

Documento de Enfoque

Evaluación Extendida de Programa de País: Paraguay 2014-2023

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo, 2023

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-587
Septiembre 2023

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO DEL PAÍS.....	2
	A. Contexto macroeconómico	2
	B. Desafíos sectoriales identificados.....	3
III.	ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE PAÍS.....	6
	A. Estrategia del Grupo BID en Paraguay	6
	B. Programa de país.....	10
IV.	METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN	13
	A. Metodología de evaluación	13
	B. Preguntas de evaluación.....	13
	C. Métodos y fuentes de información	17
	D. Perfil de los productos esperados.....	18
V.	EQUIPO Y CRONOGRAMA.....	19

REFERENCIAS

Anexo [Información de Apoyo](#)

Este documento fue preparado por Regina Legarreta (líder de equipo), Damián Galinsky y Andreia Barcellos, bajo la supervisión de Alejandro Soriano, Líder de Cluster de Países y Gabriela Pérez, control de calidad, y la dirección de Ivory Yong, Directora de OVE.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
AMA	Área Metropolitana de Asunción
APP	Asociaciones público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGS	Con Garantía Soberana
CPE	Evaluación del Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
EBP	Estrategia del Banco con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
GOO	Grupo de objetivos <i>(por sus siglas en inglés)</i>
ICPR	Revisión Independiente de Programa de País
IED	Inversión Extranjera Directa
IGR	Donación de Inversión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Objetivo Estratégico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PBL	Préstamo de apoyo a reformas de política <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PCR	Informe de Terminación de Proyecto <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Programa de país
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RE	Resultado Esperado
ReTS	Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones del Grupo BID <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SGS	Sin Garantía Soberana
TCP	Cooperación técnica <i>(por sus siglas en inglés)</i>
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior <i>(por sus siglas en inglés)</i>
WEF	Foro Económico Mundial <i>(por sus siglas en inglés)</i>
XCPE	Evaluación Extendida de Programa País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
XSR	Informe Extendido de Supervisión <i>(por sus siglas en inglés)</i>

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elabora dos productos país complementarios y de uso alternado, que se presentan al Directorio cerca al final del periodo de vigencia de cada Estrategia del Banco con el País (EBP) y previo a su consideración de una nueva.** Las Revisiones Independientes de Programa de País (ICPR, por sus siglas en inglés) y las Evaluaciones Extendidas de Programa de País (XCPE, por sus siglas en inglés) se elaboran con base en un Protocolo vigente desde octubre de 2022: “Propuesta actualizada: Protocolo de los Productos País de OVE – Versión Final” (documento [RE-348-8](#)). Las ICPR son revisiones de la EBP más reciente y del programa de país (PP) enfocadas en la rendición de cuentas. Por otra parte, las XCPE son evaluaciones independientes que cubren las dos últimas EBP y el PP correspondiente, evaluando su relevancia, efectividad y sostenibilidad. Su alcance es mayor que el de las ICPR, enfocándose no solo en la rendición de cuentas, sino también en identificar lecciones y promover el aprendizaje. Las XCPE son de naturaleza más explicativa, analítica y evaluativa; respondiendo no solo preguntas sobre “qué” ocurrió, sino también sobre el “cómo” y el “porqué”. Con base en ello, OVE formula recomendaciones en las XCPE que, de ser endosadas por el Directorio, se espera que conduzcan a mejoras en la futura EBP y PP.
- 1.2 **La XCPE Paraguay 2014-2023 analizará las dos últimas estrategias del Banco con el país (EBP) y el correspondiente programa del Grupo BID¹.** Esta será la quinta vez que OVE evaluará el programa del Grupo con Paraguay. Las anteriores evaluaciones (CPE, por sus siglas en inglés) cubrieron los periodos 1991-2002, caracterizado por una transición democrática acompañada de una prolongada crisis financiera; 2003-2008, un periodo de reformas institucionales, sólida política macroeconómica y términos de intercambio favorables que impulsaron el crecimiento; 2009-2013, durante el cual se consolidó el modelo agroexportador y se evidenciaron nuevos desafíos y vulnerabilidades en términos de desarrollo sostenible, y 2014-2018, marcado por un proceso de transición hacia una economía más desarrollada (OVE, 2018, documento [RE-527](#))². En esta quinta evaluación, y la primera extendida, OVE cubrirá el periodo 2014-2023, correspondiente a las EBP 2014-2018 y 2019-2023, evaluando en forma independiente la relevancia, efectividad y sostenibilidad de las estrategias y programa del Grupo BID en Paraguay. El análisis abarcará los productos financieros y no-financieros puestos a disposición del país (detalle en la Sección III.B). El objetivo de la XCPE es generar hallazgos y recomendaciones que sirvan de insumo para la futura estrategia y programa del Grupo BID con Paraguay, que se anticipa cubrirá el periodo 2024-2028.
- 1.3 **Este documento de enfoque describe la metodología y criterios de evaluación, las preguntas evaluativas, el equipo y el calendario indicativo para la elaboración de la XCPE.** El documento está estructurado en cinco

¹ El Grupo BID está compuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Interamericana de Inversiones (CII, IDB Invest) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, BID Lab) administrado por el BID. La evaluación abarca el programa del BID y BID Invest.

² Los números de documento correspondientes son los siguientes: [RE-294](#) (1991-2002), [RE-356](#) (2003-2008), [RE-452-3](#) (2009-2013), y [RE-527-1](#) (2014-2018).

secciones y un anexo con información complementaria. Tras esta introducción, la sección II sitúa la evaluación en el contexto del país, sus retos de desarrollo y las prioridades del Gobierno (Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030). La Sección III presenta las EBP que el Grupo BID aprobó durante el periodo 2014-2023 y el PP cuya definición se estipula en el Protocolo. La sección IV describe la metodología y los criterios de evaluación. Por último, la sección V indica el equipo y cronograma de la XCPE.

II. CONTEXTO DEL PAÍS ^[3]

A. Contexto macroeconómico

2.1 **Paraguay se ha destacado por un sólido crecimiento económico, superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC), que sin embargo presentaba cierta desaceleración previa a la pandemia.** Entre 2014 y 2022, la economía paraguaya experimentó un crecimiento promedio anual de 2,6%³, superior al promedio de ALC (0,9%) en el mismo periodo⁴. Este crecimiento fue impulsado por el dinamismo de sectores agroexportadores tradicionales y el incremento del precio de los bienes primarios. Sin embargo, como consecuencia de las reducidas ganancias de productividad y de condiciones externas desfavorables, en 2019 se observó una caída en el PIB (-0,4%). Aunque la caída económica continuó en 2020, las medidas implementadas durante la pandemia permitieron que la contracción fuera una de las menos severas de la región (-0,8% vs -6,7% en promedio para ALC)⁵.

2.2 **El crecimiento económico ha sido volátil debido a choques externos amplificados por la concentración de las exportaciones, sin embargo, las reformas económicas podrían haber contribuido a mitigar sus efectos.** Casi dos tercios de las exportaciones de Paraguay se concentran en soja y derivados, carnes y exportación de energía hidroeléctrica. Dada la relevancia del sector agroganadero y sus encadenamientos productivos, el país es vulnerable a eventos climatológicos como sequías⁶, los cuales se ven agravados por factores

³ La tendencia comenzó a principios de la década de los 2000; entre 2004 y 2022 Paraguay experimentó un crecimiento promedio anual de 3,6%.

⁴ Datos del Fondo Monetario Internacional disponibles en https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEQ/PRY/WE

⁵ Estas medidas incluyeron la prórroga o reducción del pago de impuestos y la reducción de aranceles de bienes de capital, y la creación y extensión de programas de transferencias sociales enfocados en seguridad alimentaria y trabajadores. A su vez, el Banco Central impulsó la provisión de liquidez al sistema financiero (estimado en 4% del PBI) mediante la reducción de los encajes y la implementación de una ventanilla adicional de liquidez para operaciones de descuento, entre otras medidas, y redujo de la tasa de política monetaria hasta 0,75%.

⁶ Paraguay se ubicó en el puesto 30 entre 180 países en el período 2000-2019 (23 en 2019), medido por el impacto de las pérdidas relacionadas a eventos climáticos con relación al PBI (Germanwatch, 2021).

como la deforestación⁷ y la falta de infraestructura resiliente adecuada⁸. Al mismo tiempo, la inserción de Paraguay a cadenas globales de valor es relativamente baja, ubicándose en la posición 97 de 149 en 2019 de acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2019 (WEF 2019)⁹. La volatilidad de su crecimiento económico se asocia a las variaciones en los precios de los principales productos primarios exportables, y en menor medida a la situación macroeconómica de Argentina y Brasil. Sin embargo, el fortalecimiento de sus políticas macroeconómicas, incluyendo la implementación de un régimen de metas de inflación en 2011 y de leyes tendientes a incrementar la recaudación tributaria y moderar el déficit fiscal, parece haber contribuido a mitigar los efectos negativos de esta volatilidad¹⁰.

2.3 Paraguay continúa teniendo uno de los menores niveles de endeudamiento de la región y de riesgo soberano, a pesar de desafíos como la baja recaudación tributaria. La deuda pública neta con relación al PIB se mantiene entre los niveles más bajos de la región, aunque con una trayectoria ascendente (pasando de 10,9% en 2014 a 22,7% del PIB en 2019, y a 36,9% en 2022 luego de la respuesta contracíclica a la pandemia). Asimismo, la estabilidad macroeconómica mejoró la calificación crediticia de Paraguay, presentando niveles bajos y estables de riesgo soberano. Sin embargo, el balance fiscal —superavitario entre 2004 y 2011— se tornó deficitario como resultado del incremento del gasto corriente por sobre el de la recaudación. Si bien la Ley de Responsabilidad Fiscal estableció un déficit límite del 1,5% del PIB, este se superó ya en 2019 como medida contracíclica a los choques climáticos¹¹.

B. Desafíos sectoriales identificados¹²

2.4 La calidad de los servicios de infraestructura tuvo una de las mayores mejoras de ALC en los últimos años¹³, no obstante Paraguay aun afronta desafíos significativos en el sector. El país se ubicó en el puesto 92 entre 141 países en 2019 de acuerdo con el índice de competitividad global elaborado por

⁷ Entre 2002 y 2022 el área total de bosque primario húmedo disminuyó en 33% (1,13 millones de hectáreas), mientras que la cobertura arbórea disminuyó 28% (6,77 millones de hectáreas). La deforestación es causada principalmente por la extracción para materias primas, además de la agricultura itinerante, y el uso de biomasa para calefacción y cocción (Global Forest Watch, 2022, obtenido de: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PRY>).

⁸ El país se ubica en la posición 93 entre 182 países de acuerdo con su capacidad de preparación y vulnerabilidad al cambio climático acorde a la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame.

⁹ Según datos del Índice de Competitividad Global 2019 de WEF, Paraguay se encuentra en la posición 97 de entre 141 países en términos de la participación de sus empresas en cadenas globales de valor.

¹⁰ Rojas-Suarez, L. (2018). Paraguay: Is Good Macro Policy Enough to Ensure Adequate Resilience to Adverse External Shocks? How Does It Compare to Other Emerging Markets?. Center for Global Development Working Paper, (477).

¹¹ Las cláusulas de escape consideradas en la LRF contemplan excepciones en casos de emergencia, crisis internacionales que afecten la economía nacional o caída de la actividad económica interna, y permiten la extensión del límite del déficit hasta 3% del PIB. En 2019 el déficit fiscal fue 2,9% del PIB.

¹² El presente apartado introduce algunos de los principales desafíos identificados en los diagnósticos de la EBP 2014-2018 (documento [GN-2769](#)) y EBP 2019-2023 (documento [GN-2958-1](#)).

¹³ De acuerdo con Cavallo, Powell, y Serebrisky (2020), Paraguay fue de los países de la región con mayor incremento en la calidad de sus servicios de infraestructura entre 2008 y 2018, aunque sigue siendo de los países de la región con menor calidad en dichos servicios.

WEF, con la calidad de la infraestructura logística y de transporte entre las más bajas de la región.¹⁴ A su vez, en los últimos años alcanzó un acceso urbano y rural casi universal a la electricidad (Cavallo et al., 2020), aunque la calidad de la provisión eléctrica sigue estando rezagada¹⁵ y presenta pérdidas superiores al promedio regional.¹⁶ La duración y frecuencia de los cortes eléctricos es de los mayores en la región, y es uno de los principales problemas de infraestructura identificados por las empresas.¹⁷

- 2.5 **Uno de los desafíos para el crecimiento sostenido e inclusivo es la baja productividad y la alta informalidad de la economía.** Se estima que la economía informal ha representado en promedio un 37% del PIB entre 2004 y 2021, con dos tercios de los trabajadores trabajando en la informalidad sin presentar mejoras significativas. Los jóvenes son el grupo más afectado por la informalidad, representando a más de dos tercios de las personas ocupadas entre 15 y 29 años. La informalidad es el principal obstáculo identificado por las empresas de acuerdo con la *Enterprise Survey 2017*.
- 2.6 **La capacidad de gestión pública ha mejorado, pero aún se encuentra por debajo del promedio de ALC y se rezagada en los rankings de transparencia.** Según el WEF (2019), Paraguay se ubica en la posición 115 de 141 en el pilar de instituciones, con posiciones 111/141 en transparencia¹⁸, 138/141 en independencia judicial y 107/141 en desempeño del sector público. A su vez, Paraguay es uno de los países de la región con menor uso del gobierno electrónico.¹⁹ Desde finales del 2022 Paraguay posee un instrumento de coordinación de políticas de dos años con el FMI con el objetivo de apoyar reformas estructurales, entre las que se encuentran la mejora de la efectividad del gobierno, la modernización del sector público y la mejora de la protección social e inclusión mediante el aumento de la cobertura y eficiencia de los programas de transferencias sociales.
- 2.7 **El crecimiento sostenido y las políticas sociales activas redujeron significativamente la pobreza en los últimos 15 años y, en menor medida, la desigualdad.** Entre 2004 y 2019 las tasas de pobreza y pobreza extrema se redujeron en más de la mitad, pasando de 48,8% y 9,1% a 23,5% y 4,0% respectivamente. Sin embargo, tuvieron un retroceso por los impactos de la pandemia, incrementando la pobreza a 26,9% en 2021. La pobreza continúa

¹⁴ Paraguay se ubicó en 2019 en el puesto 126/141 en calidad de infraestructura vial, 122/141 en eficiencia de los servicios de transporte aéreo, y 109/141 en transporte fluvial/marítimo.

¹⁵ Paraguay se ubicó en el puesto 121 de 141 países en 2019 en cuanto a la calidad del suministro eléctrico de acuerdo a datos de índice de competitividad global elaborado por WEF.

¹⁶ Lucantonio, F., Sosa, J., & Aiello, R. (2022). Breve reseña del sector de energía en Paraguay. Nota técnica del BID 2497. <http://dx.doi.org/10.18235/0004321>

¹⁷ De acuerdo con Cavallo, Powell, y Serebrisky (2020), el 83% de las empresas experimentaron problemas por apagones eléctricos en 2017, uno de los mayores porcentajes observados en la región y superior al promedio de África Subsahariana.

¹⁸ El índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional ubica a Paraguay en el puesto 137 de 180 países en 2022, junto con Venezuela (177), Haití (171), Nicaragua (167), Honduras (157) y Guatemala (150) como los países con mayor percepción de corrupción en ALC.

¹⁹ El índice de desarrollo de gobierno electrónico de Naciones Unidas, el cual mide la voluntad y capacidad de la administración pública para usar TICs en la provisión de los servicios públicos, ubicaba a Paraguay en la posición 94/193 en 2022 (17/26 en ALC).

concentrada en niños y adolescentes. La desigualdad medida por el coeficiente Gini se redujo²⁰, aunque presentó mayor volatilidad.

- 2.8 **Persisten rezagos en capital humano, con desafíos en la calidad y acceso a la salud, educación y formación profesional.** Si bien la esperanza de vida al nacer aumentó en los años prepandemia²¹, en 2019 en Paraguay era 4 años menor que en el promedio de los países del Cono Sur y 1,4 años menor que en el promedio de ALC. Asimismo, la mortalidad infantil ha mejorado, pero se mantiene por sobre el promedio regional, y presenta mayores brechas en zonas rurales y en poblaciones indígenas. A nivel educativo el país presenta brechas de desarrollo con respecto a lo esperado para su nivel de ingreso, principalmente en cuanto a la calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias, el uso de tecnología e internet y el nivel de escolarización en todos sus niveles²². Por último, de acuerdo con datos de WEF (2019), el país se encontraba en el puesto 136 de 141 en cuanto a las habilidades de la fuerza actual de trabajo²³.
- 2.9 **Paraguay posee inequidades territoriales, de género y étnicas significativas.** El país posee una población rural del doble del promedio de la región (38,1% vs 19,1% para ALC). En este sentido, la pobreza extrema rural promedio entre 2004 y 2019 fue cuatro veces la observada en zonas urbanas, y presentó mejoras menos pronunciadas que la urbana. A su vez, dos tercios de la población indígena pertenece a hogares de bajos recursos. Por último, Paraguay se ubica en el puesto 80 de 146 países (puesto 17 en ALC) según el Índice Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial (WEF) 2022. Esta brecha posee diversas dimensiones. La participación laboral de las mujeres es 28% menor a la de los hombres, y perciben en promedio 35% menos de ingresos por similar tarea (con mayores diferencias en áreas rurales). A nivel de representación política, solo el 15% de los escaños en los parlamentos nacionales y gobiernos locales estuvo ocupado por mujeres en 2019, la mitad del promedio de ALC (32%).
- 2.10 **Para enfrentar estos retos, el país articuló una estrategia de desarrollo que abarca el periodo de análisis (Sección VI del Anexo).** En 2014, el gobierno de Paraguay definió el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND). Este instrumento de política pública define los desafíos de desarrollo del país, así como una ruta para abordarlos en el mediano plazo. El PND estuvo estructurado bajo tres ejes estratégicos: (i) reducción de la pobreza y desarrollo social, (ii) crecimiento económico inclusivo, e (iii) inserción de Paraguay en el mundo. Además, el PND planteó cuatro temas transversales: (i) igualdad de oportunidades, (ii) gestión pública eficiente y transparente, (iii) ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) sostenibilidad ambiental. La interacción de los tres ejes estratégicos con las cuatro líneas transversales resultó en doce estrategias.

²⁰ De acuerdo con información del Banco Mundial, el coeficiente Gini se redujo de 0,52 en 2004 a 0,43 en 2021, presentado periodos de incremento relativo.

²¹ Según datos del banco mundial, la esperanza de vida al nacer se incrementó en 1,7 años entre el 2010 (71,9 años) y 2019 (73,6 años).

²² Paraguay contaba con una cobertura de educación inicial del 73,5% en 2020 (vs un promedio de 77,8% en ALC), mientras que en las pruebas PISA-D de 2017 Paraguay ocupó el último puesto en la región en ciencias y el 92% de los estudiantes se encontraba por debajo del nivel mínimo en matemáticas.

²³ A nivel de subcomponentes, el país se sitúa en la posición 133/141 en términos de calidad de la formación profesional, 135/141 en la facilidad para encontrar empleados cualificados, y 134/141 en cuanto a las habilidades digitales de la población activa.

III. ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE PAÍS

A. Estrategia del Grupo BID en Paraguay

- 3.1 **La primera EBP considerada cubrió el periodo de 2014-2018, priorizando intervenciones en seis sectores: transporte y logística, agua y saneamiento, energía, desarrollo productivo, sector financiero, y gestión pública.** Dentro de ellos, fijó 13 objetivos estratégicos (OE) y 33 resultados esperados (RE) (en conjunto, los objetivos de la EBP) para orientar las intervenciones del Grupo. (Cuadro 3.1.). Además, la EBP incorporó dos temas llamados transversales²⁴: “el apoyo a FONACIDE”²⁵, y “la inclusión de género y de las comunidades indígenas en los programas e iniciativas del Banco”. Aunque definido como área transversal, el primero de estos no hace referencia a un tema general u horizontal con relevancia para diversos objetivos que debiera ser integrado al diseño, implementación y seguimiento de las operaciones del PP (como se esperaría de un tema transversal en el contexto del Banco). En cambio, la EBP señaló al respecto: “apalancará la utilización de recursos del gobierno en educación y salud”. Además, estableció 3 OE y 3 RE relacionados con estos sectores. Por lo tanto, para efectos de esta XCPE, dichos objetivos se suman a los ya mencionados y, en general, se analizan como tales y no como temas transversales (Ver Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Objetivos de la EBP 2014-2018

EBP 2014-2018	
Objetivos estratégicos	Resultados Esperados
Sector I. Transporte y logística	
1. Mejorar la infraestructura de transporte	1.1. Se incrementa el número de Km de carreteras transitables todo el año
	1.2. Mejoran las condiciones de la red vial nacional, la red vial departamental, y la red de caminos vecinales
2. Mejorar el nivel de seguridad vial	2.1. Se reduce el número de víctimas de accidentes de tráfico
Sector II. Energía	
3. Proveer la sostenibilidad del servicio de provisión de energía eléctrica para la población y para el sector productivo	3.1. Crece la red de transmisión y distribución eléctrica
	3.2. Disminuyen las pérdidas técnicas y no técnicas
	3.3. Incrementa la población indígena con acceso a energía eléctrica
4. Incrementar la producción nacional de biocombustible	4.1. Se incrementa la producción y mezcla de biodiesel en el diésel convencional
Sector III. Agua y saneamiento	
5. Incrementar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales tanto en el área urbana del AMA como en las áreas rurales	5.1. Aumenta la población urbana del AMA que cuenta con conexión a red de alcantarillado
	5.2. Aumenta la población urbana del AMA con conexión a red de alcantarillado con tratamiento de efluentes
	5.3. Eficiencia operativa de la ESSAP fortalecida
	5.4. Aumenta la población del área rural que cuenta con conexión a redes de agua potable

²⁴ La EBP 2014-2018 los denomina “áreas de acción transversal”, mientras que la EBP 2019-2023 les llama “áreas transversales”.

²⁵ FONACIDE es un fondo de desarrollo creado por la Ley Nro. 4758/2012 para asignar los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú a Brasil.

EBP 2014-2018	
Objetivos estratégicos	Resultados Esperados
	5.5. Aumenta la población del área rural que cuenta con saneamiento básico
Sector IV. Desarrollo productivo	
6. Mejorar la productividad y competitividad de las empresas	6.1. Crece la inversión en I&D
	6.2. Formalización de la fuerza laboral
	6.3. Crece la penetración de la banda ancha
	6.4. Aumenta la IED
	6.5. Aumenta la diversificación de las exportaciones (productos)
	6.6. Mejora la participación económica de la mujer
7. Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra	7.1. Reducción del Índice de superposición de propiedades en los distritos catastrados
8. Incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios	8.1. Aumenta el gasto del sector (SENASA, SENACSA, MAG, etc.) en la provisión de bienes públicos agropecuarios
Sector V. Sector financiero	
9. Promover el financiamiento de inversiones a través del sistema financiero	9.1. Mejora el acceso al financiamiento para inversiones de largo plazo
	9.2. Se establece un marco regulatorio de inversiones para el sistema de pensiones
10. Fomentar una mayor inclusión financiera	10.1. Aumenta el acceso de la población a los servicios financieros
	10.2. Crece el volumen de recursos prestados por el sistema financiero
	10.3. Aumenta la oferta de créditos para mujeres campesinas
Sector VI. Gestión pública	
11. Consolidar la sostenibilidad fiscal	11.1. Crecimiento de la recaudación tributaria durante el periodo
	11.2. Aumenta la inversión pública
	11.3. Mejora el control sobre el gasto de personal
12. Reducir los niveles de violencia y delitos	12.1. Reducción de los robos y hurtos y mejora la percepción ciudadana respecto a la seguridad
	12.2. Reducción de la violencia intrafamiliar
13. Mejorar la efectividad, transparencia e integridad de las entidades públicas	13.1. Aumenta la cobertura del SIAF en la administración central
	13.2. Se incrementa el alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa practicada por la CGR
	13.3. Mejora la eficacia de la gestión pública basada en un nuevo Modelo de Gestión
Educación y salud*	
14. Mejorar los aprendizajes escolares en lengua y comunicación	14.1. Incremento en los puntajes de los estudiantes en pruebas nacionales en lengua y comunicación
15. Ampliar la cobertura de educación en el 3er ciclo.	15.1. Oferta educativa mejorada: recursos físicos, humanos, tecnológicos y pedagógicos
16. Reducir la mortalidad materna y neonatal	16.1. Mortalidad materna y neonatal reducida en áreas con mayores índices de mortalidad materna

Fuente: Estrategia del BID con Paraguay. 2014-2018 (documento [GN-2769](#)).

Nota: *Para efectos de la XCPE, los OE y RE definidos bajo el tema transversal de “apoyo al FONACIDE, que apalancará la utilización de recursos del gobierno en educación y salud” se incorporan a la matriz de resultados bajo las mismas condiciones que el resto de los OE y RE.

3.2 La segunda EBP considerada en la XCPE abarcó el periodo 2019-2023; mantuvo cierta continuidad con la estrategia anterior, pero también introdujo cambios y nuevas prioridades. La orientación estratégica se agrupó en cuatro áreas prioritarias: (i) gestión pública e instituciones, (ii) integración y

diversificación, (iii) infraestructura productiva y resiliente, y (iv) capital humano y condiciones de vida. En total, la EBP fijó 6 OE y 16 RE (Cuadro 3.2), lo cual representa una reducción en comparación con la estrategia anterior, aunque los objetivos y resultados se definieron de manera más amplia²⁶. La segunda EBP incorporó formalmente objetivos asociados a la provisión de servicios de educación y salud²⁷. Al mismo tiempo, eliminó los relacionados con el combate a la violencia, seguridad jurídica y mejoras regulatorias en la propiedad de la tierra y sistema de pensiones, así como competitividad de las empresas (aunque mantuvo OE relacionados con la inserción comercial internacional de las empresas y potenciar el financiamiento para inversión). Por último, la EBP planteó apoyar de forma transversal los desafíos relativos a género, diversidad y poblaciones indígenas; sostenibilidad del capital natural; desarrollo urbano, e innovación y tecnología.

Cuadro 3.2. Objetivos de la EBP 2019-2023

EBP 2019-2023	
Objetivos estratégicos	Resultados Esperados
Área estratégica I. Gestión pública e instituciones	
1. Fortalecer las capacidades de gestión pública	1.1. Mejorar las capacidades de levantamiento y procesamiento de información estadística
	1.2. Fortalecer los sistemas de transparencia y auditoría
	1.3. Mejorar la calidad del servicio civil
2. Incrementar la movilización de recursos públicos y privados para el desarrollo	2.1. Fortalecer el marco de APP
	2.2. Mejorar la eficiencia del gasto público
	2.3. Aumentar la eficiencia de la administración tributaria
Área estratégica II. Integración y diversificación	
3. Fomentar la inserción comercial internacional de empresas	3.1. Aumentar la participación de empresas paraguayas en mercados internacionales
	3.2. Incrementar las exportaciones de servicios
4. Potenciar el financiamiento para la inversión	4.1. Incrementar el crédito al sector privado
Área estratégica III. Infraestructura productiva y resiliente	
5. Mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura	5.1. Mejorar la cobertura de la red vial
	5.2. Mejorar la calidad del servicio eléctrico y aumentar el uso de energías renovables no convencionales
	5.3. Incrementar la conectividad a internet
	5.4. Incrementar el acceso a servicios de agua y saneamiento
	5.5. Mejorar la capacidad pública para ejecutar proyectos de inversión en infraestructura
Área estratégica IV. Capital humano y condiciones de vida	
6. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales	6.1. Mejorar el aprendizaje de estudiantes y promover profesionalización de alto nivel
	6.2. Mejorar la salud de la población

Fuente: EBP con Paraguay 2019-2023 (documento [GN-2958-1](#)).

²⁶ Por ejemplo, ambas estrategias buscaban mejorar la infraestructura de transporte. Sin embargo, la primera EBP estableció objetivos específicos relacionados con la red vial (“Mejorar la infraestructura de transporte” con RE “incrementar el número de Km de carreteras transitables todo el año” y “mejorar las condiciones de la red vial nacional, la red vial departamental, y la red de caminos vecinales”), mientras que la segunda buscó mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura en general refiriéndose a transporte solo en el RE “mejorar la cobertura de la red vial”.

²⁷ Como ya se mencionó, si bien la EBP 2014-2018 incluyó cuasi objetivos asociados a servicios de salud y educación, estos se definieron como parte de los temas transversales.

- 3.3 **Las EBP previeron marcos de financiamiento con garantía soberana (CGS) y riesgos.** Ambas estrategias previeron aprobaciones CGS por US\$1.000 millones durante los periodos cubiertos (US\$200 millones anuales)²⁸. La EBP 2014-2018 estimó que la deuda con el BID, como proporción de la deuda externa pública bajaría de 43,2% a 17,9% durante el periodo, mientras que la EBP 2019-2023 estimó que pasaría de 22,8% en 2018 a 28,8% al final del período de estrategia. Respecto a los riesgos que podrían afectar la implementación, ambas EBP fueron coincidentes en señalar dos temas: aspectos macroeconómicos relacionados con la condición de Paraguay de economía pequeña y abierta, y desastres naturales y eventos climáticos imprevistos. Además, ambas EBP señalaron riesgos de ejecución, aunque la EBP 2014-2018 se refirió a la limitada capacidad de las contrapartes locales, mientras que la EBP 2019-2023 agregó el problema de desactualización de diseños o sobrecostos por los prolongados tiempos de ratificación de operaciones de préstamo en el país.
- 3.4 **La XCPE evaluará la contribución del programa del Grupo BID a una estrategia de país combinada para el periodo 2014-2018 y 2019-2023 compuesta por nueve grupos de objetivos²⁹ en cuatro áreas prioritarias.** La XCPE agrupa los objetivos de las dos EBP por afinidad temática en grupos de objetivos (GOO), y bajo el paraguas más genérico de áreas prioritarias, que contienen las prioridades de las EBP 2014-2018 y 2019-2023. Los OE agrupados por tema (o grupo de objetivos), se mantienen vinculados a los RE e indicadores de seguimiento definidos en sus respectivas EBP.³⁰ La Sección V del Anexo muestra la matriz preliminar que combina los OE y RE de ambos periodos y el Cuadro 3.3, un extracto de esta con los OE. La matriz combinada funcionará como marco de evaluación del PP, aunque, en la revisión de los proyectos individuales, la XCPE tomará en cuenta qué EBP se encontraba vigente al momento de aprobación y desembolso.

Cuadro 3.3. Objetivos de la EBP 2014-2018 y EBP 2019-2023

Grupos de objetivos 2014-2023	EBP 2014-2018	EBP 2019-2023
	Objetivos estratégicos	Objetivos estratégicos
Área estratégica I. Gestión pública e instituciones		
Capacidad institucional	13. Mejorar la efectividad, transparencia e integridad de las entidades públicas	1. Fortalecer las capacidades de gestión pública
Sostenibilidad fiscal y movilización de recursos	11. Consolidar la sostenibilidad fiscal	2. Incrementar la movilización de recursos públicos y privados para el desarrollo

²⁸ BID Invest no realiza un ejercicio similar de programación, por tanto, el Grupo BID no establece escenarios de aprobación SGS en la EBP.

²⁹ Capacidad institucional, Sostenibilidad fiscal y movilización de recursos, Servicios financieros, Desarrollo productivo e inserción internacional, Transporte, Energía, Agua y saneamiento, Telecomunicaciones, Servicios sociales.

³⁰ Los RE 6.3 de la EBP 2014-2018 (“Crece la penetración de la banda ancha”) y 5.5 de la EBP 2019-2023 (“Mejorar la capacidad pública para ejecutar proyectos de inversión en infraestructura”) se mantienen vinculados a sus respectivos OE, pero se analizarán también por su alineación y contribución a los grupos de Telecomunicaciones y Capacidad institucional, respectivamente.

Grupos de objetivos 2014-2023	EBP 2014-2018	EBP 2019-2023
	Objetivos estratégicos	Objetivos estratégicos
Área estratégica II. Integración y diversificación		
Servicios financieros	9. Promover el financiamiento de inversiones a través del sistema financiero	4. Potenciar el financiamiento para la inversión
	10. Fomentar una mayor inclusión financiera	
Desarrollo productivo e inserción internacional	6. Mejorar la productividad y competitividad de las empresas	3. Fomentar la inserción comercial internacional de empresas
	7. Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra	
	8. Incrementar la provisión de bienes y servicios públicos agropecuarios	
Área estratégica III. Infraestructura productiva		
Transporte	1. Mejorar la infraestructura de transporte	5. Mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura
	2. Mejorar el nivel de seguridad vial	
Energía	3. Proveer la sostenibilidad del servicio de provisión de energía eléctrica para la población y para el sector productivo	
	4. Incrementar la producción nacional de biocombustible	
Agua y saneamiento	5. Incrementar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales tanto en el área urbana del AMA como en las áreas rurales	
Telecomunicaciones		
Área estratégica IV. Capital humano y condiciones de vida		
Servicios sociales	12. Reducir los niveles de violencia y delitos	6. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales
	TT1. Mejorar los aprendizajes escolares en lengua y comunicación	
	TT2. Ampliar la cobertura de educación en el 3er ciclo.	
	TT3. Reducir la mortalidad materna y neonatal	

Fuente: OVE con base en las estrategias del BID con Paraguay 2014-2018 (documento [GN-2769](#)) y 2019-2023 (documento [GN-2958-1](#)).

Nota: En la sección V del Anexo se incluye la versión completa de la presente tabla, incluyendo la ubicación de los RE dentro de los grupos de objetivos. Los espacios vacíos en gris señalan espacios no cubiertos por la EBP.

B. Programa de país

3.5 **El programa de país se define según los criterios establecidos en el protocolo de productos país (documento [RE-348-8](#)).** El PP de Paraguay comprende las operaciones aprobadas por el BID y BID Invest para el país o para contrapartes en el país durante el periodo de revisión, así como operaciones heredadas. Las operaciones aprobadas son consideradas a partir de la fecha en que se aprobó la primera de las dos EBP (12 de junio de 2014) hasta la fecha de

vencimiento de la segunda EBP (31 de diciembre de 2023).³¹. Por su parte, la cartera heredada se compone de operaciones aprobadas antes de ese periodo pero que tenían montos pendientes de desembolso a inicios del mismo. En el caso de BID Invest, también se incluyen operaciones que alcanzaron madurez operativa temprana durante el periodo de revisión.³².

- 3.6 **Las aprobaciones CGS sumaron US\$4.418 millones en 167 préstamos y operaciones no-reembolsables, mientras que la cartera heredada CGS consistió de 70 operaciones con saldos por desembolsar de US\$590.6 millones.** Durante el periodo de análisis, se aprobaron 37 préstamos de inversión (INV, 55% del total aprobado) y 10 préstamos de apoyo a reformas de políticas (PBL, 44% del total aprobado) con fondos reembolsables. Por su parte, con fondos no-reembolsables, se aprobaron 1 donación de inversión (IGR) y 119 cooperaciones técnicas (TCP). Las aprobaciones más que duplicaron las previsiones las EBP vigentes durante el periodo. Dos tercios de las aprobaciones están concentradas en tres GOO: capacidad institucional (23%), sostenibilidad fiscal y movilización de recursos (22%) y transporte (22%). (Cuadro 3.4). Las 70 operaciones heredadas fueron aprobadas por un total de US\$961.4 millones, con saldos por desembolsar de US\$590.6 millones al inicio del periodo de análisis de la XCPE. El 77% de los saldos por desembolsar se concentró en los GOO de transporte (48%), agua y saneamiento (18%) y energía (11%).

Cuadro 3.4. Operaciones CGS: número de operaciones y montos aprobados

Grupo de objetivos	Aprobaciones CGS 2014-2023				Cartera Heredada CGS		
	Préstamos y donaciones de inversión		Operaciones de cooperación técnica		Préstamos y donaciones de inversión		Operaciones de cooperación técnica
	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#
Capacidad institucional	9	993.6	48	14.9	3	23.0	16
Sostenibilidad fiscal y movilización de recursos	5	985.0	11	2.0	1	9.5	5
Servicios financieros	5	140.0	3	0.3	3	59.3	1
Desarrollo productivo e inserción internacional	8	305.0	11	5.3	3	51.5	4
Transporte	7	967.0	6	2.0	4	464.6	4
Energía	3	455.0	8	3.8	2	119.5	
Agua y saneamiento	3	255.0	6	4.6	4	132.0	5
Telecomunicaciones	-	-	-	-	-	-	1
Servicios sociales	6	145.0	14	5.1	1	27.0	6
Emergencia	-	-	4	0.8	-	-	-

³¹ De acuerdo con el Protocolo de productos país (documento [RE-348-8](#)), OVE determina el final del periodo cubierto “de manera que este pueda acercarse lo más posible a la fecha de expiración original de la EBP”. En este caso, fecha de corte del portafolio se ha establecido el 30 de junio de 2023. En la medida de lo posible, OVE agregará a los análisis de relevancia las operaciones que sean aprobadas entre esta fecha y la fecha de expiración de la EBP.

³² Para estas operaciones, la Administración debe haber preparado un Informe Extendido de Supervisión (XSR).

Grupo de objetivos	Aprobaciones CGS 2014-2023				Cartera Heredada CGS			
	Préstamos y donaciones de inversión		Operaciones de cooperación técnica		Préstamos y donaciones de inversión		Operaciones de cooperación técnica	
	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#	
No Alineado	2	130.0	8	4.1	4	46.9	3	
Total	48	4,375.60	119	42.8	25	933.3	45	

Fuente: OVE, con datos del BID, 2023.

3.7 **Las operaciones sin garantía soberana (SGS) del programa incluyen 48 aprobaciones durante el periodo por US\$1.892,6 millones, así como 12 operaciones en la cartera heredada con US\$148,1 millones por desembolsar^{7F.33}.** La mayoría del financiamiento SGS aprobado durante el periodo (desde 12 de junio de 2014 hasta el 30 de junio de 2023) corresponde a 30 préstamos sénior (US\$1.448,8 millones) y 5 garantías por US\$123.5 millones. Además, se aprobaron 6 líneas del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) por US\$320,1 millones. Los GOO de servicios financieros (38%), transporte (33%) y desarrollo productivo e inserción internacional cubren casi la totalidad (96%) del monto de nuevas aprobaciones (Cuadro 3.5). La cartera heredada SGS (operaciones aprobadas antes del 12 de junio de 2014 con saldos por desembolsar o cuyos XSR se entregaron o debían ser entregados a OVE durante el periodo bajo evaluación) incluye 11 préstamos senior y dos garantías en los sectores de Mercados Financieros, Agricultura y Desarrollo Rural e Industria. Seis préstamos senior tenían montos por desembolsar al inicio del periodo que ascendían a US\$148,1 millones.

Cuadro 3.5. Operaciones SGS aprobadas 2014-2023 y heredadas

Grupo de objetivos (GOO)	Aprobaciones SGS 2014-2023				Cartera Heredada SGS			
	Préstamos y garantías ^a		Servicios de Asesoría		Préstamos y garantías ^a		Servicios de Asesoría	
	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#	US\$ MM	#	US\$ MM
Servicios financieros	15	393.4	6	0.2	6	75.7	-	-
Desarrollo productivo e inserción internacional	14	494.2	-	-	6	164.2	-	-
Transporte	2	615.4	1	0.0	-	-	-	-
Telecomunicaciones	2	60.1	-	-	-	-	-	-
Agua y saneamiento	1	9.1	-	-	-	-	-	-
Energía	-	-	1	0.1	-	-	-	-
No Alineado	-	-	-	-	-	-	-	-
Total^b	34	1,572.3	8	0.3	12	239.9	-	-
TFFP	6	320.1						

Fuente: OVE, con datos de BID Invest. El periodo comprende del 12/jun/2015 al 30/jun/2023.

Notas: ^aNo incluye operaciones de TFFP. ^bEl total de número de operaciones de préstamos y garantías no corresponde con lo señalado en el texto (35 operaciones aprobadas y 13 operaciones heredadas) porque hay dos operaciones (una aprobada y una heredada) de préstamo complementado por garantía que se registran en los sistemas como una sola operación cada una.

³³

Para el programa SGS se incluyen también las operaciones que fueron tanto aprobadas como totalmente desembolsadas entre el cierre del último producto país de OVE (31 de mayo 2018) y el 12 de junio de 2014.

- 3.8 **La XCPE considerará otros apoyos realizados por el Grupo BID a Paraguay.** El Grupo BID realiza contribuciones a los prestatarios mediante apoyo adicional que no se encuentra necesariamente considerado en el programa de operaciones. Como parte de sus funciones en el país, la Representación del BID provee una serie de productos (como asesoramientos, capacitaciones, presentaciones y eventos) o cumple ciertos roles (por ejemplo, de coordinación en materia de misiones de apoyo, diálogo de políticas a nivel nacional o regional, o enlace entre entidades del sector público y privado), que no necesariamente son parte de las actividades de operaciones específicas del PP ya mencionadas. Similarmente, los prestatarios soberanos pueden elegir entre una gama de opciones integradas a los contratos de préstamo, que permiten adaptar a sus necesidades de gestión de deuda los términos y condiciones de sus préstamos vigentes del Capital Ordinario. Estas actividades y soluciones financieras son ejemplos del apoyo que el Grupo BID puede ofrecer al país de manera complementaria a las operaciones del PP. Por lo tanto, la XCPE buscará registrarlas para poder considerarlas dentro del análisis.

IV. METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

A. Metodología de evaluación

- 4.1 **La evaluación se basará en los lineamientos metodológicos definidos en el Protocolo para las Evaluaciones de País (documento [RE-348-8](#)).** El protocolo contempla criterios de evaluación para la XCPE asociados a la relevancia, efectividad y sostenibilidad de la EBP y el PP. También incluye la descripción de la implementación del programa durante el periodo. Las dimensiones y preguntas de evaluación que guiarán el análisis proveerán una visión completa del programa y las EBP durante el período 2014-2023, sus contribuciones y los medios que fueron empleados para lograrlos. Al mismo tiempo, permitirán extraer lecciones útiles para futuros programas. La matriz de diseño de la evaluación (en Anexo, Sección III) asocia las preguntas de evaluación a fuentes de información, alcance y métodos para responderlas. La evaluación analizará el conjunto del PP y apoyo no operacional, y elaborará estudios en profundidad en los aspectos que resulten pertinentes para responder preguntas sobre la implementación, la efectividad, la sostenibilidad y la contribución del Grupo BID, con el objetivo de establecer conclusiones accionables y recomendaciones oportunas.

B. Preguntas de evaluación

- 4.2 **La XCPE tiene un doble enfoque de rendición de cuentas y aprendizaje.** Su propósito es proporcionar tanto al Directorio como a la Administración del BID y BID Invest una evaluación del desempeño del Grupo BID en el país y su PP, así como brindar recomendaciones que apunten a mejorar la próxima estrategia y programa del Banco. La evaluación pretende responder: ¿En qué medida el PP del Grupo BID ha contribuido al logro de sus objetivos estratégicos y qué lecciones se pueden extraer de la implementación del programa del Banco con el país durante el período 2014-2023?

1. Relevancia

- 4.3 **La evaluación verificará la pertinencia de los objetivos de la EBP y el programa total del Grupo BID en el periodo.** El análisis de relevancia comprende, por un lado, la verificación de que la EBP es consistente con las

necesidades de desarrollo del país y sus prioridades, así como con los objetivos corporativos y las ventajas comparativas del Grupo BID, y la evaluación de su Matriz de Efectividad en el Desarrollo, entre otros aspectos. Por otro lado, comprende la alineación del PP a los objetivos de la EBP. La EBP y el PP conforman la teoría global del cambio que el Grupo BID adopta para su actuación en el país. El uso de un enfoque de teoría del cambio permite analizar la coherencia entre la EBP y el PP y evaluar la contribución de la EBP al logro de los objetivos propuestos. Las estrategias definen "qué" debe priorizarse y el PP refleja "cómo" está siendo operacionalizado el apoyo del Grupo BID.

- 4.4 **El análisis de las EBP evaluará si sus áreas estratégicas, objetivos y resultados esperados fueron relevantes al contexto, necesidades y prioridades del país.** La evaluación comparará los objetivos generales declarados de las EBP con: a) las necesidades del país [(por ejemplo, identificadas en el CDC)], b) las prioridades nacionales (establecidas en los planes gubernamentales, de desarrollo o sectoriales del país), c) las capacidades demostradas del Grupo BID para contribuir a los objetivos de la EBP (derivadas, entre otros elementos, del análisis de la contribución pasada a objetivos similares), y d) sinergias con el país y otros actores del desarrollo.
- 4.5 **Un aspecto importante de la evaluación es la evaluación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) de las EBP, en línea con las Directrices para las Estrategias de País (documento [GN-2468-9](#)).** La revisión de la calidad del diseño de la DEM considera: a) la robustez de la lógica vertical que conecta los diferentes niveles de objetivos de la EBP, de modo que los objetivos de nivel más específico (resultados esperados) contribuyen a los objetivos de nivel intermedio (objetivos estratégicos) y a su vez esto aporta el más alto nivel de formulación de objetivos (áreas prioritarias); (b) la evaluabilidad de la DEM, determinada por la idoneidad de los indicadores seleccionados en términos tanto de su cobertura temática como de su formulación (clara, suficientemente concreta, etc.), la disponibilidad de información sobre sus líneas de base y la factibilidad de que su progreso pueda ser monitoreado de manera oportuna; y (c) la gestión de riesgos prevista en la EBP, determinada por la identificación de los principales riesgos que podrían afectar la contribución del PP a los objetivos de la EBP y la formulación de medidas de mitigación efectivas.
- 4.6 **El análisis de la relevancia del PP considera su alineación con los objetivos de la EBP, así como otros aspectos que puedan afectar la factibilidad de alcanzar sus resultados.** La alineación del PP se refiere a la viabilidad de que contribuya a los objetivos de la EBP si se implementa como se espera. El análisis comienza con la evaluación de la conexión lógica entre las operaciones individuales del PP y los diferentes niveles de objetivos de la EBP, es decir, con sus RE, OE y áreas prioritarias. Otros elementos que respaldan la relevancia de la EBP son el tipo, combinación y secuencia anticipada de operaciones, el tamaño estimado del PP, los recursos de terceros esperados o la cooperación con otros actores del desarrollo, sinergias entre BID y BID Invest, o cualquier otro elemento de diseño del PP que promueva (u obstaculice) la consecución de sus objetivos.

a. *Relevancia de la EBP*

- **Congruencia con retos del país:** ¿En qué medida los OE y RE establecidos en las EBP son congruentes con los retos de desarrollo que enfrenta Paraguay y con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?
- **Congruencia con objetivos del Grupo BID:** ¿En qué medida los objetivos de las EBP consideraron las prioridades instituciones del Grupo BID?
- **Temas transversales:** ¿En qué medida las EBP incorporaron temas transversales (fortalecimiento institucional, enfoque de género y diversidad, adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental, e innovación)?
- **Diseño de la DEM:** ¿Reflejaron los marcos de resultados de las EBP una lógica vertical sólida? ¿En qué grado los marcos de resultados contaron con indicadores adecuados para medir el progreso al final del periodo?
- **Sinergias:** ¿Contempló la EBP la coordinación con otros socios de desarrollo en Paraguay para mejorar la contribución potencial del programa? ¿En qué medida avanzó la identificación y establecimiento de mecanismos de coordinación entre el BID y BID Invest?
- **Riesgos / Adaptación:** ¿Identificó la EBP riesgos potenciales y medidas de mitigación adecuadas?

b. *Relevancia del Programa País*

- **Alineación del programa:** ¿En qué medida el programa en Paraguay se alineó con los RE y OE y áreas prioritarias de la EBP? ¿Era factible que el programa aprobado avanzara hacia el logro de los objetivos?
- **Sinergias:** ¿En qué medida el Grupo BID buscó profundizar la coordinación con otros cooperantes en Paraguay y el apalancamiento de recursos externos que permitieran una mayor contribución potencial del programa? ¿En qué medida se avanzó en la coordinación del programa entre el BID y BID Invest?
- **Temas transversales:** ¿En qué medida el programa incorporó temas transversales (fortalecimiento institucional, enfoque de género y diversidad, adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental, e innovación)?
- **Mezcla de instrumentos:** ¿Fue la combinación de instrumentos utilizados por el programa (financieros y no financieros) adecuada para promover los objetivos?
- **Riesgos / Adaptación:** ¿Logró el programa gestionar adecuadamente los riesgos identificados en las EBP (macroeconómicos, de ejecución y capacidad institucional y de desastres naturales)? ¿Cómo se adaptó el programa a cambios durante el periodo? ¿Cuál fue la respuesta del Grupo BID ante la crisis sanitaria de COVID-19?

2. **Implementación**

4.7 **Este análisis contempla aspectos operativos asociados a cómo se aplicaron los recursos provistos por el PP y los factores que afectaron la**

implementación del programa durante el periodo. El primer aspecto se centra en los recursos aplicados al programa y a sus operaciones, y, para ello, se analizan los tiempos y costos de ejecución del PP, así como su comparación respecto al desempeño en periodos previos y respecto a comparadores relevantes en la región (por ejemplo, países que requieren ratificación parlamentaria). El segundo aspecto busca entender qué factores dificultaron o ayudaron a la implementación del PP (considerando también apoyos no incluidos en las operaciones).

- **Tiempos y costos de implementación:** ¿Cuáles fueron los tiempos y costos del programa considerando las diferentes fases del ciclo de vida de los proyectos?
- **Análisis comparativo:** ¿Cómo se comparan los tiempos y costos de implementación con medidas relevantes, tales como promedios de periodos previos, promedios del Grupo BID, del Cono Sur y de otras subregiones?
- **Proxies eficiencia:** Considerando análisis de eficiencia de las operaciones que se encuentran disponibles (como estudios de costo beneficio, o de impacto de las operaciones), ¿qué conclusiones se pueden extraer del subconjunto del programa que contó con algún tipo de análisis de eficiencia?
- **Factores que afectaron la implementación:** ¿Qué factores afectaron los costos y los tiempos durante la implementación? ¿Qué lecciones surgen asociadas a los arreglos de ejecución, la gestión de cartera, el grado de uso de sistemas nacionales y del apoyo técnico del Grupo BID? ¿Cómo se adaptó el programa a los cambios y riesgos durante el período?

3. Efectividad

4.8 **El análisis de efectividad examina dos aspectos relacionados: si se han avanzado los OE fijados y en qué medida el PP del Grupo BID contribuyó a ello.** El primer aspecto busca establecer el avance en los RE y si se han alcanzado los OE³⁴. El segundo aspecto de efectividad busca establecer en qué medida el programa del Grupo BID pudiera haber contribuido a estos logros (por ejemplo, más allá de productos), a fin de entender qué ha funcionado y que no, e identificar lecciones a futuro. El mayor desafío en este sentido es que el programa suele desarrollarse en el marco de intervenciones de numerosos actores, lo que hace poco factible establecer una relación causal directa del programa con los resultados observados. En contraste, sí es factible determinar la contribución del programa (considerando también apoyos no incluidos en las operaciones) a los objetivos de la EBP en el marco de la teoría de cambio que esta proponía.

- **Logros estratégicos:** A partir del análisis realizado, ¿cuál fue el grado de avance de los objetivos establecidos?
- **Contribución del Grupo BID:** ¿En qué medida el programa (y el apoyo no incluido en las operaciones) del Grupo BID produjo los resultados

³⁴ OVE analiza la alineación y contribución del PP a los OE a través de los RE. Cuando identifica operaciones alineadas con los OE las menciona y analiza su contribución aclarando que esta se hace fuera de la lógica vertical establecida en la EPB.

esperados por el mismo y generó contribuciones a los OE, considerando la teoría de cambio propuesta por las EBP?

- **Efectos no anticipados:** ¿Hubo efectos imprevistos (positivos o negativos) que surgieron con relación al programa y las actividades del Grupo BID en el periodo?

4. Sostenibilidad

4.9 **El análisis de sostenibilidad determina en qué medida es factible que los resultados del programa continúen en el futuro.** Para ello, OVE evaluará si los resultados obtenidos se han mantenido durante el período cubierto por la XCPE y si es probable que perduren en el futuro. Además, OVE examinará si el diseño e implementación del programa promovieron la sostenibilidad de futuros resultados.

- **Sostenibilidad de los resultados del programa:** ¿En qué medida es probable que los resultados obtenidos durante el período cubierto por la XCPE perduren en el futuro? ¿Qué factores se asociaron a la sostenibilidad de los resultados? ¿En qué medida se incorporaron factores determinantes para la sostenibilidad de los resultados en las etapas de diseño e implementación de las operaciones?
- **Factores de riesgo:** ¿Qué riesgos (por ejemplo, a nivel institucional, financiero, de capacidades o ambientales y sociales) podrían afectar la sostenibilidad de los resultados?
- **Lecciones aprendidas:** Considerando el acumulado de lecciones aprendidas durante la implementación del programa, ¿qué acciones atribuibles al Grupo BID han promovido o perjudicado la sostenibilidad de las operaciones?

C. Métodos y fuentes de información

4.10 **La XCPE analizará en qué medida las EBP proponían una teoría de cambio adecuada.** La XCPE evaluará la contribución del programa del Grupo BID hacia los objetivos propuestos en las EBP (agrupados en GOO). La conexión entre el programa del Grupo BID y el logro de estos objetivos tiene lugar a través de una teoría de cambio que debe ser argumentada en las EBP y los proyectos. El marco de resultados agregado preliminar (Anexo, Sección V) reconstruye parte de esa teoría en forma sistemática, la cual será analizada y contrastada con la evidencia de los resultados logrados. En conjunto, las dos EBP establecieron 19 objetivos estratégicos y 49 resultados esperados. A su vez, estos se medirían con un Marco de Resultados con 56 indicadores.

4.11 **La evaluación utilizará un conjunto diverso de métodos de investigación documental y recolección de datos del PP.** Para analizar las EBP y el PP, OVE hará una investigación documental (incluyendo por ejemplo búsqueda, selección de fuentes documentales, revisión y organización de material, identificación de categorías analíticas, entre otros). Esa investigación también incluye la selección y análisis de datos provenientes de bases de datos internas y externas. Para la recolección de datos se realizarán entrevistas estructuradas y semiestructuradas, encuestas, grupos focales y guías de observación. OVE entrevistará a especialistas del Grupo BID, tanto en la Sede como en la Oficina de País, así como a otros informantes clave, incluyendo a funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, cooperantes internacionales, académicos

- y representantes de la sociedad civil familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y con los distintos sectores en los que el Grupo BID se fijó objetivos o trabajó.
- 4.12 **La evaluación realizará estudios en profundidad (“deep-dives”) para entender mejor cómo se llegó a los resultados y cuáles fueron los desafíos.** Los estudios en profundidad responderán preguntas de implementación, efectividad y sostenibilidad de la XCPE, con un alcance mayor que lo realizado en una ICPR. La selección de temas para los estudios en profundidad buscará cubrir una diversidad de tipos de objetivos, en áreas que eran relevantes en el largo plazo para el país, y donde el grupo BID había desplegado un programa significativo, independientemente de su éxito. En esta línea, los temas se elegirán con base en tres criterios de selección; (a) área prioritaria de las EBP³⁵ (b) continuidad de los OE y RE a través de la EBP, y (c) alineación del PP a este tema y potencial para contribuir a los OE.
- 4.13 **La evaluación será apoyada por el uso de herramientas tecnológicas para la recolección y análisis de información.** OVE adoptará herramientas como cuestionarios en línea y un software para el análisis cualitativo de datos de texto. Además, se aprovechará la información disponible en los diversos sistemas informáticos del Grupo BID sobre la ejecución y resultados de los proyectos. Finalmente, OVE sistematizará el análisis de operaciones en una planilla estandarizada de análisis. Esto permitirá consolidar diferentes fuentes de información y juicios evaluativos de las operaciones, mejorando la eficiencia, consistencia, y transparencia del análisis.
- 4.14 **El análisis también incluirá la consideración de elementos cualitativos.** Para ello, el equipo buscará conducir grupos focales de trabajo sobre el programa y temas transversales. Estos involucrarán a la Administración (como la Oficina de País, la Gerencia de Países CSC, entre otros) y a contrapartes claves del país. Finalmente, el equipo buscará considerar elementos relativos a la ejecución y aporte del Grupo BID, recabando por ejemplo información sobre las revisiones de cartera o sobre las actividades realizadas por la Oficina de País y la Gerencia de Países CID. Para optimizar la utilidad de la evaluación, el proceso procurará una fluida interacción con la Administración, particularmente con la Oficina de País.
- 4.15 **Finalmente, se contempla el seguimiento de las recomendaciones del CPE anterior (Anexo I).** Las recomendaciones del CPE anterior han sido incorporadas en el Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones del Grupo BID (ReTS por sus siglas en inglés; ver Sección I del Anexo). Esta XCPE revisará en qué medida estas han mantenido su relevancia y han sido implementadas.

D. Perfil de los productos esperados

- 4.16 **El producto será el informe de evaluación extendida del programa de país.** A pesar de la mayor extensión del periodo considerado, se espera que los principales hallazgos, lecciones y recomendaciones relevantes de la XCPE puedan resumirse en un documento que no exceda 30 páginas, acompañado por anexos con información de soporte. Además, se espera que la evaluación sea de interés para audiencias internas y externas, por lo que se planeará su divulgación de acuerdo con el Plan de Diseminación de OVE; y según corresponda, en coordinación con el

³⁵

Considerando el marco de resultados agregado para el periodo 2015-2022, en Anexo (Sección V).

Directorio y el equipo del Grupo BID encargado del país, así como con contrapartes relevantes de gobierno y de la sociedad civil.

V. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 5.1 **La XCPE será producida por un equipo multidisciplinario de OVE, con el potencial apoyo de una firma consultora.** El equipo estará bajo la supervisión de Ivory Yong, Directora de OVE, y Alejandro Soriano, Líder de Cluster de Países, y estará integrado por Regina Legarreta (Jefe de Equipo), Josette Arévalo, Damián Galinsky, Roxana Pedraglio, María Clemencia Monroy, Vladimir Nessler, Orlando Vaca, Andreia Barcellos y Melisa Wong. Otros especialistas sectoriales de OVE contribuirán en sus áreas de experiencia, siendo complementados por recursos de evaluación locales en Paraguay, en la medida de ser necesarios.
- 5.2 **El equipo realizará una misión de campo a Paraguay.** La visita tendrá un componente virtual y uno presencial. Los objetivos principales de la visita de campo son: (i) identificar y validar los principales aspectos de la relación entre el Grupo BID y el país, (ii) recolectar datos y validar los análisis de proyectos, (iii) visitar proyectos específicos para recabar información de ejecutores y beneficiarios y, (iv) realizar entrevistas a funcionarios, contrapartes clave y expertos familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y los sectores en los que se fijaron objetivos.
- 5.3 **El cronograma de la XCPE está diseñado para coincidir en forma oportuna con los procesos de decisión de la nueva Estrategia del Grupo BID con el país.** El cronograma indicativo de la XCPE (Cuadro 5.1.) se ha fijado para cumplir con los plazos estipulados por el protocolo de productos país.

Cuadro 5.1. Cronograma indicativo de actividades

Entregables	Fecha
Documento de enfoque entregado a Secretaría	Septiembre, 2023
Misión de campo a Paraguay	Octubre, 2023
Borrador compartido con la Administración y el Gobierno de Paraguay para su consideración y comentarios	Febrero, 2024
Documento final entregado a Secretaría	Marzo, 2024
Presentación ante el Comité de Programación del Directorio	Abril, 2024

REFERENCIAS

- BM (Banco Mundial). 2023. *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2023. *Data Marketplace. Tablas LEDW.OPER_ODS_OPER, LEDW.SL_FINBAL_PROD_RPT* [base de datos].
- BID Invest. 2023a. *Azure SQL Database: iic.Maestro Transaction* [base de datos].
- _____. 2023b. *Azure SQL Database: maestro.AS Activity* [base de datos].
- _____. 2023c. *Azure SQL Database: metrics.Operational Approvals RPT* [base de datos].
- Cavallo, Eduardo A., Andrew Powell, y Tomás Serebrisky, eds. 2020. *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002506>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2023. *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO><https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- Lucantonio, F., Sosa, J., & Aiello, R. (2022). Breve reseña del sector de energía en Paraguay. Nota técnica del BID 2497. <http://dx.doi.org/10.18235/0004321>
- OVE (Oficina de Evaluación y Supervisión). 2018. *Documento de Enfoque: Evaluación del Programa de País: Paraguay 2014-2018*
- Rojas-Suarez, L. (2018). Good Macro Fundamentals Are Not Enough to Ensure Paraguay's Resilience to External Shocks. Obtenido de: <https://www.cgdev.org/blog/good-macro-fundamentals-are-not-enough-ensure-paraguays-resilience-external-shocks>
- STP (Secretaría Técnica de Planificación). 2014. *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
- WEF (Foro Económico Mundial por sus siglas en inglés). 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- WEF (Foro Económico Mundial por sus siglas en inglés). 2022. *Global Gender Gap Report 2022*. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/in-full>

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.



iadb.org/evaluacion



[linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)