



PROGRAMA DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN  
Y TRANSPARENCIA  
INSTITUCIONAL



**EXPOST**

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

**Septiembre, 2025**



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**



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](http://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 12363

**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	USD
Préstamo CAF	200.000.000
Desembolsado CAF	12.800.000*
Aporte local (USD)	-
Otros aportes (USD)	-
Detalle de otros aportes	N/A

\*Correspondiente al segundo contrato de la operación.

## 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**  
17 de septiembre de 2024

**Fecha de último desembolso**  
03 de octubre de 2024



# 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés).

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 o visitar el sitio público de [gestión de impacto](#) de CAF – banco de desarrollo de América Latina y El Caribe -.

El Préstamo de Apoyo Presupuestario para el Desarrollo Sostenible de la República de Paraguay tuvo por objetivo mejorar la eficiencia de la política pública y la gestión fiscal mediante el diseño y la implementación de acciones de políticas efectivas y fiscalmente responsables orientadas a mejorar la resiliencia al cambio climático. En lo que respecta a su alineación con el contexto del país, logró identificar con precisión la problemática medioambiental y fiscal que motivó la solicitud, además de definir actividades coherentes y alineadas con los objetivos 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.

La operación se originó en 2022 cuando la República de Paraguay solicitó un préstamo por hasta USD 300.000.000, que luego sería modificado para establecer un monto máximo de USD 200.000.000. La operación fue estructurada de modo que permitiera varios contratos de préstamo para la utilización de estos recursos, con lo cual, en el 2023, se suscribió un primer contrato por USD 187.200.000. Posteriormente, se firmó una extensión del plazo de la operación para que, en 2024, se pudieran suscribir un segundo contrato por los USD 12.800.000 restantes. La presente evaluación corresponde a este segundo contrato, el cual preservó los mismos objetivos de política y de estabilidad fiscal previstos en la operación en su conjunto.

En lo que respecta a las matrices de política, se recurrió a la misma matriz utilizada en el primer contrato, la cual especificó las áreas de acción y los medios de verificación necesarios para el adecuado seguimiento y cumplimiento de los objetivos previstos en el marco de la operación. La matriz estuvo conformada por acciones concretas en las áreas de cambio climático, conservación de la biodiversidad y gestión ambiental, participación del sector privado en obras públicas y racionalización y calidad del gasto público; todas alineadas con los objetivos específicos definidos en el marco de la operación. Vale destacar que la operación se constituyó como un instrumento de reconocimiento de gastos en la medida que las acciones de política ya se encontraban cumplidas al momento de su aprobación.



## 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 fue solicitada la operación con las necesidades y el contexto del país en el año de su aprobación. Para ello, se toman en consideración tres preguntas (1.1, 1.2 y 1.3), que permiten obtener una primera perspectiva de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de estas preguntas proviene de los documentos consignados durante la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y/o cierre. De igual manera, y en los casos de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración. A continuación, se desarrollan las tres preguntas empleadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	¿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 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 las distorsiones ocasionadas por 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%, 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 departamentos<sup>1</sup> y resalta la necesidad de hacerles frente a los diversos fenómenos climáticos como sequías, inundaciones e incendios forestales. Respecto a esto, estudios evidenciaron que el cambio climático se estaba acelerando en el país, lo cual, además de representar un

<sup>1</sup> 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.



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 han 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 las precipitaciones ha generado trastornos en el sector transporte, dañando infraestructura relevante para el país y ocasionando importantes pérdidas económicas y financieras debido a las afectaciones en 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	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	¿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 general 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 así 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. Por su parte, los objetivos específicos se centraron en:

- Promover la disponibilidad y ejecución oportuna de los recursos públicos para apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Fortalecer el efecto contracíclico de la política fiscal para alcanzar la estabilidad fiscal y macroeconómica.
- Mejorar la calidad del gasto público a través de reformas de la gestión financiera pública para apoyar el crecimiento sostenible y la resiliencia al cambio climático.

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 resultan cada vez más frecuentes, lo que impacta fuertemente en la infraestructura del país y obliga al Estado a destinar recursos del 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 apoyen a la consolidación fiscal de Paraguay y a la consolidación de políticas estructurales de medio ambiente y cambio climático. En este sentido, el objetivo general, los objetivos específicos y los componentes (descritos en el ítem 1.3)



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	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	¿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 componentes - y se encontraron bien 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. Las medidas se centraron en la racionalización del gasto público y acciones concretas para promover una mayor participación del sector privado en la financiación de obras públicas. 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 componente a continuación (robustez de las 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	Determina 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, así como respaldar la creación de un entorno propicio para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo.

En este sentido, estos préstamos programáticos no asignan recursos a una intervención específica, sino que están sujetos al cumplimiento de una agenda de reformas acordadas con 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.

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. En este sentido, se concibió como una operación de reconocimiento de gastos en la medida de que la totalidad de las acciones de política se encontraban cumplidas al momento de su aprobación.

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

## Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

El ejecutivo responsable de la operación manifestó su conformidad con el contenido y la estructura del informe.





**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.	Decreto del Poder Ejecutivo N° 8840 de fecha 08/02/2023
		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 una Herramienta de Autodiagnóstico (calculadora de consumo energético de biomasa) para PYMES, que 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



PROGRAMA DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN  
Y TRANSPARENCIA  
INSTITUCIONAL



**EXPOST**

Sostenibilidad fiscal		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
	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 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



# Anexo

## A.1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Corporación Andina de Fomento
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

## A.2. Anexo METODOLÓGICO

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. 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.

Cada operación es evaluada con base en un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto (DADMI). En el caso de las operaciones de libre disponibilidad, se busca realizar una evaluación integral, tomando como base el criterio de **pertinencia** enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

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. La evaluación 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. Es una medida orientada a valorar la pertinencia de la intervención descrita, independientemente de que su realización haya sido facilitada o no por la operación de crédito. 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.

Las dimensiones de evaluación y la metodología están alineados a los [criterios para una mejor evaluación establecidos por la OCDE](#) y los [Estándares de Buenas Prácticas para la Evaluación de Operaciones del Sector Público](#) del Evaluation Cooperation Group (ECG). Para más información sobre la metodología y otras evaluaciones, consultar [Gestión de Impacto \(caf.com\)](http://Gestión de Impacto (caf.com)).



PROGRAMA DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN  
Y TRANSPARENCIA  
INSTITUCIONAL



**EXPOST**

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

**Septiembre, 2025**



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**