

## Documento de Cooperación Técnica

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

▪ País/Región:	Paraguay/CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Competitividad Microeconómica y a la Gestión de la Vicepresidencia
▪ Número de CT:	Pendiente
▪ Préstamo asociado. Nombre:	N/A
▪ Préstamo asociado. Número:	N/A
▪ Jefe de equipo/miembros:	Pedro Garay (CSC/CPR); Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Jorge Von Horoch (IFD/ICS) Mariano Perales (FMP/CPR), Alberto de Egea (FMP/CPR); Gabriel Sanchez (CSC/CAR); Liliana Castilleja (CSC/CSC); Carolina Vera (CSC/CPR);
▪ Fecha autorización Resumen de CT:	
▪ Donantes que brindan fondos:	F.O.E.
▪ Beneficiario:	República del Paraguay
▪ Agencia Ejecutora y contacto:	Ministerio de Hacienda
▪ Fondos BID requeridos:	USD 300.000
▪ Contraparte local, si existe:	N/A
▪ Periodo de desembolso:	24 meses
▪ Fecha de comienzo requerida:	1 de enero de 2014
▪ Tipos de consultorías:	Individuales
▪ Preparado por Unidad:	CSC/ICS/CPR
▪ Unidad responsable por desembolsos:	CSC/CPR
▪ CT Incluida en Estrategia país:	Sector Institucional, Financiero y Desarrollo Municipal y Urbano.
▪ CT incluida en CPD:	
▪ GCI-9 Prioridad sectorial:	Instituciones para el crecimiento y bienestar social

### II. ANTECEDENTES

- 2.1 El desempeño económico del Paraguay ha mejorado de manera importante en la última década, mostrando un crecimiento promedio del PIB de 4,1% durante el periodo 2003-2012, ligeramente inferior al promedio de los países del MERCOSUR para el mismo periodo (4,4%). Dicho crecimiento se ha basado en un modelo agroproductor con poca diversificación y en la exportación de materias primas, donde el 25% de la generación del PIB y más del 60% de las exportaciones provienen del sector primario.
- 2.2 No obstante, a pesar del escenario macroeconómico relativamente estable de la última década, caracterizada por una inflación controlada, que en promedio fue del 7,4% durante el periodo 2001-2012, prudencia y superávit fiscal por 8 años consecutivos (desde el 2003 al 2011) y un nivel de la deuda pública externa con marcada tendencia decreciente (9% del PIB en 2012), el Paraguay no ha podido consolidar un crecimiento económico sostenido.
- 2.3 Adicionalmente a los problemas de vulnerabilidad y volatilidad del crecimiento, es importante destacar que este modelo agroexportador ha generado un crecimiento poco inclusivo. La desviación estándar del crecimiento en el periodo 2003-2012 ha sido del 4,5%, lo cual es significativamente superior al promedio del crecimiento.

- 2.4 Esta volatilidad del crecimiento económico tiene relación con un elevado grado de concentración en la composición sectorial de la producción. El sector agrícola, que representa directamente el 12,3% del PIB, ha tenido cambios abruptos en sus niveles de producción y rendimientos, lo cual explica la volatilidad del crecimiento agregado.
- 2.5 En base a la estructura económica, se observa que el ciclo económico de Paraguay es altamente dependiente de la dinámica de sus exportaciones de productos primarios, dado el peso que estos tienen en su estructura exportadora. A su vez, su desempeño está ligado al ciclo climático y la demanda de los países de destino.
- 2.6 Paraguay no ha llevado a cabo un proceso de transformación estructural que le permita amortiguar choques negativos y crecer sostenidamente. La orientación exportadora de la economía, no ha sido condición suficiente para generar condiciones endógenas de crecimiento y desarrollo sostenible. Las razones, en gran medida son de índole estructural, y tienen que ver con restricciones microeconómicas y fallas de mercado.
- 2.7 En los últimos años el país ha desarrollado la necesidad de una mayor industrialización, por sobre, de sus productos primarios (Ej. Producción cárnica y relacionadas – lácteos, cuero, confecciones). A la vez, se requiere la industrialización de otros tipos de bienes; industria de ensamblaje (informática, automóviles, componentes y accesorios), confecciones (ropas, calzados, muebles). Para ello, es fundamental una política de desarrollo productivo, y lograr una mejor asociación y complementación dentro de los sectores, y a nivel sectorial.
- 2.8 Adicionalmente a los factores puramente económicos, al realizar un análisis por periodos, se observa la importancia e incidencia de la situación política del país en la economía. Periodos de inestabilidad política, de toma de decisiones desacertadas por parte del Gobierno de turno y de debilidad de las instituciones, coinciden con periodos de bajo crecimiento de la economía.
- 2.9 En ese contexto, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo juega un rol fundamental. Muchas de las restricciones que frenan la transformación estructural están sujetas a leyes que deben obligatoriamente ser estudiadas y aprobadas por el Congreso (Ej. Ley de Asociación Pública – Privada, endeudamiento externo, reformas fiscales, etc.). Normalmente estos proyectos son de alto contenido técnico y pueden generar impactos importantes en la economía, por lo que requieren de un acompañamiento técnico del ejecutivo en el proceso de estudio y aprobación de las mismas.
- 2.10 La Constitución Nacional establece en su artículo 239 que una de las atribuciones del Vicepresidente de la República es “participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo”. En este contexto, el Vicepresidente ejerce un Rol fundamental tanto a nivel técnico como a nivel político, con el objetivo primordial de brindar apoyo en la Gestión Gubernativa del Poder Ejecutivo
- 2.11 Durante los últimos periodos presidenciales, el Rol del Vicepresidente estuvo condicionado por las diversas situaciones políticas, lo cual ha limitado severamente el desarrollo y el alcance la Gestión de la Vicepresidencia, en el marco de su Rol Constitucional como actor clave para propiciar el logro de los objetivos estratégicos del Gobierno. Estas mismas limitaciones, han hecho que la Vicepresidencia no haya podido consolidarse plenamente como una Institución íntegra del Estado, impidiendo el desarrollo e implementación de herramientas adecuadas de gestión y de recursos tecnológicos necesarios, para el logro de una gestión eficiente y transparente.

- 2.12 Actualmente, la Vicepresidencia de la República<sup>1</sup> posee recursos muy limitados, para hacer frente a los nuevos desafíos de un Gobierno con altas expectativas y grandes aspiraciones de cambio y transformación del Estado, hacia la eficiencia y transparencia administrativa, en busca de importantes objetivos estratégicos en materia de desarrollo económico y social.

### III. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

- 3.1 **Objetivo general y Justificación.** Considerando los desafíos de la política económica en el Paraguay en materia de crecimiento, es prioritario avanzar en definir una estrategia cooperativa público-privado tendiente a levantar las trabas al crecimiento económico sectorial. Esto implica la necesidad de apuntar al cierre de brechas en materia de productividad sectorial, y explorar las posibilidades de impulso y fortalecimiento de cadenas de valor con potencial de mercado, de generación de valor agregado (industrialización) y de divisas (orientación exportadora).
- 3.2 Para esto se requerirá del trabajo conjunto en coordinación público-privado, para potenciar los clusters productivos que desde una perspectiva intra e intersectorial se encuentren relacionados a la generación de productos exportables. Asimismo, se requerirá evaluar la creación e implementación de políticas de desarrollo productivo, con énfasis en prácticas de crecimiento ambientalmente amigable y sostenible
- 3.3 A la vez, dada la importancia de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, para impulsar conjuntamente leyes que permitan destrabar ciertos frenos estructurales del crecimiento, la Vicepresidencia de la República debe ejercer su Rol Constitucional de la forma más eficiente y transparente posible, participando en forma activa en la Gestión Gubernativa del Poder Ejecutivo, contribuyendo con el logro de los objetivos estratégicos del Gobierno.
- 3.4 El logro de estos objetivos generales, están sujetos a los siguientes objetivos específicos:
- 3.5 **Objetivos específicos.** (i) Proponer políticas y acciones concretas para el fomento de un proceso hacia el desarrollo de la competitividad microeconómica, con énfasis en las mejoras de productividad, con lineamientos para una nueva estrategia de políticas de desarrollo productivo, diversificación económica y de las exportaciones, y (ii) fortalecer la gestión de la Vicepresidencia de la República, para garantizar el cumplimiento de su Rol Constitucional, contribuyendo con la Gobernabilidad y la Eficiencia de la Gestión Gubernativa del Poder Ejecutivo.
- 3.6 **Componentes.** El cumplimiento de los objetivos específicos, nos lleva a dos componentes:
- Componente 1: Desarrollo de competitividad microeconómica.** Este componente brindará un acabado diagnóstico de las trabas al crecimiento en sectores que: (i) encadenan hacia atrás y hacia adelante, (ii) con potencial mercado y de valor agregado, y (iii) con potencial de generación de divisas (exportación). Se propondrán líneas de acción concretas para levantar las trabas al crecimiento sectorial y de las cadenas de valor. En función al diagnóstico y la experiencia internacional, con este componente se espera obtener elementos para la evaluación y definición de una nueva estrategia de políticas para el desarrollo productivo,

---

<sup>1</sup> La nueva administración que asumió el gobierno a partir del 15 de Agosto de 2013, confiere a la Vicepresidencia un rol de coordinación y seguimiento estratégico que no ejercía en las administraciones anteriores

enfocadas a la productividad, la diversificación de la matriz productiva y de las exportaciones

**Componente 2: Fortalecimiento institucional de la Vicepresidencia.** Este componente está compuesto por: (i) **Gobernabilidad:** Se buscará desarrollar una Agenda Estratégica Legislativa para fortalecer la Gestión Legislativa de la Vicepresidencia, en su Rol de nexo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional; (ii) **Desarrollo Económico y Social:** Se desarrollará una gestión técnica de seguimiento y coordinación del Plan Económico, mediante el estudio y preparación de Proyectos de Ley; y (iii) **Transparencia y Eficiencia:** Se implementarán herramientas de control y monitoreo de resultados, así como la difusión y comunicación de la Gestión de la Vicepresidencia de la República.

3.7 **Valor agregado.** Mediante la CT se podría tener un diagnóstico preciso de las trabas al crecimiento sectorial, un listado de líneas de acción para destrabar dichos obstáculos, sectores de mayores posibilidades de aumentar la oferta exportable, así como elementos para una nueva estrategia de política industrial, que permitan alcanzar un crecimiento sostenible. Adicionalmente, el fortalecimiento de la Gestión de la Vicepresidencia, se destacan las siguientes: a) realización de estudios técnicos de Relevamiento de Información, Análisis, Programación y Gestión Estratégica, para la elaboración de una Agenda Programática Legislativa, b) alineación de los Objetivos Estratégicos del Gobierno con los Objetivos Legislativos, para fortalecer la Gobernabilidad, c) realización de estudios y análisis técnico de proyectos de Ley para apoyar la Gestión del Plan Económico y Social del Gobierno, d) coordinación y seguimiento de los Objetivos Estratégicos del Gobierno, mediante la implementación de herramientas metodológicas y sistemas informáticos de gestión, e) eficiencia y transparencia de la Gestión de la Vicepresidencia, a través de herramientas de comunicación y marketing para fortalecer la imagen institucional.

3.8 **Alineación con las prioridades del Noveno Aumento de Capital del Banco (GCI-9).**

Este proyecto de CT está alineado con las prioridades del 9º Incremento General de Capital y su Estrategia Sectorial para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587)

3.9 **Alineación con la Estrategia del Banco con el país.**

La operación se enmarca en la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2009-2013 (GN-2541), vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, en el Sector “Institucional, Financiero y Desarrollo Municipal y Urbano”, ítems “Capacidad Institucional – Modernización de la Administración Pública – Fortalecimiento de la Gestión Pública de la Matriz de Resultados de la EBP.

#### IV. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

4.1 **Actividades.** En términos generales, los fondos financiarían las siguientes actividades y adquisiciones:

a. Actividades del componente 1:

(i) Diagnósticos sectoriales que permitan identificar las principales trabas al crecimiento económico sectorial, y proponer estrategia cooperativa público-privado tendiente a levantar dichas trabas.

(ii) Diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, con énfasis en productividad y prácticas de crecimiento ambientalmente amigables, inclusivas y sostenibles.

- (iii) Exploración de las posibilidades de impulso y fortalecimiento de cadenas de valor con potencial de mercado, de generación de valor agregado (industrialización) y de divisas (orientación exportadora).
- b. Actividades del componente 2:
- (i) Asesorías técnicas necesarias para fortalecer su gestión en materia de evaluación de políticas públicas y técnicas legislativas, así como para realizar análisis sectoriales, técnicos y legales para la elaboración y/o revisión de anteproyectos de leyes, principalmente en las áreas económicas y sociales incluidas en el Programa de Gobierno.
- (ii) Desarrollo e implementación de mecanismos y rutinas que permitan al Poder Ejecutivo y Legislativo impulsar el tratamiento y consideración prioritaria de políticas públicas y legislaciones relevantes para la modernización económica, social y política del país, facilitando la fiscalización y control de la gestión pública.
- (iii) Desarrollo de un Plan Gestión que le permita definir objetivos y priorizar áreas de actividad; identificar metas de gestión concretas; facilitar la programación de eventos y los mecanismos de coordinación de responsabilidades entre los Poderes del Estado, así como mantener informada a la opinión pública .
- (iv) Actividades de capacitación y adquisición de equipamiento tecnológico.

#### Presupuesto Referencial

Actividad/Componente	Total Fondos
<b>Componente 1</b>	<b>US\$ 190.000</b>
Contratación de thinks tanks, Universidades y/o consultores nacionales y/o internacionales para el diagnóstico de las trabas sectoriales del crecimiento.	US\$ 90.000
Contratación de consultorías especializadas para el desarrollo para el diseño de una política industrial.	US\$ 50.000
Contratación de consultorías especializadas para la profundización de cadenas de valor con valor agregado (industrialización)	US\$ 50.000
<b>Componente 2</b>	<b>US\$ 95.000</b>
Contratación de consultorías especializadas para el estudio y propuesta de Proyectos de Ley.	US\$ 40.000
Contratación de consultorías especializadas para la elaboración y seguimiento de la Agenda Estratégica Legislativa.	US\$ 30.000
Adquisición de herramientas de gestión y recursos tecnológicos.	US\$ 15.000
Capacitación funcionarios Vicepresidencia	US\$ 10.000
<b>Agencia Especializada</b>	<b>US\$ 15.000</b>
<b>Total</b>	<b>US\$ 300.000</b>

#### V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 **Los beneficiarios han solicitado que la CT sea ejecutada por el Banco (Ver Anexo II).** Ello se fundamenta en que actualmente ambos beneficiarios, la dirección de Política Económica del Ministerio de Hacienda y la Vicepresidencia de la República cuentan con escasa experiencia en la administración de este tipo de cooperaciones. Además de ello, la Vicepresidencia se encuentra en plena etapa de encarar de manera proactiva y dinámica su rol constitucional,

hecho que le dificultaría llevar adelante los temas administrativos de esta CT y promover al mismo tiempo el cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno dentro de los plazos técnicos y políticos razonables. Los procesos de selección y contratación, así como los productos de las diferentes consultorías serán conocidos y aprobados por la Dirección de Política Económica del Ministerio de Hacienda y la Vicepresidencia, para lo cual los trabajos se desarrollarán en estrecha coordinación con la contraparte técnica que dichas entidades delegarán para el efecto. Consecuentemente, el Banco contratará a una agencia especializada con experiencia en la ejecución de programas similares.

## **VI. ASPECTOS SIGNIFICATIVOS**

- 6.1 **Riesgos y mitigación.** Resistencia al cambio. El proyecto implica cambios en los procesos, guías y métodos de trabajo tanto de la Vicepresidencia como de la Dirección de Política Económica del Ministerio de Hacienda, lo que puede generar resistencia por parte de los sectores involucrados. Para mitigar dicho riesgo, el proyecto incluye la contratación directa de una Agencia Especializada en ejecución de programas y proyectos con financiamiento de organismos multilaterales en general y del BID en particular, así como actividades de capacitación y sensibilización de manera a facilitar una transición ordenada y progresiva a los nuevos modelos de gestión. La contratación directa se fundamenta en las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID GN- 2350-9, específicamente en el párrafo 3.10 (c) contrato menor a USD 100.000 (en este caso un total de USD 15.000).

## **VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 7.1 No se prevé excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 8.1 Esta operación ha sido clasificada bajo la categoría C por el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco.

### **Anexos requeridos:**

- Anexo II: Carta de Solicitud.
- Anexo II: Términos de Referencia.
- Anexo III: Plan de Adquisiciones.