

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Republica del Paraguay/CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la estrategia de Transparencia de Paraguay
▪ Número de CT:	PR-T1242
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Roberto de Michele (IFD/ICS) Jefe de Equipo; Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR), Maria José Jarquín, Nicolas Dassen, Giovanna Mahfouz (IFD/ICS), Carolina Vera (CSC/CPR); y Viviana Mariela Maya Iglesias (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	PR-L1144 Productividad en Paraguay: Transparencia, finanzas y conectividad
▪ Referencia a la Solicitud:	EZSHARE-502701080-917
▪ Fecha del Abstracto de CT:	Septiembre 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Republica del Paraguay, a través del Ministerio de Hacienda
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Representación en Paraguay (COF/CPR)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo de Transparencia (AAF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$350.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Período de Desembolso (incluye período de ejecución):	24 meses (incluye período de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Febrero 2018
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	ICS/CPR
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	SI
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Financiamiento a países pequeños y vulnerables. Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo:** El objetivo principal de esta Cooperación Técnica es contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de Paraguay para promover la transparencia y la integridad, en línea con los principales compromisos internacionales en la materia. Los objetivos específicos de esta cooperación técnica son: (i) actualizar el diagnóstico de brechas institucionales y regulatorias e identificar las principales medidas de mejora en temas de transparencia e integridad; (ii) facilitar la institucionalización de la coordinación entre los principales actores del sistema nacional de integridad para que mejoren su capacidad de implementar las reformas vigentes y las que se adopten a partir del diagnóstico; y (iii) facilitar actividades de conocimiento y acceso a mejores prácticas de los funcionarios de los principales organismos vinculados con la agenda de transparencia e integridad las reformas necesarias.

- 2.2 **Antecedentes:** La literatura académica indica que la transparencia es clave para mejorar la confianza y la integridad en el funcionamiento de las instituciones¹, a través de una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de políticos y administradores públicos². También es un elemento importante para asegurar un crecimiento económico sostenible³. En este sentido, caminar hacia el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de integridad, particularmente, los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) sobre gobernanza de las empresas públicas y transparencia fiscal, y los Estándares del Grupo de Acción Financiera (GAFI) son ejes fundamentales de un programa de políticas encaminado a la mejora de la transparencia⁴.
- 2.3 Paraguay enfrenta desafíos importantes relacionados con las reformas destinadas a mejorar la transparencia, la integridad y la prevención de la corrupción. La situación de Paraguay en estas materias tiene amplios espacios de mejora. Según el “Índice Global de Competitividad” del Foro Económico Mundial⁵, uno de los principales factores que afecta hacer negocios en Paraguay es la corrupción. Asimismo, según la última medición del “Índice de Percepción de la Corrupción” de Transparencia Internacional, si bien Paraguay mejoró su posición relativa a nivel internacional⁶, sigue ubicado como el segundo país más corrupto de Sudamérica. En otro orden de temas, de acuerdo con el Índice Basel de Anti-Lavado de Dinero 2015, el Paraguay ostenta el puntaje de riesgo más alto de toda América Latina⁷.
- 2.4 El Gobierno de Paraguay ha respondido a estos desafíos adoptando diversas acciones y medidas.
- **Integridad:** Creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) mediante el Decreto No. 10.144 de 2012, como órgano de promoción de la transparencia y prevención de la corrupción. Es la instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, la ejecución, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas del Gobierno del Paraguay en materia de anticorrupción, integridad y transparencia. Asimismo, se ha aprobado el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción (PNPCP)⁸. El mismo tiene por objetivo organizar las acciones de las instituciones competentes para el fortalecimiento de las políticas preventivas de la corrupción, que se despliegan sobre la base del andamiaje institucional actualmente existente a partir del cumplimiento de metas específicas

¹ Islam, Roumeen (2003) Do More Transparent Governments Govern Better?, World Bank Policy Research Working Paper 3077.

² Autores como Zak y Knack (1998) demuestran que hay una relación positiva entre la confianza entre personas y la inversión y el crecimiento económico. Por su parte, Rothstein y Eek (2009) comprueban la relación negativa entre la corrupción y la confianza.

³ Mauro, Paolo (1995). “*Corruption and Growth.*” *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.

⁴ Vito Tanzi and Hamid Davoodi (1997), *Corruption Public Investment and Growth*, IMF Working Paper. El riesgo soberano, entre otros factores, es mayor para aquellos países con calificaciones más débiles en cuestiones de transparencia e integridad. Ver Bekaert et.al (2014). *Political Risk Spreads*. *Journal of International Business Studies*, 45, 471-493. Más recientemente, IMF Discussion Note, *Corruption Costs and Mitigating Strategies*, SDN/16/05, 2016.

⁵ Fuente: Reporte Global de Competitividad, Foro Económico Mundial (2015-2016).

⁶ Paraguay se ubica en la posición 123 a nivel mundial, mientras que en el informe anterior ocupaba el lugar 130 de 168 y en el 2014 el lugar 150. Fuente: Transparencia Internacional (2016).

⁷ El Basel AML Index, producida por el Basel Institute of Governance (2015) evalúa el peligro del lavado del dinero.

⁸ Decreto de aprobación del PNPCP No. 4900/2016.

que se enmarcan en nueve (9) ejes temáticos estratégicos. La SENAC coordina su ejecución y seguimiento.

- **Acceso a la información pública y Transparencia:** A partir de la promulgación de la Ley No. 5282/2014⁹ de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” (2014), que garantiza el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes. Asimismo, mediante el decreto 4719/14 se creó el Equipo Nacional de Transparencia (ENT)¹⁰ con el objetivo de implementar planes de mejora en materia de transparencia a nivel nacional y que las mismas sirvan de herramientas para la implementación de reformas concretas en el corto y mediano plazo
- **Gobierno Abierto:** En Noviembre del 2011, Paraguay adhiere a “La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)”, elaborando su primer plan de acción para el periodo 2012-2013. Es así como el Gobierno viene creando espacios de interacción y mesas de trabajo intersectorial para diseñar, implementar, monitorear y evaluar iniciativas públicas relacionadas a la transparencia, participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- **Gestión presupuestaria:** Las empresas públicas juegan un rol importante en la economía del país y el gobierno ha dado los primeros pasos para asegurar estándares mínimos en cuanto a la gobernanza de estas entidades. Concretamente, mediante la Ley 5058/13 se creó el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), el que tiene por objeto “promover una gestión eficiente, eficaz, probidad y transparente de las Empresas Públicas. En tanto, se ha promulgado un decreto para el “Establecimiento de compromisos y buenas prácticas en materia de Gobierno Corporativo”, de para las empresas públicas que adopta el Código de Gobierno Corporativo - Código ARANDÚ, antecedente de un proyecto de ley en la materia presentado al Congreso.
- **Integridad financiera:** Con la reciente aprobación de la Ley No. 5787/2016 de “Modernización y fortalecimiento de las normas que regulan el funcionamiento del sistema financiero paraguayo” se fortalecen las capacidades de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) en los temas relacionados con el uso de la información financiera en relación a temas preventivos (excepciones al secreto bancario). La Ley también avanza disposiciones relativas al registro de accionistas de las entidades reguladas por el sistema y la obligación de determinar el beneficiario final en los casos de sociedades titulares de acciones. Esta acción se ha visto complementada con la promulgación del Decreto 6604/2016, que establece una Coordinación General para el fortalecimiento del Sistema ALA/CFT.

2.5 A pesar de los esfuerzos realizados por el país, las instituciones que conforman el ENT cuentan con escasa evidencia de estudios y evaluación de las medidas y los marcos

⁹ Decreto reglamentario 4064/2015.

¹⁰ Conformado por las siguientes instituciones: a) Ministerio de Hacienda, b) Ministerio de Industria y Comercio, c) Ministerio de Agricultura y Ganadería, d) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, e) Ministerio de Relaciones Exteriores, f) Banco Central del Paraguay, g) Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (coordinación ejecutiva), h) Secretario General de la Presidencia de la República, y i) SENAC (coordinación técnica).

regulatorios para la lucha contra la corrupción y mejora de la transparencia.¹¹ Asimismo, los funcionarios del ENT tienen una limitada participación a en intercambios regionales e internacionales relacionados con buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas de promoción de la transparencia y la integridad y el control de la corrupción.

- 2.6 Existen también importantes espacios de mejora en la actualización del PNPC a la luz de las recomendaciones derivadas de las Convenciones Internacionales (UNCAC y CICC¹²) que Paraguay ha ratificado, de los estándares internacionales de integridad financiera (GAFI) que ha adoptado, y de los compromisos que voluntariamente ha asumido en el Plan de OGP 2016-2018, incluyendo los referidos a la transparencia de los datos de las obras de infraestructura pública en Paraguay. Se cuenta con trabajo sectorial preparados por el BID junto con las autoridades, así como otras fuentes, que confirma las brechas existentes.¹³ Asimismo, la existencia de diversos organismos del estado paraguayo con competencias en estas materias requiere un esfuerzo de cooperación y coordinación para potenciar el impacto de los esfuerzos de cada organismo individual.
- 2.7 Esta CT apoyará en la consolidación de los productos del Componente I del Programa "Paraguay Productivo: Transparencia y financiamiento (PR-L1144)¹⁴", específicamente mediante el diseño de una hoja de ruta conteniendo las principales reformas. Asimismo, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) (CRF) mediante el indicador: Eficacia Gubernamental. Asimismo, tiene relación con el sector prioritario de instituciones para el crecimiento y el bienestar social, dado que la presencia de instituciones sólidas y eficaces es un factor decisivo para el desarrollo de un país (GN-2788-5 y AB-3008). Finalmente, también está alineada con la Estrategia de País de Paraguay 2014-2018 (GN-2769) con el objetivo de atender las necesidades de los países menos desarrollados y vulnerables y de mejorar la efectividad, transparencia e integridad en las entidades públicas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Para lograr su objetivo, la CT se estructurará en los componentes que se describen a continuación:
- 3.2 **Componente 1. Análisis de Brechas y Propuestas:** Mediante este componente se financiará la realización de un diagnóstico de brechas respecto de las principales obligaciones en materia de transparencia e integridad asumidas por Paraguay. Este diagnóstico utilizará, entre otros insumos, la evaluación realizada por la SENAC, los trabajos sectoriales elaborados por el BID, las evaluaciones del Mecanismo de Seguimiento en la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los informes de evaluación mutua y de seguimiento del Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT), entre otros. El resultado de este diagnóstico será organizado en una hoja de ruta con las principales reformas estratégicas identificadas. Asimismo, este componente proveerá los primeros insumos para la elaboración de las reformas mediante el financiamiento de borradores de leyes y

¹¹ Un análisis reciente del equipo de esta cooperación técnica identifica una serie de mejoras en estas áreas. Este análisis es consistente con el que realiza la propia SENAC.

¹² UNCAC: Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; CICC: Convención Interamericana Contra la Corrupción

¹³ Ver Paraguay Agenda de Reformas de Integridad y Transparencia, documento de trabajo, BID Abril de 2017. Informe de Brechas GAFI Paraguay, BID, mayo 2015. Basel Governance Index, 2017.

¹⁴ Aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de noviembre de 2017

regulaciones. Se estima que mediante este componente se atenderán propuestas de reforma legal o regulatoria que surjan del análisis de brechas.

- 3.3 **Componente 2. Institucionalización de la Coordinación:** Mediante este componente se analizarán las distintas opciones para fortalecer la coordinación de los principales organismos del Estado Paraguayo para: (i) identificar el mejor esquema institucional para una efectiva coordinación de las instancias responsables de las políticas de transparencia e integridad; (ii) participar del proceso de diagnóstico de brechas, elaboración de la hoja de ruta y preparación de las reformas; (iii) promover una efectiva implementación y socialización¹⁵ de las medidas que se adopten de la hoja de ruta mediante talleres¹⁶ participativos¹⁷, y (iv) realizar una evaluación de la cooperación.
- 3.4 **Componente 3. Conocimiento y mejores prácticas:** Mediante este componente se apoyarán las actividades de conocimiento e información que pudieran requerir los funcionarios integrantes de los organismos involucrados en esta asistencia técnica, en especial en lo que se refiere al conocimiento de las opciones de política que se traten en la hoja de ruta y las mejores vías para lograr una implementación efectiva de las reformas. En particular, este componente atenderá el conocimiento de mejores prácticas a nivel regional e internacional que se relacionen con los principales estándares internacionales en materia de transparencia e integridad, incluidas aquellas iniciativas que surjan de la Red de Integridad para LAC del BID con la OCDE.
- 3.5 **Presupuesto:** El presupuesto total del proyecto será de US\$350.000, que serán financiados por el Fondo de Transparencia (AAF). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Presupuesto indicativo (US\$)

Componentes/Actividades	BID/AAF	Contrapartida	TOTAL
Componente 1: Análisis de Brechas, Hoja de Ruta y Propuestas	140,000.00	0.00	140,000.00
Producto I: Consolidación de diagnósticos existentes y hoja de ruta de reformas, elaborado	65,000.00	0.00	65,000.00
Producto II: Borradores de leyes y regulaciones, elaboradas	75,000.00	0.00	75,000.00
Componente 2: Institucionalización de la Coordinación	150,000.00	0.00	150,000.00
Producto III: Propuesta de un esquema de coordinación interinstitucional, elaborada	10,000.00	0.00	10,000.00
Producto IV: Hoja de ruta, socializada e implementada	130,000.00	0.00	130,000.00
Producto V: Evaluación final, elaborada	10,000.00	0.00	10,000.00
Componente 3: Conocimiento y mejores prácticas	60,000.00	0.00	60,000.00
Producto VI: Asistencia técnica especializada	40,000	0	40,000.00
Producto VII: Viajes de intercambio de experiencias internacionales	20,000	0	20,000.00
TOTAL	350,000.00	0.00	350,000.00

¹⁵ Particularmente de las reformas legales propuestas.

¹⁶ Los participantes de estos talleres incluyen funcionarios de línea de los ministerios y secretarías beneficiadas, cuya permanencia trasciende los cambios de gobierno, lo que contribuye a su sostenibilidad.

¹⁷ En los talleres se espera la participación de distintos actores institucionales como también la presencia del sector privado, sociedad civil, etc.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Por solicitud del Gobierno de Paraguay, el Organismo Ejecutor de esta CT será el Banco, a través de la Representación en Asunción, y para eso se cumplen los requisitos de la Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2) en su sección 4.5: (i) el país beneficiario esté de acuerdo; y (ii) las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco. El período de desembolsos será de 24 meses, incluyendo el plazo de ejecución.
- 4.2 La ejecución por parte del Banco permitirá mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones, lo que contribuirá a concretar la mayor parte de las contrataciones y los productos antes del cambio de gobierno previsto en agosto de 2018 (ver sección de riesgos). Adicionalmente, esta CT demandará pocas contrataciones, por lo que tendrá baja complejidad administrativa.
- 4.3 **Adquisiciones:** El Banco contratará consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Por lo tanto, para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las Políticas para Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a materiales de disseminación y servicios distintos a consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20), y sus modificaciones posteriores.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo en la ejecución de la CT se asocia a la diversidad de instituciones a ser vinculadas durante la implementación. Este riesgo se atenderá de dos maneras. Primero, identificando al Ministerio de Hacienda como el punto focal de la asistencia técnica, sin perjuicio del trabajo bilateral que se mantendrá con organismos específicos mediante la creación de una mesa sectorial en el Marco del Equipo Nacional de Transparencia. Segundo, mediante la incorporación en la práctica de los resultados del Componente 2 que implica la institucionalización de instancias de coordinación para las políticas de transparencia e integridad.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se ha identificado excepción alguna a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 Dadas las características de esta TC, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en la operación y de acuerdo con la Política de *"Environmental and Safeguards Compliance Guidelines"* (OP-703), por lo cual la operación fue clasificada con categoría "C". Ver Safeguard Policy Filter (SPF) y Safeguard Screening Form (SSF).

Anexos Requeridos:

- Anexo I: Solicitud del Gobierno
- Anexo II: Términos de Referencia
- Anexo III: Matriz de Resultados

- Anexo IV: Plan de Adquisiciones

