no reembolsable: No se encontraron proyectos
- (c) Cooperación técnica: 1 Estudio del Plan de Desarrollo con el objetivo de mejorar caminos y puentes

II Principales resultados de cooperación

El “Proyecto de Mejoramiento de Caminos Rurales” ejecutado como Cooperación Financiera Reembolsable establece como meta a las zonas rurales, concentrándose principalmente en el mejoramiento de los caminos rurales (asfaltado de los caminos de tierra), mejoramiento de los puentes (reemplazo de puentes de madera por puentes de hormigón), basado en el Plan Nacional del Proyecto de Mejoramiento de Caminos Rurales

elaborado en el 2008, el cual es un proyecto de préstamos conformado por el BID, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), OPEC para el Desarrollo Internacional (OFID) entre otros. Japón ejecutó el mejoramiento de caminos (aprox. 350km) en los departamentos de Guairá, Paraguarí y Misiones. El mejoramiento de caminos que unen el centro de producción de los granos (principal responsable de la economía paraguaya) y los puertos de exportación contribuyen a la estabilidad económica del Paraguay y es útil como una alternativa para adquirir divisas extranjeras. En cuanto a la infraestructura de caminos, existen otros donantes y agencias internacionales que asisten, pero se puede confirmar que la cooperación financiera individual de Japón y la asistencia conjunta entre otros donantes y agencias internacionales se encuentra dando resultados ante los problemas de desarrollo del Paraguay.

3 - 2 - 4 Desarrollo de recursos humanos

(1) Mejoramiento de capacidad administrativa del gobierno central y local

I Resultados de la cooperación japonesa

(a) Cooperación financiera reembolsable: No se encontraron proyectos.

(b) Cooperación financiera no reembolsable: 2 proyectos para el desarrollo de recursos humanos.

(c) Cooperación técnica: 12 proyectos (incluye el Estudio de Plan de Desarrollo) con el objetivo de Mejorar la Capacidad Administrativa del Gobierno Central y Local.

II Principales resultados de cooperación

(i) Gobernabilidad

Se encuentra en ejecución la cooperación técnica “Proyecto de Formación de Recursos Humanos para el Fortalecimiento del Enfoque Territorial en la República del Paraguay” que busca el logro del Plan Nacional de Desarrollo a través del fortalecimiento de coordinación entre las instituciones nacionales y regionales para la formación e implementación del Plan de Desarrollo Territorial, formación de facilitadores de desarrollo territorial a nivel del gobierno central y formación de facilitadores de desarrollo territorial a nivel del gobierno local. Asimismo, como asistencia a la administración local en el área ambiental, se ha implementado el “Proyecto de Asistencia para la Gestión Ambiental a través de la Descentralización” que tiene como objetivo el mejoramiento de la capacidad de los encargados de ambiente local para resolver los problemas a través de la asistencia en la descentralización de la gestión ambiental. En la tabla de evaluación final (JICA, 2010) del presente proyecto, los conocimientos y medidas adquiridas durante la capacitación fueron temas de necesidad urgente en las municipalidades. Por tanto, la calificación de la efectividad para este Proyecto fue “alta”.

(ii) Consideración a la sociedad ambiental

Se ejecutó la cooperación financiera no reembolsable “Programa de Preservación Ambiental” y la cooperación técnica “Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Integrada de la Cuenca del Lago Yguazú” con la empresa pública, Administración Nacional de Electricidad (ANDE). El segundo es un programa que se encuentra en ejecución y se

espera obtener resultados concretos más adelante, pero en el estudio de campo se observó que JICA envía expertos de largo plazo para la transferencia de técnica forestal de manera eficiente, logrando verificar los trabajos realizados para la preservación ambiental del lago en cuestión.

3 - 2 - 5 Resumen de efectividad de los resultados

Se puede concluir que las tres áreas prioritarias mencionadas en el Plano Sistemático de Metas: Reducción de la brecha de desigualdad, Desarrollo económico sustentable y Desarrollo de recursos humanos, tuvieron elevados resultados. Por ende, la efectividad de los resultados también se puede calificar “alto”. Los proyectos de cooperación japonesa están centrados, tanto en números como en montos, en la región oriental y especialmente en el sureste del Paraguay. La distribución es justificable teniendo en cuenta la baja densidad de población de la región occidental, antecedentes de desarrollos históricos de la zona sureste y la ubicación de departamentos con mayor cantidad de población de escasos recursos. Además, la asistencia japonesa puede ser significativa por la sinergia con la sociedad nikkei que tiene una alta presencia en la zona sureste y la distribución de trabajo con otros donantes (por ejemplo, EE.UU.) que demuestran mayor interés en el desarrollo de la zona noreste. Asimismo, el punto de desarrollo de infraestructura económica, además de Asunción, está ubicado en las fronteras con el Brasil donde empresas que aplican el sistema de la Maquila están estirando el crecimiento económico de la zona, principalmente en Ciudad del Este, Alto Paraná. Se puede decir que el potencial de proyectos de infraestructura en esta zona es muy alta. Analizando esta característica geográfica, la asistencia japonesa centrada en la zona sureste del Paraguay es significativa.

3 - 3 Pertinencia de los procesos

3 - 3 - 1 Proceso de elaboración de la política de asistencia

La “Política de Asistencia por País”, base de la política de asistencia, es elaborada tomando en cuenta la situación política, económica y social del país beneficiario, además de considerar de manera general los desafíos y necesidades de desarrollo identificados a través del análisis de situaciones de cada país.

La Política de Asistencia de Japón para el Paraguay fue elaborada en abril del 2012. El proceso de elaboración de esta Política es llevado a cabo principalmente por la mesa de trabajo AOD conformada por la Embajada de Japón y JICA Paraguay, acorde a las necesidades de desarrollo del país beneficiario, considerando el análisis de la situación actual. En el proceso de elaboración se había creado una propuesta general de la Política a través de la coordinación entre las instituciones gubernamentales de Paraguay, otros donantes y agencias internacionales de cooperación. Esta propuesta general fue puesta en consideración del MOFA (Segunda División de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Cooperación Internacional), División Sudamericana del Departamento de América Latina del MOFA, División Sudamericana del Departamento de América Latina

de JICA y otras instituciones gubernamentales de Japón, además de 4 semanas de periodo abierto a la opinión pública para la elaboración de su versión final.

Para un aprovechamiento eficaz y efectivo de los recursos limitados, se seleccionan la política de asistencia y áreas de desarrollo, además de considerar las necesidades de desarrollo del Paraguay, su situación económica y social, la relación bilateral de Japón y Paraguay, y los esfuerzos ante la sociedad internacional. Por esto, se concluye que el proceso de elaboración de la Política de Asistencia de Japón a Paraguay fue adecuado.

3 - 3 - 2 Proceso de implementación del Plan de Asistencia

(1) Sistema de ejecución de la asistencia

(a) Sistema de ejecución de la asistencia del Gobierno de Japón

En el MOFA, la Segunda División de Cooperación para el Desarrollo por País de la Cooperación Internacional se encarga de seleccionar y componer los proyectos específicos de cooperación entre la Embajada de Japón y la JICA Central, mientras que la División Sudamericana del Departamento de América Latina se encarga asesorar los proyectos solicitados. En la Embajada de Japón en Paraguay, el Grupo de Economía y Cooperación Económica y algunos funcionarios locales se involucran en los trabajos relacionados a la AOD. Por su lado, en la JICA, institución ejecutora, la División Sudamericana del Departamento de América Latina compila las estrategias generales y áreas prioritarias a través de deliberaciones con el MOFA. La formulación de proyectos de cooperación financiera reembolsable se encarga principalmente la División Sudamericana del Departamento de América Latina, mientras que las de cooperación financiera no reembolsable se encarga principalmente el Departamento de Temas. En la etapa de implementación de los proyectos, JICA Paraguay controla los proyectos conjuntamente con la Oficina Central.

(b) Sistema de ejecución de asistencia del Gobierno de Paraguay

Las instituciones paraguayas de contacto de la AOD japonesa es el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Hacienda (MH) de Paraguay. En el MRE existe una dependencia encargada de las cooperaciones bilaterales, mientras que en el MH está una dependencia responsable de las cooperaciones de agencias internacionales. Ambas instituciones mantienen reuniones con el país cooperante o agencias de cooperación. En cuanto a la coordinación interna entre las instituciones gubernamentales y la compilación de las necesidades para el desarrollo, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) se encarga de definir el orden de prioridad de los programas y asistencias para que, posteriormente, el MH apoye la parte presupuestaria y gastos. Entre la Embajada de Japón, JICA Paraguay y el Gobierno de Paraguay se mantienen reuniones deliberativas por lo menos una vez al año. Para compartir con el lado paraguayo el Plan de Desarrollo de Actividades de la Política de Asistencia de Japón a Paraguay, la Embajada se encarga de explicar al Paraguay sobre los lineamientos básicos de asistencia y áreas prioritarias de cooperación en ocasión de reuniones entre ambos Gobiernos.

3 - 3 - 3 Sistema de monitoreo y seguimiento de la Política de Asistencia

(1) “Visualización” de los proyectos de cooperación y el ciclo PDCA (planificar, hacer, verificar, actuar) del MOFA.

En el “Resumen final de consideraciones sobre la Forma de AOD” (publicado en junio del 2010), se busca mejorar la responsabilidad de rendir cuentas de AOD a través de la implementación estricta de la “visualización”, incluyendo el resultado de evaluaciones de proyectos de asistencia, y el ciclo PDCA desde la formulación, implementación, evaluación y mejoramiento del proyecto.

(2) Actividades de evaluación de proyectos de JICA

La evaluación de proyecto de JICA consiste en la implementación de una estructura completa de monitoreo y evaluación desde el periodo de preparación, ejecución, culminación del proyecto y hasta su retroalimentación, conforme al ciclo PDCA. JICA ha creado un formato para que estos resultados de evaluación sean tenidos en cuenta en el momento de la elaboración de nuevos proyectos como una forma de retroalimentación.

(3) Evaluación de proyecto realizada por la Embajada de Japón en Paraguay

Las donaciones de programa comunitario (kusanone) son monitoreados y evaluados por el grupo de cooperación económica de la Embajada de Japón o por los encargados externos de Kusanone en base a los lineamientos internos del MOFA.

3 - 3 - 4 Relaciones públicas

(1) Actividades de la Embajada de Japón en Paraguay

La Embajada de Japón en Paraguay difunde las noticias a todo público a través de su página web y gacetillas de prensa enviadas a los principales medios de prensa en ocasiones de Firma de Canje de Notas (E/N) de cooperación financiera reembolsable y cooperación financiera no reembolsable, Contrato de Donaciones (G/C) de cooperación financiera no reembolsable para proyectos comunitarios de seguridad humana y cultura, finalización de obras y entrega de las obras de infraestructura culminadas al Gobierno de Paraguay, entre otros. También, realizan tour de prensa invitando a los medios de prensa escrita y televisiva para visitar sitios de proyectos ejecutados por la asistencia japonesa y proyectos en curso, a fin de dar a conocer al pueblo paraguayo el estado de la cooperación japonesa en Paraguay.

(2) Actividades de la Oficina de JICA Paraguay

La oficina de JICA Paraguay elabora mensualmente un boletín informativo (newsletter) con contenidos de actividades de asistencia de Japón y los publica en su página web que puede ser leído también en español para dar a conocer al pueblo paraguayo los proyectos de la JICA, actividades de los expertos, voluntarios jóvenes y senior, y así difundir los trabajos realizados por la cooperación japonesa en Paraguay. En ocasiones de eventos relacionados a la asistencia japonesa envían gacetillas de prensa a los medios de prensas locales. También, difunden noticias utilizando la plataforma del Facebook, además de pegar o colocar calcomanías y carteles que indican la AOD de Japón.

3 - 3 - 5 Resumen de la pertinencia del proceso

El proceso de implementación de Política de Asistencia de Japón a Paraguay es bastante pertinente, por lo que se puede otorgar la calificación “alta”. Se puede resaltar que “un proceso pertinente” como éste se ha logrado en el Grupo de Cooperación Económica y Economía relativamente pequeña de la Embajada de Japón. Por otra parte, si se mencionara algún aspecto que mejorar, sería una mayor coordinación entre los donantes. Esto se refiere a que, cuando existen dos proyectos de cooperación muy relacionados entre varios donantes, éstos puedan comunicarse entre sí en el momento de la implementación de los proyectos, en lugar de dejar a cargo del Estado Paraguayo. Podrán existir opiniones que digan que esta responsabilidad pertenece al gobierno local, pero hoy en día cuando se busca la “armonización” de los donantes, se debe impulsar una mayor coordinación entre los donantes para aumentar los efectos de la cooperación. Como se menciona más adelante, en medio de una cooperación japonesa que impulsa la asistencia de infraestructura de alta calidad en América Latina, se espera que la coordinación entre las partes interesadas relacionadas a la asistencia a Paraguay sea más fuerte y se brinde infraestructura de alta calidad a Paraguay entre todos los donantes.

Capítulo 4 AOD Japonesa en Paraguay - Evaluación desde la perspectiva de la diplomacia

4 - 1 Importancia diplomática

Desde que la AOD inició en 1959, Japón ha venido cooperando técnica y financieramente para el desarrollo de Paraguay en las áreas de educación, cultura, salud, formación profesional, desarrollo de técnica agrícola, mejoramiento de caminos, entre otros. Asimismo, la contribución de los inmigrantes japoneses y nikkei en la agricultura del Paraguay ha sido extraordinaria, siendo altamente calificada por la sociedad paraguaya. Como resultado, la relación de ambos países se ha vuelto estrecha para convertirse en uno de los países más amistosos de Japón en Sudamérica. Además, en febrero del 2015 se ha avanzado en la relación económica de ambos países con la instalación de empresas japonesas en Paraguay, y se ha logrado confirmar la conservación y fortalecimiento de la relación de cooperación internacional. De esta manera, la asistencia de Japón contribuye al fortalecimiento de la relación bilateral, pudiendo concluir que efectivamente existe una importancia diplomática.

4 - 2 Efecto multiplicador diplomático

Hasta el 2010, Japón ha venido ocupando un rol principal en el desarrollo del Paraguay como el mayor donante. En las entrevistas realizadas en el campo se pudo confirmar que el resultado de la asistencia al mejoramiento de vida de la población de escasos recursos, como la asistencia al mejoramiento de la infraestructura, ha logrado sus efectos en Paraguay. El efecto de la asistencia continua de Japón y la base de una relación favorable de ambos países han ayudado a que el monto del contrato comercial entre Japón y Paraguay vaya en crecimiento e impulse el comercio bilateral. Asimismo, el intercambio

cultural de ambos países también está en auge. Se ha establecido una semana de cultura japonesa durante la cual cada año se realizan actividades culturales como el ikebana, la ceremonia del té, bonsái y clases de comidas japonesas. Además, los exbecarios de JICA quienes visitaron el Japón a través de la capacitación técnica de la Agencia, han formado la Asociación de Exbecarios de JICA en Paraguay. Se puede calificar que la AOD de Japón para el Paraguay, que va desde el nivel gubernamental hasta el nivel de población de escasos recursos, ha resultado en el profundo lazo que existe entre ambos países, sobrepasando el concepto de “países amistosos”.

Capítulo 5 Recomendaciones y lecciones

5 - 1 Recomendaciones

5 - 1 - 1 Continuidad de la asistencia para el Paraguay utilizando diversas modalidades (modo de asistencia).

El Banco Mundial califica al Paraguay como un país de ingreso mediano-alto, es decir, se encuentra por salir de los países beneficiarios de la financiación de este banco. El crecimiento económico de los últimos tiempos es notable y la solidez de su desarrollo ha logrado la aceptación mundial. En medio de un desarrollo económico firme del Paraguay, desde la perspectiva “selección y concentración” de la AOD japonesa, en un futuro cercano, el Paraguay dejaría de ser un país beneficiario para convertirse en un país socio comercial del Japón. Por otro lado, ambos países mantienen una relación histórica a través de la sociedad nikkei, además de la coordinación que diversos actores realizan desde diferentes ángulos como la cooperación diplomática, intercambio cultural y económico basados en una estrecha relación. En vista de esta realidad, se cree que la AOD de Japón para Paraguay debería continuar activamente. Asimismo, para aumentar la eficiencia de la asistencia, se debe utilizar diversas modalidades (modo de asistencia). En este sentido, en Paraguay se implementa la Cooperación Sur-Sur con el país vecino de Argentina. Además, sería importante aplicar la cooperación regional (asistencia general a varios países vecinos beneficiarios) como en Centroamérica. El desarrollo económico de Paraguay irá diversificando las necesidades de desarrollo y para mejorar aun más la comunicación y coordinación entre los donantes e instituciones internacionales, se espera que el sistema sea más fortalecido.

5 - 1 - 2 Reducción de la brecha de desigualdad a través del fortalecimiento de estrategias

En el apartado 3-1-5 se ha señalado que la estrategia de la “reducción de la brecha de desigualdad”, área prioritaria de la “Política de asistencia para el Paraguay” (2012) es débil. El Enfoque Territorial que fue implementando como medida contra la pobreza de los agricultores incluye a estos últimos, pero posiciona como beneficiarios directos a una mayor cantidad de personas (como las municipalidades). Asimismo, el servicio social básico contribuye al mejoramiento del nivel sanitario y educativo de todo el país, pero no tanto así a la reducción de la brecha de desigualdad. Para alcanzar la reducción de la

brecha de desigualdad, área prioritaria de la Política de asistencia para el Paraguay, primeramente es necesario identificar y asistir a las personas del grupo que suele ser excluido del desarrollo. En el PND 2014-2030 publicado en el año 2014 por el Gobierno Paraguayo establece 12 objetivos estratégicos. Uno de ellos es “asegurar y conservar el empleo de la sociedad vulnerable como las mujeres, pequeños productores e indígenas”, evocando fuertemente esta problemática. Japón necesita identificar los beneficiarios que necesitan asistencia tales como los agricultores en estado de pobreza, mujeres rurales, madres solteras y mujeres indígenas, quienes viven en la bolsa de pobreza, un problema económico, social y cultural, para así establecer estrategias de asistencia que puedan responder directamente las dificultades sociales, económicas y culturales que estos grupos enfrentan. Este tipo de asistencia contribuirá a la reducción de la brecha de desigualdad.

5 - 1 - 3 Alianza estratégica a través de múltiples partes interesadas para impulsar la “Asistencia de Infraestructura de Alta Calidad”

Tal como se ha mencionado más arriba, Paraguay es un país en vías de desarrollo pero calificado como país de ingreso mediano-alto, siendo el propio gobierno paraguayo capaz de contar con financiación, técnica y capital humano para el desarrollo de su país. Es decir, Paraguay no necesita contar con el apoyo completo de la AOD para la construcción de infraestructuras. Además, para el mejoramiento de infraestructuras, los donantes pueden ser además de Japón, Banco Mundial y Corea, el BID, CAF, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), instituciones financieras y fondos con intenciones de desarrollo regional. A más de esto, también existe la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) que tiene como plan principal la logística del continente sudamericano, habiendo un periodo durante el cual estos fondos e iniciativas funcionaban como marco de coordinación para la construcción de infraestructura de transporte en Sudamérica. Asimismo, las empresas japonesas se han instalado en Paraguay formando una relación win-win entre las empresas y la sociedad local. La cooperación con las partes interesadas es congruente al principio general de cooperación de desarrollo del Japón, nuevamente establecido en el 2015, y con los SDG de las Naciones Unidas. Para que Japón pueda cooperar con Paraguay en el mejoramiento de infraestructuras de alta calidad en medio de una gran cantidad de partes interesadas, es necesario impulsar la comunicación y coordinación estratégica para maximizar el resultado de asistencia con los otros donatens y partes interesadas, además de la cooperación que Japón ya acordó con el BID en abril del 2016. Esto no solo se debe implementar en el territorio paraguayo, sino también en el marco de toda Sudamérica, debiéndose establecer como un problema general de asistencia para el continente.