

Documento de Cooperación Técnica

I. INFORMACIÓN BÁSICA

| | |
|---------------------------------------|--|
| ▪ País/Región: | Paraguay/CSC |
| ▪ Nombre de la CT: | Programa para la Mejora en la Ejecución de Proyectos |
| ▪ Número de CT: | PR-T1163 |
| ▪ Préstamo asociado. Nombre: | N/A |
| ▪ Préstamo asociado. Número: | N/A |
| ▪ Jefe de equipo/miembros: | Fernando Montenegro (CSC/CPR); Jorge Oyamada (WSA/CPR); Christian Dunkerley (TSP/CPR); Mariano Perales (FMP/CPR); Alberto de Egea (FMP/CPR); Pedro Garay (CSC/CPR); Carolina Vera (CSC/CPR). |
| ▪ Fecha autorización Resumen de CT: | |
| ▪ Donantes que brindan fondos: | N/A |
| ▪ Beneficiario: | República del Paraguay |
| ▪ Agencia Ejecutora y contacto: | CSC/CPR |
| ▪ Fondos BID requeridos: | USD 700.000 |
| ▪ Contraparte local, si existe: | N/A |
| ▪ Periodo de desembolso: | 24 meses |
| ▪ Fecha de comienzo requerida: | 1 de marzo de 2014 |
| ▪ Tipos de consultorías: | Individuales y Firmas |
| ▪ Preparado por Unidad: | CSC/CPR |
| ▪ Unidad responsable por desembolsos: | CSC/CPR |
| ▪ CT Incluida en Estrategia país: | Sector Institucional, Financiero y Desarrollo Municipal y Urbano. |
| ▪ CT incluida en CPD: | |
| ▪ GCI-9 Prioridad sectorial: | Instituciones para el crecimiento y bienestar social |

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El Estado Paraguayo tiene una limitada capacidad institucional que afecta la planificación, ejecución y evaluación de la inversión pública. La rigidez de la estructura y administración presupuestarias, el deficiente sistema de control gubernamental y la falta de recursos humanos calificados hacen difícil que los proyectos de inversión pública, incluyendo los préstamos financiados por el Banco, se ejecuten de acuerdo a lo planificado. El BID ha venido colaborando con el Gobierno para agilizar la ejecución de la inversión pública del país mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- 2.2 Paraguay es uno de los países del Banco con más largo período de ejecución de proyectos. Esto se debe substancialmente a la adición de un período promedio de 600 días de firma y ratificación de operaciones de préstamo y cooperación técnica, contados desde la aprobación de la operación. Excluyendo este período de entrada en vigencia de las operaciones, las operaciones de préstamo en Paraguay están aproximadamente en la media del Banco, con un período medio de 6.5 años entre vigencia y cierre de operaciones. Las tasas de desembolso de las operaciones de préstamo han sido históricamente un poco superiores a la media del Banco, desembolsando el país anualmente aproximadamente 31% del balance no desembolsado de préstamos elegibles (EULB, en inglés) al comienzo de cada año.

- 2.3 Sin embargo, desde 2012 Paraguay viene enfrentando un período de déficit y restricciones fiscales, resultantes en que los proyectos de inversión no tienen el presupuesto de fondos de contrapartida necesario para su ejecución a ritmos históricos. Adicionalmente, el manejo de caja por parte del Gobierno ha hecho que esa contrapartida, ya reducida presupuestalmente, no llegue a los proyectos financiados por el Banco en los momentos apropiados para permitir su ejecución. Necesarias reprogramaciones presupuestales han sido demoradas en esta situación de restricción fiscal. Como consecuencia de este escenario, el ritmo de ejecución de proyectos en Paraguay, ha sufrido significativamente, bajando en 2013 a 24% del EULB de principios de ese año.
- 2.4 El nuevo Gobierno de Paraguay asumió en agosto de 2013. El Presidente Cartes, proveniente del sector privado, cuenta con un gran mandato centrado en tres objetivos estratégicos principales: (i) lucha contra la pobreza (asistencia a familias rurales en pobreza extrema y el acceso a servicios sociales incluyendo vivienda), (ii) crecimiento económico inclusivo (Desarrollo Productivo y Empleo Digno), (iii) inserción del Paraguay en el mundo (Mercados ampliados e incremento de la inversión extranjera). El nuevo Gobierno tiene una marcada intención de lograr metas y mostrar ejecución a la población.
- 2.5 El objetivo estratégico del accionar del Banco en el país es apoyar la transformación productiva del país con miras a lograr un crecimiento económico que sea sostenible e inclusivo, y se traduzca en una reducción de la pobreza. Con tal fin y teniendo en cuenta, la creciente presencia de otros entes multilaterales y bilaterales, la disponibilidad de recursos propios y la existencia de una cartera con recursos por desembolsar superior a US\$500 millones, el Banco focalizará sus intervenciones en cuatro pilares principales que apoyen la transformación del sector productivo: (i) infraestructura; (ii) desarrollo productivo que promueva la competitividad empresarial; (iii) desarrollo del capital humano; y (iv) capacidad institucional, para posibilitar el apoyo al sector privado y garantizar la eficiente ejecución del gasto público. Adicionalmente, como una estrategia transversal, el Banco apoyará proactivamente el gobierno para aumentar su capacidad de ejecución de proyectos.
- 2.6 Una parte sustantiva de la Estrategia de País es la mejora en la eficacia y eficiencia en la ejecución de los proyectos del Banco. Por una parte, porque va a permitir la ejecución exitosa de la cartera vigente, la cual está alineada con el Programa de Gobierno y tiene por desembolsar más de US\$540 M, donde el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) tiene el 68%, y por otra parte, porque una adecuada ejecución posibilitará que los programas aprobados por el Banco dentro del actual periodo puedan producir resultados que apoyen el programa de Gobierno de la nueva administración.
- 2.7 En el caso particular de los proyectos del BID, se requieren mejoras en los siguientes aspectos: (i) una reducción en los tiempos que toma el Gobierno para enviar los proyectos al Congreso para ratificación legislativa, la coordinación con el Poder Legislativo para permitirle el conocimiento claro de los préstamos y cooperaciones técnicas en proceso de ratificación, así como en los tiempos que toma cumplir con las condiciones para obtener la elegibilidad del proyecto, una vez que ha sido ratificado por el Congreso; (ii) mejorar los procesos presupuestales en cuanto se refiere a la disponibilidad de la contrapartida local, la previsibilidad de las restricciones de flujo de caja y el procesamiento de las reprogramaciones presupuestales; (iii) mejorar la

eficiencia en los procesos de ejecución por medio de entrenamiento, asistencia y simplificación y automatización de procesos; (iv) probar con esquemas alternativos de ejecución, como es el uso de gerencadoras; (v) revisar los requisitos de participación, condiciones de adjudicación y precios referenciales establecidos por los Organismos Ejecutores en los Documentos Estándar de Licitación del Banco (DDL), de uso obligatorio en el país, para fomentar aún más la participación de firmas internacionales en licitaciones de obras y servicios de consultoría, al observarse ciertas limitaciones en la capacidad de oferta nacional en algunos sectores; y (vi) implementar el centro de gobierno como instrumento efectivo de seguimiento de las inversiones. Acciones en los aspectos (i) y (iii) son apoyadas mediante soporte técnico y entrenamiento provistos por el Banco, en primera instancia, y el aspecto (vi) es apoyado mediante otras cooperaciones técnicas financiadas por el Banco (PR-T1149, PR-T1157 y PR-T1160).

III. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

3.1 **Objetivo general y Justificación.** El objetivo general de la CT es apoyar al Gobierno de Paraguay en acelerar la implementación de su cartera de proyectos de inversión, en particular la cartera del Banco en el país. Para esto, se requerirá del trabajo conjunto del Ministerio de Hacienda y el MOPC, participantes como beneficiarios en la CT.

3.2 El logro de este objetivo general, está sujeto a los siguientes objetivos específicos:

Objetivos específicos. (i) Mejorar los procesos presupuestales en cuanto se refiere a la disponibilidad de la contrapartida local, la previsibilidad de las restricciones de flujo de caja y el procesamiento de las reprogramaciones presupuestales (ii) Probar con esquemas alternativos de ejecución, como es el uso de gerencadoras; (iii) Revisar los requisitos de participación, condiciones de adjudicación y precios referenciales establecidos por el MOPC en los DDL del Banco, de uso obligatorio en el país, como lo establecen las Políticas de Adquisiciones del BID, para fomentar aún más la participación de firmas internacionales en licitaciones de obras y servicios de consultoría, al observarse ciertas limitaciones en la capacidad de oferta nacional en algunos sectores; y (iv) Proveer apoyos puntuales de consultoría que ayuden a agilizar la ratificación y ejecución de las operaciones del Banco en Paraguay.

Componentes. El cumplimiento de los objetivos específicos, nos lleva a cuatro componentes:

Componente 1: Mejora en los procesos presupuestales. En coordinación con el Ministerio de Hacienda, se contratarán servicios de consultoría que analicen, propongan mejoras, busquen consensos, y apoyen en la implementación de cambios en los procesos presupuestales, en cuanto se refiere a la disponibilidad de la contrapartida local, la previsibilidad de las restricciones de flujo de caja y el procesamiento de las reprogramaciones presupuestales.

Componente 2: Uso piloto de esquemas alternativos de ejecución. En coordinación con el MOPC, analizar, apoyar en el diseño, selección y financiamiento de esquemas alternativos de ejecución de proyectos críticos de la cartera del Banco en el país, incluyendo la creación de unidades ejecutoras que tengan autonomía presupuestal y de adquisiciones y el uso de gerencadoras.

Componente 3: Revisión de requisitos de licitaciones. En coordinación con el MOPC, se revisarán requisitos de participación y condiciones de adjudicación de licitaciones

establecidos por sus unidades ejecutoras en operaciones del Banco en Paraguay en la Sección “Datos de la Licitación” de los DDL del Banco, así como criterios de elaboración de costos referenciales.

Componente 4: Apoyos puntuales para acelerar la ejecución de operaciones. A pedido del Ministerio de Hacienda, este componente financiará la contratación de consultores que puedan ser necesarios para: (1) preparar documentación y responder consultas puntuales del Congreso en su proceso de ratificación de préstamos de la cartera del Banco en Paraguay; y (2) realizar diagnósticos y propuestas rápidas de simplificaciones de trámites internos y eliminación de cuellos de botella que puedan agilizar la implementación de operaciones del Banco en el país. Complementa actividades de apoyo que ya viene dando el Banco con presupuesto administrativo en los aspectos (i) y (iii) mencionados en el párrafo 2.7.

Valor agregado. Mediante la CT se espera poder ayudar a diagnosticar, diseñar soluciones y en última instancia ayudar a acelerar la implementación de los proyectos financiados por el Banco en el país. En 2013, la cartera de préstamos de inversión desembolsó 24% del EULB (monto de cartera disponible elegible en inglés) inicial, y se espera que a partir del 2015, se pueda desembolsar a un ritmo anual del 35% del EULB inicial.

3.3 **Alineación con las prioridades del Noveno Aumento de Capital del Banco (GCI-9).**

Este proyecto de CT está alineado con las prioridades del 9º Incremento General de Capital y su Estrategia Sectorial para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587).

3.4 **Alineación con la Estrategia del Banco con el país.**

La operación se enmarca en la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2009-2013 (GN-2541), en el Sector “Institucional, Financiero y Desarrollo Municipal y Urbano”, ítems “Capacidad Institucional – Modernización de la Administración Pública – Fortalecimiento de la Gestión Pública de la Matriz de Resultados de la EBP.

IV. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

4.1 **Actividades.** En términos generales, los fondos financiarían las siguientes actividades y adquisiciones:

a. Actividades del componente 1:

- (i) Consultoría que analice el cuerpo legal nacional aplicable, incluyendo entre otros la Ley 1535/1999 y 1954/2002 de Administración Financiera del Estado, el Decreto 8127/2000 que reglamenta la Ley 1525/99, la ley que aprueba el presupuesto de la Nación para el año 2014 y su decreto reglamentario, las leyes que aprueban las operaciones de préstamo en cartera del Banco en Paraguay, la forma en que podría financiarse el IVA con fondos de los recursos de préstamos del Banco en cartera, evitando así que posibles restricciones en la disponibilidad de recursos de contrapartida impidan la utilización de recursos disponibles de préstamo, al no existir recursos de contrapartida para el financiamiento paripassu del IVA. Si bien el Banco está en condiciones de financiar el 100% de los gastos elegibles, incluyendo impuestos, la Consultoría analizará la forma de viabilizar esta posibilidad. De encontrarse reparos legales

para materializar este financiamiento, se podría considerar: realizar cambios a los contratos de préstamo existente, explicitando que se podrá financiar el IVA; proponer cambios a las regulaciones existentes para permitir ese financiamiento; incluir explícitamente la posibilidad de este financiamiento en préstamos a futuro, como ya se hizo con la operación PR-L1069; procurar fuentes alternativas que aseguren la disponibilidad de IVA a los proyectos del Banco; etc.

- (ii) Consultoría que analice el cuerpo legal nacional aplicable, incluyendo entre otros la Ley 1535/1999 y 1954/2002 de Administración Financiera del Estado, el Decreto 8127/2000 que reglamenta la Ley 1525/99, la ley que aprueba el presupuesto de la Nación para el año 2014 y su decreto reglamentario, las leyes que aprueban las operaciones de préstamo en cartera del Banco en Paraguay, la forma en que se podría simplificar el proceso de reprogramaciones presupuestarias requeridas en la implementación de la cartera del Banco en el país. En estos momentos, toda reprogramación, independientemente del monto o causa, sea dentro de un mismo proyecto, de un mismo pliego presupuestal (por ejemplo, entre programas del MOPC), o entre varios pliegos presupuestales requieren ser revisados y aprobados dentro de la Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. La Consultoría propondrá alternativas y consensos de posibles delegaciones a los varios pliegos de reprogramaciones internas a éstos o internas a proyectos específicos, sea por cualquier monto o hasta montos específicos a determinarse.
- (iii) Consultoría que proponga lineamientos para intentar resguardar la disponibilidad presupuestaria de las operaciones de inversión del Banco en Paraguay en momentos de recortes por falta de flujo de caja. Es entendible que el Ministerio de Hacienda y los ministerios de línea tengan que realizar recortes en momentos de restricciones de flujo de caja. Lo que se analizaría es buscar alternativas, acordadas consensuadamente entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios que ejecutan cartera del Banco, para que los recortes no sean paripassu a todas las actividades y proyectos, sino que, en lo posible, se resguarde la integridad de los planes de operación anual y planes financieros de los proyectos con financiamiento externo, dado su anticipado importante retorno económico para el país.

b. Actividades del componente 2:

- (i) Consultoría que apoye al comité de contrapartida del MOPC en la selección de proyectos financiados por el Banco que puedan utilizar modalidades piloto de gestión, no convencionales en Paraguay, pero con experiencia exitosa de implementación en otros países. Entre las alternativas a considerar, se espera que la Consultoría apoye al MOPC a seleccionar uno o dos proyectos del Banco, de bajo riesgo y con una unidad ejecutora con experiencia, que pueda adoptar en forma piloto el sistema de revisión expost de adquisiciones. También, la Consultoría apoyará al MOPC en la identificación de uno o dos proyectos del Banco cuyas unidades ejecutoras sean candidatas a tener autonomía presupuestal y de adquisiciones (pueden ser los mismos proyectos seleccionados para revisión expost o no), en otras palabras a convertirse en subunidades de administración financiera y subunidades operativas de contrataciones, así como apoye en la preparación de documentación requerida

para realizar estos cambios de categoría. La Consultoría también identificará uno o dos proyectos piloto del Banco para los que se considere conveniente la utilización de una firma gerenciadora que apoye la administración de los mismos (pueden ser los mismos seleccionados para tener autonomía presupuestal y/o de adquisiciones o no). En estos casos, se utilizarán unidades ejecutoras muy reducidas y gerenciales que utilizarán los materiales que preparen las firmas gerenciadoras respectivas. Se espera que la Consultoría prepare los términos de referencia para la contratación de las firmas gerenciadoras y apoye al MOPC en el proceso licitatorio respectivo.

- (ii) Este componente financiará también consultores individuales para realizar tareas puntuales que requiera el comité de contrapartida del MOPC en la implementación de modalidades piloto no convencionales de gestión. También podrá financiar temporariamente a las firmas gerenciadoras seleccionadas hasta asegurar su financiamiento por las operaciones respectivas u otras fuentes.

c. Actividades del componente 3:

- (i) Consultoría que analice conjuntamente con las unidades ejecutoras del MOPC el listado actual de requisitos que están siendo solicitados a los oferentes en la Sección “Datos de la Licitación” de las LPI y LPN de Obras y Bienes y establezca criterios por cada tipo de llamado para: a) definir la necesidad o no de publicidad adicional a la indicada en las políticas del Banco; y b) definir grados de exigencias financieras y de experiencias que permitan la participación de empresas internacionales y locales, acordes con la envergadura de las adquisiciones de obras o bienes objetos de las licitaciones y al tipo de adjudicación (por paquete o parte). Asimismo, que analice y establezca también en conjunto con los ejecutores criterios para definir cuál sería la modalidad de adjudicación más conveniente (por paquete o parte), conforme a cada tipo y envergadura del llamado.
- (ii) Consultoría que analice conjuntamente con las unidades ejecutoras del MOPC los criterios utilizados actualmente por los mismos para establecer los precios referenciales de las licitaciones de Obras, Bienes y Firmas Consultoras, perfeccione dichos criterios y establezca metodologías de actualización de costos de los llamados con base en precios vigentes del mercado, previo a la publicidad de los mismos.

d. Actividades del componente 4:

- (i) Consultorías individuales puntuales que apoyen la preparación de documentación requerida en el proceso de ratificación de préstamos del Banco y que realicen diagnósticos y propuestas rápidas de simplificaciones de trámites internos y eliminación de cuellos de botella en la implementación de operaciones del Banco en el país.

Presupuesto Referencial

| Actividad/Componente | Total Fondos |
|--|---------------------|
| Componente 1 | US\$ 100.000 |
| Consultoría 1: Alternativas para financiamiento del IVA | US\$30,000 |
| Consultoría 2: Proceso de reprogramación presupuestal | US\$50,000 |
| Consultoría 3: Continuidad del flujo de caja a proyectos | US\$20,000 |
| Componente 2 | US\$ 450.000 |
| Consultoría para apoyar la implantación de estructuras piloto de ejecución no convencionales en programas piloto | US\$50,000 |
| Consultorías varias de apoyo | US\$50,000 |
| Financiamiento temporario de firmas gerencadoras | US\$350,000 |
| Componente 3 | US\$ 50.000 |
| Consultoría 1: Especialista en Adquisiciones Públicas | US\$ 25.000 |
| Consultoría 2: Especialista en Análisis de costos de licitaciones | US\$ 25.000 |
| Componente 4 | US\$ 100.000 |
| Consultorías varias | US\$ 100.000 |
| Total | US\$ 700.000 |

V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 **Los beneficiarios han solicitado que la CT sea ejecutada por el Banco (Ver Anexo II).** Ello se fundamenta en que actualmente los beneficiarios principales de esta CT, el Ministerio de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Administración Financiera, la Dirección del Sistema de Inversión Pública y la Dirección de Endeudamiento, y el MOPC cuentan con limitados recursos humanos para administrar este tipo de cooperaciones. Los procesos de selección y contratación, así como los productos de las diferentes consultorías serán conocidos y aprobados por las contrapartes técnicas de los beneficiarios, para lo cual los trabajos se desarrollarán en estrecha coordinación con la contraparte técnica que dichas entidades delegarán para el efecto. El Ministerio de Hacienda formará un equipo de contrapartida para la implementación de los componentes 1 y 4 de esta CT, con funcionarios de las tres áreas mencionadas. El MOPC formará un equipo de contrapartida, con funcionarios de dedicación exclusiva, para la implementación de los componentes 2 y 3 de esta CT.

VI. ASPECTOS SIGNIFICATIVOS

- 6.1 **Riesgos y mitigación.** Resistencia al cambio. El proyecto implica cambios en los procesos, guías y métodos de trabajo tanto del Ministerio de Hacienda, como del MOPC lo que puede generar resistencia por parte de los sectores involucrados. Para mitigar dicho riesgo, el proyecto incluye actividades de sensibilización de manera a facilitar una transición ordenada y progresiva a los nuevos modelos de gestión.

VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

7.1 No se prevé excepciones a las políticas del Banco.

VIII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

8.1 Esta operación ha sido clasificada bajo la categoría C por el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco.

Anexos requeridos:

- Anexo I: Ayuda Memoria de Programación, que incluye acuerdo con el Gobierno sobre esta CT, a ser financiada con fondos SVC.
- Anexo II: Términos de Referencia.
- Anexo III: Plan de Adquisiciones.