



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II)

**País:** Paraguay

**Sector/Subsector:** Reforma y Modernización del Estado / Sector Público

**Equipo de Proyecto Original:** Xavier Comas, Jefe de División (ICF/ICS); Carlos Pimenta, Jefe de Equipo (ICF/ICS), Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR), Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM), María Elena Sánchez (PDP/CPR), Kevin McTigue (LEG-SGO) y Valeria Wedolowski (ICF/ICS)

**Número de Proyecto:** PR-L1027

**Número de Préstamo(s), CT(s):** 2014/BL-PR

**Fecha del CRG:**

**Fecha de Aprobación Final del PCR:**

**Equipo actual del PCR:** Axel Radics (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Susana Román Sánchez (IFD/FMM), Marta Corvalán (CSC/CPR), Fernando Glasman (VPC/FMP), Jorge Gonzalez (VPC/FMP), María Teresa Cáceres y María del Carmen Royg (consultoras).

## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO.....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	3
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo (OD).....</i>	<i>3</i>
<i>ii. Componentes.....</i>	<i>4</i>
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	5
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
B. EXTERNALIDADES.....	9
C. PRODUCTOS .....	9
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	20
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>21</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	21
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	22
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	23
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>24</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	24
B. RIESGOS POTENCIALES.....	25
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	25
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>25</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	25
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	26
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>26</b>

## Anexos

## Abreviaturas y Acrónimos

AE	Agencia Ejecutora
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DGJP	Dirección General de Jubilaciones y Pensiones
FAPEP	Facilidad de Préstamo
ISDP	Informe de Seguimiento de Proyecto
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JUPE	Gestión de Jubilaciones y Pensiones
MH	Ministerio de Hacienda
MI	Muy Insatisfactorio
MOP	Manual Operativo del Programa
MS	Muy Satisfactorio
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OD	Objetivos de Desarrollo
OTA	Oficina de Asistencia Técnica
PAC	Plataformas de Atención al Contribuyente
PC	Computadora Personal
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PGN	Presupuesto de Gastos de la Nación
PI	Progreso de la Implementación
POA	Plan Operativo Anual
PROFOMAF I	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal I
PROFOMAF II	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II
PS	Poco Satisfactorio
RRHH	Recursos Humanos
RUC	Registro Único del Contribuyente
S	Satisfactorio
SEAF/SSEAF	Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera
SET/SSET	Sub Secretaría de Estado de Tributación
SIABYS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SIFEN	Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional
SINARH	Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos
TDR	Términos de Referencia
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos

## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** PR-L1027

**TITULO:** PROGRAMA DE FORALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION FISCAL

**Prestatario:** Ministerio de Hacienda  
**Agencia ejecutora (AE):** Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP)/Ministerio de Hacienda

**Fecha aprobación Directorio:** 10 de setiembre de 2008  
**Fecha efectividad contrato préstamo:** 31 de diciembre de 2010 (ratificación legislativa)  
**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 06 de junio de 2011

**Préstamo(s):** N° 2014/BL-PR  
**Sector:** RM-FIS

#### Meses en ejecución

\* **desde aprobación:** Total con el periodo de prórroga desde la firma del contrato de préstamo 123 meses  
\* **desde efectividad del contrato:** Total con el periodo de prórroga desde la elegibilidad primer desembolso 96 meses

**Instrumento de préstamo:** ESP

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 30 de junio 2015  
**Fecha actual desembolso final:** 30 de junio 2019  
**Extensión acumulativa (meses):** 48 meses

#### Monto préstamo(s)

\* **Monto original:** US\$9.500.000.- + US\$6.500.000.- (Aporte local) = US\$ 16.000.000.-  
\* **Monto actual:** US\$6.495.058.- + US\$3.446.960.- (Aporte local) US\$9.942.018.-  
\* **Pari Passu (si aplica):** 43% BID / 57% Local

#### Desembolsos

**Monto a la fecha: (%)** US\$6.495.058.- 68,37%

**Costo Total del Proyecto (Estimado Original):** US\$16.000.000.-

#### Redireccionamiento No aplica

**Este proyecto:**

- recibió fondos de otro proyecto? [ ]  
- Envío fondos a otro proyecto? [ ]  
- N/A [ X ]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

\* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

No

Si

C

**Reducción de Pobreza (PTI):** Si/No

**Equidad Social (SEQ):** Si/No

**Clasificación ambiental:** A, B, o C

#### En estado de "Alerta"

**Está el proyecto "en alerta" por PAIS:** No

**De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):**

**Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):**

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

Luego de la crisis del año 2002, el Gobierno de la República de Paraguay emprendió una serie de reformas orientadas a fortalecer la estabilidad macroeconómica, que permitieron durante el siguiente lustro (2003 a 2007) reducir la inflación y mejorar los resultados fiscales. Así, al momento de la formulación de la presente operación durante el año 2008, y en sintonía con el desempeño regional, Paraguay venía de registrar un crecimiento promedio de 4.3% en los cinco años previos.

Si bien se habían registrado avances significativos en el área de gestión financiera pública, aún persistían algunos temas pendientes para aumentar su eficiencia y efectividad. Los tres principales **desafíos identificados en el IFA** (*Integrated Fiduciary Assessment*) respecto a la gestión financiera pública se vincularon al logro de mejoras en eficiencia del proceso presupuestario, transparencia fiscal y efectividad en el control. El rasgo común de estos desafíos se encontraba en su vínculo con el contexto político e institucional de Paraguay, así como en la dificultad para enfrentar su dimensión técnica sin realizar cambios más amplios en lo que respecta a la gobernabilidad.

Las crecientes demandas para el incremento del gasto social todavía representaban un riesgo para la sostenibilidad del equilibrio fiscal en el mediano plazo, lo que reforzaba la necesidad de seguir apoyando al Gobierno en estos temas, en un contexto de limitada capacidad institucional, lo que generaba la necesidad de adecuar sus diferentes procesos y sistemas de gestión del gasto público.

El país también venía emprendiendo un proceso de modernización de la administración fiscal, que contó en parte con financiamiento del Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal I (PROFOMAF I - 1253/OC-PR), aprobado en el año 2000 y finalizado en 2007. El PROFOMAF I apoyó tanto la administración tributaria como la financiera, en aspectos críticos tales como el incremento del registro de contribuyentes; la ampliación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a la administración descentralizada y gobernaciones; el pago de sueldos a través de la red bancaria; la interconexión del SIAF con el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE); y la actualización de la base de datos de jubilaciones y pensiones; entre otros. El desempeño de ejecución del PROFOMAF I fue satisfactorio, y un factor clave en este resultado fue el apoyo político del Ministro de Hacienda.

A pesar de estos avances, al momento de la formulación del presente programa persistían desafíos significativos de la gestión financiera pública, entre los que destacaban los siguientes. En el área de administración tributaria, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) aún adolecía de dispersión normativa; insuficiente preparación organizacional para uso de nuevas tecnologías de información (incluyendo en integridad y seguridad de la información); y escasa cultura tributaria.

En el área de gestión del gasto público, el SIAF no presentaba suficiente protección de datos y no integraba información de desarrollos complementarios, y era escasa la información consolidada para la toma de decisiones; el Sistema Integrado Nacional de Administración de Recursos Humanos (SINARH) no integraba los sistemas fragmentados para la liquidación de nómina; el seguimiento de proyectos de inversión pública tenía escasa cobertura; la gestión y control de bienes públicos y de servicios era fragmentada e ineficiente; y la información de jubilaciones y pensiones no estaba totalmente integrada y presentaba problemas de seguridad. De hecho, el

Ministerio de Hacienda (MH) había creado el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) para integrar todos estos sistemas transversales, con escaso avance a la fecha.

Fue así que el Gobierno de Paraguay solicitó al Banco la presente operación, PROFOMAF II, para aprovechar y consolidar los avances del PROFOMAF I, y enfrentar los problemas identificados en la sección anterior, de manera de seguir contribuyendo a mantener el equilibrio fiscal, incrementar la recaudación tributaria y dotar a la administración pública de las herramientas que permitieran mejorar la productividad, calidad y transparencia del gasto público.

La justificación del programa se basó en la baja presión tributaria de Paraguay, de las más bajas de la región, y la necesidad de incrementar ligeramente dicho nivel, reduciendo la evasión y la elusión fiscal. Con respecto a la administración financiera, el SIARE se visualizaba como la herramienta para mejorar la transparencia, control y capacidad de gestión del gasto público.

El Directorio de Banco aprobó la presente operación en setiembre de 2008; aunque la elegibilidad para el primer desembolso se alcanzó recién en junio de 2011, 33 meses después, debido principalmente al largo proceso parlamentario para la aprobación, por ley, del contrato de préstamo. Cabe destacar que, en el proceso de elaboración del programa y posterior aprobación, se dieron importantes cambios en las autoridades nacionales. La elaboración de la operación fue realizada durante el gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), durante su presidencia se dieron 4 cambios de Ministro de Hacienda (Dionisio Borda, Ernest Bergen, Cesar Barreto y Miguel Gómez), y, con la asunción del presidente Fernando Lugo, el 15 de agosto de 2008, se materializó un nuevo cambio de Ministro de Hacienda, asumiendo nuevamente Dionisio Borda. El 27 de marzo de 2009 se firmó el contrato de préstamo. La aprobación, por parte del Congreso Nacional, del contrato de préstamo se dio mediante la Ley 4240/2010 del 29 de diciembre de 2010, a partir de lo cual se iniciaron las gestiones referentes a la elaboración del documento de elegibilidad. La elegibilidad y posterior comienzo de ejecución recién se lograron en junio de 2011.

Además, a los pocos meses del comienzo de ejecución, en el año 2012, el juicio político y su derivación en el posterior cambio del Presidente de la República, implicó una renovación total de autoridades del Poder Ejecutivo que asumieron hasta completar el periodo de gobierno. En el periodo de gobierno 2013-2018, con las nuevas autoridades electas, hubo tres cambios de altas autoridades del MH. Estos sucesivos cambios de autoridades que se dieron afectaron sustancial y sucesivamente a la ejecución del programa, que culminó el 30 de junio de 2019, tras cuatro años de prórroga acumulada.

## **b. Descripción del Proyecto**

La operación se constituyó como un préstamo para el Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal por un monto de US\$9.5 millones, con el objetivo general de aprovechar y consolidar los avances realizados en el área de la administración fiscal y del gasto público y seguir avanzando en las reformas y modernización en estas áreas del gobierno, a través de la promoción de una mayor integración y seguridad de la información en los sistemas que apoyan a la gestión pública.

### **i. Objetivo(s) del Desarrollo (OD)**

El objetivo del Programa fue lograr una gestión de ingresos fiscales y del gasto público más eficiente, a través de la promoción de una mayor integración y seguridad de la información en los sistemas transversales que apoyan a la gestión pública. El Programa se estructuró en dos

componentes, que se describen a continuación: (i) Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna; y (ii) Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público.

## **ii. Componentes**

**Componente 1 – Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna:** El objetivo de este componente fue lograr una gestión tributaria más eficiente a partir de: (i) el mejoramiento y consolidación de la normativa tributaria; (ii) una mejor organización técnica y operativa de la SET; (iii) el uso de tecnologías informáticas adecuadas que promuevan una mayor productividad y seguridad; y (iv) la capacitación, educación y difusión tributaria.

### **Sub componentes - Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna**

**Normativa Tributaria.** Objetivo: Apoyar al gobierno en la revisión normativa y la construcción de consensos para perfeccionar y consolidar las reglas tributarias y su gestión operativa, a fin de minimizar los vacíos y contradicciones existentes y lograr una interpretación más compartida de la norma, reduciendo la incompatibilidad y el conflicto operacional en la administración tributaria. Productos cancelados: Proyecto de Código Tributario y Manual de Fiscalización

**Desarrollo Organizacional de la SET.** Objetivo: Dotar a la SET de una estructura orgánica moderna y funcional que permita una gestión tributaria más eficiente, a partir de una mejor calidad de sus recursos humanos y la promoción de una mejor gestión presupuestaria y financiera; además de mejorar la relación de la misma con los contribuyentes y promover la generación y difusión de conocimientos en el área tributaria. Productos cancelados: Un Centro de Estudios Fiscales, Dos Direcciones Generales con Certificación de calidad, Dos manuales administrativos aprobados, Un Sistema de Gestión de Resultados.

**Tecnología de la Información.** Objetivo: Mejorar la productividad operativa, de mantenimiento y de gestión tributaria a través de la utilización de tecnologías informáticas apropiadas; la desconcentración y la descentralización de los servicios; y el incremento de la confidencialidad, permanencia, e integridad de la información tributaria de los contribuyentes. Productos cancelados: Un Data Center de la SET, 1 lote de equipos de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), Un Sistema de gestión y archivo de documentos digitales.

**Capacitación y Difusión Tributaria.** Objetivo: Fortalecer y ampliar los programas de educación tributaria tendientes a elevar la responsabilidad ciudadana en aspectos impositivos; fomentar la participación de gremios, tales como técnicos, contadores y abogados, y mejorar la capacidad de los funcionarios de la SET. Productos cancelados: 419 funcionarios capacitados.

Mediante las resoluciones M.H. 130/2015, M.H. 250/2015 y M.H. 285/2015, el Ministerio de Hacienda resolvió la reprogramación de recursos del Componente 1 al Componente 2. Las 3 resoluciones han recibido la no objeción del Banco Interamericano de Desarrollo mediante las notas CPR/C/2015/227, 253 y 419; CPR/C/2015/1530 y CPR/C/2016/596, respectivamente. El Ministerio de Hacienda ha referido que los productos no cumplidos y los productos cancelados del componente 1 serían financiados con recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) de cada periodo fiscal e incorporados por la institución según lo Planificación Estratégica de la SET.

**Componente 2 – Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público:** El objetivo de este componente fue modernizar y fortalecer el SIARE, que incluye un conjunto de sistemas interdependientes bajo los principios de la centralización normativa y la descentralización

operativa a partir de: (i) la modernización del SIAF; (ii) la complementación del desarrollo del SINARH; (iii) la mejora de la calidad de la gestión de crédito, deuda e inversión pública; (iv) la implantación del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SIABYS); y (v) el fortalecimiento e integración del sistema de jubilaciones y pensiones.

### **Sub componentes - Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público**

**Modernización del SIAF.** Objetivo: Apoyar la transición del SIAF actual hacia el nuevo SIAF II, a partir de la incorporación y complementación del desarrollo tecnológico que el Ministerio de Hacienda viene realizando, y que posibilite optimizar procesos, mejorar la protección y comunicación de datos, así como la calidad de la información gerencial del SIAF.

**Expansión e Integración del SINARH.** Objetivo: Desarrollar e implantar un nuevo Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos, incluyendo su expansión a todas las etapas del proceso de gestión de personal, para ampliar el control y la transparencia.

**Modernización de la Gestión de Crédito, Deuda e Inversión Pública.** Objetivo: Aumentar la cobertura del monitoreo y seguimiento de proyectos financiados con recursos del crédito público y donaciones para consolidar la eficiencia de la gestión en el área de Crédito, Deuda e Inversión Pública.

**Desarrollo e Implementación del SIABYS.** Objetivo: Desarrollar e implantar un sistema para la gestión y el control de bienes públicos y de servicios en los organismos y entidades del Estado.

**Fortalecimiento de la Gestión de Jubilaciones y Pensiones.** Objetivo: Lograr mayor seguridad y eficiencia en el pago de jubilaciones y pensiones y mejorar la atención a los beneficiarios, a partir de la consolidación de las reformas de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) y de la Dirección de Pensiones no Contributivas (DPNC), incluyendo la implementación de un sistema de gestión de la calidad.

Se han reprogramado todas las actividades inicialmente planificadas para cada producto (excepto Fortalecimiento de la Gestión de Jubilaciones y Pensiones) en una sola actividad (SC 23 Revisión y actualización del SIARE). El (SIARE, constituye un modelo integrado de todos los sistemas existentes.

### **c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)**

El diseño original del Programa integró y dio coherencia a todas las partes que constituyeron el programa y a los niveles jerárquicos establecidos, como el fin, el objetivo central del proyecto (propósito), los componentes (productos) y las actividades, así como los indicadores claves de la matriz de resultados; el costo del programa y plan de financiamiento; mecanismo de ejecución y gestión, seguimiento y evaluación, contabilidad, auditoría y riesgos. Todo esto en el marco de una estrategia de continuidad con respecto al PROFOMAF I, a través de la ejecución por parte de la misma UCP que ejecutó dicho programa.

La **relevancia** de la estructura del Programa se fundamentó en orientar a resolver los problemas identificados en el contexto general del país y en la gestión fiscal y la administración financiera, en el aprovechamiento y consolidación de los avances realizados en el área de la administración tributaria y del gasto público iniciados con la operación anterior (PROFOMAF I) y otros avances significativos.



La estructura prevista era la adecuada para ejecutar el Programa, con dos componentes: (i) Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna; y (ii) Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público. El diseño dio respuesta a lo anteriormente expuesto y a lograr una gestión de ingresos fiscales y del gasto público más eficiente, a través de la promoción de una mayor integración y seguridad de la información en los sistemas transversales que apoyan a la gestión pública.

En la Lógica Vertical de la Matriz del Marco de Desempeño del Programa, se observan los vínculos causales entre los niveles de objetivos. Los componentes y subcomponentes están diseñados para cumplir el Propósito (*Contribuir al logro de una gestión de ingresos tributarios internos y del gasto público más eficiente en Paraguay, a través de la promoción de una mayor integración y de seguridad de la información en los sistemas transversales que apoyan la gestión pública*). Las actividades previstas eran las suficientes y necesarias para producir cada subcomponente y componente. La lógica vertical responde a resolver los problemas identificados y a la consolidación de los avances realizados.

No obstante, el diseño del proyecto presenta algunas deficiencias que se destacan a continuación: (i) el diagnóstico fue muy escueto, prácticamente sin indicadores que permitieran dimensionar los desafíos que enfrentaba Paraguay en ambos componentes; una muestra de la deficiencia de la matriz de marco lógico es que aunque los indicadores de resultados se han alcanzado, los mismos no pueden atribuirse claramente a la intervención; de hecho, la mayoría de los indicadores de productos del programa no fueron alcanzados. Es cierto, sin embargo, que el mismo fue elaborado previo a la implementación de la Matriz de Efectividad del Desarrollo, que mejoró sustancialmente la capacidad de evaluar los programas del Banco; (ii) para el componente 2 el programa menciona la existencia del SIARE, pero sin explicitar si los sistemas que forman parte del mismo se desarrollarían de manera integrada o por separado; dada la importancia del SIARE en este proyecto, esta es una omisión significativa; adicionalmente, el indicador de resultado referido a la depuración de la base de datos de beneficiarios de jubilaciones y pensiones no tiene un vínculo claro con las actividades apoyadas por el proyecto; (iii) el programa se hubiera beneficiado del requerimiento de contar con un Manual Operativo del Programa (MOP) que explicitara los roles, procesos y responsabilidades durante la ejecución, de manera de fortalecer a la UCP, que como se verá, se vio afectada durante la ejecución; y (iv) autoridades del MH han referido que no se dimensionó adecuadamente la envergadura y la complejidad del programa con la estructura y los tiempos de ejecución necesarios.

#### Revisión de la Calidad del Diseño

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)
---	--	--	--

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

Los objetivos del Programa se alcanzaron, pero dado el bajo nivel de cumplimiento de los productos del programa, dicho logro es poco atribuible al programa<sup>1</sup>. Por tal motivo y considerando los lineamientos vigentes de las guías de PCR, que penalizan la baja atribución de

<sup>1</sup> Como se indica en la sección anterior, el diseño del proyecto fue previo a la implementación de la matriz de efectividad en el desarrollo, con lo cual no contó con la mayor rigurosidad de calidad de formulación propia de dicha matriz, conducente a una mejor atribución de resultados a la intervención.

los resultados de los programas, se considera que el grado de cumplimiento de dichos objetivos es poco probable. Se pretendió lograr una gestión de ingresos fiscales y del gasto público más eficiente: con respecto al componente 1, aunque en el año 2015 se reasignaron la mayoría de los recursos al componente 2, habiéndose logrado para entonces una implementación baja, los productos alcanzados fueron relevantes y la SET alcanzó varios de los productos pendientes por su cuenta. En relación con el componente 2 – Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público, el principal producto previsto por el componente, que fue la implementación del SIARE, tuvo un cumplimiento parcial, siguiendo actualmente su desarrollo con recursos propios del MH debido a la culminación de la prórroga por recursos comprometidos concedida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y se prevé que el Banco apoye la culminación de la implementación del SIARE a través del proyecto PR-L1150, Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible, aprobado en noviembre de 2018 y ratificado en diciembre de 2020.

## LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

### Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)

1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna

Clasificación: **P**

### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados:

Costo operativo total de la administración tributaria interna dividido por el total de la recaudación de tributos internos se mantienen en el nivel actual para el 2013

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
1.1B) 1,3% (2008)	1.1I N/A	1.1E 1,3%

Incremento de contribuyentes activos registrados

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
1.2B) 429.453 (2008)	1.2I N/A	1.2E 558.289

#### Efectos Directos Logrados

1.1) El resultado del cociente ente el Plan financiero ejecutado por la SET, excluyendo gastos de inversión sobre la recaudación tributaria total ha sido de **1,1%**. Indicador de medición anual, con cierre al 2018. **Fuente:** Informe analítico del Plan Operativo Anual SET 2018

1.2 La cantidad de contribuyentes activos registrados en la SET, con cierre al 19/09/2019 ha sido de **626.111** personas. Además, se han podido verificar 868.982 contribuyentes inscriptos, a agosto del 2019. **Fuente:** Estadísticas On line de la SET

2. Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público

Clasificación: **P**

### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados:

Ejecución promedio anual de proyectos de inversión pública, calculado a partir de las previsiones presupuestarias de los Planes Financieros (estimado que cada ejecutor planea gastar)

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
2.1B) 50% (2008)	2.1I N/A	2.1E 60%

Depuración de la Base de Datos de beneficiarios de Jubilaciones y Pensiones en por lo menos un 5% al final del Programa (no considera el incremento con nuevos beneficiarios)

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
2.2B) 37.600 (2008)	2.2I N/A	2.2E 35.720

#### Efectos Directos Logrados

2.1) Al 31 de diciembre de 2018, el porcentaje de ejecución del Tipo de Presupuesto 3 "Programas de Inversión" fue del **56,7%** (Obligado hasta diciembre/2018 4.107.911 millones de guaraníes sobre un presupuesto total de 7.244.691 millones de guaraníes). Las instituciones con mayor porcentaje de ejecución fueron el Fondo Ganadero (82,94%), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (78,95%) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (68,94%).

**Fuente:** SIAF - Dirección General de Crédito y Deuda Pública. No incluyen proyectos nacionales, FONACIDE

2.2) La cantidad de beneficiarios dados de baja del 2008 en adelante, y que al 03/10/2019 mantiene ese estado, es de 2.588, por lo que podemos inferir que la Base de Datos de beneficiarios de Jubilaciones y Pensiones al final del Programa es de **35.012**

Se refiere a la base de datos del 2008 de beneficiarios que continúan formando parte de la misma en 2019. Las bajas se deben a fallecimientos y a exclusión de planilla a petición del jubilado (petición temporal).

**Fuente:** Datos del Sistema Gestión de Jubilaciones y Pensiones (JUPE) de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones

### Reformulación.

[ N/A ] No se ha realizado una reformulación como tal, pero sí un cambio en la estrategia de implementación.

**Reajuste Informe de Seguimiento de Proyecto (ISDP):** indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

[ N/A ]

### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[ ] Muy Probable(MP) [ ] Probable (S) [X] Poco Probable (PP) [ ] Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

Se ha superado las metas de los indicadores 1.1; 1.2 y 2.2 en un 15%, 12% y 38%, respectivamente. No hubo cumplimiento pleno de la meta del indicador 2.1 (67% de cumplimiento de la meta). Para los indicadores de "Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna", considerando que ha habido un incremento de los contribuyentes activos, podemos inferir que la mejora en el cociente de costos operativos/recaudación se debe a una mejora en las recaudaciones.

Cabe destacar que el logro de las metas de los indicadores de resultado va más allá del ámbito del Programa, por lo que el mismo sólo contribuye, con los Objetivos de Desarrollo. Los indicadores definidos en el diseño inicial del proyecto, no permiten una medición directamente atribuible a los productos contemplados en el mismo. Adicionalmente, para el indicador 2.2, como se señala en la sección de diseño, las actividades financiadas por el proyecto tienen escaso vínculo con el resultado esperado. Es importante mencionar que dado el bajo nivel de cumplimiento de los productos previstos, el logro de los objetivos de desarrollo es sólo parcialmente atribuible a este programa, motivo por el cual se considera el logro de los OD como poco probable.

### Estrategia de País:

La Estrategia del Grupo BID (EBP) con Paraguay 2014-18 priorizó las siguientes áreas: (i) transporte y conectividad; (ii) agua y saneamiento; (iii) energía; (iv) desarrollo productivo; (v) sector financiero; (vi) gestión pública. En este sentido, el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II), contribuyó a la estrategia vi "Gestión Pública" en consonancia con la estrategia país "Categoría A - Capacidad Institucional - Fortalecimiento de la Gestión Pública"

## b. Externalidades

No se registraron externalidades significativas durante la ejecución del proyecto.

## c. Productos

Los indicadores iniciales (productos) de la matriz de Resultados permanecieron sin modificaciones desde el 2011 hasta el 2015. A fines de 2015 varios productos del Componente I fueron cancelados por la SET. Para el componente II, se reprogramaron casi todas las actividades inicialmente planificadas para cada producto en una sola actividad: “Revisión y actualización del SIARE”. Casi todos los productos fueron considerados en dicha actividad, por lo que se mantuvo lo indicado en la matriz de resultados.

En el marco del Componente 1: **Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna**, la cancelación por parte de la SET de varios de los productos en 2015 afectó al logro del componente y modificó la estrategia de gestión. Si bien se realizaron importantes inversiones con recursos propios tales como el Data Center y la estructura Orgánica, se mantienen otras debilidades, como la *normativa en general dispersa*, esto considerando que las normativas impulsadas por el programa se dieron en el periodo 2010-2012, periodo en el cual dieron ordenamiento a los tributos pero que a la fecha se encuentran derogadas.

Cabe, no obstante, destacar, que la SET ha continuado proponiendo ajustes impositivos con el fin de introducir las mejoras requeridas en el sistema tributario, tal es así que el 25 de setiembre de 2019 se promulgó la Ley 6.380/19 de “Modernización y simplificación del Sistema Tributario en Paraguay”, la cual entrará en vigencia en el 2020.

Tal como detallado en la matriz de resultados, en el producto “**Normativa Tributaria Impulsada**” los indicadores de productos inicialmente previstos, denominados “Proyecto de Código Tributario” y “Manual de Fiscalización”, fueron cancelados por la SET en fecha 31/12/2015.

Sin embargo, como logros significativos, se detallan los siguientes productos:

(i) “**Consolidación de la normativa tributaria de la SET**”; reglamentaciones de leyes administrativas tributarias, desarrolladas por el Consultor Internacional José Antonio Nogales Zavala. El alcance de la consultoría se refiere a los siguientes aspectos: a) Anteproyecto de reglamento armonizado del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias, con relación a los demás impuestos a los ingresos previstos en el Libro I de la Ley N° 125/91, aprobado por la Dirección de Planificación y Técnica Tributaria; b) Proyectos de Normas reglamentarias elaboradas y aprobadas tales como proyectos de decretos y/o resoluciones, entre otros, relacionados con las Leyes N° 125/91 y N° 2421/04, y demás normas complementarias; c) Anteproyecto de reglamento actualizado de disposiciones del Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios, aprobado por la Dirección de Planificación y Técnica Tributaria. Además, en coordinación con el Departamento de Capacitación de la Dirección de Apoyo y de Administración y Finanzas de la SET, se realizaron 3 Talleres con funcionarios de la SET a los efectos de presentar los productos obtenidos durante la Consultoría.

(ii) “**Adecuación de la Norma Tributaria General y Procedimientos**” referentes a las facultades de Fiscalización y Control de la SET, elaborado por el Consultor Dr. César Manuel

Royg Arriola. En este producto se ha logrado contar con un Diagnóstico de la situación actual de la Dirección General de Fiscalización Tributaria elaborado y aprobado; normativas relativas a las facultades de fiscalización y control, establecimiento de sanciones, previstas en la Ley 125/91 y actualizada por la Ley 2421/04, revisadas, elaboradas y aprobadas; asesoramiento a la SET en todo lo relacionado a las normativas vigentes aplicables a las tareas de fiscalización, controles internos y preventivos y funcionarios de la Dirección General de Fiscalización Tributaria capacitados en las nuevas normativas.

(iii) **Estimación del Gasto Tributario en el Paraguay**, elaborado por el Consultor: José Antonio Salim. Este producto incluye las propuestas para mejorar las estimaciones de gastos tributarios vinculados a:

- Gasto tributario en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) Ley 125/91 y Ley 2421/04 y otros gastos tributarios no incluidos en la Ley del Impuesto.
- Gasto tributario en las Leyes del Impuesto a la Renta. Ley 125/91 y Ley 2421/0, Capítulo I. Rentas de las actividades comerciales, industriales o de servicios y otros gastos tributarios no incluidos en la Ley del Impuesto.
- Gasto tributario en la Ley del Impuesto a las Renta de las Actividades Agropecuarias. Ley 125/91 y Ley 2421/04. Capítulo II.

(iv) **Anteproyecto de Decreto reglamentario de devolución de impuestos y repetición de pagos de lo indebido y en exceso**, elaborado por el Consultor Dr. Leonardo Costa. Este producto proporciona el análisis de las disposiciones normativas que se proyectan modificar en el país, referentes al régimen del IVA, de impuestos a las rentas de las actividades agropecuarias, así como el procedimiento de devolución de impuestos y repetición de pago de lo indebido o en exceso, y la reglamentación sobre los informes de auditores externos impositivos.

v) **Directrices para un sistema de seguimiento y rastreo de los productos del tabaco y las bebidas alcohólicas**, desarrollada por el consultor internacional John W. Colledge III. Este producto tiene el siguiente alcance: Directrices para el desarrollo, selección e implementación de un sistema de seguimiento y localización de los productos del tabaco y las bebidas alcohólicas; diagnóstico de la legislación paraguaya respecto al tema; propuestas de proyectos de normativas para la puesta en marcha del sistema de seguimiento; definición de los términos de referencia del sistema de seguimiento y rastreo de los productos del tabaco y bebidas alcohólicas elaborados, para la selección de una firma consultora internacional, quienes se encargarían de la implementación del mismo; y asesoramiento a autoridades y funcionarios de la SET en todos los asuntos relacionados con los requisitos del negocio para un sistema de seguimiento y rastreo de los productos del tabaco y las bebidas alcohólicas.

vi) **Peritaje sobre sumarios en procesos de fiscalización relacionados a la fijación de precios internacionales en el mercado de commodities**; realizado por el Consultor internacional Jairo A. Godoy G. Los aportes esenciales de este producto son los siguientes: el análisis de las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en relación al tema; análisis y recomendaciones basadas en normativas latinoamericanas sobre precios de transferencia; propuesta sobre la estructura del sistema de precios de transferencia para Paraguay e informe pericial de casos en sumario.

Cabe destacar, la elaboración del **Manual de Fiscalización del Estado**, en el marco de un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Asistencia Técnica (OTA), del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (*US Department of the Treasury*). El producto constituye una guía de consulta para las fiscalizaciones, que incluye un proceso de inducción a funcionarios, que disponibiliza y estandariza la forma de presentarlas, guía las consultas para

obtener mejores resultados en las mismas y establece procedimientos especiales para su aplicación.

Los mencionados productos logrados han apoyado institucionalmente a la SET, a la revisión normativa y la construcción de consensos para perfeccionar y consolidar las reglas tributarias y su gestión operativa, a fin de minimizar los vacíos y contradicciones existentes.

Para el producto “**Estructura Orgánica de la SET modernizada**”, fueron cancelados, en fecha 31/12/2015, los indicadores de producto: Un Centro de Estudios Fiscales; Dos Direcciones Generales con certificación de Calidad, Dos Manuales Administrativos y Un Sistema de Gestión por Resultados, todo ello reportado al Segundo Semestre del 2017.

No obstante, se han identificado logros significativos en este producto, desarrollados con recursos de este programa, los cuales se refieren a continuación:

(i) **Política Integral de Recursos Humanos**, desarrollada por la Consultora Marta Pesce. Esta consultoría abordó la problemática de los Recursos Humanos (RRHH) desde la formulación de la estructura funcional con visión de producción y el análisis de los siguientes aspectos: a) de los puestos con su peso organizacional específico; b) el diseño de un escalafón en términos de carrera para los funcionarios de la SET; c) de la masa salarial aplicada; d) del perfil de los funcionarios actuales; e) de los desvíos entre el perfil de los puestos y el perfil de cada funcionario; f) del sistema de evaluación del desempeño; g) del sistema de formación y capacitación para el trabajo; h) de las normativas y procedimientos; y j) de las soluciones TICs implementadas.

En el marco del análisis anterior, la consultora propone directrices y orientaciones para la Política Integral de Recursos Humanos, relacionadas a modelos de reglamentos de cargos, carrera y remuneraciones de los funcionarios de la SET, modelos de evaluación de desempeño, sus herramientas y formularios de registro de incidencias.

(ii) **Diseño e implantación de un sistema de gestión de calidad bajo los criterios de la Norma ISO 9001-2008**, implementado por la Firma Consultora Stratégos. Esta Consultoría tuvo como objetivo generar la implementación de un sistema de Gestión de Calidad (SGC) en dos componentes definidos: 1. Control de cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de control interno y operativo, y 2. Gestión de recaudación a través de las plataformas de atención al contribuyente.

Los aportes significativos de esta Consultoría se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Diagnóstico de la situación actual de los procesos, procedimientos, cultura organizacional existente, aspectos a mejorar y a fortalecer, simplificación de trámites para la implantación de Procesos claves, identificación detallada de los clientes internos y externos y niveles de satisfacción y de los productos y servicios ofrecidos;
- b) Identificación y planificación de cada proceso con los objetivos del MH y de la SET. Planes de Acción detallados para el logro de los objetivos respectivos y desarrollo de modelo focalizado en el cliente. Trabajos realizados conforme a los requisitos de la Norma ISO 9001 y del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas (MECIP);
- c) Desarrollo en forma participativa de Manuales de la Calidad, Procedimientos obligatorios y operativos, Organigramas, Descripciones de Funciones, Instructivos de Trabajo, Formularios para Registro y otros documentos en cumplimiento con los requisitos de la



- Norma ISO 9001 en su versión vigente y del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas (MECIP);
- d) Transferencias del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) realizadas en las locaciones que sean necesarias, según Plan, incluyendo funcionarios, las sesiones y las horas mínimas requeridas, entre otros;
  - e) Sensibilización y capacitación de directivos y colaboradores para la aplicación práctica y el mantenimiento del SGC;
  - f) Diseño de Sistema de medición, incluyendo, según lo previsto en la Norma de aplicación, en las respectivas Tablas de Medición de Procesos e indicadores, Auditorías Internas, Encuestas de Satisfacción a Clientes de la Organización. Puesta en marcha del Sistema de Mejora continua y Revisiones; y
  - g) Realización de encuestas a clientes externos de la SET – Dcción. Gral. de Recaudación (contribuyentes, contadores, empresas) para identificar grado de satisfacción con la calidad de atención.

(iii) **Análisis organizacional, Recursos Humanos y Fortalecimiento de la Cultura Organizacional**, desarrollado por los consultores María Soledad Solana Ramírez, Jorge Carlos García y Marco Antonio Celedón Rosiles del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Los aportes significativos de la consultoría se resumen en los siguientes aspectos: a) Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la SET; b) Diagnóstico del Talento Humano vs. Perfil de talento deseado de la SET; c) Modelo para la gestión del cambio; d) Modelo Integral de Recursos Humanos; e) Rediseño de la Estructura Organizacional alineada al Proceso; f) Estrategia de Gestión del Talento Humano; g) Programa de Capacitación de la Reingeniería; h) Automatización selectiva de información de RRHH.

Las acciones derivadas de la propuesta apuntan al alineamiento de la estructura organizacional y a comprometer y desarrollar al talento humano de la SET, contribuyendo a mejorar la productividad y la efectividad institucional.

(iv) **Análisis y diagnóstico del clima laboral y organizacional**; desarrollado por el Consultor Néstor Galeano. Los aportes significativos al fortalecimiento de la SET, se refieren a los siguientes aspectos: a) la detección del estado del clima laboral en lo referente a comunicación e interacción necesarias para un correcto desempeño; b) la detección del grado en que la organización está afectada por el sistema nacional que la contiene a fin de establecer elementos de seguridad para su normal desempeño; c) el grado de fortalecimiento de los subsistemas que estén operando sanamente; y d) recomendar acciones correctivas tanto en lo laboral como en lo organizacional.

(v) **Desarrollo correcto del Plan de Carrera del funcionario de la SET**, realizado por la Consultora Wilma Sánchez Rojas, siendo los aportes significativos los siguientes aspectos: a) la verificación del desarrollo de las relaciones humanas y sociales estableciendo los lineamientos para la gestión de la comunicación, las relaciones sociales y gremiales; b) establecer lineamientos para que las decisiones de la coordinación general de desarrollo de personas, así como las informaciones relevantes sean difundidas a la organización; y c) desarrollo de la “conciencia emocional” del funcionario de la SET, a fin de que exista valoración adecuada de uno mismo, con tendencia a la reflexión antes que a la acción.

Referentes calificados de la SET entrevistados en el proceso de elaboración de este informe, han manifestado que los productos entregados por PROFOMAF II, fueron utilizados como insumos, directrices y lineamientos para el establecimiento de la estructura orgánica de la SET, para la

propuesta de reglamento de carrera, proyecto de escalafones, cambio de estructura y la implementación del Plataformas de Atención al Contribuyente (PAC) Móvil.

Cabe destacar, los esfuerzos propios de la SET para su fortalecimiento organizacional y que se concretaron en los siguientes aportes significativos:

- a) **Con financiamiento público**, Resolución M.H N.º 265, del 21 de agosto de 2014; por la cual se aprueba la Nueva Estructura Orgánica de la Subsecretaría de Estado de Tributación, sus correspondientes Manual de Funciones y Reglamentaciones; Proyecto de Reglamento de Carrera con las condiciones permanentes de ingreso y permanencia en la misma y un régimen transitorio, y Proyecto de Escalafones y sus fundamentaciones. En el marco de la Gestión Estratégica del Talento, la alineación de la organización, la gestión estratégica del talento, la reingeniería y la puesta en marcha del CEF;
- b) **Con el apoyo de AECID**, se implementó la plataforma PAC móvil de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) que recorre las distintas ciudades del país ofreciendo a los contribuyentes servicios gratuitos como ser: 1) Inscripción y actualización de los datos del Registro Único del Contribuyente (RUC), persona física y jurídica; 2) La solicitud de Clave de Acceso confidencial del usuario; 3) Impresión de Estado de Cuentas; 4) Constancia de RUC; 5) Cédula Tributaria; 6) Certificado de Cumplimiento Tributario; 7) Constancia de No Ser Contribuyente; 8) Constancia de Micro productor; 9) Constancia de Documentos Timbrados; 10) Copia de Declaraciones Juradas; 11) Comunicación de numeración utilizada; 12) Baja y uso temporal de documentos; 13) Registro biométrico; y otras consultas.

En resumen, los beneficios sustanciales, de los productos de este componente con recursos del PROFOMAF II, con recursos propios de la SET y con cooperación de otros Organismos Internacionales, son: a) contar con una estructura orgánica definida; b) cambio en la coordinación de los RRHH; c) detección de necesidades de capacitación; d) identificación de potenciales capacidades de RRHH para ir ocupando cargos de mayor responsabilidad; y e) acercamiento a la comunidad a través del PAC Móvil.

No obstante, se requiere continuar con un proceso de fortalecimiento institucional para que la estructura orgánica definida sea ágil y funcional, para mejorar la gestión, a partir de fortalecer la calidad de los RRHH, la implementación efectiva del plan de carrera administrativa tributaria y su proceso de formación, así como la mejora de atención de los contribuyentes a través de la instalación de plataformas más amigables.

Para los productos inicialmente previstos en la Matriz de Resultados, denominados “Data Center alternativo de la SET en operación, Equipos TICs adquiridos (servidores, lote de PC’s) y Sistemas tecnológicos fortalecidos”, fueron cancelados los siguientes indicadores de producto: Data Center de la SET, lote de Equipos TIC’s y Sistema de gestión y archivo de documentos digitales.

Sin embargo, como logros significativos de la SET se menciona la implementación del Data Center de Contingencia como una plataforma de gestión que asegure alta disponibilidad, seguridad y continuidad de los servicios de todas sus dependencias. Tuvo un costo de US\$8.154.470. Diseñado e instalado bajo normas internacionales, el mismo está preparado para albergar el crecimiento tecnológico del MH hasta por 20 años. La infraestructura cuenta con: 28 racks para servidores, UPS de alta disponibilidad, generadores, transformador independiente, sistema de climatización, de video vigilancia, de control de acceso, de prevención y extinción de incendio y enlace por fibra óptica.



También, tal como referido en el último informe semestral, Agosto 2019, en la sección X “Desempeño del proyecto desde el inicio” se han adquirido: (i) cinco equipos TICs, escritorios simples para puestos de trabajo; dos escritorios en L, 45 estantes altos; cinco estantes bajos; 25 estantes tipo archivo; seis mesitas; 30 mamparas divisorias de vidrio; 37 mamparas divisorias ciegas; 39 PC; un servidor Base de Datos; un SAN Storage Área Network y licencia para *switch fiber channel*; un Componente de Base de Datos Oracle RAC; un *Switch* L3; 60 Cableados Estructurados Cat 5e; tres sillas operativas giratorias; 83 sillas interlocutoras; siete bloques de sillas tándem; y (ii) diez PAC, con recursos de PROFOMAF II.

Otros aportes significativos a la Tecnología de la Información son los que se mencionan a continuación:

(i) **Integración de los Sistemas de Gestión Tributaria y Mantenimiento Evolutivo de los Sistemas de la Subsecretaría de Estado de Tributación**, desarrollada por el CIAT. Esta consultoría significó un aporte importante en el “Rediseño, reestructuración, desarrollo, migración e implementación del Sistema de Timbrado y Jeroviaha integrando sus datos y aplicativos al Sistema Marangatú” y “Servicios de Mantenimiento de los Sistemas de la SET”. Fue necesario realizar una adenda del mismo, conforme los lineamientos y directrices establecidas por las nuevas autoridades de la SET en cuanto a la estructura y nuevas definiciones que afectan al Sistema de Gestión Tributaria “Marangatú”.

(ii) **Asesoramiento y acompañamiento del desarrollo e implementación del sistema integrado de facturación electrónica nacional (SIFEN)**, desarrollada por el Consultor Jairo Lemus García y cuyos aportes fundamentales fueron los elementos esenciales para el Diseño del SIFEN, como proyecto de desarrollo y de inversión como operación financiada con el organismo definido.

(iii) **Análisis y Evaluación del Proyecto de implementación del Sistema Nacional Integrado de Facturación Electrónica**, desarrollado por el Consultor Jorge Linskens. Esta consultoría aportó insumos de relevancia sobre el proyecto SIFEN propiamente dicho, los elementos no funcionales, la relación TIC del Ministerio y SIFEN, el modelo operativo en particular, la estrategia de desarrollo de software, infraestructura técnica, la estrategia de desarrollo, implementación y masificación del proyecto y los Términos de Referencia (TDR) para la licitación para el desarrollo del SIFEN.

Asímismo, se han recibido orientaciones fundamentales, mediante una consultoría nacional en relación con la optimización y ampliación de los controles efectuados por el Departamento de Auditoría y de Investigación Interna, relacionadas al uso correcto de los Sistemas de Información de la SET y otras herramientas que esta ofrece a los funcionarios para el desempeño de sus funciones.

Cabe destacar, que todos estos insumos aportados son de relevancia y de capital importancia, ya que la SET puso en marcha por Resolución General N°124/18, un plan piloto, de implementación del SIFEN. Las tres etapas de implementación previstas requerirán de apoyo técnico y financiero para una operación efectiva.

Por último, para el producto “Funcionarios de la SET capacitados y certificados en aspectos tributarios”, el cumplimiento del indicador de producto fue parcial, con un alcance de 31 de 450 funcionarios capacitados. Los indicadores de producto “Agente del sector privado capacitados y

certificados en aspectos tributarios” y “Campaña de concienciación tributaria realizada” fueron cumplidos.

Igualmente, se destacan los siguientes logros en materia de capacitación y comunicación:

(i) Capacitación sobre la Interpretación de Ley Tributaria, desarrollada por la Abogada Nora Ruotti Cosp, con una metodología teórica y de discusión, en la que se certificaron 59 funcionarios de la SET.

(ii) 200 agentes del sector privado (Contadores) capacitados y certificados en aspectos tributarios (IRP) en Asunción y Ciudad del Este.

Estas acciones implementadas han generado capacidades institucionales de la SET en la interpretación normativa tributaria, así como a los agentes del sector privado para el apoyo efectivo a los contribuyentes en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

(iii) Brick S.A. Control de Medios, ha implementado un Plan de medios para difusión de la campaña de comunicación masiva, con impacto positivo de los mensajes difundidos por la SET, mediante prensa escrita, TV abierta y de cable, radio emisoras de capital e interior AM y FM, revistas y vía pública.

(iv) Nasta, ha implementado un Plan de Medios en el marco de la campaña de concientización mediante avisos en prensa escrita, emisión de spots en Radios AM y FM de capital, emisión de spots en Radios AM y FM del interior.

(v) Goiris: ha implementado campaña con spots orientado al niño, por TV, Radio y prensa escrita.

(vi) Organización Integral: llevó adelante la Organización y Apoyo Logístico para Eventos de Capacitación de la Sub Secretaria de Estado de Tributación. En total se han realizado: siete eventos de trabajo para 50 personas en Asunción, dos eventos de trabajo para 40 personas en Ñeembucú, dos eventos de trabajo para 40 personas en Caaguazú, un evento de trabajo para 40 personas en Guaira, un evento de trabajo para 40 personas en Boquerón, un evento de trabajo para 300 personas en Asunción, seis capacitaciones para la ciudadanía de 200 personas en Asunción, una capacitación para la ciudadanía de 150 personas en Alto Paraná, una capacitación para la ciudadanía de 100 personas en Boquerón, una capacitación para la ciudadanía de 100 personas en Caaguazú, un Congreso Tributario para 200 personas en Asunción.

Estas campañas han posibilitado la sensibilización, concientización e información orientadas a la ciudadanía sobre sus obligaciones tributarias.

Sobre la base de estas campañas y otras acciones comunicacionales, la SET realizó una encuesta de satisfacción en el año 2017, cuyos resultados se refieren a continuación:

**Encuestas de satisfacción realizadas por la SET**

<b>Concepto</b>	<b>Porcentaje de satisfacción año 2017</b>
Las PAC de Asunción y Oficinas Regionales del Interior	95,3
Servicios on line desde la página web de la SET (sin clave de acceso)	91,1
Servicios on line desde el Sistema MARANGATÚ (con clave de acceso)	83,6

A continuación, en el cuadro de la matriz de resultados, se observan los cambios registrados durante la ejecución, hasta el Último Informe Semestral 2019.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componente 1. Fortalecimiento de la administración Tributaria			
<b>Costo total</b>	USD 2.947.110,26		
<b>Contrapartida</b>	USD 1.034.606		
<b>BID</b>	USD 1.939.504,26		
<b>Desembolso BID %:</b>	100%. Fue ejecutado el 100% de lo desembolsado. Esta ejecución no incluye las líneas presupuestarias “Gerencia y Administración (UCP), Auditoría y Evaluación, PAYOFF OF PPF LOANS”		
<b>Clasificación:</b>	Poco Satisfactorio		
Productos	Indicadores Calves del producto		Observaciones
	Planeados	Estado	
Normativa Tributaria	1 proyecto de Código Tributario	Cancelado (*)	(*) Cancelado por la SET, será cumplida en el marco de la Ley 5061/2013. <a href="http://www.set.gov.py/pset/hgxpp001?">http://www.set.gov.py/pset/hgxpp001?</a> 6,18,249, O, S,0, MNU; E;108;1; MNU; Disposiciones Generales: Artículo 10: El Presupuesto de Gastos de la Nación (PGN) asignará a la SET una suma no menor al equivalente del 0,5% de la recaudación de los ingresos que perciba, que deberá ser utilizada exclusivamente para la modernización, mantenimiento y actualización de sus sistemas e infraestructura tecnológica a nivel nacional. Antecedente documental: Expediente SET: 20133023510; 20133028235; 20133027486
	1 Manual de Fiscalización.	Cancelado (*)	
	3 Reglamentaciones de Leyes de Administración Tributaria	Cumplido	
Estructura orgánica de la SET modernizada	1 Centro de Estudios Fiscales	Cancelado (*)	Los recursos asignados a las actividades canceladas fueron cedidos a la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF), en tres etapas que se detallan a continuación:  Primera cesión <ul style="list-style-type: none"> <li>Nota SET N° 543/14 por U\$S 2.500.000.</li> <li>Nota M.H N° 206: Informando y solicitando al BID la reprogramación de recursos entre componentes por U\$S 2.500.000.-</li> <li>Nota CPR/C/2015/419 Aprobación de la reprogramación de recursos</li> <li>Resolución M.H N° 130 Por la cual se autoriza a la Coordinación General del PROFOMAF II la reprogramación de los recursos del Convenio de Préstamo BID 2014/BL-PR, aprobado por Ley N° 4240/2010</li> </ul> Segunda cesión <ul style="list-style-type: none"> <li>Nota SET N° 352/15 por U\$S 572.410 (Quinientos setenta y dos mil cuatrocientos diez dólares de los Estados Unidos de América)</li> <li>Nota M.H N° 821: Informando y solicitando al BID la reprogramación de recursos entre componentes por U\$S 572.410.-</li> <li>Nota CPR/C/2015/1530 Aprobación de la reprogramación de recursos</li> <li>Resolución M.H N° 285 Por la cual se autoriza a la Coordinación General del PROFOMAF II la reprogramación de los recursos del Convenio de Préstamo BID 2014/BL-PR, aprobado por Ley N° 4240/2010</li> </ul> Tercera cesión <ul style="list-style-type: none"> <li>Nota SET N° 501/15 por U\$S 100.000.</li> <li>Nota CPR/C/2016/596 Aprobación de la reprogramación de recursos.</li> <li>Resolución M.H N° 250 del 30/06/2016 por la cual se autoriza a la Coordinación General del PROFOMAF II la reprogramación de los recursos del Convenio de Préstamo BID 2014/BL-PR, aprobado por Ley N° 4240/2010</li> </ul>
	2 Direcciones Generales con certificación de calidad.	Cancelado (*)	
	4 Manuales Administrativo	Parcialmente cumplido. Saldo Cancelado 2 de 4 manuales administrativos aprobados	
	1 Sistema de Gestión por Resultados	Cancelado (*)	
	1 Data Center alternativo de la SET	Cancelado (*)	
Equipos TICs adquiridos (servidores, lote de PC)	5 equipos TICs	Parcialmente cumplido. Saldo Cancelado (*) 4 de 5 lotes de equipos adquiridos	
Sistemas tecnológicos fortalecidos	1 Sistema de gestión y archivo de documentos digitales	Cancelado (*)	
	10 (diez) PAC	Cumplido	
	1 Mantenimiento de Sistema = Sistema Timbrado	Cumplido. En proceso de incorporación a la matriz PMR	

	integrado al Sistema Marangatu		
Funcionarios de la SET capacitados y certificados en aspectos tributarios.	450 funcionarios de la SET capacitados y certificados en aspectos tributario	Parcialmente cumplido. Saldo Cancelado (*) 31 de 450 funcionarios capacitados	
Agentes del sector privado capacitados y certificados en aspectos tributarios.	150 Agentes del sector privado capacitados y certificados en aspectos tributarios.	Cumplido	
Campaña de concientización tributaria realizada	2 Campañas de concientización tributaria realizadas	Cumplido	

Con relación al Componente 2: **Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Publico**, el logro del resultado intermedio está pendiente, ya que el producto SIARE se encuentra en proceso de rediseño e integración de los sistemas inicialmente establecidos. Al cierre del programa se estima un avance de 30% en el desarrollo del SIARE, que constituye el principal producto de la operación.

La estrategia de ejecución inicial planteada en el Documento de proyecto fue modificada en junio del 2014, donde el Viceministro de la SSEAF y el pleno de Directores Generales, deciden fusionar los subcomponentes SINARH, SIAByS y SIAF. Quedando con la misma estrategia de gestión inicial el Subcomponente de Jubilaciones y Pensiones.

El Ministerio de Hacienda, mediante la Resolución N° 83/14, conforma un Comité Ejecutivo de Dirección y un Comité Técnico, responsables de definir, impulsar y monitorear las acciones orientadas a fortalecer el SIARE.

Otro antecedente se refiere a la nota SET N° 352 del 03 de julio de 2015, mediante la cual la "SET comunica la cesión al Componente II, de gran parte de los recursos asignados al componente I, para el fortalecimiento del SIARE como una herramienta fundamental para lograr una gestión más eficiente y transparente de los recursos del Estado, al integrar los sistemas SIAF, SIABYS y SINARH".

A partir de esta decisión institucional, se inician las gestiones ante el BID para la reprogramación entre categorías de inversión. y a la Nota BID CPR/C/2015/1530 del 20 de agosto de 2015 por la cual se concede la "No Objeción a la Reprogramación de Recursos entre Componentes y Categorías". Asimismo, se incrementó la contrapartida para financiar la nueva estrategia de ejecución del SIARE.

El producto SIARE se encuentra en proceso de rediseño e integración de los sistemas (SIAF, SINARH, SIAByS,) inicialmente establecidos

Sin embargo, se han cumplido los siguientes productos previstos:

- 1) 6 con Sistemas Tecnológicos fortalecidos (infraestructura TIC's + digitalización);

- 2) 1 Centro de Atención al Cliente en operación;
- 3) 1 Modelo de Gestión de Calidad con Normas ISO 9000 o similares;
- 4) 1 Sistema de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores – SPAAM;
- 5) 1 Sistema de Pensiones No Contributivas – SPNC; y,
- 6) 1 Manual de Cargos, funciones y procedimientos de la DGJP.
- 7) 1 Módulo de SIAF ajustado: SITE (fase de arranque del PROFOMAF II), con módulo del sistema de tesorería del SIAF, ajustado:
  - a. Sistema de conciliación bancaria automática.
  - b. Transferencia electrónica de datos con el BCP.
  - c. Automatización de la registración contable de las órdenes de transferencia.

Tal como consignado en el último informe semestral del 2019, en este componente los indicadores a nivel de productos han quedado como sigue:

Componente 11. Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Publico			
<b>Costo total</b>	US\$14.770.129,74		
<b>Contrapartida</b>	US\$8.700.668		
<b>BID</b>	US\$6.069.461,74		
<b>Desembolso BID %:</b>	57,72% (USD 3.503.391,05), de los cuales fueron ejecutados US\$3.323.400,51 (devueltos US\$ 179.990,72, según evidenciado en documentos de transferencia del 1/10/2019). Esta ejecución no incluye las líneas presupuestarias “Gerencia y Administración (UCP), Auditoría y Evaluación, PAYOFF OF PPF LOANS”		
<b>Clasificación:</b>	<b>Poco satisfactorio</b>		
Productos	Indicadores Calves del producto		Observaciones
	Planeados	Estado	
Nuevo SIAF implementado	1 Clasificador presupuestario	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	El logro de los productos está pendiente, ya que el SIARE se encuentra aún en desarrollo e integración de los sistemas inicialmente establecidos. (**) Se han reprogramado todas las actividades inicialmente planificadas para cada producto en una sola actividad SC 23 Revisión y actualización del SIARE. Todos los productos son considerados en dicha actividad, por lo que se mantienen lo indicado en la matriz de resultados. En el Plan Operativo Anual (POA) y el PA, quedará solo una línea de actividad, que es la SC 23. Antecedente documental: Sistema de Monitoreo y Evaluación (SIME) 22596/2014 (**) Indicador reactivado para el 2016. Anteriormente cancelada por decisión institucional. Antecedente documental: Nota CPR/C/2014/1260 (****) Nuevos indicadores incorporados que apuntalan el fortalecimiento de la SSET y la SSEAF.
	3 Módulos básicos del SIAF	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	
	2 Módulos adicionales del SIAF.	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	
SINARH en operación plena	1 Anteproyecto de Ley SINARH con énfasis en remuneraciones	Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	Antecedente documental: Sistema de Monitoreo y Evaluación (SIME) 22596/2014 (**) Indicador reactivado para el 2016. Anteriormente cancelada por decisión institucional. Antecedente documental: Nota CPR/C/2014/1260 (****) Nuevos indicadores incorporados que apuntalan el fortalecimiento de la SSET y la SSEAF.
	4 Módulos básicos del SINARH implementados (diseño conceptual y desarrollo informático)	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	
	18 SINARH en operación plena en entidades de la Administración Central (incluye módulos básicos de RRHH) e Interfaces con Nuevo SIAF	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	
Modernización, gestión de Crédito, Deuda e Inversión Publica	1 Sistema Integrado de Contabilidad y Administración de Proyectos (SICAP)	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	Antecedente documental: Nota CPR/C/2014/1260 (****) Nuevos indicadores incorporados que apuntalan el fortalecimiento de la SSET y la SSEAF.
Sistema Integrado de Administración de Bienes y Servicios (SIABYS) en operación 12 entidades de AC.	12 SIABYS en operación en entidades de la Administración Central. (diseño conceptual + procedimientos+ capacitación)	(**) Sin modificaciones (****) No cumplido (previsto 2021)	
	12 Sistemas Tecnológicos Fortalecidos (infraestructura Tics + digitalización)	(**) Parcialmente cumplida. (****) 6 (seis entidades) Sistemas Tecnológico	

		Fortalecido (infraestructura Tics + digitalización)	
JUPE fortalecida	1 Centro de Atención al Cliente en operación	Cumplido	
	1 Modelo de Gestión de Calidad con Normas ISO 9000 o similares	Cumplido	
	1 Sistema de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores - SPAAM	Cumplido	
	1 Sistema de Pensiones No contributivas -SPNC	Cumplido	
	1 Manual de cargos, funciones y procedimientos de la DGJP	Cumplido	

(\*\*\*\*\*) Según manifestado por la UCP, se estima el cumplimiento de estos indicadores de producto para el primer semestre del 2021. Al cierre del programa se estima un avance de 30% en el desarrollo del SIARE. Dando continuidad a los procesos iniciados con este programa, en diciembre de 2020 fue ratificado por el Congreso Nacional el préstamo de inversión “Inversiones Fiscales para el Desarrollo Sostenible” PR-L1150, por US\$26.340.000, que contempla los siguientes componentes: I- Implementación de factura electrónica nacional; II- Mejora de la sostenibilidad del SIARE nacional; III- Expansión del SIARE a Municipios; y IV- Mejora de la Gestión Financiera Pública.

Analizando las 34 metas del programa, reportadas en el último informe semestral de progreso de agosto de 2019, a junio/2019, en la Sección VII “Análisis de desempeño del proyecto a nivel de producto: Metas del Programa/Metas alcanzadas”, se ha reportado un cumplimiento del 100% en 10 hitos, de entre 50% y 80% de cumplimiento en 5 hitos, de entre 1% y 49% de cumplimiento en 5 hitos, reflejando los 14 hitos restantes, un 0% de cumplimiento.

Existen otros entregables desarrollados por el proyecto que se citan a continuación:

- Manual Contable para Municipios
- Manual para Tesoro Público
- Manual de Procedimientos contables para el Sector Público
- Elaboración de Proyecto de Ley de Administración Financiera
- 1 (un) Sistema de Gestión Documental
- Sistema de Pensiones no Contributivas – SIPEN: producto emblemático del MH, que gestiona la pensión de adultos mayores (constituye actualmente la herramienta de apoyo a la gestión operativa de la Dirección de Pensiones No Contributivas)
- Fortalecimiento de la Capacidad para el Diseño, seguimiento y Evaluación de Políticas Económicas – SIEF
- Diseño de la Estrategia Comunicacional sobre el Impuesto a la Renta Personal



#### d. Costos del Proyecto

	Presupuesto total del Proyecto - Planeado (US\$)		Presupuesto total del Proyecto - Ajustado con reprogramación (US\$)		% Diferencia con relación al presupuesto original		Ejecución Acumulada (US\$)			% Diferencia con relación al presupuesto ajustado	
	BID	LOCAL	BID	LOCAL	BID	LOCAL	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL
Fortalecimiento Administración Tributaria Interna - SET	2.735,94	2.310,06	1.939,50	1.034,61	-29,11%	-55,21%	1.939,50	1.034,61	2.974,11	0,00%	0,00%
Fortalecimiento Gestión del Gasto Público - SSEAF	3.124,15	2.433,65	6.069,46	8.700,67	94,28%	257,52%	3.323,40	1.057,48	4.380,88	-45,24%	-87,85%
Gerencia y Administración (UCP)	190,44	451,19	387,77	2.033,05	103,62%	350,60%	346,61	939,38	1.285,99	-10,61%	-53,79%
Auditoría y Evaluación	33,74	21,26	33,74	134,46	0,00%	532,46%	52,82	23,51	76,33	56,55%	-82,52%
Imprevistos	415,73	283,84	236,79	287,76	-43,04%	1,38%	0	0	0,00	100,00%	100,00%
PAYOFF (Facilidad de Préstamo) FAPEP 1964/OC	3.000,00	1.000,00	832,73	391,98	-72,24%	-60,80%	832,73	391,98	1.224,71	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>9.500,00</b>	<b>6.500,00</b>	<b>9.500,00</b>	<b>12.582,52</b>	<b>0,00%</b>	<b>93,58%</b>	<b>6.495,06</b>	<b>3.446,96</b>	<b>9.942,02</b>	<b>-31,63%</b>	<b>-72,61%</b>

#### Explique brevemente diferencias.

Mediante Resolución del Ministerio de Hacienda N° 130 del 19 de marzo de 2015, se autorizó a la Coordinación General del PROFOMAF II, la reprogramación de US\$2.500.000.- de los recursos del Convenio de Préstamo, del Componente I al Componente II. Luego, mediante Resolución del Ministerio de Hacienda N° 285 del 8 de setiembre de 2015, se autorizó a la Coordinación General del PROFOMAF II, la reprogramación de US\$572.410.- de los recursos del Convenio de Préstamo, del Componente I al Componente II, y, por último, mediante Resolución del Ministerio de Hacienda N° 250 del 30 de junio de 2016, se autorizó a la Coordinación General del PROFOMAF II, la reprogramación de US\$100.000.- de los recursos del Convenio de Préstamo, también del Componente I al Componente II. Por lo tanto, fueron reprogramados US\$3.172.410, desde el Componente I al Componente II.

Las solicitudes de cesión de recursos del Componente I al Componente II fueron autorizadas por el M.H., contando con la no objeción del Banco, debido en parte a la vigencia de la Ley N° 5061/2013, Disposiciones Generales: Artículo 10: “El PGN asignará a la SET una suma no menor al equivalente del 0,5% de la recaudación de los ingresos que perciba, que deberá ser utilizado exclusivamente para la modernización, mantenimiento y actualización de sus sistemas e infraestructura tecnológica a nivel nacional.

Desde el 2011 al 2019, en promedio, la ejecución anual de los fondos BID, presupuestados en el PGN, fue del 39%, siendo el 2017 el año de mejor porcentaje de ejecución (87%), y el 2015, el de peor porcentaje de ejecución (9%), año que fueron cancelados y declarados desiertos procesos del componente 1, se registraron demoras en la definición de las actividades y dificultades en la elaboración y aprobación de TDR y especificaciones técnicas para las contrataciones, además, para el componente 2, se registraron prórrogas en los procesos de contratación en el Portal de

Contrataciones Públicas, impactando en el cronograma de ejecución física y financiera. Para el año 2019, se asignó un presupuesto de US\$2.236.786, y fueron ejecutados USD 892.867,54 de los fondos BID (40%).

En fecha 9 de mayo de 2019, el Ministerio de Hacienda, mediante Nota N° M.H. 433 comunicó al Banco su decisión de renunciar parcialmente al financiamiento del préstamo por un monto de USD 1.770.190.-, decisión amparada por el artículo 3.14, Capítulo III de las Normas Generales del contrato de préstamo. Mediante nota PROFOMAF N° 172, de fecha 22 de mayo de 2019, fue solicitado que la renuncia parcial de financiamiento sea afectada a la categoría 02.01.00 “Modernización del SIAF”. Al cierre del programa quedaba un saldo por ejecutar de US\$1.234.751 que terminó siendo cancelado, llevando la cancelación total del programa a US\$3.004.941, que representa alrededor de 31,6% del monto total del financiamiento del Banco.

#### **IV. Implementación del Proyecto**

##### **a. Análisis de los factores críticos**

Como se detalló anteriormente, en 2015 se realizó un ajuste a la estrategia de implementación, que consistió en la cancelación de varios productos del componente 1, lo que implicó un ajuste (disminución) del presupuesto de dicho componente, así como en un aumento del presupuesto del componente 2.

En la implementación del proyecto, los factores críticos identificados se relacionaron a cuatro puntos específicos: (i) retraso en la aprobación y elegibilidad del proyecto; (ii) cambios frecuentes de los funcionarios clave del gobierno; (iii) la capacidad de la UCP; y (iv) la estrategia de ejecución del principal producto del programa, que es el SIARE.

El retraso en la aprobación y elegibilidad del proyecto redujo el interés y apropiación de las autoridades en las actividades y productos propuestos. A pesar de existir recursos de una FAPEP que permitió comenzar la ejecución de ciertas actividades, el retraso de casi tres años entre la aprobación de la operación por parte del Banco y la elegibilidad para el primer desembolso redujo el interés de las autoridades en actividades y productos que demoraban mucho en comenzar a concretarse, priorizando así sus actividades cotidianas.

Apenas comenzada la ejecución, el cambio abrupto de gobierno en 2012, con la renuncia del Presidente Lugo, también significó un golpe importante para el proyecto, ya que implicó la renovación de todas las autoridades del MH, con la consiguiente cancelación de contratos adjudicados y licitaciones en proceso. De hecho, un proceso de selección crítico que se canceló en 2012 debido a los cambios políticos fue la licitación inicial del SIARE, proceso que recién se retomó en 2014-2015. Posteriormente durante el período de gobierno 2013-2018 hubo tres cambios de Ministro de Hacienda, que también implicaron reorientaciones en la coordinación y en la estrategia del programa, que afectaron los tiempos de ejecución.

La capacidad de la UCP fue deficiente, por cuatro razones principales:

1. El contrato de préstamo preveía la designación de un coordinador técnico para cada componente, pero durante la mayor parte de la ejecución del proyecto este requerimiento no se cumplió, afectando la calidad técnica y la oportunidad en la respuesta a los



- requerimientos de las unidades beneficiarias del proyecto, tanto en la SET como en la SSEAF;
2. Las gestiones de las actividades planificadas estaban sujetas a la aprobación de los respectivos beneficiarios (SET/SSEAF). Esta aprobación no siempre se dio en tiempo y forma, lo cual ha implicado administrar dificultades para concretar las contrataciones o adquisiciones que la UCP debía de gestionar;
  3. Excepto durante ciertos tramos de ejecución (por ejemplo, durante el comienzo de la ejecución del contrato por el SIARE), la coordinación del proyecto careció de cercanía política a los tomadores de decisiones, lo que revela en parte la insuficiente priorización del proyecto; y adicionalmente dicha coordinación careció durante buena parte de la ejecución de capacidad técnica y liderazgo para impulsar un proyecto con la complejidad técnica del PROFOMAF II; y
  4. La estructura organizacional de la UCP no permitía una articulación adecuada con todas las partes involucradas en el proyecto: al depender la UCP de la SSEAF, no era conducente a una adecuada apropiación de la SET en lo referido a su componente, lo que en parte contribuyó a que la SET decidiera cancelar dicho componente (ver detalle en la descripción de progreso en la implementación del componente 1); para la gestión del SIARE se nombró un “Gerente de proyecto” por parte del MH que en parte duplicaba el trabajo de la UCP; además de las deficiencias por falta de personal técnico asignado a los componentes.

La estrategia de desarrollo del SIARE tuvo deficiencias:

1. El MH no dimensionó adecuadamente los requerimientos a hacer disponibles para impulsar un sistema integrado de alta complejidad, en materia de administración financiera, gestión de bienes, planillas de personal e inversión pública;
2. La priorización y compromiso de las distintas direcciones de línea, tanto funcionales como de tecnología, involucradas con el SIARE fue dispar en el tiempo, y en ocasiones no hubo una coordinación adecuada de todos los involucrados;
3. El proceso licitatorio del SIAR, no obstante, el apoyo técnico recibido de parte del BID presentó debilidades en los términos de referencia y su alcance, particularmente su costo. A esto se suma que sólo un oferente pudo entregar en tiempo y forma su propuesta. Esta limitante no dejó espacio de competencia para la selección de la consultoría encargada de llevar adelante un proyecto complejo;
4. El consorcio adjudicado no aportó una visión moderna para el desarrollo del SIARE (dependió de las mejoras funcionales propuestas por las direcciones de línea), ni evidenció persistencia en la ejecución de una estrategia profesional de gestión del proyecto; y
5. En complemento a lo señalado en el ítem anterior, el proceso de revisión y aprobación de entregables fue ineficiente, en parte por la debilidad de la metodología de control de calidad de los entregables por parte del Consorcio. Esto generó múltiples revisiones que con frecuencia se centraron en el cumplimiento de formalidades más que en los hitos de avance en el desarrollo del SIARE.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El proyecto fue ejecutado por la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) del MH, conformada por un Coordinador General, un Coordinador en Adquisiciones y contrataciones, un Coordinador de Asuntos Legales en Adquisiciones Públicas, un Coordinador de Monitoreo y Evaluación y un Coordinador Administrativo Financiero (estructura de la UCP aprobada por Resolución M.H.

N°149 del 14-04-2011). Durante el tramo final de ejecución del proyecto (2017 a 2019), el Especialista en Adquisiciones fungió al mismo tiempo como Coordinador General. Dicha UCP depende del Gabinete del Ministro de Hacienda, aunque tras el cierre del componente 1 de la SET se decidió que se reporte al Vice-Ministro de Administración Financiera, atendiendo que el componente 2, correspondiente al ámbito de la SSEAF, se mantenía activo, contando con contratos en ejecución. Aunque se previó en el contrato de préstamo la designación de un Especialista técnico para cada componente, este requisito no se cumplió durante la mayor parte de ejecución del proyecto.

Los primeros años de la ejecución del programa estuvieron signados por la alta inestabilidad política (2011-2015). Cuando en 2014-2015 se concreta la licitación del SIARE, ya prácticamente se había agotado el plazo de ejecución del programa. Esto llevó a que el contrato del SIARE se adjudique a fines de 2015, con un contrato de préstamo cuya fecha del último desembolso ya se había vencido el 30 de julio de 2015 (y había tenido su primera prórroga). Esta situación llevó a una negociación constante entre el prestatario y el Banco por encontrar una forma de continuar con la ejecución del contrato con el consorcio maximizando los recursos de crédito del Banco. La forma en que se resolvió dicha situación implicó la prórroga acumulada del crédito por cuatro años; y la formulación de un nuevo proyecto de inversión durante 2017-18 (PR-L1150, Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible), que permitiera dar continuidad a la implementación del SIARE. Durante los últimos dos años de ejecución y a pesar de que era evidente que no llegarían a ejecutarse todos los recursos asignados al SIARE (de hecho, en 2019 se cancelaron USD 1.770.190), los mismos no fueron reasignados a otras actividades elegibles en las cuales existían claras demandas y necesidades de fortalecimiento del MH. Para responder parcialmente con esas necesidades, el BID, en atención a la formulación de la nueva operación otorgó una Cooperación Técnica No Reembolsable (CT PR-TI256 “Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal”), por USD 200.000. En el marco de dicha CT y sumando recursos administrativos, el BID apoyó al MH, particularmente al área de informática de la SSEAF y a la supervisión técnica y funcional del desarrollo del SIARE.

En retrospectiva, no se dimensionó adecuadamente la envergadura del programa, en especial que el SIARE implicaba una re ingeniería tecnológica, conceptual, de procesos y metodologías funcionales de todos los sistemas vigentes en el SIAF actual, lo que se tradujo en una insuficiente respuesta política, técnica y operativa que afectó el desempeño del programa. Tres factores principales llevaron a las demoras y complicaciones en la ejecución del SIARE: 1. La débil coordinación política de las múltiples direcciones de línea responsables del SIARE, que incluyen la Dirección de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Inversión Pública, Recursos Humanos, Bienes, Endeudamiento, junto a Informática y Comunicaciones; 2. La débil capacidad técnica e insuficiente liderazgo de la UCP; y 3. La inexperiencia del consorcio adjudicado para la implementación de un proyecto de la envergadura del SIARE.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

En enero de 2012 hubo un cambio de Especialista Jefe de Proyecto a raíz de la transferencia del proyecto de IFD/ICS a IFD/FMM, residiendo ambos Especialistas en Asunción; y luego hubo otro cambio de Especialista Jefe de Proyecto a mediados de 2016 a raíz de la transferencia del Especialista de IFD/FMM residente en Asunción a CSC/HUD, residiendo el nuevo Jefe de Proyecto en Montevideo, con visitas frecuentes a Asunción. A pesar de estos cambios el Banco

apoyó de manera permanente el logro de los productos y resultados y el apego a la estrategia de ejecución previstos, especialmente en el contexto de inestabilidad política que afectó al proyecto durante los primeros años de ejecución. El Banco insistió a lo largo del programa acerca de la importancia de fortalecer al equipo de la UCP y dar mayor dirección estratégica a la coordinación y gestión del programa.

En lo relativo al SIARE, una vez adjudicado el contrato y teniendo en cuenta el alcance de dicha consultoría, el Banco (en apoyo al MH) realizó un esfuerzo considerable en fortalecer la supervisión, a través de su personal técnico y con consultores especializados en aspectos funcionales y tecnológicos que orientaron al MH en la marcha de la ejecución del contrato SIARE. Dicho esfuerzo de supervisión contribuyó a brindar elementos técnicos al MH para orientar el trabajo del consorcio responsable del SIARE, así como para apoyar la revisión y aprobación de entregables críticos de dicho sistema. Como parte de este esfuerzo de supervisión, hacia el final de la ejecución del programa pudieron reactivarse actividades de apoyo a la SET (con cargo al contrato de préstamo), principalmente vinculadas al SIFEN, las que contribuyeron a la inclusión de dicha entidad como beneficiaria del nuevo préstamo con el MH (PR-L1150).

La última operación (PR-L1150), que fue ratificado en diciembre de 2020, surgió del diálogo entre la SSEAF y el Banco con un doble propósito: 1. Dar continuidad a la implementación del SIARE y en ese contexto avanzar hacia su expansión a los gobiernos municipales; y 2. Constituirse en la herramienta de inversión del MH para proyectos estratégicos en curso de mejora de la gestión fiscal. Es esencial incorporar las lecciones de ejecución del PROFOMAF II en el taller de arranque del nuevo proyecto, de manera de contribuir a mejorar su desempeño de ejecución.

Para la gestión de la operación objeto de este informe y de futuras operaciones, se destaca tanto a nivel estratégico como en los altos niveles técnicos, la comunicación óptima entre el Banco y el MH, en base a un esquema de retroalimentación de acciones periódica y continua.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

### a. **Análisis de Factores Críticos**

El proyecto ha cerrado sin que su producto principal, que es el SIARE, esté concluido. De hecho, al finalizar la ejecución del PROFOMAF II el SIARE registra un avance de alrededor de 30%, y actualmente continúa siendo ejecutado con recursos propios del Estado Paraguayo, con apoyo técnico a nivel funcional y tecnológico por parte del Banco.

En función a estos antecedentes, el Banco continúa involucrado en la ejecución del SIARE ya que el mismo forma parte de un componente del nuevo préstamo de inversión PR-L1150, Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible, aprobado por el Directorio del Banco en noviembre de 2018 y ratificado por el Congreso en diciembre de 2020. Dicho proyecto es el principal instrumento para la continuidad del apoyo del Banco, y por ende es una pieza clave en la sostenibilidad del apoyo al MH. Además de apoyar el cierre de la implementación del SIARE, el PR-L1150 apoyará la implementación del SIFEN en la SET; la extensión del SIARE a los municipios con carácter piloto; el apoyo a la estrategia de implementación del presupuesto por resultados; la concreción del sistema transaccional de compras públicas de la Dirección Nacional

de Contrataciones Públicas (DNCP); y la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

La verdadera sostenibilidad de las acciones de este programa se alcanzará en tanto el MH incorpore las lecciones aprendidas de este programa (ver más adelante), vinculadas con mejor coordinación política, fortalecimiento de la UCP (incluyendo la adopción de un modelo de gestión con involucramiento de las autoridades que correspondan), y mejor definición del alcance de sus inversiones.

## **b. Riesgos Potenciales**

Los riesgos potenciales identificados en la formulación del PROFOMAF II se materializaron en la ejecución y aún persisten. Los mismos están vinculados a la injerencia política, cambios de funcionarios claves al inicio de un nuevo gobierno; y la alta burocracia de los procesos en el Organismo de ejecución.

Otro riesgo adicional es que no se tomen medidas correctivas tanto en la gobernanza del SIARE como en la coordinación del nuevo proyecto. Para mitigarlos, en relación a la gobernanza del SIARE el Banco está propiciando intercambios con países que tienen buenas prácticas en gestión de proyectos SIAF, como Uruguay; además de continuar con el apoyo técnico en aspectos funcionales y tecnológicos. Con respecto a la coordinación del nuevo proyecto, surge la oportunidad de formular un MOP, que plasme los procesos, roles y responsabilidades de la UCP para su ejecución; y el trabajo participativo con el personal completo seleccionado y designado de la UCP en un taller de arranque con las entidades beneficiarias, una vez declarado elegible el nuevo proyecto.

## **c. Capacidad Institucional**

De cara a la ejecución del nuevo proyecto y la concreción del SIARE, resulta fundamental fortalecer la gobernanza del mismo dentro del MH; así como fortalecer a la UCP a través de un MOP y la conformación de todos sus miembros en funciones.

El MH ya ha dado un primer paso importante en fortalecer la capacidad institucional para la ejecución del nuevo proyecto y la concreción del SIARE, habiendo designado un nuevo coordinador de la UCP y destinando el apoyo a tiempo completo del Jefe del Gabinete de Asesores del Viceministro de Administración Financiera a apoyar en la coordinación del SIARE.

La existencia del nuevo proyecto es el factor clave que lleva a considerar como satisfactoria la sostenibilidad del proyecto, ya que contribuirá a concretar el desarrollo del principal producto pendiente, que es el SIARE.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

# **VI. Evaluación y Seguimiento**

## **a. Información sobre Resultados**

La UCP realizó un monitoreo diligente de los avances del PROFOMAF II, que se plasmó en los informes semestrales de seguimiento. En agosto de 2018 la UCP realizó la Evaluación Final del Programa, que arrojó información de relevancia sobre los productos y resultados alcanzados por el programa.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

La nueva operación PR-L1150, que tiene como beneficiarios principales a las mismas entidades apoyadas por el PROFOMAF II, permitirá dar seguimiento futuro a los indicadores y productos del programa. No es requerida una evaluación Ex Post del presente programa.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

La ejecución del proyecto permite extraer experiencias valiosas que son lecciones aprendidas. Se recomienda aprovechar el aprendizaje del proyecto en futuras operaciones en los aspectos mencionados más abajo:

1. **Diseño del proyecto.** Los resultados alcanzados son poco atribuibles al proyecto. Además, no se dimensionó adecuadamente la envergadura y complejidad del programa con la estructura y los tiempos de ejecución. Fue así que los cuatro años y medio de ejecución resultaron por demás insuficientes para la ejecución del programa. Esta lección fue tomada en cuenta en el diseño del nuevo programa, que cuenta con un presupuesto detallado basado en la estimación de los tiempos de formulación y adquisición de las principales actividades, previendo una ejecución de seis años; y que prevé una estructura fortalecida de la UCP que contribuya a la mejor gestión del nuevo programa.
2. **Implementación.** Al margen de la volatilidad política durante los primeros años (incluyendo los cambios en la alta dirección del MH), el proyecto tuvo una gobernanza y una UCP débiles, que incidieron en la baja ejecución de productos y resultados. Al respecto, es esencial para el comienzo de ejecución del nuevo proyecto incorporar estas lecciones. En términos de gobernanza, jerarquizar políticamente al proyecto, propiciando el monitoreo periódico del Ministro de Hacienda; conformar también un comité técnico del proyecto que se reúna periódicamente para coordinar avances en ejecución, siguiendo buenas prácticas internacionales. En términos de la UCP, es fundamental formular un MOP que precise responsabilidades, procesos y funciones; así como llenar todas las posiciones administrativas y técnicas previo al inicio de ejecución del nuevo proyecto. De cara al comienzo de ejecución del nuevo proyecto (PR-L1150), una de las principales lecciones del PROFOMAF I y el PROFOMAF II es que la supervisión periódica y apoyo del propio Ministro de Hacienda es condición necesaria para el éxito de un programa con las características enumeradas: un MH involucrado y apropiado contribuye de manera decisiva al desempeño de ejecución. El Banco debe hacer todo el esfuerzo a su alcance para contribuir a este involucramiento y apropiación.
3. **Seguimiento.** Es clave mantener y consolidar el acompañamiento técnico del Banco, que tiene alto valor agregado en ayudar a mejorar la ejecución. La conformación de la UCP para el nuevo proyecto debe mantener la supervisión constante de la concreción de actividades, productos y resultados.



## **Anexos:**

1. Actas del Taller de Cierre. El prestatario prefirió no hacer taller de cierre, sino concentrar la discusión de lecciones aprendidas en el taller de arranque de la nueva operación (PR-L1150; 671/OC-PR).
2. [Evaluación del Prestatario.](#)

