



Evaluación del Programa de País

Paraguay

2009-2013



El presente documento es la evaluación del Programa de País del BID con Paraguay para el periodo 2009-2013. El periodo bajo evaluación se caracterizó por una crisis política y la intensificación del modelo agroexportador. La presente evaluación es llevada a cabo de acuerdo con el mandato de OVE (RE-238 corr.) y con el protocolo para las Evaluaciones de País (RE-348-2). Sus principales propósitos son el de facilitar la rendición de cuentas e identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco.

La evaluación ha tenido en cuenta los nuevos modelos de documentos de estrategias de país (EPB, GN-2468-6) desarrollados por la Administración. Los efectos prácticos más significativos de los nuevos EPB fueron i) la separación de facto de la formulación del EPB y la programación del país, ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales, y iii) la actualización de la matriz de resultados de la estrategia y los documentos de programación.

Para cumplir con el doble propósito de rendición de cuentas y aprendizaje, el equipo ha conformado una cartera que incluye todas las operaciones aprobadas en el periodo (2009-2013) más aquellas que aun aprobadas antes fueron ejecutadas durante este periodo. Los detalles específicos de la cartera y de los principales sectores se encuentran incluidos en los anexos que acompañan el presente documento (Cartera, Energía, Agua y Saneamiento, Carreteras, Sector Social y Agricultura). En la preparación de este documento se entrevistaron aproximadamente 150 personas incluyendo: las principales contrapartes del Banco (el Ministro de Hacienda y sus dos predecesores), unidades ejecutoras, miembros de la sociedad civil, académicos, representantes de organismos multilaterales y bilaterales presentes en Paraguay, el representante del Banco (ad interim) y 2 ex representantes del Banco en Paraguay, funcionarios del BID en la representación de país y en la sede del Banco. La misión visitó también 8 proyectos para constatar in situ los resultados y desafíos del Programa del Banco.

Evaluación de Programa de País:
Paraguay
2009-2013

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Febrero 2014



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, 2014**

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

RE-452-3

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

1. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE País, 2009-2013	1
A. Los Desafíos del Desarrollo de Paraguay.....	6
B. Tendencias Futuras	10
2. EL BID, SU ESTRATEGIA Y SU PROGRAMACIÓN EN PARAGUAY (2009-2013)	13
A. El Programa del Banco	15
B. La Respuesta Operativa del Banco	17
C. La Gestión del Programa del BID en Paraguay.....	18
D. Los Otros Donantes	21
3. IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS	23
A. Visión General	23
B. Análisis Sectorial.....	24
4. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	37

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

[ANEXO MAPA DE PROYECTOS](#)

[ANEXO ANÁLISIS DE CARTERA](#)

[ANEXO INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE: CARRETERAS](#)

[ANEXO AGUA Y SANEAMIENTO](#)

[ANEXO ENERGÍA ELÉCTRICA](#)

[ANEXO SECTOR SOCIAL](#)

[ANEXO SECTOR AGRICULTURA](#)

ACRÓNIMOS

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
APP	Asociación Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CGN	Contraloría General de la Nación
CONSOCs	Grupos Consultivos de la Sociedad Civil
CPD	Documento de Programación de País
CPE	Evaluación del Programa de País
DAPSAN	Dirección de Agua Potable y Saneamiento
DINACARE	Dirección Nacional Catastral Registral
EIB	Banco de Inversión Europeo
EPB	Documento de Estrategia de País
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
GMANS	Gestión de Mantenimiento por Niveles de Servicios
IMAGRO	Impuesto a la Renta Agropecuaria
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de los Proyectos
FOCEM	Fondo Para la Convergencia Estructural del Mercosur
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de Plata
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
OFID	Fondo de la OPEC para el Desarrollo Internacional
OPEC	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
OLCP	One Laptop Per Child
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAySRI	Programa de Agua Potable y Saneamiento Para Comunidades Rurales e Indígenas
PBL	Préstamos basados en la reforma de políticas
PBP	Préstamos programáticos basados en la reforma de políticas
PEES	Plan Estratégico y Social
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PROFOMAF	Programa de Fortalecimiento de la Administración Fiscal
PROCYT	Desarrollo de la Ciencia e Innovación Tecnológica en Paraguay
REDIEX	Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SICAR	Sistema de Información Catastral y Registral
SILPY	Sistema de Información Legislativa de Paraguay
SPD	Oficina de Planeación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

El presente documento es la evaluación del Programa de País del BID con 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 2003. La segunda evaluación cubrió el periodo 2003-2008 y estuvo signada por reformas importantes que ayudaron 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 de 2009). El periodo bajo evaluación se caracterizó por una crisis política y la intensificación del modelo agroexportador.

La presente evaluación es llevada a cabo de acuerdo con el mandato de OVE (RE-238 corr.) y con el protocolo para las Evaluaciones de País (RE-348-2). Sus principales propósitos son el de facilitar la rendición de cuentas e identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco. La evaluación ha tenido en cuenta los nuevos modelos de documentos de estrategias de país (EPB, GN-2468-6) desarrollados por la Administración. Los efectos prácticos más significativos de los nuevos EPB fueron i) la separación de facto de la formulación del EPB y la programación del país, ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales, y iii) la actualización de la matriz de resultados de la estrategia y los documentos de programación.

Para cumplir con el doble propósito de rendición de cuentas y aprendizaje, el equipo ha conformado una cartera que incluye todas las operaciones aprobadas en el periodo (2009-2013) más aquellas que aun aprobadas antes fueron ejecutadas durante este periodo. Los detalles específicos de la cartera y de los principales sectores se encuentran incluidos en los anexos que acompañan el presente documento (Cartera, Energía, Agua y Saneamiento, Carreteras, Sector Social y Agricultura).

En la preparación de este documento se entrevistaron aproximadamente 150 personas incluyendo: las principales contrapartes del Banco (el Ministro de Hacienda y sus dos predecesores), unidades ejecutoras, miembros de la sociedad civil, académicos, representantes de organismos multilaterales y bilaterales presentes en Paraguay, el representante del Banco (ad interim) y 2 ex representantes del Banco en Paraguay, funcionarios del BID en la representación de país y en la sede del Banco. La misión visitó también 8 proyectos para constatar in situ los resultados y desafíos del Programa del Banco (Ver Anexo Mapa).

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por Juan Manuel Puerta, María Elena Corrales, Oliver Azuara, Lucía Martín, Diego Vera y Ana Ramírez-Goldin. Agradecemos el apoyo de la administración del Banco (especialmente la representación de Paraguay), así como de los casi 150 informantes del sector público y privado del Paraguay que nos brindaron amablemente su tiempo. Finalmente agradecemos al pueblo paraguayo por su generosa hospitalidad.



El inicio del período para la Evaluación de Programa de País de Paraguay (2009) viene marcado por dos eventos fundamentales, es decir, la incipiente crisis financiera internacional y los cambios políticos.
© Marcos Serrou do Amaral, 2011

Resumen Ejecutivo

Paraguay es un país mediterráneo cuya principal fuente de riqueza está ligada a la explotación de los recursos naturales. Su retorno a la democracia en 1989 vino acompañado por una década de bajo crecimiento y una crisis bancaria que permaneció irresuelta entre 1995 y 2003. Las reformas económicas de 2003-2004, sumado a un contexto económico favorable han promovido el retorno del crecimiento económico bajo un modelo agroexportador basado en unas pocas materias primas (soja, carne). El periodo bajo evaluación (2009-2013) encuentra al modelo agroexportador consolidado aunque con nuevos desafíos y oportunidades. Primero, la dependencia de la economía en sus exportaciones agropecuarias la hizo más vulnerable a shocks climáticos como los que se manifestaron en 2009 y 2012. Segundo, este modelo exhibió una baja capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Durante el periodo en evaluación también se presentó una oportunidad estratégica dada por la creciente disponibilidad de recursos para el desarrollo, al crearse un fondo (FONACIDE) integrado por los ingresos adicionales de Itaipú (USD\$240M anuales).

Al comienzo del periodo bajo evaluación (2009-2013) el Gobierno se propuso sentar las bases para un crecimiento sostenible con equidad. Un primer desafío que se presentó casi de inmediato fue la crisis financiera internacional de 2008, que llevó al Gobierno a plantear un programa de corto plazo para reimpulsar la economía. En ese marco, se programaron operaciones de rápido desembolso con el Banco para 2009-2010. El resto del programa se caracterizó por un sesgo de continuidad y un fuerte foco en la infraestructura, ambos de los cuales se pueden explicar por la dinámica



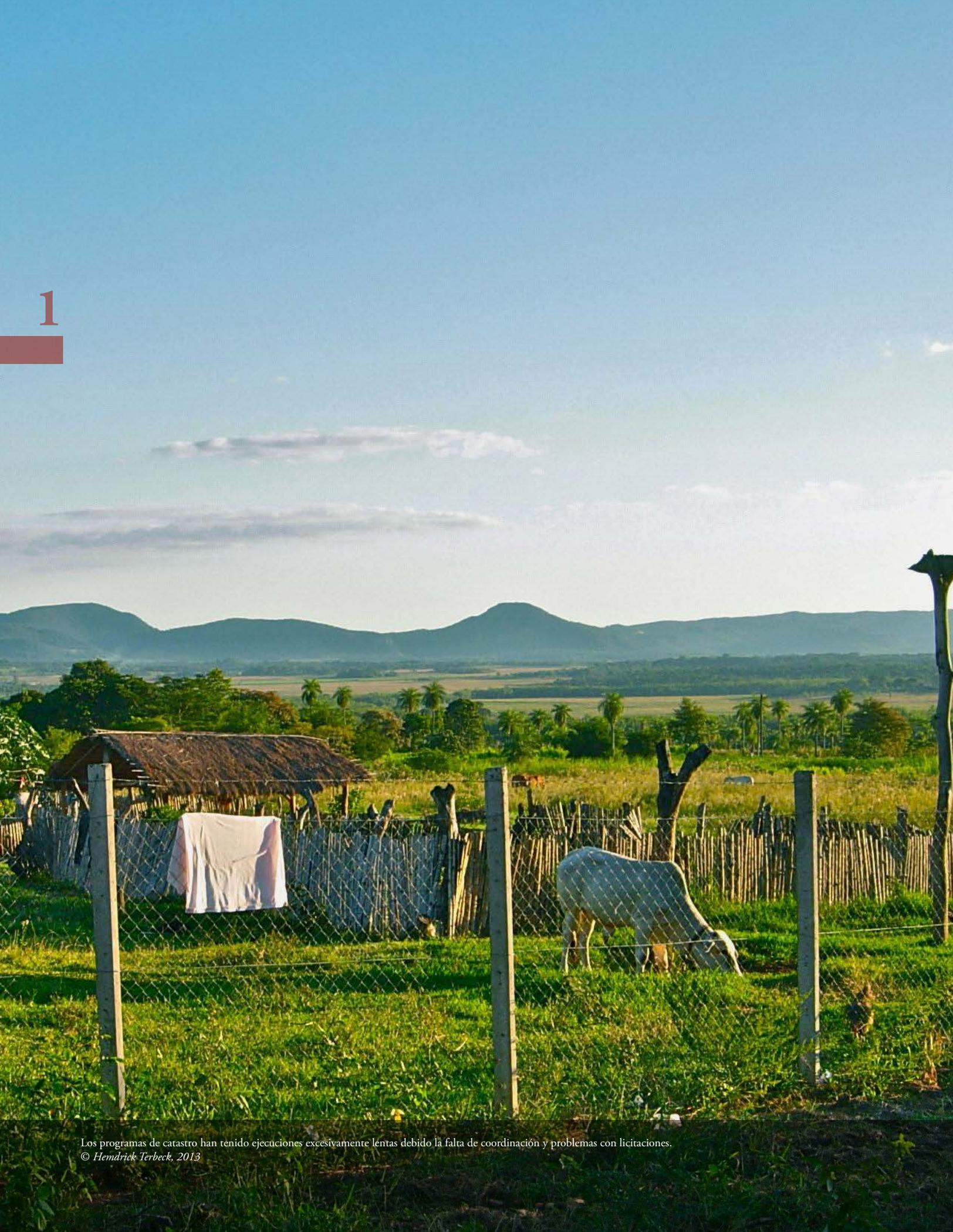
Una serie de Fomines, pequeños proyectos y OMJs trataron de apoyar el desarrollo de la cadena de valor de productos específicos como la leche.
© Juan Manuel Puerta, 2013

de la ratificación parlamentaria. Al producirse la crisis política de 2012, el Banco rápidamente se acomodó a las necesidades de programación del nuevo Gobierno pero demoró demasiado para nombrar un nuevo representante.

Con una de las carteras más antiguas en ejecución (principalmente por la lentitud de la ratificación parlamentaria) así como dificultades de imagen, la representación del Banco en Paraguay enfrentó importantes desafíos. En ambos frentes se actuó, implementándose una estrategia de comunicación y reforzando los vínculos con la sociedad civil. Por el lado de ejecución, la representación adoptó un modelo de apoyo operativo a través de “unidades de servicios” que resultó original. Si bien el impacto sobre la eficiencia de la cartera no es aun visible, este modelo ha logrado reducciones importantes en los tiempos de respuesta al cliente.

Los resultados alcanzados muestran un panorama mixto. Los sectores de infraestructura tendieron a tener ejecución lenta pero a lograr sus objetivos, siendo el sector de carreteras en donde se observan las mayores debilidades. La reforma de la banca de segundo piso (AFD) y su fondeo continúan siendo uno de los logros más relevantes del Banco en Paraguay. Finalmente, los resultados del Banco en el sector de modernización y en el sector social son pocos y fragmentarios, fundamentalmente concentrados en pequeñas intervenciones aisladas. La interrupción de 3 proyectos importantes de reforma (aduanas, catastro, descentralización) evitó que se avanzara en direcciones claves para el desarrollo del país.

En ese marco OVE recomienda avanzar en cinco direcciones: primero, apoyar al país a apalancar su inversión en infraestructura con el sector privado y otros cooperantes; segundo, profundizar la utilización de los instrumentos concesionales del Banco para trabajar en las agendas relegadas por la dinámica de ratificación parlamentaria; tercero, aprovechar la oportunidad de apoyar al país con la priorización y ejecución de los proyectos sociales del FONACIDE; cuarto, apoyar el diálogo y la consolidación de la institucionalidad en el manejo sostenible de los recursos naturales. Finalmente, OVE recomienda extraer lecciones aprendidas del Banco en otros países con ratificación legislativa.



1 El Contexto del Programa de País, 2009-2013

La República del Paraguay es un país predominantemente agrícola, ubicado en el Cono sur de Sudamérica.¹ Se trata de una economía relativamente pequeña y con un bajo nivel de ingreso: su PIB per cápita en 2012 rozaba los 6,200 dólares, el quinto más bajo de la región.² En forma directa la agricultura contribuye con el 25% del PIB de Paraguay, y en conjunto con actividades indirectas (agroindustria, servicios), se estima que representa el 41%. Además de ser miembro del BID y el Banco Mundial, el país es miembro de las estructuras de integración del Cono Sur, o sea, el Mercosur y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de Plata (FONPLATA). Paraguay es también miembro de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El país se encuentra dividido en dos partes por el río Paraguay que lo atraviesa de norte a sur. Al occidente del río se ubica el Chaco, un territorio de bosques semiáridos y con muy baja densidad poblacional. A pesar de representar el 60% del territorio nacional (250,000 km²), se encuentra habitado por tan solo 150,000 personas (2.7% del total). La mayoría de estos habitantes corresponden a grupos indígenas o a las colonias menonitas que adaptaron sus actividades agropecuarias a la aridez del entorno. Mientras tanto casi 6.4 millones de paraguayos (97.3%) habitan la región oriental que se extiende por 150,000 kilómetros cuadrados entre el río Paraguay, el Paraná y la cordillera del Amambay. Casi un tercio de la población habita en el área metropolitana de la capital, Asunción. Aunque se ha producido una rápida urbanización en los últimos años, el país continúa siendo eminentemente rural (46%). Si bien prácticamente la totalidad de la población es bilingüe (castellano-guaraní), solo una pequeña fracción de la población (1.7%) se autodenomina indígena, concentrándose fundamentalmente en el Chaco.

RECUADRO I: BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE PARAGUAY

El Paraguay es, en el decir del escritor Augusto Roa Bastos, “una isla rodeada de tierra en el corazón del continente”. Esta frase, además de ilustrar los desafíos de la mediterraneidad, resalta las tendencias históricas hacia la autarquía. De hecho, la historia del Paraguay se caracteriza por largos periodos de estabilidad y autarquía que envuelven a un periodo intermedio de inestabilidad, marcado por el conflicto interno y externo.

Luego del experimento autónomo de las misiones jesuíticas del siglo XVII se sucedieron, ya en periodo nacional, las dictaduras de José Gaspar de Francia (1813-1840), Carlos Antonio López y Francisco Solano López (1841-1870). La derrota paraguaya en la Guerra de la Triple Alianza o Guerra *Guasú* (grande) que enfrentó a Paraguay con Argentina, Brasil y Uruguay entre 1865 y 1870 tuvo consecuencias indelebles para el país como la pérdida del 40% de su territorio, el 60-70% de su población, y un periodo de ocupación extranjera.³ Luego de la guerra se inició un periodo de inestabilidad que se habría de extender durante la primera mitad del siglo XX y que incluyó otra guerra, esta vez con Bolivia, por el control del Chaco boreal (1932-1935).⁴ Desde 1954 hasta 1989 el país sufrió la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner quien se apoyó en el financiamiento externo y reorientó la economía hacia Brasil, con la construcción de Itaipú y la promoción de la inmigración de ese país.⁵

Con el retorno de la democracia en 1989, comienzan en Paraguay los intentos por consolidar un estado moderno y plural. La Constitución de 1992 garantizó el balance de poder y procuró evitar la concentración de este en pocas manos. Con una suerte de “presidencialismo atenuado”, el poder legislativo de Paraguay goza de amplias competencias en temas presupuestarios, incluyendo la aprobación de las operaciones con organismos multilaterales. La Constitución también consagra la descentralización de Paraguay en gobernaciones y municipios, la protección de las minorías a través de la representación proporcional, y el fomento del cooperativismo, garantizando su autonomía y libre organización.

El periodo desde el retorno de la democracia en 1989 a 2003 fue marcado por un contexto de crisis financiera y económica. Siguiendo las recetas de desarrollo entonces vigentes, a principios de los 90 Paraguay liberalizó su mercado financiero aunque sin incrementar la capacidad de regulación por parte del Banco Central.⁶ Sendas crisis bancarias entre 1995 y 2003 culminaron con la liquidación del 70% de las entidades bancarias, la drástica reducción del crédito al sector privado, y el deterioro de la cartera del banco público de desarrollo (el Banco Nacional de Fomento, BNF). La crisis financiera culminó también deteriorando la posición fiscal del Gobierno, que debió asumir importantes pasivos del sector financiero (16% del PIB) en un contexto de recesión (crecimiento de PIB de -0.4% entre 2000 y 2002). Como resultado, hacia 2003 los niveles de vida de Paraguay eran similares a los del 1989.⁷

Luego de dos años de negociación y enfrentando una virtual cesación de pagos, el Gobierno del Paraguay llegó, en 2003, a un acuerdo de derechos de giro (*stand-by agreement*) con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se trataba

del primer acuerdo de este tipo en 43 años. Con una serie de reformas fiscales y la reorganización del sistema financiero se logró restaurar el equilibrio fiscal e incrementar la recaudación de 9.1% a 11.5% del PIB entre 2002 y 2005. De un déficit primario de 1.9% del PIB en 1999-2002 se pasó a un superávit igual en 2003-2005.⁸

Estas reformas fueron acompañadas por condiciones externas muy favorables de Paraguay en el periodo. Entre 2003 y 2008, las exportaciones crecieron a un 7.7% anual, empujadas fundamentalmente por las de soja que pasaron de \$285M en 2000 a \$1,600M en 2010 debido a la combinación de mejores precios y la duplicación del tonelaje.⁹ De representar 35.4% del total en 2003, los dos rubros principales (soja y carne bovina) pasaron a representar el 50.6% en 2008, agudizando la concentración de las exportaciones. En una notable ruptura de la tendencia anterior, el PIB per cápita creció 38% entre 2002 y 2008 (4.1% anual) en comparación con una caída de 12% entre 1996 y 2002 (-2% anual).

El inicio del periodo de evaluación (2009) viene marcado por dos eventos fundamentales, es decir, la incipiente crisis financiera internacional y los cambios políticos. 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. A pesar de este cambio, la política económica se mantuvo relativamente estable.¹⁰ Incluso luego de la crisis política de 2012 que culminó con la destitución del Presidente (Ver Recuadro 2), el nuevo Ministro de Hacienda señaló una estrategia de continuidad (Ver párr. 3.22 y 3.23).

Otro evento importante durante el periodo fueron los nuevos acuerdos de política entre Brasil y Paraguay.²⁵ Entre otras cosas, se acordó la construcción de un nuevo puente entre ambos países, la construcción de una línea de transmisión de 500Kv entre Itaipú y Villa Hayes (financiado con el FOCEM), y la revisión del precio de la electricidad cedida por Paraguay a Brasil como parte del Acuerdo Itaipú. Esta renegociación derivó en ingresos adicionales por unos 240 millones anuales (1.6% PIB) con los cuales se constituyó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en 2012 (Ver Recuadro 3).



Casi un tercio de la población habita en el área metropolitana de la capital, Asunción.

Aunque se ha producido una rápida urbanización en los últimos años, el país continúa siendo eminentemente rural (46%).

© Juan Manuel Puerta, 2013

RECUADRO 2. LA CRISIS POLÍTICA DE 2012

El 21 de junio de 2012 el Congreso de Paraguay decidió iniciar un juicio político (Art. 225 Constitución Nacional) al entonces presidente Fernando Lugo por (entre otras razones) la muerte de campesinos sin tierra y policías en Curuguaty. El día siguiente, el Senado de Paraguay—por una mayoría de 39 a 2—decidió la destitución del Presidente por mal desempeño de sus funciones. En respuesta, los presidentes de Mercosur y UNASUR consideraron que había habido una “ruptura del orden democrático en la República de Paraguay” y suspendieron a ese país de ambos organismos.¹¹ Algunos países retiraron o llamaron a consulta a sus embajadores de Asunción.^{12, 13, 14, 15, 16, 17, 18}

Por su parte, Paraguay “deplor[ó] que los otros Estados Partes hayan sancionado al Gobierno y al pueblo paraguayos, para incorporar a un nuevo Miembro pleno al Mercosur antes de culminar el trámite legislativo necesario para el efecto, precisamente, en el país sancionado.”¹⁹ En septiembre, el nuevo Presidente de Paraguay, Federico Franco, se refirió a la “difícil situación internacional creada por sus vecinos, integrantes del Mercosur y de la UNASUR”.²⁰

Mientras tanto, la OEA y la UE enviaron sendas misiones para estudiar la situación *in situ*. Luego de visitar Paraguay, el secretario general de la OEA concluyó que si bien “la celeridad en el trámite del juicio político fue muy desafortunada y dio un aura de ilegitimidad al proceso”, la suspensión de Paraguay no contribuiría a alcanzar los objetivos de la OEA. Además el Secretario General señalaba que en Paraguay existía “una situación de normalidad política, social y económica que [era] conveniente preservar” y la suspensión “conllevaría altas implicaciones económicas para el país dado el impacto directo de la decisión en otras instituciones del sistema interamericano”.²¹ En noviembre de 2012, algunos embajadores reasumieron oficialmente sus funciones diplomáticas.²² Luego de la asunción del Presidente Cartes en agosto de 2013, UNASUR normalizó las relaciones y Mercosur levantó la suspensión de Paraguay.^{23, 24}

RECUADRO 3. EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE)

En mayo de 2011, el Congreso del Brasil aprobó el acuerdo por el cual se renegotió el precio de cesión de la energía del Paraguay a Brasil, incrementándose los ingresos de Paraguay de 120 a 360 millones de dólares (1.6% del PIB de 2011).²⁶ Ante la magnitud de estos recursos adicionales, se planteó un debate sobre su utilización, el cual incluyó a la sociedad civil (ONG *“Juntos por la Educación”*) que abogaba por la utilización de los recursos

Programa a Financiar	Min	Max
Incorporación de TIC	30%	40%
Formación de Docentes	10%	
Mejoramiento de oferta educativa		15%
Atención a primera infancia		10%
Cooperación escolar de padres y tutores	3%	5%
Becas Nacionales y en extranjero	30%	40%
Programas y proyectos de CONACYT, incluido PRONI	20%	30%
Agencias de evaluación		5%
TOTAL	93%	

para financiar inversiones en educación. En septiembre de 2012 se aprobó el segundo proyecto de ley presentado: la Ley 4758 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)”. De acuerdo con esta ley, el 30% de los Fondos se destinarían a un Fondo Nacional de Excelencia de la Educación y la Investigación (FNEEI), 28% a infraestructura, 25% a gobiernos departamentales y municipales, 10% a salud y 7% a la financiación de la AFD. Dentro del FNEEI, la Ley también establece una serie de mínimos y máximos a ser distribuidos en distintas categorías de Inversión (TICs, Oferta educativa, Becas) (Ver recuadro superior). Por el lado de las transferencias municipales y a las gobernaciones, se acordó que se emplearía el mismo esquema de distribución de los *royalties* (Ley 3984/10) que tiene un sesgo hacia los municipios directamente afectados por las represas independientemente de sus necesidades o niveles de pobreza.

De acuerdo con la Ley de FONACIDE (Art. 14-15), el Fondo será administrado financieramente por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y será dirigido por un consejo de administración presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por el Ministro de Educación y Cultura, el Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, el Secretario Técnico de Planificación y el Presidente de la CONACYT. Además 4 expertos en el área educativa designados por el Presidente de la República tendrán voz pero no voto en la Dirección del Consejo. El Consejo de Administración tiene como función principal el de decidir sobre los proyectos de inversión propuestos, velando por la correcta utilización de los recursos del FONACIDE (Art. 16). En la página de la Secretaria Técnica de Planificación se encuentra la lista de proyectos en consideración así como los ya aprobados con cargo a FONACIDE ([Enlace](#)).

TABLA I. INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS

Indicador	2009	2010	2011	2012
Sector Real				
PIB precios constantes (miles de millones de Guaraníes)	20,282.25	22,937.80	23,933.46	23,646.26
Crecimiento del PIB real (%)	-4	13.1	4.3	-0.9
PIB por sectores (% cambio real)				
Agricultura	-17.3	34.2	3.7	-19.3
Industria	-0.1	7.9	-0.8	4.4
Servicios	0.5	7.4	5.8	5.4
Población e Ingresos				
Población (millones)	6.3	6.5	6.6	6.7
PIB <i>per capita</i> (US\$ PPP)	5,249	5,913	6,195	6,145
Tasa de desempleo abierto (%)	7.9	7	6.6	6.9
Indicadores Fiscales (% del PIB)				
Ingresos del Gobierno Central	17.6	17.1	17.4	18.2
Ingresos por Impuestos	12.9	13.2	13.4	13.8
Gastos del Gobierno Central	17.5	15.9	16.7	19.9
Balance primario del Gobierno Central	0.1	1.2	0.7	-1.7
Deuda pública neta	16.9	14.7	12.4	14
Precios				
Inflación (fin de período; %)	1.9	7.2	4.9	4
Tasa de interés Activa-PYG (promedio; %)	28.3	26	28.9	29.1
Cuenta Corriente (millones de US\$)				
Balanza Comercial	-1,043	-1,397	-1,678	-1,495
Saldo de la cuenta corriente	68	-654	-220	334
Reservas Internacionales (millones de US\$)				
Reservas Internacionales (millones de US\$)	3,862	4,167	4,983	4,995

Fuente: FMI, WDI, BCP, CEPAL.

A. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO DE PARAGUAY

Al inicio del periodo bajo evaluación el estado paraguayo continuaba enfrentando una serie de dificultades estructurales. Si bien se había logrado la estabilidad macroeconómica, la presión tributaria de Paraguay (13% del PIB) continuaba entre las más bajas del continente. El país continuaba dependiendo de las transferencias de las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yaciretá (2.5% PIB), las cuales alimentaban la “pereza fiscal” especialmente a nivel subnacional.²⁷ Además de una baja recaudación, el sistema tributario paraguayo adolecía de falta de equidad. En particular, el agro, que representa en forma directa el 25% del PIB, contribuía solo marginalmente (0.02% del PIB) a la recaudación, en parte debido a la baja eficiencia del impuesto agropecuario (IMAGRO).²⁸ Dos terceras parte de la recaudación provenían de impuestos indirectos (IVA y tarifas aduaneras) y el impuesto a la renta no se encontraba implementado.²⁹

Asimismo, el gasto público enfrentaba problemas de baja calidad y eficiencia fundamentalmente debido a la economía política del proceso presupuestario.³⁰ En particular, el proceso presupuestario adolecía de baja eficiencia y credibilidad ya que “el Congreso cuenta con amplios poderes para modificar el presupuesto enviado por el Ejecutivo, y ha utilizado dicho poder para incrementar el gasto sin identificar ingresos alternativos para financiarlo, tal como lo exige la [ley]”.³¹ En respuesta, el Ejecutivo limitaba la ejecución efectiva del presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos a través de un plan financiero anual generando una alta subejecución (17%), particularmente, del presupuesto de inversión física (42%).³² Por otra parte, pese al avance de la descentralización de los recursos a los Gobiernos subnacionales (a través de los *royalties*), existían deficiencias en cuanto a la asignación de competencias a nivel subnacional así como una limitada rendición de cuentas del gasto. Finalmente, el gasto público exhibía problemas de calidad debido a políticas sectoriales (p.e. traslape de programas sociales).

El modelo agroexportador consolidado en Paraguay a partir de 2003 comenzaba también a plantear nuevos desafíos y vulnerabilidades. Por un lado, con los incrementos del área sembrada entre 2003 y 2012 (de 1.5 a 3 millones de hectáreas), las posibilidades de expansión futura son limitadas en la región oriental del país.³³ Por otra parte la concentración de la producción agrícola en la soja y la dependencia de la economía a sus exportaciones agrícolas incrementó significativamente la vulnerabilidad económica del país. Esta vulnerabilidad se puso de manifiesto con las sequías de 2009 y 2012 que provocaron una caída de la cosecha de soja en un 39 y 48%, resultando en una reducción del PIB de 4 y 1% respectivamente (Ver Tabla 1).³⁴ Más aún, es probable que el cambio climático haga que estos eventos extremos (sequías/inundaciones) sean cada vez más frecuentes en Paraguay, potenciando estas vulnerabilidades.³⁵

Además, el modelo sojero tiene implicaciones socioeconómicas sobre el sector agrícola paraguayo, profundizando la dualidad entre un sector de pequeños agricultores con bajo nivel de tecnificación que conviven con un sector moderno y altamente tecnificado. Los pequeños productores familiares representan el mayor número de fincas (90%) y del empleo rural (94%), aunque solo cultivan una pequeña fracción de la tierra (8%). Se especializan en la producción de hortalizas, frutas, mandioca y algodón. Por su parte, los grandes productores se focalizan en monocultivo de soja en grandes extensiones (más de 500 ha.), con un alto nivel de tecnificación y capital, la mayoría del cual proviene del extranjero.³⁶ De hecho 1.8 millones de ha. en la región oriental fueron adquiridas por extranjeros entre 2006 y 2010 que ya poseen el 25% de las grandes fincas.³⁷ La expansión del sector agrícola moderno vino acompañada de la caída de los ingresos de los campesinos, su desplazamiento y el incremento de la conflictividad.³⁸ A este contexto se suma los problemas de tenencia precaria de la tierra y la superposición de títulos ya que el 54% de las fincas tienen títulos de propiedad precarios o no tienen títulos, siendo la situación más grave para las fincas más pequeñas.³⁹



El mayor desafío que presenta el sector en Paraguay se refiere a los bajos niveles de recolección de aguas servidas y la inexistencia de tratamiento de los efluentes.
© Juan Manuel Puerta, 2013

El modelo agroexportador también plantea desafíos en cuanto al uso sostenible de los recursos naturales. Por una parte la agricultura intensiva, sumada a la baja cobertura de saneamiento (25%), representan un riesgo para los recursos hídricos (p.e. contaminación del acuífero Patiño, Lago Ypacaraí). Asimismo, la expansión de la frontera agrícola agrava el problema de la deforestación, hecho particularmente consumado en la región oriental. De hecho, entre 1945 y 1991 Paraguay ha perdido el 73% de su bosque tropical, y las áreas de bosque disponible en el Chaco se encuentran amenazadas por la expansión de la agricultura y la ganadería.⁴⁰ La deforestación no solo se explica por la utilización de la tierra para agricultura sino también por el alto consumo interno de leña (biomasa), el cual contrasta con la amplia capacidad de generación de energía hidroeléctrica.

Finalmente, el modelo agroexportador ha sido secularmente incapaz de generar empleo y combatir la pobreza. Por un lado, los vínculos del sector agropecuario son débiles dentro de la economía y dada su alta mecanización, la producción de soja genera muy pocos empleos en forma directa.⁴¹ Por otra parte, como consecuencia de su baja contribución en impuestos y la alta concentración de la propiedad de la tierra, el modelo agroexportador acentúa la ya regresiva distribución del ingreso en Paraguay. De hecho, Paraguay tiene una de las distribuciones de ingreso más desigual de la región (Gini 0.51) y es uno de los más desiguales en cuanto a la distribución de la tierra.⁴²

Siendo el sexto país con menor índice de desarrollo humano (IDH) en la región y el cuarto con mayor mortalidad infantil, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos sociales.⁴³ Si bien la salida de la crisis y el establecimiento de una incipiente red de protección social colaboraron a reducir la pobreza en el periodo que precede a la presente evaluación (entre 2001 y 2008), los avances han sido mucho más lentos desde entonces.⁴⁴ A partir de 2005, el Gobierno ha incrementado sus niveles de gasto social con la creación de una red de protección social (p.e. Tekoporá), pero su inversión pública en educación e inversión social aún se encuentran entre las más bajas de la región.⁴⁵ El último dato disponible de 2011 señala que en Paraguay el 32% de la población es pobre y el 18% sufre de pobreza extrema, mientras que en zonas rurales las cifras escalan a 45% y 30%.⁴⁶

A diferencia de la mayoría de los países de la región (11 de 18) cuya principal preocupación es la delincuencia, los paraguayos están preocupados por la falta de empleo.⁴⁷ Si bien el desempleo abierto no es muy alto, la informalidad (65%) y el subempleo (20%) constituyen preocupaciones importantes.⁴⁸ El problema del desempleo está estrechamente vinculado a los problemas de cobertura y calidad del sistema educativo paraguayo. De hecho, las tasas de matriculación neta primaria y secundaria están entre las más bajas de América Latina y la sobreedad y la deserción son problemas importantes.⁴⁹ El bajo nivel de preparación y capacitación de la mano de obra, a su vez, afecta la competitividad del país.

Finalmente, Paraguay es la segunda economía menos competitiva de la región, destacándose como obstáculo principal la baja calidad de su infraestructura (puesto 140 de 144 economías) y su bajo nivel de inversión (14% del PIB).⁵⁰ Esta situación es agravada por la presión en la infraestructura que surge de la mediterraneidad de Paraguay ya que el comercio exterior utiliza desproporcionadamente las carreteras y los puertos. Un desafío logístico adicional es el alto costo de los fletes (20% *ad valorem*), que cuadruplican a los de la vecina Argentina.⁵¹ Además de la infraestructura, los principales desafíos de competitividad de Paraguay, en opinión de los empresarios, son la corrupción, las prácticas del sector informal y la baja capacitación de la fuerza laboral.⁵² A esto se suman los desafíos de un sector financiero que aunque sólido, tiene excesiva liquidez y altos costos de intermediación (spread 2000 puntos básicos).⁵³ En compensación, Paraguay también tiene algunas ventajas competitivas como su amplia disponibilidad de energía renovable, sus bajos impuestos corporativos y su acceso privilegiado a Mercosur.

B. TENDENCIAS FUTURAS

Si bien se ha levantado la suspensión de Paraguay del Mercosur (Ver Recuadro 1), los efectos que esta podría tener sobre la orientación futura de la política de integración de Paraguay no son claros. Por una parte, el gobierno de transición que finalizó en agosto de 2013 manifestó su voluntad de profundizar sus relaciones con nuevos socios: se incorporó como observador a la Alianza del Pacífico y ha expresado su voluntad de firmar un tratado de libre comercio con México. Por otra parte, los flujos comerciales de Paraguay con sus vecinos del Mercosur (50% exportaciones), particularmente Brasil (30%), continúan sólidos. Más aun, las nuevas oportunidades de inversión y maquila (textil, autopartes) están orientadas al mercado brasileño que ya representa el 35% de la maquila.⁵⁴ Además, Paraguay es el principal beneficiario de los fondos de cohesión del Mercosur (FOCEM) de los cuales recibió unos 550 millones en el periodo 2009-2013. Siendo un país mediterráneo, la definición de su estrategia de integración será uno de los principales temas a definir, pareciendo improbable que se produzca un cambio drástico a corto plazo.

En la búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento y generación de empleo, Paraguay aún no ha logrado un consenso sobre el rol futuro de la industria. Entre las opciones se encuentran la propuesta del parque industrial basado en una gran inversión aluminera, la de intensificar la industria maquiladora (p.e. autopartes) hacia el Mercosur, y la de agregar valor a la producción agropecuaria a través de la agroindustria.⁵⁵ Aunque no son enteramente excluyentes, cada una de estas opciones tiene distintos costos (p.e. subsidio implícito en el precio de la electricidad), beneficios (p.e. empleos directos e indirectos) y riesgos (de mercado, ambientales) que deberán ser sopesados detenidamente en el futuro.

La abundante disponibilidad de recursos naturales y humanos significan para Paraguay una oportunidad estratégica de cara al futuro. 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 3 veces el consumo máximo, toda la energía producida es renovable (hidroeléctrica) y representa el 30% del total de las exportaciones.⁵⁶ La región oriental del país se ubica sobre el acuífero Guaraní, una de las principales reservas de agua dulce en el mundo, asegurando a futuro el acceso del país a este recurso estratégico. A esto se suma la posibilidad petrolera que se abre para el país, actualmente bajo exploración. Finalmente, 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.⁵⁷

El país se encuentra además en una coyuntura favorable que podría transformarse en un punto de inflexión en su proceso de desenvolvimiento económico. No solo están disponibles los nuevos recursos de FONACIDE para financiar inversiones de infraestructura en educación, salud, ciencia y tecnología sino que el Gobierno

ha colocado exitosamente un bono soberano por 500 millones de dólares con el que planea financiar obras de infraestructura. Finalmente, el Congreso del Paraguay ha aprobado una nueva ley de Asociaciones Público-Privadas (APPs) que podría incrementar los flujos de inversión privada a obras de infraestructura. Sin embargo, una preocupación incipiente ha sido el rápido crecimiento de los gastos corrientes a partir de 2010, tanto por los programas de estímulo como los incrementos salariales de las leyes de presupuesto, que han deteriorado el superávit primario.⁵⁸



A partir de 2005, el Gobierno ha incrementado sus niveles de gasto social con la creación de una red de protección social (p.e. Tekoporá), pero su inversión pública en educación e inversión social aún se encuentran entre las más bajas de la región.

© Arcadius, 2011

2 El BID, su Estrategia y su Programación en Paraguay (2009-2013)

Durante el periodo en evaluación (2009-2013), el país tuvo una estrategia de desarrollo de largo plazo (PEES, 2008-2013) que incluía un programa de reactivación para el periodo 2009-2010. Por su parte, de 2009 a 2013, las operaciones del Banco fueron guiadas por la estrategia país (EPB) (GN-2541-1, febrero de 2010) y los documentos anuales de programación de país (CPDs) entre 2010 y 2013.⁵⁹

LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO DE PARAGUAY PARA EL PERIODO 2008-2013. Luego de un periodo de crecimiento y estabilidad macroeconómica, el Gobierno se proponía avanzar en la generación de crecimiento con inclusión social y promoción del desarrollo humano.⁶⁰ Para lograrlo, el programa se planteó 8 pilares: i) políticas macroeconómicas, ii) desarrollo del sistema financiero, iii) gestión de empresas públicas, iv) modernizar la administración pública, v) reforma agraria, vi) desarrollo de la infraestructura, vii) competitividad y clima de negocios, viii) generación de empleo y lucha contra la pobreza. Cada uno de estos pilares tenía asociadas acciones específicas. En total 112 acciones y medidas de política e indicadores por acción y organismo del estado en una matriz de resultados. Por su nivel de detalle, la estrategia representa un programa de Gobierno evaluable (Ver Anexo Cartera).⁶¹

LA ESTRATEGIA DEL BID. El Documento de Estrategia de País 2009-2013 (EPB) es un documento relativamente breve, de 11 páginas, cuyo componente principal es el resumen de las notas técnicas sectoriales y la identificación de posibles áreas generales de intervención del Banco (Ver Anexo Cartera).⁶² La estrategia original (GN-2541) fue cuestionada en el directorio por su falta de evaluabilidad lo cual motivó que en su versión final (GN-2541-1) se incorporara una matriz de resultados con “metas indicativas”.⁶³ Aunque solo son indicativas, la Administración indicó que estas metas serían “revisadas o reemplazadas, según sea el caso a través de los documentos de programación que se elaboren durante el período de la Estrategia de País.”⁶⁴

EVALUACIÓN EPB Y CPDs. Al concentrarse en los aspectos netamente sectoriales, la estrategia país del BID en Paraguay carece de un diagnóstico general de la situación en el país y de una priorización de la acción del Banco.⁶⁵ Tampoco ofrece guía alguna para el tratamiento adecuado de aspectos transversales, algunos de ellos cruciales dados los desafíos del desarrollo de Paraguay (p.e. integración regional o recursos naturales). Otros aspectos transversales (Cambio Climático) son considerados sectorialmente obedeciendo a una lógica burocrática del Banco más que a una realidad del desarrollo. Por su nivel de amplitud y generalidad, los 9 objetivos de la EP (p.e. expansión de la infraestructura productiva) resultan tautológicamente alineados con la estrategia nacional (PEES).⁶⁶ Finalmente, a pesar de incluir 10 sectores, la programación del Banco fue mucho más focalizada habiendo sectores completos sin programación alguna (p.e. Cambio Climático).

En cuanto a los documentos anuales de programación (CPDs), estos proveen una fotografía del estado del programa del Banco así como un resumen de las distintas operaciones que se esperan aprobar en el año (Ver Anexo Cartera). Sin embargo, estos documentos son muy pobres en cuanto a la presentación de resultados.⁶⁷ Primero, no existe una conexión obvia entre los indicadores de la estrategia (p.e. construir 140 km. de carreteras) y las operaciones que, de acuerdo con los CPDs, apoyan esos indicadores (p.e. 3 CTs y un préstamo al sector privado para una cementera).⁶⁸ Desafortunadamente este ejemplo no es único: en 14 de los 25 indicadores de la estrategia no existe una conexión lógica entre el indicador y la programación. Asimismo, para 6 indicadores no hay ninguna operación asociada.

Segundo, la mayoría de las operaciones desaparecen de los CPDs sin reportar nunca resultados. Entre 2010 y 2013, se mencionaron 63 operaciones (préstamos, CTs, KCPs) en las matrices de resultados de los CPDs. De ellas, para sólo 16 la Administración reporta resultados concretos en algún punto (2 completo, 14 parciales). Del resto, 19 permanecen aún en ejecución (todo el programa de préstamos) y 23 desaparecieron de las matrices de resultados de los CPDs habiendo terminado su ejecución pero sin nunca presentar resultados. Incluso cuando se presentan resultados esto se hace en forma ambigua o confusa. Por ejemplo, en el CPD de 2012 se reporta que se superó la meta de hogares del programa de transferencias condicionadas (Tekoporã) aunque el Banco solo financiaba una encuesta de protección social (PR-T1123/ PR-T1126).⁶⁹ Dado el débil vínculo entre las operaciones y los indicadores, y el limitado seguimiento que se hace de las operaciones, los análisis de evaluabilidad resultan de escasa utilidad.

En resumen, los documentos estratégicos continúan presentando debilidades para guiar las acciones del Banco. En particular, la estrategia carece de un diagnóstico general, de una priorización de los desafíos y, dada su sectorialización, no es adecuada para tratar desafíos transversales. El número de sectores incluidos en la estrategia parece obedecer más a la economía política de las distintas divisiones internas del

Banco que a las necesidades del país. Finalmente los esquemas de monitoreo y evaluación tanto de la estrategia como de los CPDs son deficientes, con una matriz de indicadores que no guarda relación con las operaciones del Banco.

A. EL PROGRAMA DEL BANCO

Si bien la EPB y los CPDs parecen no ser muy relevantes para guiar el programa del Banco en Paraguay, esto no significa que el programa del Banco sea irrelevante. Por el contrario, el programa del Banco se encuentra estrechamente alineado a las prioridades nacionales, la estrategia de desarrollo del país durante el periodo (PEES) y los diagnósticos independientes sobre los principales desafíos de desarrollo de Paraguay. (Ver Anexo Cartera, Alineación al PEES).

La cartera bajo evaluación incluye unas 140 operaciones por \$1,768 millones incluyendo operaciones aprobadas antes de 2009 (46 operaciones por \$701 millones) pero cuya ejecución o resultado ocurrió durante el periodo de evaluación. A eso se suman aprobaciones por \$1,067 millones durante el periodo 2009-2013 distribuidas en 21 préstamos soberanos (921 millones), 9 préstamos del sector privado (\$236 millones) y 65 operaciones de cooperación técnica (\$36 millones). A nivel sectorial, casi 60% de la cartera soberana aprobada entre 2009 y 2013 está relacionada a sectores de infraestructura (carreteras 40%), 22% correspondió a PBLs fiscales, y un 12% al financiamiento de la banca pública de desarrollo. Infraestructura, PBLs y la banca pública representan el 94% de la cartera aprobada en 2009-2013, y estos porcentajes son similares para la cartera completa.⁷⁰

La cartera del Banco evidenció un fuerte foco en sectores de infraestructura con un importante componente de continuidad. No solo se trata de uno de los países con mayor cartera en infraestructura (Ver Anexo Cartera) sino que, en la mayoría de los sectores, el trabajo del Banco se ha basado en líneas de intervención asentadas en el tiempo. Por ejemplo, en caminos rurales el Banco ha apoyado al país con 4 préstamos consecutivos desde 1993. Lo mismo es cierto para agua rural o la reforma de la banca pública de desarrollo desde 2002.

Los altos costos de transacción relacionados con la ratificación legislativa son consistentes con la continuidad y el foco en infraestructura. En cuanto a continuidad, la limitada evidencia disponible apoya la hipótesis de que las primeras fases toman mayor tiempo para ser aprobadas en el Congreso. Un ejemplo es el caso de los proyectos de reforma de la banca de segundo piso en donde la primera operación estuvo 2 años en el Congreso mientras que las subsiguientes fueron aprobadas en 0.7, 0.4, y 0.9 años respectivamente.

El sesgo a la infraestructura, por su parte, está ilustrado por el hecho de que los proyectos del Banco para aspectos de reforma del estado tomaron casi un 50 % más de tiempo en la ratificación legislativa que los proyectos de infraestructura (6.3 vs.

9.6 meses).⁷¹ Más aun, en la discusión de un proyecto de reforma un Senador se refirió explícitamente al tema: “[...] los únicos créditos que sirvieron al país fueron aquellos créditos que fueron para infraestructura. Todos los créditos que aprobamos para modernización del Estado, para los niños de la calle, etc., no sirvió para nada, no se pudo cumplir con el programa, para el catastro, para los indígenas [...] Me gustaría hacer un trabajo de estos últimos veinte años, y ver los cientos de millones de dólares que desperdiciamos en créditos que se mal usaron, en consultoría, en oficinas, en mozos, en café, en camioneta 4x4 [...]”.⁷² Es importante destacar que, a las demoras en el Poder Legislativo (8.3 meses) se suman las demoras del Poder Ejecutivo (8.6 meses) en enviar los proyectos a consideración del Congreso, a menudo el resultado de la búsqueda de un contexto propicio (Ver Anexo Cartera). Finalmente, cabe destacar que el sesgo en favor de la infraestructura no solo es exclusivo de Paraguay sino que está asociado a países en los cuales existe una ratificación legislativa (Ver Figura I.3, Anexo Cartera).

A pesar del sesgo hacia la infraestructura, el programa del Banco con Paraguay es en general relevante. Por una parte, efectivamente los desafíos en cuanto a infraestructura de Paraguay son cuantiosos (Ver párr. 1.16). Además, existe evidencia de que el Banco compensó parcialmente el sesgo en su programa de préstamos con el programa de cooperación técnica, el cual tiene una focalización en los sectores de reforma. Casi un tercio de los 36 millones de dólares de donaciones aprobados en el periodo apoyaron temas educativos y de inversión social (One Lap Top Per Child OLPC y Pequeños Matemáticos), mientras que otro tercio estuvo dirigido al sector de agricultura e impulso a la competitividad. Asimismo, prácticamente 15% fue destinado a la reforma de políticas, incluyendo el fortalecimiento del Ministerio de Hacienda (descentralización, oficina de deuda) y la Contraloría⁷³.

En contraste, el Banco no parecería haber utilizado estratégicamente los fondos concesionales (FOE). En particular, no existe evidencia de que el Banco haya utilizado estos recursos concesionales para incentivar la cartera en sectores (p.e. sectores sociales) que aun siendo importantes no son priorizados, la mayoría de los cuales son consistentes con el mandato del FOE.⁷⁴ Más aun, no existe evidencia de que el Banco haya utilizado los fondos FOE en forma distinta a los fondos no concesionales. Tampoco está claro que la combinación fija FOE-CO (80-20) así como las restricciones para la programación (p.e. plazos para aprobar) sean consistentes con el uso estratégico de este fondo.

Finalmente, la programación del Banco fue prácticamente inexistente (o sufrió de cancelaciones) en algunos temas clave de la agenda de desarrollo de Paraguay. Aunque no enteramente atribuible al Banco, no hubo programación en temas como la promoción de la transparencia o la adaptación al cambio climático. Adicionalmente, la cartera de reformas sufrió cancelaciones en proyectos clave (aduanas, catastro, medio ambiente).

Consistente con la dinámica de la ratificación parlamentaria, el Banco tendió a utilizar instrumentos que favorecen la continuidad y se movió hacia una mayor ejecución propia, particularmente del programa de cooperación técnica. La cartera de Paraguay

se destacó por la utilización de modalidades de préstamo que facilitan la transición entre distintas fases de un mismo programa (CCLIP, Multifases) y, en particular, por la utilización de la línea de crédito para preparación y ejecución de proyectos (FAPEP). Las FAPEPs se utilizan para dar continuidad y adelantar inversiones mientras dura el proceso de ratificación parlamentaria. Paraguay utilizó fuertemente este instrumento (particularmente hasta 2010), representando casi la mitad de los montos aprobados en FAPEPs del Banco. Asimismo, durante el programa 2009-2013 se intensificó la tendencia a reducir la ejecución de cooperaciones técnicas por parte del Gobierno ya que, desde 2003, estas también deben contar con ratificación legislativa.⁷⁵

Si bien las FAPEPs han sido útiles para evitar interrupciones ligadas a la ratificación de la siguiente fase de un proyecto, su uso no está exento de costos para el país, como en el caso de cancelaciones o demoras excesivas (p.e. Aduanas PR-L1026/PR-L1052).⁷⁶ Más generalmente, los largos periodos de ratificación implican importantes costos para el país en términos de comisiones de crédito.⁷⁷

Durante el periodo en evaluación también quedó manifiesta la falta de un instrumento de liquidez contingente para enfrentar situaciones de crisis. En su lugar, la liquidez necesaria se proveyó a través del instrumento de reforma (PBP), una práctica que, aunque ya utilizada anteriormente, desvirtúa el objetivo de reforma de los PBPs.⁷⁸ La importancia de un instrumento contingente para el país fue señalada por el Gobernador por Paraguay en su discurso ante la Asamblea en 2012, y recientemente subsanada con la nueva facilidad contingente (AB-2890).⁷⁹

B. LA RESPUESTA OPERATIVA DEL BANCO

El programa del Banco fue exitoso en proveer recursos financieros de forma expedita y de acuerdo con el plan estratégico del país (Ver Anexo Cartera). En el marco del Plan de Reactivación de 2009, el Gobierno decidió orientar el programa del BID hacia i) una operación programática de “contingencia” (150/200 millones en dos tramos) y ii) una operación de fondeo a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Con estas operaciones, el Banco cubrió un 30% del plan anticrisis del Gobierno. Ambas operaciones recibieron un tratamiento expedito tanto del Banco como del país: el PBP desembolsó completamente el 21 de diciembre de 2010 mientras que el crédito de la AFD desembolsó 20, 30 y 50% en 2010, 2011 y 2012, respectivamente. Tal como anticipado en la EPB, casi 50% del programa del Banco 2009-2013 se aprobó en los primeros 2 años y un 55% de los desembolsos se verificaron en el mismo periodo.⁸⁰ Asimismo, en el periodo el Banco elevó ligeramente sus desembolsos (excluyendo PBPs) de unos 90 a 100 millones anuales entre 2008 y 2012.

El Banco se mostró flexible para acomodarse a las prioridades de las nuevas autoridades que asumieron en junio de 2012 (Ver Recuadro 2). El nuevo Ministro de Hacienda planteó la continuidad de la política económica y ciertas medidas fiscales (p.e. implementar el impuesto a la renta, corregir distorsiones tributarias ligadas al sector

agropecuario) y monetarias (p.e. recapitalización del BCP). A eso sumaba objetivos de mediano plazo como la utilización estratégica de los recursos adicionales de Itaipú para proyectos sociales (FONACIDE), el desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, fortalecer la imagen de Paraguay en el mundo (a través de la emisión de un bono soberano) y utilizar una importante inversión aluminera (alrededor \$4,000M) como catalizador del desarrollo industrial.⁸¹

Las nuevas prioridades se reflejaron rápidamente en el programa del Banco. En diciembre de 2012, el banco aprobó una CT de apoyo al diseño del parque industrial asociado a la industria del aluminio (PR-T1131), otra para apoyar el manejo de la deuda pública que ahora incluiría los nuevos bonos soberanos (PR-T1142), y una más para apoyar la gestión de FONACIDE (PR-T1148).⁸² Además el Banco apoyó al país con diversos estudios técnicos sobre el bono de recapitalización del BCP, un diagnóstico del sector de pensiones y otro para el desarrollo de mercado de valores con fondos del Plan de Acción C+D y el presupuesto administrativo.

Sin embargo, la relación del Banco con el país fue afectada por el prolongado periodo (12.5 meses) en el cual la representación del Banco estuvo vacante, el cual coincidió prácticamente con la totalidad del periodo del nuevo Gobierno. El prolongado interinato en Paraguay no solo excedió ampliamente el valor promedio (3 meses) y el valor más frecuente (0 meses) de los interinatos del Banco, sino que ocurrió en un momento de aislamiento regional debido a la crisis política.

C. LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN PARAGUAY

El Banco debió superar problemas con su imagen pública en Paraguay heredados del periodo anterior al de la evaluación.⁸³ Para tratar de enfrentar esta dificultad, el Banco trabajó durante el inicio del periodo en una estrategia de comunicación, contratando a un consultor especializado.⁸⁴ En simultáneo, el Banco dio un gran impulso a sus mecanismos de consulta y relacionamiento con la sociedad civil a través de los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (CONSOCs).

El CONSOC de Paraguay se encuentra organizado en cinco mesas temáticas de Educación y Empleo, Desarrollo Infantil Temprano, Cambio Climático, Seguridad Ciudadana y TICs que involucraron la participación de 34 organizaciones de la sociedad civil. Por medio de las reuniones de las mesas temáticas, organizadas y coordinadas por personal del Banco, se facilitan las discusiones de políticas públicas sectoriales. En algunos casos, el Banco proveyó a estas mesas de recursos para financiar estudios específicos (p.e. Mapeo de las organizaciones que trabajan en desarrollo infantil temprano).⁸⁵

Dado el importante rol de la sociedad civil en la formación de políticas en Paraguay (p.e. el debate que fomentó en torno a la Ley de FONACIDE, Ver Recuadro 3), el apoyo del Banco a este sector tiene no sólo alto impacto potencial en términos de su imagen sino una alta visibilidad.⁸⁶ En cuanto a resultados, si bien no existe una línea

de base, la encuesta que realizó el Banco en 2012 con el sector público y privado en Paraguay confirma su alto prestigio en el país y las menciones negativas sobre el Banco en la prensa se han vuelto más esporádicas.

Un segundo tema que recibió particular atención en el periodo fue la baja ejecución de los proyectos del Banco, que se encuentra entre las más dilatadas del Banco, en buena medida como consecuencia del tiempo que toma para los préstamos soberanos obtener la aprobación legislativa (Ver. párr. 2.11 y 2.12).⁸⁷ Para tratar de mejorar la eficiencia de gestión de la cartera, la Administración llevó a cabo dos iniciativas. Por un lado, con el apoyo de KNL, se organizó una capacitación en gestión de proyectos (PM4R) de las UEs que se alineó bien a las prioridades del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, se avanzó hacia una reorganización del trabajo de la representación, mejorando la eficiencia de los servicios operativos y poniendo énfasis en un monitoreo por resultados. Se creó una “unidad de servicios” que provee 84 servicios de apoyo fiduciario y de gestión (p.e. procesamiento de desembolsos, revisión de términos de referencia, elaboración de documentos de licitación) a los especialistas sectoriales del Banco.⁸⁸ Al centralizar la función de apoyo a las operaciones se esperaba brindar un servicio más eficiente (al estandarizar procesos), equitativo (al redistribuir la carga entre los analistas de operaciones) y más homogéneo para el cliente.⁸⁹ A la vez, la representación se propuso aprovechar los documentos de planificación que exige el Banco (POA, PA) y otros insumos (EFA) para ajustar la carga de trabajo y brindar apoyo operativo de acuerdo con las necesidades de los proyectos. La representación también diseñó un nuevo modelo de informe semestral para dar seguimiento a los productos físicos de los proyectos, y no solo a los aspectos financieros.

Varios desafíos fiduciarios fueron notados por el Auditor General en su informe de 2010. Entre ellos estaban los problemas de calidad de las auditorías y la carga excesiva de trabajo en temas de adquisiciones debido al uso universal de revisiones *ex ante*. Existe evidencia de que la representación en Paraguay avanzó con una serie de iniciativas para mejorar en este sentido. Se avanzó con la implementación de supervisión financiera *ex post* en 2011 y con la racionalización del trabajo de los especialistas de adquisiciones a través de las Unidades de Servicio. Se han utilizado también los informes de auditoría para determinar los riesgos de las UEs, mejorar el apoyo del Banco hacia ellas e incrementar la calidad de las auditorías futuras.

En cuanto al fortalecimiento de los sistemas nacionales, se avanzó en dos direcciones, contrataciones públicas (DNCP) y auditoría externa (Contraloría General de la Nación, CGN).⁹⁰ Luego del apoyo continuo del Banco desde 2001 (TC0002087, PR-T1043, y PR-T1130) se está implementando actualmente un programa piloto para que la CGN audite 3 proyectos del Banco.⁹¹ Como parte del proceso general de uso de sistemas nacionales, el directorio aprobó en 2013 la utilización del sistema de subasta inversa para las adquisiciones en Paraguay (GN-2538-11).



OVE constató *in situ* la sostenibilidad de las intervenciones rurales visitadas aunque no de las indígenas, que enfrentan limitaciones socio-culturales importantes para la apropiación de los proyectos.
© Juan Manuel Puerta, 2013

Si bien las reformas son relativamente recientes, existe evidencia de que el Banco ha logrado avances en cuanto a la eficiencia de sus procesos. Dado que las unidades de servicios recién fueron implementadas a mediados de 2012, es difícil establecer resultados a nivel agregado de cartera (edad de la cartera, desembolsos anuales). Sin embargo, varias medidas de eficiencia de proceso apoyan la efectividad de estas reformas. Entre julio y diciembre de 2012, la Administración ha reducido los tiempos de respuesta a las solicitudes de las UE en 25%. Los tiempos de respuesta a cuestiones de desembolsos se redujeron de 23 a 12 días entre 2011 y 2013, y los tiempos de desembolsos se redujeron hasta alcanzar la media del Banco en el mismo periodo. Las mayores ganancias de eficiencia se produjeron en las respuestas a licitaciones públicas internacionales y nacionales (reducción de 30% del tiempo entre 2009-2013). En cuanto a las EFAs, desde 2009 se observa una tendencia positiva a la reducción del número de observaciones y una marcada mejora en cuanto al cumplimiento de procedimientos: la entrega de reportes de

auditoría a tiempo ha alcanzado el 95% en el 2012 solo con un reporte tardío (contra 50% en 2009-2010). Aunque estos resultados de proceso son alentadores, la medida en que se traduzcan a nivel de cartera depende de otros numerosos factores, no todos ellos bajo control del Banco (p.e. ratificación legislativa, proceso presupuestario).

D. LOS OTROS DONANTES

En el periodo 2009-2013 el resto de los cooperantes aprobaron proyectos en el orden de los \$2,030 millones fundamentalmente en el sector infraestructura (56%) y especialmente en transmisión energética (670M, 33%) de los cuales 400 corresponden a una donación del FOCEM para la construcción de la línea de 500kv entre Itaipú y la zona de Asunción. El Banco de Inversión Europeo (EIB) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) cofinancian préstamos de energía con el BID, mientras que el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) también brinda apoyo a este sector. Por su parte, la CAF y FONPLATA se han posicionado en los préstamos de carreteras. En el caso de Banco Mundial, éste ha optado por una estrategia de préstamos de caja (\$200M) y un préstamo cofinanciado de transmisión eléctrica (\$100) como forma de mitigar sus dificultades para desembolsar recursos (sus desembolsos alcanzan solo \$12M por año).⁹² Entre los bilaterales, destaca el gran programa de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), que incluye una inversión de \$216M para generación eléctrica (Yguazú).

El Gobierno de Paraguay, a través del Ministerio de Hacienda, lideró la coordinación de donantes durante el periodo 2008-2013. Es probable que debido a ello, los mecanismos tradicionales de coordinación de cooperantes (p.e. mesas) resultaron poco relevantes. Es notable la significativa coordinación entre los donantes en un plano operativo, a través de la cofinanciación de operaciones. De hecho, durante el periodo el BID ha aprobado préstamos que tienen previsto cofinanciamiento con EIB (energía), CAF (energía y carreteras), FONPLATA (carreteras) y JICA (camino rurales). En este caso también, es posible que la razón para la gran extensión de la cofinanciación sean las dificultades de ratificación así como los desafíos de ejecución en el país.



En general el progreso en cuanto a cobertura de agua rural en Paraguay ha sido significativo, aumentado de 25% en 1990 a 66% en 2010.
© Juan Manuel Puerta, 2013

3 Implementación y Resultados

A. VISIÓN GENERAL

Una visión sintética de los avances de la cartera del Banco con Paraguay se presenta en la Tabla 2. La interpretación de cada una de las valuaciones de la Tabla constituye una valoración del desempeño de la cartera en tres dimensiones: ejecución, resultados y construcción de institucionalidad sectorial.⁹³ Si bien útil para dar una visión general del programa, la Tabla constituye solo un resumen de proyectos que pueden ser heterogéneos por lo que se recomienda leer los análisis sectoriales detallados en este capítulo y los anexos específicos.

A nivel cartera, un primer aspecto que sobresale es la heterogeneidad en la ejecución de los proyectos del Banco. Por un lado, tanto el préstamo contingente como los préstamos de fondeo de la AFD ejecutaron rápidamente después de superar la ratificación parlamentaria. En contraste, la cartera de préstamos de inversión enfrentó desafíos significativos. Varios proyectos de inversión cerraron con más de 10 años de ejecución (carreteras de occidente, pre-inversión). Los motivos de estos atrasos son variados, siendo los más comunes las demoras en la ratificación legislativa y la falta de recursos de contrapartida.

En cuanto a resultados, estos se verificaron para las operaciones con garantía soberana del sector de infraestructura y para el fondeo de la AFD aunque fueron fragmentarios en el resto de la cartera. Si bien la ejecución fue lenta, los proyectos de inversión en infraestructura en general lograron sus resultados, con algunos sobrecostos y problemas de calidad en un proyecto específico (carreteras de occidente). Los préstamos de fondeo a la AFD también han sido exitosos en transformarse en préstamos de largo plazo para financiar la vivienda y las actividades productivas aunque tienen un tamaño reducido relativo al mercado. En el resto de los sectores los resultados fueron aislados y parciales, habiendo algunos proyectos interesantes como la reforma del servicio civil, cuya sostenibilidad aun no es clara.

TABLA 2. AVANCES DEL PROGRAMA DEL BANCO

Sector	CTs	Préstamos	\$ (%) ^a	Avances		
				Ejecución	Resultados	Institucionalidad Sectorial
Agua y Saneamiento	5	7	9%	MEDIO	ALTO	BAJO
Transporte y Urbanismo	8	9	37%	BAJO	MEDIO	BAJO
Energía	4	2	7%	MEDIO	ALTO	BAJO
Banca Pública de Desarrollo	3	5	9%	ALTO	ALTO	MEDIO
Sector Privado (SCF, OMJ, TFFP) ^b	0	14	8%	ALTO	N/A	N/A
Sector Social	18	9	8%	BAJO	MEDIO	BAJO
Administración Pública (inc. Aduanas, Servicio Civil, Justicia)	11	9	2%	BAJO	MEDIO	BAJO
Estadísticas y Catastro	4	5	3%	MEDIO	BAJO	BAJO
Apoyo Presupuestario (PBLs)	0	2	11%	ALTO	N/A	N/A
Agricultura, Competitividad y Exportaciones	14	5	4%	MEDIO	MEDIO	BAJO
Operaciones de Apoyo	6	0	0%			
Total	73	67	100%			

Fuente: Elaboración propia en base a información de OVEDA.

^a Porcentaje del monto total aprobado. Nótese que esta cartera incluye no solo las operaciones aprobadas en el periodo sino también las que fueron aprobadas anteriormente aunque ejecutadas durante el periodo.

^b Las aprobaciones del Sector privado no incluyen aquellas realizadas por la ICC durante el periodo.

Quizás el elemento más distintivo de la cartera de Paraguay es la poca contribución de los proyectos del Banco al fortalecimiento de la institucionalidad, tanto a nivel central (proyectos de modernización del estado) como en los componentes de fortalecimiento institucional individuales de cada uno de los proyectos sectoriales. En prácticamente todos los proyectos el Banco se propuso diversas metas de apoyo a la institucionalidad. Sin embargo estas tuvieron en general problemas para obtener sus resultados. Incluso en el proyecto con mayor impacto en cuanto a reforma institucional (AFD), los objetivos de reforma de la banca de primer piso y de regulación del sector cooperativo no han sido logrados. En otros, la institucionalidad es débil (mantenimiento de carreteras), está comprometida por el doble rol de rector-ejecutor (agua) o está afectada por debilidades en el marco legal del sector (energía). En todos los casos, es notable el limitado efecto que han tenido los proyectos del Banco en la institucionalidad sectorial.

B. ANÁLISIS SECTORIAL

Sector de Transporte y Urbanismo. La condición mediterránea de Paraguay le confiere a la vialidad un rol fundamental en la integración del país a la economía regional y mundial. Para superar las desventajas asociadas a la mediterraneidad, el diagnóstico sectorial realizado por el Banco planteó la necesidad de apoyar el transporte multimodal de forma que se integraran los ejes fluviales con una eficiente y efectiva red de vialidad, puertos y servicios logísticos que permitieran el comercio

de bienes y servicios. La programación, sin embargo, mantuvo su focalización en el subsector carretero, acompañado por una operación de modernización urbana de Asunción que incluye un sub-proyecto de transporte urbano.

La focalización del programa en el subsector carreteras resultó relevante toda vez que la red vial paraguaya presenta bajos niveles de dotación y calidad de las rutas (sólo 25% de la red inventariada se encuentra pavimentada o mejorada) y uno de los niveles más bajos de calidad a nivel mundial. Al bajo nivel de cobertura y calidad se suman la creciente demanda derivada tanto del aumento del comercio exterior (particularmente de soja) como del transporte interno debido a un incremento considerable del parque automotor (crecimiento de 74% del parque automotor en los últimos cinco años).

Más específicamente, el programa del Banco se focalizó en tres áreas. Primero, la pavimentación, rehabilitación y mantenimiento de carreteras de la red primaria tanto en la región oriental (fase I PR-L1007 y fase II PR-L1075 aprobado en 2013) como en la occidental (PR0113). Segundo, la mejora y rehabilitación de la red de caminos vecinales y rurales (PR0104, PR-L1019). En estas dos áreas de intervención se trató de la continuación de modelos de intervención previos. Finalmente, una tercera línea de intervención se centró en la mejora urbana de Asunción incluyendo el desarrollo de un sistema de transporte urbano masivo (*metrobus*) para la ciudad (PR-L1044).⁹⁴ Este último programa fue aprobado en abril de 2010. Después de haber sido rechazado en dos oportunidades por el Congreso, entre otras cosas por la falta de consenso en relación a la tecnología a utilizar, todo apunta a que el proyecto se aprobará finalmente con la opción de *metrobus eléctrico*.⁹⁵ El proyecto también ha enfrentado desafíos de economía política con los actuales proveedores privados de los servicios que aún no están resueltos.

Los programas de carreteras encontraron numerosos desafíos que extendieron los plazos de ejecución por más de 10 años en las primeras fases (PR0104 y PR0113) y 7 en la segunda (PR-L1007). Dentro de tales desafíos se destacan: problemas de registros catastrales relativos a la franja de dominio (PR-L1007), diseños poco robustos que resultaron en importantes sobrecostos o en cambios en las rutas originalmente identificadas para ser rehabilitadas (PR0113), falta de recursos de contrapartida (PR0104), demoras en las licitaciones (PR0104) y rescisiones de contratos por temas de plazo o calidad de las obras (PR-L1007).

En cuanto a los resultados obtenidos se verificaron diferencias en la efectividad de los proyectos. El programa de corredores de integración mostró un alto nivel de consecución de las metas propuestas en términos de kilómetros rehabilitados y que se encuentran bajo mantenimiento bajo la figura de contratos de Gestión de Mantenimiento por Niveles de Servicios (GMANS). Los resultados obtenidos en el Programa de Caminos Vecinales excedieron las metas originalmente establecidas y resultó muy exitoso en la adaptación de un modelo de mantenimiento descentralizado que incorpora a la comunidad dando oportunidades para las microempresas. Finalmente, dentro del Programa de caminos de occidente si bien las obras fueron finalizadas y resultó

exitoso en la incorporación de actores privados locales en su mantenimiento, mostró dificultades en la sostenibilidad de las mismas debido a problemas con el material utilizado para recubrir las vías, agravados por los retrasos en la implementación del componente de mantenimiento.

En todos los casos los programas de carreteras presentan vulnerabilidades derivadas de la falta de una estrategia sostenida para el mantenimiento de las rutas con fondos propios. Con excepción del programa de caminos rurales, los avances en la institucionalidad sectorial fueron pocos. Las capacidades de gestión y ejecución del MOPC continúan limitadas a pesar de los estudios financiados por las operaciones del Banco y los diversos programas de fortalecimiento impulsados. El marco regulatorio aprobado para atender el agudo problema de seguridad vial del país aún no ha sido implementado (ley de seguridad vial) y, a pesar de que el programa del Banco impulsó la creación de una oficina de Transparencia y Seguridad, esta no fue dotada de personal ni infraestructura. De particular importancia es destacar que en las operaciones de redes principales se verificó una baja capacidad del MOPC para gestionar medidas de mitigación ambiental y compensación de los indígenas agravada por las debilidades de la Secretaría del Ambiente (SEAM), lo que llevó a demoras y a cuestionamientos en cuanto a su efectividad por parte del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

Agua y Saneamiento. A pesar de ser un país con extensos recursos hídricos, la cobertura de agua mejorada (56%) y saneamiento (25%) en Paraguay continúa entre las más bajas de la región.⁹⁶ La falta de inversión pública durante muchos años y la abundante presencia de recursos hídricos llevó a un sistema altamente descentralizado donde coexisten una multiplicidad de actores públicos, privados y comunitarios. Las funciones de rectoría y de regulación se encuentran muy poco desarrolladas para ordenar un sistema de provisión tan diverso y complejo. A esta complejidad se le suma la precaria institucionalidad del sector, la falta de coherencia de las políticas de tarifas y subsidios, y la significativa brecha de inversión para superar los déficits de cobertura.

El mayor desafío que presenta el sector en Paraguay se refiere a los bajos niveles de recolección de aguas servidas y la inexistencia de tratamiento de los efluentes. Esta situación está impactando negativamente los recursos hídricos del país. Al deterioro y sobreexplotación del acuífero Patiño se le suma la situación del lago, que recibe los efluentes de ciudades intermedias del gran Asunción. Esto ha motivado que el lago Ypacaraí, ícono cultural del Paraguay y principal destino de turismo interno, haya sido recientemente cerrado para actividades recreativas.⁹⁷

La EBP se propuso financiar inversiones en el área rural; apoyar mejoras técnicas, de gestión y financieras en la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay, ESSAP (urbano); y apoyar el mejoramiento del marco institucional y regulatorio del sector a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) y el Ente

Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN). La programación, sin embargo, se focalizó en las inversiones y dejó de lado la institucionalidad sectorial. En concreto el programa del Banco se concentró fundamentalmente en apoyar el modelo SENASA de inversión en agua y saneamiento rural e indígena PAYSRI (PR0118 y su continuación PR-L1055/ PR-X1003 aprobado en 2010) y en financiar soluciones para las ciudades intermedias de la región oriental y del Chaco (PR-L1060/PR-G1001). Por fuera de estas operaciones y sus correspondientes actividades de pre-inversión, solo se aprobó una pequeña CT (\$250 mil) para brindar apoyo institucional al ente rector (USAPAS) del MOPC, con el objetivo de dotarlo de una nueva estructura de organización y de instrumentos para mejorar su capacidad. Es importante resaltar que el programa del Banco se incrementó significativamente en este periodo (\$135 millones) debido a la aprobación de \$100 millones de donaciones de inversión del Fondo Español (PR-G1001 y PR-X1003).

En cuanto a la ejecución, la primera fase del PAYSRI sufrió retrasos debido a la ratificación legislativa, demoras en la contratación de la empresa gerenciadora y dificultades para identificar las comunidades y lograr la aceptación del proyecto por diferencias en cuanto al nivel de subsidios provistos por SENASA. A partir de la unificación de los niveles de subsidio en 2004 (Decreto 3617/04) el proyecto avanzó con más agilidad. En cuanto a la segunda operación aprobada en 2010, en anticipación a las demoras de ratificación se utilizó exitosamente una FAPEP (PR-L1055) para dar continuidad y financiar el primer año de ejecución de PAYSRI. A 2013, la segunda fase tiene una ejecución del 30%. En cuanto al programa del Chaco y ciudades intermedias, este fue ratificado por el legislativo a fines de 2012 y recién se encuentra comenzando su ejecución. El nuevo rol de DAPSAN, como ejecutor de esta operación, si bien podría reforzar su capacidad operativa, también podría poner presión en la ya débil capacidad de rectoría del sector.

En materia de resultados, el PAYSRI-I logró alcanzar las metas pautadas beneficiando a 100 comunidades rurales y 10 indígenas aunque no las metas de beneficiarios debido a que las comunidades intervenidas fueron más pequeñas que lo inicialmente anticipado. También identificó 50 nuevas comunidades rurales (10 indígenas) para la siguiente fase y creó sus respectivas Juntas de Agua. De acuerdo con el PCR del programa la sostenibilidad de los sistemas construidos es alta (94%), aunque esta medición fue tomada poco después de la finalización de las obras (2008). OVE constató *in situ* la sostenibilidad de las intervenciones rurales visitadas aunque no de las indígenas, que enfrentan limitaciones socio-culturales importantes para la apropiación de los proyectos. En general el progreso en cuanto a cobertura de agua rural en Paraguay ha sido significativo, aumentado de 25% en 1990 a 66% en 2010. Por su parte, el programa de ciudades intermedias ha comenzado el trabajo inicial de involucramiento de los Gobiernos y actores principales en las ciudades intermedias de la cuenca del Ypacaraí donde se expandirán los sistemas de tratamiento y saneamiento. El componente del Chaco, ligado a la inversión nacional en el acueducto del Chaco Central, aun no se ha comenzado.

Energía. El Banco ha apoyado históricamente el sector eléctrico en Paraguay financiando obras de transmisión y distribución desde principios de los 90 (PR0109 en 1991, PR0030 en 1996). A pesar de que estas inversiones terminaron satisfactoriamente, el rechazo del país a adoptar la propuesta de reforma del sector emanada de la política de servicios públicos del Banco (PUP, OP-708 de 1996) generó la interrupción en las aprobaciones en el sector, no solo del Banco sino de la mayoría de los donantes.⁹⁸ A pesar de que en 2006, tanto el Banco como los otros cooperantes revirtieron su postura, para entonces los retrasos en el programa de inversiones eran cuantiosos, particularmente en el vínculo más débil: la transmisión de energía. Para 2012 se estima que las inversiones necesarias para superar las deficiencias operativas de la empresa y atender el acelerado crecimiento de la demanda superan los US\$2.5 mil millones para los próximos diez años. Adicionalmente, el sector requiere de una actualización de su marco regulatorio que promueva una mayor eficiencia sectorial y mejoras en la gestión de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).

El diagnóstico de la nota sectorial EBP 2009-2013 planteó como desafío la corrección de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de electricidad (a través de inversiones en transmisión), la mejora de la eficiencia de la empresa eléctrica y la promoción del desarrollo institucional y regulatorio del sector. De hecho, las limitaciones en la transmisión explican en parte la atípica matriz energética paraguaya, que a pesar de ser uno de los principales exportadores de energía eléctrica presenta uno de los más bajos consumos per cápita de la región. En su lugar, la demanda de energía en el país se continúa atendiendo fundamentalmente a través de la biomasa (leña) y la importación de hidrocarburos para el transporte.

En este contexto, el Banco aprobó un proyecto multifase para apoyar inversiones de transmisión y la modernización de la ANDE, solicitando una dispensa a la política de servicios públicos.⁹⁹ Asimismo, el sector recibió importantes donaciones y préstamos de inversión de los otros cooperantes para construir líneas de transmisión y subestaciones (\$670 millones, FOCEM, BM, OFID, EIB) así como un proyecto de generación (\$216 millones, JICA). La cartera bajo ejecución incluyó adicionalmente tres CTs. Una preparatoria de la pre-inversión para la segunda fase y la segunda a financiar el intercambio de experiencias para mejorar la gestión ambiental de los proyectos eléctricos. Finalmente el Banco aprobó una tercera operación dirigida a apoyar al país en el análisis y conceptualización de un proyecto para instalar una planta de producción de aluminio y un parque industrial asociado, como vía para incrementar el consumo interno de electricidad.

La ejecución del proyecto de transmisión sufrió retrasos importantes debido a la lentitud de la ratificación parlamentaria (1.1 años), a cambios en las autoridades del Gobierno (2008) y de la ANDE, y a algunos problemas asociados a las licitaciones. Sin embargo, entre 2008 y 2012 se logró ejecutar el 75% del programa, nivel necesario para iniciar la tramitación de su segunda fase (PR-L1058, con cofinanciamiento CAF y EIB) la cual fue aprobada en 2012. La Fase I logró la construcción de unos

268 km de líneas de transmisión, intervenciones en 10 subestaciones, la instalación de 300,000 medidores y la reducción de pérdidas del 34 al 30.9%, ligeramente por debajo de la meta de 29%.

La falta de consenso nacional en relación con la participación privada en el sector así como las particularidades de la industria eléctrica en Paraguay han dificultado hasta ahora la aprobación de una Ley específica para el sector cuya propuesta se encuentra bajo discusión en el Congreso paraguayo. Con el fin de incrementar el aprovechamiento nacional de la electricidad generada, el Gobierno pasado mantuvo discusiones con la empresa Río Tinto para la instalación de una planta de aluminio y un parque industrial asociado, aunque dichas conversaciones fueron suspendidas por el nuevo Gobierno. Con ello se ha diluido la posibilidad de implementar esta estrategia, la cual estuvo desde su inicio ligada a fuertes críticas en relación con los posibles impactos ambientales de un proyecto de esta naturaleza, así como a la falta de consenso sobre cuáles serían los usos más apropiados para los enormes excedentes de electricidad de los cuales dispone el país en Yaciretá e Itaipú.¹⁰⁰

Banca Pública de Desarrollo. La reforma de la banca pública de desarrollo es una línea de acción que el Banco comenzó durante la crisis económico-financiera de 2001-2, cuando el mayor banco público de desarrollo de primer piso (BNF) se encontraba en una situación de quiebra técnica, comprometiendo la estabilidad del sistema financiero y representando importantes pasivos contingentes para un Gobierno en virtual cesación de pagos. En el marco del programa de estabilización con el FMI, el Banco planteó la reforma de la banca de desarrollo como una alternativa a su liquidación. Si bien el programa original planteaba un paquete de reformas integrales, la falta de consensos llevó al Banco a priorizar una reforma parcial a la banca de segundo piso. Así, con apoyo del Banco, en 2006 se creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como una nueva entidad de segundo piso en reemplazo de 4 entidades existentes. En el ínterin, el Gobierno saneó el BNF, lo recapitalizó y puso límites máximos a los créditos eliminando los riesgos fiscales y al sistema financiero. La reforma integral a la banca de primer piso aún no se ha llevado a cabo. Al día de hoy el BNF es rentable pero carece de una función en el financiamiento del desarrollo.

En el periodo bajo evaluación, el Banco tuvo tres líneas de acción. Por una parte, se proveyó financiamiento a la AFD para la concesión de créditos a largo plazo (vivienda, productivos). Para eso, durante el periodo se aprobaron y ejecutaron 3 préstamos CCLIP de 50 millones cada uno (PR-L1024 aprobado en 2008 pero ejecutado durante el periodo, PR-L1032 y PR-L1062 que aún no desembolsa). Una segunda línea de acción se focalizó en continuar la reforma de la banca de primer piso a través de operaciones de diagnóstico y fortalecimiento institucional del Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH, PR-T1090/PR-T1096), el Fondo Ganadero (PR-T1119) y el BNF (PR-L1048). Finalmente, una tercera línea de acción tenía que ver con el apoyo a la institucionalidad del sector, en particular, a

la regulación del sector cooperativo de ahorro y crédito, a través del fortalecimiento del INCOOP (PR-L1011 aprobada en 2006). El Banco también apoyó al país en la mejora de la regulación de lavado de dinero a través de productos no financieros.

En cuanto a ejecución, los proyectos de la AFD se han desembolsado rápidamente sin presentar más obstáculos que ligeras demoras en ratificación (particularmente el PR-L1024) y alguna demora debido a que la AFD duplica la evaluación de crédito que hacen las entidades financieras. Ambos proyectos finalizaron en menos de 4 años incluyendo la ratificación legislativa.

El principal resultado de la reforma es la creación de una institución sólida, eficiente y que goza de gran prestigio a través de la cual el Banco ha canalizado recursos para la vivienda y los sectores productivos en Paraguay. Esta institución, se ha convertido también en un instrumento clave del Gobierno para direccionar crédito al sector privado y administrar los nuevos fondos de Itaipú. En sí mismo, la consolidación de la AFD es un logro atribuible a lo oportuno y flexible de la intervención del Banco. En cuanto a los resultados del fondeo del BID para la AFD, los recursos fueron colocados a un promedio de 4 veces el plazo promedio del sistema (9 años), con bajas tasas de morosidad (0.372%), y en los sectores de vivienda (38%) y productivos (62%). A pesar de estos resultados locales, la cartera de la AFD solo representa una pequeña fracción (decreciente) de los créditos bancarios (5%), lo cual limita su impacto a nivel global.

Por su parte, las operaciones de reforma de la banca de primer piso ejecutaron más lentamente y aun no muestran resultados. Las operaciones de modernización y mejora de la CAH y la FG se encuentran en una fase inicial de ejecución, habiendo completado los diagnósticos y algunas actividades preliminares. El programa del BNF, por su parte, avanzó a ritmo muy lento, tomando más de 2 años para ser aprobado y casi otros 2 para la ratificación parlamentaria que se logró en junio de 2013. Similarmente, el programa para fortalecer el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y dotarlo de capacidad regulatoria ha enfrentado numerosos desafíos debido a falta de coordinación entre el beneficiario y la unidad ejecutora del Ministerio de Hacienda lo que llevo a una modificación contractual en 2012. A partir de entonces se han producido algunas de las consultorías pero el programa sigue adoleciendo de apropiación por parte del beneficiario y ha ejecutado sólo 17%.

Programas de reforma y modernización del estado (incluyendo PBLs y préstamos para fortalecer las estadísticas y el catastro). Luego de lograr la estabilidad macroeconómica con las reformas de 2003-2005, el Gobierno de Paraguay le solicitó al FMI un nuevo programa en 2006 ya que el “tiempo [era] propicio para reorientar [los] objetivos de política hacia la meta más ambiciosa de incrementar la tasa de crecimiento de la economía en forma sostenible.”¹⁰¹ Junto con el BM y el FMI, el BID apoyó el fortalecimiento de la gestión del gasto público a través de dos programáticos (PR-L1043, PR-L1047),

el Programa de Fortalecimiento de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II) (PR-L1035, PR-L1027) y el programa de fortalecimiento de la aduana (PR-L1026, PR-L1052, PR-L1036). A la cartera de reforma fiscal y apoyo presupuestario, se sumaron una serie de iniciativas más o menos aisladas que incluyeron el apoyo al servicio civil (PR-L1013, PR-L1016), el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (PR0093 reformulado), un programa de apoyo a la Justicia (PR0146, PR-L1046) varios programas de apoyo al Censo (Población PR-L1049, Económico PR-L1037 y PR-L1021), un proyecto de descentralización (PR-L1033, no aprobado) y la segunda fase de un programa de Catastro (PR0132 fase I, PR-L1061 fase II). Se trata de una cartera antigua ya que toda ella, con excepción del programa del censo de población, del catastro y los programáticos, había sido aprobada antes de 2009.

Excepto por los programas de apoyo presupuestario, la cartera enfrentó importantes desafíos. Primero, varias reformas clave para el país fueron abandonadas. El programa de modernización de aduanas, que hubiera capacitado el personal, agilizado los procesos y fortalecido los controles resultó cancelado luego de no recibir la ratificación parlamentaria y haber agotado los recursos de la FAPEP. De manera similar, el programa de catastro que hubiera consolidado una nueva institucionalidad y comenzado el proceso de titulación fue cancelado en 2012 luego de que la primera fase no lograra sus objetivos (Ver abajo). Finalmente, el programa de desarrollo municipal (PR-L1033) que hubiera mejorado la capacidad de gestión fiscal, la inversión y los servicios públicos a nivel municipal fue abandonado antes de que fuera llevado al Directorio para su aprobación, debido a que utilizaba un esquema de garantías con base en los *royalties* que tenía cuestionamientos de constitucionalidad.

Con pocas excepciones, el resto de los programas enfrentaron grandes desafíos en ejecución. Varios programas han tenido ejecuciones excesivamente lentas (Justicia, SNIP, Catastro-I) debido a diversos motivos incluyendo la falta de coordinación (Justicia, Catastro-I), demoras debidas a un inadecuado marco legal (Justicia), economía política de la reforma (Justicia), problemas con licitaciones (Catastro I), cambios de contextos y modificaciones contractuales (SNIP), retrasos relacionados con la falta de disponibilidad oportuna de censistas (Censo Económico, Censo Población), retraso de la ratificación. Este último estuvo presente en todos los casos pero afectó particularmente al Censo de población al cortar los plazos para efectuar las contrataciones y acercarlos al periodo pre-electoral. Ambos proyectos de censo ejecutaron relativamente rápido, una vez que superaron los retrasos iniciales.

En cuanto a resultados, estos han sido parciales y fragmentarios. El PROFOMAF (todavía en ejecución) ha logrado algunos resultados en cuanto a su componente de Administración Tributaria aunque el SIAF está aún pendiente. El SNIP está en funcionamiento aunque su utilización no es todavía universal. El programa de Catastro no ha logrado sus objetivos principales que eran unificar el sistema de información catastral y registral (SICAR) y crear una institucionalidad consolidada (DINACARE). Su continuidad fue imposibilitada por la cancelación de la segunda

fase. Ambos censos lograron o están en vías de lograr el producto final aunque, en ambos casos, la calidad de estos se vio comprometida. En el censo económico, debido a la baja participación de las grandes empresas, que representan la mayor parte de la actividad económica. En el censo de población, por problemas de cobertura debido a la disponibilidad heterogénea de censistas y la flexibilización de los procesos de control de resultados. En la opinión del gobierno, el logro de los objetivos del proyecto del censo de población es incierto.

El pequeño programa de servicio civil fue una excepción a este panorama general. No solo ejecutó de manera eficiente y rápida sino que superó los objetivos al lograr más de 3,000 contrataciones a través de procesos públicos y la capacitación de otros 4,500. Sin embargo, su sostenibilidad es limitada en la medida que no avanza la implementación del Sistema Nacional de Recursos Humanos.

Sectores Sociales. La cartera social del Banco se redujo relativamente concentrándose en el sector de educación con la segunda fase del programa Escuela Viva (Fase 1 PR0117, Fase 2 PR-L1017, FAPEP PR0133). Otras intervenciones incluyeron un programa de desarrollo infantil temprano (PR-L1051 de 2012), uno de inserción laboral (PR-L1066) y un programa de Ciencia y Tecnología (PR0126, PROCYT) para fortalecer el sistema de innovación paraguayo. La cartera en ejecución también incluye el Programa de Inversión Social II para favorecer la inversión en proyectos de inversión social en comunidades rurales y vulnerables (PROPAIS II, PR0125 de 2002)¹⁰². Se ejecutaron nueve cooperaciones técnicas en este sector, entre las que destacan “Pequeños Matemáticos (PR-T1095)” y “Matemática en mi Escuela (PR-T1128)”. Ambas adaptan modelos de educación para la comprensión de las matemáticas y han generado evidencia que pudiera ser utilizada para extender la cobertura de estas iniciativas a nivel nacional. De igual forma, la operación PR-T1148 “Apoyo a la programación estratégica del Sector Educativo”, aprobada en 2013, tiene como objetivo ayudar al Gobierno en la identificación de áreas, programas y proyectos que puedan maximizar las inversiones en educación financiadas con FONACIDE.

Los proyectos del sector social se encontraron entre los que tuvieron mayores desafíos en ejecución. El principal programa de la cartera (Escuela Viva II) tomó casi tres años hasta el primer desembolso y recién ha ejecutado un 30% de los recursos. El programa se ha enfrentado con dificultades con el instrumento PDL lo que ha motivado una reciente modificación de contrato y alta rotación de funcionarios tanto en el ministerio como en la unidad ejecutora. El programa de inversión social sufrió demoras de 2 años para la aprobación y sucesivas modificaciones contractuales que cambiaron la estrategia de intervención al incorporar un sub-componente transferencias monetarias por \$9M.¹⁰³ Otra dificultad estuvo relacionada con la coordinación de unidades ejecutoras débiles. Si bien estos cambios aceleraron la ejecución del programa, se apartaron del diseño original que se focalizaba en la financiación de proyectos de inversión social comunitarios.¹⁰⁴ Los programas de desarrollo infantil temprano (1.15 años) y empleo (1.2 años) recién han sido ratificados aún no han desembolsado.



En cuanto al PROCYT, este programa financiaba proyectos tanto de universidades como de empresas. El programa también apoyaba la formación de posgrado tanto en el país como en el exterior. A 2013 el programa se encuentra prácticamente ejecutado en su totalidad luego casi 3 años de demora en ratificación y dificultades dados los problemas de gobernabilidad del sector y la debilidad institucional del CONACYT. Si bien los componentes de proyectos académicos y las becas alcanzaron sus objetivos, no fue así con el componente proyectos de innovación de las empresas.¹⁰⁵ Una segunda fase del PROCYT que buscaría modalidades de financiación más ágiles y flexibles para incentivar los proyectos de las empresas comenzó a ser preparada por la Administración, aunque no es claro que esta operación vaya a ser priorizada por el nuevo Gobierno.

Agricultura, Competitividad y Sector privado. En este sector, la acción del Banco se focalizó en tres áreas: i) apoyar la modernización de los apoyos agropecuarios (PR-L1001 y PR-L1020 FAPEP) a través de incentivar la adopción de tecnologías; ii) fomentar las inversiones y exportaciones (PR-L1018), incluyendo el turismo (PR-L1050); iii) una serie de Fomines, pequeños proyectos y OMJs trataron de apoyar el desarrollo de la cadena de valor de productos específicos (leche PR-M1018, *ka'a he'ë* o Stevia PR-M1013, frutas y verduras PR-M1025, azúcar orgánico PR-L1068).

El último dato disponible de 2011 señala que en Paraguay el 32% de la población es pobre y el 18% sufre de pobreza extrema, mientras que en zonas rurales las cifras escalan a 45% y 30%.

© Arcadius, 2012



La vulnerabilidad económica del país se puso de manifiesto con las sequías de 2009 y 2012 que provocaron una caída de la cosecha de soja en un 39% y 48%, resultando en una reducción del PIB de 4% y 1% respectivamente.

© Juan Manuel Puerta, 2013

El programa del Banco en agricultura estuvo enfocado al cambio de la política de apoyos agropecuarios de un modelo de entrega de semillas e insumos a la producción, a apoyos desvinculados a cultivos o insumos específicos. Como parte de la transición, un componente del programa incluía “apoyos compensatorios” a los beneficiarios del proyecto anterior que se focalizaba en algodón (PR0082). En ejecución el programa enfrentó retrasos importantes ligados a la ratificación (2.07 años), error de diseño en cuanto al instrumento (PDL) y modificaciones contractuales¹⁰⁶, falta de experiencia de los beneficiarios en el uso de tarjetas magnéticas (medio de pago del Programa), inestabilidad política, problemas de contrapartida local, y retrasos administrativos ligados a la verificación de los beneficiarios. Si bien el programa ha beneficiado a 6,913 productores con apoyos directos y a 89,960 productores con los apoyos compensatorios, no existe evidencia de que el MAG haya abandonado los programas de entrega de insumos a la producción.

El programa de exportaciones e inversiones (PR-L1018), ejecutado a través de la agencia de promoción de inversiones y exportaciones de Paraguay (REDIEX), financió pequeñas iniciativas y proyectos propuestos a 8 mesas sectoriales (Carne y

cuero, Stevia, Textil y confecciones, etc.) que también fueron organizadas dentro del programa. La ejecución se retrasó casi 2 años debido a la ratificación legislativa, a lo que se sumó la sub-ejecución de los fondos de contraparte y un problema de diseño relacionado con los procesos de aprobación y financiación de los sub-proyectos. Esto último también derivó en la cancelación de algunos de ellos. A la fecha, hay 144 proyectos en ejecución en 8 mesas sectoriales con algunos resultados interesantes (p.e. proyecto de ropa infantil Kokoré).

En cuanto a la cartera de SCF y la IIC, ambas se incrementaron significativamente en el periodo, entre otros motivos debido a la situación económica y al mayor impulso del Banco (p.e. el incremento del personal operativo de la IIC en Paraguay). SCF colocó sus primeros 3 préstamos en Paraguay divididos entre sector financiero (\$71.2M), una empresa cementera (\$52M) y un complejo agroindustrial sojero (\$92 M). La IIC, en tanto, aprobó 10 operaciones por \$42M, destinando el 75% de los montos a financiar entidades financieras (Banco Regional, Sudameris, BBVA)¹⁰⁷. Finalmente, OMJ y Fomines continuaron apoyando las microfinanzas y la inserción financiera. Se continuó también con líneas de crédito de financiación del comercio (TFFP), bajo la cual se garantizaron 138 transacciones por unos 81 millones de dólares entre 2008 y 2012 a través de 6 instituciones financieras paraguayas.¹⁰⁸

En general, se debe destacar tanto el dinamismo como casos específicos de innovación del sector privado del BID en Paraguay (p.e. la reciente operación para proveer financiamiento productivo de largo plazo en moneda local en asociación con el instituto de pensión y una institución financiera, PR-L1078). Sin embargo, en general la adicionalidad de las operaciones del sector privado no es siempre clara ya que la mayoría de los recursos se han destinado a entidades financieras que son líquidas, sólidas y rentables.



La utilización de la abundante energía hidroeléctrica disponible para promover la industrialización del país, ya sea mediante la maquila, la agroindustria o en torno a un parque de industrias electro-intensivas se han planteado como alternativas con el fin de que el país siga ampliando su agenda de desarrollo.
© Edwin Harvey, 2009

4 Conclusiones y Recomendaciones

Paraguay es un país mediterráneo cuya principal fuente riqueza está ligada a la explotación de los recursos naturales. Su retorno a la democracia en 1989 vino acompañado por una década de bajo crecimiento y una crisis bancaria que permaneció irresuelta entre 1995 y 2003. Las reformas económicas de 2003-2004, sumado a un contexto económico favorable han promovido el retorno del crecimiento económico bajo un modelo agroexportador basado en unas pocas materias primas (soja, carne). El periodo bajo evaluación encuentra al modelo agroexportador consolidado aunque enfrentando nuevos desafíos. Primero, la dependencia de la economía en sus exportaciones agropecuarias la hizo más vulnerable a shocks climáticos que se manifestaron en 2009 y 2012. Segundo, este modelo exhibió una baja capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Más allá de los avances en el periodo de recuperación (2003-2008) e incluso a pesar de la red de protección social iniciada en 2005 (*Tékoporã*), tanto la pobreza como la desigualdad no dan señales de retroceder. En tal sentido el principal desafío del país continúa siendo el crecimiento económico sostenido con generación de empleo, reducción de la pobreza y mayor equidad.

El nuevo Gobierno de Paraguay enfrentará un panorama de desafíos y oportunidades. A corto plazo, la coyuntura económica es favorable (12% de crecimiento del PIB para 2013)¹⁰⁹. En el plano político, restará definir su estrategia de integración y las relaciones con el Mercosur. A mediano plazo, el país requiere avanzar ampliando su estrategia de desarrollo con el fin de conferirle mayor estabilidad al modelo de crecimiento frente a las vulnerabilidades propias del modelo agroexportador. La utilización de la abundante

energía hidroeléctrica disponible para promover la industrialización del país, ya sea a través de la maquila, la agroindustria o en torno a un parque de industrias electro-intensivas se han planteado como alternativas. Sin embargo, cualquier decisión al respecto deberá basarse en un cuidadoso análisis de costos y beneficios de largo plazo. La presión que el modelo agroexportador ha puesto sobre el medioambiente y los recursos naturales (deforestación, contaminación) demandará también de respuestas efectivas.

El país tiene unas necesidades de inversión en infraestructura de por lo menos \$6,000M durante los próximos 10 años (ver notas de infraestructura). Estas incluyen no solo inversión en carreteras, sino en puertos, aeropuertos, transmisión y distribución de electricidad. A las inversiones en infraestructura, se suman los desafíos de inversión en el sector social y educativo. La posibilidad de potenciar la inversión pública a través de cofinanciamientos con distintos cooperantes, así como el apalancamiento de la inversión pública con inversiones del sector privado podrían ser claves en el futuro. Con la aprobación de la ley de APPs a finales de octubre de 2013 se da un primer paso hacia la construcción de un marco institucional adecuado para asegurar estas inversiones¹¹⁰, sin olvidar que esto debe venir acompañado de la generación de información confiable, y el fortalecimiento de una institucionalidad que garantice la transparencia y eficiencia en la aplicación de los recursos¹¹¹.

El país también se encuentra en una situación en la cual dispone de mayores recursos públicos disponibles para la inversión a mediano plazo tanto provenientes de las nuevas colocaciones de bonos soberanos (\$500M) como de los nuevos recursos derivados de Itaipú (\$240M anuales), que se canalizarán a través de FONACIDE. Dotado de esta mayor disponibilidad de recursos, el país enfrenta los desafíos de diseñar programas y estrategias de inversión que efectivamente atiendan los problemas prioritarios del país, y de mejorar los niveles de ejecución de las instancias nacionales y locales con el objetivo de aplicarlos de la manera más eficiente.

Durante el periodo bajo evaluación el programa del Banco fue relevante para cubrir las necesidades de infraestructura y liquidez del país. En un contexto de crisis financiera internacional, el Gobierno orientó parte de la programación del Banco a préstamos de rápido desembolso en la primera parte del periodo (2009-2010). El resto del programa se caracterizó por un gran componente de inercia y fuerte foco en la infraestructura, cuyos sesgos se explican por la dinámica de la ratificación parlamentaria. Al producirse el cambio de Gobierno de 2012, el Banco respondió rápidamente a las prioridades de programación del nuevo Gobierno. Sin embargo, las demoras en nombrar un nuevo representante dificultaron el diálogo y, dado el contexto regional y la importancia del Banco en el país, impactaron de manera negativa las relaciones.

Por el contrario, el programa del Banco fue poco relevante para atacar los enormes desafíos sociales (pobreza, equidad) presentes en el país y para coadyuvar al desarrollo de la institucionalidad en general. El Banco utilizó solo parcialmente sus instrumentos concesionales (solo las donaciones) para dinamizar las inversiones sociales y avanzar

en esta dirección. Por su parte, incluso cuando se aprobaron proyectos de reforma en sectores clave (aduana, catastro, programa ambiental) estos fueron luego cancelados. La construcción de la institucionalidad sectorial fue muy limitada a pesar de haberse incluido recursos en la mayoría de las operaciones aprobadas. Finalmente, la participación del Banco en el desarrollo institucional necesario para el manejo y protección de los recursos naturales fue incipiente a pesar de ser este el eje central del desarrollo del país.

La representación del Banco en Paraguay fue exitosa para responder a los desafíos que significaron contar con una de las carteras más antiguas en ejecución y atender las dificultades de imagen surgidas durante el periodo anterior. Por el lado de la imagen, se implementó una efectiva estrategia de comunicación y se reforzaron los vínculos con la sociedad civil. En relación con la ejecución, la representación del Banco en Paraguay adoptó un modelo de apoyo operativo a través de “unidades de servicios” que resultó innovador. Si bien su impacto sobre la eficiencia de la cartera no es aun evidente, este modelo ha logrado reducciones importantes en los tiempos de respuesta al cliente que podrían mejorar la baja eficiencia que aún muestra el programa.

Los resultados obtenidos con el programa bajo ejecución muestran un panorama mixto. La reforma de la banca de segundo piso (AFD) y su fondeo continúan siendo uno de los logros más relevantes del Banco en Paraguay. Por su parte, los sectores de infraestructura tuvieron una ejecución lenta pero eventualmente lograron la mayoría de objetivos pautados, mostrando el sector de carreteras el comportamiento menos favorable. Finalmente, los logros en el sector de modernización y en el sector social fueron pocos y fragmentarios, fundamentalmente concentrados en pequeñas intervenciones aisladas. La sostenibilidad de los resultados logrados se encuentra sin embargo amenazada, en la mayoría de los sectores, por la baja institucionalidad presente y los limitados avances logrados al respecto.

Es en este contexto, y con el propósito de contribuir con una mirada independiente, a mejorar la relevancia, eficiencia y efectividad del programa del Banco en Paraguay, es que OVE recomienda:

- **Recomendación 1: Apoyar al país para que pueda apalancar sus inversiones de infraestructura con el sector privado y actores bilaterales y multilaterales.** Para lograrlo se propone: i) incrementar la coordinación entre las ventanillas del sector privado del Banco, ii) utilizar el liderazgo del Banco para generar un espacio de diálogo con el sector privado como una forma de facilitar la generación de proyectos y articular una estrategia de acción del sector privado (similar a la experiencia con CONSOCs), iii) apoyar al país en el desarrollo de un marco legal adecuado para atraer inversiones privadas en las áreas de infraestructura, y iv) utilizar el liderazgo del Banco para apalancar sus propios proyectos con cofinanciamiento de actores bilaterales y multilaterales. Elaboración de manuales y estandarización de procesos



En forma directa la agricultura contribuye con el 25% del PIB de Paraguay, y en conjunto con actividades indirectas (agroindustria, servicios), se estima que representa el 41%.
© *Diego Vera Cosío, 2013*

- **Recomendación 2: Utilizar estratégicamente los instrumentos concesionales (TCs, FOE) como una manera de profundizar el diálogo en aquellas agendas que por la dinámica de la programación en Paraguay tienden a quedar relegadas.** En particular resulta relevante contribuir a generar un espacio de colaboración más amplio en los sectores sociales, la construcción de institucionalidad y la ampliación de la base de información y estadísticas necesarias para una mejor programación y evaluación de las estrategias de desarrollo del país. Asimismo, es preciso continuar apoyando las reformas iniciadas en el país (p.e. reforma de la Banca de primer piso y la institucionalidad de la AFD).
- **Recomendación 3: Apoyar al país en la utilización efectiva del FONACIDE aprovechando oportunidades para cofinanciación.** El Banco puede transformarse en un aliado estratégico del País en la selección, implementación y evaluación de los proyectos a ser financiados con cargo al FONACIDE, incrementando las oportunidades de cofinanciamiento. En caso que sea necesario, el Banco también puede apoyar al país a reformar la ley para asegurar su mayor efectividad. Para todo ello se sugiere: i) apoyar el proceso de selección y priorización de proyectos de inversión, ii) continuar impulsando el desarrollo de capacidades locales para la preparación, gestión, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión, iii) cofinanciar junto con FONACIDE las inversiones sociales, aportando no solo recursos sino valor agregado tanto a nivel sectorial como en los aspectos de ejecución y fiduciarios.

- **Recomendación 4: Fortalecer la capacidad de gestión de los recursos naturales.** Dado el rol crucial que los recursos naturales juegan en el desarrollo de Paraguay, el Banco puede agregar valor al mantener una línea de acción y espacios de diálogo con el Gobierno para la implementación de políticas medioambientales efectivas y una estrategia de manejo de sus recursos naturales. Como consecuencia de tal diálogo se debe propiciar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y planificación de los recursos naturales por parte de las diversas instancias competentes (p.e. SEAM, MOPC).
- **Recomendación 5: Utilizar la experiencia en otros países con ratificación legislativa para mitigar los impactos que tal ratificación tiene sobre la cartera del Banco en Paraguay.** Paraguay es solo uno de los 8 países que requieren ratificación legislativa en el Banco.¹¹² El Banco podría consolidar las lecciones aprendidas en estos países con vistas a desarrollar estrategias de mitigación aplicables en Paraguay. En la medida que sea posible, y dentro de los límites impuestos por el Convenio Constitutivo, el Banco también podría promover espacios de diálogo con el Congreso de Paraguay, facilitándole información sobre las operaciones de manera de agilizar el proceso de ratificación.

- ¹ Tanto por la participación del sector agrícola en la economía (25% PIB aprox.) como por el nivel de empleo agrícola (entre un tercio y un cuarto de la población) Paraguay es uno de los países con mayor dependencia de la agricultura dentro de los miembros prestatarios del Banco. Ver WDI, Series: Employment in agriculture (% of total employment) y Agriculture (% of total value added).
- ² 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 año para el cual hay datos en la serie) Paraguay pasó a ser el 7mo país más pobre superando a Bolivia y Guatemala, aunque es probable que este resultado tenga que ver con una cuestión contable ya que a partir de 2011 la producción de las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá, hidroeléctricas compartidas con Brasil y Argentina respectivamente, fue incorporada en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB). Previamente, las empresas eran tratadas en el Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay (SCNP) como unidades “no residentes”.
- ³ Existe gran incertidumbre respecto a la pérdida exacta de población a causa de la guerra debido a que gran parte de los archivos del Paraguay fueron destruidos durante la guerra. Sin embargo se estima que la población de pre-guerra se ubicaba entre 800 mil y 1.3 millones y el censo de 1886 registro una población de 237 mil. Ver Francisco Doratioto, “Maldita Guerra, Nova História da Guerra do Paraguai”, São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p 456 o la Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina ([Enlace](#)) para un análisis de las diferentes estimaciones.
- ⁴ Excepto por el periodo inmediatamente anterior a la Guerra del Chaco 1923-1932, los 80 años entre el fin de la Guerra de la Triple Alianza y el ascenso del Gral. Stroessner se caracterizaron por una gran inestabilidad. De 1940 en adelante el país se encontró permanentemente en estado de sitio. Ver Fernando Masi y Dionisio Borda (eds.), “Estado y Economía en Paraguay: 1870-2010”, CADEP: Asunción, 2011, p. 151.
- ⁵ Para un análisis de la economía paraguaya durante el Gobierno del Gral. Stroessner ver Fernando Masi y Dionisio Borda (eds.), “Estado y Economía en Paraguay: 1870-2010”, CADEP: Asunción, 2011 en especial el artículo de Melissa Birch, “Financiamiento Externo, Institucionalidad Autoritaria y Lento Crecimiento, Los primeros años de Alfredo Stroessner, 1954-1972”. Luego de la guerra grande (1865-1870), la economía paraguaya experimentó una serie de auges específicos ligados a la exportación de bienes agrarios: yerba mate (finales de 1880), explotación del quebracho y producción de carne (1910-1920) a través de la única salida atlántica disponible entonces (Argentina). Tras un periodo de estancamiento ligado a una situación de conflicto interno, la economía se revitalizó entre fines de los 60 y 1981. Por un lado al colonizar la frontera con Brasil, el Paraguay adquirió no solo una vía de salida al Atlántico sino que también inició proyectos de cooperación con esa nación vecina. El más destacado es la construcción de Itaipú Binacional, la mayor hidroeléctrica del mundo, cuya construcción fue responsable del periodo de alto crecimiento de la economía paraguaya en la segunda mitad de los años 70.
- ⁶ Los peligros de la liberalización en un contexto de profunda represión financiera (como era el imperante en Paraguay en los años 90) ya fueron señalados por Carlos Diaz-Alejandro en un famoso artículo sobre la experiencia de América Latina en los 70. Ver Diaz-Alejandro, Carlos, 1985, “Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash”, *Journal of Development Economics* 19, pp. 1-24.
- ⁷ Sobre la crisis financiera de Paraguay de los años 1990-2000s hay varias fuentes relevantes. Borda, Dionisio, “Paraguay: resultados de sus reformas (2003-2005) y sus perspectivas”, CEPAL: Santiago de Chile, Noviembre de 2006; Insfrán Pelozo, Aníbal, “El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición”, Banco Central del Paraguay, 2000; y Alejandro Santos (eds.), “Paraguay: Addressing the Stagnation and Instability Trap”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 2009. El dato sobre el cierre de entidades financieras proviene de Alejandro Santos, *Op. Cit.*, p.50 y p.51 para la caída en el número de entidades financieras de 97 en 1995 a 27 en 2007. Ver *Ibid.* p. 59 para un análisis de los costos de la crisis paraguaya. A un costo directo de 16% del PIB, compara favorablemente con otras crisis financieras latinoamericanas recientes (Uruguay 2001-2002, 20%; México 1995-1997, 19.3%; Argentina 2002, 11.4%; Ecuador 1998-2001, 20%; Brasil 1994-1996, 8.6%)

- ⁸ Por el lado fiscal, el acuerdo procuraba una reforma impositiva, de la seguridad social, y del código aduanero con el fin de eliminar el déficit primario. Por el lado financiero, se buscaba la reorganización de la banca pública de desarrollo y el fortalecimiento de la supervisión bancaria. Ver Borda, *Op. Cit.* y nota económica para más detalles. Ver Borda, *Op. Cit.*, p. 39.
- ⁹ Ver IICA, Observatorio, Comercio de la Soja, [Enlace](#). De caer a un 3.2% anual entre 1996 y 2002, las exportaciones crecieron a un 7.7% entre 2003 y 2008. Banco Mundial, WDI, Serie NE.EXP.GNFS.KD.ZG
- ¹⁰ De hecho el Presidente Lugo designó en el Ministerio de Hacienda al mismo Ministro que lideró la salida de Paraguay en el periodo 2003-2005.
- ¹¹ UNASUR, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Mendoza, Argentina, 29 de Junio, [Enlace](#).
- ¹² República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Comunicado de Prensa 208/12, 23 de Junio de 2012, [Enlace](#).
- ¹³ Por el lado de Venezuela, el presidente Chávez anunció públicamente el retiro del embajador y el fin de los envíos de petróleo al Paraguay.
- ¹⁴ República Federativa do Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Nota nº 155, “Situação no Paraguai”, 23 de Junio de 2012, [Enlace](#).
- ¹⁵ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comunicado de Prensa, 24 de Junio de 2012, [Enlace](#).
- ¹⁶ República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Declaración del Presidente Piñera, 29 de Junio, [Enlace](#).
- ¹⁷ Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado, 24 de Junio, [Enlace](#).
- ¹⁸ República Oriental del Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comunicado del 26 de Junio de 2012, [Enlace](#).
- ¹⁹ El comunicado se refiere a la incorporación de Venezuela al Mercosur, que fue anunciada en la misma reunión donde se decidió la suspensión. República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Comunicado sobre la decisión del MERCOSUR sobre Paraguay”, [Enlace](#).
- ²⁰ República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 27 de Septiembre de 2012, [Enlace](#).
- ²¹ Organización de los Estados Americanos, Acta de la Sesión Extraordinaria Celebrada el 10 de Julio de 2012, [Enlace](#).
- ²² Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 12 de Noviembre de 2012, [Enlace](#).
- ²³ Ver Unasur, Declaración de Paramaribo, 30 de Agosto de 2013, [Enlace](#).
- ²⁴ Ver Mercosur, Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, 12 de Julio de 2013. [Enlace](#).
- ²⁵ Ministério das Relações Exteriores, Nota 345, “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”, 25 de Julho de 2009.
- ²⁶ Ver FMI, Paraguay, Artículo IV, 2011, par. 28 y nota al pie 4.
- ²⁷ Promedio para 2009-2013. Ver FMI, Consulta de Artículo IV, Paraguay 2012, [Enlace](#). Para un análisis detallado del sistema tributario Paraguayo ver FMI, Selected Issues, Paraguay, 2010.
- ²⁸ Ver FMI, Selected Issues, Paraguay, 2010, párr. 9.
- ²⁹ Ver FMI, Consulta de Artículo IV, Paraguay 2012, [Enlace](#) y Selected Issues, Paraguay, 2010.
- ³⁰ Un estudio del Banco de 2006 ubicó la eficiencia del gasto público de Paraguay como la más baja de los 19 países de América Latina estudiados. Ver Roberto Machado, “Gastar más o mejor? La eficiencia del Gasto Público en América Central y República Dominicana”.
- ³¹ WB-BID-UE, Evaluación Fiduciaria Integrada, 2008, p.12. La ley a la que se refiere la cita es la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE). Entre 2000 y 2010, la ejecución del presupuesto alcanzó solo 83%, 58% para el presupuesto de inversión física.

- ³² Ver Masi y Borda, *Op. Cit.*, p. 291-293 para una descripción del proceso presupuestario. Además, la IFA (Integrated Fiduciary Assessment) de 2008. Los dos problemas principales identificados por la IFA son la falta de credibilidad y eficiencia del proceso presupuestario, y la falta de transparencia fiscal principalmente debido a las transferencias a Gobiernos subnacionales sin un sistema unificado y transparente. Finalmente, la IFA destaca las debilidades de control interno como el principal desafío. La auditoría interna no tiene personal capacitado ni normas y procesos armonizados. La auditoría externa no tiene mucho impacto al haber poco seguimiento de sus recomendaciones.
- ³³ El área más apta para la producción de soja se encuentra en 3 departamentos de la región oriental de Paraguay sobre la costa del Río Paraná (Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa) que concentran el 80% de la producción de soja del Paraguay ([Enlace](#)). Utilizando la estimación de FAO (24 de las 40 millones de Ha de Paraguay son cultivables, 60% del total) y tomando en cuenta el tamaño de los departamentos y el área sembrada por soja en 2007/8 ([Enlace](#)) se concluye que el 62% de la superficie cultivable de estos 3 departamentos está destinada a soja. Debido a que las estimaciones de área cultivada son relativamente antiguas (2007/08) y que existen otros cultivos en estos departamentos, se debería considerar este número como un límite inferior del valor real. Estos cálculos confirmarían que se está alcanzando el límite de la expansión sojera en la zona oriental.
- ³⁴ La concentración del área sembrada en Paraguay se incrementó sostenidamente en el periodo. El índice de Herfindahl (una medida típica de concentración) pasó de 0.25 a 0.35 en el periodo. Medidas de concentración de más de 0.35 se consideran ya muy altas. Asimismo, con 3 millones de hectáreas sembradas en 2012, la soja representó el 60% del área total sembrada. En comparación, en 2003 se sembraron 1.5 millones de hectáreas (46% del total). Las cifras provienen de la elaboración propia de los datos de la FAO (FAOSTAT).
- ³⁵ Ver Christensen, J.H. 2010. "Summaries of Likely Climate Change Impacts, by Country", in *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate*, ed. Dorte Verner (Washington: The World Bank. Directions in Development - Environment and Sustainable Development, 2010), 395-397.
- ³⁶ Berry, Albert (ed.), 2010, "Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay", Transaction Publishers: New Brunswick. Ver especialmente capítulo 3 "The Role of Agriculture", 4 "Farm Size-Productivity Relationships in Paraguay" y 5 "Potential and Future of Paraguayan Family Farming", pp. 61-121.
- ³⁷ Se refiere a las fincas de más de 1000ha. FAO, "Dinámicas del Mercado de Tierras en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización", Roma, p. 415.
- ³⁸ Ver, por ejemplo, Albert Berry (eds), "Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay", New Brunswick : Transaction Publishers, capítulo 3 "The Role of Agriculture".
- ³⁹ Ver Censo Agropecuario 2008 y BID, Propuesta de Préstamo, PR-L1061. Para un completo análisis de la economía política de la tenencia de la tierra en Paraguay ver Hetherington, Gregg, "Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay": Durham, NC: Duke University Press, 2011, especialmente ver los capítulos 2 y 3.
- ⁴⁰ Sobre la amenaza a la biodiversidad del Chaco ver Pearce, Fred, "Battle of the Chaco: Who will win the wilderness?", *The New Scientist*, Vol. 211, Issue 2820, 9 Julio 2011, pp. 43-47. El dato de la deforestación proviene de Berry, *Op. Cit.*, p. 77. Ver también Marcellus Caldas (et al), "Land-Cover Change in the Paraguayan Chaco: 2000-2011", *Journal of Land Use Science*, 2013 quienes atribuyen la mayor parte de la deforestación a la ganadería.
- ⁴¹ Para un análisis econométrico de los débiles vínculos del sector agrícola sobre la economía ver FMI, "Paraguay: Selected Issues, 2010", capítulo 1, "Potential Output Growth and Spillovers from Agriculture", pp. 3-15. Se concluye que existen solo algunos vínculos con el sector de la construcción.
- ⁴² 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. [Enlace](#).
- ⁴³ De acuerdo con PNUD (IDH) y a CEPAL en base a datos de la CELADE (mortalidad infantil). Paraguay, con 32 por mil nacidos vivos, tiene la cuarta tasa de mortalidad infantil más alta de la región detrás de Haití (48.8), Bolivia (45.6) y Guyana (42.4).

⁴⁴ El headcount de pobreza/pobreza extrema en Paraguay cayó del 49.7%/24.4% en 2002 a 37.9%/19.0% en 2008. Entre 2008 y 2011, la pobreza extrema cayó solo 1 punto (a 18) mientras que la pobreza moderada cayó otros 5 puntos hasta ubicarse en 32.4. Para ese último año, la pobreza moderada rural alcanzó al 45% de los individuos, mientras que la pobreza urbana al 24%. Incluso comparado con el cono sur y con Latinoamérica en general la caída de la pobreza en Paraguay ha sido la más baja de la región (Nota: estas medidas de pobreza corresponden a 2.5 USD al día mientras que las citadas más arriba son el headcount oficial del país basado en su línea de pobreza. Por tanto ambas medidas no tienen por qué coincidir. La fuente en todos los casos es CEDLAS-SEDLAC/Banco Mundial, [Enlace](#)).

HEADCOUNT POBREZA: \$2.5 AL DÍA. PARAGUAY VS. LATINOAMÉRICA

	1998	2003	2011	%03-11
Paraguay	26.7	27.4	18.2	-33.4%
Cono Sur	22.3	24.7	10.7	-56.6%
Latinoamérica	24.4	24.8	12.6	-49.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEDLAS-BM

⁴⁵ Así entre 2005 y 2008 el gasto social se incrementa rápidamente de 41 a 52% del gasto total. Aun así, el gasto público en educación representa en Paraguay el 10.6% del presupuesto (4.1% del PIB) contra el 17.1 en Latinoamérica (5% PIB) (Banco Mundial, WDI, 2010). En cuanto al gasto público social, la CEPAL estimo en 2008-2009 Paraguay gastó el 8.9% del PIB, el cuarto porcentaje más bajo de la región (por encima de Guatemala 7.6%, Perú 7.8% y Panamá 8.9%) y muy por debajo de la media regional de 18.4% ([Ver Tabla III.A-1](#) en la página 156).

⁴⁶ Ver CEDLAS-SEDLAC/Banco Mundial, *Op. Cit.* El último dato disponible en la página de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos llega a 2010. Las publicaciones disponibles desde entonces no incluyen la estimación de la pobreza.

⁴⁷ Ver Latinobarómetro, Informe Anual 2011, [Enlace](#), p. 72

⁴⁸ Sobre la informalidad en Paraguay 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 dato más reciente de subempleo ver DGEEC, “Principales Resultados de la EPH 2012”, Publicación Electrónica, [Enlace](#).

⁴⁹ Ver Nota Sectorial de Educación, BID, 2013.

⁵⁰ De acuerdo con el Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report, 2012-2013. Paraguay solo está por encima de Venezuela en la región y se ubica como la economía número 116 de 144 en términos de competitividad. [Enlace](#). En cuanto a la inversión, con 14.3% del PIB, Paraguay tiene uno de los niveles más bajos de la región muy por debajo de la media regional de 23.2% (Banco Mundial, WDI, 2012).

⁵¹ Ver Mesquita Moreira *et al.*, 2008, Unclogging Arteries, The impact of Transport costs on Latin American and Caribbean Trade, p. 10. Los fletes son como porcentaje del valor de los bienes y se refieren a los fletes extraregionales que afectan particularmente la producción agrícola de Paraguay.

⁵² World Bank, Enterprise Survey, 2010.

⁵³ En esencia, el sector financiero paraguayo es excesivamente líquido, guardando reservas incluso por encima de los requisitos del regulador (7-15% de los depósitos). Hay varias razones que explican esto, por un lado existen motivos precautorios (alta vulnerabilidad del país a ciclos macroeconómicos, alta volatilidad de los agregados monetarios, alta proporción de depósitos a la vista en el sistema, falta de un instrumento de liquidez rápida para los bancos, deficiencias en el sistema de pago, bajos costos de oportunidad de mantener reservas). El exceso de reservas en el sistema financiero no solo implica altos costos de intermediación (el diferencial de la tasa activa y pasiva en guaraníes o *spread* se ubica en el orden de 2000-3000 puntos básicos) sino que también

limita la transmisión de la política monetaria a través de la tasa de interés. Ver FMI, Paraguay: Selected Issues, 2011, pp.16-34, [Enlace](#). Es significativo también el hecho de que Paraguay tiene el ratio más bajo de ingresos por intereses a ingresos brutos del sector bancario (8.5%, comparado con 59% para LAC, 57% para los Países desarrollados. Fuente: FMI, Financial Soundness Indicators, 2011). La poca importancia de los ingresos por intereses indicaría que la mayoría del negocio de los bancos en Paraguay no está relacionado con la intermediación financiera sino con aspectos transaccionales. En la actualización del FSAP de 2011, la mayoría de las recomendaciones de referían precisamente a debilidades clave del sistema como son el manejo de la liquidez (incluyendo la recapitacion del BCP) y la actualización del sistema de pagos. Ver FMI, Financial System Sustainability Assessment—Update, Julio de 2011, [Enlace](#). Ver particularmente la tabla con las recomendaciones prioritarias.

- ⁵⁴ De acuerdo con los datos del BCP, el 50% de las exportaciones entre enero y julio de 2013 tuvieron como destino países del Mercosur una cifra ligeramente superior a la del periodo 2009-2012 (46%). El comercio con Brasil se situó en el 30% de las exportaciones para el mismo periodo. Ver BID, Intrade Base de Datos para los datos 2009 a 2012 y BCP para el periodo más reciente. Entre enero y julio de 2013, la maquila representó unos 154 millones de dólares de los cuales un 34% estaba destinada al mercado brasileño y otro 9% a Argentina y Uruguay.
- ⁵⁵ Desde que la primera versión de este informe fue escrita, el nuevo gobierno ha manifestado que la propuesta de la industria electrointensiva ya no es una prioridad.
- ⁵⁶ De representar el 49.4% en 2003 se redujo al 30% en 2008 debido al crecimiento de las exportaciones sojeras.
- ⁵⁷ Ver CEPAL, 2008, Transformaciones Demográficas y su Influencia en el Desarrollo de América Latina y el Caribe. [Enlace](#).
- ⁵⁸ Ver presentación del Ministro de Hacienda sobre coyuntura fiscal del 27 de Mayo de 2013. De hecho, prácticamente la totalidad del incremento del gasto público entre 2007 y 2012 (5% PIB, de 16.6 a 21.6%) se explica por los incrementos de salario (2.8% PIB), transferencias (2% PIB) y, en menor medida, el gasto en bienes y servicios (1% PIB) todo esto compensado con la reducción del gasto en intereses (-0.7% PIB).
- ⁵⁹ Entre 2010 y 2013, la Administración también produjo informes anuales de programación (CPD, GN-2551) 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).
- ⁶⁰ Ver República del Paraguay, Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013, p. 12.
- ⁶¹ Por ejemplo, el pilar de estabilidad macroeconómica tiene como uno de los objetivos específicos “incrementar la presión tributaria” y una de las acciones asociadas es “[e]laboración de mecanismos de retención obligatorios del IMAGRO [Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias] para reducir la evasión y fortalecer la recaudación”. Los indicadores asociados son que la presión tributaria proveniente del IMAGRO se incremente a 0.9% del PIB y la designación de 114 grandes contribuyentes con un impacto del 0.15% del PIB.
- ⁶² Las 11 páginas del documento de estrategia de País incluyen 2 páginas iniciales del documento que contienen una introducción y un análisis sucinto de las operaciones del Banco en Paraguay, 7 páginas con los análisis sectoriales y 3 paginas para el resto (programa financiero, uso de sistemas nacionales, riesgos, etc.).
- ⁶³ PGA/09/17. La revisión es el documento GN-2541-1 que fue finalmente aprobado.
- ⁶⁴ GN-2541-1, p.21.
- ⁶⁵ Si bien la Administración comisionó un diagnóstico de crecimiento al grupo de Ricardo Hausmann, este diagnóstico no fue incorporado en el Documento de Estrategia y no es utilizado en el ejercicio de priorización allí contenido. El diagnóstico sí fue adjuntado como un anexo a la Estrategia de País.
- ⁶⁶ Ver Anexo Cartera (XI) que contiene una tabla con el alineamiento de la estrategia del banco y su programa y otra con la estrategia del país (PEES) y el programa del Banco.

- ⁶⁷ En la guías técnicas de los CPDs (Doc. GN-2551) se establece que “[e]l objetivo del documento de programa de país es complementar la información que se proporciona en la estrategia de país en dos áreas fundamentales: (i) presentar metas basadas en los proyectos que se relacionen con indicadores y parámetros básicos de referencia concretos, y hacer un seguimiento del avance hacia la consecución de dichas metas, lo que hace que la Estrategia de País y el Documento de Programación combinados sean plenamente evaluables; y (ii) presentar la lista de intervenciones que se emprenderán, entre ellas, los préstamos, garantías y operaciones no reembolsables para todas las unidades operativas del Banco.” Es decir el objetivo de los CPDs no es solo presentar el nuevo programa sino también dar monitoreo y presentar los resultados del programa en ejecución.
- ⁶⁸ Por ejemplo, el primer indicador de la estrategia es incrementar el número de km. de rutas pavimentadas de 4,512 a 4,652. Sin embargo, los CPDs asocian a este indicador 4 operaciones entre 2010 y 2013: 3 CTs (PR-T1046, PR-T1088, PR-T1100) y un préstamo del sector privado a una empresa cementera.
- ⁶⁹ Ver CPD, Paraguay, 2012, párr. 1.16
- ⁷⁰ Ver Anexo sobre la Cartera del Banco en Paraguay. Los porcentajes son similares si se toma la cartera total bajo evaluación.
- ⁷¹ Es importante señalar que estos son los tiempos que el proyecto estuvo en el Congreso de acuerdo con el sistema de información legislativa (SILPY). A esto se suman los periodos entre que el proyecto es aprobado por el BID y el ejecutivo lo remite al legislativo. Estos periodos suelen ser en promedio mayores (8.6 meses) que el promedio del trámite legislativo (8.3 meses). Asimismo, el Ejecutivo tiende a enviar más rápido los proyectos de rápida disponibilidad (5.7 meses para PBL, 5.06 meses para fondeo de la Banca de segundo piso). Ver Anexo sobre el trámite legislativo y la sección de eficiencia más abajo.
- ⁷² República del Paraguay, Honorable Cámara de Senadores, Diario de Sesiones del 25 de Septiembre de 2008, p. 22. Disponible en <http://www.senado.gov.py/>
- ⁷³ Durante el periodo de evaluación se aprobaron 65 donaciones por un monto que ascendió a US\$36 millones. Al interior, 59% se destinó a los sectores de Agricultura y Competitividad y de Educación e Inversión Social (28% en cada caso), 14% a proyectos relacionados con la Administración Pública, 12% para Carreteras y Desarrollo Urbano, 6% a proyectos de Agua, Saneamiento y Medio Ambiente, 6% a Bancos de Desarrollo Público y Estadísticas y Registro, 4% en CTs operativas y 2% a Energía.
- ⁷⁴ Estos recursos FOE (\$15 millones bianuales) se mezclan con CO en una proporción fija 80% CO y 20% FOE. El producto resultante (“blend”) tiene un nivel más alto de concesionalidad que el capital ordinario (36% comparado con 23%). En cuanto a las referencias del FOE, existen muchos documentos del Banco que regulan el uso del FOE comenzando con el Convenio Constitutivo, que no es específico al mencionar solo el hecho de que sea usado en operaciones especiales. Documentos del FOE posteriores como (AB-300-3, AB-1704 (IDB-8)) son claros en cuanto al uso del FOE para proyectos sociales. Las reglas posteriores (GN-2442) se focalizaron más bien en la forma de distribuir el FOE entre los países D que en el uso que se le debía dar al fondo.
- ⁷⁵ Ver Documento de Revisión de Cartera 2004-2008, nota 10. Entre 2000 y 2003, el 54% de las CTs fueron con el Gobierno mientras que entre 2008-2012 solo el 24%. Mientras tanto, el BID pasó de ejecutar solo el 11% al 54%. Si bien la tendencia a mayor ejecución por parte del BID es general en los últimos años, esta fue particularmente marcada en el caso de Paraguay. (Ver Anexo Cartera)
- ⁷⁶ Un segundo tema, más práctico, se refiere a las limitaciones efectivas que podría introducir el límite de 20 millones en la línea rotatoria si se repitiera el escenario de aprobaciones de 2008-2010.
- ⁷⁷ Paraguay es el cuarto país del Banco que paga más comisiones de crédito como porcentaje de los desembolsos (1.25%), solo debajo de Trinidad y Tobago (1.8%), Barbados (1.75%) y Venezuela (1.4%).
- ⁷⁸ Ver RE-446-3, Cuadro 4.
- ⁷⁹ BID, Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, Discurso del Gobernador por Paraguay Dionisio Borda, AB-2862, párr. 13.

- ⁸⁰ El escenario de aprobaciones previsto en la EPB estaba en el orden de 1,000 millones de dólares, con una leve concentración al principio del periodo (46% en 2009-2010).
- ⁸¹ Mediante el decreto 9286/2013 ([Enlace](#)) del 16 de Julio de 2012 el Presidente de la República autorizó al Ministro de Industria y Comercio para iniciar la negociación con Rio Tinto-ALCAN (RTA) por la instalación de una planta procesadora de aluminio sobre el Rio Paraná. En diciembre (decreto 10341/2013), se autorizó la firma de un Memorándum de Entendimiento con RTA ([Enlace](#)). El ministro de Industria anunció públicamente la suspensión de las negociaciones el 14 de Mayo de 2013.
- ⁸² Ver Ayuda-Memoria Acuerdo de Programación 2013 ([Enlace](#))
- ⁸³ La imagen pública del Banco se había deteriorado en el pasado debido a diversas acusaciones por el supuesto mal uso de recursos de los proyectos del Banco a lo que se sumaron la intempestiva salida del representante del BID en mayo de 2008. Por ejemplo, entre 2004 y 2009, se presentaron numerosos artículos cuestionando el mal uso de los fondos de programas del Banco como el Programa de Fortalecimiento Municipal (PR0024) de 1993 ([Enlace](#)), el programa del BID con el Consejo Nacional de la Vivienda ([Enlace](#)) o un proyecto en la Provincia de Formosa, Argentina ([Enlace](#)). También hubo cuestionamientos al Banco por una sanción de OII a la ONG “Transparencia Paraguay” por prácticas fraudulentas.
- ⁸⁴ La estrategia fue presentada en el Taller Equipo Paraguay del 27-29 de Octubre de 2010 ([Enlace](#))
- ⁸⁵ Financiada con una cooperación técnica del Action Plan C+D (PR-T1133)
- ⁸⁶ Para los detalles completos de las mesas del CONSOC en Paraguay ver la página de intranet de la Representación en Paraguay ([Enlace](#)). Ver también el Informe Final de Actividades, CONSOC-BID Paraguay, 2012.
- ⁸⁷ La edad de la cartera de préstamos de inversión en ejecución en Paraguay supera los 5 años, la segunda más alta del Banco después de Guyana y muy por encima del promedio de 3.75 años. La edad de la cartera bajo evaluación (incluye proyectos cerrados) es de 6.75 años.
- ⁸⁸ Para el menú total ver la Página de intranet de la Representación en Paraguay ([Enlace](#)).
- ⁸⁹ En la encuesta al sector público de 2012, uno de las críticas al seguimiento de los proyectos por parte del Banco tienen que ver con la falta de homogeneidad en los criterios que el Banco aplica a las UEs dependiendo del especialista. Ver encuesta sector público en la página web de BID-CPR,
- ⁹⁰ BID, Oficina del Auditor General (AUG), Informe de Auditoría, Paraguay, 2010, Auditoría de los Controles internos básicos y de las actividades operacionales del Banco, 29 de Marzo de 2010. Respecto a los EFAs y la supervisión fiduciaria ver Recomendación 7 y 9. AUG también recomendó comenzar a utilizar la DNCP para la revisión de los proyectos BID de manera de evitar duplicaciones y reforzar los sistemas nacionales (Recomendación 8). El trabajo con la contraloría es una línea histórica de acción del Banco (TC0002087 de 2001, PR-T1043 de 2007, y PR-T1130 aprobada en diciembre de 2012) además de un buen ejemplo de coordinación entre distintas divisiones del Banco.
- ⁹¹ De acuerdo con el Borrador de la Nota Técnica Fiduciaria, 2013.
- ⁹² Los desembolsos de Paraguay en el periodo totalizaron unos 260 millones de los cuales 200 correspondieron a PBLs. El portfollio del BID es unas 3.5 veces mayor que el del BM mientras que sus desembolsos unas 10 veces mayores.
- ⁹³ Para llegar a las valoraciones de cada celda se utilizaron diversos criterios. En el caso de ejecución, se comparó el desempeño medio de cada sector relativo al tiempo programado de ejecución. Es decir, se observó la prevalencia e intensidad de los retrasos. Para el caso de los resultados, se evaluó si los proyectos alcanzaron en general los outputs y outcomes que se propusieron (para un detalle de los indicadores de los proyectos, ver anexo Cartera). Finalmente, la dimensión de institucionalidad evaluó en qué medida los resultados de los proyectos contribuyeron a consolidar y formar una institucionalidad sectorial. Con base en estos criterios se le asignó a cada dimensión la categoría de alto, medio o bajo.
- ⁹⁴ Estos programas estuvieron acompañados de sendos préstamos de pre inversión (PR-L1046 para caminos rurales y PR-L1056 para la mejora urbana de Asunción).

- ⁹⁵ Desde que este informe fue escrito, el Senado ratificó la aprobación del proyecto de *metrobús eléctrico* el 31 de octubre de 2013 con créditos y contrapartida local, que totalizan US\$ 212 millones (US\$ 160 millones del BID, US\$ 19 millones del OFID y US\$ 68 millones de contrapartida local). Una vez aprobada por el Senado, la propuesta ha sido enviada a la Cámara de Diputados para ser discutida, en donde se espera que sea sancionada en próximas semanas.
- ⁹⁶ WHO / UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation. Año 2010.
- ⁹⁷ El lago Ypacaraí fue inmortalizado en la Guaranía “Recuerdos de Ypacaraí” de Demetrio Ortiz que comienza: “Una noche tibia nos conocimos/ junto al lago azul de Ypacaraí/Tú cantabas triste por el camino/viejas melodías en guaraní”.
- ⁹⁸ Algunos de los principios de la política del Banco (Public Utility Policy, PUP) eran i) la separación del rol del formulador de políticas, el proveedor y el regulador del servicio, ii) la separación vertical y horizontal del sector y la promoción de la competencia donde sea posible dada la estructura del mercado. Para el sector eléctrico, se proponía la separación de la generación y distribución (donde se podía generar competencia) de la transmisión (monopolio natural), iii) un régimen reglamentario y tarifario que promoviera nuevas inversiones y la sostenibilidad financiera de las existentes. En el caso de Paraguay, dado el reducido tamaño de su mercado y su provisión a través de los abundantes flujos generados en Itaipú y Yaciretá, la aplicación a ultranza de la PUP no parecería haber sido adecuada. Ver OP-708 (GN-1869-3).
- ⁹⁹ Ver documento de proyecto PR-L1058, p. 8. Este programa contó con cofinanciamiento de CAF y EIB.
- ¹⁰⁰ Por pedido explícito del país, el Banco apoyó con la contratación de Jeffrey Sachs y su equipo del Earth Institute para que realice un estudio sobre el potencial estratégico del uso de la energía hidroeléctrica para el desarrollo Paraguay. En ese estudio ([Enlace](#)), se llega a la conclusión de que los empleos directos generados por la aluminera son mínimos (2000 empleos) por lo que el parque solo tendría sentido si pudiera establecer vínculos con el resto de la economía. Aun así el estudio concluye que “a menos que existan verdaderos derrames del proyecto RTA, dicho proyecto no debería pagar menos impuestos y tarifas que los que Paraguay recibe por la venta directa de la energía a Brasil [...]” y continúa afirmando que las pérdidas de ingresos no serían compensadas por los beneficios no monetarios del proyecto RTA. Dicho estudio, además, plantea la necesidad de revisar la deuda de Paraguay por Itaipú por el nuevo Gobierno.
- ¹⁰¹ Carta de Intención del Gobierno de Paraguay al FMI, 8 de Mayo de 2006. [Enlace](#).
- ¹⁰² Ver el anexo “Sector Social” para una revisión exhaustiva e integral de los subsectores sociales de Paraguay y el Programa de País.
- ¹⁰³ Ver informe del auditor general, *Op. Cit.*
- ¹⁰⁴ El programa fue aprobado en 2002 y fue aprobado por el Congreso en 2005. En 2006 el Gobierno solicitó la reorientación de un componente de inversión a transferencias condicionadas lo cual fue autorizado en octubre de 2006 (contrato modificatorio #3, [Enlace](#)). Desde 2002 el programa ejecutó un 63% de los fondos aunque más del 50% en el periodo 2009-2013.
- ¹⁰⁵ De los 1.2M originalmente destinados a proyectos de empresas, solo se desembolsaron *950mil*. Se financiaron a 22 empresas de las cuales 10 proyectos están terminados, 9 en ejecución y 3 fueron cancelados.
- ¹⁰⁶ Ver el informe del Auditor General ya citado.
- ¹⁰⁷ Para contar con un mayor detalle de las operaciones aprobadas en el periodo de 2009-2013 consultar el sitio electrónico de la Corporación Interamericana de Inversiones Consultar (CII). [Enlace](#).
- ¹⁰⁸ Las garantías cubrieron transacciones por artículos industriales (30.4%), fertilizantes (27.3%), maquinaria eléctrica (11.4%) y vehículos (9.4%). Debe notarse, sin embargo, que este tipo de intervención tienen importantes riesgos, especialmente en un contexto de bancos líquidos y sólidos como los de Paraguay. Ver por ejemplo, Chauffour, Jean Pierre y Thomas Farole, “Trade Finance in Crisis: Market Adjustment or Market Failure?”, World Bank Policy Research Working Paper, July 1, 2009.

- ¹⁰⁹ De acuerdo con estimaciones del *World Economic Outlook* del FMI, cuya última actualización fue realizada en octubre de 2013. [Enlace](#).
- ¹¹⁰ El Banco apoyó la promoción de estas asociaciones a través de una garantía del FOMIN para financiar el “Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Paraguay (PIAPP)” aprobado en 2010 por un monto de US\$700 mil. El principal objetivo del Programa fue el de establecer bases legales, operacionales y funcionales para implementar APPs en Paraguay para la provisión de infraestructura, equipo y servicios básicos. Actualmente el Programa continúa en ejecución con 40% de los recursos desembolsados y se espera finalice en 2014.
- ¹¹¹ La ley de “promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”, también conocida como Alianza Público Privada fue aprobada el 31 de octubre de 2013 por el Congreso de Paraguay. Mediante esta Ley el Poder Legislativo autoriza al Ejecutivo a estructurar, seleccionar, adjudicar y celebrar los contratos de obras con participación público-privada para las inversiones de infraestructura pública, prestación de servicios y producción de bienes. Asimismo, en meses recientes también fue aprobada la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual entrará en vigor en 2015 (los presupuestos de 2014 ya superan el déficit fijado por la nueva Ley).
- ¹¹² De acuerdo con información del departamento legal, a 2013 Bahamas, Belice, Brasil, Honduras, El Salvador, Guatemala y Venezuela requieren autorización previa. La ratificación legislativa es requerida por Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Chile y Panamá necesitan ratificación del contralor general pero no por el legislativo y por eso los excluimos del grupo de comparación.

HAGA CLICK ACÁ PARA VER LA RESPUESTA DE LA
ADMINISTRACIÓN A ESTA EVALUACIÓN O ENTRE A:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39377035>