

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PARAGUAY**

**PROGRAMA DE GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA**

**(PR-L1101)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jorge Von Horoch (IFD/ICS), Jefe de equipo; Jean Eric Theinhardt, Jefe de equipo alterno (ICS/CPR); Javier Reyes (ICS/CAR); Jorge Kaufmann (IFD/ICS); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Melissa Gonzalez (IFD/ICS); Roberto Cambor (FMM/CPR); Rafael Acevedo-Daunas (TSP/CPR); Víctor Gauto (CSC/CPR); Diego Recalde (CSC/CPR); Francisco Mejía (SPD/SDV); Alberto de Egea Pérez (FMP/CPR); Raúl Lozano (FMP/CPR); Mariano Perales (FMP/CPR); y Guillermo Eschoyez (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS</b> .....	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
C. Indicadores Claves de Resultados.....	12
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS</b> .....	<b>13</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	13
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	13
C. Riesgos Fiduciarios .....	13
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	13
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	<b>14</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	15
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA</b> .....	<b>15</b>

## ANEXOS

- Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
- Anexo II Matriz de Políticas

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Carta de Política](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

### OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Programa](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Filtro de Política de Salvaguardias \(SPF\)](#)

<b>ABREVIATURAS</b>	
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Alianzas Público-Privadas
BP	Banco de Proyectos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEP	Comité Ejecutivo del Programa
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperaciones Técnicas
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DSIP	Dirección del Sistema de Inversión Pública
EEN	Equipo Económico Nacional
MH	Ministerio de Hacienda
OEE	Organismos Ejecutores del Estado
OE	Organismo Ejecutor
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RRHH	Recursos Humanos
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
STP	Secretaría Técnica de Planificación
VAN	Valor Actual Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO  
PARAGUAY  
PROGRAMA DE GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA  
(PR-L1101)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Prestatario:</b> República del Paraguay			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda			<b>VPP original:</b>	12,75 años <sup>(b)</sup>
			<b>Período de desembolso:</b>	24 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Período de gracia:</b>	5 años <sup>(b)</sup>
<b>BID (CO):</b>	200.000.000	100	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
			<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
			<b>Comisión de crédito:</b>	(c)
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
<b>Total:</b>	200.000.000	100		
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo del programa es mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública a través de medidas de política dirigidas a: (i) fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública; (ii) mejorar las capacidades para la gestión de los programas y proyectos de inversión pública; y (iii) promover el uso de Alianzas Público-Privadas para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.				
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> El desembolso de los recursos de cada tramo del préstamo estará sujeto al cumplimiento de las medidas de reformas de política que se describen en los componentes del programa y en la Matriz de Políticas (Anexo II) y también de las condiciones generales previstas en el Contrato de Préstamo (¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
<b>El proyecto califica<sup>(d)</sup></b> SV <input checked="" type="checkbox"/> PE <input type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/>				

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(b) La Vida Promedio Ponderada (VPP) Original y el período de gracia podrán ser menores de acuerdo con la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

(d) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico.** La República del Paraguay (“Paraguay”) cuenta con una de las economías más dinámicas de la región y una sólida situación macroeconómica. Durante la última década (2005-2014), el país ha experimentado una rápida expansión económica con una tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 5%, superior al de décadas anteriores, alcanzando un PIB per cápita de US\$4.300 en 2014. La pobreza total se redujo de 41,2% (2007) a 22,6% (2014). El crecimiento registrado en los últimos años se ha basado principalmente en un modelo agroproductor con poca diversificación, donde el 25% de la generación del PIB y más del 60% de las exportaciones provienen del sector agrícola. Este hecho genera que el desempeño de la economía esté sometido a riesgos exógenos como caídas en precios internacionales y factores climáticos adversos.
- 1.2 Este período de crecimiento se ha caracterizado por una mayor estabilidad macroeconómica, con una inflación estable de 6,2% promedio anual y solidez de las cuentas fiscales, con superávits consecutivos hasta el año 2011 y déficits moderados a partir del 2012. Para contener el posible crecimiento del déficit, en el 2013 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal que establece un límite de déficit fiscal de 1,5% del PIB para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN)<sup>1</sup>. El déficit fiscal de la Administración Central en 2014 fue de 1,1% del PIB. Paraguay mantiene una sólida posición externa con un nivel de reservas internacionales en torno a 22% del PIB que representa el 180% de la deuda externa, lo que permite afrontar sus obligaciones con solvencia. Los niveles de deuda del sector público siguen estables. Al mes de junio del año 2015 se registra un saldo de deuda pública de US\$5.506 millones, equivalente a 18,3% del PIB<sup>2</sup>.
- 1.3 Se estima que la economía paraguaya seguiría creciendo en los próximos años por encima del promedio de la región. Sin embargo, las perspectivas para 2015 y 2016 apuntan a tasas de crecimiento más moderadas, entre 3,7% y 4% respectivamente, en un contexto internacional y regional menos favorable, con sus repercusiones en el desempeño de la economía nacional. Este crecimiento se daría en un marco de estabilidad de precios. Para el 2015 se estima una tasa de inflación de 3,7%, nivel que se mantiene por debajo de la meta anual del Banco Central del Paraguay que es de 4,5%. La proyección para el 2016 es de una tasa de inflación de 4,3% al fin del año. En cuanto a las perspectivas fiscales, para el 2016 el Ministerio de Hacienda (MH) proyecta un déficit fiscal de la Administración Central en el orden de 1,5% del PIB.
- 1.4 **Rol de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública.** Diversos estudios confirman la importancia de la inversión pública como un elemento central para el desarrollo sostenido de los países<sup>3</sup>. Sin embargo, la eficiencia de la inversión

<sup>1</sup> Ley No. 5098/13 de Responsabilidad Fiscal.

<sup>2</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda (MH) - Mensaje Proyecto Presupuesto General de la Nación (PGN) 2016. Agosto 2015.

<sup>3</sup> Fuentes: *Era Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills, and Papageorgious. Investing in Public Investment: An index of Public Investment Efficiency. Feb 2011. IMF. Andrew Warner, Public Investment as an Engine of*

- pública, y su consecuente impacto económico y social, depende de múltiples factores, entre los cuales se pueden citar: el nivel de desarrollo económico, las características estructurales y de mercado, la geografía y el clima, así como también el grado de solidez institucional para la gestión de los sistemas de inversión pública<sup>4</sup>. Estos sistemas están constituidos por normas, instrumentos, y procedimientos que orientan las distintas etapas que componen el ciclo de inversión. El ciclo de inversión está compuesto de las siguientes etapas: (i) planeación estratégica; (ii) análisis y evaluación ex ante; (iii) priorización; (iv) presupuestación; (v) seguimiento a la ejecución; y (vi) evaluación ex post<sup>5</sup>.
- 1.5 **El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Paraguay.** El SNIP de Paraguay es de reciente creación. En 2010, se establecen los lineamientos generales para el diseño y coordinación de las políticas, normas y procedimientos para su funcionamiento<sup>6</sup>. En 2011, se crea en el MH la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) como órgano rector encargado de la administración del SNIP<sup>7</sup>. En 2012, se establecen los procedimientos y procesos del SNIP, así como los roles institucionales de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del MH en el sistema. En el mismo año se crea un Fondo de Pre-inversión con el objetivo de financiar estudios de pre-inversión<sup>8</sup>.
- 1.6 El proceso del SNIP se inicia en la STP, que recibe los perfiles de proyecto de inversión, presentados por los Organismos Ejecutores del Estado (OEE) y, conforme a criterios establecidos, otorga admisibilidad para su ingreso al Banco de Proyectos (BP)<sup>9</sup>. Posteriormente, la DSIP dictamina sobre la viabilidad técnica, económica-financiera y social de los proyectos admitidos. Aquellos proyectos considerados viables reciben un Código SNIP<sup>10</sup> y pueden ser seleccionados y priorizados para su financiamiento en el PGN.
- 1.7 El SNIP de Paraguay, si bien se ha fortalecido en los últimos años, debido a su institucionalidad incipiente, aún tiene un desarrollo inferior al promedio regional y dista mucho de estar en una situación de plena implementación. La última medición del índice del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) del BID arrojó que entre 2007 y 2013 el SNIP de Paraguay registró un avance significativo, pasando de una calificación de 0,5 a 1,9 puntos, pero aún inferior al promedio regional de los 24 países de América Latina y el Caribe (ALC) para 2013 de 2,5 puntos y, a menos de la mitad de camino del valor con el cual se califica a un sistema en estado de “en desarrollo” (valor de 4 puntos) y aún a mayor distancia de lo que se define como un sistema “consolidado” (valor máximo de 5 puntos)<sup>11</sup>.

---

[Growth, 2014. IMF](#). Tomás Serebrisky Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. 2014. BID.

<sup>4</sup> Fuente: *Improving Public Investment Efficiency in the G-20. International Monetary Fund. September 2015.*

<sup>5</sup> Fuente: [Metodología Global de las Etapas que componen el ciclo de inversiones](#).

<sup>6</sup> Decreto 5374/10.

<sup>7</sup> La Ley 4394.

<sup>8</sup> Mediante el Decreto 8312/12.

<sup>9</sup> El BP es la herramienta informática del SNIP que recoge toda la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex post. Contiene datos sobre todos los proyectos, en estudio y ejecución del sector público. [Actualmente el BP registra 238 perfiles de proyectos de inversión provenientes de varios OEE](#).

<sup>10</sup> Se define como el número correlativo que identifica siempre el proyecto desde su aprobación hasta su finalización o abandono. Fuente: Decreto 8312/12.

<sup>11</sup> El SEP analiza a lo largo del ciclo de gestión pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, inversión

- 1.8 El gobierno que asume en agosto del 2013, establece los siguientes ejes estratégicos como sus principales objetivos: (i) la reducción de la pobreza y el desarrollo social; (ii) el crecimiento económico inclusivo; y (iii) la inserción de Paraguay en el mundo. Para el logro de estos objetivos, entre las medidas planteadas por el gobierno, se propone incrementar la inversión pública, particularmente la inversión pública destinada a la reducción de la pobreza y al cierre de las brechas en materia de infraestructura<sup>12</sup>.
- 1.9 Sin embargo, el programa de gobierno ya alertaba que los problemas de financiamiento y la baja capacidad de gestión de las instituciones del estado podrían constituir un cuello de botella que impida incrementar la eficiencia en la ejecución de las inversiones públicas. En tal sentido, identificaba falencias en la conformación institucional del sector y la gestión de la inversión pública como posibles obstáculos para el desarrollo del país<sup>13</sup>. Asimismo, una reciente evaluación sobre la situación financiera y económica del país señalaba que las restricciones en la capacidad administrativa para la ejecución de la inversión pública constituían un riesgo que limita las perspectivas de crecimiento de mediano plazo de Paraguay<sup>14</sup>. El citado informe, recomendaba acelerar los esfuerzos para abordar las debilidades institucionales y fortalecer la construcción de capacidades en la implementación de la inversión pública para evitar déficits persistentes en el crecimiento.
- 1.10 La aprobación de la ley de Alianzas Público-Privadas (APP), en noviembre de 2013, representa una gran oportunidad para aumentar la inversión en infraestructura pública y lleva a que la necesidad de fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del SNIP y las capacidades para la gestión de los proyectos de inversión pública se vuelva aún más perentoria.
- 1.11 **Problemática y desafíos que el programa pretende abordar.** El problema principal que el programa abordará es la limitada eficiencia de la inversión pública, la cual queda evidenciada en: (i) sobrecostos y retrasos<sup>15</sup>; y (ii) baja ejecución presupuestaria en la ejecución de los proyectos<sup>16</sup>. Entre los principales

---

pública, gestión sectorial de bienes y servicios, y monitoreo y evaluación) los elementos indispensables de capacidad institucional orientados a lograr resultados. La valoración en el SEP del SNIP corresponde al Componente de evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión pública. Este componente está compuesto de tres indicadores: (i) normas e instituciones de evaluación ex ante; (ii) cobertura de las evaluaciones ex ante; y (iii) uso y difusión de la información. A su vez los indicadores contienen requisitos, en este caso, un total de ocho. Los requisitos se califican por valores enteros que van entre 0 y 5, donde 0 (cero) significa que el requisito es inexistente o no se cumple, 1 (uno) que está propuesto, 2 (dos) iniciado, 3 (tres) en desarrollo, 4 (cuatro) implementado y 5 (cinco) consolidado, que es el valor máximo u óptimo. Fuente: Makon y Varea, sección I, capítulo 6, [Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe \(ALC\)](#). Kaufmann, Sangines, 2015.

<sup>12</sup> Paraguay ocupa la posición 131 entre 140 países a nivel mundial en calidad total de la infraestructura. Adicionalmente, la calidad de la infraestructura es el tercer factor más problemático para hacer negocios en el país. Fuente: *World Economic Forum; The Global Competitiveness Report 2015-2016*. De 62.404 Km de la red vial nacional administrada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, sólo el 8% (5.040 Km) se encuentran pavimentados.

<sup>13</sup> [Nande Paraguay. Plan de Gobierno Propuesto por Horacio Cartes 2013-2018](#).

<sup>14</sup> Paraguay, 2014 *Article IV Consultation – Staff Report and Press Release*, IMF, Feb. 2015.

<sup>15</sup> Para una muestra de 20 proyectos de infraestructura ejecutados en los últimos 10 años, se evidenció en promedio: (i) un incremento de 46% en los costos con relación al costo inicial; y (ii) un retraso de 45% en la culminación de los proyectos con relación al tiempo estimado inicialmente. Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP)/MH.

<sup>16</sup> La ejecución anual presupuestaria de los programas de inversión pública en los últimos diez años fue en

factores causales que generan este problema se pueden identificar: (i) el débil marco estratégico, legal e institucional del SNIP; (ii) la limitada capacidad para la gestión de los proyectos de inversión pública; y (iii) la subutilización del esquema de APP como complemento a la modalidad tradicional de financiamiento y gestión de la inversión pública. Si bien la Ley de APP se encuentra en vigencia desde fines del 2013, hasta la fecha no se ha logrado implementar ningún proyecto de infraestructura bajo esta modalidad.

- 1.12 **Débil marco estratégico, legal e institucional del SNIP.** A pesar de la existencia de un marco regulatorio, en el cual se identifica a la DSIP como el ente rector del SNIP, su accionar se ha visto limitado debido a:
- a. **la ausencia de un plan nacional de desarrollo que otorgue una visión estratégica de largo plazo.** La Constitución Nacional establece que los planes nacionales de desarrollo son de cumplimiento obligatorio para el sector público<sup>17</sup>. Sin embargo, hasta fines del 2014, el país carecía de un plan nacional de desarrollo que trascienda los mandatos de una administración de gobierno, establezca las prioridades de desarrollo de largo plazo, articule las políticas de estado y sirva de guía para la selección estratégica de los proyectos de inversión pública. Al concluir el 2014, el gobierno aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Paraguay 2030” el cual entró en vigencia a partir de su publicación en enero de 2015<sup>18</sup>.
  - b. **la falta de un marco legal que guíe y regule el SNIP**<sup>19</sup>. El SNIP está operando en la actualidad con un conjunto de normativas (Decretos y Directivas), susceptibles a modificaciones por la administración de turno, debido a que no tienen rango de ley. Esta situación deja latente el riesgo que se eliminen o reduzcan requisitos para el adecuado diseño, selección, ejecución y control de los proyectos de inversión pública. El gobierno es consciente de la necesidad de contar con una ley a fin de dotar de mayor estabilidad jurídica al marco normativo que rige las inversiones públicas. Esta Ley debería facilitar una gestión más eficiente del SNIP, asegurando que sus procesos internos cuenten con los controles gubernamentales necesarios sin que lo anterior implique procesos regulatorios engorrosos.
  - c. **herramientas y procesos internos incompletos.** El sistema de información utilizado por la DSIP para la gestión de proyectos consta de dos herramientas informáticas, el BP y el Gestor de Proyectos<sup>20</sup>. Estas herramientas no están integradas, limitando su inter-operabilidad y la capacidad de generación de reportes analíticos<sup>21</sup>. Adicionalmente, el

---

promedio del 57%. Fuente: DGP/MH.

<sup>17</sup> Fuente: Artículo 177. Constitución Nacional (1992).

<sup>18</sup> Fuente: El Decreto 2794/14 “Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030”, publicado en la Gaceta Oficial en fecha 2 de enero de 2015.

<sup>19</sup> No se cuenta con una ley de inversión pública.

<sup>20</sup> Es un repositorio informático utilizado para el monitoreo físico de proyectos de inversión pública.

<sup>21</sup> Hasta la fecha no se han realizado evaluaciones ex post, lo cual no ha permitido concluir si los proyectos rinden los beneficios económicos calculados en su diseño.

portal del SNIP registra tan sólo dos guías metodológicas sectoriales aprobadas y en implementación<sup>22</sup>.

**1.13 Limitada capacidad para la gestión de los proyectos de inversión pública.**

Los OEE son los encargados de la implementación de los proyectos, pero su gestión se ve debilitada por:

- a. **las débiles capacidades de los cuadros técnicos en el ciclo de inversión pública**<sup>23</sup>. Aproximadamente sólo un 20% del personal vinculado a la ejecución de proyectos de inversión pública ha recibido algún tipo de capacitación en el ciclo de inversión<sup>24</sup>.
- b. **el escaso uso de la pre-inversión en la etapa de formulación del proyecto**. En 2012, el gobierno estableció un Fondo de pre-inversión con el objetivo de financiar los estudios requeridos para contar con un número de proyectos de inversión con diseños de calidad<sup>25</sup>. Sin embargo, el Fondo de pre-inversión no cuenta con recursos suficientes para financiar los estudios requeridos y no se dispone de reglas para su utilización. En los últimos cinco años, el gasto asignado a la pre-inversión representó en promedio 2% del gasto total en inversión pública<sup>26</sup>. Este monto se encuentra por debajo de los estándares internacionales. Por otro lado, 47% de los proyectos registrados en el BP no cuentan con estudios de pre-inversión y el 53% restante cuentan con este tipo de estudios pero con diversos grados de calidad<sup>27</sup>. Todo lo anterior, afecta la calidad en el diseño de los proyectos, dando lugar a subestimaciones de costos y previsiones optimistas en los tiempos de implementación<sup>28</sup>. La evidencia disponible sugiere que los países con sistemas fuertes de pre-inversión y de gerenciamiento de proyectos tienen mayor posibilidad de controlar costos y minimizar retrasos<sup>29</sup>. Igualmente, la experiencia muestra que los proyectos con mejores análisis económicos ex ante, tienden a ejecutarse más eficientemente<sup>30</sup>. Consciente de esta falencia, recientemente el gobierno ha encomendado al MH identificar alternativas para capitalizar el fondo de pre-inversión con miras a financiar la continuidad de los estudios de aquellos perfiles de inversión declarados viables y prioritarios<sup>31</sup>.
- c. **deficiente programación presupuestaria y una inadecuada gestión fiduciaria**. Los procesos actuales para realizar programaciones y modificaciones presupuestarias de proyectos ejecutados por los OEE son

<sup>22</sup> Estas son: (i) infraestructura educativa; y (ii) infraestructura vial interurbana.

<sup>23</sup> El nivel de tecnificación del servicio civil registró un puntaje de dos sobre un máximo de cinco en el indicador de capacidad funcional tanto en 2004 como en 2013. Fuente: [Cortázar, Lafuente, Sangines \(2014\)](#).

<sup>24</sup> La ejecución del portafolio de proyectos de inversión pública involucra aproximadamente a 1200 personas de los cuales 256 han recibido algún tipo de capacitación en el ciclo de inversión. Fuente: DSIP/MH.

<sup>25</sup> Decreto 8312/12.

<sup>26</sup> Fuente: MH. Informe de Ejecución Presupuestaria. Periodos 2010/2014.

<sup>27</sup> Fuente: DSIP/MH.

<sup>28</sup> Ibid 15.

<sup>29</sup> Fuente: Rajaram, A et al: [The Power of Public Investment Management](#), World Bank Group, 2014.

<sup>30</sup> Fuente: Glenn P. Jenkins: [Project Analysis and the World Bank](#), *The American Economic Review*. Vol. 87, No. 2, May 1997.

<sup>31</sup> Decreto 3944/15.

complejos<sup>32</sup>. Además, la obligatoriedad de seguir procesos rígidos que en algunos casos no suman valor agregado en la etapa de pre-calificación y análisis de ofertas para la contratación de obras públicas generan demoras que prolongan innecesariamente la adjudicación de las licitaciones de los proyectos. Por otra parte, el gobierno reconoce que las obras de infraestructura de gran envergadura representan un desafío de gestión importante, tanto en la etapa de formulación como de ejecución. Para una gestión eficiente de obras de infraestructura técnicamente complejas se precisa contar con una unidad técnica de alto nivel que se enfoque en el desarrollo de los estudios de los proyectos estratégicos de obras públicas en la fase de pre-inversión y de seguimiento contractual durante la fase de inversión.

- 1.14 **Subutilización del esquema de APP como complemento a la modalidad tradicional de financiamiento y gestión de la inversión pública.** La tasa promedio de inversión pública de Paraguay como porcentaje del PIB entre 2003 y 2014 fue de 3,3%<sup>33</sup>. Este valor se encuentra por debajo de las cifras recomendadas a los países de la región para crear las condiciones de crecimiento económico sostenido (6% del PIB)<sup>34</sup>. Para cerrar la brecha entre la tasa de inversión pública efectiva y la meta de 6%, organismos especializados recomiendan usar herramientas alternativas al financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública como las APP. Entre los principales factores que limitan el uso de las APP, se pueden mencionar<sup>35</sup>: (i) ambiente legal y reglamentario poco propicio para la participación del sector privado en la inversión pública<sup>36</sup>; (ii) insuficiente desarrollo de la banca que permita el financiamiento de nuevos proyectos bajo esta modalidad; (iii) sector privado con escasa experiencia en la gestión de proyectos públicos de largo plazo; y (iv) débil capacidad del sector público para la gestión de contratos bajo la modalidad de APP. Con la promulgación y reglamentación de una Ley de APP<sup>37</sup>, Paraguay ha iniciado recientemente el desarrollo de esta herramienta con el fin de canalizar recursos financieros y *know-how* provenientes del sector privado nacional e internacional al desarrollo de infraestructura pública, al igual que países más avanzados en la materia. A fin de avanzar con esta reforma, el gobierno requiere completar exitosamente las etapas requeridas para poner en ejecución los primeros proyectos de APP.
- 1.15 Existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la inversión pública para alcanzar un crecimiento sostenido que sienta las bases para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, tal como la evidencia arriba presentada lo demuestra, a pesar de los avances realizados en los últimos años

---

<sup>32</sup> Fortalecimiento de la Ejecución Presupuestaria en Proyectos con Financiamiento Multilateral – Informe Final de Consultoría. *Consulting Group*. 2015.

<sup>33</sup> Fondo Monetario Internacional.

<sup>34</sup> Estudio económico de ALC. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. Comisión Económica para ALC, 2015.

<sup>35</sup> Fuente: Etapas para el desarrollo de una APP. *Public Private Partnership. United Nations Development Programme*.

<sup>36</sup> Por ejemplo, las leyes y prácticas contables, las leyes que regulan los contratos de construcción, las leyes y convenciones de obras públicas, entre otras, pueden ser inapropiadas para la participación del sector privado.

<sup>37</sup> La Ley de AAP (No.5012) fue aprobada en noviembre de 2013 y su Decreto reglamentario (No.1350) en marzo de 2014.

por mejorar el contexto institucional del SNIP, aún persisten numerosas debilidades que reducen la eficiencia del estado en la gestión de la inversión pública. Este programa surge a partir del reconocimiento por parte del gobierno de la imperiosa necesidad de abordar de forma integral las numerosas debilidades que impiden alcanzar una mayor eficiencia en la gestión de la inversión pública. A fin de superar las falencias mencionadas, el programa apoya reformas que apuntan a mejorar el marco normativo y las herramientas del SNIP, fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos de las instituciones involucradas en las diversas etapas del ciclo de inversión, simplificar procesos para la contratación pública, definir un esquema priorizado para la gestión de proyectos estratégicos, y avanzar con la implementación de proyectos de APP.

- 1.16 **Experiencia del Banco en el país y en el sector.** El Banco ha colaborado de manera activa a los esfuerzos del Gobierno de Paraguay por mejorar la eficiencia y efectividad de la inversión pública. De la experiencia acumulada en la ejecución del Programa de Modernización de la Gestión Pública (2146/OC-PR) y el Programa de Pre-inversión (1143/OC-PR), se han aplicado a este programa las siguientes lecciones aprendidas: (i) profundizar el trabajo coordinado entre las instituciones intervinientes. Para tal efecto, se establecerá un Comité Ejecutivo del Programa (CEP) para fortalecer la comunicación interinstitucional (¶3.2); y (ii) profundizar las capacitaciones en las entidades involucradas en la gestión de la inversión pública. En tal sentido, el programa prevé la elaboración de un plan de fortalecimiento de los Recursos Humanos (RRHH), orientado a dotar de capacidades técnicas a los cuadros del MH y de los OEE en las etapas del ciclo de inversión.
- 1.17 Adicionalmente, se ha apoyado estos esfuerzos con asistencia técnica y trabajo analítico a través de dos Cooperaciones Técnicas (CT), actualmente en ejecución. A través de las dos CT, se busca: (i) fortalecer las capacidades de la DSIP (Apoyo al SNIP - [ATN/OC-14257-PR](#)); y (ii) instalar una cultura de gestión por resultados dentro de las instituciones públicas paraguayas que realizan inversión pública a través de la creación de capacidades de gestión de proyectos (Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Proyectos en Paraguay - [ATN/OC-13924-PR](#)). Este programa se beneficiará de ambas CT para: (i) fortalecer los procesos y herramientas de la DSIP; y (ii) fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos del SNIP.
- 1.18 El Banco también aporta experiencia de programas similares de reforma de fortalecimiento institucional de sistemas de inversión pública a nivel regional, entre las cuales se resaltan: (i) el Programa de Gestión de Gasto de Capital Público (2666/OC-SU); (ii) el Programa de Gestión Financiera y del Desempeño del Sector Público III (2521/OC-JA); y (iii) el Programa de Gestión de Gasto Público I (2479/OC-TT). De estos programas se extrajeron las siguientes lecciones relevantes: (i) la necesidad de contar con un enfoque integral al momento de diseñar las reformas institucionales. Para ello, el programa evalúa el desempeño y solidez de todas las etapas del ciclo de inversión y, en base a este análisis integral, incluye reformas tanto en la etapa de pre-inversión como en la etapa de ejecución; (ii) la importancia de fortalecer los sistemas de gestión pública transversales. Para el efecto, el programa incluye reformas para mejorar los sistemas de planificación, presupuesto, y compras y contrataciones; y (iii) asegurar la construcción de capacidades en los cuadros técnicos responsables de implementar las reformas legales y administrativas impulsadas

por el programa, a fin de asegurar su sostenibilidad. En tal sentido, el programa apoya la elaboración de un plan de capacitación integral orientado a dotar a los cuadros técnicos del SNIP de los conocimientos y habilidades requeridas para la adecuada formulación, evaluación y gestión de los proyectos de inversión pública.

- 1.19 **Propuesta de la Intervención.** A fin de responder a los desafíos arriba mencionados, el presente programa apoya un conjunto de medidas que cubren aspectos clave para mejorar la preparación, selección, financiamiento, ejecución y monitoreo de proyectos de inversión pública. Se propone impulsar, por un lado, un marco de desarrollo del país que permita contar con una visión de largo plazo e identifique los principales objetivos y metas de desarrollo al cual deban estar alineados los proyectos de inversión pública. Lo anterior debe ir acompañado de una ley de inversión pública y el fortalecimiento institucional del ente rector del SNIP. Por el lado de la gestión de los proyectos de inversión pública, se propone medidas para fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos responsables de la formulación y ejecución de proyectos de inversión y acciones para mejorar la calidad en el diseño de los proyectos y simplificar los procesos para la ejecución más eficiente de obras públicas por parte de los OEE. Finalmente, el programa apoya los esfuerzos del gobierno en la implementación de la Ley de APP como herramienta para el financiamiento y la gestión de proyectos de inversión pública. Las medidas de política del primer tramo sientan las bases y determinan el alcance del programa. Las medidas del segundo tramo se focalizan en remitir al Congreso un proyecto de ley y en instrumentar la puesta en práctica de otra serie de medidas asociadas con el primer tramo del préstamo.
- 1.20 **Alineación Estratégica.** El programa se alinea con el área prioritaria de gestión pública de la Estrategia de País con Paraguay (2014-2018) (GN-2769), específicamente en lo referido a: (i) el fortalecimiento de la inversión pública; así como (ii) el mejoramiento de la administración financiera del estado, la adopción de la gestión por resultados, el presupuesto plurianual y el control gubernamental en los diferentes niveles de gobierno (¶3.35). Además, el programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de los Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables. Asimismo, contribuirá al producto de sistemas financieros públicos implementados o mejorados, tal como se define en el Marco de Resultados. También, se alinea con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); y el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal en preparación. Específicamente, el programa se alinea con la Dimensión 1: Las políticas fiscales buscarán reforzar el crecimiento sostenido en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica; y la Dimensión 2: Los gobiernos fortalecen las capacidades institucionales del sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.21 **Objetivo y componentes.** El objetivo del programa es mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública a través de medidas de política dirigidas a: (i) fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del SNIP; (ii) mejorar las capacidades para la gestión de los programas y proyectos

- de inversión pública; y (iii) promover el uso de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.
- 1.22 Para alcanzar los objetivos planteados, el programa ha sido estructurado en cuatro componentes que incluyen acciones que reflejan el dialogo entre el Banco y el Gobierno y consideradas fundamentales debido a su relevancia para la mejora de la eficiencia en la gestión de la inversión pública y el fortalecimiento del SNIP.
- 1.23 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II).
- 1.24 **Componente II. Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP.** El objetivo de este componente es brindar herramientas para lograr la articulación institucional del SNIP y su consolidación. Para el logro de este objetivo, el programa apoyará medidas de política para: (i) el desarrollo de un marco estratégico y normativo del SNIP; y (ii) el fortalecimiento de los procesos y herramientas de la DSIP como el ente rector del SNIP.
- 1.25 Las acciones de política para el primer tramo son: (i) la aprobación por Decreto del Poder Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Paraguay 2030”, que establezca una visión país al 2030, y que defina objetivos y metas de largo plazo al cual se alineen los programas y proyectos de inversión pública, así como las estrategias de desarrollo y los mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación; (ii) la aprobación por el Equipo Económico Nacional (EEN) de una Propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública que establezca los principios rectores que regulan el SNIP y que contenga: (a) el objeto y ámbito de aplicación de la ley; (b) la conformación del SNIP y los roles institucionales; (c) los principios y objetivos del SNIP; (d) las fases o etapas del ciclo de inversión pública; y (e) la herramienta informática consolidando la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex post<sup>38</sup>; (iii) la aprobación de un Decreto del Poder Ejecutivo que complementa y ajusta el marco regulatorio actual del SNIP para adecuarlo a los principios rectores y disposiciones definidos en la Propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública aprobada por el EEN que contenga: (a) una adecuación, armonización y/o consolidación de decretos y directivas existentes; y (b) una revisión de la tipología de proyectos<sup>39</sup>; y (iv) la aprobación por Resolución Ministerial de un Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, incluyendo un cronograma para su implementación y medidas para: (a) optimizar los procesos de la DSIP para un funcionamiento más eficiente del SNIP; (b) mejorar el sistema de información de la DSIP para la gestión y el monitoreo de proyectos

---

<sup>38</sup> El Equipo Económico Nacional (EEN) es el organismo asesor de la política económica del gobierno nacional. Entre sus funciones se incluye aconsejar y asesorar sobre los proyectos que contengan medidas de carácter económico y financiero que deba proponer o adoptar el Poder Ejecutivo. El Jefe del EEN es el Ministro de Hacienda y lo integran los ministros de: Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones, Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría General de la Presidencia y el Presidente del Banco Central del Paraguay.

<sup>39</sup> Este Decreto servirá para llenar vacíos en el actual marco normativo y poner en práctica de inmediato otras mejoras regulatorias que impulsa el proyecto de Ley de Inversión Pública hasta tanto la citada Ley sea aprobada por el Poder Legislativo.

- de inversión pública; y (c) aplicar metodologías sectoriales de formulación de proyectos de inversión pública.
- 1.26 Las acciones de política para el segundo tramo son: (i) la aprobación de un Decreto del Poder Ejecutivo que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del PGN deben estar vinculados con el PND; (ii) la remisión al Congreso del proyecto de Ley de Inversión Pública; y (iii) la implementación de un Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP de acuerdo con su cronograma.
- 1.27 **Componente III. Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública.** El objetivo de este componente es impulsar medidas tendientes a mejorar la capacidad de las entidades que conforman el SNIP para gestionar programas de inversión. En tal sentido, el programa impulsará: (i) el fortalecimiento de las capacidades de los cuadros técnicos del SNIP; (ii) el fortalecimiento de la etapa de pre-inversión; y (iii) el mejoramiento de los procesos de programación presupuestaria y la gestión fiduciaria.
- 1.28 En el primer tramo las acciones de política bajo este componente son: (i) la aprobación por Decreto del Poder Ejecutivo de un Plan de Fortalecimiento de los RRHH, con acciones orientadas a dotar de capacidades técnicas a los cuadros del MH y de los OEE en las etapas del ciclo de inversión de los proyectos de inversión pública (incluyendo identificación, formulación, evaluación ex ante, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación ex post), y con su correspondiente cronograma de implementación; (ii) la aprobación de un Decreto del Poder Ejecutivo que establece la capitalización del Fondo de Pre-inversión, indicando, entre otros, el monto estimado para tal capitalización y las fuentes de su financiamiento; (iii) la aprobación de un Decreto del Poder Ejecutivo que establezca procesos simplificados para licitar con mayor eficiencia y transparencia los proyectos de infraestructura pública<sup>40</sup>; y (iv) la aprobación de una Resolución Ministerial que crea una dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de pre-inversión e inversión<sup>41</sup>.
- 1.29 Las acciones de política para el segundo tramo son: (i) la implementación del Plan de Fortalecimiento de capacidades técnicas en el ciclo de inversión de acuerdo con su cronograma; (ii) la aprobación por Decreto del Poder Ejecutivo de un Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Pre-inversión, incluyendo disposiciones sobre: (a) objetivo del Fondo; (b) definición del órgano encargado de ejercer su administración así como sus funciones y atribuciones; (c) beneficiarios elegibles; (d) tipos de estudios que podrán financiarse con los recursos del Fondo; (e) criterios de selección de estudios; (f) procedimientos para el seguimiento y evaluación de estudios financiados; y (g) directrices para garantizar la calidad de los estudios financiados con recursos del Fondo; (iii) el inicio de un proceso de licitación simplificado para al menos un proyecto de infraestructura pública; (iv) la puesta en funcionamiento de la dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de pre-inversión e inversión dotada de personal y recursos; y (v) la identificación de

---

<sup>40</sup> Decreto 3719/15.

<sup>41</sup> Resolución MOPC 1660/14.

al menos un proyecto estratégico encomendado a la dirección especializada para la realización de los estudios de pre-inversión correspondientes<sup>42</sup>.

- 1.30 **Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.** El objetivo de este componente es poner en práctica la Ley de APP para el financiamiento y la gestión de grandes proyectos de inversión pública. La acción de política para el primer tramo es: contar con un dictamen de viabilidad de la DSIP del MH sobre los estudios de pre-factibilidad de al menos dos proyectos de inversión bajo la modalidad de APP<sup>43</sup>.
- 1.31 Finalmente, la acción de política para el segundo tramo es: la publicación de las bases y condiciones de licitación de al menos un proyecto de APP<sup>44</sup>.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.32 Para medir los resultados de las acciones de política y reformas contempladas en el programa, se utilizará la [Matriz de Resultados](#). Estos resultados serán monitoreados y evaluados de común acuerdo con el prestatario. Los indicadores a utilizar para medir los resultados esperados son: (i) número de proyectos de inversión pública en Banco de Proyecto con dictamen de viabilidad que cuentan con estudios de pre-inversión a nivel de perfil; (ii) número de proyectos con información de monitoreo físico realizados por la DSIP; (iii) número promedio de observaciones (avistas) por proyecto de inversión pública; (iv) tiempo promedio de aprobación de proyectos de inversión pública; (v) número de personas capacitadas por el SNIP en gestión de proyectos; (vi) recursos destinados al Fondo de Pre-Inversión; (vii) sobrecosto promedio de proyectos de inversión pública; (viii) tiempo promedio de licitación de proyectos de infraestructura pública; y (ix) monto total de inversión de proyectos públicos aprobados bajo la modalidad de APP.
- 1.33 **Análisis económico.** Se realizó un [análisis económico](#) del programa que muestra que este es económicamente viable. El análisis incluyó estimaciones del Valor Actual Neto (VAN) de los proyectos considerados para ser financiados bajo la modalidad de APP y una estimación del impacto del uso del Fondo de Pre-inversión en la reducción de sobrecostos en los proyectos de inversión pública como resultado de un mejor diseño de los mismos. En el primer caso, se realizó el análisis costo beneficio para dos proyectos de APP, uno vial y el segundo de modernización del Aeropuerto Internacional de Asunción Silvio Pettirossi. El VAN del proyecto vial (ampliación y duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7) se estimó en US\$218 millones y el VAN del proyecto del aeropuerto (construcción del Aeropuerto para que funcione como HUB regional de pasajeros y cargas) en US\$7,6 millones<sup>45</sup>. Para el segundo caso, reducción

<sup>42</sup> Resolución MOPC N 1800/14.

<sup>43</sup> El MH ya ha emitido dictámenes favorables a los estudios de pre-factibilidad correspondiente a los proyectos de: (i) ampliación y duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7; y (ii) modernización del Aeropuerto Internacional de Asunción Silvio Pettirossi.

<sup>44</sup> El gobierno aprobó el primer proyecto de APP, ampliación y duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7, e septiembre de 2015 (Decreto 4103/15), requisito para iniciar el proceso de licitación. Posteriormente, el 8 de octubre de 2015 se publicó el pliego de bases y condiciones del citado proyecto.

<sup>45</sup> La tasa de descuento utilizada para el cálculo del Valor Actual Neto ha sido del 11,4% para el caso del proyecto de carreteras y del 15% para el caso del proyecto del aeropuerto. Estas fueron las tasas aplicadas por las firmas consultoras internacionales que realizaron los estudios utilizados por el gobierno para evaluar los citados proyectos de APP.

de sobrecostos debido a la disponibilidad de estudios de pre-inversión, el VAN se estimó en US\$1.060.000 utilizando una tasa de descuento del 12%. El análisis realizado incluye evaluaciones de sensibilidad de diversos escenarios para ambos grupos de proyectos.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa propuesto consiste en un préstamo en apoyo de reformas de política bajo la modalidad de múltiples tramos, concebido siguiendo las Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reforma de Políticas (CS-3633-1). La selección de esta modalidad de préstamo responde al interés del gobierno paraguayo de impulsar un programa de reforma de política sectorial y cambios institucionales en el sistema de inversión pública en el corto y mediano plazo, en un contexto en el cual los detalles de las medidas necesarias para implementar las reformas ya están definidos.
- 2.2 **Montos y tramos.** Esta operación se financiará totalmente con el préstamo de recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, que asciende a US\$200 millones, y que se desembolsará en dos tramos iguales, y consecutivos de US\$100 millones. El proyecto de presupuesto para el 2016 remitido al Congreso Nacional presenta un resultado deficitario para la Administración Central de aproximadamente US\$468 millones, equivalente a 1,5% del PIB<sup>46</sup>. El monto de esta operación de préstamo representa el 43% de este déficit.

### B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 Esta operación no prevé actividades que pudiesen tener implicaciones medioambientales negativas. Esta operación no requiere clasificación de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), ver [Filtro de Política de Salvaguardias \(SPF\)](#).

### C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 El instrumento financiero propuesto provee fondos de libre disponibilidad para apoyo presupuestario a partir de que exista un marco de política fiscal responsable. Por tanto, se considera que no hay un riesgo fiduciario relevante pues el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y los sistemas de control necesarios.

### D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 **Sostenibilidad del programa.** La implementación del programa registra un avance significativo, atendiendo a que varias de las medidas contenidas en la Matriz de Política ya han sido cumplidas. El programa incluye un PND que trasciende los mandatos de un gobierno determinado, elaborado en estrecha participación y colaboración entre los Poderes del Estado y la sociedad civil. Adicionalmente, el gobierno reconoce en la [Carta de Política](#) el consenso que el

---

<sup>46</sup> Fuente: Proyecto de PGN 2016 remitido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo.

país ha logrado en los últimos años acerca de la necesidad de mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, particularmente los destinados al financiamiento de proyectos de inversión y la necesidad de adoptar medidas tendientes a superar las falencias que limitan la eficiencia en la gestión de las inversiones públicas. Cabe resaltar que al ser una operación de préstamo de apoyo a reformas de política bajo la modalidad de múltiples tramos, la misma brinda mayor rigidez y control sobre los cambios normativos y la promoción de capacidades para asegurar mayor estabilidad en las normas que regulan la inversión pública y certidumbre en su aplicación.

- 2.6 Los equipos de la contraparte y del Banco identificaron conjuntamente los diferentes tipos de riesgos que podrían afectar el cumplimiento de las acciones de políticas activadoras del programa. Se considera que la operación tiene un riesgo medio debido a los siguientes riesgos: (i) débil coordinación entre las instituciones responsables de implementar las reformas retrasa la implementación del programa (ver ¶3.2); (ii) dificultad o resistencia por parte de los OEE para adecuarse a los cambios propuestos por el programa retrasa la aprobación de nuevos proyectos de inversión pública; (iii) inadecuado manejo de pasivos asociados a los proyectos de APP deterioran la situación fiscal del país; y (iv) retrasos en la aprobación legislativa del Proyecto de Ley de Inversión Pública demora el logro de algunos de los resultados esperados. Para mitigar dichos riesgos se propone: (i) crear un CEP conformado por los directores de las direcciones involucradas en la ejecución del programa. El CEP será responsable de la supervisión del programa y coordinación entre los actores institucionales involucrados; (ii) implementar un plan integral para fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos responsables de la formulación y ejecución de los proyectos; (iii) desarrollar una estrategia de gestión del cambio liderado por la DSIP; (iv) brindar capacitación a los cuadros técnicos del MH responsables de evaluar la asignación de riesgos e impactos fiscales previstos en los proyectos de APP; y (v) desarrollar una estrategia de divulgación y difusión del Proyecto de Ley pendiente de aprobación legislativa con el fin de generar conciencia sobre la relevancia del mismo entre los formadores de opinión y tomadores de decisión. Por otra parte, el contexto político hasta el final del plazo de desembolso del programa se presenta favorable.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República del Paraguay y el OE es el MH. El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos; (ii) apoyar las acciones que se requieran para la continuidad en el cumplimiento del programa; y (iii) una vez que los desembolsos del programa hayan sido asegurados, recabar la información de los indicadores de desempeño que se usarán para evaluar los resultados del programa.
- 3.2 El MH establecerá un CEP (ver ¶1.16 y ¶2.6) responsable de coordinar las tareas y supervisar el avance de las acciones previstas en el programa. Para este fin, el CEP revisará el progreso en la ejecución de las reformas de política impulsadas por el programa, y se constituirá en el nexo con otros actores institucionales para facilitar su aplicación. El CEP estará encabezado por el

Viceministro de Economía y conformado por los directores con responsabilidades específicas en la implementación de las reformas (Inversión Pública, Política de Endeudamiento, Presupuesto y Abogacía del Tesoro).

- 3.3 **Condiciones contractuales especiales. El desembolso de los recursos de cada tramo del préstamo estará sujeto al cumplimiento de las medidas de reforma de política que se describen en los componentes del programa y en la Matriz de Políticas (Anexo II) y también de las condiciones generales previstas en el Contrato de Préstamo.**

#### **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.4 **Monitoreo.** Se elaboró un Plan de Monitoreo y Evaluación para monitorear los resultados del programa. Los instrumentos que conforman este plan son los siguientes: (i) Matriz de Políticas (Anexo II); (ii) [Matriz de Medios de Verificación](#); y (iii) [Matriz de Resultados](#). El objetivo del monitoreo es: (i) verificar el cumplimiento de los compromisos de política del Gobierno de Paraguay establecidos en la Matriz de Políticas; y (ii) verificar su alcance de acuerdo a las metas e indicadores establecidos en la Matriz de Resultados. Los medios de verificación serán la fuente de información que determinará el cumplimiento de las metas de política. El BID monitoreará su ejecución desde la oficina del Banco en el país, así como desde la División de Capacidad Institucional del Estado en la sede del BID. El OE será la entidad responsable del monitoreo y seguimiento de los resultados de la operación a efectos de informar debidamente al Banco.
- 3.5 **Evaluación.** De acuerdo con lo señalado en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#), los resultados del programa serán medidos a partir de datos administrativos, evaluaciones de resultados y cualitativas, y estudios específicos disponibles y de acceso público. De manera adicional a las mediciones regulares que forman parte del plan de monitoreo, se planea realizar una evaluación de impacto sobre el programa de capacitación a funcionarios de los OEE. La evaluación de impacto del programa (plan de capacitación) prevé la utilización de una metodología semi-experimental de diferencias en diferencias tanto a nivel de unidad ejecutora como de funcionario para dos variables: (i) la cantidad de avistas del proyecto; y (ii) el tiempo de aprobación del proyecto.

### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El BID acordó con el Gobierno de Paraguay los compromisos de política que serán apoyados a través de este programa. Los mismos están reflejados en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Matriz de Medios de Verificación y la Matriz de Resultados. La [Carta de Política](#) ratifica el compromiso del gobierno con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>	<b>Alineado</b>		
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-Sistemas financieros públicos implementados o renovados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda y recaudaciones)		
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>	<b>Alineado</b>		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2769	Consolidar la sostenibilidad fiscal	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>	<b>Altimiento Evaluable</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Puntuación máxima</b>
	9.1		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	<b>8.2</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.8		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	<b>10.0</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	<b>9.0</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
<b>Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad</b>	<b>Medio</b>		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
<b>Clasificación de los riesgos ambientales y sociales</b>	<b>B.13</b>		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
<b>La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:</b>			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	El Plan de Monitoreo y Evaluación incluye la realización de una evaluación de impacto semi experimental del efecto de la capacitación sobre dos variables: i) la cantidad de "avistas" (correcciones) del proyecto como proxy de su calidad, y (ii) el tiempo de aprobación de proyectos, temas en los que actualmente existe poca evidencia.	

La calidad de la inversión pública es un factor importante en el crecimiento. Dicha calidad está relacionada, entre otros factores, con la solidez institucional para su gestión. El documento presenta evidencia de la importancia que tiene la calidad institucional de la gestión de la inversión pública sobre el desarrollo.

El proyecto plantea el reto de superar la limitada eficiencia de la inversión pública, la cual queda evidenciada en sobrecostos, retrasos y en la baja ejecución presupuestaria de los proyectos. Para responder a los desafíos, se propone un préstamo que tiene el objetivo de mejorar la eficiencia de la inversión pública con acciones de política en tres ejes: marco estratégico, legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública; capacidades para la gestión de programas de inversión pública; y desarrollo de medidas innovadoras para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.

La intervención tiene lógica vertical. Las medidas incluidas en la Matriz de Políticas (productos) conducirán a proyectos de mejor calidad (con más estudios de pre-inversión, con más monitoreo, con menos observaciones y aprobados en menor tiempo); a mayores recursos para su preparación; menores sobrecostos; y a contar con recursos de inversión adicionales provenientes de otras fuentes.

El análisis de costo-beneficio incluye estimaciones asociadas a los beneficios netos de los nuevos proyectos que serán posibles debido a la implementación de la nueva normativa legal de PPP, y estimaciones de los menores sobrecostos esperados en las inversiones públicas debido a la existencia de mejores estudios de preinversión. El Plan de Monitoreo y Evaluación incluye la realización de una evaluación de impacto semixperimental del efecto de la capacitación sobre dos variables: i) la cantidad de "avistas" (correcciones) del proyecto como proxy de su calidad, y (ii) el tiempo de aprobación de proyectos.

**MATRIZ DE POLÍTICA**

Objetivo	Acciones de Políticas del primer tramo de desembolso	Acciones de Políticas del segundo tramo de desembolso
<b>Componente I. Estabilidad macroeconómica</b>		
1.1. Mantener un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa.	1.1.1 Marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	1.1.2 Marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.
<b>Componente II. Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP</b>		
2.1 Contar con un marco estratégico y normativo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Paraguay 2030", que establezca una visión país al 2030, y que defina objetivos y metas de largo plazo al cual se alineen los programas y proyectos de inversión pública, así como las estrategias de desarrollo y los mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.	2.1.2 Decreto del Poder Ejecutivo que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del Presupuesto General de la Nación debe estar vinculado con el PND, aprobado.
	2.1.3 Propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública que establezca los principios rectores que regulan el SNIP y que contenga: (i) el objeto y ámbito de aplicación de la ley; (ii) la conformación del SNIP y los roles institucionales; (iii) los principios y objetivos del SNIP; (iv) las fases o etapas del ciclo de inversión pública; y (v) la herramienta informática consolidando la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex post, aprobado por el Equipo Económico Nacional.	2.1.5 Proyecto de Ley de Inversión Pública, remitido al Congreso.
	2.1.4 Decreto del Poder Ejecutivo que complementa y ajusta el marco regulatorio actual del SNIP para adecuarlo a los principios rectores y disposiciones definidos en la propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública aprobada por el EEN, que contenga: (i) una adecuación, armonización y/o consolidación de decretos y directivas existentes; y (ii) una revisión de la tipología de proyectos; aprobado.	

Objetivo	Acciones de Políticas del primer tramo de desembolso	Acciones de Políticas del segundo tramo de desembolso
2.2 Fortalecer la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), como ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	2.2.1 Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, incluyendo un cronograma para su implementación y medidas para: (i) optimizar los procesos de la DSIP para un funcionamiento más eficiente del SNIP; (ii) mejorar el sistema de información de la DSIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública; y (iii) aplicar metodologías sectoriales de formulación de proyectos de inversión pública, aprobado por Resolución Ministerial.	2.2.2 Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, implementándose de acuerdo con su cronograma.
<b>Componente III. Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública</b>		
3.1 Fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos del SNIP.	3.1.1 Plan de Fortalecimiento de los Recursos Humanos (RRHH), con acciones orientadas a dotar de capacidades técnicas a los cuadros del Ministerio de Hacienda (MH) y de los Organismos Ejecutores del Estado en las etapas del ciclo de inversión de los proyectos de inversión pública (incluyendo identificación, formulación, evaluación ex ante, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación ex post), y con su correspondiente cronograma de implementación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.	3.1.2 Plan de Fortalecimiento de capacidades técnicas en el ciclo de inversión, en implementación de acuerdo con su cronograma.
3.2 Fortalecer la etapa de pre-inversión.	3.2.1 Decreto del Poder Ejecutivo que establece la capitalización del Fondo de Pre-inversión, indicando, entre otros, el monto estimado para tal capitalización y las fuentes de su financiamiento, aprobado.	3.2.2 Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Pre-inversión, incluyendo disposiciones sobre: (i) objetivo del Fondo; (ii) definición del órgano encargado de ejercer su administración así como sus funciones y atribuciones; (iii) beneficiarios elegibles; (iv) tipos de estudios que podrán financiarse con los recursos del Fondo; (v) criterios de selección de estudios; (vi) procedimientos para el seguimiento y evaluación de estudios financiados; y (vii) directrices para garantizar la calidad de los estudios financiados con recursos del Fondo, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.
3.3 Mejorar los procesos de programación presupuestaria y la gestión fiduciaria.	3.3.1 Decreto del Poder Ejecutivo que establezca procesos simplificados para licitar con mayor eficiencia y transparencia los proyectos de infraestructura pública, aprobado.	3.3.2 Proceso de licitación simplificado para al menos un proyecto de infraestructura pública, iniciado.

Objetivo	Acciones de Políticas del primer tramo de desembolso	Acciones de Políticas del segundo tramo de desembolso
	3.3.3 Resolución Ministerial que crea una Dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de pre-inversión e inversión, aprobada.	3.3.4 Dirección especializada dotada de personal y recursos, en funcionamiento.  3.3.5 Al menos un proyecto estratégico encomendado a la Dirección especializada para la realización de los estudios de pre-inversión correspondientes, identificado.
<b>Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública</b>		
4.1 Poner en práctica la Ley de Alianzas Público-Privadas (APP) para el financiamiento y la gestión de grandes proyectos de inversión pública	4.1.1 Estudios de pre-factibilidad de al menos dos proyectos de APP, con dictamen de viabilidad de la DSIP del MH.	4.1.2 Bases y condiciones de licitación de al menos un proyecto de APP, publicadas.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/\_\_\_

Paraguay. Préstamo \_\_\_/OC-PR a la República del Paraguay  
Programa de Gestión de Inversión Pública

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Paraguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Gestión de Inversión Pública. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 39950736  
Pipeline No. PR-L1101