



# Paraguay Productivo: Transparencia y Financiamiento

**PR-L1144 / 4401/OC-PR**

## Informe de Terminación de Proyecto (PCR) Versión Final

**Equipo de preparación del proyecto:** Joan Prats, Jefe de Equipo (IFD/CMF); Agustina Calatayud, Jefa de Equipo Alterna (IFD/CMF); Pau Puig, Gloria Lugo, Carolina Valencia, Sebastián Vargas, Carmen Fernández, y Cecilia Bernedo (IFD/CMF); Manuel Fernandini (CMF/CPR); Roberto de Michele (IFD/ICS); Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR); Pablo Ventura (IFD/CTI); Alberto Barreix (IFD/FMM); Viviana Maya (LEG/SGO); José Alejandro Quijada (CSC/CPR); Luana Marques (SCL/GDI); y Fernando Glasman y Raúl Lozano (FMP/CPR).

**Equipo PCR:** Joaquín Domínguez, Jefe de Equipo (CMF/CPR), Ruth Aquino Asociada de Operaciones (CMF/CPR), Gilda Añazco, Consultora (CMF/CPR), Oscar Mitnik, Especialista Principal (SDP/SDV), Gina Andrade, Consultora, José Anibal Insfran, Consultor, Carmen Fernandez (CMF/CPR), Fanny Porrás, Consultora (IFD/CMF), Cynthia Martínez, Consultora (IFD/CMF), Jorge Seignour, Especialista Senior Fiduciario Financiero (FMP/CPR), Viviana Maya, Especialista Legal (LEG/SGO)

## ÍNDICE

<b>Enlaces Electrónicos</b> .....	ii
<b>Enlaces Electrónicos Opcionales</b> .....	ii
<b>INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO</b> .....	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO .....	5
II.1 Relevancia .....	5
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del País .....	5
b. Alineación estratégica .....	5
c. Relevancia del Diseño.....	7
II.2 Efectividad .....	13
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	13
b. Resultados Alcanzados.....	14
c. Análisis contrafactual .....	14
d. Resultados no anticipados .....	17
II.3 Sostenibilidad.....	17
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	17
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	18
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	19
III.1 Desempeño del Banco .....	19
III.2 Desempeño del Prestatario .....	19
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES .....	19
IV.1 Dimensiones 1 a 5 .....	19
V. ANEXOS .....	22
V.1 Productos.....	22
V.2 Breve resumen del contenido de leyes y reglamentos considerados en el presente PBL...25	

## Enlaces electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de Monitoreo del Progreso \(PMR\)](#)
4. [Lista de Verificación PCR](#)

## Enlaces electrónicos opcionales

1. Informe de Resultados y Procedimientos del QRR

## Acrónimos and Abreviaturas

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALA/CFT	Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
ALC	América Latina y el Caribe
AML	<i>Anti-Money Laundering</i>
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CEF	Comité de Estabilidad Financiera
CNV	Comisión Nacional de Valores
CO	Capital Ordinario
CRF	Marco de Resultados Corporativos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGAPY	Fondo de Garantías de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
IPC-TI	Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MiPyME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PBL	Préstamo en Apoyo de Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PNPC	Plan Nacional de Prevención de la Corrupción
PTF	Productividad Total de los Factores
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
ROA	<i>Return on Assets</i>
ROE	<i>Return on Equity</i>
SB	Superintendencia de Bancos
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

### ^PR-L1144 Paraguay Productive: Transparency and Financing

<b>Country Beneficiary</b> Paraguay	<b>Loan Instrument</b> Policy-Based Loan	<b>Borrower</b> PR-PR - REPUBLICA DE PARAGUAY	<b>Loan(s)</b> 4401/OC-PR	<b>Sector</b> Private Firms And Sme Development	<b>Sub-Sector</b> Market Developmnet And Functioning
<b>Date of Board Approval</b> Nov 22, 2017	<b>Date of Eligibility for First Disbursement</b> Nov 19, 2018	<b>Date of Closure (CO)</b> Oct 04, 2019	<b>Loan Amount - Original</b> 200,000,000.00	<b>Loan Amount - Current</b> 200,000,000.00	<b>Pari Passu</b>
<b>Total Project Cost</b> Not Available	<b>Months In Execution from Approval</b> 23	<b>Months In Execution from First Disbursement</b> 11	<b>Original Date of Final Disbursement</b> Oct 31, 2020	<b>Actual Date of Final Disbursement</b> Oct 31, 2020	<b>Cumulative Extension(Months)</b>
<b>Total Amount Disbursed</b> 200,000,000.00	<b>Total Percentage of Disbursement</b> 100%				

### ^ Ratings of project Performance in PMRs

- Has This Project Received Funds from another Project?  Yes  No
- Has This Project Sent Funds to Another Project?  Yes  No
- Development Effectiveness Classification: Partly Unsuccessful

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	May 08, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	

### ^ Bank Staff

Positions	At PCR Oct 04, 2019	At Approval Nov 22, 2017
Vice-President VPS	López, Benigno	López, Benigno
Vice-President VPC	Martínez, Richard	Martínez, Richard
Country Manager	Attademo-Hirt, María Florencia (CSC/CSC)	Attademo-Hirt, María Florencia (CSC/CSC)
Sector Manager	Cordeiro, Susana Leite (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz, Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Ketterer, Juan Antonio (IFD/CMF)	Ketterer, Juan Antonio (IFD/CMF)
Country Rep	Armendariz, Edna (CSC/CPR)	Almeida, Eduardo Marques (CSC/CPR)
Project Team Leader	Dominguez, Joaquin J. (CMF/CPR)	Prats Cabrera, Joan Oriol (IFD/CMF)
PCR Team Leader	Dominguez, Joaquin J. (CMF/CPR)	-

### ^ Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	68.1	325,838.59
Supervision	12.3	121,346.95
<b>Total</b>	<b>80.4</b>	<b>447,185.54</b>

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El presente documento es el Informe de Terminación del Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) del Programa “Paraguay Productivo: Transparencia y Financiamiento” (PR-L1144) el cual fue acordado entre el Banco y el Gobierno de Paraguay y se estructuró como un Programa de Préstamo en Apoyo de Reformas de Política (PBL, por sus siglas en inglés) de dos tramos, con el objetivo general de mejorar la productividad de la economía paraguaya, a través de los siguientes objetivos específicos: (i) fortalecer la transparencia; (ii) mejorar el funcionamiento del sistema financiero; y (iii) mejorar el marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo.
- 1.2 El programa, que fue aprobado el 22 de noviembre de 2017 por el Directorio Ejecutivo del Banco, se formalizó mediante el Contrato de Préstamo No. 4401/OC-PR, hasta por la suma de US\$200.000.000, con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) y, firmado el 11 de mayo de 2018, se terminó de desembolsar el 4 de octubre de 2019.
- 1.3 A fines de 2014, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 que establece las prioridades de desarrollo del país, los cuales se hallan plenamente alineados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Uno de los principales objetivos trazados se refiere al crecimiento económico inclusivo con competitividad e innovación. Para ello, el incremento en la productividad de la economía es clave y entonces, la necesidad de instrumentar medidas de política que creen las condiciones para hacerlo, también lo es.
- 1.4 Entre las medidas a instrumentar, las relacionadas con el combate a la corrupción buscan el fortalecimiento de la transparencia y la integridad y la gobernanza de las instituciones y empresas públicas. Los instrumentos de política utilizados se basan en medidas legislativas y su correcta aplicación incluyendo: (a) la Ley 5282/14 de “Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental” y su instrumento de monitoreo para su adecuado cumplimiento; (b) una Propuesta de Ley de Gobierno Corporativo de Empresas Públicas, que permitiría incorporar las mejores prácticas de gobierno corporativo en las Empresas Públicas paraguayas, a fin de impulsar su gobernabilidad, con el perfil técnico requerido y de acuerdo con estándares internacionales en la materia; y, (c) la promulgación y publicación de la ley que regula las acciones al portador, para incorporar reglas de transparencia y de control respecto a los beneficiarios finales de las sociedades anónimas del sector privado.
- 1.5 También, se consideró que un factor clave para lograr el incremento en la productividad de la economía sería la mejora en el funcionamiento del sistema financiero del país donde, parte del desafío, era lograr la aplicación amplia de los principios de Basilea. La operación, además, cubrió todos los aspectos relevantes al considerar la regulación y supervisión micro prudencial, la macro prudencial y la perspectiva de género.
- 1.6 La mejora del marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo<sup>2</sup>, se consideró, también, como un factor inductor de crecimiento y productividad (Martinez Peria y Schmukler, 2017 y Lora, 2010). Para ello, se incorporaron reformas en tres direcciones: (a)

---

<sup>1</sup> Decreto Nro. 2794/2014

<sup>2</sup> Maria Soledad Martinez Peria y Sergio L. Schmukler (2017). [Understanding the Use of Long-term Finance in Developing Economies. IMF Working Paper. Volume 2017: Issue 096](#). y Eduardo Lora (2010). [La productividad es una cuestión de Crédito. América Economía](#).

Mejora del marco legal de protección a los acreedores; (b) Fortalecimiento de las instituciones e instrumentos para el financiamiento a largo plazo; y, (c) Fortalecimiento de las instituciones para préstamos a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) y nuevos emprendimientos.

- 1.7 El Gobierno de Paraguay cumplió las condiciones previas<sup>3</sup> para el desembolso de ambos tramos de la operación, de acuerdo con las evidencias remitidas al Banco logrando que el préstamo fuera totalmente desembolsado.

## **II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del País**

- 2.1 El programa, desde su aprobación hasta el cierre, estuvo alineado con la estrategia nacional principal del país, el PND 2030, que contaba con tres ejes estratégicos para: la reducción de la pobreza y desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción del Paraguay al mundo en forma adecuada. Su posterior actualización, en 2021, incorporó un cuarto eje de fortalecimiento institucional que da énfasis a aspectos de derechos humanos, modernización de la administración pública, descentralización y el medio ambiente<sup>4</sup>.
- 2.2 Como ya se mencionó, el objetivo general del Programa buscaba el crecimiento de la productividad de la economía paraguaya, coincidiendo con el eje estratégico de Crecimiento Económico Inclusivo del PND 2030 y específicamente con la estrategia 2.2 Competitividad e Innovación<sup>5</sup>. Igualmente se encontraba alineado con la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018 cuyo Objetivo 3 expresa: Ayudar al desarrollo y al crecimiento económico a través del acceso de MiPyMEs y grandes empresas a productos financieros.

#### **b. Alineación estratégica**

- 2.3 El Programa, en su inicio, se alineaba con la Estrategia de País del Grupo BID con Paraguay 2014-2018 (GN-2769), en las áreas estratégicas de: (i) Desarrollo Productivo; (ii) Sector Financiero; y (iii) Gestión Pública siendo una pieza clave para el logro de las

---

<sup>3</sup> El primer desembolso se realizó el 20/11/2018 sustentado por el memo CPR/M/2018/1864, del 19/11/2018 que incluye el informe de cumplimiento de condiciones previas. El segundo se realizó el 01/10/2019 sustentado en la aprobación del Directorio del segundo informe de cumplimiento de condiciones previas aprobado mediante Resolución PR-4527-1 del 16/09/2019.

<sup>4</sup> [Gobierno Nacional \(2014\). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.](#)

<sup>5</sup> Este eje incluye, dentro de sus objetivos a: 2.2.1 Estabilidad macroeconómica (profundizar las políticas tendientes a la estabilidad macroeconómica), 2.2.5 Fomento de la producción (fomentar y apoyar la diversificación productiva), 2.2.8 Micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) (Impulsar la diversificación productiva tanto del sector primario como industrial, basada en la incorporación de tecnologías y procesos de innovación en la generación de bienes y servicios, poniendo especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas; Desarrollar productos especiales de crédito de largo plazo para proyectos de innovación y tecnología, con énfasis en MiPyMEs, y 2.2.10 gobierno abierto y transparente.

- prioridades del banco en el país y complementaba, además, el trabajo de apoyo técnico brindado en las áreas de su intervención<sup>6</sup>.
- 2.4 Durante su implementación y cierre, el programa se alineó con la Estrategia del Grupo BID con el país para el periodo 2019-2023 (GN-2958) que busca apoyar la transformación institucional y productiva de Paraguay, bajo criterios de sostenibilidad, equidad e inclusión económica y social, particularmente en las áreas de: (i) Gestión pública e instituciones; y (ii) Integración y diversificación. En la primera de estas áreas, la estrategia propone ayudar a reducir deficiencias en sistemas y capacidades de gestión aprovechando las oportunidades que ofrece el Gobierno Digital, y a eliminar barreras que afectan la canalización de recursos privados y públicos para el desarrollo<sup>7</sup>. En la segunda, se enfoca en fomentar la inserción internacional de empresas paraguayas y potenciar el financiamiento de largo plazo para la inversión privada para promover cambios estructurales productivos<sup>8</sup>.
- 2.5 También, el programa se alineó con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) dado que buscaba: (i) permitir que aumente el número de MiPyMEs financiadas, al contemplar medidas para el fortalecimiento de las instituciones para préstamos a PyMEs y nuevos emprendimientos; y (ii) fortalecer a agencias del gobierno en la prestación de servicios a la ciudadanía a través de medidas que fortalecen la integridad y la gobernanza de las instituciones y empresas públicas.
- 2.6 El programa ha sido consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alineó estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, al proponer reformas en materia de transparencia, sector financiero y marco legal e institucional del financiamiento, que impactarían al sector productivo facilitando el acceso al financiamiento de las PyMEs como así también, en el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho, al fortalecer la transparencia del sector público.

---

<sup>6</sup> Mediante las cooperaciones técnicas PR-T1130 (para el fortalecimiento del sistema de control gubernamental), PR-T1186 (profesionalización de funcionarios públicos), PR-T1231 (fortalecimiento de la supervisión de las empresas públicas), RG-T2793 (innovaciones para mejorar la transparencia y eficiencia de los sistemas de inversión pública) y PR-T1242 (de apoyo a la agenda de transparencia), esta última especialmente preparada para apoyar la agenda del gobierno en la materia y la implementación de la presente operación. Asimismo, el programa era consistente con el trabajo del BID en materia de fortalecimiento de las instituciones de financiamiento para el sector productivo

<sup>7</sup> A través de acciones dirigidas, entre otras, a: (a) potenciar la gestión del recurso humano del sector público, con foco en la implementación de sistemas de medición del desempeño; (b) fortalecer el marco de financiamiento público-privado, mejorando, las capacidades públicas de identificación, diseño, estructuración y supervisión de contratos; y (c) mejorar la gestión de recursos públicos con énfasis en la calidad y eficiencia del gasto por medio de la implementación de sistemas de gestión del presupuesto enfocados en resultados, incluyendo la utilización de herramientas de georreferenciación de inversiones, las cuales además contribuyen a hacer más transparente la gestión pública. [BID \(2019\). Paraguay Estrategia del Grupo BID con el País 2019-2023](#)

<sup>8</sup> Priorizando la integración comercial internacional y la diversificación productiva por medio de acciones orientadas a: (i) por un lado, promover una mayor complejidad económica de la canasta exportadora a través del apoyo a firmas con prácticas empresariales sustentables por parte de BID Invest, y por otro, fomentar el desarrollo de nuevos sectores de exportación, por ejemplo, en servicios, asegurando el acceso de pequeños productores a mercados locales e internacionales a través de compañías ancla; y (ii) mejorar la eficiencia y el alcance de la intermediación bancaria, de los mercados de capitales y de instituciones financieras no bancarias (a través de instrumentos como *leasing* y *factoring*), así como, promover la innovación financiera para atender sectores no tradicionales (inversores ángeles, crowdfunding, Fintech), bajo un enfoque de acceso a financiamiento de largo plazo. [BID \(2019\). Paraguay Estrategia del Grupo BID con el País 2019-2023](#).

### c. Relevancia del Diseño

- 2.7 El diseño del programa y la teoría de cambio (ver Figura 1) implícita en el mismo considera que, la identificación de nuevas leyes y/o regulaciones, o la necesidad de modificar o modernizar las ya existentes, eran necesarias para el logro de los objetivos del programa partiendo de un proceso inicial de diseño del marco normativo (primer tramo del PBL), su promulgación o implementación (segundo tramo del PBL) y la expectativa de su plena aplicación en periodos posteriores al desembolso final.
- 2.8 La teoría de cambio y la lógica vertical del Programa, tal como fue aprobado, era sólida y adecuadamente diseñada. A nivel de productos, los vacíos identificados fueron abordados mediante la expedición de normas legales y administrativas (Leyes<sup>9,10,11</sup>, Decretos<sup>12</sup> y Resoluciones<sup>13</sup>). La teoría de cambio vinculaba el producto (la norma expedida, en la diseñada en el primer tramo y su promulgación, reglamentación o uso en el segundo tramo y posterior a ello) con el resultado esperado que resulta de la implantación efectiva de la norma con el efecto deseado de incremento de la productividad y crecimiento aumentado con mejora del producto potencial.

---

<sup>9</sup> Las siguientes leyes debían ser aplicadas plenamente, dado que todas ellas fueron sancionadas antes de la firma del Convenio de Préstamo que dio origen al Programa PR-L1144: Ley 5282/14 de "Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental"; Ley 5810/17 del Mercado de Valores vigente y reglamentada; Ley 5800/17 de Reforma de la Carta Orgánica del BNF; Ley 5628/16 que crea el Fondo de garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; y la Ley 5.787/16 General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito.

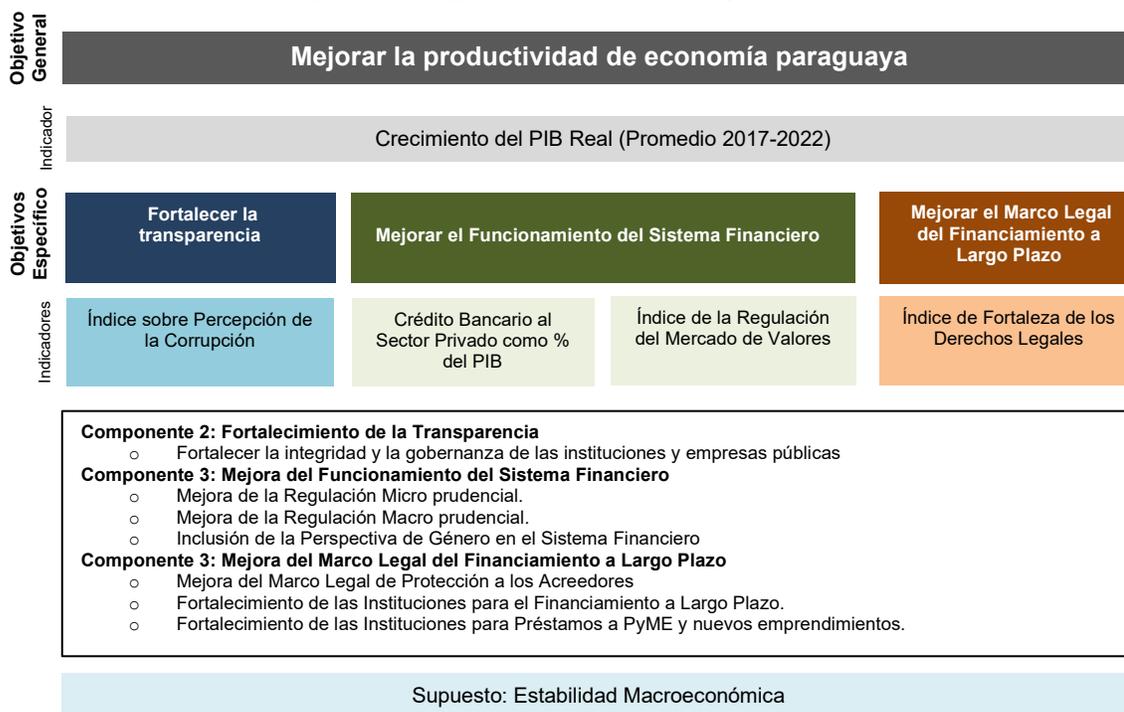
<sup>10</sup> El Ejecutivo debía lograr la promulgación y publicación de una Ley de Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central de Paraguay (BCP) y otra Ley que elimina acciones al portador en las sociedades anónimas.

<sup>11</sup> Se debían elaborar y presentar al Congreso los siguientes cuerpos normativos: Proyecto de Ley de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Proyecto de Ley de Garantías Mobiliarias y Proyecto de ley que moderniza y fortalece el régimen de insolvencia.

<sup>12</sup> Creación por Decreto del Comité de Estabilidad Financiera, para hacer frente a crisis sistémicas.

<sup>13</sup> Resoluciones del BCP y de la AFD en referencia a Riesgos de mercado, conglomerados, riesgo de liquidez y riesgo operativo; Estrategia para inclusión de la perspectiva de género en el sector financiero; y, adecuación de la AFD a las mejores prácticas internacionales de banca de desarrollo de segundo piso.

**Figura 1. Lógica Vertical de la Operación**



- 2.9 La relevancia de este diseño del programa y la lógica vertical del mismo es consistente y se fundamenta en la literatura existente<sup>14,15,16</sup> respecto a la conexión y causalidad entre las medidas propuestas por el programa y los objetivos buscados. Es importante destacar que, si bien la propuesta de préstamo no definió, desde lo formal, un objetivo general y objetivos específicos, en función de la lógica vertical desarrollada, la evaluación y análisis del PCR se ha estructurado alrededor de los mismos. En tal sentido, se deriva del enunciado general de la propuesta que el programa definió un objetivo general (incremento de la productividad), y estableció ejes o dimensiones centrales en el mismo que, en cada caso, se constituyen en objetivos específicos para el análisis del PCR. Estos son: (i) Fortalecimiento de la transparencia; (ii) Mejora del funcionamiento del sistema financiero; y (iii) Mejora del marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo.
- 2.10 La relación Corrupción-Producto Interno Bruto (PIB) fue uno de los elementos del modelo económico sobre los que se construyó el presente programa. Empíricamente Baca Corredor (2020) ha demostrado que la relación entre estas variables es negativa, por lo cual, ante mayor corrupción, menor es el crecimiento del PIB<sup>17</sup>. Por su parte Soto (2003)<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Johan Graf Lambsdorff (2003). *How Corruption Affects Productivity*. KYKLOS, Vol. 56 - Fasc. 4, 457-474.

<sup>15</sup> Olamide Harrison, Rossen Rozenov, Veronique Salins, Rene Tapsoba, Paul Ashin, Alessandro Gullo, Chady El Khoury, Kyung Kwak, Emmanuel Mathias, Sebastian Pompe, and Concha Verdugo Yepes (2016). *Corruption Costs: Mitigating Strategies*. Staff Teams from the Fiscal Affairs and Legal Departments. IMF Staff Discussion Note. May. SDN/16/05.

<sup>16</sup> Donato De Rosa, Nishaal Gooroochurn and Holger Görg (2010). *Corruption and Productivity Firm-level Evidence from the BEEPS Survey*. Policy Research Working Paper 5348. June.

<sup>17</sup> Carlos Alberto Baca Corredor (2020). *Bajo Crecimiento Económico por Corrupción*. Universidad Santo Tomás. Maestría en Ciencia Económicas. Bogota, D.C., Junio.

<sup>18</sup> Hernando Soto (2003). *La Corrupción desde una perspectiva económica*. Estudios Públicos 89, Verano. Pontificia Universidad Católica de Chile.

indica que la corrupción reduce el crecimiento económico al reducir los incentivos a la inversión, afecta la estabilidad macro financiera, la acumulación de capital humano y la productividad total de los factores. Igualmente indica que: la corrupción deteriora el ambiente de negocios en el cual actúa el sector privado, lo que deriva en la búsqueda de ganancias rápidas y excesivas en momentos de incertidumbre (rentismo). Igualmente, Engel (2020)<sup>19</sup>, sustenta que las bajas tasas de crecimiento inclusivo también pueden conducir a una mayor incidencia de la corrupción, creando un proceso de retroalimentación negativa que puede llegar a ser autorrealizado y duradero. Igualmente, la corrupción genera desconfianza pública en el gobierno y debilita la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones básicas.

- 2.11 Así, el componente de Fortalecimiento de la Transparencia se diseñó considerando a la transparencia como un elemento clave para combatir la corrupción y mitigar sus efectos en el desarrollo económico a partir de la relación existente entre transparencia (vía reducción en corrupción) y crecimiento económico, reconocida por la literatura académica que define a la transparencia como un prerrequisito general para el buen funcionamiento del mercado y un componente esencial de las políticas anticorrupción eficaces al desempeñar un papel fundamental a la hora de garantizar una asignación eficiente de los recursos y permitir que el mercado evalúe e imponga disciplina a la política gubernamental, incrementando el riesgo político de las políticas insostenibles (Kopits y Craig 1998)<sup>20</sup>.
- 2.12 Al mismo tiempo, la transparencia puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de la corrupción y el fomento de la buena gobernanza. Al proporcionar al público acceso a la información relativa a las decisiones gubernamentales y a las transacciones financieras, la transparencia puede disuadir eficazmente los comportamientos ilícitos. De hecho, varios estudios demuestran una correlación positiva entre la corrupción y la falta de transparencia del presupuesto público. Cuanto más transparente es el presupuesto de un país determinado, menos corrupto se percibe el país (Renzio y Wehner, 2015<sup>21</sup>); (Sedmíhradská y Haas, 2013<sup>22</sup>). De hecho, las leyes de acceso a la información constituyen una condición necesaria (aunque no suficiente) para promover la transparencia pública<sup>23</sup> y se espera apoyen la reducción de la corrupción.
- 2.13 El componente de Mejora del Funcionamiento del Sistema Financiero se diseñó a partir de reconocer el efecto que poseen el mayor volumen de crédito y el desarrollo del sistema financiero sobre la productividad. Este efecto se encuentra ampliamente documentado (BID, 2014<sup>24</sup>) y su influencia se da a través de: (i) una mejor asignación del factor capital hacia los proyectos con mejores retornos; y (ii) la mitigación del impacto de la volatilidad y los *shocks* macroeconómicos sobre la economía. Como guía para este proceso se buscó

---

<sup>19</sup> Eduardo Engel (2020) *Capacidades estatales, gestión pública y prevención de la corrupción*. Capítulo 6 en el El desafío del desarrollo en América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva. CAF. Bogotá, Colombia – junio.

<sup>20</sup> George Kopits y Jon Craig. (1998). [Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper 150. \(Washington: International Monetary Fund\).](#)

<sup>21</sup> [Paolo de Renzio y Joachim Wehner \(2017\). The Impacts of Fiscal Openness. \(February 24\).](#)

<sup>22</sup> Lucie Sedmíhradská y Jakub Haas (2013). *Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter? Acta VŠFS 7(2): 109–22.*

<sup>23</sup> Véase: Lea Giménez y Francisco de Michele. [La corrupción no tiene que ser una cotidianeidad](#). Marzo 03, 2020. *The Washington Post*.

<sup>24</sup> [BID \(2014\). Marco Sectorial de Apoyo para PyME, Acceso y Supervisión Financieros.](#)

lograr una clara aplicación de los principios de Basilea en el sistema financiero paraguayo, mejorando la regulación y supervisión<sup>25</sup>: (i) micro prudencial, para garantizar niveles de estabilidad que permitieran a los agentes la toma de decisiones en contextos predecibles; y (ii) macro prudencial, para proveer estabilidad sistémica, reduciendo los riesgos de crisis. Al mismo tiempo, el componente incorpora a la perspectiva de género como elemento de inclusión financiera y equidad.

- 2.14 El componente de Mejora del Marco legal e Institucional del Financiamiento a largo plazo identifica los principales factores que pueden facilitar a los intermediarios financieros incrementar su oferta de préstamos a largo plazo<sup>26</sup>. Esto es especialmente relevante porque los fondos a largo plazo permiten a los gobiernos y a las empresas financiar grandes inversiones, así como reducir los riesgos de refinanciación (Martínez Peria y Schmukler, 2017)<sup>27</sup>. Por lo cual, existe evidencia que aumentos en el acceso al crédito<sup>28</sup> y especialmente el crédito a largo plazo dan lugar a mayores inversiones en actividades que incrementan la productividad de la economía en su conjunto<sup>29</sup>, debido a que, en general, al tener los sistemas financieros la capacidad de financiar proyectos de mayor maduración, se pueden desarrollar y aceptar mayores capacidades de rentabilidad y riesgo.
- 2.15 En resumen, las medidas propuestas en el diseño del programa estuvieron claramente alineadas con las prioridades del país, con las estrategias corporativas del Banco y con la estrategia del Banco con el país a todo lo largo de su ejecución. Igualmente, por todo lo expresado precedentemente, se puede afirmar que el programa tiene una lógica vertical correcta.
- 2.16 En cuanto a los indicadores utilizados, para el objetivo específico de Transparencia Fortalecida, fue considerado el Índice sobre la Percepción de la Corrupción, calculado por Transparencia Internacional. Para el logro del segundo objetivo específico de Funcionamiento del Sistema Financiero Mejorado, se propusieron los indicadores de: (i) Crédito bancario al sector privado como porcentaje del PIB<sup>30</sup>; y (ii) el Índice de Regulación del Mercado de Valores del *World Economic Forum Executive Opinion Survey*. Para el tercer objetivo específico de Marco Legal e Institucional del Financiamiento a Largo Plazo Mejorado, el indicador propuesto fue el Índice de Fortaleza de los derechos legales, obtenido del reporte *Doing Business* del Banco Mundial.
- 2.17 Analizando el primer objetivo específico y su indicador se puede notar que este último mide la percepción sobre la corrupción y la percepción no siempre coincide con la realidad. Sin embargo, “la corrupción supone actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y solo se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. Aunque los investigadores del sector académico, la sociedad civil y los gobiernos han logrado avances en la medición objetiva de la corrupción en ámbitos específicos, hasta la fecha no hay un indicador que

---

<sup>25</sup> BID (2017). Propuesta de Préstamo. Paraguay Productivo: Transparencia y Financiamiento (PR-L1144).

<sup>26</sup> Los principales factores son: Mejora de marco legal de protección a los acreedores; Fortalecimiento de las instituciones para el financiamiento a largo plazo; y, Fortalecimiento de las instituciones para préstamos a MIPYMEs y nuevos emprendimientos.

<sup>27</sup> María Soledad Martínez Peria y Sergio L. Schmukler (2017). [Understanding the Use of Long-term Finance in Developing Economies. IMF Working Paper. Volume 2017: Issue 096.](#)

<sup>28</sup> Carmen Pagés, ed. (2010). [La Era de la Productividad. Como transformar las economías desde sus cimientos. Banco Interamericano de Desarrollo.](#)

<sup>29</sup> Eduardo Lora (2010). [La productividad es una cuestión de Crédito. América Economía.](#)

<sup>30</sup> Banco Mundial, [World Development Indicators.](#)

mida niveles nacionales de corrupción objetivos de forma directa y exhaustiva”<sup>31</sup> (Transparencia Internacional, 2021). Por lo tanto, es el instrumento adecuado y posee criterios metodológicos sólidos y es la principal referencia que se posee a nivel internacional de medición de la corrupción.

- 2.18 Respecto al segundo objetivo específico de Mejorar el Funcionamiento del Sistema Financiero, al inicio de la operación se propusieron dos indicadores: el primero, es el Crédito del sistema bancario como porcentaje del PIB y el segundo, el Índice de Regulación del Mercado de Valores. La pertinencia y lógica de la selección de los indicadores al inicio de la operación, es adecuada, ya que se consideran un indicador para el sistema bancario, (que en el caso de Paraguay representa el más del 80% de los créditos de todo el sistema financiero) y un indicador del mercado de valores, los cuales capturan en conjunto, el aporte al crecimiento económico mediante la estabilidad del sistema y la posibilidad de atraer financiamiento creciente de largo plazo tanto por créditos como por la emisión de acciones y/o bonos para empresas que cotizan en bolsa.
- 2.19 En el caso del Crédito del Sistema Bancario como Porcentaje del PIB, hubo problemas con la información provista en la propuesta de préstamo. No se pudo identificar de donde se obtuvieron los valores incorporados en esta propuesta, los cuales no corresponden a los datos publicados<sup>32</sup> o en fuentes alternativas.
- 2.20 Para resolver esta situación, se calculó el incremento operado en los valores publicados actualmente en la fuente definida (19,37%) que surge como resultado de dividir el valor al cierre -49,3%- sobre el valor al inicio -41,3%- y se le aplicó este cambio porcentual al valor de línea de base en la matriz de resultados en aprobación -52,9%- para lograr el valor final alcanzado (para mantener consistencia con la meta de la propuesta de préstamo).
- 2.21 En referencia al Índice de Regulación del Mercado de Valores, el mismo, desafortunadamente, dejó de calcularse en 2017<sup>33</sup>. Los indicadores utilizados incorporados en la nueva metodología no son equiparables y, por lo tanto, tampoco comparables, por lo cual, para la evaluación de la operación, se ha propuesto un nuevo indicador.
- 2.22 El indicador propuesto, -Emisiones Primarias negociadas en la Bolsa de Valores de Asunción como % del PIB-, se identificó a partir del mismo concepto utilizado para el indicador del sistema bancario, en el cual se concibe como buen funcionamiento del sistema bancario al hecho de que se otorguen cantidades crecientes de financiamiento<sup>34</sup>. En este sentido, la propuesta refleja la importancia en el PIB del financiamiento recibido por las empresas a través de la bolsa de valores, a partir de las mejores condiciones que ésta ofrece a inversores y empresas participantes como resultado de las normativas implementadas. El cálculo de los valores a alcanzar (meta) se basó en la misma proyección definida para el indicador de evolución del crédito bancario al sector privado. Para lo cual se toma como línea de base el valor monetario acumulado en moneda local de las

---

<sup>31</sup> [Transparencia Internacional. 2020. Índice de Percepción de la Corrupción 2020.](#)

<sup>32</sup> Los datos se pueden obtener en la siguiente dirección: [World Development Indicators | DataBank \(worldbank.org\)](#). El nombre del indicador es: *Domestic credit to private sector (% of GDP)* (FS.AST.PRVT.GD.ZS)

<sup>33</sup> De hecho, aparece por última vez en la página 235 del [Global Competitiveness Report 2017-2018](#) del Foro Económico Mundial, con datos del 2016. Los nuevos valores del pilar donde se incluía este indicador (*Financial System, antes Financial Market Development*) se pueden encontrar en la página 457 del [Global Competitiveness Report 2018](#) y siguientes.

<sup>34</sup> Serge Jeanneau y Tovar, Camilo E. (2010) Implicaciones de los mercados de bonos en moneda local para la estabilidad financiera: un resumen de los riesgos. BIS Papers 36.

emisiones primarias negociadas en la bolsa de valores durante 2016 (0,79%). A este valor se aplica el crecimiento del 3%, el cual se había estipulado para el indicador de crédito del sistema bancario (0,81%).

- 2.23 Para el indicador del componente de Mejora del Marco legal e Institucional del Financiamiento a largo plazo se presenta el Índice de Fortaleza de los Derechos Legales, calculado por *Doing Business* del Banco Mundial que busca medir el incentivo al crédito mediante la protección a deudores y acreedores mediante leyes para el manejo del colateral. También considera la protección existente en el país para los proveedores de préstamos con garantías reales, mediante leyes de quiebra.
- 2.24 El mencionado índice puede ser considerado como un indicador adecuado del marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo en un país. Porque con derechos protegidos los prestatarios y prestamistas tienen incentivos a participar activamente del mercado de préstamos a largo plazo.
- 2.25 El siguiente cuadro reproduce la Matriz de Resultados, con los cambios propuestos a los mencionados índices.

**Tabla 1. Matriz de Resultados<sup>35</sup>**

Indicadores	Aprobación			Plan Inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unid. Med.	Línea de Base (2016)	Meta Final EOP (P)	Unid. Med.	Línea de Base (2016)	Meta Final EOP (P)	Unid. Med.	Línea de Base (2016)	Meta Final EOP (A)	
<b>Objetivo General: Mejorar la productividad de la economía paraguaya</b>										
Crecimiento del PIB real (promedio 2017-2021)	%	3,6	4	%	3,6	4	%	3,6	2,3	Se esperaba, de acuerdo con la lógica vertical, que las reformas contribuyeran al crecimiento promedio del PIB real en el largo plazo. Nota: La línea de base corresponde a las proyecciones realizadas por el FMI para el período 2017-2022. El valor meta corresponde a la contribución esperada por el programa versus esta proyección. La medición de este indicador es anual <sup>36</sup> . Fuente: <i>World Economic Outlook FMI</i> .
<b>Objetivo Especifico #1: Fortalecer la Transparencia</b>										
Índice sobre Percepción de la Corrupción	Índice	30	32	Índice	30	32	Índice	30	28	El índice mide la percepción sobre el nivel de corrupción, basados en encuestas y evaluaciones para cada país. Un mayor valor significa menores niveles de corrupción percibidos. La

<sup>35</sup> Durante Abril 2022 y como resultado de la preparación del PCR, se introdujeron cambios en la matriz de resultados de Convergencia para reflejar las situaciones descritas en 2.17 a 2.20.

<sup>36</sup> La validez de la línea de base del indicador y sus proyecciones, se basan en los resultados del Informe de Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IMAC) elaborado por el Banco y vigente al momento del desembolso. Este había sido aprobado por el Economista jefe del Banco en mayo 2019 y estaba vigente hasta noviembre 2019. Al respecto, el mismo no había incluido, a la fecha de su aprobación, los efectos relacionados con la sequía del año 2019 y los posteriores de la pandemia (ambos causantes de la caída en los resultados del PIB del país). Ver desarrollo en Análisis Contrafactual en ¶2.32.

										medición de este índice es anual. Fuente: Transparencia Internacional
<b>Objetivo Específico #2: Mejorar el Funcionamiento del Sistema Financiero</b>										
Crédito bancario al sector privado como % del PIB		52,9	54,5	%	52,9	54,5	%	52,9	63,15	El indicador mide la profundidad del sector bancario y su capacidad para proveer crédito al sector privado. La medición de este indicador es anual. Ver detalles sobre cálculo en párrafo ¶2.17y ¶2.18 Fuente: <i>World Development Indicators</i>
Índice de la Regulación del Mercado de Valores	Índice	4,82	4,9	Índice	4,82	4,9	Índice	-	-	Se reemplazó el indicador por no calcularse más en las mediciones posteriores de la fuente de su origen.
Emisiones Primarias en la Bolsa de Valores (BVPASA)	%	-	-	-	-	-	%	0,79	1.31	Ei indicador se construye utilizando el valor total de las emisiones primarias negociadas en la bolsa de valores y se divide por el valor del PIB corriente proveído por el BCP en el Anexo del Informe Económico mensual. Ambas variables para el mismo año. Ver detalles sobre el cálculo de la meta (0,81%) en párrafo ¶2.20. Fuente: BVPASA / BCP.
<b>Objetivo Específico #3: Mejorar el Marco Legal e Institucional del Financiamiento a Largo Plazo</b>										
Índice de fortaleza de los derechos legales	Índice	2	2,4	Índice	2	2,4	Índice	2	1	El índice de fortaleza de los derechos legales mide el grado en que las leyes de garantías mobiliarias y de quiebra protegen los derechos de prestatarios y prestamistas, facilitando así los préstamos. Fuente: <i>World Bank Doing Business</i> .

## II.2 Efectividad

### a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

- 2.26 El Programa Paraguay Productivo: Transparencia y Financiamiento tenía como objetivo general mejorar la productividad de la economía paraguaya a través de los siguientes objetivos específicos: (i) fortalecer la transparencia; (ii) mejorar el funcionamiento del sistema financiero; y (iii) mejorar el marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo.
- 2.27 Para el análisis del PCR, y tal como se ha explicado en ¶2.7, se considera un objetivo general (mejorar la productividad) y los siguientes objetivos específicos: (i) fortalecimiento de la transparencia; (ii) mejora del funcionamiento del sistema financiero; y (iii) mejora del marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo.

## b. Resultados Alcanzados

2.28 La base de la evaluación es la Matriz de Resultados a partir de los indicadores incluidos desde la aprobación e indicadores o ajustes realizados a los mismos durante la fase de ejecución y cierre. Los resultados alcanzados para cada uno objetivos específicos del programa se incluyen en la Tabla 2.

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Resultado/ Indicador	Unidad de medida	Valor línea base	Año línea base	Metas y logros alcanzados		% Logro	Medios de Verificación
<b>Objetivo General: Mejorar la productividad de la economía paraguaya</b>							
Crecimiento del PIB real (promedio 2017-2021)	%	3,6	2016	P	4,0	0%	<i>World Economic Outlook FMI.</i>
				P(a)	4,0		
				A <sup>37</sup>	2,3		
<b>Objetivo Específico 1: Fortalecer la Transparencia</b>							
Índice sobre Percepción de la Corrupción <sup>38</sup>	Índice	30	2016	P	32	0%	Transparencia Internacional
				P(a)	32		
				A <sup>39</sup>	28		
<b>Objetivo Específico 2: Mejorar el Funcionamiento del sistema financiero</b>							
Crédito bancario al sector privado como % del PIB	%	52,9	2016	P	54,5	100%	<i>World Development Indicators<sup>40</sup></i>
				P(a)	54,5		
				A	63,0		
Emisiones Primarias en la Bolsa de Valores (BVPASA), como % del PIB	%	0,79	2016	P	0,81	100%	Datos de la BVPASA/BCP
				P(a)	0,81		
				A	1,31		
<b>Objetivo Específico 3: Mejorar el Marco Legal e institucional del financiamiento a largo plazo</b>							
Índice de fortaleza de los derechos legales	Índice	2	2016	P	2,4	0%	<i>World Bank: Doing Business</i>
				P(a)	2,4		
				A <sup>41</sup>	1		

Donde: P = Start-Up Plan; P (a) = Revised Annual Target; A = Actual.

## c. Análisis contrafactual

- 2.29 No se cuenta, hasta la fecha, con una evaluación de impacto que pueda determinar, de manera específica, el grado de atribución del programa sobre la productividad de la economía paraguaya a partir de la trayectoria del indicador de crecimiento del PIB aislando los efectos negativos macroeconómicos que han impactado al país durante el período analizado. Sin embargo, existen elementos a destacar que indicarían una correlación efectiva entre los efectos positivos del programa y los resultados obtenidos.
- 2.30 En este sentido, es necesario dividir el análisis en lo que hace a los objetivos específicos y los resultados alcanzados, con respecto al del objetivo general.
- 2.31 En relación con el primer objetivo específico, dadas las características metodológicas de construcción (percepción) del índice sobre Percepción de la Corrupción, los valores alcanzados, que indicarían una peor situación que al inicio, podrían deberse, por lo menos con una aproximación de corto plazo, a que la mayor transparencia generada por las

<sup>37</sup> [Transparency International, 2020 Corruption Perceptions Index, Paraguay.](#)

<sup>38</sup> Índice de Percepción de la Corrupción: Año: 2017=29; Año 2018=29; Año 2019=28

<sup>39</sup> [Transparency International, 2020 Corruption Perceptions Index, Paraguay.](#)

<sup>40</sup> [The World Bank, DataBank - World Development Indicators.](#)

<sup>41</sup> Índice de fortaleza de derechos legales: Año 2017=2; Año 2018=1; Año 2019=1.

- medidas instrumentadas, hayan dado como resultado el conocimiento de una mayor cantidad de situaciones de corrupción que, hasta ese momento, se mantenían ocultas<sup>42</sup>.
- 2.32 En lo relativo al segundo objetivo y sus indicadores (Crédito bancario al sector privado como porcentaje del PIB y las Emisiones primarias en la bolsa de valores como porcentaje del PIB) es posible atribuir los resultados alcanzados a las medidas instrumentadas por el programa que permitieron que el nivel de crédito se siguiera incrementando durante los años 2019 y fundamentalmente 2020, a partir de las intervenciones coordinadas por el Comité de Estabilidad Financiera y el uso intensivo del Fondo de Garantías de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (FOGAPY).
- 2.33 Estas medidas, proveyeron el incentivo adecuado a las entidades bancarias para que siguieran operando con “casi” normalidad, a pesar de las condiciones extremas en que la economía se encontraba. Por lo cual, es totalmente lógico pensar que sin un esquema como el Comité de Estabilidad Financiera (CEF) y el FOGAPY, las entidades financieras hubiesen actuado con mayor cautela, y ante la gran incertidumbre creada por la Pandemia del COVID-19, hubiesen reducido sus préstamos e incrementado su liquidez para minimizar cualquier riesgo.
- 2.34 Con respecto al tercer objetivo específico destaca que, en el periodo analizado, no existió ningún cambio con respecto a las leyes mobiliarias, de quiebras, u otras relacionadas con la preservación de los derechos de los acreedores e inversores que hayan mejorado o empeorado la situación inicial por lo cual, es entendible que no se haya podido alcanzar el objetivo previsto. Dicho esto, no es entendible que, si bien el valor al cierre del programa ha sido el mismo durante los años intermedios (2017-2019), haya existido una caída desde su línea de base lo cual podría asociarse a algún problema en la medición<sup>43</sup>. Por otra parte, el mercado generó mejores condiciones para los acreedores ante la eventual ejecución de las garantías, mediante la incorporación de las garantías a fideicomisos de garantía<sup>44</sup> pero estas mejoras requieren de un mayor tiempo para impactar en la percepción general.
- 2.35 En lo que hace al objetivo general, al momento de la aprobación del programa fue identificado un escenario contrafactual (las proyecciones de crecimiento del PIB indicadas por el FMI definían una tasa media del 3,8% anual) que se consideraba como apropiado para luego compararlas con el resultado alcanzado a partir del conjunto de medidas que se implementarían en el PBL.
- 2.36 El crecimiento promedio del PIB, para el periodo 2017-2021, fue del 2,3%<sup>45</sup> inferior a la meta a alcanzar. Sin embargo, es importante considerar que la economía paraguaya sufrió,

---

<sup>42</sup> La hipótesis más coherente que ha sido evaluada es que la mayor transparencia hace que inicialmente aumente la percepción de la corrupción (dado que sin transparencia no se conocían los hechos) y, por lo tanto, las personas consideren que existe mayor corrupción, aun cuando no existió un cambio en la misma. Por el contrario, luego de esta situación inicial, la misma transparencia daría como resultado la necesidad de limitar estas acciones del pasado y, en tal sentido, una menor cantidad de situaciones negativas ayudarían a mejorar la percepción general sobre la corrupción. Ver hallazgos y recomendaciones.

<sup>43</sup> El *Doing Business*, adicionalmente, se ha dejado de publicar desde 2019 a partir de una serie de problemas relacionados con la forma y la metodología con la cual se determinan sus datos.

<sup>44</sup> Esta figura mejora las condiciones relativas a las ejecuciones hipotecarias (las cuales son complicadas y costosas en la legislación paraguaya) por un mandato fiduciario que, además de acelerar sustancialmente la ejecución del bien fideicomitado, asegura, para el propio deudor, una mejor condición de valuación final de su propiedad.

<sup>45</sup> Adicionalmente, la proyección de crecimiento anual promedio para el periodo 2021-2025, de acuerdo con el *World Economic Outlook*, del FMI, es de 3,8%. Este valor es superior a las proyecciones de crecimiento de la región de América Latina y el Caribe, que es de 3,1% anual.

durante 2019 y 2020 fuertes choques negativos externos e internos. El 2019, fue un año en el que el Paraguay tuvo que afrontar lo que muchos economistas llaman “una tormenta perfecta”. A nivel externo, una desaceleración económica mundial y regional redujo el precio de sus principales *commodities* de exportación sumado a un menor comercio fronterizo con Brasil y Argentina. A estos shocks externos, se le sumó una fuerte sequía, que redujo la producción de soja en un 17% y la producción de energía hidroeléctrica en un 8%, lo cual se tradujo en una leve caída del PIB del 0,40%. Cuando la economía empezaba a recuperarse (primer trimestre del 2020) el impacto de la pandemia COVID-19, generó que el PIB, al cierre de 2020, se contrajera nuevamente en 0,57% gracias a una serie de medidas fiscales y de política monetaria.

- 2.37 Si bien estos resultados son negativos, consideramos que, sin las medidas instrumentadas por el programa, la caída del PIB en los años críticos de 2019 (-0,40%) y 2020 (-0,57%)<sup>46</sup> hubiese sido mayor si se tienen en cuenta que el promedio de la caída en Latinoamérica fue del 6,8% o países que también tienen una estructura de ingresos con fuerte presencia de agronegocios como son los casos de Argentina (9,9%) y Brasil (3,9%).
- 2.38 Dos medidas de las instrumentadas en el PBL han sido claves al respecto. La primera, se refiere al CEF, que se creó con el objetivo de evaluar y seguir los eventuales riesgos que puedan afectar a la estabilidad financiera y tuvo un rol protagónico durante la crisis del COVID-19 permitiendo la aplicación oportuna y coordinada de las medidas del sector financiero nacional para enfrentar la crisis económica asociada a la pandemia. De esta manera, las resoluciones y modificaciones normativas aplicadas a los bancos, cooperativas, compañías de seguros y entidades del mercado de valores tuvieron la correspondiente sincronización que facilitó la reducción de los efectos negativos en el sector financiero y en toda la economía<sup>47</sup>.
- 2.39 La segunda de ellas fue la creación del FOGAPY que se convirtió en otro de los factores clave para evitar una mayor caída del PIB, al emitir, en total, unas 27.571 garantías<sup>48</sup> por un valor de aproximadamente US\$458 millones, para empresas, fundamentalmente MiPyMEs, con 168.817 empleados y con un horizonte de mediano plazo para hacer frente al impacto de la pandemia en sus activos y su fuerza de trabajo<sup>49</sup>. Su uso y el trabajo del CEF lograron complementar las políticas contracíclicas desde el punto de vista económico y fiscal implementadas por el gobierno nacional, permitiendo una menor caída del PIB.
- 2.40 Lo indicado en los apartados anteriores, permite inferir la importancia de la presente operación PBL y del impacto positivo que la misma tuvo para el mejor funcionamiento del sistema financiero y del marco legal e institucional del financiamiento a largo plazo. En el

---

<sup>46</sup> Anexo del Informe Económico del BCP. Varios números.

<sup>47</sup> Para lo cual se estableció un mecanismo de intercambio de información entre las diversas instituciones reguladoras y supervisoras del sector financiero, en el ámbito de sus respectivas facultades legales, así como aconsejar y coordinar la adopción de medidas acorde a las necesidades prevalecientes y fortalecer el marco interinstitucional encargado de salvaguardar el normal funcionamiento del sector financiero y de afianzar la estabilidad financiera.

<sup>48</sup> [Reporte Garantías Vigentes Fogapy](#) – Noviembre 2021.

<sup>49</sup> El FOGAPY fue uno de los instrumentos elegidos para reforzar y mantener la provisión de crédito a todo el aparato productivo y de servicios de las MiPyMEs y lograr que la caída en el empleo y la actividad económica fuera, a la luz de las comparaciones con el resto de la región limitada permitiendo que estas empresas pudieran mantener una capacidad de activos intangibles (representados por su personal calificado) que permitió una rápida recuperación post-pandemia y que, de otra forma, hubiera generado altos costos de nuevos entrenamientos.

Anexo 2 se detallan las leyes y normativas que han sido incorporadas al cuerpo legal institucional del país como parte de la presente operación PBL.

- 2.41 Finalmente, con base en los apartados anteriores, **podemos afirmar que el programa tuvo un efecto positivo para evitar una mayor caída del PIB apoyado por las medidas incorporadas en los diferentes componentes. Esta afirmación se hace considerando que en la región, Paraguay fue el país de menor caída en su PIB.** De hecho, durante 2021, la actividad económica se recuperó y el Banco Central de Paraguay (BCP) indicó que el crecimiento fue del 5%, lo cual muestra un crecimiento mayor, en proporción, a las recuperaciones del resto de los países de ALC que, en general, han generado crecimientos equivalentes a recuperar las caídas operadas durante la pandemia.

#### d. Resultados no anticipados

- 2.42 No se han generado resultados imprevistos en el marco de la ejecución del programa.

### II.3 Sostenibilidad

#### a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.43 En la propuesta de préstamo se identificó como único riesgo (de tipo medio) a la continuidad de las medidas adoptadas en este programa, debido a la realización de elecciones en el año 2018 y un posible cambio de autoridades y de política. Se consideró como factor mitigante el hecho que las reformas propuestas se encontraban alineadas con los objetivos del PND 2030 y con las líneas de acción acordadas en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción, sancionado mediante el Decreto No. 4900 del 15 febrero 2016.
- 2.44 Las medidas propuestas fueron consultadas con el sector privado a través de diferentes canales y procedimientos establecidos en el marco regulatorio y de políticas del país y apoyadas técnica y financieramente (con recursos de cooperación técnica) por parte del Banco y de otros organismos internacionales (Banco Mundial<sup>50</sup> y FMI<sup>51</sup>) y se encontraban incluidas como parte del plan de trabajo con el país por parte de tales organismos. Finalmente, para asegurar la sostenibilidad fiscal, las reformas propuestas por el programa se diseñaron para proveer beneficios y no ser onerosas para las finanzas públicas.
- 2.45 El principal riesgo para la continuidad no se ha materializado y casi todos los componentes inicialmente propuestos como integrantes del PBL se hallan en pleno funcionamiento. Del total de normativas presentadas, sólo dos leyes fueron retiradas por el Poder Ejecutivo por presiones ciudadanas y una tercera se encuentra archivada sine die en el Congreso. Sin embargo, el Ejecutivo ha expresado su voluntad de volver a presentarlos en el futuro. Estos proyectos legislativos fueron los de modernización y fortalecimiento del régimen de

---

<sup>50</sup> El Banco Mundial ha incorporado en su estrategia un eje de Estado de derecho, instituciones responsables y entorno empresarial. Con el cual busca promover la confianza en las instituciones públicas haciéndolas más transparentes y responsables, reduciendo la corrupción y continuando la modernización del entorno empresarial son fundamentales para el desafío del desarrollo.

<sup>51</sup> Las Misiones de Consulta del Art. IV del FMI en los años 2019 y 2020 han indicado la importancia de mejorar la gobernanza, el clima de negocios y mejorar el capital humano.

insolvencia, el de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y la Ley de Garantías Mobiliarias, respectivamente.

- 2.46 Para fortalecer la transparencia (objetivo específico (i)), el país ha continuado una agenda de intervenciones tendientes a lograr alcanzar la mejora de los valores de los indicadores no alcanzados por el programa. Así, por ejemplo, el 9 de diciembre de 2020, el Poder Ejecutivo, emitió el decreto 4458, por el cual se dispone la implementación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción (PNI 2021-2025) correspondiente al período fiscal comprendido entre los ejercicios 2021 y 2025. Este ha sido un hito importante para institucionalizar las acciones de integridad y disminuir la corrupción.
- 2.47 Por otra parte, la mayoría de los cuerpos normativos (diez en total) propuestos por el programa, se hallan plenamente operativos. De hecho, las medidas para fortalecer las capacidades de la AFD fueron la base para la promulgación de la Ley que modifica su estatuto y amplía sus capacidades (Ley No. 6769/2021) además de otras normativas tendientes a potenciar la transparencia y la reducción de la corrupción en su conjunto<sup>52</sup>.
- 2.48 Los resultados alcanzados por el Programa relacionados con el incremento del crédito a largo plazo para PyMEs (derivado de los objetivos específicos (ii) y (iii)) e instrumentados, entre otros, a través de las medidas implementadas en el mismo (ver ¶2.30y ¶2.31) se consideran sostenibles en el mediano y largo plazo.
- 2.49 Ambas medidas, más allá de su éxito en la reciente pandemia Covid19 al constituirse en herramientas de política pública que facilitaron el proceso de recuperación y la vuelta a la normalidad, luego de las disrupciones a los procesos productivos y la cadena de suministros generados por las restricciones impuestas por los gobiernos para hacerle frente, han sido percibidas de manera positiva para su uso normal. De hecho, el FOGAPY ha incrementado sustancialmente la cantidad de operaciones a partir de una revisión de sus políticas para su adaptación a las necesidades del mercado lo cual asegura, también su uso más allá de la crisis como factor de apoyo al incremento del crédito.
- 2.50 En función de los comentarios desarrollados, y entendiendo que el programa buscaba asegurar una corriente sostenible de crédito a largo plazo (para inversión y mejora final de la productividad) se puede considerar que la sostenibilidad de los resultados alcanzados no está en riesgo y se considera, desde el punto de vista de la administración, satisfactoria.

#### **b. Salvaguardas ambientales y sociales**

- 2.51 Según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), esta operación no requiere clasificación. Las reformas propuestas no generaron impactos ambientales ni sociales negativos. El programa no ha financiado componentes de infraestructura ni obra civil, por

---

<sup>52</sup> Ver PR-L1177 – Programa de Apoyo a la Transformación del Estado, aprobado en enero 2022. Adicionalmente, el Banco ha seguido potenciando la agenda de transparencia e integridad del país mediante apoyo técnico vía cooperaciones técnicas: Apoyo a la Estrategia de Transparencia del Paraguay, ([ATN/AA-16580-PR](#)) Fortalecimiento de la Agenda de Integridad del Paraguay, ([ATN/OC-17502-PR](#)) Innovaciones para Mejorar la Transparencia y la Eficiencia en los Sistemas de Inversión Pública IV, ([ATN/OC-18047-RG](#)) y operaciones de préstamo : Programa de Apoyo a la Agenda de Transparencia ([4866/OC-PR](#) y [5244/OC-PR](#)). También en el apoyo al FOGAPY mediante el programa [PR-L1081-2](#) que permitió su fondeo original.

lo que esta operación no tuvo efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

### III. CRITERIOS NO CENTRALES

#### III.1 Desempeño del Banco

- 3.1 El Banco ha sido parte del apoyo previo a la preparación del programa mediante asistencia técnica de soporte y también en el apoyo posterior para facilitar la continuidad y sostenibilidad de las medidas de política propuestas.
- 3.2 El conjunto de operaciones de Cooperación Técnica y préstamos de inversión apoyó no solamente la calidad de nuevas leyes y reglamentaciones necesarias para apoyar el incremento de productividad y modernización de la economía paraguaya, sino que demostró el apoyo continuo y compromiso del Banco hacia el país y mejoró la continuidad del diálogo entre el Banco y autoridades nacionales (de hecho, el Banco es la entidad multilateral que otorga mayor financiamiento y apoyo al país).
- 3.3 Tal vez para dar un mayor apoyo al proceso de cumplimiento del prestatario de los compromisos asumidos, el Banco podría haber proporcionado asistencia para fortalecer la capacidad institucional del prestatario para comunicar mejor al Congreso y a la ciudadanía respecto a los beneficios potenciales de los proyectos de leyes que tuvieron que ser retiradas del Congreso.

#### III.2 Desempeño del Prestatario

- 3.4 El Prestatario cumplió a cabalidad la totalidad de las medidas de política contenidas en la matriz de políticas. Esto significa un alto nivel de cumplimiento con los acuerdos logrados durante las etapas de preparación de ambos tramos de la operación. Un elemento que no se refiere directamente a la relación con el banco, pero que pudo haber sido importante para que se implementen las medidas del programa y así obtener potencialmente mejores condiciones para la economía paraguaya, se refiere a la posible creación de un equipo que mantenga una fluida comunicación con el Congreso. Esto, eventualmente hubiese logrado que todos los proyectos de leyes presentados pudieran ser aprobados por el Congreso.

### IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

#### IV.1 Dimensiones 1 a 5

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnica Sectorial</b>	
<b>Hallazgo 1:</b> El Fortalecimiento de la Transparencia es una medida correcta que apoya a reducir la corrupción, pero puede no ser suficiente para ello. Lo podemos ver como una condición necesaria para reducir la corrupción, pero no siempre suficiente.	<b>Recomendación 1:</b> Se propone para programas futuros complementar la Transparencia con otros elementos adicionales para lograr mejores resultados en materia de reducción de la corrupción. Como, por ejemplo, las medidas o políticas que apoyen la rendición de cuentas, la reducción de la impunidad, el aprovechamiento de las TICs que faciliten conocer cómo se gastan los recursos

	<p>públicos, como acceder a los servicios públicos, la realización de mayor cantidad de trámites en línea, posibilidades de acceder a vender al estado de manera competitiva y sin gestores o intermediarios innecesarios.</p>
<p><b>Hallazgo 2:</b> Una estrategia clara de posicionamiento, coordinación y comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo es clave para el logro de apoyo para las políticas planteadas. Las condiciones coyunturales y el contexto para su debate y entendimiento no permitieron, con posterioridad a su presentación, garantizar el adecuado tratamiento de algunas leyes. De hecho, dos medidas de este tipo contenidas en el programa, requieren una nueva instancia de discusión y debate para su oportuna presentación y tratamiento y una ha sido archivada sine die por el propio Congreso.</p>	<p><b>Recomendación 2:</b> Poseer una clara estrategia de posicionamiento y comunicación de las políticas a ser propuestas por parte del Organismo Ejecutor que impliquen leyes cuya presentación y/o tratamiento y/o aprobación sea necesario y que puedan tener elementos en su contenido pasibles de no ser adecuadamente entendidos por la sociedad o los dolientes de estas. En este sentido, se deben asegurar los recursos de asistencia técnica que permitan identificar, diseñar, desarrollar e instrumentar esta estrategia con acciones concretas orientadas a su entendimiento y comprensión tanto por la sociedad como por el Legislativo.</p>
<p><b>Hallazgo 3:</b> Algunos indicadores usados en la matriz de resultados no han sido adecuados para reflejar los resultados obtenidos por la operación. Por ejemplo, en el caso del utilizado para medir la corrupción, se ha optado por un índice cuyo valor se basa en la percepción de la gente lo cual importa un proceso más largo en el tiempo para verificar su evolución positiva unido a una adecuada campaña de comunicación efectiva.</p> <p>Por otro lado, y si bien ha sido el resultado de una situación no prevista (la suspensión de la medición y publicación del Índice de Regulación del Mercado de Valores) entendemos que el usado para su reemplazo representa de una manera más precisa el objetivo final de los cambios de política buscados en el sentido de lograr incrementar la canalización de financiación a mediano y largo plazo para el sector productivo complementando a la intermediación financiera.</p>	<p><b>Recomendación 3:</b> Sería más adecuado el uso de indicadores que midan la cantidad de herramientas que ponen a disposición de la población la capacidad de evaluar los niveles de corrupción o, por el contrario, la transparencia de los actos públicos que podrían involucrar este tipo de prácticas prohibidas lo es más objetivo y permite evaluar claramente la voluntad concreta de parte del gobierno de transparentar su gestión. También, sería positivo incluir una iniciativa de comunicación permanente para lograr que la población acceda y use estas herramientas para así mejorar, en el tiempo, su percepción sobre la corrupción.</p> <p>Por el lado de estados cuyo cambio se puede medir de manera cuantitativa y que el mismo represente el objetivo buscado (en este caso incremento del financiamiento a mediano y largo plazo complementario a la intermediación financiera) el uso de un indicador representativo de esta meta final es más adecuado que el que sólo mediría las condiciones necesarias para que se dé este punto. Eventualmente, incluir ambos nos permitiría evaluar más adecuadamente la relación de pertinencia asociada a la instrumentación de la política pública y su relación con el crecimiento del mercado (ya que podría darse el caso que el indicador de mejorar legal no se modifique o se modifique en una medida</p>

	<p>que tal vez no explique el incremento relacionado con el mercado de valores y entonces la evaluación podría inclusive determinar si el diagnóstico fue correcto.</p>
--	---

## V. ANEXOS

### V.1 Productos

Outputs	Unit of Measure	Baseline value	Baseline year	Targets and Actual achievement	% Achieved	Means of verification
<b>COMPONENTE II: FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA</b>						
<b>a. Fortalecer la integridad y la gobernanza de las instituciones y empresas públicas</b>						
Tramo1: Instrumento de monitoreo de la implementación de la Ley 5282/14 de "Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental aprobado.	Resolución publicada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Resolución del Ministerio de Justicia N° 319 del 10 de mayo de 2017.
Tramo 2: Instrumento de monitoreo de la implementación de la Ley 5282/14 de "libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental implementado.	Informe de avance.	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Informe del Ministerio de Justicia del avance en la implementación del monitoreo de la Ley.
Tramo 1: Borrador de anteproyecto de Ley de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas elaborado.	Borrador de Proyecto de ley elaborado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Borrador de Proyecto de Ley de Gobierno Corporativo para las Empresas Públicas.
Tramo 2: Ley de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas presentada al Congreso <sup>53</sup> .	Ley presentada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Presentación al Congreso del Proyecto de Ley de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.
Tramo 1: Proyecto de Ley que elimina acciones al portador presentado al congreso.	Ley presentada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Nota del MH a la cual se adjunta copia del Mensaje del Poder Ejecutivo remitiendo el Proyecto de Ley al Congreso, y adjuntando dicho Proyecto.
Tramo 2: Ley que elimina acciones al portador promulgada y publicada.	Ley publicada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Ley que elimina las acciones al portador publicada en la Gaceta Oficial.
<b>COMPONENTE III: MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO</b>						
<b>a. Mejora de la regulación microprudencial</b>						
Tramo 1: Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito modificada.	Ley publicada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Ley General de Bancos Financieras y Otras Entidades de Crédito publicada en la Gaceta Oficial.
Tramo 2: Normativa en materia de riesgo de mercado,	Normativa aprobada por el	0	2016	P = 1 P(a) = 1	100%	Normativa de riesgo de mercado, riesgo de liquidez, riesgo operativo y riesgo de conglomerados aprobada

<sup>53</sup> El 9 de mayo de 2019 el Ejecutivo retiró del Congreso el Proyecto de Ley de Gobierno Corporativo de Empresas Públicas, presentado.

conglomerados, riesgo de liquidez y riesgo operativo en vigor.	Banco Central			A = 1		por el Directorio del Banco Central de Paraguay (BCP).
Tramo 1: Carta orgánica del Banco Central modificada.	Ley del BCP presentada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Nota del MH, se adjunta el Mensaje del Poder Ejecutivo con el Proyecto de Ley remitido al Congreso, y copia del Proyecto.
Tramo 2: Ley de Carta Orgánica del BCP promulgada y publicada.	Ley publicada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Ley de Carta Orgánica del BCP publicada en la Gaceta Oficial.
Tramo 1: Ley que regula el mercado de capitales promulgada y publicada.	Ley publicada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Publicación de la Ley de Mercados de Valores en la Gaceta Oficial.
Tramo 2: Reglamento de la Ley que regula el mercado de capitales.	Informe desarrollado y aprobado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Reglamento aprobado por la CNV.
Tramo 1: Borrador de Propuesta de Comité de Estabilidad Financiera elaborado.	Borrador elaborado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Borrador de Propuesta elaborado por el BCP.
Tramo 2: Comité de Estabilidad Financiera en funcionamiento.	Decreto de aprobación	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Decreto que aprueba y dispone el funcionamiento del Comité de Estabilidad Financiera aprobado por el Ministerio de Hacienda.
Tramo 1: Diagnóstico sobre las necesidades de datos para el acceso a servicios financieros de las empresas desglosado por género preparado.	Borrador de diagnóstico elaborado.	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Nota del BCP a la cual se adjunta el borrador de diagnóstico.
Tramo 2: Estrategia para la mejora de la inclusión de la perspectiva de género en el sector financiero desarrollada.	Estrategia aprobada.	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Estrategia para la mejora de la perspectiva de género aprobada por parte de la Superintendencia de Bancos del BCP.

#### **COMPONENTE IV: MEJORA DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO**

##### **a. Mejora de marco legal de protección a los acreedores**

Tramo 1: Borrador de anteproyecto de Ley de Garantías Mobiliarias elaborado.	Borrador elaborado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Borrador de Proyecto de Ley de Garantías Mobiliarias elaborado por el MH.
Tramo 2: Ley de Garantías Mobiliarias presentada al Congreso. <sup>54</sup>	Ley presentada	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Copia del Mensaje del Poder Ejecutivo remitiendo el Proyecto de Ley al Congreso, y adjuntando dicho proyecto.
Tramo 1: Borrador de propuesta de modernización y	Borrador elaborado	0	2016	P = 1 P(a) = 1	100%	Borrador de proyecto de ley elaborada por el MH.

<sup>54</sup> El tratamiento del Proyecto de Ley de Garantías Mobiliarias fue pospuesto Sine Die por el Congreso.

fortalecimiento del régimen de insolvencia de Paraguay elaborado.				A = 1		
Tramo 2: Proyecto de ley que moderniza y fortalece el régimen de insolvencia aprobado por parte del Equipo Económico Nacional <sup>55</sup> .	Borrador aprobado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Nota del MH a la cual se adjunta Acta de aprobación del EEN.

<b>b. Fortalecimiento de las instituciones para el financiamiento a largo plazo</b>						
Tramo 1: Borrador de plan de adecuación de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) a las mejores prácticas internacionales de estructuración como banca de desarrollo de segundo piso elaborado.	Borrador elaborado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Borrador de plan de reforma de AFD. De manera adicional, la AFD ha preparado un Proyecto de Ley de Reforma de la Carta Orgánica, para una mejor adecuación a los estándares internacionales.
Tramo 2: Informe final del Plan de Reforma de la AFD emitido.	Informe emitido	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Informe final emitido por la AFD sobre el plan de reforma de la AFD.
Tramo 1: Ley que establece una nueva Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento (BNF) publicada.	Ley publicada.	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Ley publicada en la Gaceta Oficial.
Tramo 2: Informe de avance de la implementación de nueva Carta Orgánica del BNF presentado.	Informe presentado	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Informe final presentado al BID por parte del BNF.

<b>c. Fortalecimiento de las instituciones para préstamos a PYME y nuevos emprendimientos</b>						
Tramo 1: Ley que establece el Fondo de garantía para financiamiento a MiPyME y su reglamentación promulgada y publicada.	Ley y reglamentación publicadas	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Ley publicada en la Gaceta Oficial y su reglamento.
Tramo 2: Fondo de garantía para financiamiento a MiPyME en funcionamiento.	Informe de AFD emitido	0	2016	P = 1 P(a) = 1 A = 1	100%	Informe final emitido por la AFD dando cuenta de la ejecución del fondo de garantía para el financiamiento de MiPyME.

Where: P = Start-Up Plan; P (a) = Revised Annual Target; A = Actual

<sup>55</sup> El Proyecto de Ley de “Resolución de la Insolvencia” fue rechazado por el Congreso Nacional, el 29 de octubre de 2020.

## V.2 Breve resumen del contenido de leyes y reglamentos considerados en el presente PBL

<p>Ley 5282/14 de "Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental"</p>	<p>La Ley N° 5282/14 busca que la ciudadanía pueda ejercer su derecho humano de acceder a la información, con lo cual logre un mejoramiento en su calidad de vida. Todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a divulgar la información dentro del marco de transparencia activa a través de sus sitios web. La ley establece como principio que la información debe estar sistematizada y disponible con el fin de que sea difundida en forma permanente a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a la ciudadanía. En cuanto a transparencia pasiva se prevé que los interesados puedan solicitar la información de manera verbal, escrita y a través de correo electrónico; las respuestas deben entregarse dentro del plazo de 15 días.</p>
<p>Ley de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas presentada al congreso</p>	<p>Este proyecto normativo incorpora una propuesta que tiene por objeto establecer un marco regulatorio común para las Empresas Públicas del Paraguay (EPs), lo que implicará una separación entre las funciones de dirección y gestión de las actividades propias del giro de las EPs, mejorando la eficiencia de ambos niveles de conducción, con un énfasis fundamental en la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas; además, tiene como propósito la implantación de buenas prácticas internacionales de gobierno corporativo en las EPs, a fin de fortalecer la gobernabilidad del Sistema General de Empresas Públicas de Paraguay, y adecuarlo a estándares internacionales.</p>
<p>Ley que elimina acciones al portador promulgada y publicada. Ley 5895/2017 Que establece reglas de transparencia en el régimen de sociedades constituidas por acciones.</p>	<p>Con el objeto de prevenir el lavado de dinero y la evasión impositiva mediante la utilización de sociedades por acciones, fue promulgada la presente ley. La ley modifica de pleno derecho las acciones al portador a acciones nominativas y otorga un plazo máximo de 24 meses contados desde la vigencia de la presente para realizar el canje de las acciones al portador por acciones nominativas ante el directorio de la sociedad. Realizado el cambio la sociedad, debe comunicar a la Abogacía del Tesoro. La inobservancia de las disposiciones referentes al canje de las acciones dentro del plazo dispuesto conlleva la suspensión de los derechos económicos que corresponden a los titulares de dichas acciones hasta tanto no se formalice la conversión. Adicionalmente, la ley dispone las siguientes sanciones a las sociedades que no cumplan con la obligación de convertir sus acciones al portador en nominativas hasta un 90% como mínimo dentro del plazo señalado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Multas que podrán variar entre 50 y 500 jornales mininos para actividades diversas no especificadas.</li><li>b) El bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaria de Estado de Tributación (SET).</li><li>c) No podrán operar con bancos, financieras, compañías de seguro, casas de cambio, sociedades y agencias de valores, cooperativas.</li></ul> <p>Finalmente, la ley dispone la obligación de comunicar la transferencia de acciones. El adquirente de acciones debe comunicar a la sociedad la transferencia indicando su nombre, cédula de identidad o RUC y domicilio dentro del plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de que se haya efectuado la transferencia. La sociedad está obligada a comunicar a la Abogacía del Tesoro la transferencia de acciones dentro del plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de que el adquirente o vendedor haya realizado la comunicación a la sociedad.</p> <p>Se excluye de las disposiciones referentes a la comunicación de la transferencia de acciones a las sociedades anónimas emisoras de valores de oferta pública que operan en el mercado de valores.</p>

Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito modificada. La Ley 5787/2016 De modernización y fortalecimiento de las normas que regulan el sistema financiero paraguayo.

La Ley de Modernización y Fortalecimiento de las Normas que Regulan el Funcionamiento del Sistema Financiero Paraguayo (Ley 5.787/16) modificó la ley de bancos de las siguientes formas claves:

- 1) Veto inicial para establecer entidades financieras. El Banco Central del Paraguay (BCP) puede rechazar solicitudes para constituir bancos y otras instituciones financieras cuando no esté plenamente satisfecho con la idoneidad del proyecto, el perfil de los directores, administradores o fiscalizadores, teniendo en cuenta el perfil de los accionistas y el origen de los fondos del capital social.
- 2) Transparencia respecto a los beneficiarios finales. El BCP puede solicitar información respecto a cualquier accionista de una entidad financiera, hasta el beneficiario final de una persona jurídica accionista.
- 3) Una prohibición de prestar servicios como presidente, director, gerente, contador o auditor de una entidad financiera para aquellos que: hayan sido condenados por crímenes intencionales, hubieren sido sancionados por entidades reguladoras y de supervisión financiera locales o internacionales por mal desempeño profesional o tengan un conflicto de interés que pueda afectar el correcto funcionamiento de la entidad. La Superintendencia de Bancos (SB) del BCP puede además exigir que los individuos que incurran una de estas infracciones mientras se encuentren ejerciendo alguno de dichos roles, renuncien a sus posiciones.
- 4) Hacer responsables al presidente y al directorio de entidades financieras por: aprobar operaciones y adoptar acuerdos que contravengan normas aplicables, no implementar políticas y procedimientos eficaces en materia de gestión de riesgos y gobierno corporativo, incumplir las instrucciones del BCP, no proporcionar información en tiempo y forma a la SB, no dar respuesta a las comunicaciones de la SB o del BCP, no adoptar medidas necesarias para garantizar una adecuada supervisión por un auditor externo e incumplir con las leyes aplicables o reglamentos. El BCP puede imponer sanciones ante estas conductas.
- 5) Levantamiento del secreto bancario cuando la información es solicitada por: el BCP y sus órganos de supervisión ejerciendo sus facultades legales, la autoridad judicial a través de resoluciones dictadas en procesos donde la persona afectada sea parte, tomando medidas apropiadas para preservar la confidencialidad, el Contralor General de la República ejerciendo sus funciones, siempre que se refiera a una persona determinada, esté en curso una verificación o auditoria sobre la misma, y se solicite formalmente, la máxima autoridad de la Subsecretaría de Estado de Tributación o de la Dirección Nacional de Aduanas ejerciendo sus funciones, siempre que se refiera a una persona determinada, se encuentre en curso una verificación sobre la misma y la información se solicite formalmente; la Fiscalía General del Estado y los agentes fiscales ejerciendo sus funciones, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad) ejerciendo sus funciones y las entidades financieras intercambiando datos entre sí, preservando la confidencialidad.

Normativa de riesgo de mercado, conglomerados, riesgo de liquidez y riesgo operativo en vigor

Resoluciones de la Superintendencia de Bancos para adecuar las normas de regulación del sistema financiero paraguayo a las Reglas de Basilea.

Ley de Carta Orgánica del BCP promulgada y publicada. Ley N° 6.104 promulgada el 3 de julio del 2018, modificó la ley orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP)

Permite adecuar las normas del BCP a las mejores prácticas internacionales. Especialmente en materia de *compliance* y se otorgan mayores poderes al BCP para reglamentar adecuadamente el sistema financiero.

<p>Ley que regula el mercado de capitales vigente y reglamentada. Ley 5810/2017 Del Mercado de Valores</p>	<p>Regula la oferta pública de valores y sus emisores, los valores de oferta pública, las bolsas de valores, las casas de bolsa, y en general, los demás participantes en el mercado de valores, así como la Comisión Nacional de Valores. También indica que los usos y costumbres bursátiles se aplicarán supletoriamente a las leyes y resoluciones que rigen el mercado de valores.</p>
<p>Comité de Estabilidad Financiera en funcionamiento. Creado por Decreto 2114/2019</p>	<p>El Comité de Estabilidad Financiera es creado como organismo de coordinación consultivo interinstitucional en materia de: regulación y supervisión del sector financiero; evaluación y mitigación de los riesgos para la estabilidad del sector financiero; y preparación para enfrentar y gestionar situaciones de crisis. El Comité de Estabilidad Financiera tendrá como objetivo fundamental fortalecer la estabilidad del sector financiero, en su carácter de organismo de coordinación consultivo interinstitucional. Se establece el Comité de Estabilidad Financiera tendrá las siguientes funciones: Coordinar las acciones de las diversas instituciones que posean, en virtud de sus competencias legales, atribuciones en materia de regulación y supervisión del sector financiero; Identificar y evaluar las principales amenazas, vulnerabilidades y riesgos para la estabilidad del sector financiero; Aconsejar sobre la implementación, por parte de las instituciones responsables, de las medidas conducentes a mitigar los riesgos identificados; Promover una efectiva preparación para enfrentar eventuales crisis sistémicas; y Recomendar medidas para gestionar crisis sistémicas.</p>
<p>Estrategia para inclusión de la perspectiva de género en el sector financiero desarrollada</p>	<p>El Banco Central tiene una Estrategia para la Inclusión de la Perspectiva de Género en el Sector Financiero.</p>
<p>Ley de Garantías Mobiliarias elaborado</p>	<p>El Proyecto de Ley «De Garantías Mobiliarias» forma parte de un paquete de medidas para mejorar el entorno de negocios del país, que involucra un proceso de modernización y fortalecimiento de las normas vigentes, claves para el desarrollo económico. El Proyecto de Ley tiene por objeto promover la concesión de crédito a bajo costo, incrementando así la oferta de crédito financiero garantizado, facilitando el acceso al crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), para obtener el capital que requieren, mediante mayor flexibilidad y alcance en los bienes que se emplean como garantía, ya que en su mayoría no disponen de activos inmobiliarios; permitiendo la utilización de los activos muebles, sus cuentas por cobrar, el inventario, las maquinarias, entre otros. La propuesta plantea la adopción de un sistema único registral de inscripción de garantías mobiliarias, mediante la implementación de formularios preestablecidos en los que se consignen los aspectos fundamentales que hacen a la oponibilidad de la garantía y, sobre todo, aumentar la certidumbre al permitir que los terceros interesados, los acreedores actuales y futuros, así como los compradores de bienes gravados puedan consultar dicho registro.</p>

Proyecto de ley que moderniza y fortalece el régimen de insolvencia aprobado por Equipo Económico Nacional

El Proyecto de Ley «De Resolución de la Insolvencia» forma parte de un paquete de medidas para mejorar el entorno de negocios del país, que involucra un proceso de modernización y fortalecimiento de las normas vigentes. El presente proyecto tiene como principal objetivo establecer un régimen de resolución de la insolvencia que otorga prioridad a los procedimientos orientados a la recuperación de las empresas viables con severas dificultades económicas o financieras, por sobre los mecanismos de liquidación de dichas empresas. Las reformas en otros países han mostrado que esta herramienta fortalece y aclara los derechos de los acreedores. La principal premisa del cambio legal proyectado es la adopción de un régimen de resolución de la insolvencia que otorga prioridad a los procedimientos orientados a la recuperación de las empresas viables con severas dificultades económicas o financieras, por sobre los mecanismos de liquidación de dichas empresas. Este es el cambio de paradigma: la reorganización es preferible a la liquidación. Salvar las empresas con dificultades financieras protege los intereses de los acreedores y los deudores, ya que se preserva el valor de los bienes al continuar utilizándolos en una actividad productiva y se aumentan las perspectivas de cobro de los créditos. También se obtienen resultados de alto interés general, como la protección del empleo, el desarrollo de una clase empresarial y la preservación de una fuente de ingresos tributarios. El Proyecto de Ley se ajusta así a las metas económicas, sociales y políticas del Estado. La adopción del criterio favorable a la reorganización y recuperación de empresas viables no garantizará, la salvación de las empresas sin posibilidad de salir adelante, las que serán objeto de un procedimiento de liquidación o quiebra al que se le introducen ajustes destinados a asegurar su rapidez y eficiencia. Como ha sido tradicional en la legislación paraguaya, el Proyecto de Ley establece también procedimientos para la restructuración de las deudas de las personas físicas, o la liquidación de su patrimonio para pagar a los acreedores y rehabilitar al deudor. La rehabilitación proporcionará al deudor la oportunidad de un nuevo comienzo a fin de reinsertarse plenamente en la productividad, el consumo y el crédito, lo cual también ha de beneficiar a la economía general.

Adecuación de la AFD a las mejores prácticas internacionales de banca de desarrollo de segundo piso. Para ello se ha planteado y promulgado la Ley N°6.769/2021

La nueva carta orgánica de la AFD, fue promulgada por el Poder Ejecutivo a través de la Ley N°6.769/2021 y apunta principalmente a modernizar la estructura del gobierno corporativo de la AFD sin cambiar el modelo de negocios de una banca de segundo piso, cual es el de canalizar recursos financieros a través de bancos, financieras y cooperativas, sin captar depósitos del público ni prestar directamente a las personas y empresas. Esta Ley dota a la AFD de nuevos roles y capacidades para promover con más fuerza el desarrollo económico y la generación de empleo; entre los que se destacan la posibilidad de participar de operaciones de *leasing* y *factoring*, así como también de intervenir en el financiamiento de grandes obras de infraestructura como APPs a través de fideicomisos. En cuanto a las herramientas que incluye la Ley para brindar mayor apoyo a los pequeños emprendedores, se destaca la posibilidad de participar en el financiamiento startups a través de la creación de Fondos de Capital de Riesgo. Por otra parte, también amplía las herramientas que permitirán diversificar las fuentes de fondeo y ampliar los instrumentos en los que puede invertir sus excedentes con el objetivo de seguir mejorando las condiciones de acceso al crédito a través de sus productos, especialmente para el sector de viviendas y de MiPyMEs. Otra modificación se refiere a la emisión de bonos con o sin garantía del Estado, tanto en los mercados locales e internacionales, a través de la bolsa de valores u otras plataformas de negociación administradas por instituciones u organismos habilitados y reconocidos para el efecto.

Ley que establece una nueva Carta Orgánica del BNF.  
Ley 5800/2017

El Proyecto de Ley “De Reforma de la Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento” considera el papel que juega el Banco Nacional de Fomento (BNF) como banco de desarrollo local y forma parte de un Programa Integral de Modernización Institucional del Gobierno nacional y uno de sus componentes es la Reforma de la Carta Orgánica del BNF. Para avanzar en el cumplimiento del objetivo principal del BNF, cual es constituir un mecanismo institucional efectivo para potenciar las posibilidades de producción de las empresas, es imprescindible emprender acciones que acompañen y apoyen el proceso de reforma estructural tanto operativa como legal. En ese sentido, la nueva Carta Orgánica permitirá al BNF cumplir con su rol de fomento a través de actividades productivas, alcanzar un mejor posicionamiento e imagen corporativa en el mercado y mejorar la calidad de su gobernanza.

Fondo de garantía para financiamiento a MiPyME en vigor. Resolución N° 12, Acta N° 86 de fecha 14 de diciembre de 2017, del Directorio del BCP.

Se reglamenta el Fondo de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que fuera creada por Ley 5628 y 5579 del año 2016. Con ello el Fondo empieza a operar efectivamente.