

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PARAGUAY**

### **PROGRAMA DE APOYO A LA AGENDA DE TRANSPARENCIA EN PARAGUAY**

**(PR-L1161)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto de Michele (IFD/ICS), Jefe de Equipo; Jean Eric Theinhardt (IFD/ICS), Jefe de Equipo Alterno; Nicolás Dassen (IFD/ICS); Gastón Pierri Gonsebatt (SPD/SDV); Fernando Glasman, Jorge Luis Gonzalez, y Jose Maria Seigneur (VPC/FMP), Viviana Mariela Maya Iglesias (LEG/SGO); Alejandro Baron Goiriena (IFD/ICS); Nathalie Hoffman (IFD/ICS), Sonia Rojas (IFD/ICS) y María Soledad Vaesken Melgarejo (CSC/CPR).

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

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problema y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo.....	13
C. Indicadores claves de resultados.....	15
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>16</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	16
B. Riesgos ambientales y sociales.....	17
C. Riesgos fiduciarios .....	17
D. Otros riesgos y temas claves.....	17
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>18</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación .....	18
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	19
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>20</b>

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

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

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Asistencia Técnica en Temas de Transparencia e Integridad en Paraguay</a>
EEO#2	<a href="#">Reseña Bibliográfica de Conocimiento Sobre el Sector</a>
EEO#3	<a href="#">Informes y Diagnósticos Sectoriales en Paraguay</a>
EEO#4	<a href="#">Principales Instrumentos Internacionales de Transparencia e Integridad</a>
EEO#5	<a href="#">Paraguay: Una Mirada a la Corrupción y a la Transparencia</a>

ABREVIATURAS	
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ALA/CFT	Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
ALC	América Latina y el Caribe
ALD	Antilavado de Activos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFP	Contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay
CFT	Contra el Financiamiento del Terrorismo
CT	Cooperaciones Técnicas
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo, por sus siglas en inglés
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación, por sus siglas en inglés
ENT	Equipo Nacional de Transparencia
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
GIFT	Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal
MdR	Matriz de Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OEE	Organismos y Entidades del Estado
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PEFA	Informe de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SEPRELAD	Secretaría para Prevención del Lavado de Activos
SICP	Sistema de Información de Contrataciones Públicas
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones

**RESUMEN DEL PROYECTO  
PARAGUAY  
PROGRAMA DE APOYO A LA AGENDA DE TRANSPARENCIA EN PARAGUAY  
(PR-L1161)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
República del Paraguay			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	2 años
Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Política de Endeudamiento			Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	90.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	90.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,57 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo del programa es contribuir a una mayor transparencia en Paraguay a través de una mejora en: (i) la eficacia en el acceso a la información pública; (ii) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; y (iii) la eficacia en la supervisión financiera en el país.				
La presente operación es la primera de dos consecutivas vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> El desembolso del tramo único está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la <a href="#">Carta de Política</a> y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶3.4).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(d)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema y justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico**<sup>1</sup>. Paraguay cerró 2018 con un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de 3,7%, comparado con 5,0% en 2017. En 2018 la inflación alcanzó 3,2%, por debajo de la meta establecida por el Banco Central (4,0±2%) e inferior al valor registrado el año anterior (4,5%). El déficit del Gobierno Central se situó en 1,3% del PIB, en línea con el tope establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal (1,5% del PIB), aunque superior al valor de 2017 (1,1% del PIB). En 2019 se espera un crecimiento del PIB real de 3,2% y a mediano plazo se prevé un crecimiento cercano a 4,0%. Sin embargo, la economía paraguaya es vulnerable a choques externos, como la volatilidad macroeconómica de los socios comerciales regionales y las fluctuaciones de los precios de las materias primas. Análisis recientes del BID<sup>2</sup> señalan que, para dar sostenibilidad al rápido crecimiento de los últimos años, es necesario atender desafíos estructurales en gestión pública e instituciones, diversificación productiva, infraestructura y capital humano.
- 1.2 El Informe Macroeconómico 2019 del BID, señala que una mejor capacidad técnica en el sector público, junto con una mayor transparencia, reduciría la incertidumbre y establecería las bases para más inversión, y una provisión de servicios más eficientes. Según este estudio del BID los beneficios de este enfoque permitirían apoyar una economía más vibrante y, al mismo tiempo, ayudar a los pobres que, en comparación con los ricos, destinan una parte mayor de sus ingresos a pagar por los servicios de infraestructura.
- 1.3 **Esfuerzos del país para una mayor transparencia.** Paraguay está realizando un esfuerzo sostenido para adoptar e implementar un marco legislativo e institucional de transparencia e integridad alineado con los principales estándares y las buenas prácticas internacionales en la materia, a los que adhirió en los últimos años<sup>3</sup>. El gobierno ha plasmado esta voluntad en su Plan Nacional de Desarrollo 2030, incluyendo el objetivo de promover una gestión pública eficiente y transparente como línea transversal de política alrededor de tres ejes: (i) reducción de la pobreza y desarrollo social; (ii) crecimiento económico e inclusivo; y (iii) inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada<sup>4</sup>. El plan señala que una gestión pública transparente implica que se reducirá la corrupción

---

<sup>1</sup> [Paraguay: Rutas para el Desarrollo, BID 2018](#).

<sup>2</sup> Almeida, E., Bastos, F., Quijada, A. and Acevedo, M. (2018). "[Paraguay: Rutas para el Desarrollo](#)". Banco Interamericano de Desarrollo. Monografía del BID 575.

<sup>3</sup> El país es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a través del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Asimismo, es parte de grupos de trabajo ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de otras iniciativas internacionales, como la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT), la Alianza de Contrataciones Abiertas y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

<sup>4</sup> Cada eje contiene áreas estratégicas, que directa o indirectamente se beneficiarán de la mayor transparencia: educación, salud, protección social, empleo, infraestructura, conectividad internacional, mejoramiento de centros urbanos, seguridad, energía, producción forestal y medioambiente y agenda digital: Ver el [PND 2030](#).

aclarando las reglas, mejorando la transparencia y los mecanismos de control del Estado y aumentando la participación de los beneficiarios y usuarios en la vigilancia de los programas de los distintos niveles de gobierno.

- 1.4 Parte de tales esfuerzos ya realizados incluyen: (i) la aprobación en 2014 de la Ley No. 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental y la designación de Unidades de Transparencia en las distintas agencias públicas; (ii) la elaboración de un Plan Nacional de Prevención de Corrupción -Decreto 4900 en 2016, la implementación de portales de datos abiertos y de datos presupuestarios; y (iii) la creación de instituciones de control y coordinación, como la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)<sup>5</sup> y el Equipo Nacional de Transparencia (ENT)<sup>6</sup>.
- 1.5 En cuanto a la gestión de los recursos públicos, se ha establecido a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como el órgano de carácter técnico a cargo de dictar políticas generales sobre contratación pública, las cuales deben observar los organismos, las entidades y las municipalidades del país<sup>7</sup>. La DNCP, entre sus múltiples tareas, administra el portal electrónico que centraliza la información sobre los procesos de compras de bienes y contratación de servicios y obra pública<sup>8</sup>, administra el registro de proveedores, y cuenta con un sistema de información estadística avanzado<sup>9</sup>.
- 1.6 Sobre temas específicos de transparencia financiera, un avance reciente es la ley para eliminar las acciones al portador<sup>10</sup>, y su reglamentación para registrar a los beneficiarios finales<sup>11</sup> y la creación de una coordinación general y un comité interinstitucional para mejorar el intercambio de información entre organismos supervisores<sup>12</sup>. A través de la Secretaría para Prevención del Lavado de Activos (SEPRELAD), el gobierno ha presentado recientemente al Congreso de la República un ambicioso paquete de reformas legales para fortalecer el marco de prevención y sanción de ilícitos financieros. El paquete de reformas incluye, entre otras propuestas, reformas al código penal para precisar las sanciones por cohecho, la adopción de un registro de beneficiarios finales y la adopción de procesos para la incautación de bienes provenientes de hechos de corrupción<sup>13</sup>.
- 1.7 Tal como se desprende de esta descripción de acciones de política, las reformas legales e institucionales que el Gobierno de Paraguay viene impulsando para fortalecer la transparencia en el sector público, apuntan en la dirección

---

<sup>5</sup> Decreto 10.144/2012 reformado por Decreto 1843/2019.

<sup>6</sup> Decreto 4719/2016.

<sup>7</sup> Ley de Contrataciones Públicas N° 2051/03, reformada por la Ley N° 3439/07.

<sup>8</sup> <https://www.contrataciones.gov.py/>. El portal cuenta con un motor de búsqueda para facilitar la identificación de las licitaciones abiertas bajo distintos criterios (tipo de procedimiento, organismo contratante, rubros, etc.).

<sup>9</sup> El sistema en datos abiertos permite conocer múltiples estadísticas y produce visualizaciones para conocer información de interés.

Ver <https://www.quecompramos.gov.py/> y <https://www.contrataciones.gov.py/dnccp/sie.html>.

<sup>10</sup> Ley N° 5895 de 2017.

<sup>11</sup> Decreto N° 9043 de 2018, Reglamento de la Ley N° 5895.

<sup>12</sup> Decreto N° 7949 de 2017.

<sup>13</sup> <https://www.ultimahora.com/estos-son-los-12-proyectos-ley-que-presento-el-ejecutivo-contra-el-crimen-organizado-n2780859.html>.

recomendada por su contenido y por su alineación con los estándares internacionales de transparencia e integridad relevantes en la materia.

- 1.8 **El problema y sus causas.** La percepción de corrupción en el sector público en Paraguay es alta. Según el Índice de Transparencia Internacional, Paraguay obtuvo 29 puntos, por debajo del promedio de países de la región, que obtuvieron 35 puntos en su conjunto e incluso mucho más alejado al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que obtuvieron 68 puntos en promedio<sup>14</sup>. En cuanto a la incidencia y control de corrupción<sup>15</sup> en la gestión pública, en 2017, Paraguay se encuentra por debajo de América Latina y el Caribe (ALC) con una puntuación de -0,72 frente a -0,28 y muy por debajo que la OCDE con una puntuación de 1,25 en promedio. El reciente informe del Grupo de Expertos en Anticorrupción, Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe (Grupo de Expertos), señala la importancia de contar en primer lugar con medidas legales y regulatorias de acuerdo con los estándares que emanan de las iniciativas globales y regionales a las que los estados adhieren, para luego asegurar la efectividad de las reformas y su sostenibilidad<sup>16</sup>.
- 1.9 Al respecto, aún persisten debilidades en el marco legal e institucional de transparencia, que contribuyen a un bajo desempeño del país en temas tales como: (i) baja eficacia en el acceso a la información pública; (ii) limitada eficiencia en el uso de recursos públicos; y (iii) baja eficacia en el sector financiero. Las causas de los problemas en esas tres áreas se explican por una multiplicidad de factores, que incluyen cuestiones tales como la falta o deficiencia técnica de normas y regulaciones que derivan en discrecionalidad en su aplicación o que limitan la disponibilidad efectiva de la información, restringiendo el acceso a distintos usuarios (funcionarios, organismos de control, ciudadanos y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el sector privado)<sup>17</sup>.
- 1.10 En efecto, la debilidad de los marcos normativos impide que los funcionarios públicos cuenten con información para diseñar políticas públicas más eficientes y eficaces y controlar a las otras áreas del gobierno, en tanto que los ciudadanos y OSC precisan la información para participar en cuestiones de interés público, reclamar por sus derechos y ejercer el control social; el sector privado, a su vez, no puede contar con información valiosa para decidir dónde y en qué sector invertir. A continuación, se darán detalles específicos de los problemas que esta operación abordará.

---

<sup>14</sup> Transparencia Internacional, Índice de Percepción de Corrupción, 2018. Escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy honesto).

<sup>15</sup> Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial: Control de Corrupción medido en una escala de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).

<sup>16</sup> Informe del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción, transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe, Engel, Eduardo; Ferreira Rubio, Delia; Kaufmann, Daniel; Lara Yaffar, Armando; Londoño Saldarriaga, Jorge; Noveck, Beth Simone; Pieth, Mark; Rose-Ackerman, Susan, BID, noviembre 2018.

<sup>17</sup> Ver Carter Center, [Herramienta de Diagnóstico sobre la Implementación de la Ley de Acceso a la Información en Paraguay, 2017](#); ver también [Alianza para el Gobierno Abierto, Plan 2016-2018, Plantilla de Cumplimiento del Compromiso 1 sobre Acceso a la Información Pública](#).



- 1.11 **La falta de acceso a la información como limitante de la participación social y la rendición de cuentas.** La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa que promueve la implementación de compromisos concretos en transparencia, integridad, participación social y el uso de tecnologías para una mayor apertura y rendición de cuentas<sup>18</sup>. En este sentido, un sistema robusto de acceso a la información y transparencia es una precondition para poder lograr tales aspiraciones. En el marco del proceso consultivo con la sociedad civil para la elaboración del Cuarto Plan de Acción 2018-2020, se identificaron numerosos problemas que restringen el acceso a la información a nivel sectorial que derivaron en compromisos concretos en el ámbito del Poder Ejecutivo<sup>19</sup>. Entre tales obstáculos, se identificó un bajo nivel de control social de la gestión pública debido a la escasa rendición de cuentas de las dependencias del Poder Ejecutivo, las cuales no informan sobre su desempeño con un formato homogéneo y comprensible. Ello derivó en el compromiso 22 del Plan de Gobierno Abierto adoptado por Decreto 1341/2019, a fin de adoptar un manual de rendición de cuentas de uso obligatorio en la administración pública.
- 1.12 Por su parte, el “*Right to Information Rating*” que mide siete variables principales de un régimen de acceso a la información, calificó a Paraguay en el 2018 con 66 puntos en una escala de 150, en tanto que el Barómetro de Datos Abiertos calificó en el 2017 al país con un puntaje de 34 que está muy por debajo del promedio de la región de ALC de 43,5. En el diagnóstico del Centro Carter ya citado<sup>20</sup>, se aludía a la falta de reglamentaciones internas con procesos y plazos que permitan atender más eficientemente las solicitudes de acceso a la información pública que se presentan y mecanismos para asegurar la publicación de información en formatos amigables.
- 1.13 **La falta de transparencia como obstáculo para la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.** En lo que se refiere a la transparencia presupuestaria, el Índice de Presupuesto Abierto del *International Budget Partnership* 2017 refleja que Paraguay brinda al público información presupuestaria limitada, otorgándole un puntaje de 43 al país, calificación que compara desfavorablemente al país con el promedio regional de ALC (50) y por debajo del promedio de la OCDE (68). En sintonía con las conclusiones del índice, en 2016, el Informe de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) 2016 señalaba debilidades sobre el acceso del público a la información fiscal<sup>21</sup> como, por ejemplo, la falta de un resumen del proyecto de presupuesto para el público no especializado.
- 1.14 Por su parte, el sistema de contratación pública puede mejorar en cuanto a la transparencia y efectividad aún más de acuerdo con estándares internacionales

---

<sup>18</sup> Un Gobierno Abierto es aquel que promueve una relación centrada en el ciudadano a fin de contar con más participación y colaboración social en cuestiones de interés público, mejores procesos de rendición de cuentas y servicios públicos eficientes, eficaces y transparentes. Los países se comprometen con soluciones concretas de gobierno abierto presentadas en Planes de Acción voluntarios, contruidos de forma participativa en consulta con la Sociedad Civil y que deben implementarse en dos años.

<sup>19</sup> Paraguay acaba de adoptar su [Cuarto Plan de Acción por Decreto 1341/2019](#). Para más información sobre la participación del país. Existen compromisos, por ejemplo, en los sectores de Salud, Educación, Presupuesto, Agua, publicación de bases de datos en formatos abiertos, etc.

<sup>20</sup> Ver supra nota 21.

<sup>21</sup> [Informe PEFA](#), en párrafo 9.1, página 61.

en la materia<sup>22</sup>. El sistema vigente no es transaccional (o sea que no permite el envío de ofertas electrónicas), ni tampoco cuenta con plantillas con pliegos de bases generales que permitan acelerar la preparación de los documentos que acompañan los procesos de compras. También está pendiente la implementación de un módulo de seguimiento con posterioridad a la adjudicación. Ambas reformas se encuentran en fase piloto, con un alto grado de avance<sup>23</sup>.

- 1.15 **Transparencia financiera.** La implementación parcial de recomendaciones específicas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), impiden contar con información financiera valiosa. Los estándares internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) y la Proliferación (en adelante, los Estándares) emanados del GAFI, *Financial Action Task Force*, (FATF) son los principios rectores en la materia. El Índice del *Basel Institute* sobre lavado de activos califica a Paraguay entre los más altos en ALC en 2018, como un país de riesgo medio-alto y un puntaje de 6,79 (con escala 0-10, donde 10 es riesgo más alto).
- 1.16 La evaluación de cumplimiento con los Estándares del GAFI se realiza a través de un mecanismo de *peer review* o evaluación mutua. Según la metodología del GAFI vigente, los países deben demostrar tanto cumplimiento técnico como la efectividad de su régimen de prevención y sanción de lavado de activos y financiación de terrorismo. El cumplimiento técnico se refiere fundamentalmente a que las leyes y regulaciones locales sean desde el punto de vista formal consistentes con los requisitos de los Estándares del GAFI. La evaluación de la efectividad del régimen ALA/CFT de un país es tan importante como la evaluación del cumplimiento técnico, y consiste en el grado en que se logran los resultados definidos por los Estándares. Cuando el resultado de la evaluación mutua arroja que el país tiene deficiencias estratégicas en el cumplimiento técnico y la efectividad, la jurisdicción puede ser listada como incumplidora en las denominadas listas GAFI<sup>24</sup>.
- 1.17 Las consecuencias negativas de la "lista gris" del GAFI por no cumplir las recomendaciones han sido comprobadas por varios estudios, incluido uno del BID. En este estudio, se relaciona la inclusión de países en la "lista gris" con los flujos de ingreso y egreso de capitales del sector bancario América Latina y con especial atención a Paraguay. El estudio demuestra que el flujo se contrajo al momento del evento y que este efecto cesa al momento en el que el país sale de la lista mencionada<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Ver OCDE (2015) [Recommendation of the Council on Public Procurement](#).

<sup>23</sup> Ver Informe Diagnóstico sobre Datos Abiertos en Contrataciones Públicas, OEA, Marzo 2017 y Resoluciones DNCP Nro. 4633/2018 y 4190/2018. En Paraguay, la DNCP administra la información hasta la firma del contrato. Durante la ejecución, la información es gestionada a través del Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIAF).

<sup>24</sup> EL GAFI tiene una serie de reuniones Plenarias a lo largo del año, en las cuales, entre otras cuestiones, se analizan los resultados de las evaluaciones mutuas y se decide sobre la inclusión de una jurisdicción en una lista. Una vez tomada la decisión, se emite un comunicado público. A partir del comunicado, los países del GAFI deben tomar medidas especiales respecto de sus sujetos regulados frente a las jurisdicciones listadas. La última Plenaria fue en junio de 2019 y los resultados se encuentran en el siguiente [comunicado](#).

<sup>25</sup> Donato Masciandaro, *Is the Anti Money Laundering Compliance Convenient? International Capital Flows and Stigma Effect in Latin America: The Case of Paraguay*, BID, September 2013.

- 1.18 En 2009, la evaluación mutua del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD)<sup>26</sup> daba cuenta de la necesidad de mejorar el sistema de prevención del lavado de activos. En febrero de 2012 el GAFI modificó los estándares, a través de la emisión de una versión actualizada de las 40 recomendaciones. A fin de adoptar medidas y generar acciones efectivas que apunten a mitigar adecuadamente los peligros del ALA/CFT, uno de los principales cambios de las recomendaciones radica en la adopción de un enfoque basado en riesgos. El nuevo régimen, más exigente que el anterior, requiere que los países cuenten con un marco institucional, leyes, reglamentaciones y procesos que les permita acceder a una mayor calidad de información sobre operaciones financieras y sus responsables para realizar una adecuada identificación, evaluación y comprensión de tales riesgos y se concentren en mejorar la efectividad del sistema.
- 1.19 En efecto, la efectividad busca evaluar la idoneidad de la implementación de las recomendaciones del GAFI e identifica el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sólido sistema ALA/CFT. Por lo tanto, el enfoque de la evaluación de la efectividad -se medirá en la medida en que el marco legal e institucional produce los resultados previstos<sup>27</sup>.
- 1.20 En el caso particular de Paraguay, no obstante, los esfuerzos realizados, siguen existiendo brechas regulatorias respecto a las recomendaciones del GAFI y espacios de mejora en la coordinación interinstitucional a los efectos de promover una mayor efectividad del régimen. Entre ellas, la actualización del Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos para realizar debida diligencia de clientes por parte de los sujetos obligados financieros y no financieros, normas que aseguren la efectividad del régimen de personas políticamente expuestas<sup>28</sup> y de beneficiarios finales<sup>29</sup>.
- 1.21 **Consecuencias de la falta de transparencia.** Existe considerable evidencia académica en cuanto a que la corrupción y la falta de transparencia afectan negativamente el crecimiento de los países, en especial aquellos de más bajos ingresos, en perjuicio, asimismo, del desarrollo humano<sup>30</sup>. Estos datos coinciden con los que proporciona el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional que refleja, entre otras cuestiones, cómo la corrupción afecta a los sectores más carenciados. En uno de los primeros estudios sobre el tema, se advertía sobre las eventuales consecuencias macroeconómicas negativas

---

<sup>26</sup> Ver informes: GAFISUD, (3ra Ronda), 3 de diciembre de 2008 y GAFISUD, Informe de Avance de la Evaluación Mutua de Paraguay. Seguimiento Intensificado (2009). GAFISUD actualmente se denomina GAFILAT.

<sup>27</sup> [Metodología Para Evaluar El Cumplimiento Técnico Con Las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de Los Sistemas ALA/CFT](#). Elaborado por el GAFI, 2013.

<sup>28</sup> Por ejemplo, dichas normas no establecen normas generales que definan quién debe ser considerado PEP extranjero, nacional y de una organización internacional.

<sup>29</sup> No se establece, por ejemplo, una regla general para identificar beneficiarios finales en fideicomisos, la ley vigente permite conservar hasta un 10% de capital accionario al portador, no se prevén reglas ni mecanismos que impidan el uso de accionistas o directores nominales.

<sup>30</sup> M. Ugur y N. Dasgupta, [Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: a Systematic Review](#), EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London (Agosto 2011). Ver también S. Akcay, *Corruption and Human Development*, 26(1) CATO JOURNAL 29, 29-48 (2006).

tomando como base la relación entre indicadores de honestidad y eficiencia burocrática con crecimiento económico<sup>31</sup>. También existe evidencia que la opacidad afecta el crecimiento económico y el desarrollo del sector privado, dado que genera una asignación ineficaz del gasto público promoviendo el encarecimiento de bienes y servicios<sup>32</sup>, fomenta la evasión fiscal<sup>33</sup>. A su vez, existen estudios que señalan que los países con mejores sistemas de acceso a la información tienen mejores indicadores de transparencia<sup>34</sup>.

- 1.22 Un estudio del BID muestra una fuerte correlación entre las calificaciones emitidas por las tres principales agencias de calificación (*Standard & Poor's*, *Moody's* y *Fitch*) y tres indicadores de corrupción usados habitualmente<sup>35</sup> y frena la productividad y la innovación privada<sup>36</sup>, reduciendo el crecimiento económico en general<sup>37</sup>. Autores como Zak y Knack, identifican que existe una relación positiva entre la confianza de las personas, la inversión, y el crecimiento económico<sup>38</sup>, mientras que otros, como Rothstein y Eek, comprobaron la relación negativa que existe entre la corrupción y la confianza<sup>39</sup>.
- 1.23 La evidencia también reconoce los efectos negativos de la falta de transparencia para la inversión privada, incluida la infraestructura, donde los problemas de integridad han traído consecuencias disvaliosas para los países de la región<sup>40</sup>. Una situación similar aplica para el sector financiero, en donde el incumplimiento por parte de los países con la aplicación efectiva de los Estándares del GAFI trae consecuencia reputacionales y económicas negativas, en especial en la reducción de pagos desde el exterior<sup>41</sup>. La inversión extranjera directa se ve también afectada cuando no existe una correlación positiva con indicadores de

<sup>31</sup> P. Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, IMF Working Paper WP/96/98 (1996).

<sup>32</sup> [Issue Paper on Corruption and Economic Growth, G20 Anticorruption Working Group/OECD, p. 2 \(2013\)](#).

<sup>33</sup> Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Corruption Public Investment and Growth*, IMF Working Paper WP/97/139; ver también: (i) [F. Nawaz, Exploring the Relationships between Corruption and Tax Revenue, Transparency International](#); y (ii) [S. Gupta, H. Davoodi y R. Alonso-Terme, Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?, IMF Working Paper 98/76 \(May. 1998\)](#).

<sup>34</sup> *Do More Transparent Governments Govern Better?* Roumeen Islam, *World Bank Working Papers. Transparency and Trust in Government: Evidence from a Survey Experiment*, Martin Alessandro, Bruno Cardinale, Carlos Scartascini y Jeronimo Torrealday, IDB-WP-962.

<sup>35</sup> U. Panizza, [The Use of Corruption Indicators in Sovereign Ratings](#), IDB Technical Note IDB-TN-1318 (Oct. 2017).

<sup>36</sup> Lambsdorff, J. (2003), "How Corruption Affects Productivity", *Kyklos* 56(4): 457-474; (iv) De Rosa, D., Gooroochurn, N. y Gorg, H. (2010), "Corruption and Productivity", *Working Paper* 5348, Washington D.C: Banco Mundial.

<sup>37</sup> Para un análisis detallado acerca de las consecuencias económicas negativas de la corrupción, ver *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, IMF Discussion Note, *International Monetary Fund* SDN/16/05 (May. 2016), disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>. Ver también: (i) OECD (2013), "The rationale for fighting corruption", *Background brief*, París: OECD; y (ii) Sumanjeet, R. (2015), "Institutions, Transparency, and Economic Growth", *Emerging Economy Studies* 1(2): 188-210.

<sup>38</sup> P.J. Zak y S. Knack, *Trust and Growth*, 111(470) *ECONOMIC JOURNAL* 295-321 (2001).

<sup>39</sup> B. Rothstein y D. Eek, *Political Corruption and Social Trust: An experimental approach*, 21(1) *Rationality and Society* 81-112 (2009).

<sup>40</sup> De Michele, Roberto: Prats Cabrera, Joan Oriol; Losada Revol, Isaias, Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero, Documento para Discusión, IDB-DP-625.

<sup>41</sup> *The Impact of Anti-Money Laundering Regulation on Payment Flows: Evidence from SWIFT Data* Matthew Collin, Samantha Cook, and Kimmo Soramäki. Center for Global Development, Working Paper 445, December 2016.

governabilidad, como el estado de derecho, el control de la corrupción o la calidad regulatoria<sup>42</sup>.

- 1.24 Existen diversas teorías que ofrecen explicaciones sobre como promover la transparencia, la integridad y controlar la corrupción<sup>43</sup>. Sin embargo, existe consenso en identificar a la transparencia y a un sólido sistema de control y de rendición de cuentas como los remedios más importantes para evitar este problema, uno de los enfoques que ha tenido mayor influencia es el de autores como Robert Klitgaard y otros recomiendan para hacer frente a la corrupción mediante una combinación de medidas que incluye la adopción de reglamentaciones y sistemas que faciliten acoten la discrecionalidad y aseguren el acceso a la información pública<sup>44</sup>. Klitgaard sostiene que la corrupción es más pronunciada cuando la autoridad que se deposita en los funcionarios públicos es ejercida con discrecionalidad, sin transparencia y carente de un esquema efectivo para la rendición de cuentas. Por ello, Klitgaard propone una mayor rendición de cuentas, adoptando regulaciones técnicamente sólidas y sistemas que faciliten el acceso a la información pública.
- 1.25 **Estrategia de intervención.** El Gobierno de Paraguay propone que su agenda de transparencia sea apoyada por el Banco mediante una serie programática de Apoyo a Reformas de Políticas, con dos operaciones individuales y secuenciales, siguiendo las Guías de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización (CS-3633-2). El instrumento elegido es adecuado debido a que con posterioridad a la primera operación se continuará con reformas sustantivas, permitiendo un apoyo técnico más cercano de parte del Banco.
- 1.26 Esta operación presenta un esquema de reformas que -en términos generales- promueve medidas de reforma legal y regulatoria en la primera operación y promueve en la segunda operación un mayor énfasis en la implementación de las medidas adoptadas en la primera. Este esquema es consistente con los principales instrumentos internacionales en materia de transparencia e integridad a los que adhirió Paraguay que buscan tanto el cumplimiento técnico -también conocido como cumplimiento formal- de las políticas, pero que requieren además que se adopten medidas que apunten a la efectiva implementación. Adicionalmente, el enfoque adoptado busca reforzar la implementación de las políticas de transparencia e integridad a través del uso de tecnologías de información.

---

<sup>42</sup> Marie Chêne, [Consecuencias de la Corrupción en Términos de Crecimiento y Desigualdad, Transparencia Internacional Anti-Corruption Helpdesk \(Mar. 15, 2014\), p. 3](#). Ver también: (i) B. Javorcick y S.J. Wei, *Corruption and cross-border investment in emerging markets: Firm-level evidence*, 28(4) *Journal of International Money and Finance* (2009); y (ii) para un análisis relativo a cómo las leyes anti soborno extranjeras impactan en la inversión directa extranjera, ver Cuervo-Cazurra, *The Effectiveness of Laws against Briberies Abroad*, 39(4) *Journal of International Business Studies* 634-651 (2007).

<sup>43</sup> Uno de los primeros trabajos analíticos que promovió el análisis de la disponibilidad de información y la calidad de las regulaciones que ordenan la decisión administrativa es S. Rose Ackerman, *Corruption: A Study In Political Economy* (Academic Press 1978). Ackerman propone analizar los distintos modelos de decisión administrativa (jerárquico, fragmentado, secuencial, etc.) e identificar las oportunidades de corrupción – tanto para el servidor público como para el privado – a partir del diseño del proceso de decisión.

<sup>44</sup> Klitgaard, Robert (1988), *Controlando la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

- 1.27 **Experiencia del Banco en el país, en el sector y lecciones aprendidas.** Varias de las medidas de política que son parte de esta operación están estrechamente vinculadas a la cartera del Banco en el país en materia de transparencia, respecto de las cuales el BID es un socio estratégico en la identificación, elaboración y adopción de tales medidas y otras en las que se encuentra comprometido el Gobierno de Paraguay, como se describe a continuación. El Banco ha acompañado y colaborado estrechamente con Paraguay en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración pública. En lo que se refiere a este programa, la colaboración del Banco se verifica a través del diálogo, la asistencia técnica y el apoyo a varias de las principales medidas que son parte de esta primera operación y segunda operación.
- 1.28 El Banco está apoyando la agenda de transparencia con asistencia técnica y trabajo analítico a través de Cooperaciones Técnicas (CT) tanto para el Apoyo a la Estrategia de Transparencia (ATN/AA-16580-PR); como para el Fortalecimiento a la Integridad de los Sistemas Financieros (ATN/AA-15291-RG); para el Fortalecimiento del Control y la Transparencia de Empresas Públicas (ATN/AA-15928-PR), y para la Mejora de la Transparencia y Eficiencia de los Sistemas de Inversión Pública (ATN/AA-15682-RG). Asimismo, en el transcurso de la preparación de esta operación, se preparó y aprobó una nueva CT para Paraguay a los efectos de apoyar la agenda de transparencia e integridad (ATN/OC-17502-PR).
- 1.29 Estas CT (§1.28) están orientadas a diversas acciones relacionadas con la agenda de transparencia e integridad en Paraguay. Tales apoyos incluyen la preparación, el diálogo técnico y la promoción de las medidas propuestas en la Matriz de Políticas de esta operación, en sus distintos componentes.
- 1.30 Respecto al Fortalecimiento del Acceso a la Información y de las Políticas de Gobierno Abierto, el BID ha brindado apoyo continuo a la SENAC, con la elaboración de proyectos de ley orgánica de la Secretaría y de Ley de Ética Pública; a la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con la actualización del reglamento del foro multisectorial de gobierno abierto; y en la elaboración de un diagnóstico con recomendaciones para trazar una hoja de ruta para el fortalecimiento de la transparencia e integridad en el país.
- 1.31 En cuanto al Fortalecimiento de la Transparencia del Uso de los Recursos Públicos, se brinda apoyo a la Dirección del Sistema de Inversión Pública, con la implementación de la Plataforma MapaInversiones para centralizar la información sobre el avance físico financiero de Planes de Ejecución Plurianual. También se han efectuado intercambios de estudios técnicos que apoyaron el Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad en Argentina (4244/OC AR y 4796/OCR-AR) en lo que se refiere a las reformas regulatorias y de sistemas para los procesos de adquisiciones basadas en el uso de tecnologías de información con el propósito de incrementar la transparencia del régimen de contrataciones.
- 1.32 En lo relativo al Fortalecimiento de la Transparencia Financiera, se apoya a la SEPRELAD, con un análisis sobre el cumplimiento del marco regulatorio de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo para sectores no financieros y cooperativas y con recomendaciones concretas para la implementación de medidas sobre beneficiarios finales y personas expuestas



políticamente. Todas estas medidas están especialmente alineadas con el cumplimiento de Estándares del GAFI, tal como se detalla en la Matriz de Política (Anexo II).

- 1.33 A nivel de diálogo técnico, el Banco incorporó a Paraguay en 2014 en la Red de Diálogo Regional de Políticas de Gobierno Abierto, coorganizando en 2015 una Reunión en Asunción con la Secretaría Técnica de Planificación. En 2018, Paraguay pasó a integrar la Red de Integridad BID-OCDE en la que se intercambian experiencias y debates sobre cuestiones vinculadas a la transparencia y la integridad. Para la reunión de la Red de Integridad prevista para 2019 cuyo tema es Integridad e Infraestructura, el Gobierno de Paraguay ya recibió la invitación respectiva y se espera respuesta favorable de su delegación. Adicionalmente, el BID invitó al Gobierno de Paraguay a presentar en el evento "Mandatos de Cambio: la Agenda Anticorrupción y los Nuevos Líderes de América Latina", co-organizado por el Diálogo Interamericano y el Banco. El Gobierno de Paraguay fue representado por el Ministro de Hacienda, quien hizo referencia a la agenda de reformas que está llevando adelante el país en la materia. El BID es observador ante GAFILAT, organismo regional de GAFI del cual participa Paraguay en su proceso de evaluación. Ello permite un seguimiento directo de los avances de este proceso, mantiene un dialogo regular y permite anticipar eventos relacionados con la agenda de transparencia financiera, inclusive posibles brechas de reforma pendiente.
- 1.34 Esta operación se enmarca en esfuerzos para promover la agenda de transparencia que el país desarrolla con el BID. En este caso, el apoyo del BID se orientó hacia áreas estratégicas, destacándose: (i) el Programa de Fortalecimiento de la Transparencia, el Funcionamiento del Sistema Financiero y la Mejora de la Conectividad (4401/OC-PR); (ii) las operaciones fiscales para Promover un Desarrollo Sostenible de las Finanzas Públicas (4667/OC-PR y 4671/OC-PR); y (iii) para Apoyar la Agenda Digital (4650/OC-PR).
- 1.35 La operación también incorpora lecciones y buenas prácticas aprendidas del BID en el sector y en la región, particularmente las derivadas de: (i) el Programa de Apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile (3617/OC-CH y 3748/OC-CH); (ii) el Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad en Argentina (4244/OC AR y 4796/OCR-AR); (iii) el Programa de Apoyo al Ministerio de Transparencia Institucional y Combate a la Corrupción de Bolivia (2216/BL-BO); y (iv) el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal en Honduras (2745/BL-HO). También se ha tenido como referencia el Programa de Finanzas Publicas para el Desarrollo Sostenible (4667/OC-PR) recientemente aprobado, el cual contiene elementos relacionados con la transparencia fiscal y que son complementarios a los que identifica esta operación.
- 1.36 Las principales lecciones de estas operaciones que se han tenido en cuenta para la preparación de esta operación y en las medidas del Componente 4 indican la importancia de alinear las reformas de transparencia e integridad con los estándares e iniciativas internacionales a las cuales los países se adhieren para

las distintas áreas abarcadas en esta operación<sup>45</sup>. El cumplimiento con tales estándares implica contar con marcos normativos y regulaciones técnicamente más sólidas que permitirán una mejor implementación. Se presta especial atención a aquellos estándares que tienen un mecanismo de evaluación o seguimiento -como los del GAFI o los de la OCDE de transparencia fiscal-, dado que una evaluación negativa puede traer aparejadas consecuencias negativas en términos reputacionales y económicos para la jurisdicción, tal como se explicó en este documento.

- 1.37 Otra lección que se ha incorporado en la preparación de esta operación y las medidas del Componente 2, es la importancia de avanzar en la digitalización de los sistemas de información. Asimismo, se tiene en cuenta que en el diseño de préstamos para reformas de política, se deben considerar los siguientes aspectos: (i) una adecuada secuencia de las reformas teniendo en consideración las capacidades de las instituciones involucradas y una lógica de avance progresivo en reformas que combine el avance normativo con la mejora en las capacidades técnicas; y (ii) las reformas previstas deben incorporar los intereses y capacidades de los organismos destinados a implementarlas para mejorar su efectividad<sup>46</sup>. En este sentido, se rescata la experiencia del Banco en otros países en los cuales la aplicación de mejores reglas de integridad y el uso de la tecnología han producido resultados favorables con relación al uso de los recursos públicos y mejoran las oportunidades de las empresas de ofrecer bienes y servicios en forma competitiva<sup>47</sup>.
- 1.38 Esta operación también tiene en cuenta investigaciones recientes (ver [Informes y Diagnósticos Sectoriales en Paraguay](#)) en temas de transparencia e integridad, con una especial atención a la identificación e implementación efectiva de políticas públicas de este tipo. Entre otros conceptos, se ha tenido especial atención a la idea de transparencia focalizada, a diferencia de enfoques generales de acceso a la información, el concepto de transparencia focalizada se diferencia del resto de las políticas de transparencia es que su implementación se acompaña con la expectativa de resultados concretos en el corto y mediano plazo, por ejemplo, al estar relacionadas con la mejoría de un servicio público concreto<sup>48</sup>.
- 1.39 **Coordinación con otros Organismos Internacionales.** Durante la preparación de esta operación y a lo largo de la ejecución del programa se ha puesto especial énfasis en la coordinación con otros organismos multilaterales que colaboran con Paraguay y su agenda de transparencia e integridad. Estas acciones incluyen al Banco Mundial (especialmente en lo relativo al Componente 2 y 3 por el trabajo del Banco Mundial en acceso a la información y open data), al Tesoro de los

---

<sup>45</sup> Ver [Principales Instrumentos Internacionales de Transparencia e Integridad](#) que contiene un inventario de los principales estándares internacionales de transparencia e integridad, sus respectivos mecanismos de seguimiento y los niveles de adhesión por parte de los países miembros del BID.

<sup>46</sup> Entre otros, ver Santiso, Carlos, Von Horoch, Jorge and Vieyra, Juan Cruz (2014), [Improving Lives Through better Government: Promoting Effective, Efficient, and Open Governments in Latin America and the Caribbean](#).

<sup>47</sup> Ver "La Tecnología al servicio del Combate a la corrupción. El ejemplo de Bolivia", Martín Zapata, Ricardo Céspedes y Nicolás Dassen, Nota Técnica No. IDB-TN-826 y "Conflicto de Interés: desafíos y Oportunidades para Implementar un sistema Efectivo de Prevención y Control" Roberto de Michele y Nicolás Dassen, Documento para Discusión No. IDB-DP-626.

<sup>48</sup> En este sentido ver la publicación "Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", Nicolás Dassen, Juan Cruz Vieyra, editores, BID 2016.



Estados Unidos (especialmente en lo relativo al Componente 4 por su tarea relacionada con transparencia financiera que apoya las actividades complementarias de financiación del terrorismo) y el Fondo Monetario Internacional (especialmente en lo relativo al Componente 4 por el apoyo complementario a los temas de integridad en el sector de aduanas).

- 1.40 **Alineación estratégica.** El programa está alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, por el uso de tecnologías digitales de información, a través de las acciones dirigidas a prevenir la corrupción, asegurando mayor transparencia eficiencia y eficacia de las instituciones, en especial en las áreas de compras públicas, supervisión financiera y en el uso de recursos públicos. El programa también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, específicamente con la eficacia gubernamental y el estado de derecho incluidos entre los indicadores de contexto regional, Objetivos de Desarrollo 12 y 13<sup>49</sup>. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), a través de: (i) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; (ii) registros públicos fortalecidos; (iii) instituciones de rendición de cuentas fortalecidas; y (iv) reformas al ambiente de negocio promulgadas. Asimismo, está en línea con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en cuanto a la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, incluido el fortalecimiento institucional mejorando los procesos y la transparencia del gobierno. Igualmente, la operación está en línea con el objetivo estratégico de fortalecer las capacidades de gestión pública de la Estrategia de País con Paraguay 2019-2023 (GN-2958), particularmente en lo que se refiere al fortalecimiento de la coordinación entre entes responsables del mecanismo de transparencia y la mejora en la gestión de los recursos públicos. Finalmente, la operación se encuentra incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948-2).

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.41 El objetivo del programa es contribuir a una mayor transparencia en Paraguay a través de una mejora en: (i) la eficacia en el acceso a la información pública; (ii) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; y (iii) la eficacia en la supervisión financiera en el país. Esta operación, se estructura en cuatro componentes, conforme se describen a continuación.
- 1.42 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 1.43 **Componente 2. Fortalecimiento del acceso a la información y de las políticas de gobierno abierto.** El objetivo es contribuir a una mayor eficacia del acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos, mediante: (i) adopción del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto;

---

<sup>49</sup> La UIS hace referencia a la limitada capacidad del sector público y la función pública para prestar servicios, combatir la corrupción y hacer cumplir el Estado de derecho.

(ii) adopción de un reglamento de acceso a la información pública para tramitar solicitudes de acceso a la información obrante en el Ministerio de Hacienda; y (iii) adopción de un manual de rendición de cuentas para organismos del Poder Ejecutivo, el cual será además presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto. En la segunda operación, se espera implementar con resultados concretos las medidas adoptadas en esta primera operación, para lo cual a continuación se indican los mecanismos activadores respectivamente: (i) el cumplimiento de al menos el 40% de los treinta (30) compromisos incluidos en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República del Paraguay en el ámbito del Poder Ejecutivo; (ii) la elaboración y adopción de un Informe de las solicitudes de acceso a la información recibidas, dando cuenta del número y resultado de tales solicitudes; y (iii) la adopción de un Manual de Rendición de Cuentas por parte de al menos cuatro organismos del Poder Ejecutivo.

- 1.44 **Componente 3. Fortalecimiento de la transparencia del uso de recursos públicos.** El objetivo es fortalecer la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, con énfasis en los proyectos de inversión pública y de las compras y contrataciones de bienes y servicios mediante: (i) incorporación de la obligatoriedad de informar periódicamente a la Dirección del Sistema de Inversión Pública de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) que ejecuten proyectos acerca del avance físico-financiero comprometido en su Plan de Ejecución Plurianual (PEP); (ii) adopción de un módulo de pliego electrónico para la generación de los pliegos de bases y condiciones en los procesos de compras públicas de bienes; (iii) adopción de un sistema de seguimiento de contratos del SICP obligatorio para las entidades contratantes del Poder Ejecutivo regidas por la Ley de Contrataciones Públicas; y (iv) adopción de un sistema de transparencia y rendición de cuentas que disponga publicar el presupuesto en formatos accesibles y lenguajes entendibles para los ciudadanos (presupuesto ciudadano). En la segunda operación, se espera avanzar con acciones que impulsen la implementación de las medidas normativas adoptadas en la primera operación. A tales fines, se indican cuáles serían hitos activadores respectivamente: (i) la adopción de una resolución que establezca la reglamentación de metodologías, plazos y procedimientos para el envío de la información a la Dirección del Sistema de Inversión Pública; (ii) la elaboración de un informe de la DNPC que dé cuenta que el pliego electrónico se utiliza en al menos el 25% de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo; (iii) la implementación del módulo de Seguimiento de Contratos en al menos el 25% de las entidades contratantes del Poder Ejecutivo regidas por la Ley de Contrataciones Públicas; y (iv) la implementación del presupuesto ciudadano a través de su publicación en la página web del Ministerio de Hacienda.
- 1.45 **Componente 4. Fortalecimiento de la transparencia financiera.** El objetivo de este componente es incrementar la eficacia en la supervisión financiera y reducir los costos de transacción, con base a la adopción de medidas alineadas con las recomendaciones del GAFI relevantes mediante: (i) elaboración de un anteproyecto de ley para actualizar el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de realización de actos destinados al lavado de activos; (ii) elaboración de un anteproyecto de ley para la adopción de un régimen legal de identificación y registro de beneficiarios finales en cumplimiento de las recomendaciones 24 y 25 del GAFI; (iii) elaboración de un proyecto de resolución dirigido a la identificación y gestión de riesgos de clientes o beneficiarios finales que sean

personas expuestas políticamente, en cumplimiento de las recomendaciones 12 y 22 del GAFI; y (iv) creación de un Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema de Anti Lavado de Activos (ALD) /Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT) /Contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay (CFP) (Consejo de Supervisores) con el objetivo de fortalecer el ejercicio de las mejores prácticas internacionales en la materia, y velar por la efectividad de las mismas. En la segunda operación, se espera avanzar en la consideración de los proyectos legislativos en el ámbito parlamentario y la reglamentación a nivel administrativo de sistemas de información y de coordinación interinstitucional. Para ello, estos serían los hitos activadores respectivamente: (i), la presentación al congreso de una ley que actualiza el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de realización de actos destinados al lavado de activos; (ii) la presentación al congreso del proyecto de ley de identificación y registro de beneficiarios finales en cumplimiento de las recomendaciones 24 y 25 del GAFI; (iii) la adopción de un sistema que genere información para los sujetos obligados respecto de los criterios y el universo aplicables a los PEPs; y (iv) la elaboración de un informe anual por parte de la Presidencia del Consejo de Supervisores dando cuenta de los acuerdos generales de política alcanzados del trabajo del Consejo de Supervisores.

- 1.46 **Beneficiarios.** Los beneficiarios finales del programa serán ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, órganos de control y agentes económicos que interactúan con el sector público. Particularmente, los ciudadanos actores que se sirven de las políticas de acceso a la información pública y transparencia para ejercer una adecuada participación y control social y se benefician de las obras públicas y de los bienes adquiridos por el Estado, las empresas proveedoras del Estado y aquellos alcanzados por regulaciones financieras. Los usuarios de la operación son los funcionarios que trabajan en las agencias donde se implementarán los productos del programa, tales los organismos y unidades de compras y contrataciones del Estado Nacional, oficinas donde se provee acceso a información pública, funcionarios a cargo de auditorías y otros organismos de regulación y control, como la SEPRELAD, los cuales también se beneficiarán de la operación debido a la posibilidad de realizar su labor con mayor eficiencia y eficacia.

### **C. Indicadores claves de resultados**

- 1.47 **Resultados.** Para medir los resultados de las acciones de política y reformas contempladas en el programa, se utilizará la Matriz de Resultados (MdR). El progreso de dichos indicadores será relevado con base a los informes de avance elaborados por el Organismo Ejecutor (OE). Los resultados esperados de la operación son: (i) las mejoras en eficacia en el acceso a la información pública medido las respuestas a solicitudes de oficina de acceso a la información pública; (ii) las mejoras de eficiencia en la gestión de recursos públicos medidas por el uso del módulo de monitoreo y de compras públicas, las publicaciones de consultas a los pliegos y los días entre envío y aprobación de proyectos; y (iii) la eficacia en la supervisión financiera medido por los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) judicializados. La operación tomará una posición conservadora en la medición de efectos enfocándose en la medición de efectos a nivel de resultados y no impactos.

- 1.48 **Análisis económico.** Con base en las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE) en su revisión sobre evaluabilidad de los proyectos del Banco de 2011 y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>50</sup>, previsto en el párrafo 1.3 del documento de Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM, por sus siglas en inglés) para Operaciones con y sin Garantía Soberana (GN-2489-5) que, entre otros, señala que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>51</sup>. Se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La selección de la modalidad de PBP responde al interés del Gobierno de Paraguay de contar con el apoyo del Banco para impulsar reformas de política sectorial y cambios institucionales en el corto y el mediano plazo. Esta operación está estructurada bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), con dos operaciones individuales y secuenciales, conforme al documento de “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación” (CS-3633-2)<sup>52</sup>. La modalidad programática se justifica por: (i) la necesidad de brindar los plazos necesarios para implementar reformas de naturaleza compleja que requieren acciones de mediano plazo; (ii) los distintos plazos para la implementación de cada una de ellas; (iii) la pertinencia de evaluar los avances de los mecanismos activadores en función del conocimiento adquirido; y (iv) el apoyo y continuidad del diálogo de políticas en el país.
- 2.2 **Dimensionamiento.** Este préstamo asciende a US\$90 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario, mediante un único desembolso. Las necesidades netas de financiamiento para 2019 se estiman en US\$600 millones (1,5% del PIB). Esta operación representaría cerca de 12% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2019 y alrededor del 50% del financiamiento con multilaterales y bilaterales. La operación está justificada de conformidad con el criterio de toda insuficiencia de financiamiento a que puedan dar lugar las reformas de política sectorial y/o los cambios institucionales que hayan de realizarse en el marco de la operación, según establecido en el párrafo

---

<sup>50</sup> *Good practice standards for the evaluation of public sector operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

<sup>51</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

<sup>52</sup> Este instrumento consiste en una serie de operaciones individuales, secuenciales, cada una de ellas con su propio contrato de préstamo.

3.27 (a) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1).

**B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.3 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), este programa no requiere clasificación. Los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

**C. Riesgos fiduciarios**

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Por un lado, se utiliza un instrumento financiero que no contempla adquisiciones. Por el otro, los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería, para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

**D. Otros riesgos y temas claves**

- 2.5 **Riesgo de gestión pública y gobernabilidad.** Como riesgo medio se identificó el involucramiento de múltiples actores en la ejecución de los Componentes 2 y 3, lo cual puede requerir mayores esfuerzos de coordinación y comunicación entre los mismos. Para mitigar este riesgo el Banco ha aprobado CT con las que el equipo de proyecto trabaja de cerca con los distintos ejecutores, incluyendo el Ministerio de Hacienda, la SENAC, la SEPRELAD, la STP, la Abogacía del Estado, entre otros. Este trabajo, así como el aporte en materia de estudio, se canaliza a través de CT para el Apoyo a la Estrategia de Transparencia (ATN/AA 16580-PR), para el Fortalecimiento a la Integridad de los Sistemas Financieros (ATN/AA-15291-RG) y para el Fortalecimiento del Control y la Transparencia de Empresas Públicas (ATN/AA-15928-PR). Asimismo, se aprobó recientemente una CT complementaria para apoyar la Agenda transparencia e integridad en Paraguay (ATN/OC-17502-PR). Estas CT incluyen elementos de diseminación, incluyendo talleres y publicaciones.
- 2.6 Tal como se describe en ¶1.28, ¶1.34 y ¶1.35 relativos al conjunto de CT relacionadas directa e indirectamente con el apoyo a esta operación, existen robustos canales de diálogo técnico con el Ministerio de Hacienda y con los demás organismos involucrados con medidas en esta operación – como es el caso de la SENAC y la DNPC – que actuarán como mecanismo para gestionar los riesgos de este tipo que pudieran presentarse. Adicionalmente, la medida 4.4 del Componente 4 que establece la creación de un Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema Anti-Lavado de Activos (ALD)/Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT) /Contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay, asegura un canal adicional en lo relativo a los temas de este componente, además del ya existente con la SEPRELAD. A lo largo de la ejecución del programa se presentarán al Ministerio de Hacienda opciones para promover el conocimiento de las reformas por el público en general y la difusión de los temas del programa.

- 2.7 **Riesgo de reputación.** Como riesgo medio se identificó el desempeño del país en indicadores de transparencia aplicables a las medidas que se propone apoyar mediante esta operación, que podrían afectar la imagen del Organismo Ejecutor. Como medida de mitigación, el Gobierno de Paraguay ha demostrado un compromiso político para priorizar reformas legales futuras en materia de prevención de lavado de activos. Entre otras medidas en esta dirección, en diciembre de 2018 se presentó al Congreso un paquete de reformas en la materia y a partir de ese momento el Ministerio de Hacienda y otros organismos han atendido periódicamente sesiones técnicas en el poder legislativo para impulsar las reformas. Adicionalmente, los resultados del proceso de evaluación mutua de GAFILAT, que iniciará fines de 2019, también dará impulso a la agenda de integridad que apoya el programa<sup>53</sup>. En los temas relativos a la agenda de transparencia financiera asociados con este riesgo, las cooperaciones técnicas mencionadas en esta operación para Paraguay disponen de actividades específicas de apoyo en la promoción de medidas de política requeridas por el GAFI.
- 2.8 **Sostenibilidad.** La mayoría de las medidas propuestas en esta operación son parte de compromisos internacionales asumidos por el Estado. En especial, se destacan la adhesión del país a los mencionados Estándares del GAFI, los Principios de Gobierno Abierto y la suscripción de instrumentos internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Como se menciona en el párrafo anterior y en ¶1.16, ¶1.17, ¶1.18 y ¶1.19, la existencia de evaluaciones de cumplimiento en marcha, son indicadores adicionales que el país mantendrá atención a la agenda a lo largo del programa y seguramente más allá, una vez se adopten los informes de evaluación. Estos mecanismos de evaluación también sirven para identificar posibles brechas de reformas que merezcan atención y eventual apoyo. Un primer indicador de la relevancia de este proceso es que varias de las reformas en materia de transparencia e integridad que el Ejecutivo está coordinando con el Poder Legislativo se enmarcan en el cumplimiento de estos compromisos. Asimismo, el Banco brindará acompañamiento al país a través de la CT (¶1.28) y profundizará el diálogo técnico, tanto para adoptar las medidas que aún están pendientes, como para cerrar brechas más allá de esta operación, como una reforma integral al sistema de integridad o mayor apoyo para implementar las recomendaciones del GAFI. En tal sentido, entre otras acciones, se tendrá especialmente en cuenta la labor de coordinación con otros organismos internacionales enfocados en apoyar este tipo de reformas, según se describe en el ¶ 1.39.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario será la República del Paraguay y el Organismo Ejecutor (OE) será el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Política de Endeudamiento.

---

<sup>53</sup> Ver [Paraguay Prioriza La Ley Contra Financiación del Terrorismo de Cara a GAFI](#).

- 3.2 El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) coordinar con los organismos responsables de las acciones que se indican en esta operación en todo lo relativo a las mismas (incluyendo al propio Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Compras Públicas, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Dirección Anticorrupción del Ministerio de Hacienda, la SENAC, la SEPRELAD y la Dirección General de Gobierno Abierto de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; (ii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos y cualquier otra evidencia relacionada con el programa que el Banco necesite para aprobar el desembolso respectivo; y (iii) una vez que el desembolso del programa haya sido asegurado, recabar la información de los indicadores de desempeño que se usarán para evaluar los resultados del programa. El OE utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación. Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con otros organismos relacionados con medidas que son parte de esta operación.
- 3.3 **Coordinación interinstitucional.** La responsabilidad de coordinación para el cumplimiento de las medidas de este programa, recaen sobre el Ministerio de Hacienda que coordinará la implementación del programa a través de la Dirección de Política de Endeudamiento. Asimismo, para los temas relacionados con antilavado y financiación del terrorismo, se llevará una coordinación estratégica entre el Ministerio de Hacienda, la SEPRELAD y el Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados. Otras medidas necesarias para la gestión de esta operación relacionadas con la coordinación interinstitucional se detallan en ¶2.5 y ¶2.6. Estas medidas están asociadas además a las CT mencionadas en este documento, especialmente las ATN/AA-116580-PR y ATN/OC-17502-PR. A las acciones que surjan de estas CT se suman aquellas que pudieran considerarse oportuno PROMOVER a lo largo del programa o que surjan de reformas que el país adopte por su decisión relacionadas con la agenda de transparencia e integridad.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento.** El desembolso del tramo único está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

**B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

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

- 3.6 **Evaluación.** El programa propone realizar una evaluación de impacto cuasiexperimental de los efectos de implementar los módulos de pliego electrónico y de seguimiento de contratos. El diseño ofrecerá una estrategia robusta para detectar la atribución del programa en el logro de los indicadores de resultado 2.1 y 2.2 de la MR. Para esto la evaluación se utilizará una base de 10.000 procesos de compras públicas. Estos procesos fueron llevados a cabo por 307 entidades públicas diferentes los cuales cuentan con al menos una Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) que se encarga de gestionar las compras, desde recibir los requerimientos de contratación hasta la suscripción del contrato. El resto de los indicadores de los resultados que se enfocan en la transparencia financiera y de información se evaluarán en base a la metodología de antes y después (ver [PME](#)).
- 3.7 La literatura y experiencia internacional revisada, sugiere que las acciones de política antes anotadas (y sus correspondientes indicadores de productos en la MdR), y que se apoyan en el marco de esta operación, contribuyen a los resultados esperados del programa. En particular hay evidencia que medidas legislativas que garanticen el acceso a la información pública y la apertura de datos, incrementan las respuestas a solicitudes de información recibidas por la administración pública nacional; y que el establecimiento de sistemas electrónicos para la gestión de la contratación de obra pública, mediante disposiciones legales, aseguran un mayor uso de estas para ejecución del gasto en obra pública. Para más información ver el [PME](#) y [Reseña Bibliográfica de Conocimiento Sobre el Sector](#), en donde se ofrece una lista de la literatura académica reciente que analizan la relación entre acceso a la información, transparencia y mayor integridad.

#### IV. CARTA DE POLÍTICA

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



Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PR-L1161
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Registros públicos fortalecidos (#)* -Instituciones de rendición de cuenta fortalecidas (#)* -Reformas al ambiente de negocio promulgadas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2958	Fortalecer las capacidades de gestión pública
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.4
3.1 Diagnóstico del Programa		1.4
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		8.6
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.1
5.2 Plan de Evaluación		7.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	Fortalecimiento de la agenda de integridad en Paraguay (ATN/OC-17502-PR) y Apoyo a la Estrategia de Transparencia de Paraguay (ATN/AA-16580-PR)

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

**Nota de Valoración de la Evaluabilidad:**

El principal objetivo de la operación es contribuir a una mayor transparencia en Paraguay.

Para conseguir este fin, este préstamo define un enfoque en tres áreas específicas en las que el proyecto interviene. El foco de la primera área es la mejora en la eficacia en el acceso a la información pública. La segunda área es la mejora en la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La tercera área es la mejora de la eficacia en la supervisión financiera en el país.

Cada una de estas áreas define un componente. Adicionalmente, el proyecto incluye una descripción de las brechas regulatorias respecto a las recomendaciones del GAFI y brechas de eficiencia en la gestión de recursos públicos.

El proyecto no prevé un análisis económico basado en la excepción prevista para este tipo de préstamo.

El monitoreo se basa en reportes del Ministerio de Hacienda. El plan de monitoreo y evaluación incluye una evaluación de impacto de los efectos de implementar los módulos de pliego electrónico y de seguimiento de contratos. La evaluación de impacto descansa en la metodología cuasiexperimental de Diferencia en Diferencia que permitirá generar evidencia robusta en los efectos de los resultados 2.1 y 2.2 de la matriz de resultado. El resto de indicadores no alcanzados por la evaluación de impacto se medirán por el método antes y después.

Existen dos riesgos clasificados como medio. Los riesgos identificados en el programa se relacionan con problemas de coordinación y comunicación con los múltiples actores involucrados y el riesgo reputacional por desempeño del país en los indicadores de transparencia. Por ello la aprobación de una cooperación técnica para apoyar aspectos de coordinación y comunicación de la agenda de transparencia, la priorización y avance en reformas legales claves y el impulso de la evaluación GAFILAT, entre otras, serán implementadas como parte de las medidas de mitigación.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

**Objetivo:** El objetivo del programa es contribuir a una mayor transparencia en Paraguay a través de una mejora en: (i) la eficacia en el acceso a la información pública; (ii) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; y (iii) la eficacia en la supervisión financiera en el país.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I*	Mecanismos Activadores Programático II
<b>Componente 1: Estabilidad Macroeconómica</b>			
Estabilidad Macroeconómica	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la presente Matriz de Políticas	Cumplida	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la presente Matriz de Políticas
<b>Componente 2: Fortalecimiento del Acceso a la Información y de las políticas de Gobierno Abierto</b>			
Contribuir a una mayor eficacia del acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos	2.1 Adopción del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto a ser presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto	Cumplida (1er. trimestre 2019)	2.1 Cumplimiento de al menos el 40% de los treinta (30) compromisos incluidos en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República del Paraguay en el ámbito del Poder Ejecutivo
	2.2 Adopción de un Reglamento de Acceso a la Información Pública para tramitar solicitudes de acceso a la información obrante en el Ministerio de Hacienda	Cumplida (1er. trimestre 2019)	2.2 Elaboración y adopción de un Informe de las solicitudes de acceso a la información recibidas, dando cuenta del número y resultado de tales solicitudes
	2.3 Adopción de un Manual de Rendición de Cuentas para organismos del Poder Ejecutivo	Por cumplir (3er. trimestre 2019)	2.3 Adopción del Manual de Rendición de Cuentas por parte de al menos cuatro organismos del Poder Ejecutivo
<b>Componente 3: Fortalecimiento de la Transparencia del Uso de Recursos Públicos</b>			
Fortalecer la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, con énfasis en los proyectos de inversión pública y de las compras y contrataciones de bienes y servicios	3.1 Incorporación de la obligatoriedad de informar periódicamente a la Dirección del Sistema de Inversión Pública de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) que ejecuten proyectos acerca del avance	Cumplida (1er. trimestre 2019)	3.1 Adopción de una resolución que establezca la reglamentación de metodologías, plazos y procedimientos para el envío de la información a la Dirección del Sistema de Inversión Pública

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I*	Mecanismos Activadores Programático II
	físico-financiero comprometido en su Plan de Ejecución Plurianual (PEP)		
	3.2 Adopción de un módulo de Pliego Electrónico para la generación de los pliegos de bases y condiciones en los procesos de compras públicas de bienes	Por cumplir (3er. trimestre 2019)	3.2 Elaboración de un informe de la DNPC que dé cuenta que el pliego electrónico se utiliza en al menos el 25% de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo
	3.3 Adopción de un Sistema de Seguimiento de Contratos del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) obligatorio para las entidades contratantes del Poder Ejecutivo regidas por la Ley de Contrataciones Públicas	Por cumplir (4to. trimestre 2019)	3.3 Implementación del módulo de Seguimiento de Contratos en al menos el 25% de las entidades contratantes del Poder Ejecutivo regidas por la Ley de Contrataciones Públicas
	3.4 Adopción de un sistema de transparencia y rendición de cuentas que disponga publicar el presupuesto en formatos accesibles y lenguajes entendibles para los ciudadanos (presupuesto ciudadano)	Por cumplir (4to. trimestre 2019)	3.4 Implementación del presupuesto ciudadano a través de su publicación en la página web del MH
<b>Componente 4: Fortalecimiento de la Transparencia Financiera</b>			
Incrementar la eficacia en la supervisión financiera y reducir los costos de transacción, con base a la adopción de medidas alineadas con las recomendaciones del GAFI relevantes	4.1. Elaboración de un Anteproyecto de Ley para actualizar el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de realización de actos destinados al lavado de activos	Cumplida (4to. Trimestre 2018)	4.1 Presentación al Congreso del proyecto de Ley que actualiza el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de realización de actos destinados al lavado de activos
	4.2. Elaboración de un Anteproyecto de Ley para la adopción de un régimen legal de identificación y registro de beneficiarios finales en cumplimiento de las Recomendaciones 24 y 25 del GAFI	Cumplida (1er. trimestre 2019)	4.2 Presentación al Congreso del proyecto de Ley de identificación y registro de beneficiarios finales en cumplimiento de las recomendaciones 24 y 25 del GAFI

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I*	Mecanismos Activadores Programático II
	4.3. Elaboración de un proyecto de Resolución dirigido a la identificación y gestión de riesgos de clientes o beneficiarios finales que sean Personas Expuestas Políticamente (PEPs), en cumplimiento de las Recomendaciones 12 y 22 del GAFI	Cumplida (2ndo. trimestre 2019)	4.3 Adopción de un sistema que genere información para los sujetos obligados respecto de los criterios y el universo aplicables a los PEPs
	4.4. Creación de un Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema Anti-Lavado de Activos (ALD)/Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT) /Contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay (CFP) (Consejo de Supervisores) con el objetivo de fortalecer el ejercicio de las mejores prácticas internacionales en la materia, y velar por la efectividad de las mismas	Cumplida (2ndo. trimestre 2019)	4.4 Elaboración de un Informe Anual por parte de la Presidencia del Consejo de Supervisores dando cuenta de los acuerdos generales de política alcanzados del trabajo del Consejo de Supervisores

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo del programa es contribuir a una mayor transparencia en Paraguay a través de una mejora en: (i) la eficacia en el acceso a la información pública; (ii) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; y (iii) la eficacia en la supervisión financiera en el país.
-------------------------------	--

**RESULTADOS ESPERADOS**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Resultado 1: Eficacia en el acceso a la información pública</b>										
1.1. Porcentaje de respuestas a solicitudes de oficina de acceso a la información pública en el MH resueltas favorablemente en comparación con la cantidad de solicitudes recibidas	Solicitudes de acceso a información respondidas favorablemente/ Total solicitudes de acceso a información	70%	2018	75%	75%	80%	85%	85%	Portal Unificado de información pública de Paraguay ( <a href="https://informacionpublica.paraguay.gov.py/">https://informacionpublica.paraguay.gov.py/</a> )	Método antes y después. Sobre la línea de base: las estadísticas oficiales se recibieron 704 solicitudes. De éstas 613 casos se resolvieron favorablemente. Como referencia se tomó en cuenta los avances realizados por Argentina que paso de un porcentaje de solicitudes con respuesta del 81,2% en el 2015 al 91,7% <sup>1</sup> en el 2018
<b>Resultado 2: Eficiencia en la gestión de recursos públicos</b>										
2.1. Porcentaje de los organismos de la Administración Pública Nacional Paraguaya (APN) que utilizan pliego electrónico para realizar sus	Organismos y Entidades del Estado (OEE) que utilizan pliego electrónico / Total de OEE	4%	2019	20%	30%	40%	50%	50%	Informe DNCP	Diferencia en Diferencias (con muestra aleatoria). Los OEE son aquellos abarcados por el artículo 1 de la Ley 2051

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
contrataciones sobre el total de organismos de la APN que realizan contrataciones										
2.2 Porcentaje de organismos de la APN abarcada por el la Ley 2051 que utilizan módulo de seguimiento de contratos públicos / Total organismos de la APN que realizan compras públicas	Organismos y Entidades del Estado (OEE) que utilizan módulo de seguimiento de contratos públicos / Total OEE que realizan compras públicas	10%	2019	20%	30%	40%	50%	50%	Informe DNCP	Diferencias en Diferencias (con muestra aleatoria). Los OEE son aquellos abarcados por el artículo 1 de la Ley 2051
2.3 Porcentaje de las OEE que publican las consultas realizadas a sus pliegos de bases y condiciones por parte de potenciales oferentes	OEE que publican las consultas/Total OEE	4%	2019	20%	40%	60%	80%	80%	Informe DNCP	Método antes y después. Los OEE son aquellos abarcados por el artículo 1 de la Ley 2051
2.4. Cantidad de días promedio entre el envío y la aprobación de proyectos del SNIP en el Ministerio de Hacienda (MH)	Promedio simple de la diferencia de días entre la fecha de creación y aprobación de cada proyecto	4,3	2018	3,3	3	2,5	2	2	Reporte anual del SNIP del MH	Método antes y después. Si el proyecto se aprueba el mismo día que se aprueba se computa como 1 (un) día
<b>Resultado 3: Eficacia en la supervisión financiera</b>										
3.1 Porcentaje de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) recibidos desde los bancos judicializados	Cantidad de ROS judicializados recibidos desde bancos /Cantidad total de ROS recibidos desde bancos	3%	2018	5%	7%	9%	11%	11%	SEPRELAD	Método antes y después.

## PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 2. Fortalecimiento del Acceso a la Información y de las Políticas de Gobierno Abierto									
2.1. Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto adoptado.	Documento (Plan)	0	1	0	0	0	1	Copia de la publicación en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Ley 1341/2019	Este cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto para Paraguay se compone de 38 compromisos concretos para la alineación progresiva del país con los principios de la Alianza por el Gobierno Abierto, a la que el país se unió en 2011
2.2. Reglamento de Acceso a la Información Pública Nro. 38/2019 adoptado	Reglamento	0	1	0	0	0	1	Copia de la publicación por el Ministerio de Hacienda (Dirección Anticorrupción), Reglamento 38/2019	Este Reglamento también apoya en la profundización de la aplicación del Plan de Gobierno Abierto 2018-20, especialmente de cara a la tramitación de solicitudes de acceso a la información obrante en el Ministerio de Hacienda
2.3. Manual de Rendición de Cuentas para organismos del Poder Ejecutivo adoptado	Documento (Manual)	0	1	0	0	0	1	Copia de la publicación en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay	Este Decreto profundizará en la aplicación del compromiso 22 del Plan de Gobierno Abierto 2018-20 para Paraguay, al adoptar un Manual de Rendición de Cuentas de uso obligatorio en la Administración Pública
Componente 3. Fortalecimiento de la Transparencia del Uso de Recursos Públicos									
3.1. Incorporación por Ley del Presupuesto de la obligatoriedad de informar periódicamente a la Dirección del Sistema de Inversión Pública de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) que ejecuten proyectos acerca del avance físico-financiero comprometido en su Plan de Ejecución Plurianual (PEP) adoptada	Artículo específico incorporado en la Ley de Presupuesto	0	1	0	0	0	1	Copia de la publicación en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay, art. 63, Ley No. 6258 de Presupuesto General de la Nación 2019	Este artículo enuncia la obligación de los Organismos Ejecutores del Estado de proveer información sobre el grado de ejecución física y financiera en el que están incurriendo

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
3.2. Módulo de Pliego Electrónico para la generación de los pliegos de bases y condiciones en los procesos de compras públicas de bienes adoptado	Software (Módulo)	0	1	0	0	0	1	Copia de la Resolución de la Dirección Nacional de Compras Públicas	Este pliego enunciará el funcionamiento del mecanismo abierto y electrónico de compras públicas por parte de la Dirección Nacional de Compras Públicas (DNCP), así como las condiciones que los oferentes han de cumplir en los procesos de compras públicas de bienes. El módulo será considerado implementado cuando al menos un usuario haya utilizado el software y comprobado su correcto funcionamiento
3.3. Sistema de Seguimiento de Contratos del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) adoptado	Software (Sistema)	0	1	0	0	0	1	Copia de la Resolución de la Dirección Nacional de Compras Públicas	Este sistema conectará el sistema de compras públicas con el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de cara a poder integrar la información contractual de la DNCP junto con la información de seguimiento físico y financiero de proyectos que maneja el SNIP. Esto se hará para tener un seguimiento completo de los proyectos, desde de la licitación hasta el cierre del proyecto. El sistema será considerado implementado cuando al menos un usuario haya utilizado el software y comprobado su correcto funcionamiento
3.4. Régimen de Transparencia y Rendición de Cuentas del Presupuesto adoptado	Resolución	0	1	0	0	0	1	Copia de la Resolución del Ministerio de Hacienda 259/2019	Este régimen de transparencia presupuestaria tiene como objetivo tanto la divulgación de información presupuestaria al ciudadano, así como la generación de herramientas que permitan a los ciudadanos ofrecer retroalimentación sobre la ejecución presupuestaria



Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 4. Fortalecimiento de la transparencia financiera									
4.1. Anteproyecto de Ley para actualizar el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos elaborado	Anteproyecto Ley	0	0	1	0	0	1	Copia de la nota adjuntando Anteproyecto de Ley por la SEPRELAD	Este Anteproyecto de Ley busca mejorar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la lucha contra el lavado de dinero o bienes (principalmente la SEPRELAD). Esto, a los efectos de promover una mayor efectividad del régimen AML/CFT en el país, especialmente en materia de Prevención y Mitigación de Riesgos, en aras de poder cumplir mejor con las recomendaciones del GAFI en la materia
4.2. Anteproyecto de Ley para la adopción de un régimen legal de identificación y registro de beneficiarios finales elaborado	Anteproyecto Ley	0	0	0	1	0	1	Copia de la nota adjuntando Anteproyecto de Ley por la SEPRELAD	Este Anteproyecto de Ley busca mejorar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la lucha contra el lavado de dinero o bienes (principalmente la SEPRELAD). Esto, a los efectos de promover una mayor efectividad del régimen AML/CFT en el país, especialmente en materia de identificación de beneficiarios finales, en aras de poder cumplir mejor con las recomendaciones del GAFI en la materia
4.3. Proyecto de Resolución dirigido a la identificación y gestión de riesgos de clientes o beneficiarios finales que sean Personas Expuestas Políticamente (PEPs) elaborado	Proyecto de Resolución	0	0	0	0	1	1	Copia de la nota adjuntando Proyecto de Resolución por la SEPRELAD	Este Proyecto de Resolución busca mejorar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la lucha contra el lavado de dinero o bienes (principalmente la SEPRELAD). Esto, a los efectos de promover una mayor efectividad del régimen AML/CFT en el país, especialmente en materia de identificación y gestión de

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
									riesgos de Personas Expuestas Políticamente (PEPs), en aras de poder cumplir mejor con las recomendaciones del GAFI en la materia
4.4. Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema ALD/CFT/CFP creado	Decreto (Consejo de Supervisores)	0	0	0	1	0	1	Copia de la publicación en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Decreto 1548/2019	Este Anteproyecto de Ley busca mejorar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la lucha contra el lavado de dinero o bienes (principalmente la SEPRELAD). Esto, a los efectos de promover una mayor efectividad del régimen AML/CFT en el país, especialmente en materia de supervisión de Sujetos Obligados, en aras de poder cumplir mejor con las recomendaciones del GAFI en la materia

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/19

Paraguay. Préstamo \_\_\_\_/OC-PR a la República del Paraguay. Programa de Apoyo a la Agenda de Transparencia en Paraguay

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Paraguay, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Agenda de Transparencia en Paraguay. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$90,000,000.00, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019)