

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Modernización de la Gestión Pública - PBL Programático		
Número del Proyecto:	PR-L1043		
Equipo de Proyecto:	Xavier Comas (ICF/ICS), Jefe de División; Carlos Pimenta (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Pablo Molina (CSC/CSC); Gonzalo Afcha y Valeria Wedolowski (ICF/ICS)		
Prestatario:	República del Paraguay		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda (MH)		
Plan de Financiamiento	BID (CO):	US\$46.100.000	
	BID (FOE):	US\$3.900.000	
	Contrapartida Local:	-	
	Total:	US\$50.000.000	
Ejecución y desembolso:	18 meses		
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A		
	Clasificación: No requiere, de acuerdo a Directiva B-13 del ESR		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **Antecedentes.** El Ministerio de Hacienda (MH) de Paraguay solicitó apoyo del Banco para iniciar el diseño e implantación de un conjunto de reformas de política encaminadas a mejorar la gestión del gasto público, como una actividad prioritaria para hacer frente a posibles efectos de la crisis financiera internacional. La presente operación de préstamo es la primera de una **serie programática de apoyo a reformas de política**, conformada por tres operaciones de préstamo de US\$50 millones cada una.
- 2.2 **Aspectos Macroeconómicos.** La implementación de reformas de política requieren la vigencia de un marco macroeconómico estable y compatible con los objetivos del Programa. Los montos propuestos son consistentes con las previsiones del MH en cuanto a las necesidades de recursos externos para el 2009 y el 2010. Si bien el Paraguay tuvo una cuenta corriente positiva del 2004 al 2007, actualmente las condiciones empiezan a deteriorarse con la reducción de las exportaciones y como resultado se estima un déficit en cuenta corriente para el 2008, con tendencia a declinar todavía más en el 2009. Adicionalmente, ya viene ocurriendo una reducción en la recaudación tributaria que podría intensificarse y poner en riesgo el equilibrio fiscal.
- 2.3 **Principales desafíos en el área de intervención del Programa.** En los últimos años se han constatado esfuerzos significativos en Paraguay orientados a una mayor disciplina fiscal por parte de la Administración Central, con diversas acciones de modernización de la gestión del gasto público, tales como algunas mejoras técnicas en el proceso presupuestario dentro de las áreas de planificación financiera y de gestión de caja; así como en la contabilidad presupuestaria, con la introducción de una etapa de compromiso; y otros avances con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y en el área de Compras y Contrataciones Públicas. Aunque los avances han sido significativos, todavía persisten temas pendientes para aumentar la eficiencia y efectividad en la gestión del gasto público, tales como los principales desafíos identificados en el IFA (*Integrated Fiduciary Assessment*), como el logro de mejoras en

eficiencia del proceso presupuestario, transparencia fiscal y efectividad en el control. El rasgo común de estos desafíos está vinculado con la limitada capacidad institucional, lo que refuerza la necesidad de modernizar paulatina y consistentemente los diferentes procesos y sistemas de gestión del gasto público. A continuación se mencionan los **principales problemas** que el presente Programa se propone a enfrentar:

- 2.4 Coordinación y Eficiencia de Políticas Públicas: (i) Excesiva fragmentación institucional y proliferación de Secretarías y otras Unidades Organizativas creadas por Decreto que dificultan los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; (ii) baja definición conceptual y normativa de cómo deben organizarse las estructuras de la Administración Pública; (iii) vacíos institucionales en áreas específicas de la actuación gubernamental; e (iv) insuficientes mecanismos de análisis, integración y control en la planeación, presupuestación y evaluación del gasto público.
- 2.5 Sistemas de Gestión del Gasto Público: (i) Insuficiente control de tesorería y caja en la ejecución agregada de los recursos públicos; (ii) pocos puestos llenados por funcionarios de planta en las unidades ejecutoras de programas, generando alta rotación de sus integrantes, baja apropiación y limitada capacidad en la ejecución de los proyectos, lo que impacta el nivel de la inversión pública en el país; (iii) baja cobertura del SIAF y escasez de información financiera consolidada para la toma de decisiones; (iv) proceso presupuestario con bajo control de resultados y escasos mecanismos de programación plurianual; (v) insuficiente responsabilización en transferencias del Gobierno Central; y (vii) sistema de contrataciones públicas poco integrado con políticas de desarrollo.
- 2.6 Sistema de Inversión Pública: (i) Escasa planificación y cobertura en el seguimiento de proyectos de inversión pública, lo que resulta en la baja ejecución de los programas; (ii) insuficiente capacidad de gerenciamiento de los proyectos de inversión y poca integración entre las etapas de preinversión, diseño, ejecución y evaluación; y (iii) excesiva fragmentación sectorial en los roles y las normas para la promoción, gestión y articulación de la inversión pública asociada con el Sector Privado e insuficientes capacidades de análisis y seguimiento económico de estos proyectos.
- 2.7 Administración de Recursos Humanos del Sector Público: (i) Manejo del empleo público excesivamente rígido con pocos incentivos para atraer y retener personal calificado; (ii) deficiente administración en el pago de sueldos y poca integración en el manejo de la masa salarial; y (iii) excesiva proliferación de regímenes de pensiones y jubilaciones del funcionariado público, con información poco integrada y no totalmente actualizada.
- 2.8 **Objetivo y Estrategia del Programa.** El objetivo general del Programa es mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión del gasto público; contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de análisis y monitoreo presupuestal y de gestión administrativa. La modalidad programática se justifica debido a que el Programa combina acciones de corto plazo que serán reforzadas por otras de mediano y largo plazo, aprovechando y consolidando los avances realizados en el área de la administración del gasto público iniciados con el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal I y II (PROFOMAF I y II, préstamos 1253/OC-PR y 2014/BL-PR respectivamente) y el Programa de Preinversión (1143/OC-PR). Las acciones del Programa complementarán algunas reformas de política

apoyadas por otros organismos multilaterales y bilaterales y serán parte del plan de mitigación de los impactos de la crisis financiera internacional, en preparación por el MH y que se tiene previsto enviar al Congreso en los próximos meses.

- 2.9 **La Estrategia del Banco con Paraguay** para el 2004-2008 se concentra en: (i) fortalecer la gobernabilidad; (ii) crear las bases para el crecimiento sustentable; y (iii) reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Este Programa apoya el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública. Asimismo, una nueva Estrategia de País se encuentra en preparación y se tiene previsto incluir la modernización de la gestión del gasto público como una de las prioridades.
- 2.10 **Coordinación con otras operaciones del Banco.** El Banco viene apoyando a Paraguay con varias operaciones de préstamos de inversión en el área de gestión del gasto público, tales como el PROFOMAF I, que culminó exitosamente en el 2008; el PROFOMAF II, aprobado en el 2008 e iniciada la ejecución en el 2009 con una FAPEP; el Programa de Preinversión actualmente en ejecución; y el Programa de Profesionalización del Servicio Civil (1776/OC-PR), en ejecución desde el 2008 con una FAPEP.
- 2.11 **Lecciones aprendidas en programáticos del Banco.** Para la implantación de reformas de política, además del diseño y aprobación de las normas y acuerdos correspondientes, también es fundamental apoyar al Gobierno en la formulación de planes y en la implantación y operativización de las reformas asociadas con el desarrollo institucional, revisión de procesos, metodologías, guías, y sistemas de información y capacitación. Adicionalmente, es importante apoyar al Gobierno tanto en el desarrollo y estructuración de conocimientos como en la construcción de consensos, acompañando activamente al país en su esfuerzo técnico y político para formular e implantar las políticas de reforma.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño del Programa, el equipo de proyecto está tomando en consideración, entre otras, las recomendaciones y lecciones aprendidas de los siguientes estudios: (i) Evaluación de la Gobernabilidad Democrática (ICF/ICS, Diciembre 2008, Capítulo Gestión Pública); (ii) Informes de la preparación y ejecución del PROFOMAF I y II; (iii) IFA; (iv) Sexta Revisión Final del *Stand-By Arrangement* (Fondo Monetario Internacional, FMI, Agosto 2008).
- 3.2 Durante la preparación de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) se realizará un análisis de las alternativas de políticas más viables y adecuadas para cada caso, para la definición final de la Matriz de Compromisos para el desembolso del tramo único y los *triggers* para el 2010. El Programa fue preliminarmente estructurado en los siguientes cinco componentes:
- 3.3 **Componente I. Estabilidad Macroeconómica.** Objetivo: Mantener un marco estable de política macroeconómica, consistente con los objetivos del Programa y los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial. Entre las políticas para promover la estabilidad macroeconómica se espera que el MH entregue un Plan de Acción Anti-Crisis. En el momento el Banco está preparando un Informe de Evaluación Macroeconómica Independiente para el Paraguay, que se prevé presentar en plazos

compatibles con los de la preparación de la presente operación. Adicionalmente, en los últimos años el Paraguay ha cumplido con los acuerdos con el FMI, incluyendo la última revisión, en agosto de 2008, de un *Stand-By Arrangement*.

- 3.4 **Componente II. Coordinación y Eficiencia de Políticas Públicas.** Objetivo: Reducir superposiciones organizativas y promover una mayor integración y eficiencia en la formulación y ejecución de políticas públicas asociadas con el gasto público en las principales categorías del gasto, principalmente el sector social. Entre las diversas alternativas de política se tiene previsto considerar durante la preparación del POD: (i) plan de acción de Reforma Organizacional, incluyendo diagnósticos y propuestas para la revisión y racionalización de algunas estructuras de la Administración Pública creadas por Decreto del Poder Ejecutivo; (ii) establecimiento de una tipología organizativa institucional con niveles distintos de flexibilidad en la gestión; (iii) creación e implantación de mecanismos de fortalecimiento e integración de la planeación, presupuestación y evaluación del gasto social, tales como simulaciones y estudios de impacto coordinados por la Unidad de Economía Social del MH; y (v) plan de acción para mejorar y certificar procedimientos y sistemas de control de las transferencias de renta condicionadas, incluyendo mejoras en las herramientas de evaluación y control del gasto social con la sociedad civil.
- 3.5 **Componente III. Sistemas de Gestión del Gasto Público.** Objetivo: Promover una mayor integración, control y transparencia de la información en los sistemas transversales que apoyan el gasto público, tales como el SIAF, Tesorería, Presupuesto y Compras y Contrataciones; promoviendo la mejora en sus niveles de desarrollo, de cobertura y de acceso y seguridad de la información. Entre las diversas alternativas de política se tiene previsto considerar: (i) modernización de la Dirección General del Tesoro Público e implantación de la Cuenta Única del Tesoro; (ii) elaboración de propuesta de revisión de la Ley de Administración Financiera N°1535 de 1999, incorporando las recomendaciones de normas contables internacionales; (iii) plan de seguimiento de la implantación del Decreto 12.255 de mayo de 2008 con el cálculo de la línea de base y un mecanismo de monitoreo de cuantos puestos fueron llenados por funcionarios de planta en las Unidades Ejecutoras de programas; (iv) plan de acción para la consolidación del SIAF Nacional, incluyendo una estrategia de extensión a los Municipios y Gobernaciones; (v) plan de acción para implantar un Presupuesto basado en Resultados y Plurianual, incluyendo propuestas de revisión del manual del clasificador presupuestario y de mecanismos de formulación y ejecución del Presupuesto incluidos en el Decreto de Lineamientos Presupuestarios para el 2010; (vi) desarrollo de un sistema de incentivos para el uso eficiente y *accountable* de las transferencias del Gobierno Central a las Gobernaciones, Municipios y ONGs; y (vii) modernización del sistema de Compras Públicas con la certificación ISO 9001:2001 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la estandarización de pliegos, la promoción de la participación de las PYMES, y la operación del Sistema de Subasta Inversa y Catálogos.
- 3.6 **Componente IV. Sistema de Inversión Pública.** Objetivo: Ampliar y mejorar la cantidad, calidad y la eficiencia de la inversión pública, integrando las etapas del ciclo de proyecto (planificación, preinversión, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación), y promoviendo la movilización de recursos del sector privado. Entre las diversas alternativas de política se tiene previsto considerar: (i) definición de los roles y

responsabilidades en el sistema de programación, presupuestación y ejecución de la inversión pública en un Decreto que establece el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (ii) fortalecimiento de las etapas de preinversión y de seguimiento en la implementación de proyectos de inversión pública y vínculo con el SIAF; y (iii) elaboración de normas para la promoción, gestión y articulación de la inversión pública asociada con el Sector Privado, con una propuesta de marco regulatorio de Asociaciones Público-Privadas y un plan de fortalecimiento de las capacidades de análisis de distribución de riesgos, y de cálculo y monitoreo de pasivos ciertos y contingentes relacionados con estos proyectos.

- 3.7 **Componente V. Administración de Recursos Humanos del Gobierno Central.**
Objetivo: Promover la eficiencia en la gestión de servidores públicos y la profesionalización del servicio civil. Entre las alternativas de política se tiene previsto considerar: (i) definición de una estrategia para destrabar rigideces legales existentes en el manejo del empleo público, incluyendo un sistema de incentivos para atraer y retener a los recursos más calificados en áreas gerenciales y el establecimiento de carreras transversales de gestión, incluyendo el establecimiento de normas que regulan reclutamiento, promociones y remuneraciones; (ii) promoción de mejoras en políticas y sistemas de gestión de recursos humanos, incluyendo la extensión del SINARH (Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos) y un mayor control sobre el manejo de la masa salarial y de la doble remuneración; y (iii) modernización de los sistemas de pensiones y jubilaciones del funcionariado público, considerando mejoras en la eficiencia y transparencia y un análisis de la equidad de los regímenes existentes.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 Dada la naturaleza del Programa, que involucra actividades de fortalecimiento institucional, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. De acuerdo con la Directiva B-13, y en base a los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, no se requiere clasificación para esta operación.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Este Programa está siendo coordinado con otras organizaciones internacionales para evitar superposiciones y asegurar la complementariedad de las acciones, tales como el **Banco Mundial**, que viene preparando un Préstamo Programático de Desarrollo de Políticas (primer operación de la serie programática por US\$100 millones, previsto aprobarse en mayo, 2009); y la **CAF** (Corporación Andina de Fomento) y la **JICA** (*Japan International Cooperation Agency*) que también recibieron del MH solicitudes de aportes adicionales de recursos de libre disponibilidad.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se propone una misión de orientación a principios de marzo; de análisis en abril y de negociación en junio. Se prevé la distribución del POD en mayo, y la aprobación de la operación para junio del 2009. El total de recursos administrativos necesarios es de US\$90.200 (consultorías US\$23.000, misiones US\$67.200. El personal requerido será 1,3 FTEs (detalle en Anexo V).

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

PR-L1043

ANEXO II – SAFEGUARD POLICY FILTER

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Reform/Modernization of the State
	Project Type	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Country	Paraguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Carlos Pimenta
	Project Title	Programa de Modernizacion de la Gestion Publica
	Project Number	PR-L1043
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2009-02-09
	Assessment Number	2009-02091314-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Project Type	Policy Based Loan (PBL)	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for inves	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR. <i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	
	Additional Comments		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title	
	Date	2009-02-09

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

PR-L1043

ANEXO III – ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL

- 1.1. Las reformas de política apoyadas por esta operación no tendrán efectos ambientales o sociales negativos. Por el contrario, se espera que el Programa tenga efectos positivos económicos y sociales al apoyar el Plan Anti-Crisis del Gobierno, incrementando los recursos disponibles en el presupuesto general de la nación, y promoviendo, asimismo la mejora de la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión del gasto público.
- 1.2 De acuerdo con la *Environmental and Safeguard Compliance Policy* (OP-703, B.13), y en base a los resultados del *Safeguards Policy Filter Report*, no se requiere clasificación para esta operación.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

PR-L1043

ANEXO IV – ÍNDICE DE TRABAJO PROPUESTO Y COMPLETADO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
1. Preparación PP y programación de los trabajos necesarios	Misión de Originación (fue realizada una misión especial de originación de ICS del 26 al 30 de enero del 2009 que aprovechó para tratar temas del PBL)	ENERO, 2009 (realizada)	Informe de Misión y Ayuda Memoria de Misión de Originación
	Preparación PP, Análisis de Riesgo preliminar y distribución a ERM	FEBRERO, 2009	
	Aprobación PP	FEBRERO, 2009	
2. Definición de contrataciones de consultorías	Preparar los TdR para contratar consultorías de apoyo con recursos administrativos y de la FAPEP del PROFOMAF II. Preferentemente contratar todos antes del final del mes.	FEBRERO, 2009	Programación de Estudios y Consultorías
3. Misión de Orientación	Programada para la semana del 9 de Marzo del 2009; debe empezar ya con un borrador de POD y de Matriz de Compromisos para el Desembolso preparados, y recolectar la información faltante, principalmente sobre indicadores de resultados y líneas de base.	MARZO, 2009	
4. Análisis para monitorear los resultados	Preparación de la Matriz de Resultados, definición de la línea de base y propuesta de sistema de seguimiento y evaluación.	ABRIL, 2009	
5. Misión de Análisis	Revisar y finalizar el POD con la contraparte.	ABRIL, 2009	
6. Distribución del POD a QRR	Con el apoyo mencionado anteriormente y la misión de Orientación y la de análisis se espera poder detallar los componentes y compromisos, finalizar el POD y distribuirlo a QRR.	MAYO, 2009	
7. OPC	Envío del POD al Comité de Políticas Operativas (OPC)	MAYO, 2009	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
8. Negociación y envío al Directorio	Se evaluará la posibilidad de negociar por videoconferencia o realizar una misión de negociación.	JUNIO, 2009	
9. Otros temas importantes como donantes, sostenibilidad, temas de país y de sector	<p>Se procurará en todo momento mantener la coordinación con otros donantes que participarán del soporte financiero de libre disponibilidad que es parte del Plan de Mitigación de los Impactos de la Crisis Financiera Internacional en Paraguay, principalmente con el Banco Mundial y eventualmente con la CAF y la JICA.</p> <p>Asimismo, se mantendrá una estrecha coordinación con VPC para la preparación del Independent Macroeconomic Assessment.</p>	ENERO A JUNIO, 2009	