

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de capacidades en política y gestión fiscal en Paraguay
▪ Número de CT:	PR-T1325
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Lora Rocha, Oscar (IFD/FMM) Líder del Equipo; Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Acosta Beneri, Rocio Adriana (CSC/CPR); Astudillo, Karen (IFD/FMM); Gonzalez, Jorge Luis (VPC/FMP); Maya Iglesias, Viviana Mariela (LEG/SGO); Pareja Glass, Alejandro (IFD/ICS); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Seigneur, Jorge Maria (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	5 May 2022.
▪ Beneficiario:	
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de periodo de ejecución y 36 meses de periodo de desembolso
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre de 2022
▪ Tipos de consultores:	
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CPR-Representación Paraguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de la Cooperación Técnica es el fortalecimiento del Ministerio de Hacienda de Paraguay (MH) en materia de política y gestión fiscal a través del reforzamiento de las capacidades de su talento humano.
- 2.2 El Ministerio de Hacienda es un actor central dentro de la conducción de la política económica del Estado Paraguayo, y ha jugado un rol fundamental en el proceso de [reforma de las finanzas públicas](#) abordadas en las dos últimas décadas. La gestión fiscal responsable ha contribuido a una mayor estabilidad económica, mejorando la resiliencia del país a choques económicos fuertes como el derivado de la pandemia del COVID-19 y el proveniente de la materialización del fenómeno de La Niña, que generó un episodio de sequía en 2021 y lo que va de 2022. En este contexto, en el inicio de la etapa post pandemia el rol del MH continuará siendo fundamental para consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal y apoyar la búsqueda del crecimiento.

- 2.3 Específicamente, el MH tiene bajo su responsabilidad formular la política fiscal y de endeudamiento interno y externo del Estado; y conducir la gestión fiscal en las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito público, inversión pública y administración tributaria; entre otras. Para cumplir estos roles se encuentra organizado en tres subsecretarías: de Economía, de Tributación y de Administración Financiera. La visión del ministerio es “Ser una institución cuyo liderazgo y credibilidad le permitan gestionar y administrar de manera eficiente y responsable los recursos, con equidad en la atención de las necesidades y expectativas de la sociedad, mediante un capital humano calificado y excelencia tecnológica”. Para ello, ha establecido como uno de los objetivos de su Plan Estratégico Institucional “Gestionar políticas de talento humano que propicien la incorporación, la retención y el desarrollo personal y profesional del capital humano”. El MH exhibe poca rotación del personal en comparación con otras entidades de la administración central, y actualmente cuenta con 1.383 funcionarios. De este total, 1.048 son funcionarios permanentes, 281 se encuentran contratados por plazo y se cuenta con 54 colaboradores comisionados. El 45% del personal es femenino, y el restante 55% masculino.
- 2.4 La exigencia de las funciones de la institución determina la necesidad de contar con profesionales con buen grado de especialización y práctica en la gestión hacendaria. Este segundo atributo es en general observado, pues el MH se caracteriza por contar con personal experimentado en sus funciones, que como se ha mencionado es actualizado regularmente en actividades internas de entrenamiento. Sin embargo, el desarrollo de la teoría y práctica en materia de política fiscal (incluyendo las políticas tributaria y de endeudamiento), o de nuevos enfoques derivados de la digitalización de la economía; demandan la necesidad de invertir recursos para mantener al personal profesional que colabora en la institución debidamente actualizado con tales desarrollos, empleando en los casos en que corresponda el enfoque de *learning by doing*, que tiene el potencial de relacionar nuevos aprendizajes con la experiencia previa.
- 2.5 Por otro lado, considerando que una elevada proporción del plantel profesional que trabaja en la entidad posee formación solamente a nivel de pregrado, se hace deseable aumentar la masa crítica del personal especializado en áreas inherentes a las responsabilidades del ministerio mediante actividades de formación y capacitación¹. Del total de colaboradores del MH, solamente el 9% posee grado de maestría y un 0,2% de doctorado.
- 2.6 Ante tales desafíos, se observa una limitada capacidad de respuesta institucional y financiera no sólo en el MH, sino en la generalidad del sector público paraguayo². Los recursos para formación y capacitación son escasos, ya que en las gestiones de 2021 (agosto – diciembre) y de 2022 (datos a julio), el MH invirtió solamente US\$11 y US\$50.000 respectivamente, lo que implicó una inversión en capacitación estimada

¹ Si bien el MH cuenta con un plantel de colaboradores más estable que otras entidades del sector público, es evidente que se requieren mayores esfuerzos para fortalecer sus capacidades y su imagen ante la ciudadanía. Según el Índice de Competitividad Global 2017/2018 del Foro Económico Mundial, “una fuerza laboral con educación inadecuada” y “una burocracia pública ineficiente” eran el segundo y tercer factores que afectan negativamente al clima de negocios en el país.

² Cabe señalar que la magnitud de los desafíos que se enfrenta para fortalecer al sector público trasciende la relacionada con los propósitos de la presente CT; y tiene que ver, por ejemplo, con reformas profundas como la promulgación de una Ley de la Función Pública y de la Carrera del Servicio Civil, que son impulsadas mediante el Programa PR-L1177, aprobado en febrero de 2022 y en proceso de ratificación.

en solamente US\$19,1 y US\$46,1 por funcionario al año, respectivamente ^{3, 4}. La capacitación impulsada por el MH favorece la presencia del personal femenino, cuya participación en actividades de actualización representó 55% del total en 2021 y 2022; mientras que 67% de los beneficiarios de postgrados (maestrías o cursos de especialización) fue personal femenino. Sin embargo, el número de beneficiarios es limitado: entre 2021 y julio de 2022 solamente se registraron 230 beneficiarios de cursos de actualización y 24 beneficiarios de cursos de postgrado.

- 2.7 Con relación a los cursos de actualización, los mismos se centran en temáticas vinculadas a presupuesto, contabilidad gubernamental, crédito público y administración tributaria⁵. En suma, la manifiesta carencia de recursos observada, junto con la relevancia de buscar el perfeccionamiento de la gestión hacendaria a través del fortalecimiento de su capital humano justifica el apoyo del Banco mediante la presente CT.
- 2.8 **Alineación estratégica.** La CT está alineada con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 del Banco (AB-3190-2) porque apoya el propósito del Banco de ejercer un rol de liderazgo como agente de conocimiento en la región, y apoya el tema transversal de Capacidad institucional y el Estado de Derecho, por fortalecer al Ministerio de Hacienda en sus capacidades de prestación de servicios públicos. Asimismo, se alinea con la Visión 2025 (AB-3266); en particular a objetivo de mediano plazo de Fortalecimiento de la buena gobernanza e instituciones. Con relación al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023, (GN-2727-12), la TC se alinea con los indicadores de capacidad institucional y Estado de derecho al incrementar la eficacia gubernativa. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), en particular a través del aumento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos. También es consistente con el Área prioritaria de Instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), que tiene entre sus resultados esperados el fortalecer la calidad de instituciones y políticas así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado. Finalmente, la CT se encuentra alineada con el Área prioritaria de Gestión pública e instituciones de la Estrategia del Grupo BID con Paraguay (GN-2958), mejorando las capacidades de gestión de los marcos institucionales y de política, y reduciendo deficiencias observadas en las capacidades de gestión pública.

III. Actividades, componentes y presupuesto

³ La limitada asignación de recursos para capacitación y formación en que se observa en la generalidad de las entidades públicas del país se ha visto exacerbada por los efectos fiscales de la pandemia: en 2021 el Gobierno Central registró un déficit fiscal de 6,1% del PIB, muy por encima del 1,5% permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente. Como resultado, el Gobierno de Paraguay ha diseñado un Plan de Convergencia Fiscal, que busca el retorno gradual a la meta de déficit de 1,5% del PIB en 2024. Entre otros, ello se logrará mediante una reducción significativa del gasto corriente, establecido en la Ley de Presupuesto, lo que afectará la disponibilidad de recursos para capacitación y formación en los siguientes años.

⁴ Cabe notar que en 2021 las tareas de capacitación y formación se vieron restringidas por la pandemia de la COVID-19. Ello implicó que durante dicha gestión se realicen solamente actividades denominadas "Cursos de actualización"; que son actividades de carácter interno dictadas principalmente por autoridades y directivos de la propia institución, o en ocasiones por expertos invitados o contratados.

⁵ Las temáticas abordadas en los cursos de actualización se restringen principalmente a temas de gestión, y no así de política fiscal.

- 3.1 **Componente 1: Capacitación.** Las actividades previstas en este componente están orientadas a reforzar los conocimientos de los funcionarios en temas de política y gestión hacendaria, y en consecuencia a fortalecer la capacidad del Estado. Financiará cursos impartidos en las posibles siguientes áreas temáticas: (i) política fiscal, tributaria y de endeudamiento; (ii) presupuesto; (iii) tesorería; (iv) contabilidad gubernamental; (v) crédito público; (vi) inversión pública; (vii) administración tributaria; (viii) gestión fiscal digital; (ix) inclusión de género en la política y la gestión fiscal; y (x) transparencia e integridad en la función pública. Adicionalmente, se incluirán actividades de difusión y diseminación.
- 3.2 Para la ejecución de este componente se recurrirá a dos modalidades. La primera de ellas consistirá en el diseño y desarrollo de actividades de capacitación “a medida”, concebidas por las áreas funcionales del MH (viceministerios y direcciones) con el propósito de llenar brechas de conocimiento o de práctica en ámbitos específicos de la gestión hacendaria y bajo un enfoque de “aprender haciendo”.⁶ La segunda modalidad consistirá en proveer acceso a los colaboradores del MH a cursos impartidos por centros educativos internacionales de excelencia a través de la modalidad online;⁷ y a cursos presenciales impartidos por centros educativos paraguayos acreditados bajo los estándares del MERCOSUR^{8 9 10}.
- 3.3 **Componente 2: Formación.** Este componente tiene el objetivo de fortalecer el perfil profesional de los funcionarios del MH en temas asociados a sus funciones, para contar con una masa crítica de profesionales especializados en el diseño e implementación de políticas fiscales, así como en el perfeccionamiento de la gestión fiscal; lo cual contribuirá al fortalecimiento de la capacidad estatal de provisión de servicios públicos de calidad. Los ámbitos que podrán ser objeto de la formación incluyen los asociados a los numerales (i) – (x) listados en el párrafo 3.1; a los cuales se añade la formación en disciplinas relacionadas con la gestión hacendaria como economía, contaduría pública, políticas públicas, transformación fiscal digital y áreas relacionadas. Con este propósito, se financiará: (i) costo de matrícula de programas online de postgrado en universidades del exterior; (ii) costos de matrícula en programas de postgrado con dedicación parcial en universidades paraguayas, acreditadas bajo los estándares del MERCOSUR; y (iii) comunicación y diseminación.

⁶ Este sería el caso de los cursos de capacitación diseñados a medida para el MH en temáticas específicas, que será impartido presencialmente y aplicando casos concretos inherentes al trabajo del MH. Asimismo, la CT financiará cursos inherentes específicamente a la actividad hacendaria, y seleccionará beneficiarios conforme a la aplicabilidad de las actividades de capacitación y formación a sus áreas de trabajo; con lo que se buscará lograr una relación estrecha entre lo aprendido y las labores cotidianas.

⁷ La adopción de la modalidad online para el acceso a cursos impartidos fuera de Paraguay obedece a la necesidad de ampliar el número de beneficiarios aprovechando, al mismo tiempo, la oferta académica online generada en años recientes por entidades educativas de excelencia.

⁸ Se buscará favorecer el acceso igualitario de mujeres y hombres a las actividades desarrolladas bajo ambos componentes de la CT, medido en términos relativos respecto al tamaño de la fuerza laboral profesional de ambos géneros.

⁹ Un Reglamento de Gestión del Programa (RGP) será elaborado junto con el MH para establecer los criterios de selección de los beneficiarios; el cual será aprobado por la máxima autoridad del ministerio con el visto bueno previo del Banco. Entre los criterios a emplear se encuentran: naturaleza de la vinculación con el MH (funcionarios permanentes), méritos, equidad de género, relación de la actividad de capacitación o formación con las funciones y edad límite.

¹⁰ Además de buscar aplicar el enfoque de *learning by doing* mencionado; la capacitación y formación a la que se dará acceso a los funcionarios deberá guardar estrecha relación con sus funciones; con el objetivo de maximizar el beneficio institucional promoviendo la aplicación del conocimiento adquirido.

- 3.4 **Sostenibilidad.** Con el propósito de aprovechar el proceso de formación para el perfeccionamiento de la política y la gestión fiscal a cargo del MH; por una parte, los contratos de consultoría que establezcan el desarrollo de cursos de capacitación sobre temas hacendarios específicos establecerán que la propiedad de los materiales de capacitación elaborados corresponderá al MH, lo que permitirá su replicabilidad;¹¹ y por otra, el financiamiento de actividades de formación estará condicionado a la permanencia de los colaboradores en el MH (salvo que éste disponga el cese de servicios) por un lapso al menos similar al tiempo que duró la actividad de formación.
- 3.5 El presupuesto total de la CT es de US\$300.000; y será financiado por la Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP). No se prevé contrapartida local.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I	Capacitación	145.000	145.000
Componente II	Formación	145.000	145.000
Otros	Difusión, diseminación y otros	10.000	10.000
Total		300.000	300.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Por solicitud del Gobierno de Paraguay, el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (FMM), será responsable de la ejecución de esta CT en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del Viceministerio de Economía. De manera consistente con lo establecido en el OP-619-4 (Anexo II) la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que los tiempos de contratación de las entidades públicas en Paraguay son superiores a los disponibles bajo las políticas del Banco; por lo que el Gobierno solicita la ejecución de la CT por el Banco. Asimismo, este esquema se justifica porque el Banco tiene experiencia y conocimiento en materia de política y gestión fiscal, así como amplias capacidades y experiencia en gestión de programas de capacitación y formación de recursos humanos; capacidades que se complementan con un mayor conocimiento de la oferta de formación y capacitación en política y gestión fiscal disponible en el mercado y en el Banco. Asimismo, el Banco cuenta con la experiencia necesaria para gestión administrativa vinculada a la ejecución fiduciaria de cooperaciones técnicas.
- 4.2 Igualmente, el Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado para la ejecución de la CT será el especialista en gestión fiscal de la Representación del Banco en Paraguay. El monitoreo de la CT se hará a través de informes semestrales de ejecución con base en la Matriz de Resultados, no

¹¹ La réplica de algunos de los cursos de capacitación será incorporada como una actividad obligatoria en el Reglamento de Gestión del Programa.

requiriendo de financiamiento adicional. La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con los representantes designados del MH.

- 4.3 Un Comité Directivo del Programa será establecido por el Beneficiario, con participación de representantes designados del Despacho del Sr. Ministro de Hacienda; las Subsecretarías de Estado de Economía, Administración Financiera y Tributación y la Dirección de Crédito Público. La Secretaría del Comité Directivo será encomendada a la Dirección de Crédito Público. El Comité recomendará, con base en el Reglamento de Gestión del Programa (RGP) aprobado, la asignación de recursos en favor de beneficiarios seleccionados meritocráticamente, la cual se materializará previa verificación por parte del Banco de la observancia del RGP.
- 4.4 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación estarán incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650 – Fuerza de trabajo complementaria; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP-619-4, confirmamos que los consultores individuales: (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El equipo de proyecto no anticipa riesgos altos en la ejecución del programa. Como riesgos intermedios se ha identificado una posible baja participación de funcionarios en los procesos de aplicación a cursos y programas de capacitación. Ello será mitigado mediante actividades de difusión de las oportunidades de capacitación y formación disponibles, a cargo de la Secretaría del Comité Directivo.
- 5.2 Otro riesgo identificado es el bajo desempeño de los beneficiarios en los programas de formación, lo que implicaría que no se complete satisfactoriamente la formación¹². Ello será mitigado mediante la suscripción de compromisos de los beneficiarios de cumplir satisfactoriamente los programas que los benefician, y presentar constancia de los grados obtenidos. Los compromisos establecerán la obligatoriedad de devolución del financiamiento en caso de no graduación.
- 5.3 Finalmente, existe un riesgo medio de pérdida de capital humano con formación incrementada; derivada de la captura de estos profesionales por parte del sector privado, otras entidades del sector público u otros. Este riesgo será mitigado mediante la suscripción de compromisos ante el Ministerio por parte de los funcionarios beneficiarios. Tales compromisos establecerán la obligatoriedad del beneficiario de brindar servicios en el MH por un lapso equivalente a al menos el mismo tiempo del período de formación.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

¹² La experiencia del Banco en operaciones de préstamo y cooperación técnica en materia de gestión hacendaria, como por ejemplo las operaciones GU-L1160 y GU-T1193, muestra que en general existen altas tasas de finalización de los programas de estudios y de graduación en programas de postgrado por parte de los funcionarios del área de hacienda.

6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos:

[Solicitud del Cliente - PR-T1325](#)

[Matriz de Resultados - PR-T1325](#)

[Términos de Referencia - PR-T1325](#)

[Plan de Adquisiciones - PR-T1325](#)