



# **Programa de Gestión de Inversión Pública – PARAGUAY**

**(PR-L1101/3628/OC-PR)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

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

**Equipo PCR:** Jean-Eric Theinhardt (ICS/CPR), Jorge Kaufmann, Giovanna Mahfouz (IFD/ICS), Gaston Pierri Gonsebatt (SPD/SDV) Guillermo Antonio Eschoyez (LEG/SGO), Fernando Glasman (VCP/FMP) Carolina Vera (CSC/CPR), Eduardo Aldunate (Consultor)

## INDICE

Enlaces electrónicos .....	ii
Enlaces Electrónicos opcionales .....	ii
Información Básica (montos en US\$) .....	iv
Resumen Ejecutivo .....	vi
I. Introducción .....	1
II. Criterios Centrales .....	2
2.1 Relevancia .....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	3
b. Alineación estratégica .....	5
c. Relevancia del diseño .....	5
Tabla 1: Matriz de Resultados .....	10
2.2 Efectividad .....	13
a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto .....	13
b. Resultados alcanzados .....	13
Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados .....	15
c. Análisis de la atribución de los resultados .....	23
d. Resultados imprevistos .....	26
2.3 Sostenibilidad .....	26
III. Criterios no centrales .....	27
3.1 Desempeño del Banco .....	27
3.2 Desempeño del Prestatario .....	27
IV. Hallazgos y Recomendaciones .....	27

### **Enlaces electrónicos**

1. [Development Effectiveness Matrix \(DEM\)](#)
2. [Cambios en la Matriz de resultados](#)
3. [Final version of the Progress Monitoring Report \(PMR\)](#)
4. [PCR Checklist](#)

### **Enlaces Electrónicos opcionales**

1. [Anexo Evaluación de Impacto](#)
2. [Informe de “A vistas”.](#)
3. [Anexo Análisis de Eficiencia](#)

## Acrónimos y Abreviaciones

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Alianzas Público-Privadas
BP	Banco de Proyectos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEP	Comité Ejecutivo del Programa
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperaciones Técnicas
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DGP/MH	Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
DPE	Dirección de Política de Endeudamiento del Ministerio de Hacienda
DIPE	Dirección de Proyectos Estratégicos del Ministerio de Obras Públicas
DSIP	Dirección del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda
EEN	Equipo Económico Nacional
M&E	Monitoreo y evaluación
MH	Ministerio de Hacienda
OEE	Organismos Ejecutores del Estado
OE	Organismo Ejecutor (Ministerio de Hacienda)
PBL	Policy-based loan
PCR	“Project Completion Report” o Informe de Término de Proyecto
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Public Investment Management Assessment
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RRHH	Recursos Humanos
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UE	Unidades ejecutoras
UIS	Update to the Institutional Strategy 2016-2019 (BID)
VPN	Valor Presente Neto

## Información Básica (montos en US\$)

Número de Proyecto: **PR-L1101**

Título: **Programa de Gestión de Inversión Pública**

Instrumento de Préstamo: PBL

País: República del Paraguay

Prestatario: República del Paraguay

Préstamo: 3628/OC-PR

Sector/Subsector: Reforma/Modernización del Estado-Reforma y apoyo al Sector Publico

Fecha de aprobación Directorio: 16 de diciembre 2015

Fecha de efectividad del contrato de préstamo: 14 de diciembre 2016

Fecha de elegibilidad del primer desembolso: 21 de diciembre 2016

### Monto del préstamo:

Monto original: 200.000.000

Monto actual: 200.000.000

Costo total del proyecto: 200.000.000

### Meses de ejecución

Desde la aprobación: 4 MESES

Desde efectividad del contrato: 19 MESES

### Períodos de desembolso

Fecha original de desembolso final: 14 de Diciembre 2018

Fecha actual de desembolso final: 13 de Mayo 2017

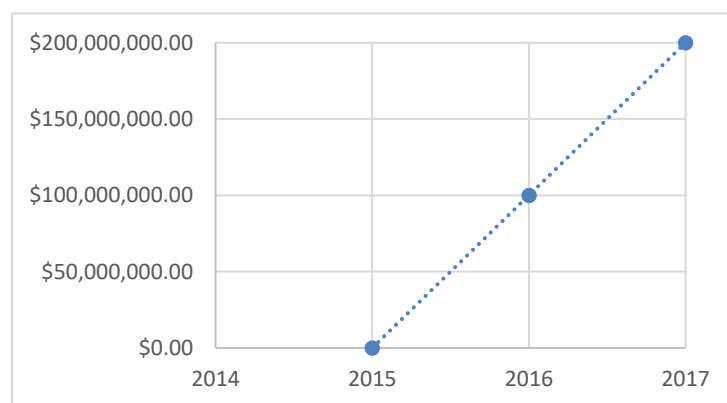
Extensión acumulativa (Meses): NO APLICA

Extensión especial (Meses): NO APLICA

### Desembolsos

Monto total de desembolsos a la fecha: 200.000.000

### Gráfico de Desembolsos:



Redireccionamiento. Este proyecto:

¿Recibió fondos de otro proyecto? No

¿Envío fondos a otro proyecto? No

Calificaciones del desempeño en los PMRs: **No Aplica para PBL**

<u>No.</u>	<u>PMR Fecha</u>	<u>Etapas de PMR</u>		<u>Desembolsos reales</u> <u>(millones de USD)</u>

Metodología de análisis económico ex post: Análisis Costo Beneficio  
 Metodología de evaluación ex post: Análisis de la tendencia observada  
 Clasificación de la efectividad para el desarrollo: Altamente exitoso

STAFF DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA RODRÍGUEZ-ORTIZ (a.i)	
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	
GERENTE DE PAÍS	JOSÉ LUIS LUPO	
GERENTE SECTORIAL	ANA RODRÍGUEZ-ORTIZ	
JEFE DE DIVISIÓN	JOEL KORN (a.i)	
REPRESENTANTE DE PAÍS	FLORENCIA ATTADEMO-HIRT	
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	JEAN-ERIC THEINHARDT	
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	JEAN-ERIC THEINHARDT	

Tiempo y costo (directo) del personal

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
<b>Preparación</b>	<b>31.31</b>	<b>134,907.58</b>
<b>Supervisión</b>	<b>34.10</b>	<b>256,042.01</b>
<b>Total</b>	<b>65.41</b>	<b>390,949.59</b>

**DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO/PROGRAMA:** EL OBJETIVO DEL PBL ES MEJORAR LA EFICIENCIA EN EL FINANCIAMIENTO Y LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE POLÍTICA DIRIGIDAS A: (I) FORTALECER EL MARCO ESTRATÉGICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP); (II) MEJORAR LAS CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA; Y (III) PROMOVER EL USO DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL FINANCIAMIENTO Y LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.

## Resumen Ejecutivo

El gobierno que asumió en agosto del 2013 en Paraguay estableció los siguientes ejes estratégicos como sus principales objetivos: (i) la reducción de la pobreza y el desarrollo social; (ii) el crecimiento económico inclusivo; y (iii) la inserción de Paraguay en el mundo. Para el logro de estos objetivos, entre las medidas planteadas se propuso incrementar la inversión pública, particularmente la inversión pública destinada a la reducción de la pobreza y al cierre de las brechas en materia de infraestructura. El programa de gobierno ya alertaba que los problemas de financiamiento y la baja capacidad de gestión de las instituciones del estado podrían constituir un cuello de botella que impida incrementar la eficiencia en la ejecución de las inversiones públicas. En tal sentido, identificaba falencias en la conformación institucional del sector y la gestión de la inversión pública como posibles obstáculos para el desarrollo del país. Asimismo, una reciente evaluación sobre la situación financiera y económica del país señalaba que las restricciones en la capacidad administrativa para la ejecución de la inversión pública constituían un riesgo que limita las perspectivas de crecimiento de mediano plazo de Paraguay.

Con estos antecedentes, el 16 de diciembre 2015 fue aprobado el préstamo 3628/OC-PR al Gobierno de la República de Paraguay en su condición de prestatario de un crédito por un monto hasta de doscientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 200,000,000), para financiar el 100% del "Programa de Gestión de la Inversión Pública (PR-L1101)". El Organismo Ejecutor (OE) del Programa fue el Ministerio de Hacienda de Paraguay.

El problema principal que el programa intentaba abordar era la limitada eficiencia en la ejecución de la inversión pública, la cual queda evidenciada en: i) sobrecostos y retrasos; y ii) bajo porcentaje de ejecución presupuestaria en la ejecución de los proyectos. Entre los principales factores causales que generan este problema se identificaban: i) Débil marco estratégico, legal e institucional del SNIP, ii) Limitada capacidad para la gestión de los proyectos de inversión pública y iii) Subutilización del esquema de APP como complemento a la modalidad tradicional de financiamiento y gestión de la inversión pública.

Además de mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, en esta operación el Gobierno de la República del Paraguay se comprometió con 17 acciones de política correspondientes a 2 medidas legislativas y 15 medidas administrativas. El Gobierno de la República del Paraguay cumplió satisfactoriamente todas las condiciones generales y especiales (que incluye las acciones de política comprometidas), previas requeridas para los dos desembolsos.

Todas las condiciones de política de la operación fueron cumplidas, y por ende todas las metas propuestas para los indicadores de producto. Esto a su vez, de acuerdo con la lógica vertical, llevó al cumplimiento de los resultados en la Matriz de Resultados. Sin embargo, y dado la finalización anticipada del proyecto, no se pudo contar con toda la información para realizar una evaluación de impacto con la metodología originalmente propuesta. A pesar de lo anterior, se logró verificar que existe una razonable correlación entre las variables analizadas (incremento en el número de proyectos aprobados, disminución de los nuevos proyectos aprobados con observaciones y disminución del número de observaciones promedio por proyectos) y las actividades de capacitación contempladas en el programa.

## I. Introducción

La inversión pública es un elemento clave para el desarrollo sostenido de los países, así lo atestiguan estudios “clásicos”<sup>1</sup>, de principios de esta década<sup>2</sup> y también muy recientes<sup>3</sup>. A su vez, la eficiencia de la inversión pública, y su consecuente efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar, depende de múltiples factores: el nivel de desarrollo económico, las características estructurales y de mercado, la geografía y el clima, y el grado de solidez institucional para la gestión de los sistemas de inversión pública<sup>4</sup>, entre otros factores. Los sistemas de inversión pública se conforman de normas, instrumentos, y procedimientos que orientan las distintas etapas que componen el ciclo de inversión. El ciclo de inversión está compuesto de las siguientes etapas: (i) planeación estratégica; (ii) análisis y evaluación ex ante; (iii) priorización; (iv) presupuestación; (v) seguimiento a la ejecución; y (vi) evaluación ex post<sup>5</sup>. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Paraguay es de reciente creación. Los principales hitos en su evolución son los siguientes:

2010	Establecimiento de los lineamientos generales para el diseño y coordinación de las políticas, normas y procedimientos para su funcionamiento por medio del Decreto 5374/10.
2011	Creación de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) del Ministerio de Hacienda (MH), como órgano rector encargado de la administración del SNIP mediante la Ley 4394.
2012	Establecimiento de los procedimientos y procesos del SNIP, así como los roles institucionales de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del MH en el sistema. Creación de un Fondo de Pre-inversión con el objetivo de financiar estudios de pre-inversión por medio del Decreto 8212/12.

En el inicio del proceso de los proyectos en el SNIP se dan dos pasos secuenciales:

- La Secretaría Técnica de Planificación (STP) recibe los perfiles de proyecto de inversión, presentados por los Organismos Ejecutores del Estado (OEE) y, conforme a criterios establecidos, otorga admisibilidad para su ingreso al Banco de Proyectos (BP)<sup>6</sup>;
- La DSIP dictamina sobre la viabilidad técnica, económica-financiera y social de los proyectos admitidos. Aquellos proyectos considerados viables reciben un Código SNIP<sup>7</sup> y pueden ser seleccionados y priorizados para su financiamiento en el PGN.

El SNIP de Paraguay, aun cuando ha progresado en los últimos años, es todavía incipiente, tiene un desarrollo inferior al promedio regional y hay sustancial espacio para mejoras antes de alcanzar una situación de plena implementación. La medición más reciente del índice del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) del BID8 mostró que entre 2007 y 2013 el SNIP de Paraguay tuvo un avance significativo,

<sup>1</sup> Easterly, W. and S. Rebelo (1993), “Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation”, Journal of Monetary Economics, Elsevier, Vol. 32, No. 3, pp. 417-458.; Gramlich, E. (1994) ‘Infrastructure Investment: A Review Essay’, Journal of Economic Literature 32: 1176–96.

<sup>2</sup> Era Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills, and Papageorgious. Feb 2011. IMF. Andrew Warner, Tomás Serebrisky Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. 2014. BID.

<sup>3</sup> Fournier, Jean Marc. *The positive effect of Public Investment on Potential Growth*. Economic Department Working papers No. 1347. 2016. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD; Makuyana, G.; Odhiambo, N. *Public and Private Investment and Economic Growth*. Journal of Accounting and Management 2016.

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

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

<sup>6</sup> El BP es la herramienta informática del SNIP que recoge toda la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex post. Contiene datos sobre todos los proyectos, en estudio y ejecución del sector público. [Actualmente el BP registra 238 perfiles de proyectos de inversión provenientes de varios OEE.](#)

<sup>7</sup> Se define como el número correlativo que identifica siempre el proyecto desde su aprobación hasta su finalización o abandono. Fuente: Decreto 8312/12.

<sup>8</sup> El SEP analiza a lo largo del ciclo de gestión pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, inversión pública, gestión sectorial de bienes y servicios, y monitoreo y evaluación) los elementos indispensables de capacidad institucional orientados a lograr resultados. La valoración en el SEP del SNIP corresponde al Componente de



yendo de una calificación de 0,5 puntos (nivel de desarrollo bajo) a 1,9 puntos (nivel de desarrollo medio). Sin embargo, este último valor es aún inferior al promedio de los 24 países de América Latina y el Caribe (ALC) para 2013 (2,5 puntos) y se encuentra muy por debajo del valor con el cual se califica a un sistema en estado de desarrollo alto (valor sobre 4 puntos).

El gobierno que asumió en agosto del 2013 estableció los siguientes ejes estratégicos como sus principales objetivos: (i) la reducción de la pobreza y el desarrollo social; (ii) el crecimiento económico inclusivo; y (iii) la inserción de Paraguay en el mundo. Para el logro de estos objetivos, entre las medidas planteadas por el gobierno, se propuso incrementar la inversión pública, particularmente la inversión pública destinada a la reducción de la pobreza y al cierre de las brechas en materia de infraestructura<sup>9</sup>. Sin embargo, el programa de gobierno ya alertaba que los problemas de financiamiento y la baja capacidad de gestión de las instituciones del estado podrían constituir un cuello de botella que impida incrementar la eficiencia en la ejecución de las inversiones públicas. En tal sentido, identificaba falencias en la conformación institucional del sector y la gestión de la inversión pública como posibles obstáculos para el desarrollo del país<sup>10</sup>. Asimismo, una reciente evaluación sobre la situación financiera y económica del país señalaba que las restricciones en la capacidad administrativa para la ejecución de la inversión pública constituían un riesgo que limita las perspectivas de crecimiento de mediano plazo de Paraguay<sup>11</sup>. El citado informe, recomendaba acelerar los esfuerzos para abordar las debilidades institucionales y fortalecer la construcción de capacidades en la implementación de la inversión pública para evitar déficits persistentes en el crecimiento.

La aprobación de la ley de Alianzas Público-Privadas (APP), en noviembre de 2013, representa una gran oportunidad para aumentar la inversión en infraestructura pública y lleva a que la necesidad de fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del SNIP y las capacidades para la gestión de los proyectos de inversión pública se vuelva aún más perentoria.

Con estos antecedentes, el 16 de diciembre 2015 fue aprobado el préstamo 3628/OC-PR al Gobierno de la República de Paraguay en su condición de prestatario de un crédito por un monto hasta de doscientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 200,000,000), para financiar el 100% del "Programa de Gestión de la Inversión Pública (PR-L1101)". El instrumento utilizado fue un Préstamo Basado en Políticas (PBL por sus siglas en inglés) y estructurado en dos tramos. El Organismo Ejecutor (OE) del Programa fue el Ministerio de Hacienda de Paraguay.

## II. Criterios Centrales

### 2.1 Relevancia

Por relevancia de un Programa se entiende la alineación de este con las necesidades estratégicas del país, así como su consistencia interna, la cual depende de la correcta alineación entre los distintos niveles

---

evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión pública. Este componente está compuesto de tres indicadores: (i) normas e instituciones de evaluación ex ante; (ii) cobertura de las evaluaciones ex ante; y (iii) uso y difusión de la información. A su vez los indicadores contienen requisitos, en este caso, un total de ocho. Los requisitos se califican por valores enteros que van entre 0 y 5, donde 0 (cero) significa que el requisito es inexistente o no se cumple, 1 (uno) que está propuesto, 2 (dos) iniciado, 3 (tres) en desarrollo, 4 (cuatro) implementado y 5 (cinco) consolidado, que es el valor máximo u óptimo. Fuente: La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es#sthash.FWcb42C4.dpuf> García López, R.; García Moreno, M. 2010.

<sup>9</sup> Paraguay ocupa la posición 131 entre 140 países a nivel mundial en calidad total de la infraestructura. Adicionalmente, la calidad de la infraestructura es el tercer factor más problemático para hacer negocios en el país. Fuente: *World Economic Forum; The Global Competitiveness Report 2015-2016*. De 62.404 Km de la red vial nacional administrada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, sólo el 8% (5.040 Km) se encuentran pavimentados.

<sup>10</sup> [Nande Paraguay. Plan de Gobierno Propuesto por Horacio Cartes 2013-2018.](#)

<sup>11</sup> Paraguay, 2014 *Article IV Consultation – Staff Report and Press Release*, IMF, Feb. 2015.

de objetivos (la lógica vertical del programa). Así, los productos deben ser los necesarios y suficientes para el logro de los resultados y que estos deben ser necesarios y suficientes para el logro del objetivo.

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

El problema principal que el programa intentaba abordar era la limitada eficiencia en la ejecución de la inversión pública, la cual queda evidenciada en: i) sobrecostos y retrasos<sup>12</sup>; y ii) baja porcentaje de ejecución presupuestaria en la ejecución de los proyectos<sup>13</sup>. Entre los principales factores causales que generan este problema se identificaban:

**Débil marco estratégico, legal e institucional del SNIP.** A pesar de la existencia de un marco regulatorio, en el cual se identifica a la DSIP como el ente rector del SNIP, su accionar estaba limitado por:

- **Ausencia de un plan nacional de desarrollo que proporcione una visión estratégica de largo plazo.** De acuerdo a un estudio publicado en 2015, que cubría a 24 países de América Latina y el Caribe, en la Región es cada vez más común que los países expliciten sus objetivos de mediano plazo en planes nacionales o sectoriales<sup>14</sup>. Sin embargo, Paraguay era uno de los países que apartaban de esta tendencia, a pesar de que en la Constitución Nacional establece que los planes nacionales de desarrollo son de cumplimiento obligatorio para el sector público<sup>15</sup>.
- **Carencia de un marco con rango de Ley que guíe y regule el SNIP**<sup>16</sup>. El SNIP estaba operando con un conjunto de normativas (Decretos y Directivas), susceptibles a modificaciones por la administración de turno, debido a que no tienen rango de Ley. Esto presenta el riesgo que se eliminen o reduzcan requisitos para el adecuado diseño, selección, ejecución y control de los proyectos de inversión pública.
- **Herramientas informáticas y procesos internos incompletos.** El sistema de información utilizado para la gestión de proyectos por parte de la DSIP consta de dos herramientas informáticas: (i) el Banco de Proyectos (BP) y el (ii) Gestor de Proyectos<sup>17</sup>. Estas herramientas no están integradas, lo que limita su interoperabilidad y la capacidad de generación de reportes analíticos<sup>18</sup>.

**Limitada capacidad para la gestión de los proyectos de inversión pública.** Los OEE son los encargados de la implementación de los proyectos, pero su gestión se ve debilitada por:

- **Débiles capacidades de los cuadros técnicos en el ciclo de inversión pública**<sup>19</sup>. Aproximadamente sólo un 20% del personal vinculado a la ejecución de proyectos de inversión pública ha recibido algún tipo de capacitación en el ciclo de inversión<sup>20</sup>.
- **Escaso uso de la pre-inversión en la etapa de formulación del proyecto.** Como se señalaba previamente, en 2012 el gobierno estableció un Fondo de pre-inversión con el objetivo de financiar los

---

<sup>12</sup> Para una muestra de 20 proyectos de infraestructura ejecutados en los últimos 10 años, se evidenció en promedio: (i) un incremento de 46% en los costos con relación al costo inicial; y (ii) un retraso de 45% en la culminación de los proyectos con relación al tiempo estimado inicialmente. Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP)/MH.

<sup>13</sup> La ejecución anual presupuestaria de los programas de inversión pública en los últimos diez años fue en promedio del 57%. Fuente: DGP/MH.

<sup>14</sup> Armijo, M.; Sanginés, M. *Planificación orientada a Resultados*. capítulo 6, Kaufmann, J.; Sangines, M.; García Moreno; M. 2015.

<sup>15</sup> Artículo 177. Constitución Nacional (1992).

<sup>16</sup> No se cuenta con una ley de inversión pública.

<sup>17</sup> Es un repositorio informático utilizado para el monitoreo físico de proyectos de inversión pública.

<sup>18</sup> Hasta la fecha no se han realizado evaluaciones ex post, lo cual no ha permitido concluir si los proyectos rinden los beneficios económicos calculados en su diseño.

<sup>19</sup> El nivel de tecnificación del servicio civil registró un puntaje de dos sobre un máximo de cinco en el indicador de capacidad funcional tanto en 2004 como en 2013. Fuente: [Cortázar, Lafuente, Sangines \(2014\)](#).

<sup>20</sup> La ejecución del portafolio de proyectos de inversión pública involucra aproximadamente a 1200 personas de los cuales 256 han recibido algún tipo de capacitación en el ciclo de inversión. Fuente: DSIP/MH.

estudios requeridos para formular proyectos de inversión con diseños de calidad<sup>21</sup>. Sin embargo, el Fondo de pre-inversión no cuenta con recursos suficientes para financiar los estudios requeridos y no se dispone de reglas para su utilización. Para el período 2010-2014, el gasto asignado a la pre-inversión representó en promedio 2% del gasto total en inversión pública<sup>22</sup>. Este monto se encuentra por debajo de los estándares internacionales.

- **Deficiente programación presupuestaria y una inadecuada gestión fiduciaria.** Los procesos que se emplean para realizar programaciones y modificaciones presupuestarias de proyectos ejecutados por los OEE son complejos<sup>23</sup>. Adicionalmente, algunos procesos obligatorios son rígidos y no suman valor agregado en la etapa de precalificación y análisis de ofertas para la contratación de obras públicas, provocando demoras que extienden excesiva e innecesariamente el tiempo de adjudicación de las licitaciones de los proyectos.

**Subutilización del esquema de APP como complemento a la modalidad tradicional de financiamiento y gestión de la inversión pública.** La tasa promedio de inversión pública de Paraguay como porcentaje del PIB entre 2003 y 2014 fue de 3,3%<sup>24</sup>. Este valor está por debajo de las cifras recomendadas a los países de la región para crear las condiciones de crecimiento económico sostenido (6% del PIB)<sup>25</sup>. Para eliminar este déficit de inversión pública, organismos especializados recomiendan el uso de herramientas alternativas al financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública como las APP. Entre los principales factores que limitan el uso de las APP, se encuentran<sup>26</sup>:

- Ambiente legal y reglamentario que no incentiva la participación del sector privado en la inversión pública<sup>27</sup>;
- Insuficiente desarrollo del sistema bancario, que provea el financiamiento de nuevos proyectos bajo la modalidad de APP;
- Sector privado con escasa experiencia en la gestión de proyectos públicos de largo plazo; y
- Débil capacidad del sector público para la gestión de contratos bajo la modalidad de APP.

Con la promulgación y reglamentación de una Ley de APP<sup>28</sup>, Paraguay logró comenzar a poner en marcha esta herramienta con el fin de canalizar recursos financieros y *know-how* del sector privado (doméstico e internacional) al desarrollo de infraestructura pública, al igual que países con más experiencia en esta materia. A fin de avanzar con esta reforma, el gobierno necesita completar las distintas etapas requeridas para poner en ejecución los primeros proyectos de APP.

Por lo tanto, más allá de lo detallado en el objetivo de la operación orientado a mejorar la eficiencia en el financiamiento y gestión de la inversión pública, el presente programa apoyó un conjunto de medidas que cubren aspectos clave para mejorar la preparación, selección, financiamiento, ejecución y monitoreo de proyectos de inversión pública. En efecto, los resultados esperados del programa (i) Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP, ii) Mejoramiento de las capacidades para de la gestión de los programas de inversión pública, iii) Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública) son congruentes con el problema y la oportunidad del contexto que le dio origen al Programa.

---

<sup>21</sup> Decreto 8312/12.

<sup>22</sup> MH. Informe de Ejecución Presupuestaria 2014.

<sup>23</sup> Fortalecimiento de la Ejecución Presupuestaria en Proyectos con Financiamiento Multilateral – Informe Final de Consultoría. *Consulting Group*. 2015.

<sup>24</sup> Fondo Monetario Internacional.

<sup>25</sup> Estudio económico de ALC. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. Comisión Económica para ALC, 2015.

<sup>26</sup> Fuente: Etapas para el desarrollo de una APP. Public Private Partnership. United Nations Development Programme.

<sup>27</sup> Por ejemplo, las leyes y prácticas contables, las leyes que regulan los contratos de construcción, las leyes y convenciones de obras públicas, entre otras, pueden ser inapropiadas para la participación del sector privado.

<sup>28</sup> La Ley de AAP (No.5012) fue aprobada en noviembre de 2013 y su Decreto reglamentario (No.1350) en marzo de 2014.

## b. Alineación estratégica

El programa estuvo alineado con el área prioritaria de gestión pública de la Estrategia de País con Paraguay (2014-2018) (GN-2769), específicamente en lo referido a: (i) el fortalecimiento de la inversión pública; así como (ii) el mejoramiento de la administración financiera del estado, la adopción de la gestión por resultados, el presupuesto plurianual y el control gubernamental en los diferentes niveles de gobierno. Además, el programa contribuyó a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de los Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables. Asimismo, al producto de sistemas financieros públicos implementados o mejorados, tal como se define en el Marco de Resultados. También, se alinea con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); y el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal en preparación. Específicamente, el programa se alineó con la Dimensión 1: Las políticas fiscales buscarán reforzar el crecimiento sostenido en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica; y la Dimensión 2: Los gobiernos fortalecen las capacidades institucionales del sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos. Finalmente, este programa se enmarca en la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020<sup>29</sup>(AB-3008), particularmente en los temas de Capacidad Institucional y el Estado de Derecho.

## c. Relevancia del diseño

Por una parte, el análisis de la lógica vertical del programa es verificable al contrastarla con los lineamientos fijados por la doctrina internacional y las experiencias de diversas instancias internacionales, así como de organizaciones multilaterales que han cooperado en procesos de fortalecimiento de los Sistemas de Inversión Pública.

Como ya fue señalado, el objetivo definido para el PBL es “... mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública a través de medidas de política dirigidas a: (i) fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública; (ii) mejorar las capacidades para la gestión de los programas y proyectos de inversión pública; y (iii) promover el uso de Alianzas Público-Privadas para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.”

Es así como, según los criterios identificados por la CEPAL (Estructura general de los SNIP)<sup>30</sup> en base a la experiencia acumulada respecto a la operación de estos en otros países revela que para que un SNIP pueda operar adecuadamente debe contar, entre otros, con los siguientes componentes:

- **Un sólido marco legal e institucional:** A pesar de los esfuerzos realizados desde la creación del SNIP en Paraguay, este no contaba con un marco regulatorio legal e institucional claro al inicio del programa. Ello se traducía en ineficiencias y disputas interinstitucionales, en particular entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación<sup>31</sup>.
- **Metodologías para la formulación, evaluación y gestión de proyectos:** en el momento del diseño del programa el SNIP contaba tan solo con dos guías metodológicas sectoriales aprobadas y en implementación<sup>32</sup>.
- **Un número suficiente de profesionales capacitados en formulación, evaluación y gestión de proyectos:** Por parte del Gobierno se habían realizado esfuerzos en el tema de la capacitación, pero

<sup>29</sup> BID: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas.

<sup>30</sup> La existencia de estos componentes se reconoce en todos los SNIP de la región desde sus orígenes. Ver por ejemplo: “[Estructura general de los SNIP](#)” en Sitio web de la Red SNIP - CEPAL.

<sup>31</sup> El problema se zanjó parcialmente en el año 2012 mediante el [Decreto N° 8312/2012](#) “Por el cual se aprueba el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública”, pero sin llegar a crear con dicho Decreto un marco legal comparable al de otros países miembros de la Red.

<sup>32</sup> Estas eran (i) infraestructura educativa; y (ii) infraestructura vial interurbana.

sin llegar a establecer un programa que permitiese formar un número suficiente de profesionales en gestión del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. Según los datos recopilados por la DSIP, tan solo el 20% del personal vinculado a la ejecución de proyectos había recibido capacitación en el ciclo de inversión.

Asimismo, según el *Fondo Monetario Internacional*<sup>33</sup>, el ciclo de la gestión de la inversión pública debe también estar compuesto por:

- **Planeación estratégica:** hasta fines del 2014, el país carecía de un plan nacional de desarrollo que trascienda los mandatos de una administración de gobierno, establezca las prioridades de desarrollo de largo plazo, articule las políticas de estado y sirva de guía para la selección estratégica de los proyectos de inversión pública. Al concluir el 2014, el gobierno aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Paraguay 2030” el cual entró en vigencia a partir de su publicación en enero de 2015<sup>34</sup>.
- **Análisis y evaluación ex ante:** la experiencia internacional demuestra que los proyectos con mejores análisis económicos ex-ante, tienden a ejecutarse más eficientemente<sup>35</sup>. En este caso, al momento del diseño de la operación, el 47% de los proyectos registrados en el BP no cuentan con estudios de pre-inversión y el 53% restante cuentan con este tipo de estudios, pero con diversos grados de calidad<sup>36</sup>. Todo lo anterior, afecta la calidad en el diseño de los proyectos, dando lugar a subestimaciones de costos y previsiones optimistas en los tiempos de implementación<sup>37</sup>.
- **Presupuestación:** Según el documento del Banco Mundial “The Power of Public Investment Management”<sup>38</sup>, *“Es esencial que el proceso de evaluación y selección de los proyectos de inversión pública esté vinculado de manera adecuada al ciclo presupuestario, aunque el ciclo de evaluación del proyecto se ejecute según un calendario diferente. Existe claramente una relación bidireccional entre el ciclo presupuestario y el ciclo de selección del proyecto”*. Señala asimismo que *“Las claves para una inversión eficiente incluyen buenas opciones de inversión, una gestión activa de la cartera de activos (incluso a través de disposiciones) y un proceso presupuestario que garantice la financiación recurrente para operar y mantener los activos existentes.”* Vista esta relación entre preinversión y presupuestación, y considerando lo señalado en el párrafo precedente, mejoras en análisis y evaluación ex-ante de proyectos contribuirán a mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública en Paraguay.

Finalmente, la CEPAL recomienda el uso de mecanismos alternativos para el financiamiento y ejecución de la inversión pública, siendo las APP un importante instrumento para movilizar recursos y crear nueva inversión en infraestructura económica que se ha extendido entre los países de América Latina desde fines de la década de los años ochenta. En caso específico de Paraguay, aun cuando se había avanzado en el diseño de una Ley de APP, esta no se había aprobado<sup>39</sup>.

Por otra parte, la lógica vertical consiste en establecer la existencia o no de alineamiento estratégico entre:

- El Objetivo del programa y los Componentes.
- Los Componentes y los Productos del programa.

<sup>33</sup> Fuente: [Improving Public Investment Efficiency in the G-20](#), International Monetary Fund. September 2015.

<sup>34</sup> Fuente: El Decreto 2794/14 “Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030”, publicado en la Gaceta Oficial en fecha 2 de enero de 2015.

<sup>35</sup> Fuente: Glenn P. Jenkins: [Project Analysis and the World Bank](#), *The American Economic Review*. Vol. 87, No. 2, May 1997.

<sup>36</sup> Fuente: DSIP/MH.

<sup>37</sup> Ibid 15.

<sup>38</sup> Fuente: Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay-Hyung Kim, and Jonas Frank, Editors, [The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth](#), World Bank, 2014 (traducción propia).

<sup>39</sup> El uso de APP es un aspecto importante en el fortalecimiento de la inversión para atender necesidades públicas, ya que, además de satisfacer directamente ciertas necesidades, libera recursos del estado para la atención de otras. Debe pues ser considerado el tema de las APP en fortalecimiento de un SNIP. Ver: [Fortalecimiento del sistema nacional de inversiones en México](#), Vladimir Ramírez, 2011.

Así entonces, si el Programa cuenta con lógica vertical, se valida afirmativamente lo siguiente:

- Los Componentes son los adecuados y necesarios para el logro del Objetivo.
- Los Productos son los adecuados y necesarios para el logro de cada Resultado.

A continuación, se analiza la alineación de los productos con cada uno de los componentes a fin de verificar si los productos fueron los adecuados y necesarios para el logro de cada Componente.

**Componente I Estabilidad macroeconómica**, solo se definió como acción de política para el primer y segundo tramo de desembolso “Marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial”. Esta acción es totalmente conducente a la estabilidad macroeconómica del país, por lo que puede decirse que existe alineación.

**Componente II Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP:** se definieron los productos que se detallan a continuación, comentando para cada uno respecto a su alineación con el componente:

- Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Paraguay 2030”, que establezca una visión país al 2030, y que defina objetivos y metas de largo plazo al cual se alineen los programas y proyectos de inversión pública, así como las estrategias de desarrollo y los mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. La existencia de un plan que oriente la asignación de recursos de inversión es fundamental para el logro de objetivos estratégicos de gobierno y para una mayor efectividad de las inversiones.
- Decreto del Poder Ejecutivo que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del Presupuesto General de la Nación debe estar vinculado con el PND, aprobado. Este producto complementa el anterior
- Propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública que establezca los principios rectores que regulan el SNIP y que contenga: (i) el objeto y ámbito de aplicación de la ley; (ii) la conformación del SNIP y los roles institucionales; (iii) los principios y objetivos del SNIP; (iv) las fases o etapas del ciclo de inversión pública; y (v) la herramienta informática consolidando la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex-post, aprobado por el Equipo Económico Nacional. Una ley que avale y regule la existencia del SNIP es un elemento clave en la consolidación de estos sistemas, por lo que este producto no solo se alinea con el componente, sino que es un elemento clave para su logro.
- Proyecto de Ley de Inversión Pública, remitido al Congreso. Nuevamente es este un producto alineado con el componente y necesario para su logro.
- Decreto del Poder Ejecutivo que complementa y ajusta el marco regulatorio actual del SNIP para adecuarlo a los principios rectores y disposiciones definidos en la propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública aprobada por el EEN, que contenga: (i) una adecuación, armonización y/o consolidación de decretos y directivas existentes; y (ii) una revisión de la tipología de proyectos; aprobado. Este producto complementa los dos anteriores y permite una adecuada operación de este.
- Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, incluyendo un cronograma para su implementación y medidas para: (i) optimizar los procesos de la DSIP para un funcionamiento más eficiente del SNIP; (ii) mejorar el sistema de información de la DSIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública; y (iii) aplicar metodologías sectoriales de formulación de proyectos de inversión pública, aprobado por Resolución Ministerial. Como ya fue señalado, para que un SNIP pueda operar en forma eficiente y efectiva se requiere, además de los sistemas de información, el desarrollo de elementos fundamentales, a saber: procedimientos, metodologías y personal capacitado.



- Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, implementándose de acuerdo con su cronograma. El logro del componente requiere concretar lo establecido en el Plan de Fortalecimiento, por lo que se verifica la correcta alineación de este producto.

Por otra parte, el modelo PIMA<sup>40</sup> utilizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para evaluar el nivel de desarrollo de los países en gestión de la inversión pública, considera como un elemento básico la existencia de claros objetivos estratégicos que orienten la inversión pública. El Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay brinda dicho marco estratégico para la gestión de la inversión pública, y su utilización ha sido impulsada por el Programa los cual se ve reflejado en los dos primeros productos asociado a este componente.

Además, los SNIP de la mayoría de los países miembros de la Red SNIP cuentan con un marco legal e institucional dado por leyes y decretos, que garantizan la operación y sostenibilidad de estos sistemas<sup>41</sup>. Estos especifican roles institucionales y el proceso a seguir para la gestión de proyectos. Dichos elementos no existían o eran débiles al inicio del Programa, por lo que los productos asociados al segundo componente permitieron crear un marco regulatorio similar al de otros países de la región y reforzaron la capacidad institucional para el cumplimiento de las tareas necesarias para una eficiente gestión de la inversión pública.

En consecuencia, es posible afirmar que se valida que los Productos son los adecuados para el logro del Componente II. Cabe mencionar que el plan de capacitación asociado al tercer componente podría haberse alineado con este componente.

**Componente III Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública**, se definieron los productos que se detallan a continuación, comentando para cada uno respecto a su alineación con el componente:

- Plan de Fortalecimiento de los Recursos Humanos (RRHH), con acciones orientadas a dotar de capacidades técnicas a los cuadros del Ministerio de Hacienda (MH) y de los Organismos Ejecutores del Estado en las etapas del ciclo de inversión de los proyectos de inversión pública (incluyendo identificación, formulación, evaluación ex ante, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación ex post), y con su correspondiente cronograma de implementación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. La existencia de personal capacitado es, como ya fue mencionado, el cuarto elemento fundamental para la adecuada operación de un SNIP, por lo que este producto no solo contribuye a una mejor gestión, sino que también al fortalecimiento del SNIP.
- Plan de Fortalecimiento de capacidades técnicas en el ciclo de inversión, en implementación de acuerdo con su cronograma. El logro del componente requiere concretar lo establecido en el Plan de Fortalecimiento, por lo que se verifica la correcta alineación de este producto.
- Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Preinversión, incluyendo disposiciones, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo. La existencia de un Fondo de Preinversión contribuye a una mejor gestión de proyectos al permitir realizar mejores estudios de preinversión, lo cual garantiza mayor eficiencia y efectividad en el desarrollo de los proyectos.
- Decreto del Poder Ejecutivo que establece la capitalización del Fondo de Preinversión, indicando, entre otros, el monto estimado para tal capitalización y las fuentes de su financiamiento, aprobado. Para operar un Fondo de Preinversión requiere recursos, por lo que este producto completa el anterior y contribuye así al logro del componente.

<sup>40</sup> Ver: [The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth](#). Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay-Hyung Kim, and Jonas Frank, Editors. Banco Mundial, 2014.

<sup>41</sup> Ver los [Marcos Legales e Institucionales](#) de los países miembros de la Red SNIP, donde se aprecia la debilidad relativa de este componente en el caso del SNIP de Paraguay.

- Resolución Ministerial que crea una Dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de preinversión e inversión, aprobada. Este producto se alinea perfectamente con el componente ya que contribuye a una mejor gestión de proyectos estratégicos.
- Dirección especializada dotada de personal y recursos, en funcionamiento. Este producto materializa el producto anterior.
- Al menos un proyecto estratégico encomendado a la Dirección especializada para la realización de los estudios de preinversión correspondientes, identificado. Más que un producto, este debería haber sido un indicador de resultados.
- Decreto del Poder Ejecutivo que establezca procesos simplificados para licitar con mayor eficiencia y transparencia los proyectos de infraestructura pública, aprobado. Este producto sienta las bases para una mayor eficiencia en el proceso de licitación.
- Proceso de licitación simplificado para al menos un proyecto de infraestructura pública, iniciado. Este podría haber sido un indicador, pero si se lo considera un producto se alinea con el componente.

En resumen, todos los productos asociados a este componente son necesarios para lograr un mejoramiento de las capacidades existentes en Paraguay en cuanto a la gestión de proyectos y programas públicos, por lo cual se verifica la lógica vertical a este nivel.

**Componente IV Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública**, se definieron los dos productos que se detallan a continuación, comentando para cada uno respecto a su alineación con el componente:

- Estudios de prefactibilidad de al menos dos proyectos de APP, con dictamen de viabilidad de la DSIP del MH. Este producto está alineado con el componente.
- Bases y condiciones de licitación de al menos un proyecto de APP, publicadas. También este producto está alineado con el componente.



**Tabla 1: Matriz de Resultados**

**MATRIZ DE RESULTADOS**

Objetivo del programa:	El objetivo del programa es mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública a través de medidas de política dirigidas a: (i) fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (ii) mejorar las capacidades para la gestión de los programas y proyectos de inversión pública; y (iii) promover el uso de Alianzas Público-Privadas para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.
------------------------	---

**RESULTADOS ESPERADOS**

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto PCR			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	(A)	
Componente II - Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP										
Número de proyectos de inversión pública en Banco de Proyecto con dictamen de viabilidad que cuentan con estudios de pre-inversión a nivel de perfil.	#	25	100	#	25	100	#	25	75	
Número de proyectos con información de monitoreo físico realizados por la DSIP.	#	5	35	#	5	35	#	5	25	
Componente III. Mejoramiento de las capacidades para de la gestión de los programas de inversión pública										
Número promedio de “a vista” por proyecto de inversión pública.	#	6	4	#	6	4	#	6	5	El indicador “Número promedio de “a vista” por proyecto de inversión pública” se corrigió dado que el concepto de “a vista” es una situación de un proyecto en el Banco de Proyectos luego de que un análisis considera que no reúne

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto PCR			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	(A)	
										los requisitos mínimos para ser aprobado. Una a vista puede ser una sola observación o pueden ser varias. El valor de la "a vista" puede ser "0" (cero=sin observaciones) o "1" (uno=tiene una o varias observaciones). En este sentido es imposible que el número de "a vista" por proyecto sea superior a "1". Por lo tanto, se corrige el indicador quedando como "Número de "a vista" de proyectos de inversión pública".
Tiempo promedio de aprobación de proyectos de inversión pública.	Días	60	40	Días	60	40	Días	60	50	
Número de personas capacitadas por el SNIP en gestión de proyectos.	#	256	556	#	256	556	#	256	456	
Recursos destinados al Fondo de Pre-Inversión.	Gs Millones	2.000	8.000	Gs Millones	2.000	8.000	Gs Millones	2.000	2.000	
Sobrecosto promedio de proyectos de inversión pública.	%	46	45	%	46	45	-	-	-	El valor de este indicador se basó en un informe del Banco (INE/TSP: Análisis de Sobre de las operaciones de Transporte en Paraguay) del 2014, el

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto PCR			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	Meta (P)	Unidad de medida	Línea de base	(A)	
										cual fue discontinuado. Por lo tanto, no se puede medir (se procedió a su inactivación).
Tiempo promedio de licitación de proyectos de infraestructura pública.	Días	120	100	Días	120	100	Días	120	110	
<b>Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública</b>										
Monto total de inversión de proyectos públicos aprobados bajo la modalidad de APP.	US\$ millones	0	500	US\$ millones	0	500	US\$ millones	0	400	

## 2.2 Efectividad

El análisis de efectividad evalúa en qué medida el programa alcanzó, o se espera que alcance, sus objetivos específicos y resultados, dados los productos generados. A continuación, se presentan dichos objetivos y en secciones posteriores se estudian los resultados alcanzados y si estos son atribuibles o no al PBL.

### a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto

Este Programa tuvo como objetivo mejorar la eficiencia en el financiamiento y la gestión de la inversión pública a través de medidas de política dirigidas a: (i) fortalecer el marco estratégico, legal e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (ii) mejorar las capacidades para la gestión de los programas y proyectos de inversión pública; y (iii) promover el uso de Alianzas Público-Privadas para el financiamiento y la gestión de la inversión pública.

Para lograr lo anterior, el Programa contempló cuatro componentes:

- Componente I. Estabilidad macroeconómica, cuyo objetivo es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Política
- Componente II. Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP, cuyo objetivo es brindar herramientas para lograr la articulación institucional del SNIP y su consolidación. Para el logro de este objetivo, el programa apoyará medidas de política para: (i) el desarrollo de un marco estratégico y normativo del SNIP; y (ii) el fortalecimiento de los procesos y herramientas de la DSIP como el ente rector del SNIP.
- Componente III. Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública. El objetivo de este componente es impulsar medidas tendientes a mejorar la capacidad de las entidades que conforman el SNIP para gestionar programas de inversión. En tal sentido, el programa impulsará: (i) el fortalecimiento de las capacidades de los cuadros técnicos del SNIP; (ii) el fortalecimiento de la etapa de pre-inversión; y (iii) el mejoramiento de los procesos de programación presupuestaria y la gestión fiduciaria.
- Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública. El objetivo de este componente es poner en práctica la Ley de APP para el financiamiento y la gestión de grandes proyectos de inversión pública.

### b. Resultados alcanzados

El programa se completó en un plazo muy inferior al previsto, por lo que a la fecha de la preparación de este PCR (primer semestre de 2018) tan solo son observables los resultados alcanzados hasta fines de 2017. Estos se presentan a continuación y se analizarán en comparación con las metas establecidas para el 2017 (ya que es imposible y no tiene sentido comparar con las metas finales que se establecieron para el término del año 2018).

El **primer resultado** esperado era el “Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP”. Los indicadores asociados a este componente fueron:

- Número de proyectos de inversión pública en Banco de Proyecto con dictamen de viabilidad que cuentan con estudios de pre-inversión a nivel de perfil: La meta originalmente establecida para el 2017 reflejaba un valor de 75, habiendo alcanzado 67. Por lo tanto, el nivel de logro es de 89,3%, respecto a la meta intermedia para 2017 y de un 69% respecto a la meta para finales de 2018.
- Número de proyectos con información de monitoreo físico realizados por la DSIP: La meta originalmente establecida para el 2017 reflejaba un valor de 25, habiendo alcanzado 46. Este indicador reporta por tanto un 184% de logro y supera incluso la meta establecida para fines de 2018 (35 proyectos).

El **segundo resultado** se relacionaba con el “Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública”. Los indicadores asociados a este componente fueron:

- Número de “a vista” por proyecto de inversión pública: DSIP reporta para el año 2017 un valor de 3 “a vista”. Con ello se superó la meta, que era reducir de 6 a 5 dicho número. En consecuencia, el logro superaría a la meta en un 400%.<sup>42</sup> Se supera además la meta establecida para fines de 2018 (4 “a vista”).
- Tiempo promedio de aprobación de proyectos de inversión pública: La meta originalmente establecida para el 2017 reflejaba un valor de 50, habiendo alcanzado 22 días, valor bastante por debajo de la meta, siendo el porcentaje de logro de 380%. Se supera además la meta establecida para fines de 2018 (40 días).
- Número de personas capacitadas por el SNIP en gestión de proyectos: La meta originalmente establecida para el 2017 reflejaba un valor de 456, habiendo alcanzado 1027 personas, valor que también supera ampliamente a la meta, siendo así porcentaje de logro de 225%. Se supera además la meta establecida para fines de 2018 (556 capacitados).
- Recursos destinados al Fondo de Pre-Inversión: El valor reportado es de 2.000 millones de Guaraníes, igual al valor base. La meta intermedia (2017) era de 2.000 MM Gs., respecto a la cual el logro es de un 100%. Se está lejos si de la meta establecida para fines de 2018, la cual es de 8.000 MMGs.
- Tiempo promedio de licitación de proyectos de infraestructura pública, que tenía una meta de 110 días en comparación a los 120 de base. Según información enviada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) el tiempo es de 110 días<sup>43</sup>, por lo tanto, la meta se encuentra alcanzada. Respecto a la meta para fines de 2018 (100 días) el logro es de un 90,1%.

Finalmente, **el tercer resultado** “Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública” tenía el siguiente indicador asociado:

- Monto total de inversión de proyectos públicos aprobados bajo la modalidad de APP: Siendo la meta para el año 2017 de 400 MM de US\$. La información suministrada por DSIP señala que la inversión aprobada fue de US\$ 527 millones, con lo que el logro sería de 131,8%. Para fines de 2018 la meta era de US\$ 500 millones, la cual ha sido superada en un 5,4%<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver informe sobre corrección del Indicador de “A Vistas”.

<sup>43</sup> Según información enviada por la DNCP se toma en consideración el tiempo correspondiente a la publicación de la precalificación (10 días) + la evaluación de las propuestas (40 días) + publicación de las convocatorias (20 días) + evaluación de las ofertas (40 días) + tiempo destinado para interposición de protestas (10 días). Fuente decreto 3719/15.

<sup>44</sup> Cabe mencionar que en la preparación del PBL se asumió para efectos de la evaluación económica que se concretarían como iniciativas APP los proyectos Ampliación y duplicación de las rutas No. 2, Mariscal José Félix Estigarribia y No. 7, Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, Tramo Ypacarai – Coronel Oviedo (Ruta No. 2) y Coronel Oviedo – Km 183 (Ruta No. 7); y Dictamen No. 04/2015 – Proyecto: Ampliación y Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi (AISP). Ello no se ha materializado a la fecha de preparación del presente PCR debido a problemas de índole legal surgidos en los procesos de licitación, lo cual ha causado retrasos no esperados, situación no prevista pero que no afecta el logro de los productos e indicadores establecidos en la documentación del PBL.

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Componentes e Indicadores	Unidad	Valor base	Año base	Metas y resultados alcanzados (1)		Porcentaje de logro	Medio de verificación
Componente II - Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP							
Número de proyectos de inversión pública en Banco de Proyecto con dictamen de viabilidad que cuentan con estudios de pre inversión a nivel de perfil.	#	25	2015	P P(a) A	75 75 67	89%	Banco de Proyectos – Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.
Número de proyectos con información de monitoreo físico realizados por la DSIP.	#	5	2015	P P(a) A	25 25 46	184%	Banco de Proyectos – Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.
Componente III. Mejoramiento de las capacidades para de la gestión de los programas de inversión pública							
Número de “a vista” por proyecto de inversión pública. <sup>45</sup>	#	6	2014	P P(a) A	5 5 3	300%	Banco de Proyectos – Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 19/12/2017.
Tiempo promedio de aprobación de proyectos de inversión pública.	Días	60	2015	P P(a) A	50 50 22	380%	Banco de Proyectos – Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.
Número de personas capacitadas por el SNIP en gestión de proyectos.	#	256	2015	P P(a) A	456 456 1027	225%	Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.
Recursos destinados al Fondo de Pre Inversión.	Gs Millones	2.000	2015	P P(a) A	6.000 2.000 2.000	100%	Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.

<sup>45</sup> Indicador corregido

Componentes e Indicadores	Unidad	Valor base	Año base	Metas y resultados alcanzados (1)		Porcentaje de logro	Medio de verificación
Tiempo promedio de licitación de proyectos de infraestructura pública	Días	120	2015	P P(a) A	110 110 80	400%	Dirección Nacional de Contrataciones Publicas
Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública							
Monto total de inversión de proyectos públicos aprobados bajo la modalidad de APP.	US\$ millones	0	2015	P P(a) A	400 400 527	132%	Ministerio de Hacienda (MH)/ Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) según informado por correo del 31/01/2018.

(1) Las metas y los resultados alcanzados corresponden al año 2017, en el cual se concluyó la ejecución del programa.

## Productos

Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Componente II: Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP								
Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Paraguay 2030”, que establezca una visión país al 2030, y que defina objetivos y metas de largo plazo al cual se alineen los programas y proyectos de inversión pública, así como las estrategias de desarrollo y los mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.	Decreto	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda no. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Decreto 2794/14 que aprueba el PND “Paraguay 2030”.	Cumplida
Propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública que establezca los principios rectores que regulan el SNIP y que contenga: (i) el objeto y ámbito de aplicación de la ley; (ii) la conformación del SNIP y los roles institucionales; (iii) los principios y objetivos del SNIP; (iv) las fases o etapas del ciclo de inversión pública; y (v) la herramienta informática consolidando la información relacionada a los proyectos desde su etapa de pre-inversión hasta la evaluación ex-post, aprobado por el EEN.	Propuesta de Proyecto de Ley	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia de la nota del Secretario Ejecutivo del EEN informando la fecha y el número de Acta por medio del cual se aprobó la Propuesta del Proyecto de Ley de Inversión Pública, y copia de la propuesta de proyecto aprobada.	Cumplida



Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Decreto del Poder Ejecutivo que complementa y ajusta el marco regulatorio actual del SNIP para adecuarlo a los principios rectores y disposiciones definidos en la propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública aprobada por el EEN, que contenga: (i) una adecuación, armonización y/o consolidación de decretos y directivas existentes; y (ii) una revisión de la tipología de proyectos; aprobado.	Decreto	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Decreto 6495 del 19/12/2016.	Cumplida
Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, incluyendo un cronograma para su implementación y medidas para: (i) optimizar los procesos de la DSIP para un funcionamiento más eficiente del SNIP; (ii) mejorar el sistema de información de la DSIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública; y (iii) aplicar metodologías sectoriales de formulación de proyectos de inversión pública, aprobado por Resolución Ministerial.	Resolución	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia de la Resolución Ministerial No. 417 del 15/12/2016.	Cumplida
Decreto del Poder Ejecutivo que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del PGN debe estar vinculado con el PND, aprobado.	Decreto		-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Decreto No. 6715 del 24/01/2017 que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) deben estar vinculados con el PND.	Cumplida

Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Proyecto de Ley de Inversión Pública, remitido al Congreso.	Proyecto de Ley		-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Mensaje del Poder Ejecutivo No. 540 del 21/03/2017 y copia del Proyecto de Ley de Inversión Pública.	Cumplida
Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP, implementándose de acuerdo con su cronograma.	Informe de avance		-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Informe de Avance en la Implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP a marzo de 2017.	Cumplida
<b>Componente III. Mejoramiento de las capacidades para de la gestión de los programas de inversión pública</b>								
Plan de Fortalecimiento de los RRHH, con acciones orientadas a dotar de capacidades técnicas a los cuadros del MH y de los OEE en las etapas del ciclo de inversión de los proyectos de inversión pública (incluyendo identificación, formulación, evaluación ex ante, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación ex post), y con su correspondiente cronograma de implementación, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.	Decreto	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Decreto No. 6497 del 19/12/2016.	Cumplida
Decreto del Poder Ejecutivo que establece la capitalización del Fondo de Pre-inversión, indicando, entre otros, el monto estimado para tal capitalización y las fuentes de su financiamiento, aprobado.	Decreto	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Decreto No. 6496 del 19/12/2016.	Cumplida

Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Decreto del Poder Ejecutivo que establezca procesos simplificados para licitar con mayor eficiencia y transparencia los proyectos de infraestructura pública, aprobado.	Decreto	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Decreto No. 3719 del 9/07/2015.	Cumplida
Resolución Ministerial que crea una Dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de pre-inversión e inversión, aprobada.	Resolución	0	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia de la Resolución 1660 del Ministerio de Obras Públicas del 10/12/2014.	Cumplida
Plan de Fortalecimiento de capacidades técnicas en el ciclo de inversión, en implementación de acuerdo con su cronograma.	Informe de Avance	-		P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Informe de Avance en la implementación del Plan de Fortalecimiento de capacidades técnicas.	Cumplida
Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Pre-inversión, incluyendo disposiciones sobre: (i) objetivo del Fondo, (ii) definición del órgano encargado de ejercer su administración así como sus funciones y atribuciones; (iii) beneficiarios elegibles, (iv) tipos de estudios que podrán financiarse con los recursos del Fondo, (v) criterios de selección de estudios, (vi) procedimientos para el seguimiento y evaluación de estudios financiados; y (vii) directrices para garantizar la calidad de los estudios financiados con recursos del Fondo, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.	Decreto	-		P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Decreto 7011/17 del 11/04/2017 que aprueba el reglamento para el funcionamiento del Fondo de Pre-inversión.	Cumplida

Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Proceso de licitación simplificado para al menos un proyecto de infraestructura pública, iniciado.	Informe de reporte	-		P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjuntan las notas DCP No. 33 del 23/02/17 y No. 79 del 08/03/17. Listado de procesos y documentos de licitaciones. (Mas no se encuentra el detalle en la información suministrada)	Cumplida
Dirección especializada dotada de personal y recursos, en funcionamiento.	Informe de Actividades	-		P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta la Resolución MOPC No. 1660 del 10/12/2014 – Informe de Dotación de Personal y Recursos de la DIPE – Memorándum DIPE No. 104 del 09/02/2017.	Cumplida
Al menos un proyecto estratégico encomendado a la Dirección especializada para la realización de los estudios de pre-inversión correspondientes, identificado.	Resolución	-		P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta la Resolución MOPC No. 1795 del 19/12/2014 – Memorándum DIPE No. 104 del 09/02/2017.	Cumplida
<b>Componente IV. Desarrollo de APP para el financiamiento y la gestión de la inversión pública</b>								
Estudios de prefactibilidad de al menos dos proyectos de APP, con dictamen de viabilidad de la DSIP del MH.	Dictamen	-	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota del Ministerio de Hacienda No. 1260 del 20/12/2016 a la cual se adjunta copia del Dictamen No. 03/2015 – Proyecto: Ampliación y duplicación de las rutas No. 2, Mariscal José Félix Estigarribia y No. 7, Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, Tramo Ypacarai – Coronel Oviedo (Ruta No. 2) y Coronel Oviedo – Km 183 (Ruta No. 7); y Dictamen No. 04/2015 – Proyecto: Ampliación y Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi (AISP).	Cumplida

Producto	Unidad de medida	Valor base	Año Base	Meta y resultado alcanzado		% de logro	Medio de verificación	Observaciones
Bases y condiciones de licitación de al menos un proyecto de APP, publicadas.	Publicación	-	-	P P(a) A	1 1 1	100%	Nota No. 312 del Ministerio de Hacienda del 17/04/2017 a la cual se adjunta copia del Llamado del MOPC No. 156/2015 – Contrato de diseño, financiación, construcción, mantenimiento y operación de dos rutas nacionales 2 y 7 – Memorándum DIPE No. 104 del 09/02/2017.	Cumplida

Donde: P = Planificación inicial; P (a) = Planificación ajustada; A = Actual.

### c. Análisis de la atribución de los resultados

En la sección de lógica vertical de este Informe se hizo una presentación detallada de la teoría de cambio propuesta en este programa. En síntesis, el programa contiene una serie de medidas de políticas tendientes a fortalecer el Sistema de Inversión Pública del Paraguay. Por lo tanto, conforme evidencia objetiva descrita en la sección anterior se puede afirmar que la situación observada es atribuible al Programa.

Dicha conclusión se sustenta, además, en un análisis de la atribución del logro de cada uno de los indicadores y productos al PBL, el cual se presenta como parte del anexo “Evaluación de Impacto”. El logro de todos los productos fue atribuible al PBL, por lo que, si la lógica vertical también se validó, la situación observada es atribuible al programa.

Cabe mencionar que el Plan de Monitoreo y Evaluación presentó una propuesta de evaluación de impacto enfocada en el programa de capacitación a funcionarios de unidades ejecutoras de proyectos y de la Dirección de Sistema de Inversión Pública (DSIP). El objetivo de esta era determinar si era atribuible al PBL, específicamente a las actividades de formación asociadas al Componente III, un mejoramiento en los resultados de la gestión de las etapas del ciclo de inversión de los proyectos de inversión pública. Dicha propuesta metodológica y las dificultades que no permitieron desarrollarla se presentan en detalle en el mencionado anexo.

Para la evaluación de impacto del PBL se planteó utilizar dos posibles variables:

- Número de “a vista”, y
- El tiempo medio de tramitación de un proyecto nuevo.

Sin embargo, dado que la reducción en el número de “a vista” en el Banco de Proyectos no necesariamente corresponde con una mejora en la preparación del proyecto y por otro lado que la información del tiempo de preparación de los proyectos es insuficiente dado el escaso tiempo que pasó entre el diseño del proyecto, la implementación de las medidas y el cierre del proyecto dificulta observar los impactos esperados, pues estos pueden tomar varios años para manifestarse en plenitud. Por lo tanto, la variable que finalmente se usó para la evaluación de impacto fue el número de observaciones realizadas a nuevos proyectos ingresados al SNIP <sup>46</sup>. La información recibida se presenta en la tabla incluida al final del anexo sobre evaluación de impacto.

Un análisis de los datos que pudo recopilar la DSIP sobre observaciones a proyectos nuevos muestra lo siguiente:

- En el período 2015 a 2016 se ingresaron al SNIP un total de 137 proyectos nuevos.
- En 122 proyectos (89%) no se identificó al profesional que lo formuló y evaluó.
- En los restantes 15 se indica que lo formuló una persona capacitada (7 en 2015, ninguno en 2016 y 8 en 2017). En 8 de estos se indica que también lo evaluó una persona capacitada (la misma).
- En cuanto a observaciones, 12 proyectos recibieron un total de 81 observaciones con una media de 6.8 observaciones por proyecto.
- De los 12 proyectos que recibieron observaciones, solo 3 figuran en estado pendiente (a pesar de tener un total de 20 observaciones).
- Tres de los 12 proyectos a los cuales se les realizaron observaciones (25%) fueron preparados por profesionales que contaban con capacitación previa.
- Un total de siete proyectos quedaron en estado “pendiente”, pero solo 3 de estos tienen observaciones, dato que nuevamente llama la atención pues quedaron proyectos sin aprobar a pesar de no tener observaciones.

---

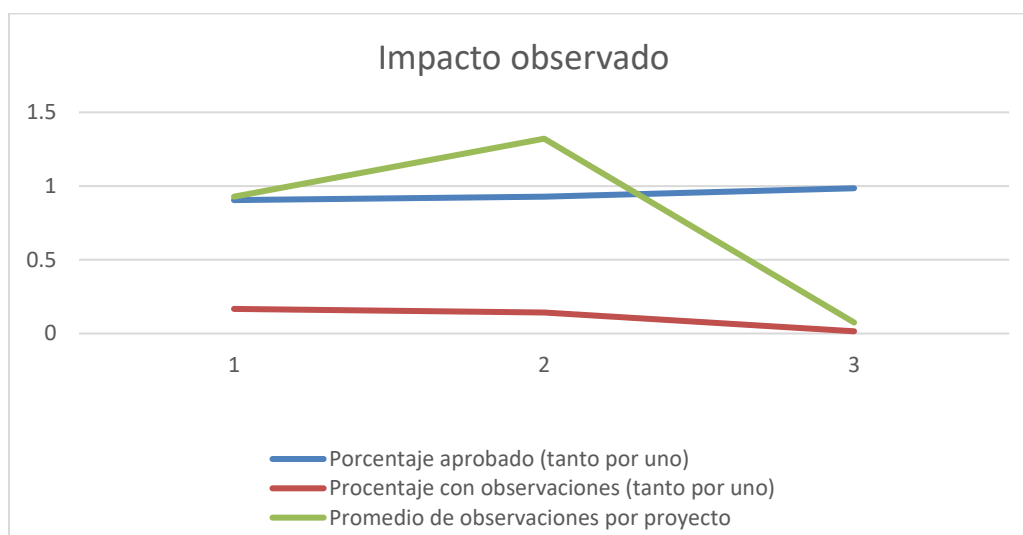
<sup>46</sup> Información proporcionada por la DSIP del Ministerio de Hacienda.

- Todos los proyectos formulados y evaluados por profesionales capacitados fueron aprobados, pero también otros 115 para los cuales no hay información.

La siguiente tabla presenta el número de observaciones a proyectos por año y cuantos quedaron en estado pendiente o fueron aprobados, incluyendo porcentajes.

Año	2015	2016	2017	Total
Total de proyectos presentados	42	28	67	137
Proyectos aprobados	38	26	66	130
Porcentaje aprobado	90.5%	92.9%	98.5%	94.9%
Proyectos pendientes	4	2	1	7
Porcentaje pendiente	9.5%	7.1%	1.5%	5.1%
Proyectos con observaciones	7	4	1	12
Porcentaje con observaciones	16.7%	14.3%	1.5%	8.8%
Número de observaciones	39	37	5	81
Promedio de observaciones por proyecto	0.93	1.32	0.07	0.59

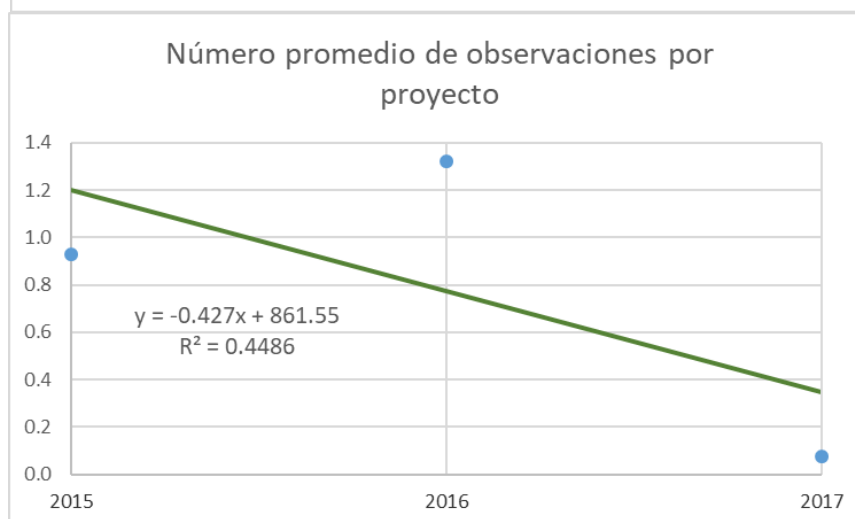
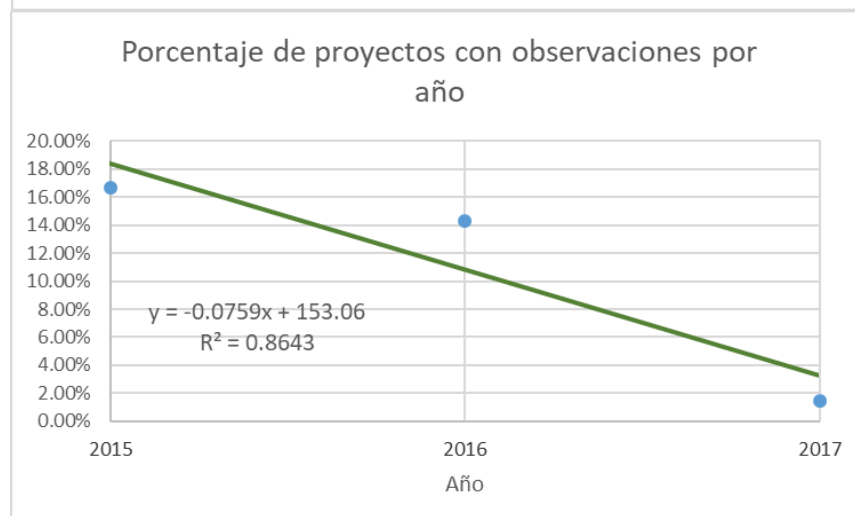
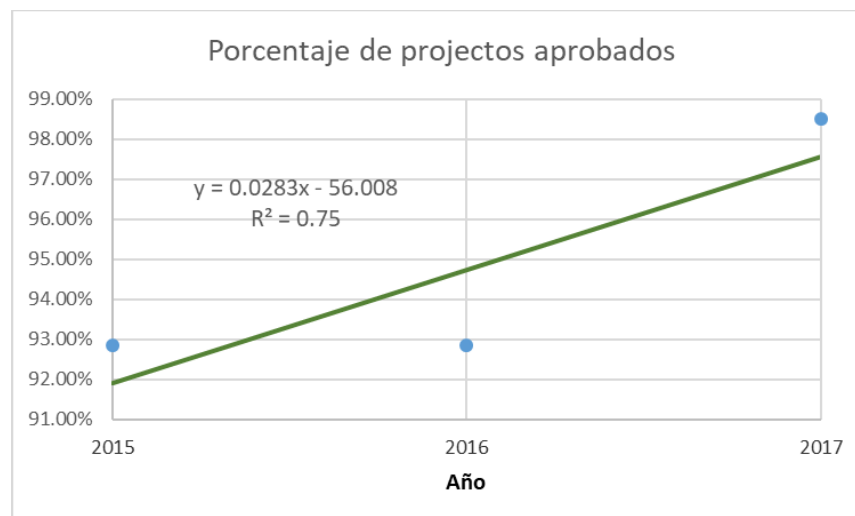
Se aprecia en la tabla anterior una disminución gradual entre los años 2015 y 2017 del porcentaje de proyectos nuevos que quedaron en estado pendiente, así como del número de proyectos que recibieron observaciones y número de observaciones realizadas (aun cuando la media de observaciones por proyecto aumenta de 2015 a 2016). Estos resultados se presentan también en el gráfico a continuación.



De los datos y del gráfico anterior se identifica una mejoría en la calidad de los proyectos nuevos ingresados al SNIP en el período 2015 a 2017, lo cual se ve reflejado en la baja del porcentaje de proyectos con observaciones y del promedio de observaciones por proyecto, así como en el aumento del porcentaje de proyectos aprobados. Sin embargo, no se cuenta con los datos necesarios para realizar una evaluación de impacto formal que permita atribuir los impactos observados al programa de capacitación desarrollado en el marco del PBL<sup>47</sup>. Por lo tanto, a pesar de la nueva información que fue solicitada y proporcionada por la DSIP, no es posible realizar una evaluación que permita estudiar causalidad de la capacitación con los impactos observados.

Dada lo anterior se optó por realizar un análisis de la tendencia observada ajustando un modelo lineal. Los resultados obtenidos para las tres variables antes analizadas se presentan en los siguientes gráficos.

<sup>47</sup> Ver Anexo: Evaluación de impacto





En conclusión, se observa un mejor ajuste para el caso de proyectos con observaciones, inferior para el porcentaje de proyectos aprobados y bajó para la variable número promedio de observaciones por proyecto. En los dos primeros casos los valores de  $R^2$  indican que existe una razonable correlación entre las variables analizadas y el año calendario en donde se realizaban las actividades de capacitación.

#### **d. Resultados imprevistos**

No se identificaron resultados imprevistos de esta operación de crédito. Con base en el análisis anterior, y considerando que se lograron todos los productos y las metas intermedias de los indicadores (según corresponde ya que el PBL concluyó antes de lo programado), pero que no todos los productos son atribuibles con certeza al programa, es posible concluir que el desempeño del PBL en cuanto al criterio de efectividad fue SATISFACTORIO.

### **2.3 Sostenibilidad**

Dado que se validó la lógica vertical del programa, la sostenibilidad de los resultados e impactos va a depender de algunos de los productos del PBL. Los principales productos que se consideran críticas para la sostenibilidad de los resultados e impactos del PBL son:

- Los asociados al marco legal-institucional, los cuales son:
  - a. La Ley de Inversión Pública (actualmente en discusión en el Congreso). En caso de no ser aprobada, o ser aprobada con modificaciones substanciales que la debiliten, se comprometería en forma importante la sostenibilidad de los resultados alcanzados.
  - b. El Decreto 6495 del 19/12/2016, que complementa y ajusta el marco regulatorio actual del SNIP para adecuarlo a los principios rectores y disposiciones definidos en la propuesta de Proyecto de Ley de Inversión Pública. Este decreto por sí solo no es garantía de sostenibilidad en el largo plazo ya que basta otro decreto para revocarlo o modificarlo substancialmente. Solo con la aprobación de la Ley de Inversión Pública contribuiría con certeza a la sostenibilidad de resultados e impactos del PBL.
  - c. La creación de la DIPE (Resolución 1260 del Ministerio de Hacienda) aporta a la sostenibilidad en el mediano plazo, ya que aún cuando puede ser eliminada por una nueva resolución, no es usual en el sector público la desaparición de instituciones.
  - d. El Decreto No. 6715 del 24/01/2017 que establece que la formulación de los presupuestos institucionales a ser utilizados para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) deben estar vinculados con el PND no garantiza sostenibilidad, ya que puede ser revocado por otro decreto.
  - e. Lo mismo ocurre respecto al Decreto 7011/17 del 11/04/2017 que aprueba el reglamento para el funcionamiento del Fondo de Pre-inversión.
- El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los profesionales responsables de la formulación, evaluación y gestión de proyectos aporta significativamente a la sostenibilidad del impacto del programa en el mediano plazo. Más, debido a la rotación de funcionarios en el sector público y entre este y el sector privado, es importante para la sostenibilidad en el largo plazo dar continuidad a las actividades de formación.

Por otra parte, dentro de los riesgos descriptos durante el diseño de la operación se identificaba “retrasos en la aprobación legislativa del Proyecto de Ley de Inversión Pública demora el logro de algunos de los resultados esperados”. Para atender este riesgo, el MH trabajó conjuntamente con otras instancias de gobierno del EEN para el diseño y discusión del anteproyecto de Ley, previa presentación al Congreso.

En resumen, la probabilidad de sostenibilidad del impacto del programa en el mediano plazo es alta dados los avances en el marco legal e institucional y la formación de cuadros técnicos que han impulsado el PBL. La sostenibilidad en el largo plazo va a depender de la aprobación del proyecto de ley del SNIP y de la continuidad que se dé al programa de formación.

## Calificación general de desempeño

Criterio	Puntaje	Descripción
Relevancia	4	Excelente
Efectividad	3	Satisfactorio
Sostenibilidad	4	Excelente

### III. Criterios no centrales

#### 3.1 Desempeño del Banco

El Banco jugó un rol activo en la implementación del Proyecto. Es necesario mencionar que los programas de crédito internacionales en Paraguay deben ser ratificados en las dos Cámaras (Senadores y Diputados) del Congreso Nacional. En la primera presentación este programa al Congreso (octubre 2016) fue rechazado en la Cámara de Senadores. En este sentido el Banco colaboró estrechamente con el Ministerio de Hacienda, particularmente con la Dirección de Política de Endeudamiento (DPE) y con la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), en la preparación de información complementaria. Finalmente, la operación fue aprobada por las dos Cámaras en diciembre del 2016.

Asimismo, el Banco brindó asistencia técnica y financiera para apoyar al país en el cumplimiento de algunas medidas de política, tales como:

- Ley de inversión pública,
- Plan de fortalecimiento de las capacidades de la DSIP,
- Plan de fortalecimiento de los RRHH de los OEE entre otros.

Para ello hubo un equipo de apoyo dispuesto por la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS), que acompañó todo el Programa. También aportó en este sentido un monitoreo permanente y constante y una relación fluida con el MH. Por lo tanto, se califica la actuación del Banco como “satisfactoria”.

#### 3.2 Desempeño del Prestatario

La gestión del Programa quedó dentro del Ministerio de Hacienda, particularmente con la Dirección de Política de Endeudamiento (DPE) y con la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) siendo esta última la encargada de dar cumplimiento a la mayoría de las medidas de política, así como de generar los resultados esperados en el marco de la operación. Una vez se cumplieron las metas, el reporte de las mismas se realizó de manera satisfactoria, como también el cumplimiento del envío de la información para la elaboración del informe de cierre. Por lo tanto, se califica la actuación de la Contraparte como “satisfactoria”.

### IV. Hallazgos y Recomendaciones

En las siguientes secciones se presentan las principales conclusiones alcanzadas como resultado del análisis realizado y se entregan recomendaciones en las dimensiones técnico-sectorial, organizacional y de gestión, y de procesos y de involucrados.

Más, antes de entrar al detalle de conclusiones y recomendaciones en las dimensiones mencionadas, es importante señalar que el principal hallazgo se refiere al plazo en que se completó el PBL. En efecto, este fue muy inferior al programado, menos de un año versus dos años. Ello trajo como consecuencia que los procedimientos diseñados para el seguimiento y evaluación de resultados e impacto resultasen inaplicables o al menos seriamente afectados.

Se concluye pues que para operaciones de este tipo es necesario diseñar una metodología de seguimiento y de evaluación de resultados e impactos que se condiga con el breve plazo en que puede ser completado el PBL. En particular, evaluar impactos en el corto plazo no es posible, ya que se requiere usualmente de

años para los impactos que se manifiesten en toda su magnitud. Por ello las evaluaciones de impacto del PCR deberían llevarse a cabo algunos años después de concluida la operación.

#### Dimensión técnico- sectorial

El diseño del programa se alineó perfectamente con los objetivos de desarrollo del Paraguay. Las medidas de política, los componentes y los productos fueron los adecuados, se alinearon correctamente y se lograron en su totalidad. Se incluyeron medidas legislativas y administrativas, algunas de las cuales, en un estado relativamente avanzado de diseño, e incluso de desarrollo, contribuyendo así a concretar los esfuerzos gubernamentales. Los impactos de dichas reformas se manifestarán principalmente en el mediano y largo plazo, lo cual hace difícil observarlos en el plazo del PBL.

En este sentido, la duración estimada del programa resultó sobreestimada dados los avances existentes en varios de los resultados esperados. No se condicionó la existencia de productos legislativos a su aprobación por el Congreso Nacional, si no que tan solo a su presentación.

El apoyo a acciones de política ya en curso al momento del diseño del PBL facilitó pues su concreción, demostrando así ser una buena práctica. Sin embargo, se recomienda en operaciones futuras excluir de la matriz de resultados productos ya muy avanzados que puedan estar concluidos por el gobierno al inicio del programa, sustituyéndolos por nuevos productos que impliquen un mayor desafío y avance.

Para alcanzar algunos de los resultados esperados, resultó pertinente complementar el apoyo presupuestario con asistencia técnica para desarrollar aspectos en que el conocimiento local podía beneficiarse de experiencias internacionales (fondo de preinversión, APPs y ley de inversión pública). Ello permitió suplir limitaciones locales en cuanto a disponibilidad de personal, tiempo y conocimiento de la contraparte gubernamental, resultando así efectivo aporte a la consecución de los productos comprometidos en la matriz de resultados y por ende a la fluida ejecución del PBL.

Se recomienda en consecuencia considerar este tipo de apoyo en futuras operaciones, especialmente en casos de mayor debilidad institucional, utilizando líneas no reembolsables de financiamiento de cooperación técnica.

Los productos y resultados comprometidos fueron realistas y se alcanzaron con holgura. Sin embargo, el plan de monitoreo no permitió un buen seguimiento de los avances logrados, principalmente debido a la periodicidad semestral de este y al poco tiempo que tomó la ejecución del PBL. Atentó también contra la oportunidad y calidad del seguimiento no haber definido en el diseño con suficiente detalle las responsabilidades en cuanto a recolectar, registrar y procesar la información asociada a productos e indicadores.

Se recomienda para futuras operaciones adecuar mejor la periodicidad de los informes de seguimiento al tiempo esperado de desarrollo del programa. Una periodicidad semestral puede ser adecuada en programas que se espera tomen 3 o 4 años para ser completados, pero en programas de menor duración, de uno o dos años, la periodicidad de los informes de seguimiento debería ser trimestral. Además, se recomienda que las responsabilidades en cuanto al seguimiento sean definidas con mayor claridad, indicando el cargo y, si es posible, incluso el nombre de la o las personas responsables (de preferencia un solo responsable).

En cuanto al diseño de la evaluación de impacto, esta equivocó la definición de la variable objeto de análisis (“a vista”), concepto que corresponde a una objeción a un proyecto ya en ejecución, y no a problemas en el diseño o evaluación de nuevos proyectos, cuya reducción era el impacto que se deseaba medir. Mas allá de dicho problema, la evaluación de impacto no podrá desarrollarse como consecuencia del breve plazo en que fue concluido el programa. En efecto, los impactos no pueden casi nunca ser medidos en el corto plazo, ya que se requiere de algunos años para que los productos de un proyecto o programa se traduzcan en cambios medibles en la o las variables de interés. Este es el caso del presente programa, ya que una mejor formación de funcionarios públicos mejorará la calidad de proyectos o programas que se

presenten al menos un par de años después de concluida la capacitación (dados los ciclos presupuestarios).

Además, cuanto más breve el periodo de ejecución del programa habrá menos capacitados y menos proyectos presentados que hayan sido preparados por estos, por lo que la disponibilidad de datos se ve reducida a un nivel insuficiente para desarrollar la evaluación de impacto.

Se recomienda en consecuencia que, para programas similares donde el plazo previsto para la ejecución del programa sea breve (y más aún la probable duración efectiva), se evalúe la factibilidad de realizar dos evaluaciones de impacto. Una preliminar poco después de concluido el programa sobre alguna variable que permita evaluar si hay avance en el camino al impacto final buscado (variable proxy). Y una segunda evaluación de impacto al cabo de tres o cuatro años de concluido el programa, cuando sea factible medir el impacto final buscado. La primera alimentaría decisiones en el corto y mediano plazo, mientras que la segunda permitiría orientaciones de mediano a largo plazo en las políticas del Banco.

#### Dimensión organizacional y de gestión

La capacidad de gestión de la unidad ejecutora del programa (Ministerio de Hacienda), y al interior de este la Subsecretaría de Economía y su Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), fue clave para el éxito del Programa. No afectó el buen desarrollo del PBL el que no se haya constituido oficialmente el Comité Ejecutivo del Programa (CEP), previsto en el documento de crédito.

La capacidad de gestión y de influencia política de la unidad ejecutora de un programa es clave para el éxito de este, especialmente cuando se incluyen reformas de política o legales entre los resultados esperados. Ello quedó demostrado por la ejecución del programa en un plazo muy inferior al previsto, como consecuencia de la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda.

Se recomienda pues que en operaciones futuras similares se elija como unidad ejecutora un Ministerio u otra institución pública con suficiente poder e influencia (tal como Secretaría de la Presidencia o Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía) para impulsar efectivamente las reformas buscadas. Al interior del ministerio seleccionado es clave contar como contrapartida directa con una unidad ejecutora adecuadamente posicionada, lo cual va a depender más que de la estructura institucional, de la capacidad de liderazgo y relaciones de quién la dirige.

#### Dimensión de procesos e involucrados

La existencia de dos instituciones con responsabilidades sobre el SNIP, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación causó demoras en el proceso de preparación del proyecto de ley del SNIP previo a su envío al legislativo por existir intereses contrapuestos respecto a algunos puntos. Sin embargo, la demora no llegó a afectar el buen desarrollo del programa.

Por otra parte, los proyectos de APP vieron retrasada su concreción por apelaciones legales de proponentes a ciertos aspectos del proceso. Ello no afectó directamente al programa dado que no se estableció como resultados que las licitaciones estuviesen asignadas y menos aún que los proyectos estuviesen en construcción. Pero sí atrasa alcanzar uno de los impactos relevantes esperados: la concreción de proyectos de APP.

Al respecto se recomienda incluir como parte de la preparación de nuevos programas un análisis de actores, identificando aquellos claves para el éxito de la operación, así como, en caso de existir, los principales opositores. Con base en dicho análisis, crear en forma anticipada mecanismos de coordinación y/o planes de contingencia que permitan evitar conflictos o demoras en el logro de los impactos esperados.

#### Dimensiones fiduciarias y de gestión de riesgo

Por ser préstamos de rápido desembolso y de libre disponibilidad, estas dos dimensiones no aplican.

En la siguiente tabla se resumen las principales conclusiones (lecciones aprendidas) que brinda la presente evaluación, así como recomendaciones para futuras operaciones.

**Tabla 3: Conclusiones y recomendaciones**

Conclusiones	Recomendaciones
<b>Dimensión técnica - sectorial</b>	
En cuanto a su diseño (lógica vertical) el programa se alineó con los objetivos de desarrollo del Paraguay. Las medidas de política, los componentes y los productos fueron los adecuados, se alinearon correctamente y se lograron en su totalidad.	Una separación más clara entre el componente que apoya el desarrollo de la pre-inversión y aquel que apunta a mejor gestión, en particular en lo referente a actividades de capacitación, hubiese mejorado la lógica vertical.
	Se recomienda en operaciones futuras excluir de la matriz de resultados productos que puedan estar concluidos por el gobierno al inicio del programa, sustituyéndolos por productos que impliquen un mayor desafío y avance.
	En cuanto a la Matriz de Resultados, se recomienda ser muy específicos en el establecimiento de los medios de verificación, asegurándose de que los datos estarán efectivamente disponibles.
La mayor debilidad del programa residió en el diseño y desarrollo del monitoreo y la evaluación. No se colectó regularmente la información necesaria al no existir claras responsabilidades por esta tarea, falencia que se exacerbó por el término anticipado del PBL. Además, el modelo de evaluación de impacto propuesto erró en la definición de un parámetro fundamental (“a vista”). Por ello, y por falta de datos, fue inaplicable.	Para facilitar el monitoreo de programas futuros, se recomienda mayor claridad en la asignación de responsabilidades para la colecta y registro de los datos requeridos para el cálculo de los indicadores y para la evaluación de impacto.
	Dado que en este tipo de operaciones hay mayor incertidumbre respecto al plazo real de ejecución, se recomienda que el diseño del monitoreo contemple una mayor frecuencia en la recolección de datos (por ejemplo, trimestral).
	En cuanto al modelo para la evaluación de impacto, se recomienda en operaciones futuras verificar en terreno si la información requerida podrá estar disponible, así como la correcta definición de las variables consideradas. Asimismo, estudiar el plazo mínimo requerido para poder medir el impacto ya que por su rápido desembolso y breve plazo para producir el PCR no es posible evaluar impactos
En cuanto a la evaluación de eficiencia, los supuestos en que se basó la atribución de beneficios al PBL se consideran débiles, ya que no era un objetivo del programa la puesta en marcha de proyectos de APP (solo impulsar las etapas previas). Existen otros posibles beneficios no estimados, que podrían haber sido una opción posible de utilizar.	<p>Para la evaluación de eficiencia en futuras operaciones similares se recomienda considerar la posibilidad de estimar los siguientes beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayor rentabilidad de la cartera de proyectos, debido a la selección de proyectos con mayores VPN gracias a los avances en formulación, evaluación y selección de proyectos. Sería necesario para ello necesario recurrir a supuestos, por ejemplo, asumir que la rentabilidad de la cartera aumenta en un 1% (podría sensibilizarse frente a este valor).</li> <li>- Otra alternativa sería estimar el beneficio de rechazar proyectos con VPN negativo, la suma de los cuales en cada año sería el beneficio atribuible al PBL. Se requeriría conocer el VPN de los proyectos rechazados y este beneficio no es sumable al anterior, pues sería parte del beneficio por aumento de la rentabilidad de la cartera.</li> </ul>

Conclusiones	Recomendaciones
En cuanto a aspectos sociales y ambientales, el programa no brindó mayores enseñanzas.	Solo cabe destacar la importancia de que, al incluir propuestas de reformas legales, se avance un paso más poniendo como resultado esperado la aprobación de la o las leyes impulsadas por el PBL a fin de asegurar mayor sostenibilidad.
<b>Dimensión organizacional y de gestión</b>	
La capacidad de gestión de la unidad ejecutora del programa (Ministerio de Hacienda), y al interior de este la Subsecretaría de Economía y su Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), fue clave para el éxito del Programa. No fue problema el que no se haya constituido oficialmente el Comité Ejecutivo del Programa (CEP) previsto en el documento de crédito.	La capacidad de gestión y de influencia de la unidad ejecutora de un programa es clave para el éxito de este, por lo cual se recomienda en operaciones futuras elegir un ministerio con suficiente poder e influencia (en la mayoría de los países el Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía). Al interior del ministerio seleccionado es clave contar como contrapartida directa con una unidad ejecutora adecuadamente posicionada, lo cual va a depender más que de la estructura institucional, de la capacidad de liderazgo y relaciones de quién la dirige.
La falta de una clara asignación de responsabilidad, con un responsable único por todos los aspectos relacionados con la gestión del programa, dificultó el monitoreo y la evaluación de este.	Se recomienda que en futuras operaciones la asignación de responsabilidades en la UE sea acordada al inicio del programa, identificando claramente al responsable de cada tarea, y a quién lo reemplazará en caso de ausencia.
<b>Dimensión de procesos e involucrados</b>	
La existencia de dos instituciones con responsabilidades sobre el SNIP (MH y Ministerio de Planificación) causó demoras en el proceso de preparación del proyecto de ley del SNIP y su envío al legislativo (que no llegaron a repercutir en el desarrollo del PBL) por existir intereses contrapuestos respecto a algunos puntos.	Se recomienda incluir como parte de la preparación de nuevos programas un análisis de actores, identificando aquellos claves para el éxito de la operación, así como, en caso de existir, los principales opositores. Con base en dicho análisis, crear en forma anticipada mecanismos de coordinación que permitan evitar conflictos.
Los proyectos de APP vieron retrasada su concreción por apelaciones legales de proponentes a ciertos aspectos del proceso. Ello no afectó directamente al programa, pero atrasa alcanzar uno de los impactos relevantes esperados (concreción de proyectos de APP).	Esta situación, esperable dados los montos de los contratos en juego, no fue prevista como un riesgo en el diseño del PBL. Al respecto, se insiste en la utilidad de incluir en la preparación de la operación un análisis de involucrados y riesgos, el cual podría haber servido para detectar esta posibilidad y considerarla, al menos en la evaluación económica.
Atentó contra la oportunidad y calidad del seguimiento no haber definido en el diseño con mayor claridad las responsabilidades en cuanto a recolectar, registrar y procesar la información asociada a productos e indicadores. En todos los casos se señaló como responsable "Equipo de Proyecto", Pero no se especificó si se refería al equipo en la DSIP o en el BID o a un grupo conjunto.	Cuando no se define con claridad un responsable es lo mismo que no hubiese ninguno, lo cual quedó demostrado por la tardanza y dificultad para contar con los datos necesarios para la preparación de este PCR. Aun corriendo el riesgo de reasignación de responsabilidad en el MEF, el o la responsable de hacer seguimiento debió haber sido designado con nombre y apellido, o al menos hacer referencia a su cargo o posición en la institución.