



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Pre inversión
País:	Paraguay
Sector/Subsector:	Modernización del Estado/Modernización y Administración
Equipo de Proyecto Original:	José Marcus Menezes (RE1/FI1), Jefe del equipo; Liliana Basile (VPS/VPS); Marcelo Averbug (RE1/OD1); Eduardo Feliciángeli (COF/CPR); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPR); Mónica Núñez, Secretaria (RE1/FI1); Noel Teodoro Clemente (FMP/CAR); Mariano Perales R. (FMP/CPR); Alberto M. De Egea Pérez (FMP/CPR); Raúl Enrique Lozano (FMP/CPR); Roberto Andres Cambor (FMM/CPR); Joaquín J. Domínguez (CMF/CHA); y Eduardo Caro, Consultor.
Número de Proyecto:	PR0093
Número de Préstamo:	1143/OC-PR
Fecha del QRR:	1 de octubre de 2013
Fecha de Aprobación Final del PCR:	11 de noviembre de 2013
Equipo Actual del PCR: Roberto Cambor (FMM/CPR); Jefe de Equipo de Proyecto; Dianela Avila (IFD/FMM); y Mario Loterszpil, Consultor.	

ÍNDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	I
II.	EL PROYECTO	2
	A..Contexto del proyecto	2
	B..Descripción del proyecto	3
	1. Objetivos del desarrollo	3
	2. Componentes	3
	C. Revisión de la calidad del diseño	4
III.	RESULTADOS	4
	A..Efectos directos.....	4
	B..Externalidades	5
	C. Productos	6
	A..Costos del proyecto	8
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	8
	A..Análisis de los factores críticos	8
	B..Desempeño del prestatario/agencia ejecutora	9
	C. Desempeño del Banco	10
V.	SOSTENIBILIDAD	10
	A..Análisis de factores críticos	10
	B..Riesgos potenciales.....	11
	C. Capacidad institucional	11
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	12
	A..Seguimiento futuro y evaluación Ex Post	13
	B..Lecciones aprendidas	13

ANEXOS

Anexo I	<u>Acta de Taller de Cierre</u>
Anexo II	<u>Evaluación del prestatario</u>

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ANNP	Administración Nacional de Navegación y Puertos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	Banco de Proyectos
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DSIP	Dirección del Sistema de Inversión Pública
INC	Instituto Nacional de Cemento
MH	Ministerio de Hacienda de Paraguay
MOCP	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay
PETROPAR	Petróleos del Paraguay
PIDEP	Plan Integral de Desarrollo Postal
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENACSA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIMEG	Sistema de Monitoreo y Evaluación de Gestión
SIPP	Sistema de Programación Presupuestaria
SISPLAN	Sistema de Planificación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPO	Sistema de Programación de Operaciones
STP	Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay
UCIP	Unidad Central de Inversión Pública

I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)				
NO. PROYECTO: PR0093 Prestatario: República de Paraguay Agencia ejecutora (AE): Secretaría Técnica de Planificación – Ministerio de Hacienda Prestamos(s): 1143/OC-PR Sector: Mercados Financieros/ Instrumento de préstamo: Inversión		TITULO: Programa de Preinversión Fecha aprobación Directorio: 18 de Noviembre de 1998 Fecha efectividad contrato préstamo: 25 de Octubre de 2000 Fecha elegibilidad primer desembolso: 05 de Junio de 2001 Meses en ejecución desde aprobación: 168 Desde efectividad del contrato: 156 Periodos de desembolso Fecha original desembolso final: 25 de Octubre de 2004 Fecha actual desembolso final: 30 de Noviembre de 2012 Extensión acumulativa (meses): 97 Extensión especial (meses): 0 Monto préstamo(s) * Monto original: 5.000.000 * Monto actual: 5.000.000		
Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): No Clasificación ambiental: A, B, o C		* Pari Passu (si aplica): 1.000.000		
		Desembolsos Monto a la fecha: 4.848.977,70 (97%) Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 6.000.000 Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [NO] - Envío fondos a otro proyecto? [NO] - N/A [X]		
		En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):		
Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. EL PROYECTO

A. Contexto del proyecto

- 2.1 La Secretaría Técnica de Planificación (STP) ha ejecutado el Programa de Pre inversión desde su inicio – año 2001 – hasta el mes de setiembre del año 2004. A partir de ese mes, el Ministerio de Hacienda continuó ejecutando el referido programa mediante el Contrato de Préstamo 1143/OC-PR. El monto total del programa asciende a la suma de US\$6.000.000 de dólares americanos, compuesto de la siguiente manera: US\$5.000.000 con recursos del Capital Ordinario del Banco y US\$1.000.000 con recursos de contrapartida nacional. El programa propuesto inicialmente y aprobado por el Banco estipulaba que el préstamo ayudaría a Paraguay en: (a) el establecimiento de un marco institucional integral para el funcionamiento del sistema de inversiones públicas; (b) la consolidación del sistema de seguimiento de metas ministeriales, y (c) la puesta en marcha del primer programa para la preparación y financiamiento de estudios de pre-inversión. Sin embargo, el proyecto aprobado en 1998 sufrió retrasos para su ratificación y elegibilidad, y modificaciones en su tejido institucional, lo que llevó a que el mismo fuera reformulado en el año 2004, con modificaciones en el Contrato de Préstamo. En términos generales, la reformulación regló con mayor precisión los objetivos de desarrollo y las acciones a financiar, con especial énfasis en el logro de metas obtenibles en plazos razonables de ejecución. Sin embargo, a pesar de ello el programa continuó registrando mínimos avances hasta que en el año 2006 se realizó un nuevo ajuste en los productos y actividades; a partir de este año, se dio inicio a una nueva etapa de implementación de determinadas actividades. Aun así, entre los años 2006 al 2008, la ejecución del programa no fue muy satisfactoria. A partir de finales del año 2009, el proyecto se ejecutó aceleradamente, de acuerdo con los objetivos y metas planteadas en la reformulación, incluso en algunas de las metas planeadas se han superado los indicadores propuestos en la reformulación. A ello contribuyó grandemente la reorganización y fortalecimiento de la Unidad Central de Inversión Pública (UCIP) -posteriormente denominada Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), y los cambios que se produjeron en el Banco en materia de orientaciones y óptima relación con el Ejecutor. El programa por lo tanto, ha abierto una ruta virtuosa que abre la posibilidad de continuar el apoyo del Banco para la definitiva consolidación y gestión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para la administración y validación de los proyectos de inversión pública, como también en la gestión de proyectos estratégicos y en los procesos de autorización, control y seguimiento de los proyectos. El SNIP estuvo también respaldado en la fase final, por un nuevo marco normativo y acuerdos inter-institucionales entre la STP y el Ministerio de Hacienda de Paraguay (MH) que hicieron posible un proceso de fortalecimiento de las oficinas responsables de implantar y poner en marcha nuevos procedimientos y sistemas, de modo tal que se procuraba simultáneamente crear la capacidad no solo para orientar la inversión pública en el Gobierno Central sino también para comenzar el monitoreo de la gestión y desempeño de las principales empresas públicas del gobierno.

B. Descripción del proyecto

1. Objetivos del desarrollo

- 2.2 Los objetivos del programa son los que a continuación se detallan: (a) apoyar la elaboración de estudios generales y específicos de pre inversión para disponer de un número razonable de proyectos que cuenten con los estudios que aseguren su viabilidad y que ayuden a establecer su prioridad para su incorporación en el presupuesto nacional, y b) asistir al proceso de consolidación del sistema de inversiones públicas mediante el fortalecimiento de las entidades participantes en la ejecución de los estudios y el desarrollo e implementación del Sistema de Inversión Pública (SIP).

2. Componentes

- 2.3 Las actividades del programa se dividieron en dos componentes: (a) preparación de estudios que permitirían financiar aquellos estudios de pre inversión correspondientes a proyectos que estén en armonía con la estrategia y áreas prioritarias acordadas con las autoridades nacionales; (b) fortalecimiento institucional: que involucra el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, contemplando también acciones de fortalecimiento de las unidades responsables de procesos de programación, preparación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, ejecutado por la DSIP del Ministerio de Hacienda.
- 2.4 El Componente I. Estudios, contemplaba lo siguiente: (a) Estudios y Planes Específicos de Oportunidades de Inversión Pública identificados y validados (Ferrocarriles, Petróleos Paraguayos –PETROPAR; INC, Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal -PIDEP-CORREO; Dirección Nacional de Aeronáutica Civil –DINAC; Administración Nacional de Navegación y Puertos –ANNP; Reconversión Urbana, Viaductos); (b) Estudios Generales de Oportunidades de Inversión Pública formulados y difundidos (Empleo, Vivienda, Micro emprendimientos, Ordenamiento y Desarrollo Territorial); (c) Planes de desarrollo departamentales y municipales (Departamento de Cordillera, Municipalidades de Santa Rita y Colonias Unidas); (d) Planes estratégicos institucionales formulados y difundidos (Secretaría Nacional de Turismo –SENATUR; STP; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos -DGEEC; Secretaría de Emergencia Nacional -SEN, Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal -SENACSA, Dirección de Medio de la Municipalidad de Asunción).
- 2.5 El Componente II. Fortalecimiento Institucional, comprende la contratación de servicios de consultoría y adquisición de insumos y equipamiento de Tecnología de la Información (TI) para desarrollar, fortalecer e incrementar la eficacia y eficiencia del Sistema de Inversión Pública en las áreas que se indican a continuación: (i) consolidación de la instalación del sistema de pre inversión y gestión de la inversión pública como un eje conceptual estratégico a nivel gubernamental a través de su efectiva instalación en los organismos de la administración central y, eventualmente, en el resto de actores involucrados en este proceso (gobernaciones y municipios); (ii) puesta en práctica del uso de metodologías estandarizadas de formulación, diseño y evaluación de proyectos en las instituciones componentes del SIP; (iii) financiación de proyectos específicos de modernización y

transferencia de tecnología para incrementar la capacidad institucional de las áreas responsables de la preparación, diseño y seguimiento de proyectos de inversión que postulen las instituciones componentes del SIP, en coordinación con la UCIP y que presenten debilidades en tal sentido; (iv) desarrollo de actividades de formación y transferencia efectiva de tecnología de gestión y control de la inversión pública para los funcionarios pertenecientes a las instituciones componentes del SIP; y (v) creación de un Banco de Proyectos para disponer de información integrada y sistematizada a fin de facilitar la coordinación, administración y control del proceso integral de la inversión pública.

C. Revisión de la calidad del diseño

- 2.6 El proyecto aprobado originalmente fue reformulado con modificaciones en el Contrato de Préstamo en el 2004 y luego nuevamente en el 2006. En el año 2009, luego del cambio de Gobierno, la reformulación sistematizó los objetivos de desarrollo y las acciones a financiar, con especial énfasis en el logro de metas cuyos alcances y obtención en plazos de ejecución razonables eran viables y posibles.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

III. RESULTADOS

A. Efectos directos

Logro de los objetivos de desarrollo (od)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)				
Apoyar en la elaboración de estudios generales y específicos de pre inversión para establecer prioridades en la incorporación de los mismos en el presupuesto nacional y asistir en el proceso de consolidación del sistema de inversiones públicas mediante el fortalecimiento del mismo.				
1. Programas y Proyectos (PyPs) de Inversión Pública (IP) están registrados e incorporados en el Banco de Proyectos (BP) y están clasificados y priorizados en función de Planes de Desarrollo del Gobierno e incorporados en el Presupuesto General de la Nación				
Clasificación: Probable				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados				Efectos Directos Logrados
# de Producto	Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	
1.1	0.01% (2006)	30% (2009)	50% (2011)	100% (2012)
				Nota: Todos los proyectos de inversión pública en el Presupuesto del 2013 deberán contar con código SNIP, previamente priorizados por la STP, e incorporados en el BP. Solo son incorporados en el Presupuesto General de la Nación aquellos proyectos que cuentan con código SNIP
2. Los PyPs que se incorporan al Banco de Proyectos se clasifican, priorizan y definen para su integración al SNIP con procesos formalizados y cuentan con información suficiente, consistente y actualizada.				
Clasificación: Probable				

Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados				Efectos Directos Logrados
# de Producto	Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	
2.1	0.01% (2006)	10% (2009)	30% (2011)	60% (2012) (*)
				(*) El SNIP cuenta con procesos establecidos y normados para clasificar y priorizar proyectos. Los procesos de clasificación y priorización en uso desde 2012 cubren el 60% del gasto de inversión pública y cuentan con información suficiente, y actualizada. Es preciso profundizar aún los procesos de auditoría de la información que se recoge y procesa en el BP.
Reformulación. El programa fue revisado en el año 2006 y 2009 se cambiaron categorías en cada componente a fin de financiar el SNIP dentro del componente de Fortalecimiento Institucional. Se reformularon los componentes, indicadores y metas del programa.				
Reajuste ISDP: En el 2006 se llevó a cabo una reasignación de fondos desde el componente de Estudios al de Fortalecimiento a fin de apoyar el desarrollo del SNIP. Consecuentemente, se realizó un <i>retrofitting</i> de la matriz de resultados y se redefinieron los productos, resultados e impactos de la operación, así como sus indicadores. Los que se muestran en este informe corresponden al ejercicio llevado a cabo en el 2006.				
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):				
<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)		<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)		<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)

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

Los efectos directos logrados superaron las metas de la reformulación del 2006. Las medidas adoptadas para fortalecer la ejecución del programa permitió que se superaran las expectativas iniciales. El criterio de contratación adoptado para los estudios de organización e implantación del Banco de Proyectos (BP), consolidando la contratación de consultores en un único concurso, permitió acelerar su implementación y la incorporación al BP de los proyectos priorizados y debidamente clasificados con el código SNIP

Estrategia de País: El tiempo de efectiva ejecución del programa, y los cambios registrados en la institucionalidad no posibilitan asegurar una completa coordinación de los objetivos de desarrollo propuestos con la estrategia de país. La obtención de la estrategia del Banco, es decir, su contribución a lograr que el Gobierno instrumente una política de asignación del gasto público con mayor criterio de eficiencia económica y equidad social y territorial, podrá observarse luego de que el país instrumente en forma sostenida procesos efectivos de seguimiento y control de la inversión en el marco de una gestión fiscal orientada por programación de marcos fiscales de mediano plazo responsables y gestión pública de resultados. La estrategia de país acordada y vigente es consistente con los objetivos y propósitos del programa.

B. Externalidades

3.1 Las externalidades del proyecto han sido positivas. Los aportes más significativos se produjeron en todas las áreas y dependencias que formulan proyectos de inversión pública. En las consultas con las contrapartes se han destacado sobre todo los siguientes elementos:

- La existencia de un marco legal que clarificó las responsabilidades en la selección y aprobación de los proyectos de inversión, con particular importancia en aquellas entidades que más peso podía llegar a tener en el presupuesto público;
- El servicio prestado a las diferentes entidades del sector público por medio de la capacitación y la asistencia técnica, para que pudieran adaptarse a las nuevas

políticas y normas legales y conjuntamente con ello, la coordinación intersectorial para que se difundiera la nueva cultura institucional de evaluación de proyectos;

- c. La coordinación en el propio Gobierno Central, fundamentalmente entre el MH y la STP, para mantener consistencia en la ejecución de las políticas y el seguimiento de los logros;
- d. El fortalecimiento de los niveles gerenciales medios y profesionales en el MH para el asesoramiento permanente y la capacitación a las entidades gubernamentales, y
- e. El desarrollo de una cultura de responsabilidad y transparencia informativa en el proceso de asignación de recursos públicos.

C. Productos

Progreso en la implementación					
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto			
Componente 1: Estudios Costo total del Componente 1: US\$1.164.860,14 Contrapartida: US\$89.785,78 BID: 1.075.074,36		Productos Planeados			
		1.1. Estudios y Planes Específicos de Oportunidades de Inversión Pública identificados y validados (Ferrocarriles, PETROPAR, INC, PIDEP-CORREO, DINAC, ANNP, Reconversión Urbana, Viaductos).			
		1.2. Estudios Generales de Oportunidades de Inversión Pública formulados y difundidos (Empleo, Vivienda, Micro emprendimientos, Ordenamiento y Desarrollo Territorial).			
		1.3. Planes de desarrollo departamentales y municipales (Departamento de Cordillera, Municipalidades de Santa Rita y Colonias Unidas). Planes estratégicos institucionales formulados y difundidos (SENATUR, STP, DGEEC, SEN, SENACSA, Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Asunción).			
# Producto Planeado		Línea de Base(*)	Intermedia	Al término del proyecto	Término del Proyecto
	1.1	1 (2006)	1 (2009)	4 (2011)	34 (2012)
	1.2	0 (2006)	2 (2009)	5 (2011)	5 (2012)
	1.3	0 (2006)	3 (2009)	3 (2011)	3 (2012)
	1.4	0 (2006)	6 (2009)	6 (2011)	8 (2012)
(*) Los indicadores se presentan en número de estudios y las líneas de base y metas se hacen en referencia a los arreglos convenidos con el Prestatario en la reformulación del préstamo.					
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. En los productos logrados en 1.1 es en los que se aprecia mayores diferencias numéricas, en este caso positivas. En 1.1. Se desarrollaron los estudios de pre-inversión del proyecto de Metrobus y Reconversión Urbana de Asunción, que dieron origen a la FAPEP de USD4.9 millones y contrato de préstamo 1044/OC-PR, actualmente bajo consideración del Congreso. La incorporación del MOPC al programa ha generado una importante actividad de producción de estudios de pre-inversión con metodologías de evaluación adaptadas a las propuestas metodológicas del programa y del SNIP.					
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.					
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	
				<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MI)	

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto
Componente 2: Fortalecimiento Institucional	Productos Planeados
	<p>2.1. Funcionarios de 5 MDIP (Mecanismos de Inversión Pública) de Organismos y Entidades del Estado capacitados en metodologías, procedimientos y políticas del SNIP</p> <p>2.2. Mecanismo de inversión pública (MDIP) dotados de tecnologías de gestión y control del SIP.</p> <p>2.3. BP de PyPs (IP) desarrollado e implementado para identificar, seleccionar y priorizar PyPs (IP) integrado al SIAF y vinculado al SISPLAN</p> <p>2.4. Desarrollo conceptual, metodológico y normativo del SISPLAN y del SNIP con sus metodologías integradas.</p> <p>2.5. Metodología de gestión estratégica de los organismos y entidades del Estado (OEE) y empresas públicas con impacto en la inversión pública implementadas</p> <p>2.6. Auditorías Integrales a empresas públicas (PETROPAR, INC, ESSAP; CAPASA).</p> <p>Desarrollo y validación de herramienta TIC que permitan formular la planificación física de corto plazo con la presupuestario y el financiamiento (integración SPO - SIPP - SIAF)</p>

# Producto Planeado	Línea de Base(*)	Intermedia	Al término del proyecto	Término del Proyecto
2.1	20 (2006)	20% (2009)	100% (2011)	100% (2012)
2.2	2 (2006)	2 (2009)	5 (2011)	5 (2012)
2.3	25% (2006)	40%	100% (2011)	100% (2012)
2.4	10% (2006)	40% (2009)	100% (2011)	100% (2012)
2.5	0% (2006)	80% (2009)	100% (2011)	100% (2012)
2.6	2 (2006)	4 (2009)	4(***)(2011)	4 (2012)
2.7	25% (2006)	75% (2009)	100% (2011)	100 (2012)

Justificaciones de metas: (*) 2.3. Meta refiere al avance del desarrollo del Banco de Proyectos y el SISPLAN; (**) 2.5 se refiere a contratos de gestión por resultados; (***) 2.6 número de estudios.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI)

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☒ Satisfactorio (S)
 ☐ Poco Satisfactorio (PS)
 ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Nota – comentario ampliatorio de la información incluida en el cuadro de Productos: Con base en los avances llevados a cabo con el Programa de Pre inversión, la DSIP y la STP han producido los instrumentos técnicos (manuales, metodologías, protocolos para el flujo de información, flujo gramas de macro-procesos, etc.). Las metodologías que se han desarrollado hasta el presente se encuentran normadas y ya es explícita la obligación de adoptar las mismas para incorporarse al SNIP. La Dirección General de Presupuesto del MH incorpora en el ante-proyecto de presupuesto los proyectos que cuentan con dictámenes favorables del SNIP. Se ha logrado la integración del SNIP con los sistemas desarrollados y en producción correspondientes al SIARE, particularmente con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en sus componentes de Presupuesto anual (SIPP), Contabilidad (SICO), Presupuesto Plurianual, Crédito y Deuda Pública (SIGADE y Monitoreo de la Deuda Pública), habiéndose establecido las interfaces requeridas para el efecto. En el 2013 se completará la integración con el SISPLAN, particularmente con el sistema de Programación de Operaciones (SPO) y el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SIMEG) y otros componentes que tengan relación con el SNIP.

A. Costos del proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (US\$000)				Costo Total del Proyecto – Actual (US\$000)				% Diferencia
	Total	BID	Local		Total	BID	Local	
1. Estudios	4.600	3.834	766	1. Estudios				-75%
2. Fortalecimiento Institucional	1.000	833	167	2. Fortalecimiento Institucional	3.979	3.388	591	+298%
3. Administración y Supervisión	350	283	67	3. Administración y Supervisión	655	413	242	+87%
4. FIV	50	50	--	4. FIV	19	19	--	-62%
Total	6.000	5.000	1.000	Total	5.818	4.818	1.000	-3%

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Análisis de los factores críticos

- 4.1 El programa en su formulación original no tenía en su Marco Lógico una enumeración demasiado exhaustiva de riesgos, dando por sentada la suficiencia de temas tales como la normativa existente al momento de la formulación y la capacidad institucional del Ejecutor. Se indicaron riesgos de otra naturaleza como ser la resistencia que podría originarse en las entidades sectoriales del gobierno a la incorporación de la STP en las decisiones sobre priorización de los proyectos que se indicaban en el propio documento de préstamo. Sin duda que como en otros programas financiados por el Banco, el apoyo de las autoridades se incorporó en el primer lugar de los supuestos, lo cual se constituyó luego en el riesgo mayor del programa, durante su ejecución, hasta que se reformulara e iniciara una etapa acelerada de implementación y desembolsos. En el proceso, otro de los factores que han obstaculizado el avance en los objetivos del Programa de Pre inversión fue que el proceso de los sucesivos cambios en la administración pública, se originó y desarrolló en un complejo escenario producto de múltiples hechos políticos en el que las autoridades gubernamentales cambiaron los roles de los Ministerios y Secretarías de Estado. El cuadro siguiente explica en mayor detalle los hitos que explican como en los hechos el principal factor crítico obró en el desarrollo e implementación del programa.

Fecha	Hito
1999	Firma de contrato de préstamo
2001	Elegibilidad de los recursos
2001-2004	Ejecución a cargo de la STP
2004	Primera Reformulación con cambios en el Contrato de Préstamo y creación de la UCIP
2004	Traspaso de responsabilidades de ejecución al MH
2006-2009	Periodo de reducida actividad y falta de apoyo político al proyecto
2009	Nueva reprogramación de actividades del programa, no produjo modificaciones en el Contrato de Préstamo. Se realizan modificaciones en las asignaciones del componente de Estudios al componente de Fortalecimiento Institucional. Las responsabilidades por la implementación del Programa de Pre inversión se organizan y se crea una Coordinación que gerencia y hace seguimiento a las actividades del POA reformulado. Las entidades responsables son la STP, MH (UCIP), MH (UMEP) y MOPC
2009	Se aprueba una última extensión de plazo
2009	Decreto que norma las actividades de la UCIP y establece responsabilidades y funciones
2010-2011	Periodo con alto nivel de actividad y compromisos de recursos
2010	UCIP-SSEE

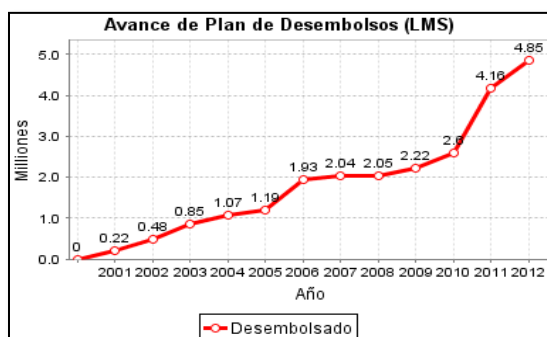
2011	Ley de organización del Ministerio de Hacienda y creación de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (responsabilidades, funciones, organización, perfiles profesionales), que queda con toda la responsabilidad del SNIP y BP. Se dictan las normas definitivas en la Ley de Presupuesto del 2011
2011	Contratación de los estudios que definen los macro procesos de aprobación de proyectos y operación del Banco de Proyectos
2011/2012	Adquisición de equipos informáticos y licencias para el SNIP
2012	Se dictan el decreto N° 8312/12 que aprueba el convenio entre el MH y la STP en el que se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública; el decreto N°8334/12, que reglamento la Ley 4581/11 e incluye la Reglamentación del Capítulo de Inversión Pública y la Resolución MH 94/12 por la cual se organiza la Estructura orgánica y funcional del MH y se asegura el funcionamiento operativo pleno del SNIP y del BP.

B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora

- 4.2 El Programa de Pre inversión tuvo un desempeño insatisfactorio con relación al tiempo que ha demandado su ejecución. Las fechas que se indican a continuación, muestran que el programa tuvo extensiones por un tiempo total de 97 meses, es decir, las extensiones de plazo insumieron el doble de la estimación de tiempo original para su ejecución.

Fecha de Aprobación	18-nov-1998	Fecha de Expiración Original de Desembolso	25-oct-2004
Fecha de Firma	12-feb-1999	Fecha de Expiración de Desembolso Actual:	30-nov-2012
Fecha de Efectividad del Contrato	25-oct-2000	Extensión Acumulativa (meses):	97
Fecha de Elegibilidad	05-jun-2001	Extensiones Especiales (meses):	
Fecha de Primer Desembolso	30-jun-2001		

- 4.3 El incumplimiento del Prestatario con los plazos originales de ejecución se puede apreciar también en el grafico que muestra el nivel de los desembolsos del préstamo año a año. Se tardó 9 años en desembolsar el 40% de los recursos y el 60% de los desembolsos del préstamo se realizó entre el 2009 y el 2012, es decir en solo 3 años.



- 4.4 Adicionalmente, en los años iniciales los POA's no cumplieron su papel de orientación en la programación y ello se presentó como un limitante en la eficiencia y eficacia de la gestión del programa. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se fue modificando esta situación inicial y se respaldaron los procesos requeridos con una adecuada planificación estratégica. Además en los últimos tres años (2009-2011), a partir de la reformulación y nueva reprogramación del 2006 y 2008, y los cambios en el propio Banco, se desarrollaron y obtuvieron la mayor parte de los productos buscados con el programa, asegurando la obtención de los resultados. A ello contribuyeron grandemente la concurrencia de los procesos operativos del programa en el MH, y los acuerdos interinstitucionales STP-MH sobre la planificación estratégica y los encuadres institucionales necesarios para llevar a cabo el SNIP. No menos relevante fue el papel que cumplieron los profesionales de la Unidad Ejecutora del programa en los periodos de transición institucional en donde hubo cambios de estructura y asignación de

responsabilidades, en especial en el período 2009-2012, conservando la memoria institucional y asegurando cierto grado de continuidad institucional durante estos cambios y transiciones. En la etapa última, el Banco además se involucró en facilitar la ejecución y preservar la institucionalidad, lo que permitió garantizar la continuidad en la implementación del programa y un mayor empoderamiento del equipo técnico. Se estableció con ello una comunicación ágil y directa entre el Ejecutor, los beneficiarios y el Banco.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Nota: La calificación de desempeño del Prestatario indicada más arriba hace referencia a la totalidad del periodo de ejecución del préstamo. Es importante destacar, sin embargo, que a partir del 2009 y hasta la terminación del préstamo, la calificación del Prestatario ha sido muy satisfactoria.			

C. Desempeño del Banco

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

V. SOSTENIBILIDAD

A. Análisis de factores críticos

- 5.1 La consolidación del SNIP depende en mucho de conformar apropiadamente el ciclo de Planificación – Programación – Presupuesto como “proceso virtuoso” y de las articulaciones que se forman entre los lineamientos del plan del gobierno y su traducción en programas sectoriales y territoriales. Estos planes deben formularse y desarrollarse además dentro de programaciones que permitan articular las demandas de recursos para proyectos de inversión pública con el marco fiscal de mediano plazo y el espacio fiscal para inversión pública. Un segundo factor para asegurar la sostenibilidad se vincula con la necesidad de mantener los sistemas de análisis y aprobación de proyectos de inversión estrechamente vinculados a los sistemas de administración financiera, que en el caso de Paraguay deben evolucionar hacia sistemas más modernos y de mayor capacidad de procesamiento, y estructuras programáticas del presupuesto público basadas en la gestión por resultados. Actualmente el Banco se encuentra involucrado con sendas operaciones ya aprobadas en estas dos áreas de intervención, con vistas a desarrollar nuevos sistemas e instrumentos para la gestión y administración financiera y fiscal en Paraguay. Por último, en el caso del seguimiento y control de empresas públicas, el fortalecimiento de la UMEP para continuar las tareas iniciadas con el programa del Banco es también un factor crítico de la continuidad del esfuerzo ya comenzado con el programa, hasta el presente con buenos resultados. En esta área deben modernizarse también los marcos regulatorios que rigen las actividades de las empresas públicas y que promuevan la eficiencia y la competencia y generar nuevos espacios para la expansión de las actividades y servicios que ellas producen a través de la participación público-privada.

B. Riesgos potenciales

- 5.2 La experiencia con el programa ha permitido concluir que los principales riesgos que afectaron su desarrollo y podrían presentarse en el futuro se vinculan con el proceso institucional, y los cambios en la asignación de responsabilidades en el seno del gobierno. El apoyo y acompañamiento de las más altas instancias políticas del gobierno en la implementación de los programas que apoyan la aprobación de inversiones públicas y el control de la gestión y ejecución de las mismas, así como la asesoría en la modernización institucional de las entidades y empresas públicas, resultan esenciales para la asegurar la futura sostenibilidad del programa que ha financiado el Banco. La falta de apoyo continuo a estos procesos de fortalecimiento y ordenamiento institucional, pueden afectar la continuidad de todos estos procesos. En lo que tiene relación con la coordinación inter-institucional, para lograr una adecuada ejecución y organización del SNIP y los diferentes sistemas que actualmente operan en la STP y el MH , es importante volver a revisar en detalle el diseño del marco institucional actual y definir con claridad todos los procesos de programación, ejecución, seguimiento y control, así como los responsables de su implementación. Cuando estos procesos están en cabeza de más de una entidad, es importante determinar y definir el diseño de la totalidad de los procesos y las medidas que faciliten la coordinación entre las entidades del gobierno y registrarlas claramente en una normativa única.

C. Capacidad institucional

- 5.3 **Marco Normativo.** En materia normativa, actualmente existe un marco legal del SNIP que establece el mandato de evaluar la factibilidad de los proyectos de inversión del gobierno. La Ley de Presupuesto y las directrices del gobierno asignan distintos roles de evaluación al MH y el Vice-Ministerio de Economía, cuya instancia de evaluación y resolución se encuentra en la DSIP, teniendo esta última la tarea de analizar y aprobar los proyectos y programas de inversión pública, y revisar, cuando las circunstancias así lo aconsejan o requieren, los expedientes e informes técnicos y económico-financieros de las obras y las acciones correctivas que deben ser desarrolladas por las dependencias y entidades de la administración pública gubernamental.
- 5.4 **Planificación Estratégica.** El actual marco legal establece que la STP es el organismo responsable, sus objetivos, funciones y recursos para la evaluación de las políticas y programas del gobierno. En el nivel de la planificación estratégica de gobierno, existe y opera en la STP el Sistema Nacional de Planeación Integral y el SPO que articulan los niveles de la planeación (plan sectorial – plan estratégico institucional- programas operativos anuales), un manual y guías para la formulación de planes territoriales (desarrollo departamental y local) y sectoriales (formulación de programas sectoriales y planes estratégicos institucionales) y opera también un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión, con metas institucionales y seguimiento operativo. Actualmente se realiza seguimiento de metas en 85 entidades de gobierno y 160 programas cuentan con matrices de Marco Lógico. Sin embargo, solo en algunos ministerios y secretarías de Estado los planes sectoriales establecen programas y proyectos de inversión para el logro de los objetivos y el SPO se está utilizando plenamente en cinco instituciones. En las empresas públicas, como consecuencia de la intervención activa del programa de Pre

inversión, se avanzó considerablemente con la formulación de las estrategias institucionales que contienen metas cuyo seguimiento y monitoreo se realiza a través de la UMEP y del gabinete de Ministros con una periodicidad trimestral y del propio Presidente de la República en las reuniones que mantiene con los presidentes de las empresas publicas periódicamente. Las recomendaciones que se emiten son de cumplimiento obligatorio.

- 5.5 **Organización y recursos humanos.** Las unidades y áreas del gobierno encargadas de la ejecución cuentan todas ellas con recursos humanos altamente calificados. Se han puesto en vigencia los perfiles de cargos y procesos de selección que aseguran el ingreso de profesionales con calificaciones adecuadas a los perfiles y términos de referencia. Existen sin embargo las restricciones propias del presupuesto fiscal que limitan en alguna medida la incorporación de nuevos profesionales en estas áreas y elevan las cargas de trabajo. Los sistemas informáticos que actualmente se utilizan poseen plataformas y lenguajes integrados que permiten la comunicación entre ellos y la migración de datos. Se observa sin embargo que su funcionamiento, en varios de los sistemas, data de muchos años atrás y sus capacidades están hoy superadas por las demandas de trabajo. Una operación del Banco, actualmente vigente (PR-1027) ha incluido la modernización del SIAF entre sus componentes, y es de prever que con la misma podrán superarse los cuellos de botella actuales y lograr una mejor integración entre los sistemas que actualmente funcionan para la programación, control y seguimiento de las inversiones públicas.

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

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

- 6.1 Durante toda la ejecución del programa, el Banco y el organismo ejecutor han preparado evaluaciones semestrales sobre el avance y cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento e impacto. Informes de progreso y financieros presentados que complementan la documentación de respaldo del programa. A pesar de ello, el Banco refleja en su ISDP lo siguiente: "Los productos y costos anteriores al 2006 no se han podido identificar. Por lo tanto, se agregó en el PMR la información disponible sobre montos planificados que surgen del LMS para todos los años y los productos hasta donde fue posible rastrearlos en el PPMR. Sin embargo no se pudo agregar los montos ejecutados para los años anteriores debido a que la opción no se encuentra disponible en el sistema. Sólo se pudo agregar información sobre el año 2010".
- 6.2 La STP, principal ejecutor antes de la reformulación del programa, ha reunido información sobre los productos generados inicialmente por el programa, la cual ha sido puesta a disposición del Banco para la elaboración del PCR Fundamentalmente esta información consiste en los trabajos y resultados que dieron origen a los tres sistemas que actualmente mantiene la STP: SISBEN, SPO y SIMEG. Es importante resaltar también el compromiso institucional que tiene el Gobierno de Paraguay con las áreas que han trabajado en el programa y que actualmente asisten a diferentes entidades y

organizaciones del sector público en la generación de información sobre proyectos para hacer posible su seguimiento y evaluación. La información que se incluye es de adecuada solidez cuantitativa y confiabilidad, y en lo que tiene que ver con los impactos últimos se aprecia que: (i) los proyectos para los cuales se han realizado estudios de pre-inversión financiados con el programa se han materializado en obras ejecutadas o programas que actualmente se encuentran formulados y a consideración del Poder Legislativo para su aprobación; y (ii) las acciones emprendidas en materia de formulación de planes estratégicos institucionales de las empresas públicas, así como las recomendaciones específicas realizadas para la mejora de la gestión financiera e institucional, se encuentran, con excepción de dos de ellas, en ejecución y con seguimiento de la UMEP. Es importante destacar también que los actuales sistemas de información de inversión pública, con información disponible en la página Web del MH, aseguran un acabado seguimiento de procesos de aprobación, ejecución y operación de los proyectos incorporados al sistema y al presupuesto nacional paraguayo.

A. Seguimiento futuro y evaluación Ex Post

- 6.3 El Banco aprobó una operación de apoyo a la implantación de un nuevo sistema integrado de administración financiera y tiene actualmente en proceso de aprobación en el Congreso una operación PRODEV de gestión basada en resultados, que incluyen acciones de seguimiento y del SNIP. Una de ellas concierne al desarrollo de un nuevo SIAF, que reemplazaría y modernizaría los actuales sistemas y procesos que se conducen en el MH para el control y seguimiento de las finanzas públicas. Adicionalmente, el Banco incluyó en su programación de país la preparación y aprobación de una nueva Cooperación Técnica de apoyo al SNIP, que continuará el trabajo ya iniciado y puesto en marcha con el Préstamo de Pre inversión. La conceptualización y los componentes y actividades de la Cooperación Técnica considerarán prioritariamente la información relevante sobre avances realizados y lecciones aprendidas del Programa de Pre inversión (1143/OC-PR; PR-0093) y los programas que en paralelo están en ejecución y comenzarán a ejecutarse próximamente con el MH sobre implantación de la gestión por resultados y sistemas financieros integrados.

B. Lecciones aprendidas

- 6.4 **Conceptualización del Programa de Pre inversión.** El diseño original del programa adoleció de carencias en dos sentidos importantes: (a) una subvaluación de los riesgos institucionales y (b) un diseño que no tomaba en cuenta la necesidad de incorporar los sistemas de pre-inversión en programaciones estratégicas basadas en la gestión por resultados y los marcos fiscales de mediano plazo que dan contexto y determinan el espacio fiscal para la inversión pública. Actualmente estos elementos forman parte de las iniciativas del Banco que apoyan programas similares y es necesario incorporar esta misma perspectiva en los programas que se desarrollen en Paraguay.
- 6.5 **Aprendizaje y consolidación de logros.** La superación de la cultura tradicional en el sector público requiere también que se profundicen y amplíen las capacitaciones y entrenamientos en las entidades sectoriales y que se formen los recursos humanos en estas nuevas disciplinas y metodologías de programación y gestión de los recursos

públicos. No es suficiente lo que se ha logrado con el programa en este sentido y futuras intervenciones del Banco deberían incorporar componentes que permitan extender y generalizar las buenas practicas ya iniciadas con el programa y la experiencia que en estas materias el Banco ha realizado en otros países de la región. Es importante capitalizar la experiencia que se desarrolló con el programa, con el fin de generar y difundir conocimiento entre los diferentes actores institucionales involucrados y por involucrar en futuros programas del Banco.

- 6.6 **Sistemas informáticos.** En el futuro, los recursos tecnológicos deberían también acomodarse mejor a las demandas que se producen por los cambios cuantitativos y cualitativos en la información que se procesa y la necesidad de poner esta información a disposición de la ciudadanía. La modernización de los equipamientos informáticos y la integración de los sistemas bajo una nuevo sistema integrado de planificación y administración financiera es un requerimiento indispensable para asegurar la sostenibilidad (actualmente existen 8 diferentes sistemas que migran datos entre ellos con reducida capacidad para la demanda de información y el requerimiento de pronto acceso a la misma). El estado paraguayo esta asimismo preparado para expandir estas metodologías a los gobiernos departamentales y municipales y lograr efectividad y transparencia en el gasto que realizan en sus programas de inversión pública.