

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo Fortalecimiento institucional del Ministerio de Obras Públicas de Paraguay
▪ Número de CT:	PR-T1317
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Sosa Sartori, Martin Daniel (INE/TSP) Líder del Equipo; Caldo, Alejandra Anahi (INE/TSP) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Aiello, Roberto Gabriel (INE/ENE); Ana Vargas Frutos (INE/TSP); Aquino Aguirre, Ruth Natalia (CSC/CPR); Benitez Gonzalez, Juan Pablo (INE/TSP); Cabrera, Ruth Alicia (CSC/CPR); Garcia De Brigard, Maria Lucia (INE/TSP); Gonzalez, Jorge Luis (VPC/FMP); Manjarres, Jose Francisco (INE/WSA); Maya Iglesias, Viviana Mariela (LEG/SGO); Rodriguez Gonzalez, Roberto Eduardo (INE/TSP); Seigneur, Jorge Maria (VPC/FMP); Silva Casseb, Marcia Maria (CSD/HUD); Sosa, Victor Anibal (CSC/CPR); Valverde Masis, Susana (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	26 Feb 2021
▪ Beneficiario:	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto de 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas de consultoría
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CPR-Representación Paraguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	SI ¹
▪ CT incluida en CPD (s/n):	NO
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1. **Objetivo.** El objetivo de esta CT es contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en la planificación, contratación, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura financiados por el Banco, que permita optimizar los recursos y lograr un razonable

¹ La CT no está incluida expresamente en la Estrategia del Banco con el País (EBP), sin embargo, es consistente con la necesidad de fortalecimiento institucional expresada en el área estratégica (i) gestión pública e instituciones de la EBP 2019-2023 de Paraguay.

balance de costo, alcance, cronograma y calidad de las obras por medio de la incorporación de tecnología en un marco de fomento de la integridad y transparencia.

- 2.2. **Justificación.** La debilidad y fragmentación institucional constituye uno de los problemas más generalizados en los países de América Latina y el Caribe (ALC). En promedio, el desempeño de la región en este ámbito se encuentra por debajo del de los países asiáticos y del norte de África y tan solo por encima del de los países de África subsahariana (Marco Sectorial de Transporte, BID, 2020). Estas deficiencias repercuten en la priorización y asignación efectiva de recursos, el establecimiento de marcos normativos adecuados, la capacidad de catalizar la participación del sector privado, la transparencia, integridad, planificación, ejecución y gestión de las inversiones y acciones de política en el sector. Estudios recientes demuestran la relación entre la debilidad institucional y la baja calidad de la infraestructura en ALC señalando que, si la capacidad institucional mejorara, la dotación de infraestructura podría duplicarse utilizando tan solo los recursos de inversión con los que se cuenta actualmente (Marco Sectorial de Transporte, BID, 2020). Adicionalmente, la corrupción genera altos costos socioeconómicos (Engel et al., 2018).
- 2.3. Las instituciones de la región enfrentan alta rotación de personal; inadecuada dotación de recursos presupuestarios y de capital humano y tecnológico; brechas de género en el mercado laboral del sector; fragmentación en la toma de decisiones; y excesiva burocratización de procesos.
- 2.4. En general, urge reforzar las capacidades de planificación, priorización, evaluación y reinversión de proyectos de infraestructura. Los procesos licitatorios de supervisión de obras y la administración de contratos deben estar guiados por políticas y prácticas que fomenten la competencia, aseguren la transparencia y reduzcan los riesgos de fluctuaciones en el valor de los contratos (el doble en ALC frente al promedio mundial [Flyvbjerg, 2014]) y de extensión de plazos en la ejecución. Esto es clave para revertir las ineficiencias en la inversión pública, que alcanza el 0,65% del Producto Interno Bruto (PIB) regional (Marco Sectorial de Transporte, BID, 2020).
- 2.5. El MOPC es el responsable de gran parte de la cartera del Banco en Paraguay: 14 proyectos a cargo de Transporte (TSP), Agua y Saneamiento (WSA) y Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD) son ejecutados por esta entidad con una cartera que asciende a USD1.031.000.000, de los cuales quedan pendiente de desembolsos el 48% de los recursos. Sin embargo, dichos proyectos han presentado desafíos en cuanto a los tiempos de ejecución, sobrecostos y la mayoría tienen riesgos ambientales y sociales importantes.
- 2.6. Desde inicios de 2020, con el surgimiento de la pandemia del COVID-19, el mundo se ha enfrentado a un riesgo sin precedentes y a impactos globales en la economía, salud y la forma de trabajar. Los diferentes agentes económicos y las entidades públicas se han visto obligadas a recurrir a su creatividad ya sea para la sobrevivencia de los negocios o para la continuidad de la prestación de los servicios públicos. Adicionalmente, dentro del sector de infraestructura, la pandemia ha expuesto, por un lado, la necesidad de fortalecer las capacidades digitales que permitan el trabajo remoto tanto para la gestión administrativa como el monitoreo y seguimiento de contratos de obra y, por otro lado, la necesidad de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- 2.7. Toda la dinámica de cambios ocurridos en el marco de la transformación digital y de la pandemia, generan una gran presión a las entidades públicas para incorporar la tecnología e innovación y convertirse en facilitadores para las actividades económicas

de otros *stakeholders* y ser generadores de información que contribuya al dinamismo de importantes actores económicos. Por ende, el MOPC puede capitalizar y mejorar su ejecución con la incorporación de herramientas digitales en sus procesos de gestión mejorando así sus servicios, haciendo mejor uso de sus recursos en un marco de integridad y transparencia en la gestión.

- 2.8. Al igual que muchos otros países de la región, Paraguay ha experimentado cambios estructurales en la manera en la que ejecuta sus obras públicas financiadas con recursos de la banca multilateral, con diferentes resultados e impactos. En el caso del MOPC, se han realizado múltiples reformas en los últimos años que deben ser afianzadas con la definición de una nueva estructura organizacional, roles y procedimientos sustentados en una infraestructura digital eficiente.
- 2.9. A partir de 2017, el MOPC implementó un nuevo esquema de gobernanza para la gestión de todas las operaciones de préstamo del MOPC con financiamiento del Banco, extrayendo la ejecución de estas, de las respectivas direcciones del ministerio, y centralizándolas en la Unidad Ejecutora de Proyectos del BID (UEP-BID).
- 2.10. La gestión de los proyectos que fue encomendada a la UEP-BID supuso mejoras vinculadas a la mayor flexibilidad para gestionar el personal y los recursos, conforme a los niveles de actividad de los proyectos. Esta medida permitió un seguimiento cercano de la ejecución física y financiera de los programas y una mejora en los ritmos de desembolso. Posteriormente, en noviembre de 2019, mediante la resolución 3056 del MOPC, se suprime la gerencia de proyectos de caminos vecinales de la UEP-BID y se afecta nuevamente los proyectos de caminos vecinales en ejecución a la Dirección de Caminos Vecinales (DCV) del MOPC.
- 2.11. Para apoyar en la transición tecnológica institucional, el BID con recursos de CT (PR-T1252 y PR-T1290) viene destinando recursos para fortalecer el Sistema de Información de Certificación de Obras vía Electrónica (SICOE) -que permite el registro digital de la documentación de los avances en obras y efectiviza la centralización de procesos que antes estaban dispersos- y la estandarización de la nomenclatura de los ítems de obras viales para una mejor gestión de datos. Esto ha sido un primer paso en la transformación institucional, sin embargo, aún quedan reformas y modernizaciones por ser realizadas en las etapas iniciales de los proyectos (diseños y licitaciones), aspectos de seguimiento socioambiental, supervisión, y de transparencia (datos abiertos). Adicionalmente, se requieren recursos adicionales para afianzar estas reformas dentro del marco institucional y fortalecer a los equipos con habilidades y capacidades técnicas.
- 2.12. **Alineación.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de Productividad e Innovación ya que promueve a la modernización y transición tecnológica dentro del sector infraestructura, hacia tecnologías emergentes para una mejor gestión de los proyectos ejecutados por el MOPC. La CT también se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, ya que proporcionará capacitaciones al organismo ejecutor para una mejor gestión de proyectos; e (ii) Igualdad de género y diversidad ya que promoverá la implementación de reformas de la institución que aseguren mayores oportunidades profesionales para mujeres.
- 2.13. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-12), impulsando la transformación tecnológica del sector mediante la digitalización de procesos para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Por último, esta CT se

alineada con los objetivos y resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (INF) (GN-2819-1) y el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (CRF, GN-2727-12), al apoyar el fortalecimiento de la innovación tecnológica, con el propósito de impulsar la calidad institucional y la capacidad de implementación.

- 2.14. Adicionalmente, la CT se alinea con la Estrategia del Grupo BID con el País 2019-2023. Específicamente, con el título 3: áreas estratégicas las cuales incluyen (i) Gestión Pública e instituciones, e (iii) Infraestructura productiva y resiliente.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1. Las actividades de la CT estarán organizadas en tres componentes:
- 3.2. **Componente 1: Modernización jurídica y de gestión institucional.** Este componente se enfocará en hacer una revisión del marco jurídico institucional, de la estructura organizacional y de los procesos críticos vinculados a la gestión de los proyectos sujetos a financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y una propuesta de mejora.
- 3.3. **Componente 2: Transformación de gestión digital y transparencia.** Este componente se enfocará en el desarrollo de herramientas y mecanismos institucionales que permitan generar datos e indicadores para el monitoreo constante y permanente de los contratos tanto por el MOPC y el BID como por la ciudadanía a partir de un portal de datos abiertos. También financiará la ampliación y perfeccionamiento de un sistema que incorpora el proceso de licitación, evaluación de ofertas, adjudicación, contratación y administración de contratos de obras y supervisión.
- 3.4. **Componente 3: Fortalecimiento técnico del personal.** Este componente se enfocará en fortalecer capacidades de los equipos de la unidad ejecutora de carácter técnico, fiduciario, socio ambiental, de gestión de proyectos con énfasis en el análisis de riesgos gerencial y digital y aquellos vinculados al ciclo de proyectos.
- 3.5. **Monto y fuente.** El costo total de la CT es de US\$350,000 que serán financiados por el BID por medio del Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura (INF). Todos los costos relacionados con la ejecución están incluidos en el presupuesto indicativo.

Presupuesto indicativo (US\$)

Componentes	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo (INF)	Financiamiento Total
Componente 1: Modernización jurídica y de gestión institucional	Diagnóstico del marco jurídico y estructura institucional y propuesta de nuevo marco normativo, manuales de procedimientos y estructura institucional	150.000	150.000
Componente 2: Transformación de gestión digital y transparencia	Desarrollo de herramientas digitales para generación de datos que sirvan para el monitoreo y evaluación de proyectos y definición de indicadores	95.000	95.000
	Desarrollo de herramientas de estandarización de datos y	25.000	25.000

Componentes	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo (INF)	Financiamiento Total
	publicación de datos abiertos de proyectos del MOPC		
	Ampliación de funcionalidades del sistema de gestión de proyectos que incorpora todas las etapas de los proyectos	30.000	30.000
Componente 3: Fortalecimiento técnico del personal	Capacitaciones al personal del MOPC para mejorar la ejecución y gestión de los proyectos en sus distintas etapas	50.000	50.000
Total		350.000	350.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 El BID será el organismo ejecutor de la presente operación de CT, a través de la División de Transporte en Paraguay (TSP/CPR), y por lo tanto estará a cargo de los procesos de contratación de consultores, revisión de informes y de las actividades de seguimiento y evaluación. La ejecución por parte del BID de la presente CT se alinea con lo establecido en el Anexo II del documento Procedimientos para el Procesamiento de Cooperaciones Técnicas y Asuntos Conexos (OP-619-4).
- 4.2 La ejecución por parte del BID se justifica en su experiencia en: (i) fortalecimiento institucional en el sector transporte e infraestructura; (ii) la innovación y gestión de la información, incluyendo apoyo a las instituciones del sector en la utilización de nuevas fuentes de información, área en el cual el Banco posee conocimientos especializados; y (iii) intercambio de experiencias y buenas prácticas internacionales.
- 4.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales y de firmas de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes en el Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y (ii) GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) para servicios de firmas consultoras. No se contempla la adquisición de bienes ni la contratación de servicios distintos de consultoría.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 Se identifican como riesgos principales:
- 5.2 **Riesgo de continuidad.** Se identifica el riesgo de continuidad dado que los procesos de fortalecimiento institucional deben tener una continuidad y largo soporte; sin embargo, en la administración pública siempre es un riesgo que las prioridades cambien con los cambios de autoridades, para mitigar este riesgo el equipo de proyecto mantendrá un diálogo permanente con las autoridades.
- 5.3 **Sostenibilidad.** Adicionalmente, se tiene el riesgo de sostenibilidad del uso permanente de las herramientas digitales una vez concluido el plazo de ejecución de la CT. Para mitigar este riesgo, se planea que las herramientas o productos específicos a generarse por la CT tengan un componente de capacitación y fortalecimiento del equipo técnico de la institución en el uso de las herramientas y asegurar el uso de ellas por el mayor número posible de actores institucionales. Adicionalmente, se priorizarán la utilización de herramientas de código abierto y de

software de licencia abierta que no requieran inversiones para ser actualizadas o utilizadas.

- 5.4 **Riesgo de falta de complementariedad de acciones.** Esta CT tiene alcance bien definido y recursos limitados; sin embargo, para que el impacto del esfuerzo institucional sea mayor es importante que el MOPC, con otros recursos implemente acciones complementarias. Para mitigar este riesgo el equipo de proyecto mantendrá un diálogo técnico permanente y asesorará para que se puedan impulsar otras acciones, incluso en el marco de nuevas operaciones de préstamos, que coadyuven al apoyo brindado por el BID.
- 5.5 **Retrasos en la ejecución por las condiciones sanitarias actuales.** Dada las condiciones sanitarias impuestas por el COVID-19, se identifica el riesgo de retrasos durante la ejecución de las consultorías. Por ende, se priorizarán las reuniones de trabajo de forma virtual y se evitarán la realización de viajes de modo a reducir exposición y asegurar la continuidad de los trabajos.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 La presente CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales, dado que se refiere a la contratación de servicios de consultoría para generar conocimiento sobre la tecnología en el sector de transporte y la movilidad urbana. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la naturaleza y objetivos de la CT, así como sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, esta CT se clasifica como categoría “C” de acuerdo a los filtros ambientales (Ver [Formulario de Análisis de Salvaguardas](#) y [Filtro de Políticas de Salvaguardias](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PR-T1317](#)

[Matriz de Resultados - PR-T1317](#)

[Términos de Referencia - PR-T1317](#)

[Plan de Adquisiciones - PR-T1317](#)