



**Documento de Enfoque**

# Paraguay 2009-2013

Evaluación del Programa de País



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## TABLA DE CONTENIDOS

### PREFACIO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2009-2013.....	1
III.	EL BID, SU ESTRATEGIA Y SU PROGRAMACIÓN EN PARAGUAY (2009-2013) .....	4
IV.	PREGUNTAS EVALUATIVAS .....	5
	A. Relevancia.....	5
	B. Implementación y Efectividad .....	6
	C. Sostenibilidad .....	7
V.	METODOLOGÍA .....	7
VI.	ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN .....	8

## Acrónimos y Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CPE	Evaluación del Programa de País
CPD	Documento de Programación de País
DEP	Documento de Estrategia de País
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo

## **PREFACIO**

El Directorio Ejecutivo ha solicitado en diferentes ocasiones una revisión del contenido de las evaluaciones de programa de país (CPE). En respuesta, OVE incorporará algunos ajustes, en forma piloto, en los CPEs que serán presentados durante 2013, a saber: República Dominicana, Paraguay, y Barbados. El énfasis que cada uno de estos ajustes reciba dependerá de su pertinencia en el contexto del país:

- OVE buscará vincular más estrechamente la discusión del contexto de país a la evaluación de la relevancia del programa.
- El CPE cubrirá la totalidad del programa del Banco con el país para el periodo bajo evaluación, incluyendo préstamos con y sin garantía soberana, así como actividades no reembolsables, tales como cooperación técnica y productos de conocimiento.
- El análisis de efectividad incluirá no solo los resultados del programa del Banco a nivel sectorial, sino también tratará asuntos de carácter transversal. Estos asuntos, dependiendo de las circunstancias de cada país, pueden incluir la idoneidad y el uso de los instrumentos de préstamo y productos de conocimiento; el apoyo para el fortalecimiento y el uso de los sistemas nacionales (fiduciarios, salvaguardias, M&E); y la calidad del monitoreo de la cartera y de los sistemas de autoevaluación.
- El CPE incluirá, como parte de su evaluación de efectividad, un análisis de los factores que han afectado la implementación del programa y de temas relacionados con eficiencia.
- Se intentará aportar un enfoque prospectivo, identificando la manera en que las lecciones positivas y negativas del pasado pueden contribuir a la formulación de la estrategia y del programa de país a futuro.

Desde ya, OVE agradece los comentarios y las reacciones del Directorio Ejecutivo y demás partes interesadas.

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento de enfoque define el alcance y los contenidos de la evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) de Paraguay para el periodo 2009-2013. Constituye la tercera oportunidad en la cual OVE provee una mirada independiente al programa del Banco con Paraguay. El primer informe realizado por OVE (RE-294, junio de 2004) cubrió el periodo 1991-2002 y estuvo marcado por la transición democrática y la prolongada crisis financiera que atravesó el país entre 1995 y 2002. La segunda evaluación cubrió el periodo 2003-2008 y estuvo signado por reformas importantes que ayudaron al país a superar la crisis e iniciar un periodo de crecimiento económico sostenido, basado en un sólido desempeño fiscal y un fuerte impulso proveniente del sector externo (RE-356, agosto 2009). La presente evaluación cubre el periodo 2009-2013 durante el cual se intensifica el modelo agroexportador y comienzan a evidenciarse nuevas oportunidades, desafíos y vulnerabilidades.
- 1.2 De acuerdo con el protocolo de OVE para las Evaluaciones de País, tal como fue actualizado en 2008 (RE-348-3), la meta principal de un CPE es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programas generales de asistencia del Banco a un país.” (párr. 2). Además de facilitar la rendición de cuentas, estas evaluaciones aspiran a identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco (párr. 3).
- 1.3 En 2009, la Administración del Banco desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país (DEP) con el propósito de dotar al Banco con un instrumento efectivo para incrementar el enfoque país y garantizar la flexibilidad prevista durante el proceso de realineación. En ese marco se redactaron nuevas directrices que “reformulan la Estrategia de País, haciendo hincapié en la necesidad de que la programación se oriente en función de resultados, se base en los riesgos y contemple un enfoque programático y flexible que responda a las prioridades del país.” (p. 1) Más allá de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos de los nuevos DEP fueron i) la separación *de facto* de la formulación del DEP y la programación del país, ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales, y iii) la inclusión de una matriz de resultados con indicadores.

## II. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2009-2013

- 2.1 La República del Paraguay es un país predominantemente agrícola, ubicado en el Cono sur de Sudamérica.<sup>1</sup> Es el único país miembro del Banco, junto con Bolivia, que carece de una salida al mar, a pesar de tener una salida fluvial a través del río Paraguay-Paraná. Se trata de una economía relativamente pequeña y pobre: su PIB per cápita en 2009 (PPA) rozaba los 4,200 dólares, el quinto más bajo de la

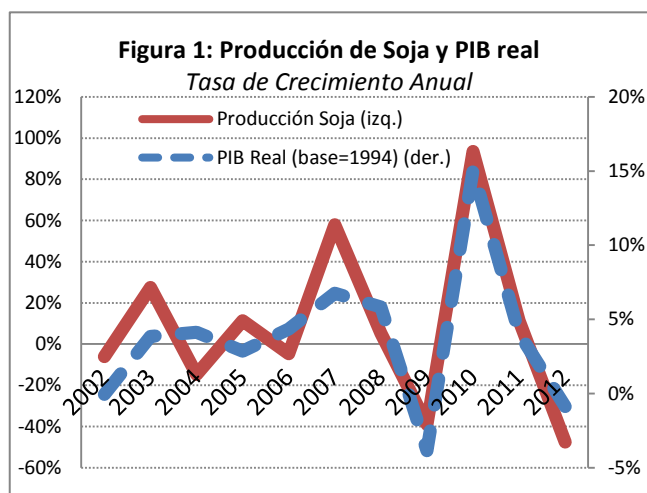
región.<sup>ii</sup> Sus dos productos de exportación principales son la soja (y productos derivados) y la carne. En conjunto, para 2009 ellos representan 62 por ciento de las exportaciones del Paraguay, y solo el renglón “soja” representa 24 por ciento del total.<sup>iii</sup> A 2009 el Paraguay enfrentaba importantes desafíos sociales. Además de ser el octavo país con menor índice de desarrollo humano (IDH) en la región, Paraguay es un país con alta desigualdad en la distribución del ingreso comparable con varios países de la región, y es uno de los más desiguales en cuanto a la distribución de la tierra.<sup>iv</sup>

2.2 El inicio del periodo de evaluación (2009-2010) viene marcado por dos eventos fundamentales, la incipiente crisis financiera internacional y el cambio en el signo de gobierno. En cuanto al cambio político, en 2008 una coalición liderada por el Presidente Lugo, y apoyada por el segundo partido con mayor caudal electoral (Partido Liberal), alcanzó el gobierno generando el primer cambio de signo político desde 1947. Pese a estos cambios, la política económica mantuvo una cierta continuidad, entre otras cosas debido a la designación como Ministro de Hacienda al mismo ministro que lideró la salida de la crisis (2003-2005) bajo el Gobierno anterior. La continuidad de política se mantuvo incluso luego de la destitución del Presidente Lugo por el Congreso del Paraguay y el reemplazo del ministro de Hacienda.<sup>v</sup>

2.3 La continuidad de política económica se entiende a la luz del crecimiento que ha experimentado el país desde 2003. Comparado con el virtual estancamiento de periodos anteriores, el crecimiento de 2003-2013 contrasta significativamente. De hecho, el PIB per cápita creció 33 por ciento entre 2003 y 2011 (3% promedio anual) mientras que se contrajo en casi 20 por ciento entre 1981 y 2003 (-1% promedio anual).<sup>vi</sup> La base del crecimiento económico desde 2003 se encuentra en una posición fiscal sólida sumada al dinamismo proveniente del sector externo.

2.4 A pesar del crecimiento promedio desde 2003, la evolución reciente del PIB y la producción agrícola revelan una primera vulnerabilidad del modelo de desarrollo (Ver Figura 1), es decir, su alta dependencia de unas pocas materias primas. Esto hace a la economía particularmente vulnerable a *shocks* climáticos (como los que generaron las recesiones de 2009 y 2012) y, potencialmente, a *shocks* de mercado.<sup>vii</sup>

2.5 Una segunda debilidad subyacente al modelo de desarrollo tiene que ver con las características mismas del modelo de desarrollo agroexportador. Históricamente, pero en particular desde el auge de la soja de principios de 2000, la economía paraguaya se ha desarrollado sobre la ba-



se de un sector agrícola dinámico que utiliza intensivamente los recursos naturales y el capital pero que no es gran generador de empleo.<sup>viii</sup> Debido a las importantes economías de escala, la producción tiende a concentrarse en grandes extensiones, entrando potencialmente en conflicto con las formas tradicionales de producción y organización campesinas.<sup>ix</sup> Asimismo, el sector agrícola se encuentra relativamente aislado, ostentando solo tenues vínculos con el resto de la economía.<sup>x</sup> Finalmente, el sector agrícola tiende a contribuir menos que proporcionalmente a la recaudación de impuestos, favoreciéndose de una estructura tributaria que adolece de iniquidades verticales y horizontales.<sup>xi</sup>

- 2.6 Es probable que estas características expliquen por qué este modelo de desarrollo no ha sido exitoso en reducir la pobreza y la desigualdad. De hecho, luego de bajar sostenidamente en el periodo pos-estabilización (2005-2008), los niveles de pobreza se han mantenido en torno al 32-35%, con solo una leve tendencia a la baja.<sup>xii</sup> Más preocupante aún es la pobreza extrema, la cual se mantiene relativamente constante desde 2005 y continúa siendo eminentemente rural.<sup>xiii</sup> En cuanto a la desigualdad, la tendencia es similar. El índice de Gini no solo es alto sino que se mantiene por encima de 0.5 y no da señales de retroceder.<sup>xiv</sup> Si bien el desempleo abierto no es muy alto, la informalidad (65 por ciento) y el subempleo constituyen preocupaciones importantes.
- 2.7 A pesar de estos retos, Paraguay tiene numerosas oportunidades. Es un país con abundantes recursos naturales y humanos, incluyendo recursos de gran valor estratégico como los acuíferos, minerales, y energéticos. De particular importancia es la posición única del Paraguay en el ámbito energético: la potencia eléctrica instalada (8 mil MW) en el país excede en 4 veces el consumo máximo y toda la energía producida es renovable (hidroeléctrica). Las centrales hidroeléctricas contribuyen además a financiar el gasto y la inversión del gobierno, generando transferencias hacia el sector público del orden de 2.6 por ciento del PIB. Por su parte, la región oriental del país se encuentra ubicada sobre el acuífero Guaraní, una de las principales reservas de agua potable en el mundo, asegurando a futuro el acceso del país a este recurso estratégico. A esto se suma un importante potencial minero (petróleo, oro, titanio), actualmente bajo exploración. En plena transición demográfica, Paraguay también tiene como oportunidad a futuro el “bono demográfico” proveniente de una creciente población joven y en edad de trabajar, suponiendo que esa población joven se inserte efectivamente en el mercado laboral.<sup>xv</sup>
- 2.8 El país se encuentra también ante una oportunidad coyuntural clave derivada de la creciente disponibilidad de recursos para financiar su desarrollo. Por una parte, se ha creado un nuevo fondo destinado a financiar inversiones de infraestructura en educación, salud, ciencia y tecnología, así como para incrementar las líneas de financiamiento de la Banca pública de segundo piso (FONACIDE).<sup>xvi</sup> Por otra parte, el Gobierno del Paraguay ha dado en 2013 sus primeros pasos para acceder a los mercados financieros de capital, colocando exitosamente un bono soberano por 500 millones de dólares con el que planea financiar obras de infraestructura. Finalmente, el Congreso del Paraguay está estudiando una nueva ley de Asocia-



ciones Público-Privadas (APPs) que podría incrementar los flujos de inversión privada a obras de infraestructura. En resumen, el país se encuentra hoy en una coyuntura favorable que podría transformarse en un punto de inflexión en su proceso de desenvolvimiento económico.

### **III. EL BID, SU ESTRATEGIA Y SU PROGRAMACIÓN EN PARAGUAY (2009-2013)**

- 3.1 Dada su cartera de préstamos, el BID es el principal socio de Paraguay en el desarrollo, conformando la mitad de la deuda externa del país y 80 por ciento de su deuda multilateral.<sup>xvii</sup> Si bien esta relación se ha mantenido estable en el pasado, el reciente lanzamiento de Paraguay a los mercados internacionales probablemente reduzca la importancia relativa del Banco a futuro. El Banco participa en prácticamente todos los sectores, aunque su cartera se encuentra concentrada en infraestructura (51 por ciento de las aprobaciones entre 2009 y 2012), en operaciones programáticas (25 por ciento), y en el apoyo a la banca pública de segundo piso (13 por ciento).
- 3.2 El CPE anterior 2003-2008 ya identificó algunos de los desafíos de una economía agroexportadora primaria (párr. 5.1). En cuanto al Banco, el informe nota que “[l]a relación entre el país y el Banco continúa presentando características similares a las encontradas en el CPE anterior”, entre ellas, un programa ambicioso y esparcido que carece de focalización; la necesidad de buscar consensos más amplios con actores relevantes en el país y cruciales para el trabajo del Banco, particularmente el Congreso y la sociedad civil; y la incompatibilidad entre el volumen de aprobaciones y la capacidad real de ejecución del país.
- 3.3 El Documento de Estrategia País 2009-2013 es un documento relativamente breve de 11 páginas (excluyendo cuadros finales y anexos). El componente principal de la estrategia es el resumen de las notas técnicas sectoriales (6 páginas) y un listado de posibles áreas de intervención para el Banco (ver Tabla I). A continuación, hay una discusión sobre las necesidades financieras del país y el posible programa del BID (2 páginas), así como breves menciones al uso de sistemas nacionales y la coordinación con donantes.<sup>xviii</sup> El escenario de aprobaciones previsto estaba en el orden de 1,000 millones de dólares, con una leve concentración al principio del periodo (46 por ciento en 2009-2010). Además del documento de estrategia en sí, se incluyeron 4 anexos y 18 enlaces electrónicos. Se realizaron un total de 5 notas sectoriales (social, energía, transporte, agua y saneamiento, gobernabilidad democrática, agricultura) y numerosos documentos técnicos sobre aspectos específicos (diagnóstico de crecimiento, desarrollo del Chaco, etc).<sup>xix</sup>
- 3.4 Entre 2010 y 2013, la Administración también produjo informes anuales de programación (CPD) ya sea como documentos individuales (GN-2541-3 en 2010) o como anexo al programa operativo del Banco en el resto de los años (GN-2617, GN-2661-4, GN-2696 para 2011, 2012 y 2013 respectivamente).

**Tabla 1. Resumen de la Estrategia País 2009-2013**

<b>Sector</b>	<b>Posibles áreas de acción y objetivos para el Banco</b>	<b>No. de Acciones (*)</b>	<b>Otros objetivos/acciones mencionadas</b>
Transporte	Rutas más transitables (3.3)	10	Infraestructura portuaria, navegabilidad, transporte urbano
Agua y Saneamiento y Residuos Sólidos	Necesidades de sector rural y urbano de mayor cobertura de Agua potable y Saneamiento (3.5)	5	Residuos sólidos
Agricultura y Turismo	Mejorar la tenencia de tierras e incrementar la eficiencia del gasto público agrícola (3.8)	5	Turismo
Energía	Inversiones en transmisión y distribución (3.10)	5	Biocombustibles, energía renovable
Cambio Climático	Reducir vulnerabilidad adicional en el sector agrícola	2	Biocombustibles, energía renovable
Salud	Atención primaria-preventiva en zonas rurales (3.12)	1	Programa de transferencias condicionadas
Educación	Calidad y equidad en educación básica, cobertura y calidad en otros niveles (preescolar, secundario, universitario) (3.13)	9	Educación vocacional, acreditación universidades, investigación científica, transición escuela-mercado laboral
Institucional	Falta de capacidad de gestión pública (3.15)	8	Incremento de carga tributaria, eficiencia gasto público, sistemas estadísticos, seguridad, integración regional
Financiero	Profundizar el sector financiero	4	Apoyo a banca segundo piso, reforma banca de primer piso
Des. Municipal y Urbano	Descentralización, renovación del centro de Asunción, apoyo a la vivienda	3	
<b>Total – Todos los Sectores</b>		<b>52</b>	

(\*) Incluye todas las acciones, incluso las no relacionadas con el objetivo principal.

Fuente: OVE con base en GN-2541-1.

#### **IV. PREGUNTAS EVALUATIVAS**

- 4.1 El presente CPE evaluará si el programa implementado por el Banco durante el periodo 2009-2013 ha sido acertado dentro del contexto derivado de las características del país y sus desafíos, necesidades y objetivos tal como están señalados en los programas de desarrollo del gobierno. En particular, se utilizarán los criterios de relevancia, implementación y efectividad, y sostenibilidad.

##### **A. Relevancia**

- 4.2 La relevancia (o pertinencia) “se refiere al grado de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y las prioridades del go-

bierno.” (GN-348-3). Algunas preguntas importantes dentro del análisis de la pertinencia del programa podrían ser:

- i. ¿Qué tan consistente fue el programa que el Banco implementó en el Paraguay con las necesidades y estrategias de desarrollo del país, refiriéndose tanto a las estrategias *de jure* como aquellas *de facto*?
- ii. ¿Qué tan consistente fue el programa del Banco con el documento de Estrategia de País (GN-2541-1), los documentos de programación, y las notas técnicas sectoriales?
- iii. ¿En qué medida los diseños de las operaciones del Banco fueron consistentes con las capacidades y limitaciones del país (p.ej. economía política, capacidad de ejecución)?
- iv. ¿En qué medida el Banco anticipó los nuevos desafíos de desarrollo de Paraguay o, dicho de otra forma, cuál fue el posicionamiento del Banco en el país frente a los desafíos estratégicos de Paraguay?
- v. ¿Han sido los instrumentos utilizados por el Banco apropiados dada las características del país? En particular, ¿es la utilización de la facilidad de pre inversión (FAPEP) relevante dado el contexto de país? ¿Y los PDLs?
- vi. ¿En qué medida el Banco fomentó sinergias, tanto internas como externas, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo planteados? En particular, ¿en qué medida el Banco buscó apalancar sus programas con los recursos del sector privado y otros donantes internacionales?, ¿En qué medida contribuyó a la coordinación de dichos objetivos entre distintos cooperantes internacionales y distintas divisiones internas del mismo Banco?

## **B. Implementación y Efectividad**

4.3 El análisis de implementación del programa examina las características de ejecución del programa, incluyendo algunas preguntas sobre la eficiencia de la misma. Por su parte, “La efectividad se refiere a la medida en que se alcanzaron las intenciones y los objetivos con los instrumentos de asistencia. En una evaluación del Programa de País se analizan los resultados en relación con los objetivos del programa en distintos niveles: en comparación con proyectos financieros y no financieros similares, en sectores clave o campos temáticos, y en un nivel institucional, macroeconómico y socioeconómico más general” (RE-348-2, p. 10). Se intentará responder a las siguientes preguntas:

- i. ¿Cuál es el avance que evidencian las operaciones en términos de productos y resultados?, ¿Es este grado de avance similar en operaciones de fortalecimiento institucional que en aquellas de infraestructura?
- ii. ¿Cuál es el valor agregado del Banco en la búsqueda e implantación de soluciones a los desafíos que enfrenta el país?

- iii. ¿Qué externalidades (si acaso alguna) ha tenido el trabajo del Banco?
- iv. ¿En qué medida el Banco ha garantizado la eficacia de sus operaciones por medio de la identificación y mitigación oportuna de los riesgos?, ¿Cuáles han sido los plazos y costos de preparación y ejecución de operaciones en Paraguay y dónde se han identificado los principales cuellos de botella?
- v. ¿Cuáles son las principales causas de dichos cuellos de botella y cuáles han sido las medidas del Banco para tratar de mitigarlas?, ¿Cuáles han sido sus resultados?
- vi. ¿Cuál ha sido el rol de los diferentes departamentos del Banco y, en particular, de la representación en Paraguay, para asegurar la ejecución del programa de país de la forma más costo-efectiva?

## **C. Sostenibilidad**

- 4.4 “La sostenibilidad se refiere a la probabilidad de que los resultados reales y previstos resistan los riesgos después de que concluya el programa” (RE-348-2, p. 11). Se intentará responder a las siguientes preguntas:
  - i. ¿Cuál es la probabilidad de que las intervenciones del Banco sean sostenibles?
  - ii. ¿En qué medida el Banco anticipó los desafíos de sostenibilidad?, ¿Intentó mitigarlos?

## **V. METODOLOGÍA**

- 5.1 A fin de responder estas preguntas la evaluación utilizará diversas fuentes de información. Estas incluyen entrevistas a informantes clave, incluyendo funcionarios y ex funcionarios a nivel gerencial, administradores de los proyectos del Banco, especialistas sectoriales del Banco, cooperantes internacionales (particularmente JICA y Banco Mundial), beneficiarios de los proyectos del BID, y miembros de la academia y de la sociedad civil que están familiarizados con los desafíos de desarrollo del Paraguay. Se utilizarán todos los documentos de supervisión y evaluación interna del Banco como fuente de información, aunque sujeto a la validación por parte de OVE.
- 5.2 OVE complementará las entrevistas y el análisis de los documentos con el análisis estadístico de las bases de datos administrativas del Banco. Ejemplos de bases de datos que se han utilizado en el pasado son: base de presupuesto administrativo (BUDGET), de preparación de proyectos (OPUS), de cláusulas contractuales (OPMAS), de adquisiciones (PRISM), de utilización de tiempo de personal (TRS), de evaluación de desempeño del personal (E-performance), de transacciones financieras (LMS), y de los sistemas de monitoreo y evaluación del Banco (p. ej. PPMR/PMR). El tratamiento estadístico que se realice de estas bases de datos

dependerá de la calidad de la información, pudiendo incluir análisis de regresión o la comparación de carteras “sintéticas” para la evaluación de la eficiencia.

## **VI. ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN**

- 6.1 La evaluación del Programa de País va a ser llevada a cabo por un equipo integrado por Juan Manuel Puerta, María Elena Corrales, Oliver Azuara, Miguel Soldano, Diego Vera y Lucía Martín. La evaluación requerirá el continuo diálogo con la administración del Banco y, en particular, con la Oficina de País de Paraguay. Se realizarán para tal efecto dos misiones al país cuyas principales tareas incluyen: (i) la identificación de los principales aspectos de la relación entre el Banco y el país, (ii) la recolección de datos y validación de los análisis de documentos, y (iii) visita de proyectos específicos para dialogar con ejecutores y beneficiarios.
- 6.2 Finalmente y de acuerdo con el protocolo de las evaluaciones de Programas de País (CPE), “[l]os resultados de la evaluación del programa de país deben proporcionarse en un momento en que el gobierno esté dispuesto a tomar decisiones estratégicas sobre el uso de la asistencia externa.” En la práctica la oportuna consulta implica que existe la “meta de tener un borrador del informe listo para que las autoridades del país puedan considerarlo dentro de los dos primeros meses del nuevo gobierno.” De acuerdo con el calendario electoral, el nuevo gobierno de la república del Paraguay asumirá sus funciones el 15 de agosto de 2013. OVE intentará compatibilizar la debida consulta con el nuevo Gobierno del Paraguay (septiembre-octubre, 2013) con la fecha programada de presentación de la nueva estrategia de País Paraguay 2014-2018 al Directorio Ejecutivo (diciembre, 2013).
- 6.3 Por tanto, el cronograma sugerido para la evaluación es:
  - Marzo: Primera visita al Paraguay.
  - Abril: Documento de Enfoque preparado.  
[21 de Abril: Elecciones en Paraguay]
  - Mayo: Documento de Enfoque entregado a Secretaria para distribución.
  - Junio: Segunda misión al Paraguay para visita de proyectos.
  - Julio-Agosto: Primer borrador para discusión interna de OVE.  
[15 de Agosto: cambio de Gobierno en Paraguay]
  - Septiembre: Borrador compartido y presentado a la Administración. Borrador elevado al Gobierno de Paraguay para su consideración.
  - Octubre: Documento final entregado a Secretaría.
  - Noviembre: Presentación ante el Comité de Programación del Directorio.
  - Diciembre: Presentación de la Estrategia País de Paraguay al Directorio.

## Notas Finales

<sup>i</sup> De acuerdo con datos preliminares del Censo 2012, 33 por ciento de la población vive en zonas rurales (59 y 41 por ciento respectivamente en las proyecciones de la DGEEC con base en el Censo 2002). Asimismo, en 2009 casi 20 por ciento del valor agregado del país provenía del sector agrícola, el segundo más alto de todos los países prestatarios del Banco. Asimismo, la agricultura emplea entre un tercio y un cuarto de la población, también uno de los niveles más altos dentro de los países prestatarios. Ver WDI, Series: Employment in agriculture (% of total employment) y Agriculture (% of total value added).

<sup>ii</sup> Luego de Haití, Honduras, Nicaragua, y Guyana. Sin embargo, como se explica más adelante el PIB per cápita ha crecido recientemente a un ritmo acelerado. En 2011 (último años para el cual hay datos en la serie) Paraguay pasó a ser el 7mo país más pobre superando a Bolivia y Guatemala. Asimismo, existen estimaciones más altas del PIB paraguayo que calculan el subregistro en el orden del 20 a 50 por ciento del PIB total, una vez que se tiene en cuenta la economía informal y se incluyen las centrales binacionales de Itaipú y Yaciretá. Ver Wagner Weber, “El Sinceramiento de la Economía Paraguaya”, *El Lector*, 2005. Ver también, [Link](#).

<sup>iii</sup> Utilizamos el año 2009 para reflejar el estado del país al punto de partida de la EP 2009-2013. Sin embargo, al ser un año de sequía, el 2009 subestima la importancia de las exportaciones de soja. En comparación, en 2011 las exportaciones de carne y soja (incluyendo derivados) representaron 68 por ciento, mientras que sólo el renglón soja alcanzó 41 por ciento de las exportaciones.

<sup>iv</sup> Ver: Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo. “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”. CEDLAS, Documento de Trabajo 142. Marzo 2013. Para el caso de la desigualdad en la distribución de la tierra ver: Galeano, Luis. “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Paraguay”. Santiago: FAO. [Link](#).

<sup>v</sup> En su toma de posesión, el nuevo Ministro de Hacienda nombrado en 2012 confirmó el rumbo general de la política económica. Ver discurso de toma de posesión en el cargo del Ministro de Hacienda, 26 de Junio de 2012, [Link](#).

<sup>vi</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, World Development Indicators, Serie GDP per capita, PPP (constant 2005 international \$).

<sup>vii</sup> En 2009 y 2012 hubieron fuertes sequías que implicaron significativas reducciones en la producción de soja, la cual colapsó de 6.3 millones de toneladas en 2008 a tan solo 3.8 millones en 2009, y nuevamente de 8.3 millones en 2011 a tan solo 4.6 millones en 2012. Las caídas de la producción sojera de 2009 y 2012 arrastraron consigo al PIB que retrocedió 3.8 y 0.87 por ciento respectivamente. A esto se sumó el brote de fiebre aftosa en 2011 que derivó en la suspensión de las exportaciones de carne paraguaya hacia Chile y Perú.

<sup>viii</sup> Sobre este punto ver Donald Richards, “Estancamiento Económico y Modelo Exportador en Paraguay, Un Análisis de Series de Tiempo” en Fernando Masi y Dionisio Borda, *Op. Cit.*, pp. 112-144. Este autor encuentra una fuerte correlación entre la concentración de las exportaciones y el desempleo urbano.

<sup>ix</sup> De acuerdo con el Censo Agropecuario, 89 por ciento de la producción de soja se realiza en fincas de más de 100 ha. y 48 por ciento en fincas de más de 1000 ha. Mientras que la finca aldonera promedio tiene un área cultivada de 1.24 ha. y una producción de 1.2 toneladas, la finca sojera promedio tiene 89 ha. y 227 toneladas de producción. Ver Censo Agropecuario, Vol. 1, Cuadro 24.

<sup>x</sup> Esta hipótesis es explorada económicamente en el artículo IV de 2011 (Ver Fondo Monetario Internacional, Paraguay: Temas Seleccionados, Consulta del Artículo IV Correspondiente a 2011, Informe del país del FMI No. 11/239, Capítulo 1, Paraguay—Crecimiento del Producto Potencial y Efectos de Derrame de la Agricultura). En ese informe se señala que “[l]os resultados del modelo VAR sugieren que los efectos de derrame del sector agrícola al resto de la economía son limitados, siendo el sector de la construcción el que reacciona de manera más significativa ante cambios en el producto agrícola”. Un 10 por ciento de crecimiento en la agricultura aumenta la construcción en 2 por ciento, pero ese efecto desaparece rápidamente, es decir no genera otros encadenamientos. El efecto sobre el sector industrial es directamente inexistente. Se concluye que “aunque el producto del sector de servicios registra un leve incremento, el efecto no es muy significativo”.

<sup>xi</sup> En particular, “a pesar de que representa más de 20 por ciento del PIB, la proporción de los ingresos fiscales del sector agrícola es insignificante”. Ver, FMI, Informe de Artículo IV, 2012, [Link](#).

---

<sup>xii</sup> Como se reporta en el WDI del Banco Mundial utilizando la línea de pobreza nacional. Los avances respecto a la reducción de la pobreza se evidenciaron fundamentalmente en las zonas rurales. La pobreza rural retrocedió de 55 a 49 por ciento entre 2004 y 2008, y a 44.8 en 2011. Mientras tanto la pobreza urbana retrocedió de 35 a 25 por ciento entre 2005 y 2008 y tan solo a 24 por ciento en 2011. Existen dos posibles explicaciones para tal evolución: por un lado la expansión de la cobertura de los programas sociales de 2009-2011 ocurrió fundamentalmente en zonas rurales. Adicionalmente, existe la percepción de urbanización de la pobreza, debido a que el reciente boom económico está ligado a la producción de commodities (p.e. soja) que tienen una tecnología de producción capital intensiva y, a diferencia de la producción campesina tradicional (algodón, mandioca, etc), no tienen capacidad de generación de empleo rural. El CPE 2008-2013 ya daba cuenta de la tendencia a la “urbanización” de la pobreza entonces todavía incipiente. Ver RE-356, 1.21 (nota al pie 45) y 1.22.

<sup>xiii</sup> Ver Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial) basado en estadísticas nacionales.

<sup>xiv</sup> Con base en las Encuestas de Hogares realizadas por la DGEEC, se encuentra que el Coeficiente de Gini se mantuvo constante: 0.52 en 2006 y 0.51 en 2010. [Link](#)

<sup>xv</sup> Ver CEPAL, 2008, Transformaciones Demográficas y su Influencia en el Desarrollo de América Latina y el Caribe. [Link](#).

<sup>xvi</sup> FONACIDE se fondea con los recursos adicionales derivados del incremento del precio por la cesión de energía a Brasil, es decir, aproximadamente unos 240 millones de dólares anuales.

<sup>xvii</sup> Al cierre de 2012, aproximadamente 80 por ciento de la deuda pública era externa (2,100 de 2,300 millones de dólares), y dos terceras partes de esta (1,400 millones) es con multilaterales ([Link](#).) La deuda con garantía soberana del BID ascendía a 1,099 millones (Ver Departamento de Finanzas, [Finance Dashboard](#)) o sea 50 por ciento de la deuda externa y casi 80 por ciento de la deuda multilateral.

<sup>xviii</sup> Las 11 páginas del documento de estrategia de País se completan con las 2 páginas iniciales del documento que contienen una introducción y un análisis sucinto de las operaciones del Banco en Paraguay.

<sup>xix</sup> En su resumen de las Estrategias de País, el Presidente del Comité de Programación resaltó que “[l]a estrategia considerada refleja una importante continuidad en el trabajo del Banco en el país, donde el BID es la principal fuente de financiamiento multilateral (81 por ciento), y es el resultado de la calidad del diálogo que llevó a una gran coincidencia entre los objetivos de desarrollo económico y social del Gobierno con las prioridades estratégicas del Banco en infraestructura, cambio climático, sectores sociales y reducción de la pobreza; además de capacidad institucional.” (GN-2541-2).