

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PARAGUAY**

### **PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO**

**(PR-L1177)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mariano Lafuente, Jefe de Equipo de Proyecto (IFD/ICS); Alejandro Pareja (IFD/ICS), Axel Radics (IFD/FMM) y Joaquín Domínguez (IFD/CMF), Jefes de Equipo Alternos; Alejandra Aguilar, Nicolás Dassen, José Antonio Mejía, Robert Pantzer, Katia Rivera (IFD/ICS); Ana Cristina Calderón, Leslie Harper (IFD/FMM); Jorge Luis González (VPC/FMP); Aloisio Lopes, Marco Buttazzoni (CSD/CCS); María Soledad Feal, Rocío Acosta (CSC/CPR); Gastón Pierri (SPD/SDV); Horacio Mendoza (LEG/SGO); Zachary Hurwitz (VPS/ESG) y Denisse Wolfenzon (consultora). El equipo agradece los comentarios recibidos de María José Jarquín (CID/CHO), Roberto de Michele y Camila Mejía (IFD/ICS).

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. MARCO MACROECONÓMICO Y DESCRIPCIÓN DE PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL/SECTORIAL .....</b>	<b>2</b>
A. Marco y perspectivas macroeconómica.....	2
B. Problemática institucional y/o sectorial .....	2
<b>II. PROGRAMA DE REFORMAS, OBJETIVOS, COMPONENTES Y RESULTADOS ESPERADOS .....</b>	<b>7</b>
A. Programa de Reformas .....	7
B. Objetivos, componentes y resultados esperados .....	10
<b>III. DIMENSIONAMIENTO, RIESGOS, PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>15</b>
A. Dimensionamiento .....	15
B. Riesgos.....	16
C. Plan de implementación y gestión .....	18
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>19</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
EER#3	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Trabajo Analítico y Experiencia Operacional del Banco Vinculada al Programa</a>

ABREVIATURAS	
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DPE	Dirección de Política de Endeudamiento
EBP	Estrategia de País del Grupo BID
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MdR	Matriz de Resultados
MH	Ministerio de Hacienda
MITIC	Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SICP	Sistema de Información de Contrataciones Públicas
SII	Sistema de Intercambio de Información
SISEN	Sistema Estadístico Nacional
STP	Secretaría Técnica de Planificación

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PARAGUAY**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO**  
**(PR-L1177)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
República de Paraguay			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	2 años
Ministerio de Hacienda			Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Instrumento: PBL programático			Tasa de interés:	Basada en SOFR
Fuente	Monto (US\$)	%	Comisión de crédito:	<sup>(c)</sup>
BID (Capital Ordinario):	200.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	<sup>(c)</sup>
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años
Total:	200.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo/descripción del programa:</b> El objetivo general de desarrollo del programa es mejorar la efectividad del sector público a través de: (i) incrementar la eficiencia de la gestión pública; (ii) incrementar la eficacia de la gestión pública; y (iii) mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública. La presente operación de préstamo es la primera de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), de acuerdo con las Directrices sobre preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al desembolso del financiamiento:</b> El desembolso del tramo único está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la <a href="#">Carta de Política</a> y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶13.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>		PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GE <input type="checkbox"/>	y DI <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/> y ES <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>(f)</sup>:</b>	SDG1 <input type="checkbox"/> SDG2 <input type="checkbox"/> SDG3 <input type="checkbox"/> SDG4 <input type="checkbox"/> SDG5 <input type="checkbox"/> SDG6 <input type="checkbox"/> SDG7 <input type="checkbox"/> SDG8 <input type="checkbox"/> SDG9 <input type="checkbox"/> SDG10 <input type="checkbox"/> SDG11 <input type="checkbox"/> SDG12 <input type="checkbox"/> SDG13 <input checked="" type="checkbox"/> SDG14 <input type="checkbox"/> SDG15 <input type="checkbox"/> SDG16 <input checked="" type="checkbox"/> SDG17 <input checked="" type="checkbox"/>			

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

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> 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.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GE (Igualdad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

<sup>(f)</sup> SDG (Objetivo de Desarrollo Sostenible, por sus siglas en inglés). Para mayor información sobre los ODS ver <https://sdgs.un.org/es/goals> y para consultar la Metodología del Grupo BID para la Clasificación de Proyectos Según los ODS, ver [www.iadb.org/ods](http://www.iadb.org/ods).

## **I. MARCO MACROECONÓMICO Y DESCRIPCIÓN DE PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL/SECTORIAL**

### **A. Marco y perspectivas macroeconómica**

- 1.1 La actividad económica en Paraguay se está recuperando a medida que la situación sanitaria mejora. En 2020 la contracción fue 0,6%, una de las menos severas de la región, y se espera que el crecimiento en 2021 alcance 4,5%. Para 2022 se espera un crecimiento de 3,8%.
- 1.2 Las cuentas fiscales se deterioraron como consecuencia de la crisis del COVID-19 pero el gobierno está cumpliendo con su plan de consolidación fiscal. El déficit fiscal de la administración central en 2020 ascendió a 6,1% del Producto Interno Bruto (PIB), por lo que fue necesario suspender de manera excepcional la aplicación de la regla fiscal, que establece un límite al déficit fiscal de 1,5% del PIB. El plan de convergencia de mediano plazo propone retornar al límite en cuatro años (déficit de 4% del PIB en 2021 y 3% del PIB en 2022), lo que supone importantes ajustes al gasto corriente menos rígido y atendiendo que la recaudación tributaria no proyecta un incremento de manera sustancial en el corto plazo.
- 1.3 La deuda pública total con relación al PIB alcanzaba 33,2% a septiembre de 2021, más de diez puntos porcentuales por encima de los valores previos a la pandemia (a fin de 2019 la deuda pública representaba 22,9% del PIB). Si bien estos niveles son relativamente moderados en comparación a otros países de la región, están cercanos al límite de 40% del PIB propuesto en la modificación de la ley de responsabilidad fiscal.

### **B. Problemática institucional y/o sectorial**

- 1.4 **Gestión pública más efectiva, eficiente y transparente.** En un contexto de mayores restricciones fiscales y a la luz de las oportunidades que trae la digitalización, los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) deben avanzar en lograr una gestión pública más eficiente y efectiva (hacer más y mejor con menos) y asegurar niveles adecuados de transparencia e integridad. Este fortalecimiento de la capacidad institucional es fundamental para promover un mayor crecimiento económico sostenible<sup>1</sup>. En el caso de Paraguay, varios estudios<sup>2</sup> indican la necesidad de medidas normativas y administrativas para avanzar en esta dirección.
- 1.5 **Transformación del Estado en Paraguay.** En el marco del Plan de Gobierno 2018-2023 y del Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay como respuesta a la crisis generada por el COVID-19, el Gobierno de Paraguay está comprometido con avanzar en reformas clave que promuevan la Transformación del Estado, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto público, cuyo impacto en el largo plazo se espera que sea un mayor desarrollo económico del país. La propuesta para la Transformación del Estado se basa en la construcción de una

---

<sup>1</sup> [BID \(2014\).](#)

<sup>2</sup> [EEO#1.](#)

mayor capacidad institucional, a través de políticas públicas inclusivas, orientadas al servicio del ciudadano, con una visión estratégica y una mayor fortaleza institucional, cuyos principios transversales son la transparencia, la integridad, la coordinación institucional e intergubernamental y un fuerte apoyo al gobierno digital, contribuyendo a una gestión pública más efectiva, eficiente y abierta.

- 1.6 Estos esfuerzos se anclan en el eje de “Fortalecimiento Institucional” del Plan Nacional de Desarrollo 2030<sup>3</sup>, en su objetivo estratégico de “Modernizar la Administración Pública”. Como parte de este objetivo, el Gobierno de Paraguay se compromete a mejorar la eficiencia y la transparencia del sector público a través de avanzar en la reforma del servicio civil y las compras públicas, modernizar los trámites administrativos y fortalecer el Sistema Estadístico Nacional (SISEN), entre otros.
- 1.7 **Otras medidas relacionadas con el programa tomadas por el país.** Luego de una etapa de importantes reformas de sistemas de gestión durante el comienzo de la década de 2000 (incluyendo, por ejemplo, la Ley de la Función Pública No. 1.626/2000 y la Ley de Contrataciones Públicas No. 2.051/2003) Paraguay ha demostrado esfuerzos sostenidos para avanzar en la transformación del Estado con un foco en mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia del Estado. Parte de estos esfuerzos ya realizados y con implementación en los últimos años incluyen: (i) reformas para la implementación efectiva de concursos de mérito a través de un portal único de empleo público<sup>4</sup> y de racionalización de la política salarial del sector público<sup>5</sup>; (ii) la regulación de los convenios marco como práctica de contratación que promueve la eficiencia y transparencia en las contrataciones públicas<sup>6</sup> y otras reformas y acciones para modernizar las contrataciones públicas; (iii) el fortalecimiento del marco institucional para las estadísticas nacionales<sup>7</sup>; (iv) la creación del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación (MITIC) como ente rector de gobierno digital<sup>8</sup>, la aprobación de un plan nacional de ciberseguridad<sup>9</sup>, y la implementación del [Portal Paraguay](#) de trámites en línea; y (v) la ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental<sup>10</sup>, y la implementación de la plataforma [RindiendoCuentas](#) para transparentar la gestión de la inversión pública, planificación, presupuesto, y de las compras públicas en el marco de la respuesta al COVID-19.
- 1.8 **Problema.** Pese a estos avances, Paraguay presenta brechas importantes en la gestión del sector público. Si bien ha venido mejorando su desempeño en el índice de efectividad gubernamental<sup>11</sup> en los últimos años –pasó del percentil 17 en 2015 al percentil 35 en 2020– aún subsiste una brecha con el promedio de ALC

<sup>3</sup> [PND \(2014, actualizado en 2021\)](#).

<sup>4</sup> [Decreto No. 1212/2014](#).

<sup>5</sup> [Ley No. 5554/2016](#).

<sup>6</sup> [Decreto No. 1315/2014](#).

<sup>7</sup> [Decreto No. 2707/2014](#).

<sup>8</sup> [Ley No. 6206/2018](#).

<sup>9</sup> [Decreto No. 7052/2017](#).

<sup>10</sup> [Ley No. 5282/2014](#).

<sup>11</sup> [Banco Mundial - WGI \(2021\)](#). Indicador agregado que captura las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la sobrecarga regulatoria, entre otros temas clave de capacidad institucional del sector público. 0 corresponde al menor *ranking* y 100 al mayor.

(percentiles 53 y 51, respectivamente). Además, la “burocracia gubernamental ineficiente” era el tercer factor más problemático para hacer negocios en Paraguay en 2018<sup>12</sup> y se calculaba una ineficiencia del gasto público anual equivalente a 3,9% del PIB (de los cuales 1,5% provenían de compras públicas y 1,1% de remuneraciones)<sup>13</sup>. Estos problemas se explican, en gran medida, por las siguientes causas.

## 1.9 (1) Sistemas clave de gestión inadecuados:

**(i) Estructuras organizacionales ineficientes en el Poder Ejecutivo.** Duplicidades e incoherencias, con un promedio de 64% de las áreas de los ministerios no relacionadas a la principal función de la entidad, unidades de apoyo hasta 68% de la estructura ministerial, y heterogeneidad en el número de áreas por ministerios (entre 19 y 635), así como en las nomenclaturas utilizadas y su correspondencia con los niveles organizacionales<sup>14</sup>.

**(ii) Gestión de la función pública inadecuada.** Con aproximadamente 216.000 funcionarios en el gobierno nacional (de los cuales 40.000 componen el servicio civil) la masa salarial del sector público equivalía a 7,3 puntos del PIB y casi 40% del gasto ejecutado en el presupuesto del gobierno nacional en 2020 (comparado con 7,2% y 27% respectivamente para ALC). Paraguay obtuvo 40 puntos sobre un total de 100 posibles en el índice de desarrollo del servicio civil en 2017<sup>15</sup>, brecha que si bien se había reducido desde su primer análisis en 2004 (12 puntos) se explicaba principalmente por: (i) sobredimensionamiento en las entidades del Poder Ejecutivo (debido a una débil planificación de dotaciones y a una división excesiva en áreas orgánicas); (ii) una carrera administrativa con un sistema de clasificación inefectivo (más de 288 categorías) con limitado uso del mérito (57% de aquellas vacantes que debían ser llenadas por concurso en 2016 realizaron uno) y con inequidades verticales y horizontales en sus remuneraciones (dispersiones salariales promedio del 40% en todos los niveles jerárquicos); (iii) puestos directivos nombrados exclusivamente por confianza<sup>16</sup>; y (iv) una rectoría cuestionada por debilidades en el marco legal de la Ley No.1.626/2000.

**(iii) Sistema de suministro y contrataciones públicas inadecuado.** Representando 8,5% del PIB y casi 25% del gasto público en promedio entre 2010 y 2020<sup>17</sup>, presentaba como principales desafíos: (i) un marco legal que refleja aún una perspectiva tradicional de la compra pública<sup>18</sup>, en la que prima el cumplimiento de pasos formales de la etapa de selección del proveedor y limita

<sup>12</sup> Los primeros dos factores problemáticos eran corrupción y una fuerza laboral con educación inadecuada. [Foro Económico Global \(2017/2018\)](#).

<sup>13</sup> [BID \(2018\)](#).

<sup>14</sup> Ugarte, M. (2019) – no publicado.

<sup>15</sup> Igual al promedio regional. Fuente: [BID \(2017\)](#).

<sup>16</sup> Existe, además, una brecha de género en la ocupación de dichos cargos directivos: 42% de los cargos de dirección general (tercer nivel jerárquico) y 46% de los cargos de dirección (cuarto nivel jerárquico) en los principales ministerios estaban ocupados por mujeres al 30 de septiembre de 2021. Esta brecha, sin embargo, es relativamente menor, especialmente al compararse con otros países de la región (¶2.24).

<sup>17</sup> [Ministerio de Hacienda Paraguay](#).

<sup>18</sup> Por ejemplo, no incluía los principios de valor por dinero (eficiencia, economía y eficacia), ni tampoco el uso de herramientas y procedimientos más ágiles, eficientes y en línea a la complejidad, volumen, y mercado de los bienes, obras y servicios.



esfuerzos en las etapas de planificación, ejecución contractual y evaluación final de los procesos (dificultando una planificación rigurosa, una mejor agregación de la demanda y un visión de cadena integrada de suministro en la que se incluye la distribución, almacenamiento y entrega), lo que atenta negativamente contra la efectividad y eficiencia del gasto; (ii) subutilización de mecanismos para la agregación de la demanda del Estado (como compras consolidadas de bienes y servicios uniformes de uso común que son carácter voluntario en el marco normativo actual); (iii) baja participación y competencia de oferentes en los procesos de compras y contratación (41% de las contrataciones competitivas tuvieron un solo oferente en 2017)<sup>19</sup>; y (iv) limitado uso de herramientas digitales (combina transacciones en línea con otras manuales y en papel) lo que, entre otros, reduce la posibilidad de automatizar la identificación de riesgos de integridad a lo largo del ciclo de los procesos.

#### 1.10 **(2) Limitados avances en factores habilitadores para una mejor gestión:**

**(i) Marco normativo del sistema de estadísticas nacionales obsoleto.** Las estadísticas nacionales fortalecidas permiten una mejor planificación del uso de los recursos públicos, aumentando la eficiencia de las instituciones públicas, además de ser clave para una gestión pública más efectiva basada en evidencia<sup>20</sup>. En Paraguay, esta función presenta un marco legal obsoleto y fragmentado, con la ley más antigua de la región (1942) que no garantiza la independencia técnica de la oficina nacional de estadísticas ni dispone requisitos técnicos para el nombramiento de su máxima autoridad, no declara la obligación de suministrar información con fines estadísticos –lo que atenta contra una mayor transparencia– ni estipula explícitamente el derecho de la oficina nacional a acceder a la información contenida en registros administrativos, entre otros<sup>21</sup>.

**(ii) Avances incipientes en gobierno digital.** El gobierno digital es un mecanismo crítico para promover una mayor eficiencia y efectividad en la gestión pública. En 2020, Paraguay se ubicaba en el puesto 65 de 193 países (y en el 10º puesto de los países prestatarios del BID) en el Subíndice de Servicios en Línea, del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico<sup>22</sup>. Si bien la Ley No 6.562/2020, aprobada en junio de 2020, promueve la reducción de la utilización de papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital, se registran avances muy iniciales en su implementación efectiva, tanto a nivel de digitalización de servicios ciudadanos (24% son totalmente digitales, y algunos de ellos inclusive siguen requiriendo al ciudadano presentar documentos con los que ya cuenta la administración)<sup>23</sup> como en el uso de la plataforma de interoperabilidad por los Organismos y Entidades del Estado (OEE)<sup>24</sup>.

**(iii) Debilidades en el marco legal para la prevención de conflictos de intereses de los funcionarios públicos.** Las normas de ética pública son

---

<sup>19</sup> [Banco Mundial \(2018\)](#).

<sup>20</sup> [BID \(2019\)](#).

<sup>21</sup> [BID \(2020\)](#).

<sup>22</sup> [Naciones Unidas \(2020\)](#).

<sup>23</sup> [MITIC](#).

<sup>24</sup> Paraguay tiene [51 OEE conectados](#), 10,7 millones de transacciones por mes (MITIC) y ofrece [26 servicios web](#), mientras que un país comparable en tamaño (e inclusive de menor población) como [Uruguay tiene 99 organismos conectados, casi 20 millones de transacciones por mes y 244 servicios web](#).

necesarias para una gestión más íntegra, incluyendo la prevención de conflictos de interés<sup>25</sup>. Existe una normativa sobre ética pública que prácticamente no se aplica, y que no incluye un sistema robusto de prevención y control de conflictos de intereses alineado a estándares internacionales<sup>26</sup>. Entre sus principales debilidades se encuentra: (i) la inexistencia de un sistema de declaración de intereses para un determinado universo de funcionarios; (ii) la autoridad de control prevista en el Código de Ética aprobado por el Decreto No. 10.143 de 2012 –la Comisión Nacional de Ética Pública– no ha sido creada; (iii) dicha normativa no alcanza a la totalidad de los funcionarios públicos de los distintos poderes del Estado y a nivel subnacional; y (iv) no se incluyen un adecuado régimen de remedios procesales y personales, ni de sanciones en caso de infracciones.

- 1.11 **(3) Limitaciones normativas en instituciones clave para el desarrollo económico sostenido.** La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), institución autónoma y autárquica y única banca pública de segundo piso, ha sido clave en el desarrollo económico reciente del país y es crítica para la recuperación económica sostenida y sostenible en el largo plazo<sup>27</sup>. Sin embargo, enfrenta limitaciones normativas que le impiden avanzar en una gestión más efectiva, eficiente y transparente. Entre ellas: (i) imposibilidad de ampliar sus funciones de intervención técnica y financiera hacia iniciativas relacionadas con un rol de catalizador de la inversión privada a través de alianzas público privadas o como parte de fideicomisos de desarrollo de infraestructura; (ii) imposibilidad de poder desarrollar estrategias de gestión de riesgo para minimizar posibles impactos negativos asociados a sus productos; (iii) limitación para gestionar de manera rentable sus recursos disponibles no invertidos (que deben ser depositados con un mínimo retorno en el Banco Central); y (iv) limitaciones para instrumentar una gobernanza adecuada, al no contar con una clara división entre las decisiones estratégicas y las de gestión dado el carácter y definición de las funciones de su directorio, entre otras.
- 1.12 **Evidencia empírica.** La literatura y experiencia internacional sugieren que las acciones de política que se apoyan en el marco de esta operación contribuyen a los resultados esperados del programa y a un crecimiento económico sostenido. En cuanto a los sistemas clave de gestión, existe evidencia que la digitalización y la adopción de mecanismos como la centralización de compras y los convenios marco (tienda virtual) llevan a ahorros por economías de escala y también por una mayor productividad debido a un mejor uso del tiempo de los servidores públicos gracias a la automatización de algunas de sus tareas, además de incrementar la competencia y transparencia (BID, 2021; de Michele y Pierri, 2020; Picci, 2006)<sup>28</sup>. En cuanto a la profesionalización del servicio civil, diferentes estudios han

---

<sup>25</sup> [BID \(2018\)](#).

<sup>26</sup> [OCDE \(2005\)](#); [BID \(2018\)](#).

<sup>27</sup> Desde su creación en 2005, AFD ha sido uno de los motores del crecimiento económico del Paraguay al lograr solucionar importantes fallas del sistema financiero relacionadas, principalmente, con la falta del crédito de mediano y largo plazo para inversión productiva lo cual ha mejorado la participación de este rubro dentro del PBI de manera constante. Adicionalmente, la AFD logró el establecimiento y el desarrollo de un mercado hipotecario que no existía antes de su intervención y posibilitó un crecimiento sostenido en la inversión privada en construcciones que generó, al mismo tiempo, un incremento en los servicios inmobiliarios que hoy representan casi el 7% del PBI del país.

<sup>28</sup> Para un estimado sobre el impacto de ahorros del proyecto de ley de suministro y contrataciones públicas, ver [Rossi, M. y D. Delic \(2021 - no publicado\), Proyecto de Ley de Suministro y Contrataciones Públicas: Análisis de Potenciales Ahorros, Consultoría para el BID, Washington, DC.](#)

encontrado evidencia que lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país (Evans y Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Dollar y Kraay, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004). También conlleva la mejora en la entrega de servicios (Lira, 2012), una mayor confianza en el gobierno (Maxfield y Schneider, 1997; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005; Cai et al., 2009; Sacks, 2010) e incluso una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (SERVIR, 2014).

- 1.13 En cuanto al rol de los sistemas estadísticos nacionales como factor habilitador para una mejor gestión, existen varios estudios que argumentan una relación causal entre la disponibilidad de datos y los resultados económicos y sociales de las políticas públicas (Jensen, 2010; Björkman y Svensson, 2007; Alatas et al., 2012) así como su impacto en la correcta asignación de las transferencias intergubernamentales (BID, 2019), entre otros. Finalmente, en gobierno digital, la literatura muestra que los servicios públicos digitales son más rápidos (74% en promedio), más baratos de prestar (cuestan entre el 1,5% y el 5% de lo que cuestan los trámites presenciales), y menos vulnerables a la corrupción, por lo que una mayor digitalización promueve beneficios como una mayor eficiencia del sector público y ahorros para la sociedad, entre otros<sup>29</sup>.

## **II. PROGRAMA DE REFORMAS, OBJETIVOS, COMPONENTES Y RESULTADOS ESPERADOS**

### **A. Programa de Reformas**

- 2.1 **Estrategia del programa.** Esta operación apoyará al programa de Transformación del Estado, que incluye reformas en los sistemas de gestión clave que impactan directamente en la calidad del 65% del gasto público (contrataciones públicas y recursos humanos), en factores habilitadores críticos para una mejor gestión pública (como estadísticas nacionales, la digitalización y la integridad de los funcionarios públicos), y en el fortalecimiento de la gobernanza en instituciones públicas con un rol estratégico en el crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo. Construye sobre la experiencia operacional y la asistencia técnica del Banco a Paraguay en todas las áreas de intervención del programa, y promueve un enfoque integrado y sostenible en el tiempo.
- 2.2 El programa, en su primera operación, presenta un enfoque híbrido. Por un lado, en lo que hace a los sistemas clave de gestión, combina medidas de reforma normativa y de diseño de política pública –preparación de proyectos de ley y envío al Congreso en algunos casos– con instrumentos alternativos (decretos) que promueven avances iniciales y jurídicamente posibles en línea con las medidas propuestas en los proyectos de ley. Por otro lado, en las áreas que representan factores habilitadores para una mejor gestión y en el fortalecimiento de instituciones que un rol clave en el desarrollo económico sostenido, se apoyan medidas más enfocadas en la regulación e implementación de reformas aprobadas recientemente. La segunda operación, que se espera enviar para

---

<sup>29</sup> [BID \(2018\)](#).

consideración del Directorio en enero de 2023, tiene un mayor énfasis en la implementación de las medidas adoptadas en la primera.

- 2.3 **Desafíos pendientes.** El éxito de las reformas para el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público requiere, además de reformas normativas con el contenido técnico adecuado, la aprobación e implementación de reglamentos e instrumentos operativos que apoyen su implementación efectiva en todas las instituciones públicas. En esa línea, los desafíos pendientes más importantes, en el mediano y largo plazo, para la transformación del Estado y el fortalecimiento institucional en Paraguay, una vez finalizada la serie programática, será continuar la implementación gradual de reformas en sistemas clave de gestión como la racionalización de las estructuras organizacionales, la modernización del servicio civil, y la implementación del nuevo sistema nacional de suministro público. Se requerirá continuar con el diálogo técnico con las autoridades y prestar la asistencia técnica necesaria con el propósito de apoyar la implementación de estas medidas.
- 2.4 **Experiencia del Banco en el país y complementariedad con otras operaciones del Banco.** Varias de las medidas de política que son parte de esta operación están estrechamente vinculadas a la cartera del Banco en el país en materia de capacidad institucional, respecto de las cuales el BID es un socio estratégico. La colaboración del Banco en el diseño de este programa se hará través del diálogo, la asistencia técnica y el apoyo a las medidas que son parte de esta primera operación y también lo serán en la segunda operación.
- 2.5 Las operaciones de inversión, fuertemente complementarias con este programa, incluyen actividades para: (i) la modernización de las contrataciones públicas, específicamente la modernización del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) o plataforma transaccional digital de contrataciones públicas<sup>30</sup>; (ii) la modernización del SISEN y el desarrollo institucional del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>31</sup>; y (iii) la implementación de la agenda de gobierno digital, incluyendo la mejora de procesos y digitalización de servicios<sup>32</sup>. Además, el programa se complementa con operaciones de apoyo a políticas a través de marcar una continuidad y profundización de las reformas en las áreas de: (i) transparencia e integridad, especialmente en el marco de la serie programática de Apoyo a la Agenda de Transparencia en Paraguay<sup>33</sup>; (ii) contrataciones públicas, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y la Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica Causada por el COVID-19 en Paraguay<sup>34</sup>; (iii) gobierno digital, en el marco del Programa de Apoyo a Políticas Públicas para la Nueva Economía<sup>35</sup>; y (iv) fortalecimiento de instituciones clave para el desarrollo económico, en el marco del Programa Paraguay Productivo: Transparencia y Financiamiento<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> [4671/OC-PR \(2018\)](#).

<sup>31</sup> [5224/OC-PR \(2021\)](#).

<sup>32</sup> [4650/OC-PR \(2018\)](#).

<sup>33</sup> [4866/OC-PR \(2019\)](#) y [5244/OC-PR \(2021\)](#).

<sup>34</sup> [5028/OC-PR \(2020\)](#).

<sup>35</sup> [4985/OC-PR \(2020\)](#).

<sup>36</sup> [4401/OC-PR \(2017\)](#).

- 2.6 **Valor agregado del Banco.** Además del apoyo a través de operaciones de inversión y de apoyo políticas, en lo que hace a asistencia técnica –tanto a nivel de diagnóstico como de insumos técnicos para la elaboración de los proyectos de ley y de otras medidas– el Banco apoyó al Gobierno de Paraguay con mayor intensidad desde 2017 en: (i) la racionalización de las estructuras organizacionales; (ii) la modernización del servicio civil; (iii) la modernización del suministro y las contrataciones públicas; (iv) la prevención de los conflictos de interés en la función pública; y (v) la modernización del marco normativo del sistema estadístico nacional. Además, el Banco también prestó asistencia técnica para el diseño y la implementación de un sistema de alertas tempranas para prevención de la corrupción en contrataciones públicas y en acciones para el fortalecimiento de la AFD<sup>37</sup>, lo que ha permitido importantes avances en el primer tramo de reformas del programa propuesto (ver [EEO#1](#)).
- 2.7 **Experiencia del Banco en el sector.** El programa aprovechará la experiencia y lecciones aprendidas del Banco en programas de Transformación del Estado en la región, como: el Programa de Apoyo a la Transformación del Sector Público (4373-OC/JA) en Jamaica; el Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad I y II (4244-OC/AR y 4796-OC/AR) en Argentina; el Programa de Apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia I y II (3617/OC-CH y 3748/OC-CH) en Chile; y el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano (3154-OC/CO) en Colombia, entre otros. El programa también se beneficiará del conocimiento y datos generados y sistematizados en publicaciones regionales, como [Mejor Gasto para Mejores Vidas \(2018\)](#), [Transformación Digital y Empleo Público \(2021\)](#), [Marcos Legales Estadísticos \(2020\)](#), y [Conflicto de Intereses: Desafíos y Oportunidades para Implementar un Sistema Efectivo de Prevención y Control \(2018\)](#).
- 2.8 **Lecciones aprendidas aplicables al programa.** Incluyen: (i) asegurar un alto nivel de apropiación de las reformas por parte del gobierno; (ii) una adecuada secuenciación de las reformas debe tener en cuenta las capacidades de las instituciones involucradas y definir una lógica horizontal de avance progresivo en reformas que combine el avance normativo con la mejora en las capacidades técnicas; (iii) las reformas previstas deben incorporar los intereses y capacidades de los organismos destinados a implementarlas para mejorar su efectividad; (iv) asegurar asistencia técnica adecuada que acompañe el diseño y la implementación de las medidas de política del programa – incluyendo proyectos de inversión y/o cooperaciones técnicas – para asegurar inversiones críticas en sistemas de información y fortalecimiento institucional claves para una implementación efectiva de las reformas; y (v) la existencia de una adecuada coordinación entre los diferentes órganos que participan en un programa de carácter multisectorial.
- 2.9 Esta operación también tuvo en cuenta la importancia de alinear las reformas de transformación del Estado con los estándares e iniciativas internacionales a las cuales los países adhieren para las distintas áreas abarcadas en esta operación. Entre ellas, en: (i) sistemas gestión del servicio civil y del suministro y las

---

<sup>37</sup> [ATN/OC-18009-RG](#); [ATN/OC-18047-RG](#); [ATN/OC-18470-RG](#); [ATN/OC-16802-PR](#), [ATN/GN-16840-PR](#), [ATN/OC-17502-PR](#) y [ATN/AA-16580-PR](#) (financiada por el Fondo de Transparencia), entre otras. Ver [EEO#1](#) para ver en mayor detalle de los informes producidos.

contrataciones públicas, con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en su informe más reciente para Paraguay, específicamente en lo relacionado a mejorar la gobernanza y la eficiencia en el gasto público<sup>38</sup>; (ii) servicio civil, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>39</sup>; (iii) estadísticas, con el Plan de Acción de Busan para las Estadísticas<sup>40</sup>; (iv) gobierno digital, con las recomendaciones de la OCDE y de Naciones Unidas<sup>41</sup>; y (v) transparencia e integridad, con las guías de la OCDE para administrar conflictos de interés en la función pública y con la Convención anticorrupción de las Naciones Unidas<sup>42</sup>.

- 2.10 **Coordinación con otros organismos multilaterales.** Durante la preparación de la operación se coordinó, a través de la DPE del Ministerio de Hacienda, con CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (por su apoyo presupuestario en el área de suministro y contrataciones públicas en el marco de un programa enfocado en finanzas públicas<sup>43</sup>). Se espera profundizar esta coordinación en el marco de la implementación de la serie programática.

## **B. Objetivos, componentes y resultados esperados**

- 2.11 **Objetivo general y objetivos específicos.** El objetivo general de desarrollo del programa es mejorar la efectividad del sector público a través: (i) incrementar la eficiencia de la gestión pública; (ii) incrementar la eficacia de la gestión pública; y (iii) mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública. Para lograrlos, el programa se estructura en cuatro componentes.
- 2.12 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** Este componente busca asegurar el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y congruente con los objetivos del programa y consistente con los lineamientos establecidos en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 2.13 **Componente 2. Sistemas clave de gestión.** Este componente apoya avances en reformas de sistemas clave de gestión que incrementen la eficiencia, efectividad y transparencia de los OEE en la entrega de servicios públicos mediante: (i) la elaboración de un borrador de anteproyecto de Ley Marco de Organización del Estado; (ii) la publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la creación de nuevas estructuras organizacionales en los OEE del Poder Ejecutivo y entidades descentralizadas, cuando impliquen una modificación presupuestaria, evitando duplicaciones de funciones, y que para cualquier modificación establezca un número máximo de dos niveles jerárquicos directivos por debajo de cada Dirección General; (iii) la presentación en el Congreso del Proyecto de Ley de la Función Pública y de la Carrera del Servicio Civil<sup>44</sup>; (iv) la

---

<sup>38</sup> [IMF \(2021\), Article IV.](#)

<sup>39</sup> [OCDE \(2018\)](#) y [CLAD \(2003\)](#).

<sup>40</sup> [Partnership in Statistics for Development in the 21st Century \(PARIS21\) \(2011\).](#)

<sup>41</sup> [OCDE \(2021\)](#) y [Naciones Unidas \(2021\)](#).

<sup>42</sup> [OCDE \(2003\)](#) y [Naciones Unidas \(2003\)](#).

<sup>43</sup> "Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Política Fiscal y Mejora del Gasto Público".

<sup>44</sup> Si bien esta medida fue presentada originalmente como mecanismo activador del Programático II del "Programa de Fortalecimiento de la Política y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y



publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la asignación de nuevas plazas, establezca la planificación plurianual de las dotaciones de los OEE, y que aplique retroactivamente el concurso público de oposición como única vía de ingreso a la carrera administrativa para aquellas plazas que fueron asignadas sin concurso entre los años 2016 y 2018; (v) la presentación en el Congreso de un Proyecto de Ley de Suministro y Contrataciones Públicas; y (vi) la implementación de una herramienta digital que establezca alertas tempranas en los procesos de contrataciones públicas a través del cruce de bases de datos, identificando posibles riesgos de corrupción usando inteligencia artificial.

- 2.14 En la segunda operación, se espera avanzar en las medidas adoptadas en este primer componente de la operación con avances en la implementación, siendo los mecanismos activadores, respectivamente: (i) presentación en el Congreso del Proyecto de Ley Marco de Organización del Estado; (ii) evidencia de la implementación del decreto que fortalece el control sobre la creación de nuevas estructuras organizacionales en los OEE del Poder Ejecutivo y entidades descentralizadas durante 2022, y recomendaciones para la mejora de su implementación en 2023; (iii) publicación de decretos iniciando la implementación de pilotos de: (a) Sistema de Clasificación y Remuneraciones del Servicio Civil y (b) Sistema de Directivos Públicos en instituciones públicas priorizadas, contemplados en el Proyecto de Ley de la Función Pública y de la Carrera de Servicio Civil; (iv) planificación plurianual de dotaciones en el Poder Ejecutivo para el período 2022-2025; (v) publicación de resoluciones que promuevan avances en la profesionalización en la función de contrataciones públicas y en la promoción de mayor competencia en los procesos de contratación pública, y evidencia del avance substancial en la ampliación del número de ítems disponibles en la tienda virtual (convenios marco), que deben ser utilizados por los OEE, y recomendaciones para continuar ampliando la tienda virtual; y (vi) evidencia de la implementación de la herramienta digital que establece alertas tempranas en los procesos de contrataciones públicas, demostrando la ampliación de la cantidad de alertas tempranas y la cobertura de la herramienta a nivel institucional, y recomendaciones para la mejora en la implementación de la herramienta.
- 2.15 **Componente 3. Factores habilitadores para una mejor gestión.** Este componente apoya avances en reformas de factores habilitadores para una mejor gestión, que permitan incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia de los OEE en la entrega de servicios públicos, mediante: (i) la publicación de la Ley que establece la modernización del SISEN y crea el INE; (ii) la implementación de la Ley No. 6562/2020, que promueve la reducción de la utilización de papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital, tanto para gestión interna como para servicios al ciudadano; (iii) la publicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece el derecho de los ciudadanos de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración (principio *once only*), la posibilidad de firmar varios actos administrativos de la misma naturaleza con una sola firma digital, y la interoperabilidad e intercambio

---

Económica causada por el COVID-19 en Paraguay” ([5028/OC-PR](#) y [5029/KI-PR](#)) – cuya segunda operación también es parte del programa indicativo para Paraguay en 2022 – el Gobierno de Paraguay solicitó su inclusión en el presente programa por ser una reforma clave en el marco de la Transformación del Estado y contribuir más efectivamente a la lógica vertical de la presente serie programática.

permanente y directo de datos entre OEE como materia de interés público; y (iv) la presentación en el Congreso del Proyecto de Ley que establece el Régimen de Prevención, Corrección y Sanción de Conflictos de Intereses en la Función Pública.

- 2.16 En la segunda operación, se espera avanzar con acciones que impulsen la implementación de las medidas normativas adoptadas en este componente. A continuación, se indican los mecanismos activadores, respectivamente: (i) la publicación de decretos que aprueben: (a) el Reglamento General de la Ley No. 6670; (b) la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico; y (c) el Plan Estadístico Nacional para el período 2020-2023; (ii) planes de adecuación de digitalización de al menos 30 OEE abarcados por la Ley No. 6.562/2020; (iii) la publicación del decreto reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos, que regule el uso de medios electrónicos para la gestión pública; y (iv) la elaboración del borrador del decreto reglamentario de la Ley que establece el Régimen de Prevención, Corrección y Sanción de Conflictos de Intereses en la Función Pública.
- 2.17 **Componente 4. Instituciones clave para un desarrollo económico sostenido.** Este componente apoya avances en reformas institucionales que promuevan una mayor eficiencia, efectividad y transparencia en OEE clave para un desarrollo económico sostenido, mediante la Publicación de la Ley que modifica la Carta Orgánica de la AFD, fortaleciendo la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico.
- 2.18 En la segunda operación, se espera avanzar con acciones que contribuyan al logro del objetivo del componente con un enfoque de implementación, a través de la aprobación del decreto reglamentario de la Ley que modifica la Carta Orgánica de la AFD para avanzar en la implementación de acciones de fortalecimiento de la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico.
- 2.19 **Principales indicadores de resultado.** El indicador para medir el impacto del programa será el índice de efectividad gubernamental. Los principales resultados esperados de las acciones de política y reformas contempladas en el programa son los siguientes, de acuerdo a cada objetivo específico: (i) eficiencia: (a) ahorros por mayor productividad de los servidores públicos a cargo de procesos de contrataciones públicas en los OEE del Poder Ejecutivo; y (b) reducción del gasto en papel por mayor digitalización de procesos internos y servicios en OEE; (ii) efectividad: (a) incremento en el índice de desarrollo de servicio civil; (b) incremento en el índice de capacidad estadística; y (c) OEE que utilizan la plataforma Sistema de Intercambio de Información (SII) para el intercambio de datos; y (iii) transparencia e integridad: incremento en el porcentaje de procesos competitivos que tienen más de un oferente.
- 2.20 **Beneficiarios del programa.** Los beneficiarios finales del programa serán los ciudadanos de Paraguay, que se verán beneficiados con servicios públicos más efectivos, eficientes y transparentes. Particularmente, los contribuyentes, al asegurar un uso más eficiente y efectivo de los impuestos; los ciudadanos con interés en trabajar en el sector público, al asegurar un mayor uso del mérito en el acceso al empleo público; los ciudadanos con interés en acceder a estadísticas nacionales oportunas y confiables; y los usuarios de servicios públicos, que se



beneficiaran de una reducción de tiempos y costos para acceder, así como por no tener que presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración. También se beneficiarán las empresas (en especial las micro, medianas y pequeñas) que, mediante la modernización del sistema de compras, podrán incrementar su participación en las oportunidades del mercado público y, mediante una mayor eficiencia y efectividad de la AFD, tendrán acceso a mayores recursos para financiamiento y una mejor y mayor participación en las cadenas de valor. Finalmente, también se beneficiarán las instituciones públicas, que verán sus marcos de actuación modernizados – tanto en sus estructuras organizacionales, como en sistemas de gestión y una mayor digitalización – y contarán con una mejor calidad de datos para diseñar políticas públicas. Todo esto les permitirá una mayor efectividad y eficiencia en su accionar.

- 2.21 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de: Productividad e Innovación, mediante la mejora de la calidad de servicios gubernamentales y el aumento en el acceso y el uso de las TIC a través del fortalecimiento del gobierno digital. El programa también se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio de contribuir a fortalecer las capacidades de gestión del gobierno en sistemas administrativos clave así como en gobierno digital y capacidad estadística, mejorar la transparencia de los OEE en la entrega de los servicios públicos y reducir la corrupción, así como por el fortalecimiento de instituciones clave para el desarrollo económico de Paraguay; y (ii) Cambio Climático, por medio de contribuir a la reducción del uso de papel en la administración pública gracias a una mayor digitalización de procesos internos y servicios (condición 3.2). Según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo \(BMD\)](#), se estima que la operación contiene un 9,09% de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen a la meta de financiamiento climático del BID (30% del volumen de aprobaciones anual). Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el incremento de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital y con prácticas de transparencia e integridad reforzadas, y de países con política y gestión del gasto fortalecida.
- 2.22 El programa también se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en su componente de gestión y financiamiento del sector público, y con el Marco Sectorial de Transparencia e Integridad (GN-2981-2), que orienta el trabajo que realiza el Grupo BID con los gobiernos en dichas áreas, especialmente en cuanto promueve alinear los marcos normativos nacionales a estándares internacionales. Adicionalmente, la operación está alineada con la EBP con Paraguay 2019-2023 (GN-2958), específicamente con los objetivos estratégicos: (i) fortalecer las capacidades de gestión pública, incluyendo entre sus resultados esperados mejorar la calidad del servicio civil, mejorar las capacidades de levantamiento y procesamiento de información estadística, y fortalecer los sistemas de transparencia y auditoría, en el marco de los Componentes 2 y 3 (¶2.13 y ¶2.15, respectivamente); y (ii) incrementar la movilización de recursos públicos y privados para el desarrollo, incluyendo entre sus resultados esperados una mejora en la eficiencia del gasto público y el

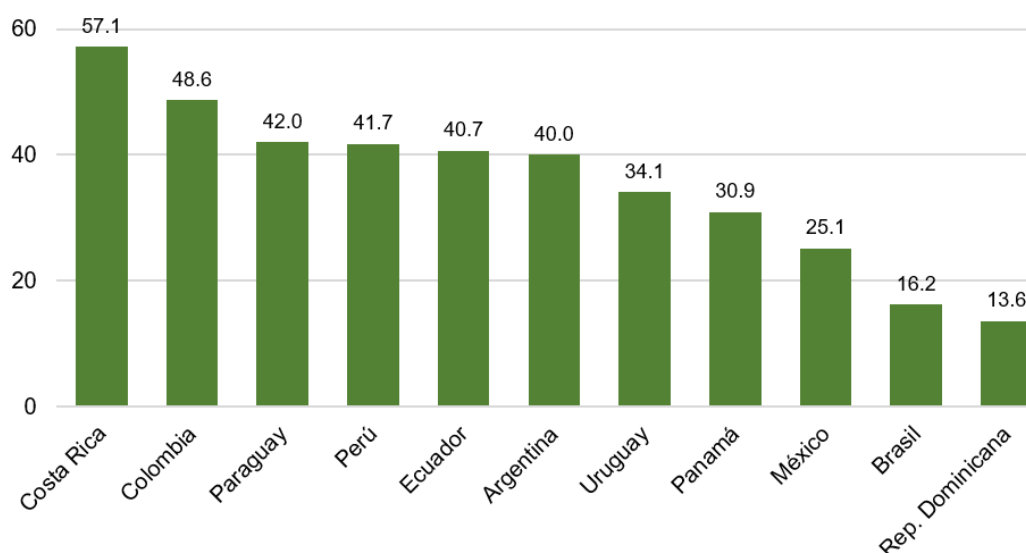
fortalecimiento del marco de Asociaciones Público Privadas (APP) en el marco del Componente 4 (¶2.17). El programa también está alineado a la Visión 2025 del BID en cuanto al fortalecimiento de la buena gobernanza e instituciones adecuadas para lograr un crecimiento económico sostenible e incluyente. Finalmente, la operación se encuentra en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones 2021 (GN-3034-2) como parte del programa indicativo para el país en 2022.

- 2.23 **Cambio climático.** La Ley No. 6552/2020 determinó la transformación de procesos y servicios para formatos digitales, con el fin de reemplazar la utilización del papel en la gestión pública, y también la adecuación de los presupuestos de los organismos y entidades del sector público<sup>45</sup>, de forma a reducir en un 30% los recursos para adquisición de papel en el 2021 y 50% en el 2022. El Decreto No. 4.845/2021 reglamentó dicha Ley, estableciendo los ajustes presupuestarios correspondientes y los procedimientos para la digitalización de los trámites y para el seguimiento y control de su cumplimiento. La digitalización de servicios y operaciones internas del sector público reducen las emisiones de gases de efecto invernadero al disminuir el consumo de papel (la producción de papel es una actividad carbono intensiva) y de combustibles para el desplazamiento de los ciudadanos. Ya que se trata de una transformación que afecta todas las operaciones y prestaciones de servicios del sector público se considera que la medida 3.2 de la Matriz de Políticas es de gran escala y atiende a los requisitos de la metodología de los BMD y se contabiliza como financiamiento climático.
- 2.24 **Equidad de género y diversidad.** Si bien el programa no está alineado con el tema transversal de Equidad de Género y Diversidad, una de las medidas de política que apoya – el proyecto de ley de la función pública y de la carrera del servicio civil (¶2.13) – incluye: (i) la igualdad de género como un principio transversal en la función pública (tanto en el acceso como en alcanzar una integración equitativa en puestos y cargos – artículo 6º); (ii) la promoción del acceso de la mujer a los cargos de decisión en la función pública como una de las atribuciones del ente rector (artículo 18º inc. 3); y (iii) determina que deberán establecerse reglas y mecanismos para garantizar la participación de personas de ambos sexos en los procesos de reclutamiento y selección (artículo 38º). En este tema es relevante destacar que el Gobierno de Paraguay presenta una brecha considerablemente menor a otros gobiernos en la participación de las mujeres en cargos directivos del servicio civil en los ministerios clave (ver gráfico 1). En cuanto a diversidad, el mismo proyecto de ley establece un piso mínimo del 5% de los cargos en cada institución para personas con discapacidad y del 1% para personas pertenecientes a los pueblos indígenas, en línea con la legislación vigente (Ley de la Función Pública No. 1.626/2000).

---

<sup>45</sup> Incluyendo los Ministerios, Gobernaciones, Municipalidades, Entes Autónomos, Autárquicos y Descentralizados, entidades que administren fondos del Estado, empresas de participación estatal mayoritaria y en general cualquier otra autoridad administrativa pública (art. 1º. de la Ley No. 6552/2020).

**Gráfico 1. Porcentaje de mujeres en posiciones de tercer nivel jerárquico en ministerios priorizados\* en ALC (países seleccionados)**



Fuente: BID, con datos disponibles al 30 de septiembre de 2021 (Paraguay) y 15 de diciembre de 2020 para los demás países.  
\*Incluye ministerios de hacienda y economía, planificación, educación, salud, desarrollo social, industria y comercio, y obras públicas (o equivalentes).

- 2.25 **Innovación y tecnología.** El programa apoya varias medidas de política que promueven fuertemente la digitalización y el uso de nuevas tecnologías en el sector público de Paraguay para lograr una mayor eficiencia, efectividad y transparencia en la gestión pública. Entre ellas: (i) el uso obligatorio de la plataforma transaccional digital de contrataciones públicas y la promoción de los datos abiertos en el proyecto de ley de suministro y contrataciones públicas (¶2.12); (ii) la implementación de una herramienta de inteligencia artificial con alertas tempranas de integridad en los procesos de contratación pública para prevenir corrupción (¶2.12); (iii) la validez jurídica irrefutable de los documentos que se intercambian a través del sistema de gestión de documentos en línea (expediente electrónico) y el SII (plataforma de interoperabilidad), y el mandato a todos los OEE para elaborar planes de adecuación para la digitalización de trámites, como parte de la implementación de la Ley No. 6562/2020, que promueve la reducción de la utilización de papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital, tanto para gestión interna como para servicios al ciudadano (¶2.14); y (iv) el derecho de los ciudadanos de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración, promoviendo la interoperabilidad y el intercambio permanente y directo de datos entre OEE como materia de interés público, entre otras (¶2.14).

### **III. DIMENSIONAMIENTO, RIESGOS, PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

#### **A. Dimensionamiento**

- 3.1 **Instrumento de financiamiento.** El Gobierno de Paraguay ha solicitado una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad programática

(PBP), para acompañar estos esfuerzos. Está compuesta por dos operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas de forma independiente. Este instrumento es idóneo en cuanto brinda los plazos necesarios para implementar las reformas, y da oportunidad para evaluar los avances y ajustar éstas en función del conocimiento adquirido.

- 3.2 **Dimensionamiento de la operación.** El monto del financiamiento de esta operación asciende a US\$200 millones, que provendrán de recursos del Capital Ordinario. El monto de la primera operación se determinó con base en las necesidades de recursos fiscales del país, representando aproximadamente el 20% de las necesidades estimadas para 2022<sup>46</sup>, y no guarda una relación directa con los costos vinculados a las reformas del programa, siguiendo lo previsto en el párrafo 3.27 (b) del documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de reformas de Políticas (CS-3633-2). De manera indicativa, se espera enviar la segunda operación para consideración del Directorio en enero de 2023.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento.** El desembolso del tramo único está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

## **B. Riesgos**

- 3.4 **Riesgos ambientales y sociales.** En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este programa no requiere clasificación de impactos ex ante. La operación apoya la definición de políticas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevé impactos socioambientales negativos directos y significativos.
- 3.5 **Riesgos fiduciarios.** Se utiliza un instrumento financiero que no contempla adquisiciones y los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país, para lo cual el organismo ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios, por lo cual no se identifican riesgos fiduciarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.
- 3.6 **Riesgos de sistema de gobernanza.** Como riesgos de nivel medio-alto se identificaron: (i) la posibilidad que, debido a que en algunas medidas de política se necesitará realizar inversiones en recursos humanos (capacitación y personal), sistemas de información y otras mejoras institucionales –además del cambio normativo– si no se realizaran dichas inversiones podría demorarse el logro de algunos de los objetivos de la serie programática; y (ii) la posibilidad que, debido al involucramiento de múltiples instituciones en la ejecución de los componentes 2, 3 y 4, podrían requerirse mayores esfuerzos de coordinación y comunicación

---

<sup>46</sup> Dos tercios de la brecha total de financiamiento se cubrirían con préstamos de bancos multilaterales, y el resto mediante emisión en el mercado.

entre los mismos en el marco del programa (lo que podría agravarse por potenciales cambios de autoridades en las instituciones participantes), lo que podría demorar la ejecución. Para mitigar estos riesgos se identificaron las siguientes medidas, respectivamente: (i) el Banco aprobó una cooperación técnica de apoyo operativo (¶3.16) que apoyará parte de estos esfuerzos, se cuenta con recursos de los proyectos de inversión aprobados en las áreas de compras públicas, estadísticas y gobierno digital (¶2.4, ¶2.7), y la estrategia de avanzar mediante instrumentos alternativos (decretos) que promueven avances iniciales y jurídicamente posibles en línea con las medidas propuestas en los proyectos de ley (¶2.2) permitirá un avance gradual y la priorización de recursos humanos en las instituciones públicas; y (ii) el MH liderará reuniones bimensuales con puntos focales por cada medida de política del programa, organizará reuniones de presentación del programa en el marco de posibles cambios de autoridades en las instituciones participantes, y asegurará una comunicación adecuada entre las máximas autoridades institucionales del MH y de las instituciones participantes (con apoyo de la Presidencia de la República) para reforzar la importancia de las medidas contempladas en el programa en el marco del ejercicio de formulación presupuestaria anual (a realizarse entre abril y septiembre de cada año) (¶2.7).

- 3.7 **Riesgo político.** Si bien casi la totalidad de las medidas de la primera operación se encuentran cumplidas, como riesgo de nivel medio-alto se identificó la posibilidad que debido a que habrá elecciones nacionales y asumirá una nueva administración en agosto de 2023, podrían ocurrir cambios en las prioridades políticas, lo que podría demorar la implementación de las acciones que se espera aprobar en la segunda operación y poner en riesgo alcanzar los objetivos de la serie programática a fines de 2025. Con el objetivo de fortalecer la apropiación de estas medidas por la nueva administración (¶2.7), se identificaron las siguientes medidas de mitigación: (i) profundizar los esfuerzos de comunicación para compartir la evidencia sobre la importancia de las reformas, especialmente en el marco del período electoral e involucrando activamente a la sociedad civil; y (ii) informar a las autoridades electas sobre la importancia de estas reformas en el marco de la transición presidencial y del cambio de autoridades en todas las instituciones del Poder Ejecutivo.<sup>47</sup>
- 3.8 **Riesgo de sostenibilidad.** Como riesgo de nivel medio-alto, se identificó la posibilidad que debido a algunas de las medidas constituyen el envío al Congreso de proyectos de ley, si los mismos no son aprobados por el Congreso o si son aprobados con modificaciones substanciales, podrían no alcanzarse los objetivos de la serie programática. Se identificaron las siguientes medidas de mitigación: (i) la estrategia de avanzar mediante instrumentos alternativos (decretos) que promueven avances iniciales y jurídicamente posibles en línea con las medidas propuestas en los proyectos de ley (¶2.2); (ii) continuar con la práctica de realizar de reuniones parlamentarias preparatorias para informar el debate legislativo de las diferentes reformas; y (iii) profundizar los esfuerzos de

---

<sup>47</sup> Si bien el programa apoya reformas para la definición de las estructuras organizacionales del poder ejecutivo, la gestión del servicio civil y la gestión del suministro y las contrataciones públicas, entre otras, el riesgo político del contenido de dichas reformas se considera bajo. Los proyectos de ley que apoya el programa –que requerirán la aprobación del Congreso– proponen una implementación gradual y, en el caso de las reformas a las estructuras organizacionales y del servicio civil, respetando los derechos adquiridos de los servidores públicos.

comunicación para compartir la evidencia sobre la importancia de las reformas, involucrando activamente a la sociedad civil.

### **C. Plan de implementación y gestión**

**3.9 Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario será la República del Paraguay y el Organismo Ejecutor (OE) será el MH.

**3.10** El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) coordinar con los organismos responsables de las acciones que se indican en esta operación en todo lo relativo a las mismas, incluyendo: el propio MH, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el INE, el MITIC, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) y la AFD; (ii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos y cualquier otra evidencia relacionada con el programa que el Banco necesite para aprobar el desembolso respectivo; y (iii) una vez que el desembolso del programa haya sido asegurado, recabar la información de los indicadores de desempeño que se usarán para evaluar los resultados del programa. El OE utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación. Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con otros organismos que pudieran estar relacionados con medidas que son parte de esta operación.

**3.11 Coordinación interinstitucional.** La responsabilidad de coordinación para el cumplimiento de las medidas de este programa, recaen sobre el MH que coordinará la implementación del programa a través de la DPE. Las medidas necesarias para la gestión de esta operación relacionadas con la coordinación interinstitucional se detallan en ¶3.6.

**3.12 Monitoreo.** La implementación del programa será monitoreada por la DPE del MH. El prestatario y el Banco mantendrán reuniones semestrales para revisar el cumplimiento de las condiciones requeridas. A tales fines, se elaboró un Plan de Monitoreo y Evaluación ([PME](#)) para monitorear los resultados. Los instrumentos que conforman este plan son: (i) Matriz de Políticas (Anexo II); (ii) Matriz de Medios de Verificación; y (iii) Matriz de Resultados – MdR (Anexo III). Estos configuran los parámetros clave para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El OE será la entidad responsable del monitoreo y seguimiento de los resultados de la operación a efectos de informar debidamente al Banco.

**3.13 Evaluación.** El programa propone realizar: (i) una evaluación de impacto; y (ii) un análisis antes y después con el fin de generar atribución e informar el logro de metas de los indicadores de la MdR. La evaluación de impacto usará el método cuasiexperimental de diferencia en diferencias para determinar el efecto en la eficiencia de la gestión pública de la digitalización de los procesos internos, y de la transparencia de la implementación de herramientas digitales para la gestión de contrataciones públicas, tomando cambios en el número de oferentes. El resto de los indicadores se medirán con un análisis de antes y después. La literatura y experiencia internacional revisada (¶1.12 y ¶1.13) sugiere que las acciones de política antes anotadas (y los productos de la MdR), contribuyen a los resultados esperados del programa (para mayor detalle ver [PME](#)).

- 3.14 **Cooperación Técnica.** La cooperación técnica de apoyo operativo “Fortalecimiento Institucional del MH para la Transformación del Estado” ([ATN/OC-18590-PR](#)), aprobada en abril de 2021 por US\$200.000 y en ejecución, tiene por objetivo fortalecer las capacidades del MH para el diseño y la implementación del Programa de Apoyo a la Transformación del Estado.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 **Carta de Política.** El Banco acordó con el Gobierno de Paraguay los compromisos de política que serán apoyados a través de este programa. Los mismos, junto con la estrategia macroeconómica del gobierno, están reflejados en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)) y la MdR (Anexo III). La [Carta de Política](#) ratifica el compromiso del gobierno con los objetivos y con las reformas institucionales contempladas para el conjunto de la operación programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PR-L1177
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF</b>		
1. La pestaña de Alineación Estratégica en convergencia muestra la alineación con las prioridades estratégicas del Grupo BID. La pestaña de Matriz de Resultados enumera los indicadores del CRF con banderas		
2. La pestaña de Alineación Estratégica en convergencia muestra información sobre la alineación con los Objetivos de Desarrollo del país		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		<b>Evaluable</b>
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		<b>8.1</b>
3.1 Diagnóstico del Programa		1.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.5
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.1
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		<b>N/A</b>
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		<b>9.6</b>
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.6
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
<b>6. Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad</b>		<b>Medio Bajo</b>
La pestaña de Datos Ambientales y Sociales en convergencia muestra la clasificación de riesgo ambiental y social del proyecto		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
El Anexo III Arreglos Fiduciarios describe la dependencia del proyecto en el uso de sistemas nacionales (Criterios VPC / FMP)		
7. 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	Sí	ATN/OC-18590-PR, ATN/OC-18009-RG; ATN/OC-18470-RG; ATN/PT-17940-PR; ATN/OC-16802-PR

**Nota de valoración de la evaluabilidad: Programa de Apoyo a la Transformación del Estado.**

El objetivo general de desarrollo de la operación es mejorar la gestión del sector público a través de incrementar la eficiencia de la gestión pública; incrementar la efectividad de la gestión pública; y mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública. Este préstamo es el primero de dos operaciones consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).

Para conseguir este fin, este préstamo define un enfoque en las siguientes cuatro áreas específicas en las que interviene el proyecto. El foco de la primera área es asegurar el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y consistente. La segunda área apoya avances en reformas de sistemas clave de gestión que incrementen la eficiencia, efectividad y transparencia de los OEE en la entrega de servicios públicos. La tercera área apoya avances en reformas de factores habilitadores para una mejor gestión de los OEE para aportar a los mismos objetivos y finalidad. La última área es promover instituciones clave para el fortaleciendo de la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico sólido de la problemática, así como una revisión de la evidencia internacional. Las soluciones propuestas son apropiadas para dar respuesta a los problemas identificados y sus factores contribuyentes. La matriz de resultados (MR) es congruente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados y actualizados a nivel de resultados e impactos. Los indicadores de resultado están apropiadamente definidos para medir los logros alcanzados por el programa y el cumplimiento de sus objetivos específicos de desarrollo. Todos los indicadores de impacto se relacionan al objetivo general de desarrollo.

El proyecto no prevé un análisis económico basado en la excepción prevista para este tipo de proyectos de acuerdo con las recomendaciones de OVE, párrafo 1.3 de la DEM para proyectos con y sin garantía soberana GN-2489-5).

El plan de monitoreo y evaluación incluye una evaluación de impacto que utiliza el método de Diferencia-en-Diferencias para determinar el efecto de la incorporación de un sistema que busca incrementar la eficiencia de los gastos de las OEE en licitaciones, procesos internos y servicios; y la metodología de puntaje de propensión (propensity score matching – PSM) para identificar efectos de transparencia y cambios en el número de oferentes en procesos competitivos de contratación pública. Esta estrategia permitirá generar evidencia de atribución robusta de resultados clave de la MR. El resto de los indicadores de resultado se medirán por un análisis antes y después. Las actividades de monitoreo y evaluación serán realizadas por el Ministerio de Hacienda de Paraguay en coordinación con el Banco.



## MATRIZ DE POLÍTICAS

<b>Objetivo:</b> El objetivo general de desarrollo del programa es mejorar la efectividad del sector público a través: (i) incrementar la eficiencia de la gestión pública; (ii) incrementar la eficacia de la gestión pública; y (iii) mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública.			
Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I <sup>1</sup>	Mecanismos Activadores Programático II
<b>Componente 1: Estabilidad macroeconómica</b>			
Estabilidad Macroeconómica.	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política.	Cumplida	1.1. Mantenimiento de un contexto macroeconómico consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política.
<b>Componente 2: Sistemas clave de gestión</b>			
Avanzar en reformas de sistemas clave de gestión que incrementen la eficiencia, efectividad y transparencia de los OEE en la entrega de servicios públicos.	2.1 Elaboración de un borrador de anteproyecto de Ley Marco de Organización del Estado.	Cumplida (4to trimestre 2021)	2.1 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley Marco de Organización del Estado.
	2.2 Publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la creación de nuevas estructuras organizacionales en los OEE del Poder Ejecutivo y entidades descentralizadas, cuando impliquen una modificación presupuestaria, evitando duplicaciones de funciones, y que para cualquier modificación establezca un número máximo de dos niveles jerárquicos directivos por debajo de cada Dirección General.	Por cumplir (1er trimestre 2022)	2.2 Evidencia de la implementación del Decreto que fortalece el control sobre la creación de nuevas estructuras organizacionales en los OEE del Poder Ejecutivo y entidades descentralizadas durante 2022, y recomendaciones para la mejora de su implementación en 2023.

<sup>1</sup> La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento CS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I <sup>1</sup>	Mecanismos Activadores Programático II
	2.3 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley de la Función Pública y de la Carrera del Servicio Civil.	Por cumplir (2do trimestre 2022)	2.3. Publicación de decretos iniciando la implementación de pilotos de: (i) Sistema de clasificación y remuneraciones del servicio civil y (ii) Sistema de Directivos Públicos en instituciones públicas priorizadas, contemplados en el Proyecto de Ley de la Función Pública y de la Carrera de Servicio Civil.
	2.4 Publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la asignación de nuevas plazas, establezca la planificación plurianual de las dotaciones de los OEE, y que aplique retroactivamente el concurso público de oposición como única vía de ingreso a la carrera administrativa para aquellas plazas que fueron asignadas sin concurso entre los años 2016 y 2018.	Por cumplir (1er trimestre 2022)	2.4 Planificación plurianual de dotaciones en el Poder Ejecutivo para el período 2022-2025.
	2.5 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley de Suministro y Contrataciones Públicas.	Cumplida (2do trimestre 2021)	2.5(a) Publicación de Resoluciones que promuevan avances en la profesionalización en la función de contrataciones públicas y en la promoción de mayor competencia en los procesos de contratación pública.  2.5 (b) Evidencia del avance substancial en la ampliación del número de ítems disponibles en la tienda virtual (convenios marco), que deben ser utilizados por los OEE, y recomendaciones para continuar ampliando la tienda virtual.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I <sup>1</sup>	Mecanismos Activadores Programático II
	2.6 Implementación de una herramienta digital que establezca alertas tempranas en los procesos de contrataciones públicas a través del cruce de bases de datos, identificando posibles riesgos de corrupción usando inteligencia artificial.	Cumplida (3er trimestre 2021)	2.6 Evidencia de la implementación de la herramienta digital que establece alertas tempranas en los procesos de contrataciones públicas, demostrando la ampliación de la cantidad de alertas tempranas y la cobertura de la herramienta a nivel institucional, y recomendaciones para la mejora en la implementación de la herramienta.
<b>Componente 3: Factores habilitadores para una mejor gestión</b>			
Avanzar en reformas de factores habilitadores para una mejor gestión, que permitan incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia de los OEE en la entrega de servicios públicos.	3.1 Publicación de la Ley que establece la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE).	Cumplida (4to trimestre 2020)	3.1 Publicación de decretos que aprueben (i) el Reglamento General de la Ley No. 6670; (ii) la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico; y (iii) el Plan Estadístico Nacional para el período 2020-2023.
	3.2 Implementación de la Ley No. 6562/2020, que promueve la reducción de la utilización de papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital, tanto para gestión interna como para servicios al ciudadano.	Cumplida (1er trimestre 2021)	3.2 Planes de adecuación de digitalización de al menos 30 OEE abarcados por la Ley 6.562/2020.
	3.3 Publicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece el derecho de los ciudadanos de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración (principio <i>once only</i> ), la posibilidad de firmar varios actos administrativos de la misma naturaleza con una sola firma digital, y la interoperabilidad e intercambio permanente y directo de datos entre OEE como materia de interés público.	Cumplida (3er trimestre 2021)	3.3 Publicación del Decreto reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos, que regule el uso de medios electrónicos para la gestión pública.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I <sup>1</sup>	Mecanismos Activadores Programático II
	3.4 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley que establece el Régimen de Prevención, Corrección y Sanción de Conflictos de Intereses en la Función Pública.	Cumplida (4to trimestre 2021)	3.4 Elaboración del borrador del decreto reglamentario de la ley que establece el Régimen de Prevención, Corrección y Sanción de Conflictos de Intereses en la Función Pública.
<b>Componente 4: Instituciones clave para un desarrollo económico sostenido</b>			
Avanzar en reformas institucionales que promuevan una mayor eficiencia, efectividad y transparencia en OEE clave para un desarrollo económico sostenido.	4.1 Publicación de la Ley que modifica la Carta Orgánica de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), fortaleciendo la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico.	Cumplida (3er trimestre 2021)	4.1. Aprobación del decreto reglamentario de la Ley que modifica la Carta Orgánica de la AFD para avanzar en la implementación de acciones de fortalecimiento de la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del proyecto:</b>	Los objetivos específicos del programa son: (i) incrementar la eficiencia de la gestión pública; (ii) incrementar la eficacia de la gestión pública; y (iii) mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública. El logro de estos objetivos específicos contribuirá al objetivo general de desarrollo del programa de mejorar la efectividad del sector público.
-------------------------------	--

**OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
<b>OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO #1. Mejorar la efectividad del sector público</b>							
Índice de Efectividad Gubernamental	Puntos	-0,47	2020	2025	-0,26	Fuente: <a href="#">Banco Mundial</a>	-2,5 menor puntaje a +2,5 mayor puntaje. Promedios América Latina y el Caribe -0,26 y OCDE, excluyendo países América Latina, 1,27 (2020)

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE DESARROLLO**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2025)	Medios de Verificación	Comentarios
<b>OBJETIVO ESPECIFICO DE DESARROLLO #1. Incrementar la eficiencia de la gestión pública</b>						
Ahorros acumulados en valor laboral por una mayor consolidación de compras públicas y tienda virtual	Millones de Dólares	0	2020	6,0	DNCP	Ahorros en tiempo del personal de las unidades de compras de los ministerios del Poder Ejecutivo, que son reasignados a tareas más productivas
Reducción del gasto en papel por mayor digitalización de procesos internos y servicios en OEE	Millones de Guaraníes (2020)	41.133	2020	15.000	MH (Dirección General de Presupuesto a través del sistema SIAF)	Reducción del gasto ( <i>obligado</i> ) en objetos de gasto 331 a 334 y 339 en el Presupuesto General de la Nación. Tasa de cambio: 6.877,95 Guaraníes por Dólar (Noviembre 2021)

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2025)	Medios de Verificación	Comentarios
Eficiencia en el uso de excedentes de liquidez en la AFD	Porcentaje	4,05%	2021	20%	Balance auditado de la AFD	Rentabilidad por colocaciones de liquidez mínima promedio sobre la rentabilidad neta anual de la entidad
<b>OBJETIVO ESPECIFICO DE DESARROLLO #2. Incrementar la eficacia de la gestión pública</b>						
Índice de desarrollo del servicio civil	Puntos	40	2017	46	<a href="#">BID</a>	0 (peor) a 100 (mejor). Metodología en base a la <a href="#">Carta Iberoamericana de la Función Pública</a> (2003)
Servicios públicos disponibles en formato digital	Porcentaje	24	2021	35,0	<a href="#">MITIC</a>	Línea de base: 1.020 trámites registrados, 244 trámites disponibles en línea
OEE que utilizan la SII para el intercambio de datos	Número	51	2021	70	<a href="#">MITIC</a>	Total de OEE incluyendo productores y consumidores
Mejora de la capacidad estadística	Puntos	61,1	2019	65,0	<a href="#">Banco Mundial</a>	<a href="#">Índice de Desempeño Estadístico</a> . 0 (peor) a 100 (mejor). Promedio América Latina: 62,2 (2019)
<b>OBJETIVO ESPECIFICO DE DESARROLLO #3. Mejorar la integridad y transparencia de la gestión pública</b>						
Porcentaje de procesos competitivos que tienen más de un oferente	Porcentaje	58%	2020	65%	DNCP	

**PRODUCTOS**

Productos	Unidad de Medida	Línea Base	Año línea base	2020	2021	2022	Meta Final (2022)	Medios de Verificación
<b>Componente 2: Sistemas claves de gestión</b>								
2.1 Anteproyecto de Ley Marco de Organización del Estado	Anteproyecto de ley	0	2019	-	1	-	1	Ver <a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
2.2 Publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la creación de nuevas estructuras organizacionales en los OEE del Poder Ejecutivo y entidades descentralizadas, cuando impliquen una modificación presupuestaria, evitando duplicaciones de funciones, y que para cualquier modificación establezca un número máximo de dos niveles jerárquicos directivos por debajo de cada Dirección General	Decreto	0	2019	-	-	1	1	
2.3 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley de la Función Pública y de la Carrera del Servicio Civil	Proyecto de Ley	0	2019	-	1	-	1	
2.4 Publicación de un Decreto que fortalezca el control sobre la asignación de nuevas plazas, establezca la planificación plurianual de las dotaciones de los OEE, y que aplique retroactivamente el concurso público de oposición como única vía de ingreso a la carrera administrativa para aquellas plazas que fueron asignadas sin concurso entre los años 2016 y 2018	Decreto	0	2019	-	-	1	1	
2.5 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley de Suministro y Contrataciones Públicas	Proyecto de Ley	0	2019	-	1	-	1	
2.6 Implementación de una herramienta digital que establezca alertas tempranas en los procesos de contrataciones públicas a través del cruce de bases de datos, identificando posibles riesgos de corrupción usando inteligencia artificial.	Herramienta digital	0	2019	-	1	-	1	

Productos	Unidad de Medida	Línea Base	Año línea base	2020	2021	2022	Meta Final (2022)	Medios de Verificación
Componente 3: Factores habilitantes para una mejor gestión								
3.1 Publicación de la Ley que establece la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE)	Ley	0	2019	1	-	-	1	Ver <a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
3.2 Implementación de la Ley No. 6562/2020, que promueve la reducción de la utilización de papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital, tanto para gestión interna como para servicios al ciudadano	Decreto	0	2019	-	1	-	1	
3.3 Publicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece el derecho de los ciudadanos de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración (principio once only), la posibilidad de firmar varios actos administrativos de la misma naturaleza con una sola firma digital, y la interoperabilidad e intercambio permanente y directo de datos entre OEE como materia de interés público	Ley	0	2019	-	1	-	1	
3.4 Presentación en el Congreso del Proyecto de Ley que establece el Régimen de Prevención, Corrección y Sanción de Conflictos de Intereses en la Función Pública	Proyecto de Ley	0	2019	-	1	-	1	
Componente 4: Instituciones clave para un desarrollo económico sostenido								
4.1 Publicación de la Ley que modifica la Carta Orgánica de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), fortaleciendo la gobernanza del financiamiento público para el desarrollo económico	Ley	0	2019	-	1	-	1	Ver <a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/22

Paraguay. Préstamo \_\_\_\_/OC-PR a la República del Paraguay  
Programa de Apoyo a la Transformación del Estado

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 Apoyo a la Transformación del Estado. Dicho financiamiento será hasta por la suma de 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 del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022)