



Octubre, 2024

EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

Préstamo de Apoyo Presupuestario para el Desarrollo Sostenible de la República de Paraguay





-
-
-
-

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Paraguay

Número de operación

CFA 11948

Producto - Sector

Préstamo Basado en Políticas (PBL) – Consolidación fiscal y Medio ambiente

Cliente

República de Paraguay

Organismo Ejecutor

Ministerio de Hacienda

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Promover mecanismos de resiliencia económica en procesos de consolidación fiscal y desarrollo sostenible en un escenario post-COVID, a través de la entrega de fondos prioritarios para mitigar el impacto de la crisis económica ocasionada por la COVID-19, así como los eventos climáticos adversos que comprometen el desarrollo del país

Fuente de Financiación

Préstamo CAF (USD)	200.000.000
Desembolsado CAF (USD)	187.200.000
Aporte local (USD)	-
Otros aportes (USD)	-

Detalle de otros aportes

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

26 de abril de 2022

Fecha de aprobación

19 de julio de 2022

Fecha de entrada en vigencia

3 de marzo de 2023

Fecha de último desembolso

20 de septiembre de 2023



EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta realiza una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El Préstamo de Apoyo Presupuestario para el Desarrollo Sostenible de la República de Paraguay logró identificar con precisión la problemática medioambiental y fiscal que motivó la solicitud, y definió actividades coherentes y alineadas con el objetivo del préstamo. El propósito de la operación, su objetivo general y sus componentes estuvieron bien justificados y fundamentados en los documentos correspondientes a la fase de diseño de la operación.

En relación con las matrices de política, acordó una matriz que detalló con precisión las áreas de política, las acciones y los medios de verificación establecidos para el adecuado seguimiento y cumplimiento de los objetivos previstos en el marco de la operación. Destaca el esfuerzo en la conformación de una matriz detallada y conformada por un conjunto de acciones alineadas con las actividades y objetivos del préstamo. La operación se constituyó como un instrumento de reconocimiento de gastos debido a que la mayoría de las acciones de política se encontraban cumplidas al momento de su aprobación.

En definitiva, se considera que la operación realizó una adecuada definición de los indicadores de política y describió un plan robusto de seguimiento y de entregables para el logro de las metas establecidas.



Componentes de la evaluación

#	Componente	Descripción
1	Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se toman en consideración tres preguntas que permiten obtener una primera mirada de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera y de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las tres preguntas utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

En las casi dos décadas precedentes a la pandemia, Paraguay tuvo un desempeño macroeconómico muy positivo, expresado en: i) un crecimiento sostenido del 4,1% anual entre 2003 y 2019, ii) una deuda pública total y externa en niveles bajos, y iii) una inflación baja y estable. Esto le dio al país una base sólida para afrontar el choque asociado a la pandemia.

A pesar del buen desempeño económico desde 2003, la economía paraguaya entró en recesión en 2019, como consecuencia de sequías e inundaciones que afectaron al país, que se sumaron a las repercusiones posteriores ocasionadas por la pandemia. Tras dos años de contracción económica, en 2021 Paraguay experimentó una recuperación, registrando un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del 4,2%, según el Banco Central del Paraguay. A pesar de este repunte, se anticipaba que el crecimiento del PIB se desaceleraría en 2022 debido a los efectos de las severas sequías - incluidos varios incendios forestales - así como a la disminución de la disponibilidad de recursos hídricos en los principales cauces del país.

Como resultado, CAF estimó una tasa de crecimiento de apenas 1% debido a la sequía, mientras que el Banco Central proyectó un crecimiento, aún más bajo, del 0,2%. Por otro lado, la pandemia impactó fuertemente las cuentas fiscales, generando un déficit del 6,1% del PIB en 2020. Aunque la recuperación de la economía y las cuentas fiscales seguían un camino positivo a largo plazo, se preveía que los choques climáticos eran una amenaza para esta recuperación.

Según el índice de vulnerabilidad al cambio climático publicado por CAF, Paraguay tiene una puntuación de 1,58/10, que lo ubica en una condición de vulnerabilidad extrema en



todos sus departamentos¹ y resalta la necesidad de hacerles frente a los diversos fenómenos climáticos tales como sequías, inundaciones e incendios forestales. Respecto a esto, estudios evidenciaban que el cambio climático se estaba acelerando en el país, lo cual, además de representar un problema de carácter ambiental, se constituía como una amenaza para el crecimiento de la actividad económica.

El modelo económico de Paraguay está basado en recursos derivados de un importante capital natural, lo que conllevó a que varios sectores económicos se hayan visto afectados por el impacto de las condiciones climáticas adversas. Por un lado, las sequías habían tenido un impacto negativo sobre los sectores de agricultura, ganadería, comercio y energía, los cuales tienen una alta incidencia en el PIB del país. Por otro lado, el incremento de la precipitación media había ocasionado trastornos en el sector transporte, dañando infraestructura relevante para el país y ocasionando importantes pérdidas económicas y financieras debido a las interrupciones en el servicio que afectan a las cadenas de suministro. Adicionalmente, los incendios forestales habían afectado las pasturas y cultivos, agravando la situación de los sectores de agricultura y ganadería.

La condición de vulnerabilidad y riesgo climático, sumado a la fuerte dependencia para la generación de riqueza y empleo a partir de sus recursos naturales, demandó instrumentos de política pública que se implementaran de manera efectiva para asegurar un control en el aprovechamiento de estos recursos, garantizando su conservación y sostenibilidad. De igual manera, la situación económica y fiscal provocada por la pandemia justificó la necesidad de contar con instrumentos financieros flexibles y de rápido desembolso orientados a favorecer la estabilidad fiscal de la economía paraguaya.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo de la operación fue apoyar la gestión fiscal de la República de Paraguay con el fin de contribuir a promover la disponibilidad y ejecución oportuna de recursos públicos para atender los impactos económicos y sociales causados por la pandemia y por factores climáticos adversos en el país, fortaleciendo el efecto anticíclico de la política fiscal a través del impulso de acciones de política pública en el ámbito de desarrollo sostenible y de sostenibilidad fiscal.

Como se mencionó, la principal fuente de generación de riqueza en Paraguay es el sector primario, el cual es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático y que, en los últimos años, ha tenido un efecto directo en la capacidad productiva de este sector, limitando el crecimiento económico del país. Esta situación, entre otras cosas, ha generado limitaciones en la capacidad fiscal del Estado para afrontar las inversiones necesarias para lograr un aumento en la capacidad productiva. Además, los eventos climáticos adversos son cada vez más frecuentes, causando un fuerte impacto en la

¹ Nota: La puntuación se basa en un rango entre 0 y 10 puntos, siendo 0 el riesgo climático más extremo, y 10 el riesgo climático más bajo.



infraestructura del país, lo que obliga al Estado a destinar recursos del limitado presupuesto público hacia la reparación constante de la infraestructura.

Los objetivos del préstamo se alinearon con la problemática identificada, subrayando la necesidad de implementar acciones que apoyaran la consolidación fiscal de Paraguay y al mismo tiempo ayudaran a la consolidación de políticas estructurales de medio ambiente y cambio climático. A pesar de que no se establecieron objetivos específicos en los documentos de la fase de diseño de la operación, el objetivo general y los componentes detallaron adecuadamente el propósito de la operación y fueron consistentes con las necesidades que motivaron su solicitud. La operación se enmarca en el ámbito estratégico denominado “Sostenibilidad”, objetivo estratégico corporativo “Capacidad de respuesta macroeconómica” y sub- ámbito estratégico “Macro Fiscal”.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

Las actividades fueron claramente definidas – incluyendo las acciones de política relacionadas con cada uno de los componente - y se encuentran estrictamente alineadas con los objetivos descritos anteriormente. Ambos componentes se describen a continuación:

- **Componente Desarrollo Sostenible:** Centrado en acciones de política claves para impulsar un desarrollo y estabilidad económica a partir de instrumentos que buscan el cumplimiento de los compromisos climáticos, la conservación de la biodiversidad y la gestión ambiental. Las acciones de política contempladas incluyeron acciones en materia de cambio climático (5) y acciones en materia de conservación de la biodiversidad y gestión ambiental (6).
- **Componente de sostenibilidad fiscal:** Centrado en acciones de política importantes para regresar a una senda sostenible de la situación fiscal. Se estimaba que era necesario volver a déficits fiscales de 1,5% del PIB o menos para que la deuda se estabilizara. Las medidas se centraron en la racionalización del gasto público y acciones concretas para que más obras públicas fueran financiadas por el sector privado. Las acciones de política incluyeron acciones en participación del sector privado en obras públicas (2) y acciones de racionalización y calidad del gasto público (1).

En el segundo componente de la evaluación (cumplimiento de matrices de políticas) se listan las acciones de políticas consideradas en cada uno de los componentes con sus respectivos medios de verificación.

#	Componente	Descripción
2	Robustez de las matrices de políticas	Analiza los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. El financiamiento de apoyo a reformas de política es un instrumento que contribuye a las necesidades de financiamiento de los países mediante la provisión de recursos de desembolso rápido, condicionados a reformas de política e institucionales que contribuyan a reforzar el marco económico del país y respaldar la creación de un entorno propicio para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo. De esta manera, estos préstamos programáticos no asignan recursos a una intervención específica, sino que están sujetos al cumplimiento de una agenda de reformas acordadas entre CAF y el Prestatario que suelen encontrarse en una matriz de políticas públicas.

En el marco del seguimiento de esta operación y sus condiciones para la realización de los desembolsos, se definió una matriz de política conformada por quince (15) acciones sectoriales en cuatro (4) grandes áreas de política: i) cambio climático, ii) conservación de la biodiversidad y gestión ambiental, iii) participación del sector privado en obras públicas y iv) racionalización y calidad del gasto público. Cada acción de política contó con su medio de verificación, tal y como se detalla en la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Matriz de políticas

Componente	Área de política	Acción de política	Medio de verificación
Desarrollo Sostenible	1. Cambio climático	1.1. Aprobar la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica como marco general con ejes estratégicos para la ejecución de acciones concretas para el mediano y largo plazo, que permita avanzar en la electrificación del transporte. Por aprobar	Decreto que aprueba la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica
		1.2. Ejecutar por parte del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), una serie de acciones para proteger los recursos hídricos en todo el territorio Nacional, en el marco de la Ley 3,239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay	Decreto del Poder Ejecutivo N° 7017
		1.3. Autorizar al Viceministerio de Minas y Energía a establecer regímenes de certificación, control y promoción del uso de bioenergías (biomasa) que garanticen la sostenibilidad de estos recursos energéticos renovables.	Decreto N° 6797 por el cual se modifica el artículo 5° del Decreto No. 4056/2015



		1.4. Diseñar y poner a disposición de los interesados del sector público o privado una Herramienta de Autodiagnóstico (calculadora de consumo energético de biomasa) para PYMES, que les permita realizar autodiagnósticos energéticos, identificar puntos de alto consumo y evaluar los impactos de la aplicación de medidas de eficiencia energética en sus procesos productivos.	Calculadora de consumo energético de biomasa
		1.5. Actualizar la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de la República del Paraguay al 2030, dando cumplimiento a la actualización quinquenal, exhortada por el Art. 4.9 del Acuerdo de París.	NDC de la República del Paraguay al 2030
	2. Conservación de la Biodiversidad y Gestión Ambiental	2.1. Reglamentar el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF), cuyo objeto es proveer información nacional oficial de la cobertura forestal nacional en forma periódica, medible, verificable y comparable.	Decreto N° 3246/2020
		2.2. Establecer acciones, normas y procedimientos para el Manejo Integral del Fuego, así como establecer las medidas de prevención que deberán acatarse al ejecutar esta práctica en el ámbito del territorio nacional.	Ley 6818 Manejo Integral del fuego
		2.3. Definir las normas técnicas ambientales que deberán ser cumplidas en las diferentes etapas del ciclo vial y las medidas que adoptará el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a través de la Unidad Ambiental, para su cumplimiento	Manual de carreteras del Paraguay
		2.4. Establecer lineamientos superiores para hacer frente a la problemática ambiental y materializar los derechos, deberes y garantías en que en materia ambiental están previstos en la Constitución Nacional.	Actualización de la Política Ambiental Nacional (Documento en elaboración por el MADES)
		2.5. Proteger la calidad del aire y de la atmósfera, mediante la prevención y control de la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire, para reducir el deterioro del ambiente y mejorar la calidad de vida y garantizar la sustentabilidad del desarrollo.	Decreto N° 1269
Sostenibilidad fiscal	3. Participación del sector privado en obras públicas	3.1. Permitir a la Agencia Financiera de Desarrollo el financiamiento de obra pública resiliente mediante fideicomisos con fondos públicos y privados.	LEY 6769/2021 y PGN 2022 Artículo 91



		3.2. Permitir a la Agencia Financiera de Desarrollo prestar servicios de diseño y estructuración de proyectos resilientes para entidades públicas y privadas.	
4. Racionalización y calidad del gasto público		4.1. Establecer reglas en cuanto a aumento de gastos o disminución de impuestos que puedan promoverse durante periodos electorarios.	Proyecto de ley (MENSAJE DEL PODER EJECUTIVO N°637)
		4.2. Incluir medidas de contención del gasto público en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2022.	PGN 2022. Artículos 17,35,60 y 61.
		4.3. Creación y reglamentación de un Fondo de Preinversión que permita financiar estudios de obras de infraestructura de calidad y resilientes.	Ley 6490/20, artículo 16. Decreto 5887/21 Manual de carreteras del Paraguay

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito.

En cuanto al esquema de ejecución, se estableció que previo al primer desembolso el prestatario debía presentar un informe con las evidencias que demostraran el cumplimiento de la totalidad de acciones de políticas incluidas en la matriz. Vale destacar que, durante la vigencia del contrato de préstamo, CAF podía solicitar los informes que considerara razonables para tener una mejor comprensión de las acciones realizadas en el marco de la operación. Esta operación se constituyó como un instrumento de reconocimiento de gastos debido a que la mayoría (93%) de las acciones de política se encontraron cumplidas al momento de su aprobación.

Acorde con lo anterior, se destaca el esfuerzo realizado en la conformación de una matriz de políticas detallada, con sus respectivos medios de verificación e integrada por un conjunto de acciones alineadas estrictamente con las actividades y objetivos de la operación.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

El ejecutivo responsable de la operación no tuvo comentarios adicionales sobre el contenido del informe.

ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
DEC	Documento de Evaluación de Crédito
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Crédito Basado en Políticas
PGN	Presupuesto General de la Nación
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SNMF	Sistema Nacional de Monitoreo Forestal

A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.

La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con

las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país: valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

Robustez de las matrices de políticas: indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.





EXPOST
Informes de
Evaluación
2024

