

**Paraguay**

# **Evaluación PEFA de la Gestión de las Finanzas Públicas en Paraguay**

**Agosto 2016**



**Unión Europea**



**BID**  
**Banco**  
**Interamericano de**  
**Desarrollo**



**Ministerio de**  
**Hacienda**  
**Rpca. del Paraguay**



# Evaluación PEFA de la Gestión de las Finanzas Públicas en Paraguay

EUROPEAID/132633/C/SER/MULTI– Lot n°11

Contrat spécifique N° 2016/372294

**INFORME FINAL**

**Unión Europea**

ECORYS PFM Consortium

Implementado por:



Elaborado por:

**Bruno GIUSSANI**

**Ulises GUARDIOLA**

**José OSPINA**

**30 Agosto 2016**

ECORYS Nederland BV  
P.O. Box 4175  
3006 AD Rotterdam  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
The Netherlands

T +31 10 453 88 00  
F +31 10 453 07 68  
E netherlands@ecorys.com  
W www.ecorys.nl  
Registration no. 24316726

Dept. of Marketing & Communication  
T +31 (0)10 453 88 31  
F +31 (0)10 453 07 68

	Iniciales	Fecha
Autores	BG, UG, JO	30 Ago 2016
Lectura de control del reporte	ES	02 Set 2016

*Los contenidos de esta publicación son solo responsabilidad del Consorcio ECORYS y del Consultor Autor del Informe y no deben ser considerados como reflejo del punto de vista de la Unión Europea.*



Informe de evaluación PEFA correspondiente a la República del Paraguay, de 30 de Agosto de 2016

El proceso de control de la calidad seguido para la preparación de este informe cumple con todos los requisitos de la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y por lo tanto recibe la aprobación de la calidad del proceso, conocido como '**PEFA CHECK**'.

Secretariado PEFA, 6 de Septiembre de 2016

---

## **AÑO FISCAL**

1 de enero – 31 de diciembre

## **TASA DE CAMBIO**

(Agosto 2016)

1 USD = 5,560 Guaraníes

1 EUR = 6,100 Guaraníes

## **PESOS Y MEDIDAS**

Sistema Métrico Decimal

---

# Índice

---

<b>Abreviaciones</b>	...	6
<b>Presentación</b>	...	8
<b>Resumen Ejecutivo</b>	...	9
<b>1 Introducción</b>	...	16
1.1 Objetivos de la Evaluación	...	16
1.2 Gestión de la Evaluación y Control de Calidad	...	17
1.3 Metodología de Evaluación	...	19
<b>2 Antecedentes sobre Paraguay</b>	...	23
2.1 Situación Económica	...	23
2.2 Resultados Fiscales y Presupuestarios	...	25
2.3 Marco Jurídico para la GFP	...	28
2.4 Marco Institucional para la GFP	...	32
2.5 Otras Características importantes para la GFP	...	38
<b>3 Evaluación de la GFP</b>	...	39
3.1 Confiabilidad del Presupuesto	...	39
3.2 Transparencia de las Finanzas Públicas	...	44
3.3 Gestión de Activos y Pasivos	...	63
3.4 Estrategia Fiscal y Presupuestación basada en Políticas	...	76
3.5 Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria	...	90
3.6 Contabilidad y Presentación de Informes	...	123
3.7 Escrutinio y Auditoría Externos	...	133
<b>4 Análisis Global de la GFP</b>	...	142
4.1 Evaluación Integral de los Indicadores de Desempeño	...	142
4.2 Eficiencia del Marco de Control Interno	...	149
4.3 Evaluación del Impacto de las Fortalezas y Debilidades de la GFP	...	158
4.4 Evolución del Desempeño del Sistema GFP	...	160
<b>5. Proceso de Reforma</b>	...	164
5.1 Estrategia General de la Reforma GFP	...	164
5.2 Descripción de las Reformas recientes y en curso	...	165
5.3 Factores Institucionales que respaldan la Reforma GFP	...	166
<b>Anexos</b>	...	167

---

## Abreviaciones

---

AF	Activos Financieros
AGPE	Auditoría General del Poder Ejecutivo
AII	Auditorías Internas Institucionales
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANF	Activos no Financieros
APP	Alianza Público Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BP	Banco de Proyectos
CFAP	Clasificador de Funciones de la Administración Pública
CAR	Centros de Atención de Reclamos
CNEP	Consejo Nacional de Empresas Públicas
CGR	Contraloría General de la República
CP	Corporaciones (Empresas) Públicas
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGASPyBE	Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGEEyC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DGEP	Dirección General de Empresas Públicas
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGPE	Dirección General de Política de Endeudamiento
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DGTP	Dirección General de Tesoro Público
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DSIP	Dirección del Sistema de Inversión Pública
DUE	Delegación de la Unión Europea (en Paraguay)
EEFF	Estados Financieros
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
ERA	Entidad Recaudadora Autorizada
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONACIDE	Fondo Nacional de la Inversión Pública y Desarrollo
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GSN	Gobierno Subnacional



---

IFA	Evaluación Fiduciaria Integrada (por sus siglas en inglés)
IRC	Índice de Registro de Contribuyentes
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOA	Ley de Organización Administrativa
MAGU	Manual de Auditoría Gubernamental
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay
MH	Ministerio de Hacienda
MI	Ministerio del Interior
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NAGA	Normas de Auditoría Generalmente Aceptada
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
PAC	Programación Anual de Caja
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés)
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PpR	Presupuesto por Resultados
SBR	Selectividad de Bajo Riesgo
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SICO	Sistema Integrado de Contabilidad
SICP	Sistema de Información de Compras Públicas
SINARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
SIPAP	Sistema de Pagos del Paraguay
SITE	Sistema Integrado de Tesorería
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TdRs	Términos de Referencia
UDM	Unidad de Departamentos y Municipios
USF	Unidad de Salud de la Familia
VUI	Ventanilla Única de Importación

---

# Presentación

---

El presente ejercicio de evaluación del sistema de gestión de las finanzas públicas es el tercero que se realiza en Paraguay, pero el primero que aplica la metodología PEFA actualizada a febrero de 2016. Los dos ejercicios de evaluación anteriores, publicados en 2008 y 2011, se llevaron a cabo utilizando la metodología PEFA original, aprobada en 2005. Estas dos versiones de la metodología no son estrictamente comparables. Sin embargo, en la medida que el objetivo central de estas evaluaciones, así como el interés principal del Gobierno de Paraguay, es medir el progreso alcanzado en el fortalecimiento del sistema GFP en los últimos cinco años, el presente informe incluye un Anexo Comparativo que confronta los resultados alcanzados en la evaluación anterior (2011) con la situación actual (2016), pero aplicando para ello la versión original de la metodología PEFA.

El ejercicio de evaluación PEFA Paraguay 2016 se lleva adelante a solicitud del Ministerio de Hacienda (MH), con el respaldo financiero y técnico de la Delegación de la Unión Europea, la activa participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el apoyo del Banco Mundial. La evaluación propiamente dicha fue confiada a un equipo de consultores internacionales independientes, liderado por Bruno Giussani y compuesto adicionalmente por Ulises Guardiola y José Ospina. En el desarrollo de la evaluación, los consultores se reunieron con representantes del MH, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República (CGR), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (APGE), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Dirección Nacional de Aduanas y las empresas públicas del Estado.

El equipo de evaluación desea agradecer a las autoridades y funcionarios de todas estas instituciones por la información recibida, los comentarios pertinentes y la cordialidad de las reuniones sostenidas, destacando el aporte importante de Oscar Lovera, Director General de Presupuesto (DGP), en la acertada dirección técnica del ejercicio, y de Elba Mencia, Carmen Frutos y Laura Colman, de la Coordinación Técnica y Difusión de la DGP, por la eficiente organización general y logística de la misión de campo. Especiales agradecimientos también para Vera Valente de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay por el apoyo diligente y siempre comprometido recibido en todo el proceso de preparación del presente informe PEFA Paraguay 2016. La evaluación realizada no compromete la opinión de ninguna de las instituciones mencionadas y los errores u omisiones que pudieran existir en el informe son de única responsabilidad del equipo de evaluación.

---

# Resumen Ejecutivo

---

## Introducción

La realización de la evaluación PEFA Paraguay 2016 fue acordada a principios del año 2015, entre el Ministerio de Hacienda (MH), en representación del Gobierno de la República de Paraguay, y la Delegación de la Unión Europea (DUE) en el Paraguay, como ente financiador del ejercicio. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también participó en el proceso.

El PEFA Paraguay 2016 es el tercer ejercicio que se lleva a cabo en el país. La primera evaluación se completó en el año 2008, como parte de un proceso más amplio de evaluación fiduciaria integrada (IFA, por sus siglas en inglés). La segunda evaluación PEFA, realizada en 2011, permitió al Ministerio de Hacienda elaborar un Plan de Acción de reformas para fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas y las debilidades identificadas. Este plan incluye un conjunto de actividades priorizadas, así como metas e indicadores de progreso.

En este sentido, el objetivo de la evaluación PEFA Paraguay 2016 es apoyar al Ministerio de Hacienda a hacer un seguimiento de los progresos alcanzados por el país desde la última evaluación PEFA y establecer una línea de base para continuar con el proceso de mejora del sistema de gestión de las finanzas públicas. En principio, se espera que los resultados de esta evaluación contribuyan a definir un nuevo plan de acción con un calendario detallado y los recursos necesarios para su implementación.

## Metodología PEFA 2016

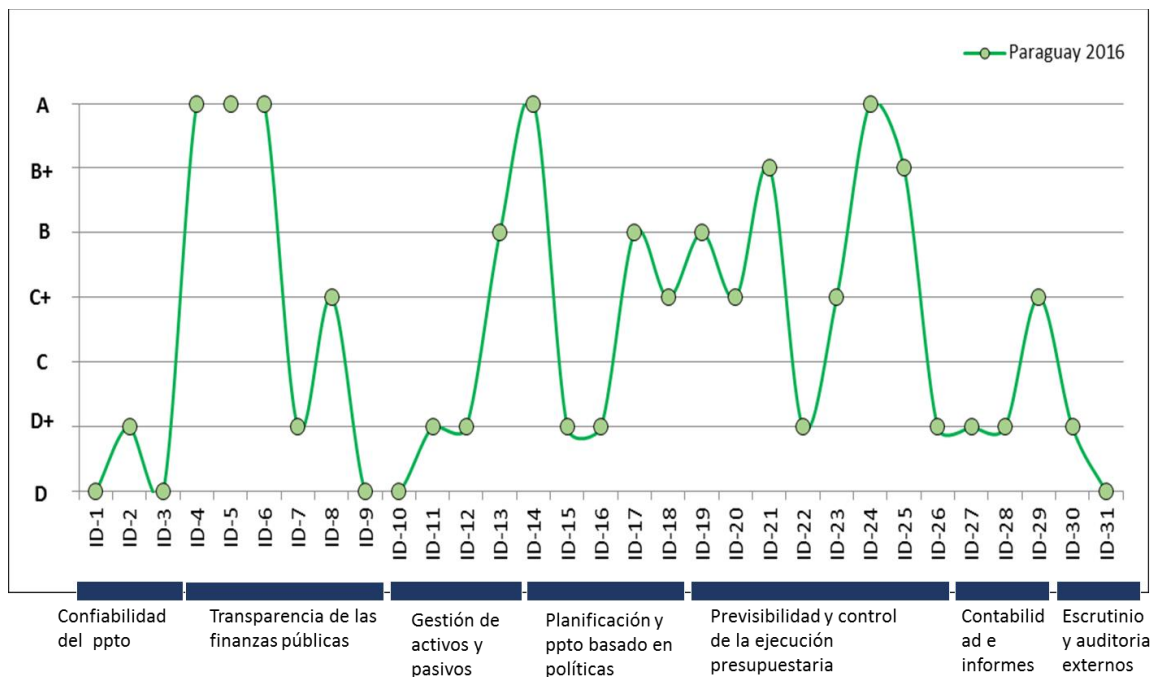
La metodología PEFA 2016 es más exigente que las anteriores y la medición del sistema de gestión de las finanzas públicas se realiza a partir de la valoración de 31 indicadores de desempeño (ID) de alto nivel (o de mayor agregación posible) agrupados en siete pilares de interés, que son:

- I. Confiabilidad del presupuesto (ID-1 a ID-3)
- II. Transparencia de las finanzas públicas (ID-4 a ID-9)
- III. Gestión de los activos y pasivos (ID-10 a ID-13)
- IV. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas (ID-13 a ID-18)
- V. Predictibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-19 a ID-26)
- VI. Contabilidad y presentación de informes (ID-27 a ID-29)
- VII. Escrutinio y auditoría externos (ID-30 a ID-31)

Los 31 indicadores de desempeño se califican con una escala ordinal de siete puntos, A, B+, B, C+, C, D+ y D basados en la evidencia objetiva recogida durante la misión de campo. Una calificación de “A” establece que la práctica nacional, como se valora con el PEFA, es compatible con las buenas prácticas internacionales, mientras que una calificación de “D” muestra que la práctica nacional está lejos de estas buenas prácticas (o que no hay suficiente información o evidencia para calificar).

## Resultados principales

Los resultados de la evaluación PEFA Paraguay 2016, para cada uno de los 31 indicadores de desempeño, se presentan de forma gráfica en el cuadro siguiente:



En términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas de Paraguay a nivel del Gobierno Nacional Central (GNC) presenta una alineación parcial con las buenas prácticas internacionales. Un recuento rápido de los puntajes alcanzados en la evaluación PEFA Paraguay 2016 muestra que 10/31 indicadores (32.3%) son fortalezas, es decir tienen calificaciones entre A y B. Sin embargo, existe un importante número de indicadores - 21/31 (67.7%) - con calificaciones entre C+ y D. Esto último sugiere que hay todavía importantes brechas o debilidades en la práctica de la gestión de las finanzas públicas en el país con relación a los estándares internacionales aceptados.

Un análisis por pilares muestra también que sólo en los pilares II “transparencia de las finanzas públicas” y V “previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria” cuentan con fortalezas importantes que indican un alineamiento razonable con los estándares

---

internacionales. Los pilares III “gestión de los activos y pasivos” y IV “estrategia fiscal y presupuesto basados en políticas” exhiben alguna fortaleza, pero en general el balance no es positivo. Finalmente, los pilares I “confiabilidad del presupuesto”, VI “contabilidad y presentación de informes” y VII “escrutinio y auditoría externos” presentan debilidades sistémicas y distan en su desempeño de las buenas prácticas internacionales.

Es importante, también, llamar la atención sobre la composición de las dimensiones evaluadas al interior de cada uno de los indicadores presentados. En muy pocos casos, los indicadores evaluados muestran un comportamiento homogéneo, es decir sus dimensiones consisten sólo de fortalezas o debilidades comparadas con los estándares internacionales. En la mayoría de los casos, el desempeño calificado es una combinación de fortalezas y debilidades, situación que obliga a una lectura cuidadosa del diagnóstico y el impacto que estas puedan tener sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de gestión de las finanzas públicas.

Los efectos combinados de estas fortalezas y debilidades identificadas sobre los objetivos del sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay - a saber: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios – son también mixtos. A continuación se presenta un resumen breve del impacto potencial de estas fortalezas y debilidades globales y específicas sobre estos objetivos:

**Disciplina Fiscal Agregada.** Los componentes del sistema que contribuyen positivamente y de forma global al logro de la disciplina fiscal agregada son: i) las capacidades robustas para la preparación de proyecciones macroeconómicas y de desempeño fiscal; ii) la ausencia de operaciones de ingresos y gastos que no se reportan en informes fiscales; iii) la gestión adecuada de la deuda pública, particularmente si se desarrollara adicionalmente una estrategia de mediano plazo; iv) la gestión adecuada de los ingresos tributario y no tributarios; y v) la operación eficiente de la tesorería nacional y los controles internos. Las reglas fiscales propuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal aportan también al logro de este objetivo, pero todavía de forma limitada en la medida que no existen elementos vinculados a su aplicación plena y la evaluación de sus resultados.

Las fortalezas del sistema en materia de disciplina fiscal se ven contrarrestadas por las debilidades identificadas en la evaluación, especialmente: i) la baja confiabilidad del presupuesto; ii) la disminuida supervisión de los riesgos fiscales propios, así como los que le generan al Gobierno Central, por un lado, las empresas públicas y, por el otro, los gobiernos subnacionales; iii) la débil gestión de los activos financieros y no financieros; iv) la incipiente programación de los gastos de mediano plazo; v) el reducido seguimiento que se hace a los atrasos de pago; y vi) la falta de información íntegra y oportuna para apuntalar la toma de decisiones derivada de las limitaciones que muestran los informes financieros y de ejecución presupuestaria.

---

**Asignación Estratégica de Recursos.** Las fortalezas del sistema GFP en Paraguay con relación a la asignación estratégica de recursos son: i) la existencia de un calendario presupuestario que permite a las instituciones públicas preparar sus presupuestos en plazos adecuados, sobre la base de directrices que orientan el proceso y asignan techos aprobados por las autoridades políticas del Gobierno; ii) la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso Nacional con toda la documentación de respaldo relevante para asegurar una revisión de las prioridades de gasto reflejadas en el mismo; iii) la implementación de un proceso de presupuestación por resultados (PpR) que promete mejorar la calidad del gasto en el país y ser más efectivo en la provisión de servicios a la población; y iv) una clasificación presupuestaria que posibilita un análisis claro de la asignación efectiva de recursos a las prioridades definidas.

Estas fortalezas tienen un contrapeso importante en las debilidades encontradas, que son: i) la baja credibilidad del presupuesto, en la medida que las asignaciones aprobadas en el PGN para las prioridades sectoriales relativas no se respetan durante la fase de ejecución; ii) la utilización limitada del presupuesto multianual para programar el gasto en el mediano plazo; iii) el alto volumen de modificaciones presupuestarias en el transcurso del año; iv) la ausencia de información fiscal clave, especialmente reportes de ejecución presupuestaria que permiten a la población hacer un monitoreo cercano del gasto efectivo; v) las deficiencias de la auditoría interna y externa para el adecuado control de la gestión y vi) el incumplimiento de los procesos de rendición de cuentas en el Congreso Nacional sobre los resultados alcanzados con los fondos públicos utilizados en el año.

**Provisión Eficiente de Servicios Públicos.** La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante de la GFP. Los componentes del sistema GFP en Paraguay que favorecen este objetivo de forma satisfactoria son: i) la previsibilidad de recursos para comprometer gastos durante el ejercicio fiscal en curso; ii) la gestión de las compras y contrataciones públicas; iii) la gestión integrada de la nómina, iv) el desarrollo y consolidación del sistema nacional de inversión pública; v) la transferencia de la recaudación tributaria a la caja única sin mayores retrasos, y, sobretodo, vi) la implementación de la presupuestación por resultados (PpR).

En 2015, sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la poca credibilidad de la programación del gasto aprobada en el PGN por el Congreso Nacional, ii) la incipiente implementación de la presupuestación plurianual o de mediano plazo, iii) la falta de reportes consolidados sobre los recursos recibidos por las unidades primarias de prestación de servicios, iv) el desfase en la comunicación de los montos de transferencia que recibirán los gobiernos subnacionales del gobierno central y v) la preparación y publicación de informes regulares de ejecución presupuestaria de acceso público.

---

## Evolución del GFP

La reforma GFP en Paraguay es un proceso que se inicia de forma gradual como respuesta a la crisis financiera que afectó el país a finales del siglo pasado y que tiene como objetivo central estabilizar, consolidar y darle sostenibilidad a las finanzas públicas nacionales.

En este contexto se han llevado adelante un importante conjunto de iniciativas, agrupadas en un Plan de Acción de Reformas, entre las que destacan: i) la preparación del marco legal para sustentar la transparencia y la responsabilidad fiscal; ii) el fortalecimiento de los instrumentos de análisis de los riesgos fiscales, concentrados en una primera instancia en la regulación, monitoreo y supervisión de las empresas públicas; iii) la incorporación de un marco presupuestario de mediano plazo, con estimaciones de gasto a tres años; iv) la implementación de la presupuestación basada en resultados, con la introducción gradual de indicadores de desempeño y evaluaciones de eficiencia y eficacia del gasto público; v) el desarrollo y ampliación del sistema nacional de inversión pública (SNIP), incluyendo el marco regulatorio para el desarrollo de proyectos en alianza público-privada (APP); vi) la consolidación de la Cuenta Única del Tesoro, vii) el fortalecimiento del sistema de control interno a través de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP) en todas las instituciones públicas; y viii) la adecuación de las prácticas contables a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Para efectos de evidenciar la evolución del sistema de gestión de las finanzas públicas en el país, el ejercicio PEFA Paraguay 2016, preparó un Anexo Comparativo (ver Anexo 5 y explicación en sección 4.4 del presente informe) que exhibe los resultados alcanzados en la evaluación PEFA de 2011 con los resultados del ejercicio realizado en 2016, utilizando para ello la metodología PEFA original en su versión de 2011.

La gestión de las finanzas públicas en Paraguay muestra muchos cambios en 2016 con relación al 2011, 19 de los 28 indicadores muestran modificaciones (67.8%). Estas modificaciones, muestran adicionalmente una leve pérdida de desempeño del sistema a nivel general, pasando 11/28 indicadores (39.3%) calificados con A o B (fortalezas) en 2011 contra solo 9/28 (32.1%) en 2016. Es decir, el ejercicio PEFA 2016 identifica un mayor número de “debilidades”, aunque se debe tomar en cuenta que en dos casos (ID-2 e ID-3) los indicadores no son estrictamente comparables entre uno y otro periodo.

Las áreas que experimentan una mejora de desempeño son: i) la universalidad y transparencia del presupuesto, ii) el control interno, iii) la gestión de la deuda pública, iv) la calidad y puntualidad de los estados financieros anuales y v) la oportunidad y seguimiento de la auditoría externa. Por su parte, las áreas que exhiben pérdida de desempeño entre 2011 y 2016 son: i) la credibilidad del presupuesto, ii) la conciliación de cuentas y iii) la preparación y presentación de informes de ejecución presupuestaria.

## Resumen de Resultados

La evaluación del desempeño del sistema de la gestión de las finanzas públicas en Paraguay realizada en 2016 - con base en la metodología PEFA 2016 - muestra los siguientes resultados para las calificaciones de los indicadores, de forma global y por cada una de las dimensiones que lo componen:

No	Indicador	Global	1	2	3	4
I. Confiabilidad del presupuesto						
ID-1	Resultados del gasto agregado	<b>D</b>	D			
ID-2	Resultados en la composición del gasto	<b>D+</b>	C	D	A	
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	<b>D</b>	D	D		
II. Transparencia de las finanzas públicas						
ID-4	Clasificación del presupuesto	<b>A</b>	A			
ID-5	Documentación del presupuesto	<b>A</b>	A			
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	<b>A</b>	A	A	NA	
ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales	<b>D+</b>	C	D		
ID-8	Información de desempeño para la provisión de servicios	<b>C+</b>	C	A	D	C
ID-9	Acceso del público a información fiscal	<b>D</b>	D			
III. Gestión de los activos y pasivos						
ID-10	Informe de riesgos fiscales	<b>D</b>	D	D	D	
ID-11	Gestión de la inversión pública	<b>D+</b>	C	NA	D	D
ID-12	Gestión de los activos públicos	<b>D+</b>	C	D	C	
ID-13	Gestión de la deuda	<b>B</b>	B	A	D	
IV. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas						
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	<b>A</b>	B	A	A	
ID-15	Estrategia fiscal	<b>D+</b>	C	D	D	
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	<b>D+</b>	C	D	C	D
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	<b>B</b>	B	D	A	
ID-18	Escrutinio legislativo de los presupuestos	<b>C+</b>	B	A	C	C
V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-19	Administración de ingresos	<b>B</b>	A	A	B	D
ID-20	Contabilidad de los ingresos	<b>C+</b>	B	B	C	



ID-21	Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	<b>B+</b>	A	A	A	C
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	<b>D+</b>	C	D		
ID-23	Controles de la nómina	<b>C+</b>	B	A	A	C
ID-24	Adquisiciones	<b>A</b>	A	A	A	B
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	<b>B+</b>	B	A	B	
ID-26	Auditoría interna	<b>D+</b>	A	C	D	D
VI. Contabilidad y presentación de informes						
ID-27	Integridad de los datos financieros	<b>D+</b>	C	D	D	B
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	<b>D+</b>	C	D	C	
ID-29	Informes financieros anuales	<b>C+</b>	C	B	C	
VII. Escrutinio y auditoría externos						
ID-30	Auditoría externa	<b>D+</b>	C	B	C	D
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	<b>D</b>	D	D*	D	D

---

# 1 Introducción

---

La presente sección del informe hace un recuento general del contexto, los objetivos y la gestión del ejercicio de evaluación del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas del Paraguay, el mismo que se lleva a cabo en la primera mitad de año 2016 utilizando la metodología PEFA. En consecuencia, y a partir de este momento este ejercicio se denomina **PEFA Paraguay 2016**.

## 1.1 Contexto y Objetivos de la Evaluación

La realización de la evaluación PEFA Paraguay 2016 fue acordada a principios del año 2015 entre el Ministerio de Hacienda (MH), en representación del Gobierno de la República de Paraguay, y la Delegación de la Unión Europea (DUE) en el Paraguay, como ente financiador del ejercicio. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también participó activamente del proceso.

El PEFA Paraguay 2016 es el tercer ejercicio que se lleva a cabo en el país. La primera evaluación se completó en el año 2008, como parte de un proceso más amplio de evaluación fiduciaria integrada (IFA, por sus siglas en inglés). La segunda evaluación PEFA, realizada en 2011, permitió al Ministerio de Hacienda elaborar un Plan de Acción de reformas para fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas y las debilidades identificadas. Este plan incluye un conjunto de actividades priorizadas, así como metas e indicadores de progreso.

En este sentido, el objetivo de la evaluación PEFA Paraguay 2016 es apoyar al Ministerio de Hacienda de Paraguay a hacer un seguimiento de los progresos alcanzados por el país desde la última evaluación PEFA y establecer una línea de base para continuar con el proceso de mejora del sistema de gestión de las finanzas públicas. En principio, se espera que los resultados de esta evaluación contribuyan a definir un nuevo plan de acción con un calendario detallado y recursos necesarios para su implementación.

Los objetivos específicos del ejercicio PEFA Paraguay 2016 son, por lo tanto, los siguientes:

- Actualizar el estudio del desempeño de la GFP de conformidad con el marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del programa PEFA, actualizado en 2016.

- 
- Evaluar las calificaciones y explicar el nivel de mejora en comparación con los resultados de la evaluación anterior.
  - Establecer una línea de base y referencia para el monitoreo del manejo de la gestión de las finanzas públicas.
  - Alimentar el diálogo entre el Gobierno y las agencias de cooperación para el desarrollo sobre los logros y desafíos del proceso de reformas.

## **1.2 Gestión de la Evaluación y Control de Calidad**

El ejercicio PEFA Paraguay 2016 se inició con la preparación de los Términos de Referencia (TdRs), tarea en la que participaron - además del MH – la DUE, el BM y el BID. Un primer borrador de los TdRs fue compartido con el Secretariado PEFA<sup>1</sup> en fecha 22 de mayo de 2015 para efectos de contar con su visto bueno. Los comentarios del Secretariado PEFA a los TdRs fueron incorporados en la versión final de los mismos aprobada en fecha 15 de enero de 2016.

Con los TdRs del ejercicio PEFA Paraguay aprobados se procedió a convocar una licitación para la contratación de los consultores internacionales que se encargaría de la evaluación (Equipo PEFA). El concurso fue adjudicado a la empresa holandesa ECORYS Nederland BV, que presentó al siguiente equipo de evaluadores: Bruno Giussani (Jefe de Equipo), Ulises Guardiola y José Ospina. Los consultores contratados tienen amplia experiencia en la aplicación de la metodología PEFA en países de América Latina y han trabajado juntos en varios ejercicios previos, entre ellos Ecuador (2014), Perú (2015), Costa Rica (2010 y 2015) y Colombia (2015).

El ejercicio PEFA Paraguay 2016 se inició formalmente en fecha 29 de febrero de 2016 con una fase de gabinete en la que el equipo de evaluadores (Equipo PEFA) pudo hacer una primera revisión de los documentos relevantes enviados expresamente por el MH. La misión de campo se llevó a cabo en la ciudad de Asunción y se inició en fecha 28 de marzo de 2016, con una reunión de “briefing” con el Grupo de Referencia<sup>2</sup> en la que se aprobó el cronograma de trabajo, se completó la organización del taller de formación y la planificación de las reuniones para la misión.

El Taller de Formación sobre la Metodología PEFA abarcó un espacio de un día y medio entre el 31 de marzo y el 01 de abril de 2016. En el taller participaron más de 70 personas,

---

<sup>1</sup> El Secretariado PEFA es la entidad gestora y custodio de la calidad de la metodología PEFA.

<sup>2</sup> El Grupo de Referencia está presidido por el MH y compuesto por representantes de la Dirección General del Presupuesto del MH, la DUE y el BID.

---

entre ellas, los funcionarios de todas las direcciones del MH vinculadas con el ejercicio PEFA, así como representantes de otras instituciones públicas, como son: el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República (CGR), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría de la Función Pública y los ministerios sectoriales de Educación y Cultura (MEC), Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). También participaron representantes de las principales empresas públicas del país.

El trabajo de recolección de la información/evidencia básica necesaria para la evaluación PEFA se desarrolló de forma continua entre el 04 y 26 de abril de 2016. Las reuniones con las autoridades y funcionarios designados de las instituciones más relevantes para el ejercicio se organizaron alrededor del cronograma tentativo propuesto inicialmente por el equipo de evaluación al Grupo de Referencia. A la conclusión de la misión de campo, el Equipo PEFA había logrado encuentros sustantivos con todas las instituciones programadas (incluida la sociedad civil) y se había recogido buena parte de la información requerida.

En fecha 22 de abril de 2016, para reportar sobre el avance la misión de campo, el equipo de evaluación presentó al Grupo de Referencia los resultados preliminares de la evaluación PEFA Paraguay 2016. Esta reunión, que estuvo presidida por el Director General de Presupuesto, Oscar Lovera, sirvió para hacer un repaso de cada una de las calificaciones propuestas para la totalidad de los indicadores de la metodología PEFA y argumentar sobre la misma en base a la evidencia recolectada<sup>3</sup>. En esta presentación también se valoraron los cambios de desempeño ocurridos desde la evaluación PEFA llevada a cabo en 2011.

La preparación del informe preliminar del PEFA Paraguay 2016 se realizó entre el 24 de abril y el 20 de mayo de 2016, fecha en que se remitió el documento a la DUE. En cumplimiento de los requisitos de calidad del PEFA Check y para iniciar el proceso de revisión metodológica y de contenido, la DUE circuló el informe preliminar al Secretariado PEFA, el Gobierno de Paraguay, el Banco Mundial y el BID.

Los comentarios enviados a esta versión preliminar en fecha 8 de julio de 2016 fueron valorados por el Equipo PEFA e incorporados al Informe Final borrador que fue presentado en fecha 22 de julio de 2016. Este último documento fue puesto nuevamente a revisión de los revisores en esa fecha y los comentarios finales recibidos en fecha 25 de agosto de 2016 se incluyen en el presente Informe Final.

---

<sup>3</sup> En esta reunión participaron por el MH, además de Oscar Lovera (DGP), Oscar Llamosas (DGTP), María Teresa Díaz de Agüero (DGCP), y Elba Mencia (DGP). Por el BID participó Bruno Candia, y por la DUE, Robert Steinlechner y Vera Valente. Por videoconferencia se unieron a la reunión Francisco López Menchero y Elena Arjona Pérez de la UE (DEVCO).

Cuadro 1.1  
**Resumen de la Gestión de la Evaluación  
y el Control de Calidad del PEFA Paraguay 2016**

Organización de la Gestión de la Evaluación del PEFA
<p><b>Comité de Seguimiento:</b> El Ministerio de Hacienda, representado por el Viceministro de Administración Financiera, preside el Grupo de Referencia, que está conformado además por la Unión Europea, el BID y el Banco Mundial. El punto focal en el MH para las tareas de seguimiento de la misión es el Director General de Presupuesto, Oscar LOVERA.</p> <p><b>Responsable de la Evaluación:</b> Robert STEINLECHNER y Vera VALENTE, Delegación de la Unión Europea (DUE) Paraguay.</p> <p><b>Equipo de Evaluación:</b> Bruno GIUSSANI (Jefe de Equipo), Ulises GUARDIOLA, y José OSPINA.</p>
Revisión de los Términos de Referencia
<p><b>Fecha del borrador revisado de los TdRs:</b> 22/05/2015: DUE remitió los TdR al Secretariado PEFA.</p> <p><b>Revisores invitados y que aportaron comentarios:</b> Secretariado PEFA: 5/06/2015; Banco Mundial y BID: 16/07/2015 Ministerio de Hacienda: 15/09/2015 (sobre versión del 21/07/2015), Secretariado PEFA: 16/12/2015 (comentarios/sugerencias sobre consulta relativa al cronograma).</p> <p><b>Fecha de versión final de los TdRs:</b> 15/01/2016.</p>
Revisión de los Informes
<p><b>Fecha del Informe Preliminar:</b> 27/05/2016.</p> <p><b>Fecha de Informe Final borrador:</b> 22/07/2016</p> <p><b>Revisores que aportaron comentarios a ambos documentos:</b> Secretariado PEFA, Ministerio de Hacienda y BID (08/07/2016) y (25/08/2016).</p>
Informe Final
<p><b>Fecha del Informe Final:</b> 30/08/2016.</p>

### 1.3 Metodología de Evaluación

La evaluación PEFA del sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay se desarrolló utilizando la metodología 2016, aprobada y publicada formalmente el 1 de febrero de 2016.

---

En la medida que hasta la fecha del inicio formal de este ejercicio (marzo 2016) no se había puesto todavía a disposición del público la traducción oficial del marco PEFA al idioma español, la misión de campo, el taller de formación y la formulación del informe preliminar se llevaron a cabo utilizando como base la versión disponible en inglés<sup>4</sup>. El presente informe final ajusta las traducciones realizadas a la versión formal en idioma español, puesta a disposición de público en fecha 20 de abril de 2016<sup>5</sup>. En la evaluación se utilizaron los 31 indicadores descritos en la metodología PEFA 2016 (ver el enlace [https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework\\_Spanish.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf)).

Por otro lado, y tomando en cuenta que la versión 2016 de la metodología PEFA no es estrictamente comparable con la metodología PEFA 2005/ 2011<sup>6</sup>, con la que se realizó la última evaluación PEFA en Paraguay, el presente informe incluye - a solicitud expresa del MH - también un Anexo Comparativo que contrasta los resultados alcanzados en el PEFA anterior con la situación actual de desempeño del sistema de gestión de finanzas públicas en el país, aplicando para ello la versión 2011 de la metodología PEFA<sup>7</sup>. Este anexo permitirá verificar el progreso realizado en el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas entre 2011 y 2015, aspecto que es de particular interés para las autoridades nacionales.

## Alcance de la Evaluación

La evaluación PEFA Paraguay 2016 alcanza - como lo requiere la metodología 2016 - al conjunto de las instituciones del Gobierno Central, entendido como: i) las instituciones públicas que son parte de la Administración Central – los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de la Contraloría General de la República (CGR), la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos a las Personas; ii) entidades descentralizadas autónomas y autárquicas que impulsan la política del gobierno nacional; y iii) las universidades nacionales. Todas estas entidades son presupuestarias, es decir figuran en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

La participación del Gobierno Central en el PGN y, también, en el conjunto del sector público paraguayo, por número de entidades y gasto público ejecutado en el año 2015, se presenta en el cuadro siguiente:

---

<sup>4</sup> Framework for Assessing Public Financial Management: PEFA 2016, Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica, 1 de febrero de 2016, (versión en inglés).

<sup>5</sup> Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas, Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica, 1 de febrero de 2016 (versión en español, publicada en 20 abril de 2016).

<sup>6</sup> Gestión de las Finanzas Públicas: Marco de Referencia para la Medición del Desempeño, versión revisada en enero 2011, Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica.  
En especial para las políticas de educación, salud, seguridad, infraestructura, vivienda y los gastos de la administración.

<sup>7</sup> Gestión de las Finanzas Públicas: Marco de Referencia para la Medición del Desempeño, versión revisada en enero 2011, Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica.

Cuadro 1.2  
**Gasto Público Ejecutado por Nivel y Entidad  
 del Sector Público en Paraguay, 2015**  
 (En Millones de Guaraníes)

Sector	No	Gasto Público	% PGN	% Sector Público
Administración Central	26	28,937,182	56.6%	52.9%
Poder Legislativo	3	458,675	0.9%	0.8%
Poder Ejecutivo	14	25,842,437	50.5%	47.3%
Poder Judicial	6	2,514,471	4.9%	4.6%
Otros Organismos del Estado	3	121,599	0.2%	0.2%
Entes Autónomos y Autárquicos	27	1,722,421	3.4%	3.2%
Universidades Nacionales	8	1,432,804	2.8%	2.6%
Entidades Extrapresupuestarias	--	--	--	--
<b>Gobierno Central</b>	<b>61</b>	<b>32,092,407</b>	<b>62.7%</b>	<b>58.7%</b>
Fondos de la Seguridad Social	5	5,931,189	11.6%	10.9%
Gobiernos Departamentales	17	879,270	1.7%	1.6%
Gobiernos Municipales	250	2,517,698	--	4.6%
<b>Gobierno General</b>	<b>333</b>	<b>41,420,564</b>	<b>76.1%</b>	<b>75.8%</b>
Empresas Públicas	5	8,293,540	16.2%	15.2%
Empresas Públicas (S.A)	4	990,884	--	1.8%
Entidades Financieras	6	3,951,613	7.7%	7.2%
<b>Sector Público</b>	<b>348</b>	<b>54,656,601</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* SIAF, Ministerio de Hacienda 2015

Como se aprecia del cuadro anterior, el Gobierno Central está compuesto por 61 instituciones que representan el 62.7% del gasto presupuestario en 2015 y el 58.7% del total del sector público. Las instituciones del PGN, que son 94, excluyen a los Gobiernos Municipales y a las empresas públicas con participación del Estado en sociedades anónimas.

### Periodos críticos

La evaluación PEFA del sistema de la gestión de las finanzas públicas de Paraguay se llevó a cabo en el mes de **abril de 2016**, que es la fecha corte para la evaluación. En este sentido, en el cuadro que sigue a continuación se presenta el detalle de los periodos críticos utilizados en concordancia con los requerimientos metodológicos definidos para cada indicador:

**Periodos Críticos para la Evaluación PEFA Paraguay 2016**

Periodo crítico	Años
Tres últimos ejercicios fiscales finalizados.	2013, 2014, 2015
Año fiscal finalizado anterior a la evaluación.	2015
Último presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa.	2016
Último presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa.	2016
Al momento de la evaluación.	abril 2016

A pesar del interés que existe en el MH para utilizar el año 2015 como el último año fiscal finalizado, a efectos de que el diagnóstico de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en el país sea lo más actualizado posible, está claro que en algunos indicadores no podrá ser posible utilizar este año como el año de referencia. Esta limitación afecta principalmente a los indicadores ID-29, ID-30 e ID-31, que tratan sobre la preparación y presentación de informes financieros y de auditoría externa. Para estos indicadores se tomará el año 2014 como el periodo crítico de evaluación.

### Fuentes de Información

Antes de iniciar la misión de campo y con una anticipación de tres semanas, el Equipo PEFA envió al Grupo de Referencia un requerimiento general de información estadística y documental necesaria para la evaluación de los 31 indicadores de la metodología 2016. Esta información se fue recogiendo de forma paulatina durante la misión de campo en las reuniones de trabajo que se programaron con las autoridades y funcionarios de las principales entidades del Gobierno Central vinculadas al ejercicio PEFA Paraguay 2016.

Estas reuniones de trabajo se concentraron en el MH y a los tres ministerios sectoriales que tienen mayor incidencia presupuestaria, además de ser importantes para el logro de los objetivos de la política pública del actual gobierno, a saber el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). En conjunto, estos últimos tres ministerios sectoriales representan el 43.3% del gasto público del Poder Ejecutivo y el 34.9% del gasto del Gobierno Central en 2015. Adicionalmente, se realizaron reuniones con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y Petróleos Paraguayos (PETROPAR), consideradas empresas públicas estratégicas y de alta ejecución presupuestal.

El equipo de evaluación hizo también un especial esfuerzo por reunirse con instituciones de la sociedad civil a fin de triangular información sobre la transparencia y el acceso público a la información fiscal clave. La lista de todas las personas entrevistadas se incluye y presenta en el Anexo 1.



## 2 Antecedentes sobre Paraguay

Esta sección tiene un carácter descriptivo y proporciona información económica y social sobre Paraguay y las características fundamentales de su sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP). Su objetivo es servir de contexto y facilitar la comprensión de la evaluación PEFA (sección 3 y sección 4) y del avance de las reformas en curso (sección 5). La información utilizada se ha recogido de diferentes publicaciones existentes y de un análisis de la legislación vigente que describe la estructura institucional del sector público y su relación con la GFP en el país.

### 2.1 Situación económica del país

La República del Paraguay es un país situado en la zona central de América del Sur, entre Argentina y Brasil, con una superficie territorial de 406,752 km<sup>2</sup> y una población en 2015 de 6,854,536 habitantes, de los cuales alrededor de un tercio viven en los alrededores de la ciudad capital - Asunción. Está subdividido políticamente en 17 departamentos y 250 municipalidades de carácter urbano/rural. Los idiomas oficiales son el español y el guaraní y ambos están fuertemente arraigados en la población.

Cuadro 2.1  
Principales Indicadores Económicos, 2013-2015

Variables	2013	2014	2015
PIB per cápita (USD constantes)	2,087	2,151	2,180
PIB real (variación anual, %)	14.0	4.7	3.0
Inflación (a fin de periodo, %)	3.7	4.2	3.1
Deuda pública total (% PIB)	14.0	17.6	18.4
Deuda externa (% PIB)	9.3	12.0	14.3
Saldo en cuenta corriente (% PIB)	1.7	- 0.4	1.8
Reservas internacionales netas (% PIB)	20.3	22.5	22.3

Fuente: Banco Central de Paraguay, 2016

La economía paraguaya - basada en la producción y exportación de energía eléctrica, soja y carne bovina - ha tenido una dinámica positiva, aunque volátil, en la última década, habiendo crecido en promedio al 5.1% anual. El año 2013, el ritmo de crecimiento alcanzó a 14%, pero

---

se ha moderado desde entonces. Las tasas de crecimiento para 2014 y 2015 fueron 4.7% y 3.0%, respectivamente, pero todavía importantes con relación al desempeño general de los países de la región. Los niveles de inflación también se encuentran controlados con registros de 3.7%, 4.2% y 3.1% en los últimos tres años.

El crecimiento económico sostenido ayudó a reducir la pobreza y a promover la prosperidad compartida. El ingreso de los dos quintiles más pobres se incrementó en un 8% anual entre 2009 y 2014 y la proporción de paraguayos que viven con menos de USD 4 al día (umbral regional de pobreza) bajó del 32,5% al 18,8%<sup>8</sup>. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad de ingresos siguen siendo un reto importante para el país. La distribución del ingreso (Gini: 0.52) se encuentra entre los peores de América Latina<sup>9</sup>. En respuesta a los retos económicos y sociales del país, el gobierno preparó el primer Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2030 en torno a tres pilares:

- Reducción de la pobreza y desarrollo social;
- Crecimiento económico inclusivo;
- Inclusión de Paraguay en los mercados globales.

El Plan también respalda un marco económico de mediano plazo que promueve políticas fiscales sostenibles, una mejor recaudación de impuestos, una mejora de la efectividad de las políticas de protección social y su focalización; y la inclusión financiera más amplia.

El potencial tradicional de crecimiento sigue siendo importante en el mediano plazo por cuanto hay una disponibilidad de tierras cultivables en la zona oriental para incrementar la producción de soja y en la región del Chaco para ampliar el desarrollo ganadero. Sin embargo, la perspectiva de mediano y largo plazo requiere complementar este crecimiento con un desarrollo productivo que sea inclusivo y permita generar empleo posibilitando la absorción de la población que está migrando a las ciudades, y al mismo tiempo, sostenible en el manejo de los recursos naturales como bosques, biodiversidad, suelo y agua. El aprovechamiento adecuado de los mercados vecinos de Brasil y Argentina es importante para lograr estos resultados, como es vincular mejor el país con infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios de apoyo. En este desarrollo se requiere el concurso del sector privado (paraguayo y extranjero) con nuevos proyectos de inversión.

La situación coyuntural externa de desaceleración en el crecimiento y bajos precios para los commodities tendrá un efecto importante sobre el manejo económico y fiscal del Gobierno de Paraguay, aunque no se esperan situaciones dramáticas producto de las reformas introducidas en los últimos años, donde destaca la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin

---

<sup>8</sup> Datos recogidos de la documentación disponible sobre Paraguay en el portal informático del Banco Mundial: [www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview#1](http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview#1).

<sup>9</sup> Estrategia del BID con el País (2014-2018).

embargo, se presentarán desafíos importantes para sustentar los avances realizados en materia social, como el acceso gratuito a la atención primaria de salud y la educación básica y la expansión de los programas de transferencias condicionadas para beneficiar a las poblaciones vulnerables. Esto pondrá presión sobre la deuda pública. Los desafíos pendientes siguen siendo la baja recaudación de impuestos, una asignación marginal de recursos a la inversión pública y los servicios públicos con todavía bastantes limitaciones de cobertura y acceso.

## 2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias

En este acápite se presentan los resultados fiscales y presupuestarios obtenidos por el Gobierno Central en Paraguay en el periodo 2013-2015. El Gobierno Central, para fines de la presente evaluación, está compuesto por las entidades de la Administración Central, las Entidades Autónomas y Autárquicas, y las Universidades Nacionales.

### Desempeño Fiscal

El cuadro siguiente muestra el desempeño fiscal del Gobierno Central en Paraguay para los años 2013, 2014 y 2015. Las cifras se presentan en millones de Guaraníes y en porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) publicado por el Banco Central del Paraguay.

Cuadro 2.2  
**Gobierno Central**  
**Agregados Fiscales Ejecutados, 2013-2015**  
(En Millones de Guaraníes y %PIB)

Agregados Fiscales	2013		2014		2015	
	Monto	%PIB	Monto	%PIB	Monto	%PIB
Ingresos totales	22,659,909	18.1%	25,689,009	18.6%	27,678,576	19.3%
Gastos totales	24,118,686	19.3%	27,915,794	20.3%	30,431,474	21.2%
<i>Gasto Primario</i>	23,702,648	18.9%	27,389,081	19.9%	29,538,123	20.5%
<i>Servicio de la deuda</i>	416,038	0.3%	526,712	0.4%	893,351	0.6%
Saldo Primario	-1,042,739	-0.8%	-1,700,072	-1.2%	-1,859,547	-1.3%
Saldo Total	-1,458,777	-1.2%	-2,226,784	-1.6%	-2,752,898	-1.9%

Fuente: Elaboración propia sobre datos SIAF provistos por la DGP, 2015

El cuadro anterior muestra un incremento más acelerado de los gastos en relación a los ingresos totales, aspecto que explica el crecimiento del déficit en los últimos dos años del periodo de análisis por encima de los estipulados en las reglas fiscales (ver ID-15). En parte, el incremento del gasto está vinculado a un servicio de la deuda cada vez más oneroso, que se ha tratado de compensar en el 2015 con un esfuerzo importante de contención del gasto. Para financiar el déficit, las autoridades han realizado emisiones de bonos en el mercado internacional que se reflejan en el aumento relativo de la deuda pública interna en comparación con la deuda externa.

### Asignaciones Presupuestarias

En esta sección se presentan los resultados efectivos de la asignación de recursos entre las diferentes prioridades que confronta el Gobierno Central en Paraguay. El cuadro siguiente muestra el análisis de la asignación de recursos por la clasificación funcional utilizada en el país, destacando la participación de cada una de las finalidades existentes con relación al gasto total para los años 2013, 2014 y 2015:

Cuadro 2.3  
**Gasto del Gobierno Central  
por la Clasificación Funcional, 2013-2015**  
(% Gasto Total)

Finalidades	2013	2014	2015
Administración gubernamental	15.1%	15.0%	13.1%
Servicios de seguridad	12.7%	12.2%	12.2%
Servicios sociales	54.5%	50.6%	52.7%
Servicios económicos	11.5%	15.3%	14.5%
Servicios de deuda pública	5.6%	6.1%	6.9%
Servicios de regulación y control	0.6%	0.8%	0.6%
<b>Gasto Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos SIAF provistos por la DGP, 2015

El cuadro anterior muestra la importancia que se le asigna en el PGN a los servicios sociales (educación, salud, saneamiento básico y vivienda), tomando en cuenta que por lo menos la mitad de los recursos ejecutados en los últimos tres años se han dirigido a estos sectores. Le sigue en importancia la finalidad administración gubernamental, que ha perdido peso relativo en los últimos años, habiendo sido desplazada por la finalidad servicios económicos (energía, transporte, comunicaciones, agricultura y ganadería, industria y seguros). Sin embargo, es importante destacar que los recursos ejecutados dentro de la finalidad de servicios

económicos representan menos de un tercio de los que se ejecutan para respaldar los servicios sociales. Finalmente, resalta también el incremento gradual del servicio de la deuda pública en la su participación en el gasto total.

A continuación se incluye también un cuadro que resume la ejecución de los recursos del presupuesto por objeto del gasto:

Cuadro 2.4  
**Gasto del Gobierno Central  
por Objeto del Gasto, 2013-2015**  
(% Gasto Total)

Objeto del Gasto	2013	2014	2015
Servicios personales	53.7%	48.5%	48.4%
Servicios no personales	3.9%	4.1%	4.5%
Bienes de consumo	4.5%	5.1%	4.6%
Bienes de cambio	0.9%	0.8%	0.4%
Inversión física	9.3%	9.3%	10.3%
Inversión financiera	1.6%	5.5%	4.2%
Servicios de la deuda	5.6%	6.1%	6.9%
Transferencias	19.9%	19.1%	19.4%
Otros gastos	0.7%	1.4%	1.4%
<b>Gasto Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos SIAF provistos por la DGP, 2015

La partida de servicios personales es la más importante dentro del presupuesto clasificado por objeto del gasto, con una ejecución que bordea el 50% de los recursos. Le siguen en importancia los recursos que transfiere el Tesoro Nacional, alrededor del 20% del gasto total, principalmente a los gobiernos subnacionales, pero también a otras entidades dentro del ámbito público y privado (como organismos sin fines de lucro). Los recursos asignados a la inversión pública representan alrededor del 10% del presupuesto ejecutado. El resto de las partidas, con excepción del servicio de la deuda, tienen una ejecución de recursos inferior al 5% del gasto total.

---

## 2.3 Marco jurídico para la GFP

El marco jurídico para la GFP tiene su origen en las disposiciones constitucionales que establecen la obligación del Poder Ejecutivo<sup>10</sup> de presentar anualmente al Congreso Nacional el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN)<sup>11</sup> para su aprobación en los plazos y formas establecidos legalmente, así como la liquidación del PGN de la gestión fiscal anterior a la Contraloría General de la República para su dictamen<sup>12</sup> y presentación posterior al Congreso Nacional<sup>13</sup>.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado reglamentan estas disposiciones constitucionales estableciendo la existencia de un sistema que comprende el conjunto de herramientas, normas básicas y procedimientos administrativos a los que se ajustarán sus distintos organismos y dependencias para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos<sup>14</sup>. Este sistema es conocido como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y son parte del mismo los subsistemas de presupuesto, inversión, tesorería, crédito y deuda pública, contabilidad y control<sup>15</sup>.

El Decreto 8127/00 establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación y funcionamiento del SIAF<sup>16</sup>. El órgano rector del SIAF es el Ministerio de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Administración Financiera, la misma que tiene competencia normativa técnica para dictaminar sobre la operación y funcionamiento de los diferentes subsistemas. La responsabilidad operativa sobre el SIAF es de los organismos y entidades del Estado que deberán asegurar la correcta aplicación de las medidas establecidas por la rectoría de los subsistemas. Están sujetas a esta normativa todas las entidades del sector público, con excepción de los Gobiernos Municipales, a quienes se les aplicará de forma supletoria a sus propias reglas, en virtud a su autonomía.

Completan el marco jurídico general para la gestión de las finanzas públicas en Paraguay, las leyes anuales que aprueban el Presupuesto General de la Nación (PGN) para cada año fiscal, que incluyen directrices específicas para la ejecución y rendición de cuentas de las apropiaciones incluidas en el presupuesto para las instituciones públicas y los programas presupuestarios que lleva adelante cada una. Estas leyes anuales están acompañadas de las leyes de presupuesto plurianual, que incorporan de forma referencial apropiaciones para tres años para todas las instituciones que son parte del PGN. Adicionalmente, cada año por decreto se reglamenta la ley de presupuesto anual y se aprueba el Plan Financiero anual que

---

<sup>10</sup> Art. 238, Constitución Política de Paraguay de 1992

<sup>11</sup> Art. 216, ídem.

<sup>12</sup> Art. 282, ídem.

<sup>13</sup> Art. 283, ídem.

<sup>14</sup> Art. 1, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha de 16 de diciembre de 1999.

<sup>15</sup> Art. 2, ídem.

<sup>16</sup> Decreto 8127 Reglamentario de la Ley 1535/99 de fecha 30 de marzo de 2000.

---

establece efectivamente los techos institucionales para el compromiso de gasto de las instituciones en el año fiscal en curso.

Finalmente, una ley importante dentro del marco jurídico para la administración financiera en Paraguay es la Ley 5098/13 de Responsabilidad Fiscal<sup>17</sup>. Esta ley tiene por objetivo establecer reglas generales de comportamiento fiscal orientadas a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Las principales reglas fiscales introducidas sujetan la aprobación del presupuesto anual a: i) un déficit fiscal de la Administración Central, excluidas las transferencias, máximo del 1.5% del PIB estimado para ese año, ii) un incremento del gasto corriente primario del sector público no mayor al 4% sobre la tasa anual de inflación interanual, y iii) un incremento salarial sujeto a los incrementos dictados por ley para el salario mínimo vital.

## **Marco Jurídico Complementario**

Para finalizar el análisis del marco jurídico a continuación se listan las principales leyes y normativa complementaria relevantes para la gestión de las finanzas públicas en Paraguay:

### **Marco legal para la transparencia fiscal y acceso público a la información**

- Ley 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental de fecha 18 de septiembre de 2014.

### **Marco legal para la gestión de la nómina**

- Ley de la Función Pública 1626, del 21 de diciembre del 2000 que tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos que presten servicio en los organismos y las entidades del Estado.
- Ley 4394 del 24 de agosto de 2011 que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y crea la Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado (DGASPyBE) para impulsar el desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH).

### **Marco legal para la gestión tributaria**

- Ley 125 que establece el Régimen Tributario de fecha 9 de enero de 1992.
- Ley 2421 que modifica el Nuevo Régimen Tributario de 2004.
- Ley 2422 por la cual se establece el Código Aduanero de fecha 30 de julio de 2004.

---

<sup>17</sup> Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

- 
- Ley 4045 que modifica la Ley 125/91, modificada por la Ley 2421/04, sobre el impuesto Selectivo al Consumo y destina un porcentaje del mismo al Fondo Nacional de Desarrollo del Deporte de fecha 28 de julio de 2010.
  - Ley 4673 que modifica y amplía disposiciones de la creación del Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal de fecha 23 de julio de 2012.
  - Ley 5061 que modifica el Nuevo Régimen Tributario de fecha 4 de octubre de 2013.
  - Ley 5143 que modifica el Nuevo Régimen Tributario de fecha 26 de diciembre de 2013.
  - Ley 5501 que modifica varios artículos de la Ley 438/94 de Cooperativas de fecha 14 de septiembre de 2015.

### **Marco legal para la inversión pública**

- Ley 4394 que modifica la Ley 109/91, que aprueba la creación de la Dirección de Sistema de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de fecha 24 de agosto de 2011.
- Ley 4758 Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).
- Ley 5074 que modifica y amplía la Ley N° 1.302 que establece el Régimen de Obras Públicas.
- Ley 5102 de Promoción de la inversión de infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado (APP).
- Decreto 8312 - Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación.
- Decreto 3944 - Modifica y amplía el Decreto 8312/2012, y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema Nacional de Inversión Pública.

### **Marco legal para la contratación pública**

- Ley 2051 de Contratación Pública de fecha 21 de enero de 2003 por la cual se establece el sistema de contrataciones para todas las entidades públicas del Estado.
- Decreto 21909 reglamentario de la Ley 2051 de fecha 11 de agosto de 2003.

### **Marco legal para el control interno**

- Decreto 1249 del 23 de diciembre de 2003, por el cual se reglamenta el control y la evaluación de la administración financiera del Estado.
- Ley 1535 del 31 de diciembre de 1999, de Administración Financiera del Estado.
- Resolución 425 del 9 de mayo de 2008, por la cual se establece y adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP), como



---

marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República.

### **Marco legal para el control externo**

- Ley No 276 del 8 de julio de 1994 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.
- Ley 1535 del 31 de diciembre de 1999, de Administración Financiera del Estado.

### **Marco legal para las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales**

- Ley 426 Orgánica Departamental de fecha 7 de diciembre de 1994.
- Ley 3966 Orgánica Municipal de fecha 10 de febrero de 2010.
- Ley 3984 de Distribución y Depósito de los Royalties y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales de fecha 1 de octubre de 2010.
- Ley 4758 de Creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación de fecha 21 de septiembre de 2012.
- Ley 1016 del Régimen Jurídico para la Explotación de los Juegos de Suerte o de Azar de fecha 30 de junio de 1997.
- Ley 4372 de compensación de la Industria Nacional del Cemento por la utilización de recursos naturales no renovables a la gobernación y municipalidades del Departamento de Concepción, de fecha 18 de julio de 2011.
- Ley 5404 de Compensación a los Municipios del Departamento Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá, en el marco de la distribución de compensaciones de la Entidad Binacional Itaipú, de fecha 23 de abril de 2015.
- Ley 5246 de Capitalidad de fecha 1 de agosto de 2014.

### **Marco normativo para el Control Interno**

El Control Interno en Paraguay se encuentra definido desde la Ley de la Contraloría General de la República (CGR), la cual establece que está a su cargo aconsejar en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión<sup>18</sup>.

Por su parte la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>19</sup> establece que el sistema de control de la administración financiera del Estado será externo e interno, y estará a cargo de la CGR, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y de las Auditorías Internas Institucionales (AII).

---

<sup>18</sup> Arts. 2 y 8, Ley 272 Orgánica y Funcional de la CGR del 08 de junio de 2004.

<sup>19</sup> Arts. 59 y 60, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 noviembre de 1999.

---

Así mismo, que el control interno está conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que serán establecidos en la reglamentación pertinente. El control interno comprende el control previo a cargo de los responsables de la administración y control posterior a cargo de la AII y de la AGPE.

En Paraguay todavía no existe una Ley de Control Interno como tal, en cambio, desde 2008 existe un marco técnico establecido por la CGR denominado Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP)<sup>20</sup>, que consiste en una adaptación del actual Modelo Estándar de Control Interno (MECI), en proceso de aplicación en Colombia.

Actualmente la evaluación interna de la implementación del MECIP está a cargo de AII que evalúa con base en criterios establecidos<sup>21</sup> su grado de avance en las instituciones públicas del Paraguay. La CGR a su vez, en su informe y dictamen sobre el informe financiero incluye un resumen y conclusión sobre la madurez del control interno<sup>22</sup>.

## **2.4 Marco institucional para la GFP**

Los principales actores institucionales del sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay son los siguientes:

### **Congreso Nacional**

El Congreso Nacional es el máximo órgano deliberante en el país y está dividido en dos cámaras: Senadores y Diputados. Para efectos de la revisión de presupuesto existe en cada una de las Cámaras una Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto encargada de dictaminar sobre todo proyecto o asunto relacionado con el Presupuesto General de la Nación, con empréstitos, monedas, bancos, emisiones y deuda pública; sobre todo lo referente al régimen tributario, a la riqueza pública. Adicionalmente, y con el fin de dilucidar decisiones sobre el presupuesto de cada gestión fiscal se crea de forma temporal una Comisión Bicameral de Presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente.

---

<sup>20</sup> Resolución CGR 425 del 09 de mayo de 2008, por la cual se establece y adopta el MECIP y el Decreto 962 del 27 de noviembre de 2008, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado con énfasis en la aprobación del MECIP para el Poder Ejecutivo.

<sup>21</sup> Resolución AGPE No. 12 del 13 de enero del 2015, por la cual se aprueban los nuevos criterios de evaluación para la medición del avance en la implementación del MECIP.

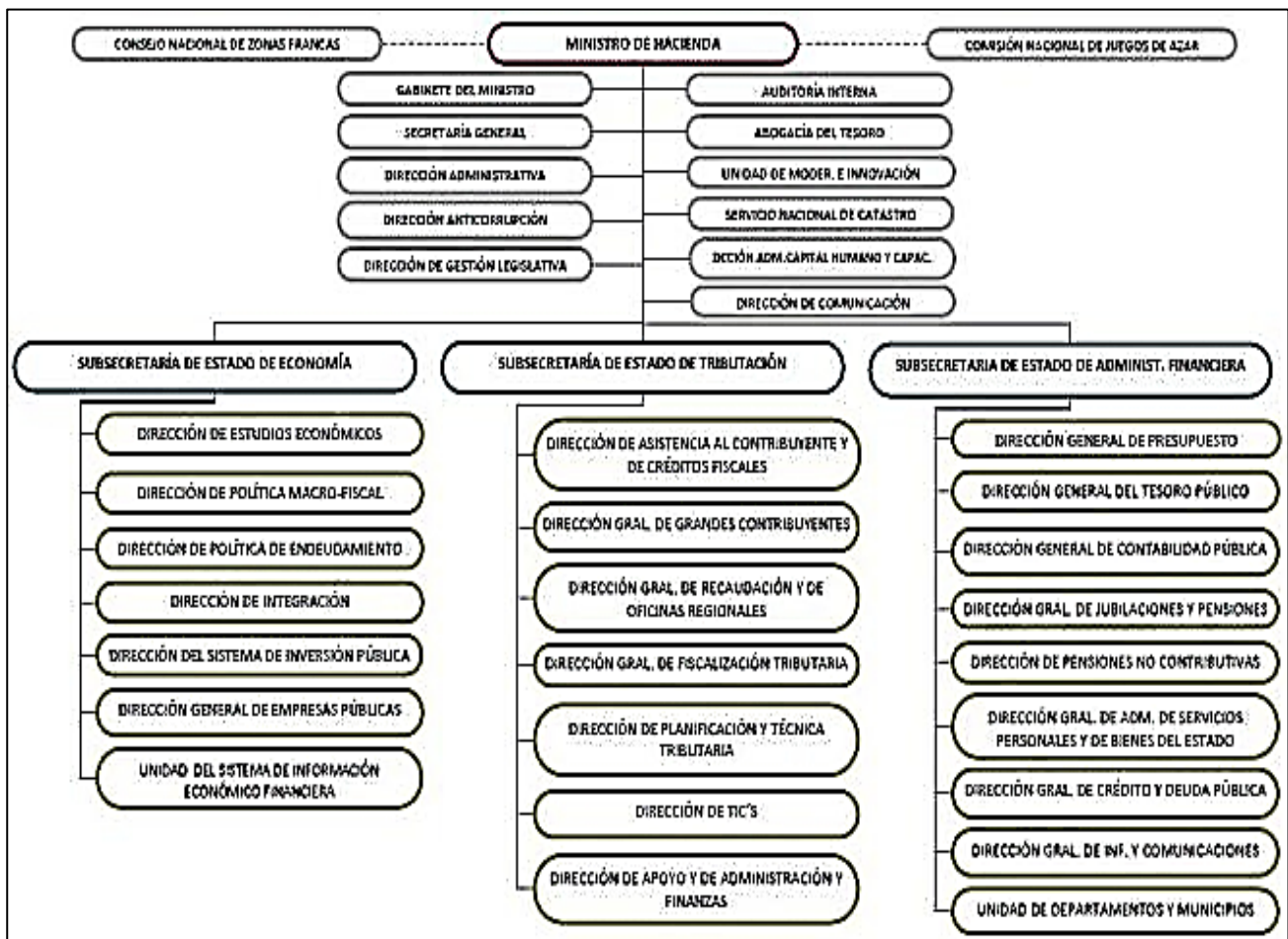
<sup>22</sup> Con la Resolución CGR No 960 del 29 de diciembre de 2014, se "... Aprueba la Versión 3 del Formato de Medición del Grado de Avance en la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay – MECIP, a ser Utilizado por la Contraloría General de la República en los Organismos y Entidades del Estado, Sujetos del Control Gubernamental".

El Congreso Nacional también tiene habilitadas en cada Cámara una Comisión Permanente de Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado, instancias a las que compete emitir dictámenes con relación a la justificación de la ejecución presupuestaria, así como de sus ampliaciones, crédito y deuda pública y de las cuentas patrimoniales. Anualmente se puede convocar también una Comisión Bicameral encargada de considerar el informe y dictamen de la Contraloría General de la República para la gestión fiscal correspondiente.

### Ministerio de Hacienda

El MH es el ente rector del sistema GFP. Está a cargo del Ministro de Hacienda y organizado en tres Subsecretarías de Estado: i) la Subsecretaría de Estado de Economía, ii) la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y iii) la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Cada una de estas tres Subsecretarías está a cargo de un Viceministro.

Cuadro 2.5  
Organigrama del Ministerio de Hacienda



---

La **Subsecretaría de Estado de Economía** tiene a su cargo las siguientes funciones y competencias: i) formular la política fiscal y de endeudamiento del sector público, en compatibilización con la política económica nacional, ii) manejar las relaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales, en los asuntos que competen al Ministerio de Hacienda, y iii) intervenir en las negociaciones financieras internacionales y acuerdos económicos bilaterales y multilaterales en general. Dependen de la Subsecretaría de Estado de Economía las siguientes reparticiones:

- a) Dirección de Estudios Económicos
- b) Dirección de Política Macro-Fiscal
- c) Dirección de Política de Endeudamiento
- d) Dirección de Integración
- e) Dirección del Sistema de Inversión Pública
- f) Unidad del Sistema de Información Económico Financiera
- g) Unidad de Monitoreo de las Empresas Públicas

La **Subsecretaría de Estado de Tributación** (SET) tiene bajo su responsabilidad lo concerniente a la aplicación y administración de todas las disposiciones legales referentes a tributos fiscales. Sus funciones son: i) orientar, dirigir y administrar la gestión tributaria y fiscal establecida y ii) establecer normas y sistemas para la administración de los impuestos, tasas y contribuciones a su cargo, en lo correspondiente a su liquidación, investigación, fiscalización, determinación, recaudación, cobranza, aplicación de sanciones y atención y trámite de recursos. Dependen de la Subsecretaría de Estado de Tributación las siguientes reparticiones:

- a) Dirección de Asistencia al Contribuyente y de Créditos Fiscales
- b) Dirección General de Grandes Contribuyentes
- c) Dirección General de Recaudación y de Oficinas Regionales
- d) Dirección General de Fiscalización Tributaria
- e) Dirección de Tecnología de la Investigación y Comunicación
- f) Dirección de Apoyo y de Administración y Finanzas

La **Subsecretaría de Estado de Administración Financiera** tiene asignadas las siguientes funciones: i) verificar el uso y conservación de los bienes públicos, ii) realizar la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario del sector público, iii) aplicar la legislación referente a los tributos fiscales, su percepción y su fiscalización y los recursos, las disponibilidades, las remuneraciones y demás gastos del Tesoro público, el crédito público y la contabilidad gubernamental, iv) formular y administrar la política de endeudamiento interno y externo del sector público y la política fiscal del Estado en coordinación con las demás políticas gubernamentales, v) atender las relaciones del Gobierno con los Organismos Financieros del Sector Público, vi) administrar el Sistema de

---

Jubilaciones y Pensiones y Haberes de Retiros del Personal del Sector Público, vii) realizar la emisión, control y rescate del régimen de los valores fiduciarios, y viii) representar al fisco en las demandas o trámites judiciales y extrajudiciales.

Dependen de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera las siguientes reparticiones:

- a) Dirección General de Presupuesto
- b) Dirección General de Tesoro Público
- c) Dirección General de Contabilidad Pública
- d) Dirección General de Jubilaciones y Pensiones
- e) Dirección de Pensiones No Contributivas
- f) Dirección de Apoyo y de Administración y Finanzas
- g) Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado
- h) Dirección General de Crédito y Deuda Pública
- i) Dirección General de Información y Comunicaciones
- j) Unidad de Departamentos y Municipios

#### **Dirección Nacional de Aduanas**

La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) es un órgano del Estado de carácter autónomo, investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda, y está encargado de: i) aplicar la legislación aduanera, ii) aplicar las normas relativas a clasificación, origen y valoración de mercaderías, iii) aplicar, percibir y fiscalizar el impuesto aduanero exigible en ocasión del ingreso o egreso de mercaderías del territorio aduanero y los demás gravámenes de carácter fiscal, monetario, cambiario y otros de cualquier naturaleza.

#### **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas**

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) es una institución autónoma y autárquica, con personería jurídica de derecho público y relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, encargada de reglamentar, verificar y evaluar el sistema nacional de contrataciones públicas. Sus principales funciones son: i) diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades, ii) realizar investigaciones, de oficio o por denuncias, respecto a procedimientos de las contrataciones públicas, iii) conocer y resolver las protestas, iv) verificar la ejecución de los contratos y sus adendas o modificaciones, suscritos por las entidades, organismos y municipalidades sujetos al sistema de contrataciones del sector público, v) elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio para las entidades, organismos y municipalidades, vi) crear, reglamentar y mantener el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), el que estará conectado al Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), y vii)

---

crear y mantener un registro de oferentes, proveedores y contratistas inhabilitados, a través del Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE).

### **Secretaría de la Función Pública**

La Secretaría de la Función Pública (SFP) fue creada en el año 2000 con rango ministerial y dependencia directa de la Presidencia de la República. Es el organismo central normativo para la función pública y el desarrollo institucional de las entidades estatales. Entre sus principales atribuciones están: i) formular la política de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público, ii) organizar y mantener actualizado un registro sexado de la función pública, iii) preparar el reglamento general de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal público, basado en un concurso público de oposición; iv) participar en el estudio y análisis de las normas que regulan el sistema de jubilación y pensión a cargo del Estado, v) detectar las necesidades de capacitación del funcionario público y establecer los planes y programas necesarios para la misma, y vi) promover el acceso de la mujer a los cargos de decisión en la función pública.

### **Secretaría Técnica de Planificación**

La Secretaría Técnica de Planificación (STP) es el órgano rector de la planificación en Paraguay. Es un órgano dependiente de la Presidencia de la República y sus funciones principales son: i) analizar la situación económica y sus tendencias; determinar los problemas de su evolución; ii) evaluar los resultados de los esfuerzos anteriores de fomento, iii) formular recomendaciones de orientación general de la política de desarrollo y solicitar decisiones del Poder Ejecutivo, iv) elaborar las metas generales del desarrollo, por sectores y regiones, v) coordinar proyectos y programas en el Sector Público, así como la acción de la iniciativa privada con la acción del Gobierno; vi) establecer el Plan Nacional del Desarrollo y los Planes por sectores y regiones.

### **Auditoría General del Poder Ejecutivo**

La Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y técnico, normativo y de supervisión de las auditorías internas institucionales. Depende de la Presidencia de la República y sus funciones principales son: i) evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de la normativa legal vigente, ii) determinar la razonabilidad de los informes financieros, iii) asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales propuestas en relación con los recursos asignados, y iv) fortalecer los sistemas de control interno institucionales.

### **Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República (CGR) es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los Departamentos y de las Municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por la Ley 276/94. Goza de autonomía funcional y administrativa. El Contralor General es designado por la Cámara de Diputados

por mayoría absoluta de ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría y durará cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelecto por un periodo más con sujeción a los mismos trámites.

Las principales funciones de la CGR son: i) el control, vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las Municipalidades, los del Banco Central y los de los demás Bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas, ii) el control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación, iii) el control de la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones públicas, así como el examen de sus cuentas, fondos e inventarios, iv) la fiscalización de las cuentas nacionales de las Empresas o Entidades Multinacionales de cuyo capital participa el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivos tratados y/o cartas orgánicas, v) la preparación de un informe y dictamen sobre el informe financiero anual, vi) controlar la veracidad de los informes oficiales relacionados con las estadísticas financieras y económicas de la Nación, y vii) revisar y evaluar la calidad de las auditorías tanto internas como externas de las instituciones sujetas a su fiscalización y control.

## Marco Institucional para el Control Interno

De conformidad con el marco legal y técnico vigente, en el cuadro siguiente se ilustran las estructuras institucionales establecidas como parte del marco de control interno, incluidas sus respectivas funciones y responsabilidades:

Cuadro 2.6

### Estructuras Institucionales del Control Interno

Entidad	Funciones	Responsabilidades
Contraloría General de la República (CGR)	Organismo rector del control.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emitir normas superiores sobre el control interno.</li> <li>Evaluar controles internos, compendiar y reportar sobre el grado de madurez en la implantación del control interno.</li> <li>Evaluar la aplicación de normas legales y del marco técnico y reportar en su informe deficiencias y excepciones de control interno contable especialmente.</li> <li>Supervisar la gestión de las agencias que gobiernan desde el Poder Ejecutivo el control interno (AGPE y AII).</li> </ul>
Auditoría General del Poder Ejecutivo <sup>23</sup>	Órgano técnico-normativo de control interno y asistencia a las auditorías de las entidades dependientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar, desarrollar y emitir normas técnicas sobre control interno y auditoría interna para organismos y entidades del Poder Ejecutivo.</li> <li>Coordinar, supervisar y evaluar técnica y funcionalmente</li> </ul>

<sup>23</sup> Art. 62, Ley de Administración Financiera del Estado.

(AGPE)	del Poder Ejecutivo.	<p>las AII, y emitir recomendaciones para fortalecer su funcionamiento y mejorar su desempeño.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar auditorías de los organismos y entidades dependientes de dicho poder del Estado.</li> <li>• Compendiar, revisar y emitir el informe consolidado sobre el nivel de madurez en la implantación del Modelo Estándar de Control Interno en Paraguay (MECIP).</li> </ul>
Auditoría Interna Institucional (AII)	<p>Unidades organizacionales dependientes jerárquicamente de la máxima autoridad de cada institución, y técnica y funcionalmente de la AGPE. Responsables de llevar a cabo las evaluaciones del control interno como un servicio para la administración.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y/o administrativas, efectuadas con posterioridad a su ejecución.</li> <li>• Promover el fortalecimiento de los sistemas de control interno de las instituciones.</li> <li>• Preparar informes sobre la madurez en la implantación del MECIP a nivel institucional.</li> </ul>

## 2.5 Otras características importantes para la GFP

El sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay tiene tres características importantes que tienen efectos sobre su desempeño general:

1. **No existen entidades extrapresupuestarias.** Los ingresos y gastos vinculados a entidades y operaciones del Gobierno Central están todos amparados por el Presupuesto General de la Nación (PGN).
2. **Una importante fuente de ingreso del país son las regalías o royalties que se reciben de la hidroeléctricas binacionales de Itaipú (con Brasil) y Yacyretá (con Argentina).** Estos ingresos representaron en 2015, el 8% del total de los ingresos corrientes del Tesoro Nacional.
3. **El PGN aprobado anualmente por el Congreso Nacional se ajusta mediante la aprobación de un Plan Financiero anual.** El Poder Ejecutivo prepara y publica anualmente - dentro de los dos meses siguientes a la aprobación del PGN – un Plan Financiero a través del cual asigna a las instituciones públicas techos máximos anuales efectivos para compromisos de gasto.



---

## 3 Evaluación de la GFP

---

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de los principales elementos de cada uno de los sistemas de la gestión de las finanzas públicas de Paraguay, los mismos que son esenciales para su adecuado funcionamiento y desempeño, tal como se reflejan en los indicadores definidos por la metodología PEFA 2016. Los resultados se presentan indicador por indicador y agrupados en los siete pilares que se utilizan para reportar una evaluación al Gobierno Central.

### 3.1 Confiabilidad del Presupuesto

En este acápite se presentan los indicadores ID-1 a ID-3 de la metodología PEFA que valoran de forma conjunta si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y los gastos efectivamente ejecutados contra el presupuesto originalmente aprobado por el Poder Legislativo.

#### ID-1 Resultados del Gasto Agregado

El presente indicador evalúa si el presupuesto de gasto del Gobierno Central, aprobado en el Presupuesto General Nacional (PGN) en Paraguay para financiar la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos de inversión, sufre modificaciones o desviaciones sustanciales durante la fase de ejecución de estos recursos. La evaluación se realiza comparando el presupuesto inicial aprobado por el Congreso Nacional<sup>24</sup> - a nivel global o agregado - contra los resultados de la ejecución presupuestaria efectiva al final de los años de 2013, 2014 y 2015 - los últimos tres años fiscales finalizados.

La información utilizada para la evaluación de este indicador fue suministrada por la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda (MH) del Paraguay y provienen del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), ver Anexo 2.

ID-1	Resultados del Gasto Agregado	D
1.1	Gasto Agregado	D

---

<sup>24</sup> El presupuesto inicial en Paraguay es el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional con anterioridad al inicio de la gestión fiscal correspondiente. Este presupuesto no incluye las ampliaciones o modificaciones presupuestarias que haya podido aprobar el Congreso Nacional durante la ejecución del mismo.

1.1 **Gasto agregado.** El cuadro siguiente muestra la diferencia entre el gasto agregado programado y ejecutado para los años 2013, 2014 y 2015, como porcentaje del gasto originalmente aprobado.

Cuadro 3.1  
**Gasto del Gobierno Central de Paraguay en el PGN  
programado vs ejecutado, 2013-2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Año	Presupuesto Aprobado (A)	Presupuesto Ejecutado (B)	Relación B/A
2013	33,459,504	25,192,495	75.3%
2014	33,493,392	29,492,073	88.1%
2015	39,396,107	32,092,407	81.5%

*Fuente:* Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

Como se desprende del cuadro anterior la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto inicial aprobado alcanza a 75.3% en 2013, 88.1% en 2014 y 81.5% en 2015. Es decir, en dos de los tres años del periodo de análisis (2013 y 2015) la desviación es superior al umbral crítico de 15% establecido por la metodología como el estándar internacional de buenas prácticas de credibilidad del presupuesto. Sólo en el año 2014 la relación tiene una desviación menor al 15%.

Esta sub-ejecución pronunciada del gasto está asociada principalmente con el incremento que sufre el presupuesto en el Congreso Nacional por encima del proyecto de presupuesto que presenta el Poder Ejecutivo sobre la base de proyecciones de ingreso poco realistas. El cuadro siguiente muestra la diferencia entre el gasto agregado presentado por MH en el proyecto de presupuesto y el gasto aprobado en la ley anual de presupuesto para los tres años del periodo de análisis.

Cuadro 3.2  
**Gasto Agregado en el PGN  
proyecto del presupuesto vs ley de presupuesto, 2013-2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Año	Proyecto de Presupuesto	Ley de Presupuesto	Diferencia Porcentual
2013	29,221,620	33,459,504	14.5%
2014	33,079,251	33,493,392	1.3%
2015	36,178,740	39,396,107	8.9%

*Fuente:* Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

## ID-2 Resultados en la composición del gasto

El presente indicador evalúa la medida en que las prioridades de política pública, como se reflejan en la asignación del gasto por categorías institucional, sectorial, funcional y/o económica en el Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado por el Congreso Nacional, se respetan en la fase de ejecución presupuestaria. En esta evaluación es también importante valorar el uso que se hace de la partida de contingencias para modificar estas prioridades. El periodo de evaluación abarca los años 2013, 2014 y 2015, las tres últimas gestiones fiscales finalizadas. La información estadística para la evaluación fue provista por la DGP a partir de datos extraídos del SIAF.

ID-2	Resultados en la composición del gasto (M1)	D+
2.1	Resultados de la composición del gasto por categorías institucionales	C
2.2	Resultados de la composición del gasto por categorías económicas	D
2.3	Gasto con cargo a reservas para contingencias	A

2.1 **Resultados de la composición del gasto por categorías funcionales.** La varianza en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación institucional, calculada para los tres años del periodo de análisis de acuerdo a los requerimientos metodológicos, se presenta en el cuadro 3.3:

Cuadro 3.3  
**Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación institucional, 2013-2015**

Año	Desviación Global
2013	14.8%
2014	7.1%
2015	12.8%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

Las desviaciones globales en la composición del gasto institucional no superan el 15% en ninguno de los tres años evaluados, límite máximo de variación que requiere la buena práctica internacional, pero en dos de los tres años están por encima del 10%. Este resultado muestra que las prioridades relativas entre las instituciones del Gobierno Central, reflejadas en las asignaciones aprobadas en el presupuesto inicial, se respetan en general durante la fase de ejecución. Las variaciones existentes entre la

programación y ejecución del presupuesto están distribuidas entre todas las instituciones, afectando en mayor medida a las que tienen menor participación en el presupuesto.

- 2.2 **Resultados de la composición del gasto por categorías económicas.** Los mismos datos, calculados utilizando la distribución en la asignación de recursos por la clasificación de objeto del gasto, muestran las siguientes desviaciones globales:

Cuadro 3.4  
**Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación económica, 2013-2015**

Año	Desviación Global
2013	25.8%
2014	14.2%
2015	18.6%

*Fuente:* Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

El cálculo de la varianza en la composición del gasto por categorías de la clasificación económica supera el umbral de 15% establecido por las buenas prácticas internacionales en dos de los tres años del periodo de análisis. Las mayores desviaciones se experimentan en las partidas de inversión física y transferencias, que muestran reducciones importantes entre el presupuesto programado y ejecutado.

- 2.3 **Gasto con cargo a reservas para contingencias.** El PGN en Paraguay que es aprobado por el Congreso Nacional no incluye una partida de contingencias o de recursos no asignados a partidas específicas.

### **ID-3 Resultados de los ingresos agregados**

El presente indicador evalúa la práctica que existe en Paraguay para la incorporación de ingresos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y si estas provisiones son adecuadas o requieren de revisiones/modificaciones sustantivas durante la fase de ejecución, tanto a nivel global como desagregado por las diferentes categorías de ingresos. La información utilizada para la valoración de este indicador es la existente para los últimos tres años con gestiones fiscales finalizadas: 2013, 2014 y 2015. La información sobre los ingresos programados y ejecutados en el presupuesto fue provista por la DGP (MH) y proviene del SIAF. Los datos utilizados se presentan en el Anexo 2.

Las estimaciones de ingresos nacionales<sup>25</sup> que se incluyen en el proyecto de presupuesto se preparan en el Departamento de Ingresos de la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda (MH). Para iniciar este proceso se recibe información sobre las proyecciones fiscales de la Dirección General de Política Macrofiscal (DGPM) y estimaciones de la recaudación tributaria futura de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Los datos sobre proyecciones de ingresos se completan con la información que se recibe: i) de las empresas binacionales (hidroeléctricas) sobre regalías<sup>26</sup> y ii) los ingresos propios que generan las entidades públicas por la venta de bienes y servicios.

Los agregados de ingresos que genera la DGP y que se incluirán en la preparación del proyecto de presupuesto se aprueban en el Gabinete. El Congreso Nacional tiene la potestad de revisar estas estimaciones y, por lo general, lo hace hacia arriba.

ID-3	Resultados de los ingresos agregados (M2)	D
3.1	Ingresos efectivos agregados	D
3.2	Resultados en la composición de los ingresos	D

3.1 **Ingresos efectivos agregados.** El cuadro siguiente, muestra las proyecciones de ingresos incluidas en el PGN para los tres años del periodo de análisis, comparadas con los resultados efectivamente ejecutados (devengados).

Cuadro 3.5  
**Ingresos del Presupuesto General de la Nación  
programado vs ejecutado, 2013-2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Año	Presupuesto Aprobado (A)	Presupuesto Ejecutado (B)	Relación B/A
2013	30,584,970	22,916,632	74.9%
2014	29,809,651	25,584,106	85.8%
2015	34,338,289	28,276,562	82.3%

*Fuente:* Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

<sup>25</sup> Este indicador no incluye las estimaciones sobre recursos externos (financiamiento) o fuente 20 de la clasificación de ingresos por fuente de financiamiento. Abarca solamente las fuentes 10, ingresos del Tesoro Nacional, y fuente 30, ingresos institucionales.

<sup>26</sup> Regalías son las compensaciones financieras que recibe el Gobierno de Paraguay de las hidroeléctricas binacionales de Itaipú (Brasil) y Yacyretá (Argentina) por la cesión de energía eléctrica y los territorios inundados en la construcción de las mismas.

Los datos del cuadro anterior muestran desviaciones entre la programación y ejecución de los ingresos presupuestarios que en los tres años utilizados superan con creces el límite máximo de 8% establecido por la buena práctica internacional para la subejecución de ingresos. Este resultado se explica, casi exclusivamente, por la diferencia que existe entre la proyección y ejecución de la partida “otros recursos corrientes” que es donde se incluyen los recursos que equilibran el incremento en el gasto incorporado en la etapa de aprobación del presupuesto por parte del Congreso Nacional.

- 3.2 **Resultados en la composición de los ingresos.** La metodología también requiere que la variación global en la composición de los ingresos no supere un máximo de 15% entre lo programado y ejecutado, utilizando para ello una desagregación de los ingresos suficientemente amplia para establecer la capacidad institucional existente en el Gobierno Central para proyectar adecuadamente las principales categorías de ingreso (corrientes y de capital) y recaudar los mismos de acuerdo a lo programado. Los datos calculados utilizando esta información para los tres años del periodo de análisis se presentan a continuación:

Cuadro 3.6  
**Variación total en la composición del ingreso programado y ejecutado por principales categorías de ingresos, 2013-2015**

Año	Variación Global
2013	37.2%
2014	30.1%
2015	31.7%

*Fuente:* Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2015

Como se aprecia en el cuadro anterior, la varianza en la composición de los ingresos supera el 30% en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados. Es decir, las proyecciones por las diferentes categorías de ingresos muestran una volatilidad significativa en relación a los ingresos efectivamente devengados.

### 3.2 Transparencia de las Finanzas Públicas

En este apartado se presentan los indicadores ID-4 a ID-9, los mismos que valoran de forma conjunta si el presupuesto es comprensivo y tiene alcance universal, se programa, formula, ejecuta y reporta de forma consistente y transparente, y, además, si el público tiene acceso a la información fiscal clave que se genera.

## ID-4 Clasificación presupuestaria

El presente indicador evalúa el sistema de clasificación presupuestaria utilizado por el Gobierno Central en Paraguay para la programación, formulación, ejecución y reporte del Presupuesto General del Nación (PGN). La valoración del indicador se realiza utilizando los documentos presupuestarios disponibles para la gestión fiscal 2015, último ejercicio finalizado al momento de la evaluación.

ID-4	Clasificación de presupuesto	A
4.1	Clasificación del presupuesto	A

4.1 **Clasificación del presupuesto.** La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado establece la existencia de clasificadores de ingresos, gastos y financiamiento con el fin de uniformar y ordenar la información de los organismos y las entidades públicas relativas a la asignación, ejecución, modificación, control y evaluación del presupuesto<sup>27</sup>. Los clasificadores utilizados se aprueban a detalle cada año como un anexo de ley del presupuesto<sup>28</sup> y en el año 2015 comprenden las siguientes clasificaciones:

- clasificación del Tesoro Público y por entidades,
- clasificación por finalidades y funciones,
- clasificación programática,
- clasificación del presupuesto de gastos por producto,
- clasificación por fuentes de financiamiento,
- clasificación de los ingresos del Tesoro Público,
- clasificación por origen del ingreso,
- clasificación económica del ingreso,
- clasificación por objeto del gasto,
- clasificación económica del gasto,
- clasificación por origen del financiamiento del gasto,
- clasificación por áreas geográficas.

Este sistema de clasificaciones presupuestarias cumple con las buenas prácticas internacionales en la medida que incluye las clasificaciones institucional, económica,

<sup>27</sup> Art. 11, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>28</sup> Anexo - Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento de la Ley 5386 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015 de fecha 6 de enero de 2015.

---

funcional y programática en la formulación, ejecución y reporte del PGN. Sin embargo, las mismas no son plenamente consistentes con los estándares establecidos en la normas EFP/CFAP, aunque tienen características comparables en cuanto a claridad, coherencia, solidez e integridad.

Los clasificadores de ingresos y gastos en Paraguay cuentan con cuadros puente o de homologación con los estándares EFP, incluyendo la clasificación funcional, que está organizada alrededor de seis (6) finalidades: i) administración pública, ii) servicios de seguridad, iii) servicios sociales, iv) servicios económicos, v) servicio de la deuda pública, y vi) servicio de regulación y control, así como 37 funciones y 97 subfunciones, ampliamente consistentes con los estándares CFAP.

La clasificación programática está organizada alrededor de cuatro tipos de programas presupuestales: i) programas administrativos, ii) programas de acción, iii) programas de inversión y iv) programas de servicio de la deuda. Cada uno de estos cuatro tipos de programas presupuestales está desagregado en las siguientes categorías programáticas:

- programas,
- unidad responsable,
- producto,
- grupo objeto del gasto,
- objeto del gasto,
- fuente de financiamiento,
- origen de financiamiento u organismo financiador.

Finalmente, el sistema de clasificaciones presupuestarias está vinculado de forma directa y unívoca con las cuentas del catálogo contable mediante sistema.

## **ID-5 Documentación del presupuesto**

Este indicador evalúa si la documentación presupuestaria, es decir el proyecto de presupuesto anual y su documentación de respaldo, tal como se presenta al Congreso Nacional, contiene todos los elementos de información necesarios para su adecuada revisión, escrutinio y aprobación. La evaluación se realiza sobre la base del proyecto de presupuesto presentado en el año 2015 para el ejercicio fiscal de 2016.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>29</sup> establece que el proyecto de ley de presupuesto debe ir acompañado de la siguiente información:

---

<sup>29</sup> Art. 12, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 31 de diciembre de 1999.



- a) una exposición sobre la política fiscal con los objetivos y las metas que se propone alcanzar, así como de la metodología y los fundamentos técnicos utilizados para la estimación de los ingresos y para la determinación de los créditos presupuestarios,
- b) un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente, y
- c) los presupuestos de gastos detallados por organismos y entidades con el resumen del personal.

Complementando la información anterior, la Ley 5098/13 de Responsabilidad Fiscal<sup>30</sup> establece que junto con el proyecto de ley de presupuesto anual, se debe presentar la programación fiscal plurianual consolidada de mediano plazo diferenciada entre administración central y descentralizada, además de la siguiente información relacionada:

- a) las variables macroeconómica estimadas a lo largo del periodo entre las cuales estarán el PIB nominal, la inflación esperada, el crecimiento del PIB real, el tipo de cambio y el nivel de importaciones,
- b) todos los gastos corrientes y de capital discriminados por fuente de financiamiento,
- c) el resultado fiscal de la Administración Central, el cual no podrá superar en el mediano plazo un déficit promedio del 1% del PIB,
- d) las transferencias realizadas a los Organismos y Entidades del Estado,
- e) todos los indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los programas de mayor impacto, agrupados por funciones o sectores, y
- f) un análisis de la sostenibilidad de la deuda.

ID-5	Documentación del presupuesto	A
5.1	Documentación del presupuesto	A

5.1 **Documentación del presupuesto.** La documentación que acompañó al proyecto de presupuesto presentado en el año 2015 para el ejercicio fiscal 2016, cumplió con entregar los elementos informativos previstos en las leyes, no obstante, para cumplir con las buenas prácticas internacionales establecidas en la metodología de evaluación se debe suministrar los siguientes elementos básicos y adicionales:

<sup>30</sup> Art. 10, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

Requisito	Cumplimiento
<b>Elementos básicos</b>	
1. Previsión del déficit o superávit fiscal (o resultado operativo acumulado).	<b>SI</b> Se incluye en el mensaje presidencial del proyecto de ley del presupuesto 2016, en el numeral 5 de la sección Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016">www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016</a>
2. Resultados del presupuesto del ejercicio anterior presentados con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	<b>SI</b> Se incluye en la sección II “La Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a>
3. Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	<b>SI</b> Se incluye en la sección II “La Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento está disponible en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a>
4. Datos presupuestarios agregados correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos.	<b>SI</b> Se incluye en la sección II “La Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a>
<b>Elementos adicionales</b>	
5. Financiamiento del déficit, incluida una descripción de su composición prevista.	<b>SI</b> Se incluye en el mensaje presidencial del proyecto de ley del presupuesto 2016, en el numeral 5 de la sección Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016">www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016</a>
6. Supuestos macroeconómicos, incluidos, por lo menos, estimaciones del crecimiento del producto interno bruto (PIB), de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio.	<b>SI</b> Se incluye en el mensaje presidencial del proyecto de ley del presupuesto 2016, en el numeral 3 de la sección Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016">www.congreso.gov.py/includes-senado/pgn/2016</a>

<p>7. Saldo de la deuda, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente - presentados de conformidad con la norma EFP u otra norma reconocida internacionalmente.</p>	<p><b>SI</b> Se incluye en la sección I “Balance del Ejercicio Fiscal 2014” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a></p>
<p>8. Activo financieros, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente - presentados de conformidad con la norma EFP u otra norma reconocida internacionalmente.</p>	<p><b>SI</b> Se incluye en la sección I “Balance del Ejercicio Fiscal 2014” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a></p>
<p>9. Información resumida de los riesgos fiscales (que incluya pasivos contingentes como garantías y obligaciones contingentes incorporadas a contratos de asociaciones público-privadas, etc.).</p>	<p><b>NO</b> No se cumple con este elemento. No se presenta al Poder Legislativo un informe con un análisis de los principales riesgos fiscales que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de la gestión.</p>
<p>10. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas y las nuevas inversiones públicas más importantes, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos o modificaciones pronunciadas de los programas de gastos</p>	<p><b>SI</b> Se incluye en la sección II “La Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a></p>
<p>11. Documentación sobre el marco a mediano plazo.</p>	<p><b>SI</b> Se incluye en la sección III “Programa Financiero del Sector Público 2017-2018” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a></p>
<p>12. Cuantificación del gasto tributario.</p>	<p><b>SI</b> Se incluye en la sección IV “Anexos” del informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay entregado para el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2016. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php">http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php</a></p>

Del cuadro anterior se recoge que la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso Nacional en Paraguay cumple con los 4 elementos básicos y 11 de los elementos adicionales.

## **ID-6 Operaciones del gobierno central no incluidas en informes financieros**

El indicador sobre operaciones del Gobierno Central no incluidas en los informes financieros valora en qué medida existen, se conocen y reportan operaciones de ingresos y gastos que son ejecutadas a través de entidades que corresponden al ámbito del Gobierno Central, pero que no están incluidas en el presupuesto nacional, es decir que son extrapresupuestarias. La calificación del indicador está basada en el porcentaje de las operaciones de ingresos y gastos (por volumen) que no se reportan en informes financieros ex post. La información utilizada para esta evaluación proviene del año 2015, último ejercicio fiscal finalizado.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado establece que el Presupuesto General de la Nación (PGN) se administrará con sujeción a los principios de universalidad, legalidad, unidad, anualidad y equilibrio<sup>31</sup>, entendiéndose por: universalidad - “que todos los ingresos y todos los gastos realizados por los organismos y entidades del Estado deben estar expresamente presupuestados” y, por unidad - “que todos los ingresos, gastos y financiamientos componentes del PGN deben incluirse en un solo documento para su estudio y aprobación”. Es decir, legalmente no podrían existir recursos públicos que pudieran operarse por fuera del presupuesto<sup>32</sup>.

El Gobierno Central en Paraguay, como está definido para este ejercicio de evaluación, comprende a las entidades del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas, las Entidades Autónomas y Autárquicas, y, finalmente, las Universidades Nacionales. En total son 61 entidades y todas están incluidas en el PGN, con estimaciones de ingresos y apropiaciones de gasto.

<b>ID-6</b>	<b>Operaciones del Gobierno Central no incluidas en informes financieros (M2)</b>	<b>A</b>
6.1	Gastos no incluidos en informes financieros	A
6.2	Ingresos no incluidos en informes financieros	A
6.3	Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	N/A

<sup>31</sup> Art. 6, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>32</sup> En realidad, las únicas entidades públicas que están fuera del PGN son los Gobiernos Municipales y las empresas públicas inscritas como sociedades anónimas.

- 
- 6.1 **Gastos no incluidos en informes financieros.** La totalidad de los gastos ejecutados por las entidades del Gobierno Central están incluidos en los informes financieros *ex post* que prepara y publica el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP).
- 6.2 **Ingresos no incluidos en informes financieros.** La totalidad de los ingresos ejecutados por las entidades del Gobierno Central se reportan en informes fiscales *ex post* que prepara y publica el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP). Estos incluyen los ingresos institucionales, así como las regalías y compensaciones que se generan en las hidroeléctricas binacionales.
- 6.3 **Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias.** En la medida que no existen entidades extrapresupuestarias en el Gobierno Central en Paraguay esta dimensión no es aplicable.

## ID-7 Transferencias a los gobiernos subnacionales

El presente indicador valora la transparencia y oportunidad de las transferencias de recursos públicos que realiza el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales con los que tiene relaciones fiscales directas. Para la evaluación se toman en cuenta, por un lado, los sistemas y reglas sobre las que se definen y asignan horizontalmente estas transferencias y, por el otro, si los gobiernos subnacionales reciben oportunamente la información sobre los montos de transferencia que les corresponden para efectos de facilitar sus procesos de planificación y programación presupuestaria. El periodo utilizado para la evaluación es el año 2015, último ejercicio fiscal finalizado.

El Gobierno Central en Paraguay tiene relaciones fiscales con dos grupos de gobiernos subnacionales<sup>33</sup>: i) 17 Gobiernos Departamentales (o Gobernaciones) y ii) 250 Gobiernos Municipales (o Municipalidades). La naturaleza jurídica, organización, competencias y recursos de los Gobiernos Departamentales están definidos en la Ley 426/94 Orgánica de los Gobiernos Departamentales<sup>34</sup>. La Ley 3966/10 Orgánica Municipal establece lo mismo para los Gobiernos Municipales<sup>35</sup>, otorgándoles además autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía para la recaudación e inversión de sus recursos<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Art. 161 y 166, Constitución de la República del Paraguay de fecha 20 julio 1992.

<sup>34</sup> Ley 426 Orgánica Departamental de fecha 7 de diciembre de 1994.

<sup>35</sup> Ley 3966 Orgánica Municipal de fecha 10 de febrero de 2010.

<sup>36</sup> Art. 5, Ley 3966/10.

Los Gobiernos Departamentales son parte del PGN y no cuentan con potestad tributaria<sup>37</sup>, mientras que los Gobiernos Municipales, por efecto de su autonomía, **no** son parte del PGN y si están autorizados a gravar impuestos, tasas y patentes<sup>38</sup>.

ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales (M2)	D+
7.1	Sistema de asignación de transferencias	C
7.2	Oportunidad de la información sobre las transferencias	D

7.1 **Sistema de asignación de transferencias.** Los recursos que financian las transferencias a los gobiernos subnacionales en Paraguay provienen de las siguientes fuentes:

- Asignaciones y subvenciones del Tesoro Nacional.
- Coparticipación del 15% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se recauda en cada departamento<sup>39</sup>.
- Regalías o “royalties” de la hidroeléctrica Itaipú, por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para la generación de energía y “compensaciones” de la hidroeléctrica Yacyretá, por los territorios inundados en el río Paraguay<sup>40</sup>.
- Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), establecido con fondos adicionales de compensación por la cesión de energía<sup>41</sup>.
- Canon de Juegos de Azar<sup>42</sup>.
- El 15% correspondiente al Tesoro Nacional en la recaudación total del Impuesto Inmobiliario para la atención a Gobiernos Municipales definidos como de “menores recursos”.

Adicionalmente, existen algunas fuentes de recursos que financian transferencias a gobiernos subnacionales de forma específica, como son:

<sup>37</sup> A pesar de ser parte del PGN y de depender financieramente casi exclusivamente de las transferencias de recursos que asigna el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales en Paraguay están clasificados como gobiernos subnacionales de acuerdo al MEFP del FMI.

<sup>38</sup> El principal tributo municipal es el Impuesto Inmobiliario.

<sup>39</sup> Art. 34, Ley 426/94.

<sup>40</sup> Ley 3984 de Distribución y Deposito de los Royalties y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales de fecha 1 de octubre de 2010.

<sup>41</sup> Ley 4758 de Creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación de fecha 21 de septiembre de 2012.

<sup>42</sup> Ley 1016 del Régimen Jurídico para la Explotación de los Juegos de Suerte o de Azar de fecha 30 de junio de 1997.

- La compensación de la Industria Nacional del Cemento (INC) por la utilización de recursos naturales no renovables a la Gobernación y Municipalidad del Departamento de Concepción<sup>43</sup>.
- La compensación del Estado Paraguayo a los Municipios del Departamento Canindeyú por la desaparición de las cataratas de los Saltos del Guairá que dieran paso a la construcción de la represa Hidroeléctrica de Itaipú<sup>44</sup>.
- El aporte específico a los municipios de Jesús y Trinidad para la conservación de monumentos históricos declarados patrimonio universal de la humanidad<sup>45</sup>.
- La transferencia de recursos a la Municipalidad de Asunción por concepto de capitalidad<sup>46</sup>.

Las transferencias efectivamente ejecutadas en el año 2015 por cada una de estas fuentes de recursos se presentan en el cuadro siguiente, desagregadas por Gobiernos Departamentales y Municipales:

Cuadro 3.7  
**Transferencias a Gobernaciones y Municipios por fuente de transferencia, 2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Concepto	Gobernaciones	Municipios	Total	Part (%)
Recursos del Tesoro	444,017	-	444,017	26.8%
Coparticipación del IVA	85,911	-	85,911	5.2%
Royalties y Compensaciones	151,772	439,498	591,270	35.7%
FONACIDE	76,030	272,726	348,756	21.1%
Canon Juegos de Azar	28,533	24,740	53,273	3.2%
Menores Recursos	-	27,533	27,533	1.7%
Compensación INC	315	892	1,207	0.1%
Saltos del Guairá	-	45,432	45,432	2.7%
Jesús y Trinidad	-	7,500	7,500	0.5%
Capitalidad	-	50,000	50,000	3.0%
<b>Total</b>	<b>786,578</b>	<b>868,321</b>	<b>1,654,899</b>	<b>100.0%</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la UDM (MH), 2015

<sup>43</sup> Ley 4372 de compensación de la Industria Nacional del Cemento por la utilización de recursos naturales no renovables a la gobernación y municipalidades del Departamento de Concepción, de fecha 18 de julio de 2011.

<sup>44</sup> Ley 5404 de Compensación a los Municipios del Departamento Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá, en el marco de la distribución de compensaciones de la Entidad Binacional Itaipú, de fecha 23 de abril de 2015.

<sup>45</sup> Ley 5255 de concesión de aporte especial a los municipios de Jesús y Trinidad del departamento de Itapúa para la conservación de monumentos históricos declarados patrimonio universal de la humanidad, de fecha 7 de agosto de 2014.

<sup>46</sup> Ley 5246 de Capitalidad de fecha 1 de agosto de 2014.

Todas las fuentes de recursos de transferencia a los gobiernos subnacionales, con excepción de las transferencias del Tesoro a los Gobiernos Departamentales, se definen por reglas explícitas (ver cuadro siguiente) y se distribuyen entre los gobiernos subnacionales beneficiarios, en todos los casos, en un 50% de forma equitativa y 50% en función de la población del gobierno subnacional correspondiente.

Cuadro 3.8  
**Transferencias a Gobernaciones y Municipios**  
**reglas de asignación vertical, 2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Concepto	Nacional	Gobernaciones	Municipios
Coparticipación del IVA	85%	15%	-
Royalties y Compensaciones	50%	5% afectadas 5% no afectadas	15% afectados 25% no afectados
FONACIDE	75%	5%	20%
Canon Juegos de Azar	40%	30%	30%
Menores Recursos	-	-	100% a municipios de bajos recursos

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la UDM (MH), 2015

Por su parte, las transferencias de recursos del Tesoro para los Gobiernos Departamentales son asignaciones que se utilizan para financiar el gasto corriente asociado con la operación y organización de la institución y se establecen mediante un proceso de negociación que involucra - como para cualquier otra institución que es parte del PGN - la presentación de una demanda de recursos que se contrapone a una disponibilidad o techo de gasto. En otras palabras, estos recursos de transferencia no se definen a través de reglas o fórmulas explícitas y, como se aprecia en el cuadro 3.8, representan el 26.8% del total de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales.

- 7.2 **Oportunidad de la información sobre las transferencias.** La programación, formulación y aprobación del presupuesto de los Gobiernos Departamentales están regidas por los plazos que señala el calendario presupuestario para la preparación del proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el que establece que el presupuesto debe estar aprobado antes del inicio de la gestión fiscal para la cual se aprueba el presupuesto. Es decir, como máximo en el mes de diciembre del año en que se prepara el presupuesto.

Los Gobiernos Municipales, por su parte, tienen un proceso diferenciado, que requiere que el presupuesto sea presentado a la Junta Municipal y aprobado por esta instancia,



---

como máximo, hasta el 30 de septiembre del año correspondiente<sup>47</sup>. A partir de esa fecha se inicia la ejecución del presupuesto municipal para el año fiscal correspondiente.

Sin embargo, la información con los estimados de las transferencias por fuente de recursos es publicada por la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda y se publica formalmente en el mes de febrero de la gestión fiscal en curso, situación que obliga, tanto a los Gobiernos Departamentales, como los Gobiernos Municipales, a introducir modificaciones a los presupuestos aprobados.

## ID-8 Información de desempeño para la prestación de servicios

El presente indicador examina la información sobre desempeño en la prestación de servicios que se incluye en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en su documentación soporte y en los informes de ejecución presupuestaria que se presentan al final del ejercicio. Determina, también, si se llevan a cabo auditorías o evaluaciones del desempeño. Además, evalúa la medida en que se recopila y registra la información sobre los recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios.

La información requerida para la evaluación de los indicadores de desempeño de producto y resultado, tanto en la programación como en la ejecución del presupuesto en Paraguay, proviene del ejercicio fiscal 2015, mientras que para la valoración de las evaluaciones y/o auditorías de desempeño y recursos recibidos por las unidades de servicio de primera línea se ha tomado información de los años 2013, 2014 y 2015, últimos ejercicios finalizados al momento en que se lleva adelante el presente ejercicio PEFA - abril 2016.

El Presupuesto por Resultados (PpR) se introduce formalmente en la administración pública de Paraguay en el año 2011 bajo la forma de presupuesto informado<sup>48</sup>. El presupuesto informado genera un vínculo indirecto, pero sistemático, entre la información de desempeño y las decisiones para la asignación de recursos entre las diferentes prioridades e instituciones del sector público. Los instrumentos de PpR en Paraguay son tres: i) el **Balance Anual de Gestión Pública**, que reporta los logros alcanzados en el ejercicio vencido y establece los compromisos institucionales para la próxima gestión fiscal, ii) los **Indicadores de Desempeño**, que entregan información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas, y iii) las **Evaluaciones de Programas Públicos**, que valoran la implementación de los programas

---

<sup>47</sup> Manual de Administración Financiera para Gobiernos Municipales, UDM – Ministerio de Hacienda.

<sup>48</sup> Resolución MH 287 del 31 de agosto de 2011 que autoriza la aplicación de normas y procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de programas, subprogramas y proyectos orientados hacia el presupuesto por resultados en el Presupuesto General de la Nación.

desde la perspectiva de su diseño, su organización y procesos de gestión, así como de los resultados que genera.

La relación del avance en la implementación del PpR en el país al cierre del año fiscal 2015 es la siguiente:

- todas as las instituciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) – 94 en total – preparan, presentan y publican un Balance Anual de Gestión Pública,
- doce (12) instituciones<sup>49</sup>, incluidos (10) ministerios del Poder Ejecutivo, presentan indicadores de desempeño para los principales programas, subprogramas y proyectos institucionales en función de su peso relativo en el presupuesto, su importancia para las políticas públicas y la demanda ciudadana<sup>50</sup>,
- existe una agenda anual de evaluación de los programas o subprogramas.

De los diez (10) ministerios del Poder Ejecutivo con programas, subprogramas y proyectos que incluyen indicadores de desempeño en el marco del PpR se han seleccionado cinco (5) para efectos de la evaluación del presente indicador. Estos son: i) el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ii) el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), iii) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), iv) el Ministerio del Interior (MI), y v) el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estos cinco ministerios representan el 53.3% del gasto del Poder Ejecutivo en 2015<sup>51</sup> y son los principales proveedores de servicios públicos a la población en Paraguay.

ID-8	Información de desempeño para la prestación de servicios (M2)	C+
8.1	Programación del desempeño para la prestación de servicios	C
8.2	Resultados de desempeño para la prestación de servicios	A
8.3	Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	D
8.4	Evaluación de desempeño para la prestación de servicios	C

<sup>49</sup> Las otras dos instituciones son la Presidencia de la República, que forma parte del Poder Ejecutivo, y la Defensoría del Pueblo, que es parte de un grupo de instituciones denominadas “otras instituciones del Estado”.

<sup>50</sup> A partir del 2016 se iniciará un piloto para incluir indicadores de desempeño en todos los programas y proyectos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicación (MOPC).

<sup>51</sup> El Ministerio de Hacienda tiene la mayor participación en el gasto del Poder Ejecutivo, con el 34% del total en 2015. En consecuencia, el 53.3% una parte significativa del monto restante.

8.1 **Programación del desempeño para la prestación de servicios.** Esta dimensión evalúa la medida en que los principales indicadores de desempeño para los productos y resultados de los programas o servicios que se financian con recursos del presupuesto se incluyen en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en la documentación soporte, a nivel de las funciones, los programas o las entidades. En este sentido, la buena práctica institucional establece que los ministerios deben publicar anualmente información sobre los objetivos de sus políticas, los principales indicadores de desempeño, los productos que se generan y los resultados previstos, desagregados por programa o por función.

El presupuesto en Paraguay está organizado en programas por tipos de presupuesto<sup>52</sup>. Todas las instituciones deben presentar al MH programas y subprogramas para incluir en el proyecto de presupuesto, pero sólo los diez ministerios piloto del PpR incluyen programas o subprogramas con indicadores de desempeño. Los cinco ministerios sectoriales de la muestra presentaron el 2015 en total, 19 programas y 36 subprogramas con indicadores de desempeño (de un total posible de 28 programas y 153 subprogramas).

El cuadro siguiente reporta el conjunto de indicadores, por tipo de indicador, incluidos en estos 19 programas y 36 subprogramas:

Cuadro 3.9  
**Indicadores de Desempeño  
por tipo de Indicador, 2015**

Ministerio	Proceso	Producto	Resultado	Total
MI	2	5	0	7
MEC	3	7	3	13
MSPBS	7	15	1	23
MAG	3	16	11	30
MOPC	23	17	0	40
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>60</b>	<b>15</b>	<b>113</b>

*Fuente:* Elaboración propia con datos suministrados por la DGP, 2015

Los cinco ministerios de la muestra registran 113 de los 166 (68.1%) indicadores de desempeño existentes actualmente para todo el presupuesto. Los 60 indicadores de producto son el 53.1% del total, mientras que los 15 de resultado representan el 13.3%.

<sup>52</sup> Existen cuatro tipos de presupuestos asociados a los siguientes programas: i) programas de administración, ii) programas de acción, iii) programas de inversión, y iv) programas del servicio de la deuda pública.

---

Se debe notar que dos ministerios de la muestra no cuentan con indicadores de resultado, pero si con indicadores de producto.

Toda esta estructura de programas, subprogramas e indicadores, junto a las metas para la gestión fiscal correspondiente se presentan por sistema (SIAF) a la DGP del Ministerio de Hacienda y se revisan y se aprueban, pero no se publican o incluyen explícitamente en el proyecto de presupuesto anual para su revisión por parte del Congreso Nacional o conocimiento de la población.

- 8.2 **Resultados de desempeño para la prestación de servicios.** Esta dimensión evalúa si las entidades públicas que prestan servicios directos a la población y - en este caso particular los cinco ministerios de la muestra utilizada - publican anualmente información sobre los productos generados y los resultados obtenidos durante la gestión fiscal desglosados por programa.

Cada año, como parte del proceso de rendición de cuentas todas las instituciones públicas del PGN, incluidos los cinco ministerios seleccionados, presentan y publican el Balance Anual de Gestión Pública, documento que resalta los logros institucionales alcanzados, en el que se hace referencia a los programas e indicadores de desempeño (productos y resultados).

Adicionalmente, con la información de los progresos registrados en el SIAF para cada uno de los indicadores de desempeño, el MH publica cada año un informe sobre el comportamiento de los mismos para un conjunto seleccionado de programas y subprogramas.

- 8.3 **Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios.** Esta dimensión examina la medida en que existe información disponible anualmente sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades de provisión de servicios de primera línea (normalmente las escuelas públicas y los centros de atención primaria en salud) y sobre la procedencia de estos recursos por fuente de los fondos.

Las escuelas públicas y los centros de atención primaria en salud (estos últimos conocidos en el Paraguay como las Unidades de Salud de la Familia – USF) reciben efectivamente recursos en la forma de personal asignado al establecimiento y es información a la que se puede acceder con relativa facilidad. En ambos casos, estos recursos representan más del 90% del total de recursos recibidos por las escuelas públicas y las USF.

En el caso de las escuelas públicas es también posible acceder a registros que muestran la distribución de materiales o provisión de desayuno escolar, pero estos no están

vinculados al registro sobre la distribución de personal docente. En el caso de las USF también se podría hacer un seguimiento de otros recursos entregados, especialmente las donaciones del sector público.

Sin embargo, ni el MEC, ni el MSPBS, elaboran reportes anuales que recogen de forma sistemática la información sobre recursos recibidos por fuente por los establecimientos de primera línea, ni ha realizado encuestas en los últimos tres años que proporcionan estimados de esta información.

- 8.4 **Evaluación de desempeño para la prestación de servicios.** La buena práctica internacional requiere que los ministerios sectoriales proveedores de servicios públicos directos lleven adelante evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de los programas asociados a estas prestaciones por lo menos una vez durante los últimos tres años.

Como se ha comentado anteriormente, en el Paraguay se realizan evaluaciones de programas de acción (prestación de servicios) desde el año 2011. La distribución de estas evaluaciones para los ministerios de la muestra en los años 2013, 2014 y 2015 se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.10  
**Evaluación de Programas, 2013-2015**

Ministerio	2013	2014	2015	Total
MI	1	1		2
MEC			2	2
MSPBS		2	2	4
MAG			3	3
MOPC	1	1		2
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la DGP, 2015

El cuadro anterior muestra que se han llevado adelante 13 evaluaciones de programas en los últimos tres años y, por lo menos, dos evaluaciones en cada uno de los ministerios de la muestra. Sin embargo, solo 5 de las 13 evaluaciones fueron realizadas mediante la contratación de equipos de consultores externos e independientes. Los informes de evaluación se publican en el portal informático del MH en el siguiente enlace: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=246>.

## ID-9 Acceso público a la información fiscal

El presente indicador evalúa las facilidades de acceso que tiene la población a la información fiscal que genera el Gobierno Central en Paraguay, tomando como parámetros de evaluación un conjunto específico de elementos o piezas de información que se consideran fundamentales que se pongan a disposición del público. La facilidad de acceso se valora, por un lado, sobre la base de la disponibilidad de la documentación pertinente<sup>53</sup> y, por el otro, en función de la oportunidad con que se publica la misma. Los datos para la evaluación provienen de la información disponible para la gestión fiscal 2015, último ejercicio fiscal.

El marco legal y regulatorio para el acceso público a la información que genera el Estado está dado en Paraguay por la Ley 5282/14 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia<sup>54</sup> que rige formalmente a partir del año 2015. El objetivo de esta ley es garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado. La ley es exhaustiva también en cuanto a la información mínima obligatoria que las entidades del estado, en particular el Poder Ejecutivo, deben poner a disposición del público. Entre la información requerida que se debe poner a disposición del público se encuentra información de naturaleza fiscal:

- a) El Presupuesto General de la Nación vigente, el anteproyecto de presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda para el año siguiente al tiempo de su presentación al Congreso Nacional y la ejecución presupuestaria del año anterior y del año fiscal en curso, actualizado diariamente.
- b) Los datos referentes a la deuda pública, servicio de la deuda, entidades deudoras y comparación de la situación presente con la de los años anteriores. Asimismo, la proyección de la deuda pública para los años siguientes.
- c) La información referente a las contrataciones públicas, mencionando montos, empresas que fueron adjudicadas, procedimientos administrativos utilizados para la adjudicación, datos de las empresas y estado de la ejecución de los contratos. Esta información será conservada por al menos cinco años.

ID-9	Acceso público a la información fiscal	D
9.1	Acceso público a la información fiscal	D

<sup>53</sup> A menos que se justifique específicamente en la legislación nacional, acceso público a la información fiscal clave estará definido como la publicación en los portales informáticos oficiales de las instituciones relevantes. El acceso a la información a estos portales no estará restringido, no requerirá registro y tampoco tendrá un costo.

<sup>54</sup> Ley 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia de fecha 18 de septiembre de 2014.

9.1 **Acceso público a la información fiscal.** Al margen del cumplimiento que las instituciones hagan de la normativa legal vigente, la metodología PEFA establece que para cumplir con las buenas prácticas internacionales de transparencia el Gobierno Central debe poner a disposición del público - en los plazos y condiciones definidos - la siguiente información fiscal clave, dividida entre elementos básicos y adicionales:

Requisito	Cumplimiento
<b>Elementos básicos</b>	
1) <b>Documentación del proyecto de presupuesto anual del Poder Ejecutivo.</b> Se pone a disposición del público el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo (como quedó definido en el ID-5) en el plazo de una semana a partir de su presentación ante el Poder Legislativo.	<b>NO</b> El proyecto de presupuesto se hace público sólo en tanto esté en consideración del Congreso Nacional. Una vez que el PGN queda aprobado, el proyecto de presupuesto se retira del portal informático del MH. Al momento de la evaluación sólo se pudo encontrar una copia del proyecto de presupuesto para el año fiscal 2016 en la biblioteca virtual de Congreso Nacional, que no es fácil acceder.
2) <b>Presupuesto aprobado.</b> La ley de presupuesto anual aprobada por el Poder Legislativo se publica dentro del plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley.	<b>SI</b> La Ley 5386 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2015 está disponible en el portal informático del Ministerio de Hacienda en el enlace: <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=705">www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=705</a> La ley se hace pública inmediatamente después de su aprobación y promulgación por parte del Poder Ejecutivo.
3) <b>Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso.</b> Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en el plazo de un mes a partir de su emisión, en las condiciones que establece el ID-28.	<b>NO</b> Los informes mensuales de ejecución presupuestaria se dejaron de publicar a partir de mayo de 2015.
4) <b>Liquidación o informe anual de ejecución presupuestaria.</b> El informe se pone a disposición del público en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.	<b>NO</b> Si bien el MH publica, a través de la DGCP, un informe anual sobre el desempeño presupuestario, éste no es un documento analítico sobre la gestión realizada.
5) <b>Informe financiero anual auditado, que incorpora o está acompañado del informe de auditoría externa.</b> Los informes se ponen a disposición del público dentro de los 12 meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.	<b>SI</b> El informe y dictamen sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda para el ejercicio fiscal 2014 se hizo público en agosto de 2015, ocho meses después de finalizado el año correspondiente. El informe se encuentra en el portal informático de la Contraloría General de la República (CGR) en el enlace: <a href="http://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informe-y-dictamen-sobre-el-informe-financiero-del-ministerio-de-hacienda">www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informe-y-dictamen-sobre-el-informe-financiero-del-ministerio-de-hacienda</a> .

<b>Elementos adicionales</b>	
<p><b>6) Declaración previa al presupuesto.</b> Los parámetros generales del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo relativos a gastos, ingresos previstos y deuda se ponen a disposición del público por lo menos cuatro meses antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p><b>SI</b> El Ministerio de Hacienda (MH) presenta el Informe de Finanzas Públicas que incluye las previsiones de gasto, ingreso y deuda para la gestión fiscal siguiente materia del presupuesto en consideración. Este documento se pone a disposición del público con más de cuatro meses de anticipación al comienzo del ejercicio fiscal correspondiente. Los informes fiscales se encuentran en el portal informático del MH: <a href="http://www.hacienda.gov.py">www.hacienda.gov.py</a>, bajo la pestaña de INFORMES.</p>
<p><b>7) Otros informes de auditoría externa.</b> <i>Todos</i> los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del Gobierno Central se ponen a disposición del público dentro de los seis meses posteriores a la presentación.</p>	<p><b>SI</b> Todos los informes de auditoría externa se encuentra disponibles al público un mes después de su presentación en el portal informático de la Contraloría General de la República (CGR): <a href="http://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria">www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria</a>.</p>
<p><b>8) Resumen del proyecto de presupuesto.</b> Se pone a disposición del público un resumen simple y claro del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o del presupuesto aprobado, accesible para personas que no son expertas en presupuestos (presupuesto ciudadano), traducido, donde sea aplicable, al idioma local de mayor uso, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la presentación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, o dentro un mes a partir de la aprobación del presupuesto, respectivamente.</p>	<p><b>NO</b> El MH no prepara un informe simple sobre el presupuesto anual (presupuesto ciudadano) para el consumo de un público no especializado.</p>
<p><b>9) Previsiones macroeconómicas.</b> Las previsiones, como se valoran en el ID-14.1, se ponen a disposición del público en el plazo de una semana a partir de su validación.</p>	<p><b>SI</b> Esta información está disponible en los Informes de Finanzas Públicas que presenta el Poder Ejecutivo como documentación de respaldo a la presentación del proyecto de presupuesto. El enlace relevante es: <a href="http://www.hacienda.gov.py">www.hacienda.gov.py</a>, bajo la pestaña de INFORMES.</p>

El cuadro anterior muestra que el Gobierno Central en Paraguay cumple con facilitar el acceso público a la población de forma regular de 2 de los 5 documentos básicos y 3 de los 4 documentos adicionales requeridos por las buenas prácticas internacionales.



---

### 3.3 Gestión de los activos y pasivos

Los indicadores ID-10 a ID-13 valoran, de forma conjunta, la gestión eficaz de los activos y pasivos públicos. Es decir, estos indicadores buscan establecer que existe una optimización en el uso de los recursos disponibles al Estado, a través de inversiones públicas más eficientes, inversiones financieras que generen rendimientos adecuados, enajenación de activos fijos que siguen reglas claras, contratación de deuda que minimice los costos asociados a su servicio y el seguimiento adecuado de los riesgos fiscales existentes, con el fin de poder adoptar puntualmente medidas de mitigación oportunas.

#### ID-10 Informe de riesgos fiscales

Este indicador evalúa el grado en que se miden y reportan o divulgan los riesgos fiscales que afectan al Gobierno Central. Los riesgos fiscales pueden surgir de situaciones macroeconómicas adversas, posiciones financieras de los gobiernos subnacionales o de las corporaciones públicas (CPs)<sup>55</sup> y pasivos contingentes de los programas y actividades del Gobierno Central, incluyendo las unidades extrapresupuestarias, cuando existen. También puede relacionarse con otros riesgos externos e implícitos tales como fallas del mercado y desastres naturales. Para esta evaluación se tomó como periodo crítico el año 2015, último año fiscal finalizado.

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General de Contabilidad Pública, la Dirección General de Empresas Públicas, la Dirección de Política Macrofiscal, la Dirección del Sistema de Inversión Pública y la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), todas dependencias del Ministerio de Hacienda (MH). También se tomó en cuenta el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el año 2014.

En general, en Paraguay no se ha desarrollado legislación específica y reglamentos, ni marco técnico para la medición y el reporte comprensivo de los riesgos fiscales.

---

<sup>55</sup> El subsector de corporaciones públicas está compuesto por *“todas las corporaciones residentes controladas por unidades del gobierno general u otras corporaciones públicas”* página 412 del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

ID-10	Informe de riesgos fiscales (M2)	D
10.1	Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas	D
10.2	Seguimiento a los gobiernos subnacionales	D
10.3	Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	D

10.1 **Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas.** Las mejores prácticas requieren un monitoreo periódico de las finanzas de las empresas y corporaciones públicas. Este monitoreo generalmente se materializa cuando se publican estados financieros anuales auditados de tales entidades dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal y el gobierno central publica anualmente un informe consolidado del desempeño financiero del sector.

En Paraguay, el sector de corporaciones públicas está compuesto por empresas públicas y sociedades anónimas de propiedad del Estado o controladas mayoritariamente por el mismo. Tales entidades, representaron en 2014 cerca del 21% del gasto total del presupuesto nacional y el 6.4% del gasto de inversiones<sup>56</sup>. Existen activas nueve CPs que cumplen un rol estratégico y suministran bienes y servicios esenciales como agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica y telecomunicaciones, comercialización de hidrocarburos, producción de cemento y alcoholes, entre otros.

Para controlar y orientar la gestión de las empresas públicas existe el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP)<sup>57</sup> y su brazo técnico la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP). Estos organismos tienen como misión, promover la eficiencia, la efectividad y la transparencia de tales empresas, proporcionando recomendaciones para su mejoramiento, además del acompañamiento en los procesos de auditoría financiera y de gestión.

El monitoreo es ejercido mediante el seguimiento a indicadores de desempeño previamente convenidos en contratos de gestión, administración y regulación. Sobre tal monitoreo se emiten informes trimestrales y anuales. En 2014, sólo aparecen publicados Estados Financieros (EEFF) auditados de 5 de las 9 empresas y corporaciones existentes. A la fecha de la evaluación PEFA, sólo PETROPAR tenía un informe sobre 2015, ver cuadro siguiente:

<sup>56</sup> Datos tomados de la memoria Institucional de la DGEP año 2014.

<sup>57</sup> Ley 5058 del 20 de septiembre de 2013, que crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), reglamentada por el Decreto 1143 de 21 de enero de 2014.

Cuadro 3.11  
**Empresas Públicas:**  
**Patrimonio, Resultados y Auditorías**  
 (En Millones de Guaraníes)

Empresas Públicas	Patrimonio	Resultado neto	Informes de auditoría (2015)
ANDE	10,201,403	107,138	NO
PETROPAR	-257,346	-145,945	SI
DINAC	318,804	41,283	NO
INC	153,509	9,109	NO
ANNP	540,184	3,578	NO
COPACO S.A	807,830	8,125	NO
ESSAP S.A	379,580	7,830	NO
CAPASA	-8,173	2,117	NO
FEPASA	-5,246	3,272	NO

*Fuente:* Cuadro preparado por la DGEP para la evaluación PEFA 2016.

Los resultados del seguimiento que realiza la DGEP o las auditorías de la CGR o de las firmas privadas, hasta ahora no son una base ni han sido utilizados para reportar riesgos que puedan afectar las finanzas públicas del Gobierno Central.

- 10.2 **Seguimiento a los gobiernos subnacionales.** Para el monitoreo de riesgos provenientes de los gobiernos subnacionales (GSN) se espera que se publiquen estados financieros anuales auditados dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal y que al menos una vez al año se publique un informe consolidado de la posición financiera de todos los GSN.

En la actualidad el Ministerio de Hacienda dispone de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM)<sup>58</sup>, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, que tiene a su cargo el establecimiento de políticas, normas y procedimientos para la regulación, modernización y administración del sistema de atención y servicios a Gobiernos Departamentales y Municipales. Sin embargo, ni la UDM, ni otra dependencia en el MH, tiene propiamente en la actualidad funciones de monitoreo de la gestión de los GSN, y aunque las municipalidades - dentro de su autonomía - pueden adquirir endeudamiento y emitir bonos, no se dispone de un

<sup>58</sup> La UDM fue creada por Resolución MH 410 del 30 de diciembre del año 2010.

---

informe sobre los riesgos fiscales que tales operaciones puedan transferir al Gobierno Central.

Por otra parte, los GSN no publican estados financieros auditados y si bien la CGR selectivamente examina los Estados Financieros de algunos GSN y revisa sus rendiciones de cuentas cuatrimestrales, no se revelan de manera explícita riesgos fiscales o se emiten informes donde se revelen los riesgos fiscales de tales gobiernos que puedan afectar al Gobierno Central.

- 10.3 **Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales.** Con relación a los pasivos contingentes, bajo las buenas prácticas, se espera que el GC publique anualmente un informe en el que se cuantifique y consolide información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales del Gobierno Central.

En el sector público de Paraguay desde 2014 se permite generar proyectos bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APP) mediante la participación del capital privado en el financiamiento de proyectos de inversión pública. En este contexto, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a través de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) se encarga de la evaluación de los proyectos, el análisis de su impacto fiscal y aprobación de los proyectos que generen mayor retorno social. En cumplimiento de estas evaluaciones, se han expedido dictámenes de prefactibilidad y factibilidad. Sin embargo, aún no se ha materializado o firmado un contrato bajo esta modalidad y todavía no se dispone de una metodología que se relacione con la estimación de riesgos fiscales originados en las Alianzas Público Privadas (APP).

Por otra parte, aunque en los informes financieros anuales se revela en cuentas de orden información sobre contingencias, no se muestran por ejemplo, pasivos por demandas contra el Estado, por lo cual las informaciones que se registran en los EEEF no son consistentes con las mejores prácticas para revelar métodos de medición y contabilizaciones relacionados con contingencias. De hecho, la CGR dentro de las salvedades al Informe Financiero de 2014 hace objeciones sobre carencias en tal sentido para algunas de las entidades que selecciona en el proceso de auditoría financiera.

La capacidad de identificación, valorización y revelación de riesgos está en una fase incipiente de acuerdo a los informes de madurez que se han emitido sobre el modelo estándar de control interno (MECIP) del cual se trata con alguna amplitud en la sección 4 de este informe y en parte en el indicador ID-25 e ID-26. En esa misma dirección, se puede afirmar que - en general - no existe una práctica que permita identificar, estimar y revelar las contingencias tanto explícitas como implícitas en la gestión pública

---

del Paraguay y tal como se puede deducir de 10.1 y 10.2 no se emite un informe comprensivo de riesgos fiscales.

## **ID-11 Gestión de la inversión pública**

El presente indicador valora la gestión de la inversión pública en el país a partir cuatro dimensiones: i) la utilización de metodologías apropiadas de evaluación económica de proyectos, ii) la priorización de proyectos para su incorporación al presupuesto, iii) la preparación de proyecciones sobre costos totales del proyecto y iv) el seguimiento físico y financiero. En la valoración se ha utilizado información correspondiente al año 2015, último ejercicio fiscal finalizado.

La inversión pública en Paraguay está formalmente organizada en un sistema desde el año 2012, cuando se crea la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda (MH)<sup>59</sup> como ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y se establecen sus procedimientos y procesos, así como las responsabilidades del propio MH y de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) dentro del SNIP<sup>60</sup>.

Es responsabilidad de la STP recibir los perfiles de todos los proyectos de inversión formulados por las instituciones públicas y sobre la base de los criterios establecidos en la planificación nacional y sectorial otorgar la “admisibilidad” del proyecto al SNIP. Una vez admitido el proyecto al SNIP es responsabilidad del MH, a través de la DSIP, realizar la evaluación económico/financiera (y social) del proyecto para determinar su “viabilidad” técnica. Los proyectos considerados viables reciben el código SNIP, se incorporan al banco de proyectos y pueden ser seleccionados para su financiamiento dentro del presupuesto.

A la fecha de corte de la evaluación, el banco de proyectos (BP) del SNIP cuenta con 255 perfiles de proyectos de los cuales cerca del 95% se encuentran en proceso de estudio y/o ejecución con financiamiento comprometido a través del presupuesto. Entre los proyectos registrados en el BP se encuentran proyectos vinculados a las Alianzas Público Privadas (APP), aunque todavía no en ejecución. Para efectos del análisis se tomarán todos los proyectos registrados en el banco de proyectos.

---

<sup>59</sup> Ley 4394 que modifica la Ley 109/91, que aprueba la creación de la Dirección de Sistema de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de fecha 24 de agosto de 2011.

<sup>60</sup> Decreto 8312 Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación de fecha 19 de enero de 2012.

ID-11	Gestión de la inversión pública (M2)	D+
11.1	Análisis económico de los proyectos de inversión	C
11.2	Selección de proyectos de inversión	D
11.3	Determinación de costos de los proyectos de inversión	D
11.4	Seguimiento de los proyectos de inversión	D

11.1 **Análisis económico de los proyectos de inversión.** Los proyectos o, más propiamente, los perfiles de proyectos una vez admitidos por la STP al banco de proyectos pasan al DSIP para la evaluación de viabilidad. La evaluación de los proyectos o perfiles de proyectos se realiza en función de las directrices establecidas en la Guía General para la Formulación y Evaluación de Proyectos, publicada por el DSIP y disponible en el portal informático de la institución<sup>61</sup>, que propone como enfoque alternativo de evaluación costo/beneficio o costo/eficiencia. La evaluación de **todos** los proyectos de inversión está a cargo de la Oficina Nacional de Proyectos de la DSIP, pero los resultados de las evaluaciones no se publican.

11.2 **Selección de proyectos de inversión.** En la medida que el SNIP es de reciente creación y que todos los proyectos que se presentan al banco de proyectos cuenta con el respaldo de financiamiento, no se ha generado todavía un requerimiento y por lo tanto un procedimiento para la selección (priorización) de proyectos para su incorporación al PGN. En la actualidad la problemática del Paraguay en materia de inversión pública está muy ligada a la falta de proyectos viables. Sin embargo, en anticipación de una futura problemática en este sentido, la DSIP – junto con la STP – están trabajando en la actualidad en la preparación de un Plan Nacional de Inversiones, documento que permitirá establecer las prioridades relativas de los futuros proyectos al momento de incorporarse al presupuesto.

11.3 **Determinación de costos de los proyectos de inversión.** La presente dimensión mide si las proyecciones de los costos que tendrá el proyecto durante su ciclo de vida, incluidos los costos de capital y los costos recurrentes, se incluyen en el presupuesto. En Paraguay, para inscribir los proyectos de inversión pública en el PGN, las instituciones públicas deben contar con el Plan de Ejecución Plurianual (PEP) aprobado por la DSIP y priorizar los proyectos de continuidad en la programación del presupuesto en preparación. Este es todavía un ejercicio en desarrollo y no abarca a la programación de costos de operación y mantenimiento del proyecto.

<sup>61</sup> Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos, 2014. [http://snip.hacienda.gov.py/normativas/metodologia\\_general\\_de\\_formulacion\\_proyectosm.pdf](http://snip.hacienda.gov.py/normativas/metodologia_general_de_formulacion_proyectosm.pdf).

11.4 **Seguimiento de los proyectos de inversión.** Los procesos y procedimientos que se llevan adelante en materia de seguimiento de los proyectos de inversión están todavía en una etapa de afianzamiento y no se ha podido verificar efectivamente el alcance de su aplicación, los registros que se generan sobre la relación de los avances físico/financieros en todo el ciclo de proyectos y la producción periódica de informes consolidados para retroalimentar la toma de decisiones. Se conoce que existe un mecanismo de vistas “in situ” para verificar el avance físico de las obras, pero la información recogida no se consolida en informes anuales.

## ID-12 Gestión de los activos públicos

Este indicador evalúa la gestión y el seguimiento de los activos del sector público y la transparencia de su enajenación. Para esta evaluación se tomó como periodo crítico el año 2015.

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) y la Dirección General del Tesoro Público (DGTP). También se tomó en cuenta el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el año 2014.

ID-12	Gestión de los activos públicos (M2)	D+
12.1	Seguimiento de los activos financieros	C
12.2	Seguimiento de los activos no financieros	D
12.3	Transparencia en la enajenación de activos	C

12.1 **Seguimiento de los activos financieros.** Las mejores prácticas requieren que el gobierno lleve un registro de su cartera en todas las categorías de activos financieros (AF) y que estos sean contabilizados y revelados a su valor razonable o valor de mercado, de conformidad con las normas de contabilidad internacionales. Además, que la información sobre el desempeño de la cartera de activos financieros se publique anualmente.

Los activos financieros de alta liquidez son administrados por la DGTP, incluida la administración de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). En su caso, el Banco Central del Paraguay administra las reservas y otras especies de alta liquidez acostumbradas para el banco emisor. Los demás activos financieros, como deudores, rentas por cobrar, y otros activos realizables en el corto plazo, son administrados por cada entidad pública

---

bajo las normas incluidas en su marco legal<sup>62</sup>. En las normas contables y el sistema de contabilidad establecido en la Ley, se señalan específicamente los criterios para el reconocimiento y revelación de estos activos, al costo o valor de mercado, el que sea menor y, cuando se requiere, se contabilizan provisiones para créditos y cuentas de dudoso recaudo u otros activos.

Sin perjuicio de lo anterior, aparte de la información básica que se registra en los Estados Financieros (EEFF) de cada entidad y en el informe consolidado, como se indicó en el ID-10, está pendiente la construcción y puesta en práctica de un marco sólido de gestión de riesgos y arreglos institucionales y de transparencia, que permitan gestionar los AF, supervisarlos y elaborar los informes correspondientes. Así mismo, aunque está previsto publicar mensualmente y anualmente los informes financieros emitidos por la DGTP, estos actualmente no se publican y por consiguiente, está pendiente que se dé a conocer el desempeño de los AF y se revelen entre otros, los rendimientos sobre inversiones o equivalentes, en forma de dividendos, intereses, y la apreciación o pérdida de capital.

**12.2 Seguimiento de los activos no financieros.** El monitoreo de los Activos No Financieros (ANF) debe estar caracterizado por la disponibilidad de un registro actualizado de los activos fijos, tierras y (si corresponde) activos en el subsuelo, incluida la información sobre su uso y antigüedad. Además, esta información debería publicarse anualmente.

Las responsabilidades por la gestión y registro de los ANF están reglamentadas en el Manual de Normas y Procedimientos Patrimoniales<sup>63</sup> y el Manual de Normas y Procedimientos Contables y Patrimoniales<sup>64</sup>, además de lo previsto en la Ley de presupuesto que se aprueba para cada año y en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado, la cual establece que la contabilidad institucional debe mantener actualizado el inventario de los bienes que conforman su patrimonio, así como la documentación que acredite el dominio de los mismos conforme con la ley y la reglamentación respectiva.

---

<sup>62</sup> Ley de Administración Financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999 y su Decreto. Reglamentario 8127/00, la Ley 5386 de Presupuesto del 06 de enero de 2015, el Decreto. 2929 Reglamentario de la Ley, el Decreto 16559 del 14 de marzo de 1997 que aprueba el plan de cuentas y manual de procedimientos del sistema integrado de contabilidad, la Ley 5097/13 “Modernización Financiera del Estado” del 29 de octubre de 2013 y el Manual de Procedimientos Contables de la DGTP aprobado por Resolución MH 337/10.

<sup>63</sup> Aprobado por Decreto 20.132 del 22 de febrero de 2003 que establece el “Manual de Normas y Procedimientos para la Administración, Uso, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”.

<sup>64</sup> Decreto 19.771 del 17 de diciembre de 2002 que aprueba el Plan de cuentas para el Sector Público del Paraguay y el Decreto 20.132/03.



En la actualidad no se dispone de un registro integrado y conciliado de los ANF del Gobierno Central. Cada entidad mantiene sus propios registros, los cuales de manera acumulada, registra en el SIAF para fines de consolidación. Igualmente no todas las entidades del Gobierno Central disponen de información sobre inventarios físicos actualizados y conciliados con los registros individuales de los ANF, ni se publica un informe sobre su uso y antigüedad.

La CGR en su dictamen del año fiscal 2014 ha incluido, por ejemplo, objeciones materiales a las cuentas de “bienes de uso” de entidades como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, (G864 mil millones) por diferencias entre registros contables e inventario físico, y más de G35 mil millones de vehículos (rodados) sin títulos de propiedad. Así mismo, se registran objeciones materiales sobre inconsistencias en registros contables de los ANF en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Banco Central del Paraguay (BCP), el Instituto Paraguayo del Indígena, (INDI), PETROPAR, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), entre otros. Tales objeciones han motivado opiniones con salvedades y adversas a los EEEF individuales de tales entidades y una opinión general con salvedades al Informe Financiero (EEFF consolidados del sector público) presentado por el MH.

Cuadro 3.12  
**Categorías de Activos no Financieros, 2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Categorías	Subcategoría	Consignadas en los registros contables
Activos Fijos	Edificaciones y estructuras	4,016,937,175,772
	Maquinarias y Equipos	2,567,223,009,427
	Otros activos fijos	2,233,028,166,115
	Sistema de Armamento	1,482,053,336,872
Existencias		724,435,006,211
Objetos de Valor		-
Activos no producidos	Tierras	5,290,400,812,671
	Recursos Minerales y Energéticos	-
	Otros activos de origen natural	-
	Activos intangibles no producidos	-
<b>TOTAL</b>		<b>16,314,077,507,068</b>

Fuente: Elaborado por la DGCP según registros del SIAF

**12.3 Transparencia en la enajenación de activos.** Las buenas prácticas requieren que los procedimientos y reglas para la transferencia o enajenación de activos financieros y no financieros estén establecidos, incluida la información que se debe presentar al Poder Legislativo para su información o aprobación y que en los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes se incluya la información sobre tales transferencias o enajenaciones.

Actualmente no se dispone de reglas específicas para la venta, transferencia y disposición de los Activos Financieros. En cambio, si existen normas legales para la baja de los ANF avalados por la Ley de Organización Administrativa (LOA), el Manual de Procedimientos Patrimoniales y la Ley anual del Presupuesto General de la Nación<sup>65</sup>, en las cuales se privilegia el remate público<sup>66</sup> como medida de transparencia. La LOA establece que *“toda venta, trasmisión o arrendamiento de valores y bienes muebles e inmuebles del Gobierno, a menos que una Ley especial establezca lo contrario, se hará en subasta pública debidamente anunciada con especificación de la base, modo de pago y demás condiciones”*<sup>67</sup>. Así mismo, el manual de normas y procedimientos para la administración, uso, control, custodia, clasificación y contabilización de los bienes del estado establece las formas de registrar las altas y bajas de bienes de uso y la obligación de reportar tales operaciones a la DGCP.

Aunque en los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes se incluye información parcial sobre las transferencias o enajenaciones, la CGR ha objetado contabilizaciones y falta de revelación.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que no se emiten informes públicos sobre el desempeño completo de las ventas de AF y ANF o informes con destino al Congreso Nacional previo o posterior sobre las bajas o enajenaciones importantes.

## ID-13 Gestión de la deuda

Este indicador evalúa la gestión de la deuda y las garantías de los préstamos. Procura determinar si los registros y controles de la deuda aseguran una gestión eficiente y eficaz. El alcance de este indicador se refiere a la deuda pública del Gobierno Central, tanto interna como externa. El periodo crítico para la dimensión 13.1 es el momento de la evaluación, esto es abril de 2016, mientras que para la dimensión 13.2 es el último año fiscal completado, que

<sup>65</sup> Ley 5386 del 06 de enero de 2015 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015.

<sup>66</sup> Ley de Organización Administrativa y Manual de Procedimientos Patrimoniales aprobado por el Decreto 20.132 del 22 de febrero de 2003.

<sup>67</sup> Art. 236, Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909.

para el caso de la presente evaluación corresponde al año 2015. La dimensión 13.3 hace referencia a los últimos tres años fiscales concluidos: 2013, 2014 y 2015.

En Paraguay, el proceso de gestión de las deudas y garantías tiene dos actores: i) la Dirección de Política de Endeudamiento (DPE), perteneciente de la Subsecretaría de Estado de Economía, que tiene a su cargo la formulación de la política de crédito y endeudamiento y participa en las negociaciones de la deuda pública y en la negociación de los Acuerdos Económicos Bilaterales y Multilaterales, y ii) la Dirección General de Crédito y Deuda Pública (DGCDP), que hace parte de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera y se encarga, entre otras funciones, de actualizar los registros y reportes de los desembolsos externos y administrar las alternativas de financiamiento al PGN a través de la emisión y colocación de Bonos del Tesoro u otros instrumentos financieros.

ID-13	Gestión de la deuda (M2)	B
13.1	Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías	B
13.2	Aprobación de la deuda y las garantías	A
13.3	Estrategia de gestión de la deuda	D

**13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías.** Esta dimensión evalúa la integridad y la universalidad de los registros y de la presentación de informes sobre la deuda interna, la deuda externa y las garantías otorgadas a otras instituciones del sector público para la contratación de deuda.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera<sup>68</sup> establece la obligación de registrar y mantener actualizada la información de los créditos (con sus especificaciones), la aplicación de los desembolsos, el monto de los servicios y el saldo vigente del crédito para cada uno de los préstamos aprobados (internos, externos) y las garantías. La norma también define las responsabilidades de los órganos ejecutores sobre el registro de las operaciones, y la del MH en lo referente a la consolidación y la fijación de los procedimientos de registro.

Esta obligación legal se cumple en la práctica para todas las deudas internas y externas y para las garantías<sup>69</sup> de operaciones de crédito procedentes de las entidades del Poder Ejecutivo, los entes autónomos y autárquicos, las empresas públicas, los gobiernos departamentales y de las demás entidades que se encuentran bajo el alcance de la Ley

<sup>68</sup> Arts. 47, 48 y 49, Ley 1535 de Administración Financiera de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>69</sup> Aplica para los préstamos contratados por la Administración Central y transferidos a los Organismos y Entidades Descentralizadas.

---

1535<sup>70</sup>. Para la gestión de la deuda se dispone de dos sistemas, el SIGADE y el SICO, así como de un procedimiento que se desarrolla en tres etapas: i) autorización para el inicio de gestiones, ii) autorización para contratar<sup>71</sup> y iii) aprobación del empréstito por parte del Legislativo.

Desde la segunda etapa y, especialmente, desde el momento en que se cuenta con el decreto que aprueba el texto del contrato, la DPE carga en el sistema SIGADE con la marca de estado “en trámite”, los plazos, periodo de gracia, tasas de interés, monto, ejecutor, beneficiario, pagador y las garantías que conforme a la legislación aplican para los casos de préstamos de los organismos y entidades descentralizadas. Luego, cuando el préstamo se aprueba en el Congreso Nacional y se promulga la ley correspondiente, el registro pasa a un estado de “activo” y a partir de este hito y conforme a las condiciones pactadas, la DGCDP registra en el sistema los desembolsos, los pagos, las actualizaciones y demás registros de la gestión del crédito.

Para el caso de las emisiones de bonos en el mercado interno, el procedimiento es diferente al descrito con antelación y se inicia con el cargue en el sistema del monto autorizado por la ley de presupuesto para emitir deuda interna y, luego, cuando se hace la subasta, colocación o reapertura, se registran las condiciones financieras del plazo y tasa de interés, así como el cuadro de amortizaciones, provisiones de pago y la información del tenedor.

La responsabilidad del registro de las operaciones es de cada organismo ejecutor mientras que la consolidación y la conciliación están a cargo del MH. La periodicidad de la conciliación así como la generación de los informes estadísticos que contienen el servicio de la deuda, su volumen y desembolsos, es mensual, siendo los reportes elaborados 20 días después del cierre del periodo y su publicación realizada en el sitio web <http://www.economia.gov.py>. Los informes de gestión de la deuda son anuales y contienen entre otros aspectos información del servicio de la deuda, su volumen y operaciones. Son incluidos en el capítulo VI del Informe Financiero y su publicación se efectúa en el sitio web [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py).

Cabe destacar que a partir del año 2012, en el marco de la Ley 4595/2012 del Sistema de Pagos y Liquidación de Valores, las emisiones de bonos en el mercado local realizadas a través del BCP, así como los de la Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A. (BVPASA), son desmaterializadas, y que ello ha permitido una mejora en los procesos de conciliación y pago para dichos títulos de deuda.

---

<sup>70</sup> Art. 3, Ley 1535 de Administración Financiera de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>71</sup> Arts. 79 y 80, Decreto 8127, reglamentario de la Ley de Administración Financiera, de fecha 30 de marzo de 2000

---

**13.2 Aprobación de la deuda y las garantías.** En esta dimensión se evalúan los mecanismos para la aprobación y el control de la contratación de préstamos y la emisión de garantías por parte del gobierno, un aspecto que es fundamental para un desempeño adecuado en la gestión de la deuda.

El proceso de autorización de una operación de crédito ya sea externa o interna, o directa<sup>72</sup> e indirecta<sup>73</sup>, así como el otorgamiento de las garantías de la Nación, está regulado por la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado y por el Decreto 8127/2000, reglamentario de la Ley de Administración Financiera. En estas disposiciones se establecen los procedimientos para suscribir los contratos de crédito y otorgar las garantías (cuando sea necesario), los cuales comprenden dos etapas preparatorias que se cumplen ante el MH única entidad autorizada para adelantar la gestión de contratación de las deudas y emitir nueva deuda y garantías. La aprobación final se encuentra reservada al Congreso Nacional.

Los niveles de endeudamiento interno y externo se fijan en las respectivas leyes de presupuesto y durante el proceso de preparación de cada crédito, se toma en consideración los lineamientos estratégicos para la gestión de la deuda que se encuentran contenidos en el documento elaborado por la DPE para orientar la gestión de la deuda.

**13.3 Estrategia de gestión de la deuda.** En esta dimensión se evalúa si el gobierno ha elaborado una estrategia de gestión de la deuda con el objetivo a largo plazo de contraer deuda con el mínimo riesgo y el menor costo posibles.

La DPE preparó en el año 2013 un documento denominado “Lineamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013-2017”, el cual contiene análisis y proyecciones utilizando escenarios alternativos y probables, para indicadores de riesgo cambiario, tasas de interés y de refinanciación. El documento formula los lineamientos generales para la gestión de la deuda, y establece metas para los indicadores de riesgo de financiación y de tasas de interés. Es importante señalar que este documento es sólo de uso interno y no se da a conocer públicamente.

---

<sup>72</sup> La deuda pública directa de la Administración Central es la asumida por la misma en calidad de deudor principal

<sup>73</sup> La deuda pública indirecta de la Administración Central es la constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su correspondiente aval, fianza o garantía, debidamente autorizado por ley.

### 3.4 Estrategia Fiscal y Presupuestación basada en Políticas

Los indicadores ID-14 a ID-18 valoran de forma conjunta si la estrategia fiscal y el presupuesto (anual y multianual) se preparan y se aprueban tomando debidamente en cuenta el contexto macroeconómico internacional y nacional, la situación fiscal doméstica, las políticas públicas, las estrategias y las prioridades definidas por el Gobierno Central a nivel global y sectorial.

#### ID-14 Previsiones macroeconómicas y fiscales

Este indicador mide la capacidad de un país para formular previsiones (proyecciones) macroeconómicas y fiscales sólidas, que son cruciales para elaborar una estrategia fiscal sostenible y dar mayor previsibilidad a las asignaciones presupuestarias. También evalúa la capacidad del gobierno para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas.

El alcance por metodología se centra para la dimensión 14.1 en la economía en su conjunto y para las dimensiones 14.2 y 14.3 en el Gobierno Central. El periodo crítico toma como base la información de los últimos tres años finalizados es decir, los años 2013, 2014 y 2015.

ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales (M2)	A
14.1	Previsiones macroeconómicas	B
14.2	Previsiones fiscales	A
14.3	Análisis de sensibilidad macrofiscal	A

**14.1 Previsiones macroeconómicas.** Esta dimensión evalúa la medida en que se preparan previsiones macroeconómicas completas a mediano plazo y los supuestos básicos pertinentes con el objeto de suministrar información para los procesos de planificación fiscal y presupuestaria, y se presentan al Poder Legislativo como parte del proceso presupuestario anual.

La Ley 5098/13 de Responsabilidad Fiscal establece la obligación de presentar junto con el proyecto de presupuesto<sup>74</sup>, la programación fiscal plurianual consolidada de mediano plazo, la cual debe incluir variables macroeconómicas estimadas a lo largo del

<sup>74</sup> Art. 10, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

---

periodo como el PIB nominal, la inflación esperada, el crecimiento del PIB real, el tipo de cambio y el nivel de importaciones. La anterior obligación legal se ha venido cumpliendo por parte del gobierno en los últimos tres años finalizados (2013, 2014 y 2015), mediante la presentación de los informes de finanzas públicas que se adjuntan al proyecto de presupuesto que se entrega al Congreso Nacional. Estas previsiones son elaboradas por la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda (MH), abarcan el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, pero no son examinadas por una entidad distinta del MH.

- 14.2 **Previsiones fiscales.** En esta dimensión se evalúa si el gobierno ha preparado, para el ejercicio presupuestario y los dos ejercicios siguientes, previsiones fiscales que se basen en proyecciones macroeconómicas actualizadas y reflejen el entorno normativo de gastos e ingresos aprobado por el gobierno.

El Gobierno Central prepara previsiones para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes para los principales indicadores fiscales, incluidos los ingresos tributarios, royalties y otros recursos, así como para el gasto total y el saldo presupuestario. Las previsiones se incluyen en los informes de finanzas públicas elaborados para los últimos tres años finalizados (2013, 2014 y 2015) y en ellos se describen los supuestos utilizados y se dan las explicaciones de las principales diferencias respecto de las previsiones formuladas en el presupuesto del año anterior.

- 14.3 **Análisis de sensibilidad macrofiscal.** En esta dimensión se evalúa la capacidad de los gobiernos para elaborar y publicar escenarios fiscales alternativos basados en cambios imprevistos plausibles en las condiciones macroeconómicas u otros factores de riesgo externo con impacto potencial en los ingresos, los gastos y la deuda.

El gobierno prepara un escenario central y dos escenarios alternativos basados en la evolución probable de la economía y su impacto en las proyecciones fiscales utilizadas. El escenario central toma como base la coyuntura económica actual y supuestos sobre la posible evolución de otras variables que afectan la actividad económica, los niveles de ingresos, los gastos del Gobierno y finalmente el resultado fiscal, mientras que en el caso del escenario bajo se toma como referente un menor crecimiento económico sobre un supuesto de contracción del sector agrícola y una estimación a partir de allí de los efectos en las variables fiscales. Por otro lado, el escenario alto considera un mayor crecimiento económico bajo el supuesto de un mayor dinamismo en la ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura, una mayor estimación de crecimiento del PIB y de las variables fiscales. Los anteriores escenarios solo se construyen para el ejercicio en preparación y no abarcan previsiones para los siguientes años, siendo de esta forma su utilidad focalizada en dar previsibilidad a las asignaciones del presupuesto, pero no a la preparación de una estrategia fiscal sostenible.

Para el caso del análisis de sostenibilidad de deuda, cada año se presenta un escenario base de evolución de la deuda y escenarios alternativos para un periodo que cubre el ejercicio en preparación y seis años más, que consideran los shocks a las variables del modelo endógeno de la deuda.

La totalidad de escenarios descritos son publicados en los informes de finanzas públicas que se han elaborado en los últimos tres años terminados y que se presentan ante el Congreso Nacional como ya se había mencionado con antelación.

## ID-15 Estrategia fiscal

Este indicador proporciona un análisis de la capacidad de elaborar y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de determinar y evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyen al logro de los objetivos fiscales del gobierno.

El alcance por metodología se centra en el Gobierno Central y el periodo crítico para la dimensión 15.1 son los tres últimos años fiscales terminados (2013, 2014 y 2015) y para las dimensiones 15.2 y 15.3 es el último ejercicio fiscal finalizado, es decir el año 2015.

ID-15	Estrategia Fiscal (M2)	D+
15.1	Impacto fiscal de las propuestas de política pública	C
15.2	Adopción de la estrategia fiscal	D
15.3	Presentación de informes sobre los resultados fiscales	D

**15.1 Impacto fiscal de las propuestas de política pública.** Esta dimensión evalúa la capacidad del gobierno para estimar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos formuladas durante la preparación del presupuesto.

La Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>75</sup>, establece que todo proyecto de Ley que implique impacto fiscal, presupuestario o financiero para el Estado, deberá contar con un informe técnico o dictamen del Ministerio de Hacienda (MH), que aunque no es vinculante, tiene un peso importante para la decisión del Congreso Nacional, pues el Legislativo está en la obligación de respetar las reglas fiscales contenidas en la ley. En

<sup>75</sup> Art. 12, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.



---

la práctica los estudios son preparados por la Dirección de Política Macro Fiscal del MH, tanto para medir los impactos de las iniciativas que afectan los ingresos como aquellos que inciden sobre los gastos.

Además de los dictámenes que se expiden, el Gobierno elabora, como parte del proceso presupuestal, estimaciones del impacto fiscal de todos los cambios propuestos en la política de gastos y de ingresos y las presenta en el informe de finanzas públicas que se adjunta al proyecto de presupuesto que se entrega al Congreso Nacional. Para el caso de los ingresos las estimaciones incluyen el ejercicio en preparación y los dos años siguientes, pero para los gastos (incluidos los costos recurrentes de los proyectos de inversión)<sup>76</sup>, solo se preparan y presentan para el ejercicio presupuestario en preparación y no para los dos años siguientes.

- 15.2 **Adopción de la estrategia fiscal.** En esta dimensión se evalúa la medida en que el gobierno prepara una estrategia fiscal que fija objetivos fiscales para, al menos, el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.

La Ley 5098/13 de Responsabilidad Fiscal<sup>77</sup> establece tres reglas fiscales, la primera fija un límite máximo del 1.5% del PIB para el déficit fiscal, la segunda limita el incremento de los gastos corrientes los cuales no deben exceder la tasa de inflación interanual del 4%, y la tercera establece que los incrementos salariales, solo serán posibles cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. Es importante señalar, que estas reglas aplican para la fase de la elaboración y aprobación del presupuesto, pero no para la fase de ejecución del presupuesto, ni tampoco contempla reglas para los ejercicios siguientes.

El Gobierno no dispone de un documento específico en el cuál defina una estrategia fiscal con objetivos cuantitativos y metas a cumplir para el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes, sin embargo, en el informe de finanzas públicas que se remite al Congreso Nacional, se proyectan metas fiscales tomando como base la regla del déficit fiscal del 1.5% del PIB para un periodo de tres años. En el documento citado también se incluye una descripción de las medidas de política fiscal a tomar, pero no contiene objetivos fiscales cualitativos o cuantitativos que contengan una especificación de los plazos para su cumplimiento.

- 15.3 **Presentación de informes sobre los resultados fiscales.** En esta dimensión se evalúa la medida en que el gobierno da a conocer, como parte de la documentación del

---

<sup>76</sup> En especial para las políticas de educación, salud, seguridad, infraestructura, vivienda y los gastos de la administración.

<sup>77</sup> Art. 10, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

---

presupuesto anual presentado al Poder Legislativo, una evaluación de los logros en relación con las metas y los objetivos fiscales enunciados.

Hasta el momento no se ha presentado ante el Poder Legislativo un informe que contenga los resultados de las metas fiscales previstas en el informe de finanzas y que se construyen con base en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Este informe se incluirá por primera vez para el ejercicio presupuestario del año 2016, en razón a que la referenciada Ley fue aprobada a finales del año 2014 cuando ya estaba aprobado el presupuesto de 2015, con lo cual su aplicación efectiva se dio para el presupuesto aprobado del año 2016.

### **ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto**

Las decisiones sobre política de gasto tienen consecuencias plurianuales y deben guardar relación con la disponibilidad de recursos a mediano plazo. En este sentido este indicador examina el grado en que se desarrollan los presupuestos de gastos y los techos de gasto presupuestario a mediano plazo. También examina el grado en que los presupuestos anuales se derivan de las previsiones a medio plazo y el grado de alineación entre las estimaciones presupuestarias a medio plazo y los planes estratégicos.

El alcance por metodología se centra en el Gobierno Central y el periodo crítico para las dimensiones 16.1, 16.2 y 16.3 es el último presupuesto presentado a la legislatura y finalizado, es decir el año 2015, y para la dimensión 16.4 es el presupuesto actual de mediano plazo.

La Ley 5098/13 de Responsabilidad Fiscal<sup>78</sup> establece que junto con el proyecto anual de presupuesto se debe presentar una programación fiscal plurianual para un periodo de tres años, que incluya entre otros aspectos los gastos corrientes y de capital discriminados por fuente de financiamiento. En la misma disposición se establece que los presupuestos anuales deben enmarcarse en un escenario de programación plurianual y estar construido con base en una planificación estratégica orientada a una gestión pública por resultados<sup>79</sup>.

En cumplimiento de lo anterior, el Decreto reglamentario 1559/14 dispone que la programación fiscal plurianual deberá presentarse al Congreso Nacional a través del Informe de Finanzas Públicas que acompaña al proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 10, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

<sup>79</sup> Art. 6, Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.

<sup>80</sup> Art. 11, Decreto 1559 reglamentario de la Ley de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de abril de 2014.

ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto (M2)	D+
16.1	Estimaciones de gasto de mediano plazo	C
16.2	Límites de gasto de mediano plazo	D
16.3	Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	C
16.4	Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	D

**16.1 Estimaciones de gasto de mediano plazo.** Esta dimensión evalúa la medida en que se preparan y actualizan estimaciones del presupuesto de mediano plazo como parte del proceso presupuestario anual.

Cada año se elaboran estimaciones de los gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y para los dos ejercicios siguientes, y estas se incluyen en un apartado del Informe de Finanzas Públicas que acompaña al proyecto de presupuesto que se presenta ante el Congreso Nacional. Estas estimaciones se presentan de manera agregada a dos dígitos de acuerdo con la clasificación económica.

Las estimaciones de ingresos y gastos de mediano plazo se proyectan con base en los crecimientos esperados que son suministrados a finales del mes de mayo por la DGPM en el informe técnico “Perspectivas Macroeconómicas y Fiscales”. El mencionado documento contiene las proyecciones de las variables macro económicas y fiscales como el PIB, la inflación, tipo de cambio e importaciones, así como también de los ingresos y los gastos.

**16.2 Límites de gasto de mediano plazo.** En esta dimensión se evalúa si los límites máximos de gasto que se aplican a las estimaciones elaboradas por los ministerios para que el gasto que exceda el ejercicio presupuestario en preparación son congruentes con los objetivos del gobierno en materia de política fiscal y presupuestaria.

Los límites máximos de gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, se establecen con base en las proyecciones de los ingresos que suministra la DGPM y se definen de manera centralizada por el MH sin que exista un proceso de discusión o aprobación previa por parte del Consejo de Ministros.

Para el último presupuesto plurianual preparado (2016-2018) las entidades tuvieron conocimiento de los techos plurianuales el 1 julio, fecha en la cual se habilitó el sistema de información SIPP para que cada institución cargara la programación plurianual. Este momento es posterior a la expedición de la primera circular presupuestaria del año que sucede el 12 de mayo.

---

Para la programación de los gastos en el mediano plazo las instituciones realizan estimaciones de los gastos para los tres ejercicios siguientes teniendo en cuenta sus necesidades pero respetando la disponibilidad de recursos informados en los techos. Es importante señalar que los techos plurianuales son referenciales y en tal sentido las asignaciones son en la práctica redefinidas por el MH al momento de iniciar la programación anual del proyecto de presupuesto, con lo cual el proceso pierde solidez.

- 16.3 Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo.** En esta dimensión se mide el grado en que las propuestas de política de gasto aprobadas guardan relación con los planes estratégicos o las estrategias sectoriales costeadas de los ministerios.

En la actualidad no existe una metodología unificada para la preparación de los planes estratégicos institucionales, sin embargo, se pudo evidenciar que en algunos de los ministerios se dispone de planes vigentes (ver anexo de planes estratégicos institucionales y estrategias sectoriales) que utilizan el enfoque de planeación estratégica para su preparación. Los planes evidenciados no señalan las implicaciones de los compromisos en los costos, ni los posibles déficits de financiamiento, y solo unos pocos documentos que contienen estrategias sectoriales relacionan los gastos de capital de proyectos de inversión, pero sin que en ellos se realice un análisis sobre las implicaciones en los compromisos de inversión ni en las fuentes de financiamiento.

De otra parte en el Informe de Finanzas Públicas que acompaña al proyecto de presupuesto anual se incluye la descripción de las prioridades de las políticas de gasto en salud, educación, seguridad y vivienda en las cuales se puede observar una correspondencia entre las propuestas presupuestarias y los planes estratégicos.

- 16.4. Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior.** En la presente dimensión se evalúa la medida en que las estimaciones del gasto que figuran en el último presupuesto de mediano plazo son la base para la definición del presupuesto de mediano plazo actual.

En los documentos presupuestarios no se explican los cambios ocurridos en las estimaciones de mediano plazo del gasto, sólo se presentan los supuestos macroeconómicos y la sustentación para el nuevo periodo de tres años, pero no se realiza una comparación o revisión respecto de las variables y coeficientes utilizados en los anteriores ejercicios del presupuesto plurianual.

## ID-17 Proceso de preparación del presupuesto

Este indicador mide la eficacia de la participación eficaz de otros Ministerios, entidades públicas, así como de las autoridades políticas, en el proceso de preparación del presupuesto, y establece si esa participación es ordenada y oportuna conforme a un calendario predeterminado de formulación del presupuesto.

El alcance es el Gobierno Central y el periodo crítico para las dimensiones 17.1 y 17.2 es el último presupuesto aprobado por el Congreso Nacional, que corresponde al presentado en el año 2015 para la vigencia 2016, y para la dimensión 17.3 son los últimos tres presupuestos finalizados, es decir 2013, 2014 y 2015.

Las normas que establecen las fechas del calendario y las disposiciones para la programación presupuestal, están contenidas en la Constitución Nacional<sup>81</sup>, la Ley de Administración Financiera del Estado<sup>82</sup> y su decreto reglamentario<sup>83</sup>. Los lineamientos generales y montos globales para la formulación y presentación de los anteproyectos de presupuesto institucionales, son establecidos por Decreto presidencial<sup>84</sup> refrendado por el Ministerio de Hacienda.

ID-17	Proceso de preparación del presupuesto. (M2)	B
17.1	Calendario presupuestario	B
17.2	Orientaciones para la preparación del presupuesto	D
17.3	Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	A

**17.1 Calendario Presupuestario.** En esta dimensión se evalúa la existencia de un calendario presupuestario fijo y el grado de cumplimiento existente. Para las entidades presupuestarias es importante que dispongan de suficiente tiempo para preparar adecuadamente los proyectos de presupuesto a detalle, y de orientaciones y límites máximos de gasto para completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que estas sean útiles.

La buena práctica considera la existencia de un calendario presupuestario anual claro, que es objeto de observancia general, y que concede a los Ministerios y entidades

<sup>81</sup> Art. 216 de la Constitución Política.

<sup>82</sup> Arts. 8 y 14 de la Ley 1535 de Administración Financiera de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>83</sup> Arts. 22 y 26 del Decreto 8127 de fecha 30 de marzo de 2000.

<sup>84</sup> Decreto N° 3361 de fecha 12 de mayo de 2015.

públicas que hacen parte del presupuesto, un plazo de por lo menos seis semanas contadas a partir de la fecha en la que se comunica la circular presupuestaria en la que se imparten los lineamientos y se dan conocer los techos presupuestarios.

Las principales fechas y lineamientos sobre las cuales se define la programación presupuestal están contenidas en la normatividad mencionada, y su cumplimiento se reseña a continuación.

Cuadro 3.13  
**Calendario Presupuestario, 2015**

Pasos	Fechas limite	Fechas efectivas
<p><b>1. Realización de proyecciones de ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se solicita al DCP, Itaipú, Yacyreta, a la SSEE, SET, CONAJZAR y a la DGEEyC, las estimaciones económicas a fin de realizar las proyecciones de ingresos.</li> <li>- Se solicita a la STP las políticas y prioridades del gobierno.</li> <li>- La DPMF elabora informe técnico que contiene la proyección de los ingresos para los próximos cuatro años.</li> </ul>	<p>No existen plazos para este paso y actividades, no obstante la fecha límite está sujeta a la preparación del decreto de lineamientos para la programación presupuestaria, el cual debe expedirse antes del 30 de abril.</p>	<p>Estas actividades se cumplieron en los primeros días de abril.</p>
<p><b>2. Preparación y comunicación de lineamientos para la elaboración de anteproyectos de presupuesto.</b></p> <p>Se establecen los lineamientos para la elaboración de los anteproyectos institucionales del Presupuesto General de la Nación. Estos contienen las especificaciones generales y técnicas, el entorno macroeconómico, las políticas de ingresos y gastos públicos y los instructivos y formularios que servirán de marco de referencia para la programación presupuestaria anual y para el presupuesto plurianual.</p>	<p>A más tardar el 30 de abril de cada ejercicio fiscal.</p>	<p>El Decreto se expidió el 30 de abril de 2015, pero se publicó el 12 de mayo de 2015</p>
<p><b>3. Dar a conocer los límites de gastos.</b></p> <p>Se establecen y dan a conocer los límites de gastos globales asignados a los Organismos y Entidades del Estado.</p>	<p>No existe una fecha legalmente establecida.</p>	<p>El 1 de junio las entidades conocieron los techos globales asignados, cuando se habilitó el acceso al SIPP para ingresar los datos de la programación presupuestal. No existe una comunicación expresa e individualizada para cada entidad.</p>

Pasos	Fechas limite	Fechas efectivas
<b>4. Programación detallada del presupuesto.</b> Las entidades ingresan en el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria SIPP los datos correspondientes a su programación presupuestal.	Del 1 al 29 de junio.	Las entidades cumplieron con estas fechas de ingreso de la información al sistema SIPP.
<b>5. Presentación del proyecto de presupuesto ante el Congreso.</b> Se presenta el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación ante el Congreso Nacional.	A más tardar el 1 de setiembre.	El 27 de agosto de 2015 se radicó el proyecto de presupuesto ante el Congreso Nacional.

El calendario es claro pero el decreto de lineamientos se publica con cierto retraso, aunque en general las entidades presupuestarias cumplen con las fechas establecidas. No obstante, los techos son conocidos hasta el 1 de junio, y el plazo que se concede a las entidades para completar las estimaciones detalladas se extiende hasta el 29 de junio, es decir que cuentan con cuatro semanas para preparar la programación detallada del anteproyecto. Posterior a la fecha de entrega de los anteproyectos, algunas entidades bajo su propia iniciativa pueden discutir ajustes en las asignaciones para cubrir gastos adicionales, los cuales se programan en un plazo reducido por lo general en el mes de agosto y antes de la entrega del proyecto de presupuesto al Congreso Nacional.

- 17.2 **Orientaciones para la preparación del presupuesto.** En esta dimensión se evalúa la claridad y la integridad de las orientaciones entregadas a las entidades presupuestarias para la preparación y presentación del presupuesto. La buena práctica establece que para la preparación del presupuesto se debe remitir a los Ministerios y entidades públicas, una circular o varias circulares completas y claras, que cubran todos los gastos presupuestarios para todo el ejercicio, y que refleje los topes o techos máximos aprobados por el Consejo de Ministros u órgano equivalente.

El Ministerio de Hacienda emite cada año una circular completa y clara que contiene los lineamientos para la programación del presupuesto, sin embargo, en la misma no se incluye información sobre los techos de gastos asignados, los cuales como se mencionó con antelación, sólo son conocidos por las entidades en la fecha que se habilita el acceso al sistema SIPP para efectos de ingresar los datos de la programación detallada.

Los techos son fijados por el Ministerio de Hacienda sin que exista una aprobación previa por el Consejo de Ministros. Cabe señalar que antes de que conozcan los techos, al equipo de ministros se les informa acerca de la situación fiscal general y las proyecciones de los ingresos base para el siguiente periodo.

---

**17.3 Presentación del presupuesto al Poder Legislativo.** En esta dimensión se evalúa si el proyecto de presupuesto anual se presenta puntual y oportunamente al Poder Legislativo o a un órgano con mandato similar, de modo tal que el Poder Legislativo cuente con el tiempo suficiente para la revisión y escrutinio del presupuesto y que el proyecto pueda aprobarse antes del inicio del ejercicio. La buena práctica de referencia establece que el Poder Ejecutivo debe presentar la propuesta de presupuesto anual al Congreso Nacional por lo menos dos meses antes de la apertura del ejercicio en cada uno de los últimos tres años aprobados.

La Constitución Política establece que el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación debe presentarse a más tardar el primero de septiembre del año correspondiente, y su consideración por el Congreso Nacional tendrá prioridad absoluta. Las fechas en las cuales se radicaron los últimos tres proyectos finalizados fueron las siguientes:

- Para el ejercicio fiscal de 2013 el proyecto se radicó el 27 de agosto de 2012.
- Para el ejercicio fiscal de 2014 el proyecto se radicó el 28 de agosto de 2013.
- Para el ejercicio fiscal de 2015 el proyecto se radicó el 28 de agosto de 2014.

Con base en lo anterior se establece que el Gobierno, en cumplimiento a las fechas establecidas legalmente, radicó cuatro meses antes de iniciar la apertura del ejercicio los proyectos de ley del presupuesto en los últimos tres años.

#### ID-18 Escrutinio legislativo del presupuesto.

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Considera la medida en que el Poder Legislativo lo examina, debate y aprueba, en especial la medida en que los procedimientos de escrutinio del Poder Legislativo están bien establecidos y se respetan. El indicador también evalúa las reglas sobre enmiendas del presupuesto en el curso del ejercicio sin aprobación previa del Poder Legislativo.

El alcance de la evaluación es el Gobierno Central y el periodo crítico para las dimensiones 18.1, 18.2 y 18.4 es el último ejercicio fiscal finalizado, es decir el año 2015, y para la dimensión 18.3 son los últimos tres presupuestos finalizados, es decir 2013, 2014 y 2015.



ID-18	Proceso de preparación del presupuesto (M1)	C+
18.1	Alcance del escrutinio presupuestario	B
18.2	Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario	A
18.3	Oportunidad en la aprobación del presupuesto	C
18.4	Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo	C

**18.1 Alcance del escrutinio presupuestario.** En esta dimensión se evalúa el alcance del escrutinio legislativo, el cual debe abarcar según la buena práctica, el examen de las políticas fiscales, las previsiones fiscales de mediano plazo y las prioridades de mediano plazo, así como los detalles específicos de las estimaciones de gastos e ingresos.

El estudio sobre el proyecto de presupuesto realizado por el Congreso Nacional abarcó en 2015 un análisis de las estimaciones de los ingresos y de los gastos asignados a cada institución<sup>85</sup>, así como de la política fiscal y las previsiones fiscales que le son presentadas por el Ejecutivo en el informe de finanzas públicas y durante la audiencia informativa sobre el proyecto que realiza el Ministro de Hacienda ante el Congreso. Las prioridades del gasto son analizadas para el nuevo ejercicio presupuestal, pero no así para el mediano plazo, pues el gobierno no suministra dentro del paquete de información que acompaña el proyecto de presupuesto, estimaciones sobre los gastos de los programas o de las inversiones a realizar en el mediano plazo, lo cual limita el debate a las previsiones de los gastos para el ejercicio presupuestario siguiente.

**18.2 Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario.** Para el examen del presupuesto existen normas que se encuentran contenidas en la Constitución Nacional<sup>86</sup> y en el Reglamento Interno del Congreso Nacional que regulan la organización y los procedimientos. Estas disposiciones son respetadas y en ellas se establece la conformación de una comisión bicameral especializada para el estudio del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, la cual posee un reglamento interno para el estudio del proyecto de ley del presupuesto y procedimientos de negociación en caso de objeciones o modificaciones totales y parciales y en el evento de rechazo pleno. Los procedimientos también contemplan plazos perentorios para la presentación de los dictámenes y para las sesiones plenarias.

La comisión bicameral se compone de veinticinco parlamentarios de cada una de las Cámaras y de un cuerpo técnico conformado por funcionarios de planta<sup>87</sup> que brinda asistencia durante el estudio del proyecto de presupuesto y para la fase de ejecución

<sup>85</sup> Se realiza mediante audiencias programadas con las autoridades de las instituciones.

<sup>86</sup> Arts. 216, 217 y 207, Constitución Nacional de fecha 20 de junio de 1992.

<sup>87</sup> 22 Funcionarios de los cuales 8 asisten a los parlamentarios directamente.

---

del mismo. Adicionalmente, existe la Comisión de Hacienda y Presupuesto, la cual se encarga de dictaminar sobre todo proyecto de modificación al Presupuesto General de la Nación, y lo relacionado con empréstitos, monedas, bancos, emisiones y deuda pública, así como lo referente al régimen tributario, a la riqueza pública, y al estudio de las memorias de gastos de la administración general.

Además de los procedimientos mencionados se dispone para el debate de las leyes, del mecanismo de las audiencias públicas, el cual es aplicable a cualquier proyecto de ley que se encuentre en estudio independiente de su origen, naturaleza o estadio procesal, incluido el del presupuesto. Para su uso existe un procedimiento legislativo<sup>88</sup> o marco general que contempla entre otros aspectos las reglas para realizar las convocatorias, los plazos, dependencias responsables y las pautas de participación y las intervenciones.

Este mecanismo puede ser utilizado por todas las comisiones asesoras permanentes, las comisiones especiales transitorias, los senadores proyectistas o cualquiera de los senadores interesados en un tema en particular.

**18.3 Oportunidad en la aprobación del presupuesto.** En esta dimensión se evalúa la puntualidad del proceso de escrutinio en cuanto a la capacidad del Poder Legislativo para aprobar el presupuesto antes del inicio del nuevo ejercicio. La buena práctica establece que las entidades presupuestarias deben conocer al comienzo del ejercicio los recursos con que contarán para prestar servicios y para ello toma como referencia el momento de la aprobación del presupuesto por parte del legislativo en cada uno de los últimos tres años finalizados.

Antes de establecer el momento en que fueron aprobadas las leyes de presupuesto de los últimos tres años, es necesario precisar que para que entre en aplicación una ley en Paraguay, se requiere de la sanción por parte del Congreso Nacional y de su promulgación y publicación por parte del Ejecutivo.

Con la sanción de parte del Congreso Nacional no es suficiente para que entre en aplicación la ley e incluso posterior a ese momento, aún queda pendiente un trámite que podría modificar su contenido, pues el ejecutivo tiene la posibilidad de presentar objeciones parciales o totales antes de su promulgación.

En consideración a lo anterior y para identificar el momento en que efectivamente las entidades dispusieron de la información definitiva de los recursos disponibles, a continuación se identifican las fechas de sanción por parte del Congreso, así como las

---

<sup>88</sup> Resolución 579 del Congreso Nacional de fecha 18 de diciembre de 2014.

de promulgación y publicación en cada una de las leyes de presupuesto expedidas en los años 2012, 2013 y 2014.

Cuadro 3.14  
**Sanción, promulgación y publicación  
de las leyes de presupuesto de 2013, 2014 y 2015**

Año	Ley	Sanción	Promulgación	Publicación
2013	4448	3 de diciembre de 2012	2 de enero de 2013	2 de enero de 2013 <sup>89</sup>
2014	5142	12 de diciembre de 2013	6 de enero de 2014	9 de enero de 2014 <sup>90</sup>
2015	5386	4 de diciembre del 2014	6 de enero de 2015	9 de enero de 2015 <sup>91</sup>

Como se puede observar, los tres últimos proyectos de presupuesto presentados por el gobierno, fueron sancionados por el Congreso Nacional antes que se iniciara el nuevo ejercicio, pero se promulgaron y publicaron en el mes de enero del año de ejecución del presupuesto, momento en el cual conforme a la Constitución Nacional entra en aplicación.

**18.4 Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo.** Esta dimensión evalúa los mecanismos utilizados para considerar las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio que requieren de aprobación legislativa. La buena práctica internacional establece que para no socavar la importancia del presupuesto original, la autorización de las modificaciones que le conciernen al Poder Ejecutivo, deben estar claramente delimitadas y ajustarse según sea su alcance a reglas y procedimientos estrictos que son respetados constantemente.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera y las leyes anuales que aprueban el presupuesto y sus decretos reglamentarios, establecen las reglas que se aplicarán durante el ejercicio para las ampliaciones o modificaciones al presupuesto aprobado. Para el último ejercicio fiscal se aplicaron las siguientes:

- **Ampliaciones que deben ser autorizadas por Ley:** Las ampliaciones al presupuesto se podrán hacer mediante el trámite de una ley ante el Congreso. Para el año 2015 se aprobaron siete leyes que amplían el presupuesto y cuatro que incorporaron recursos provenientes de operaciones de crédito y donaciones.

<sup>89</sup> Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 1 de fecha enero 2 de 2013

<sup>90</sup> Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 6 de fecha enero 9 de 2014

<sup>91</sup> Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 6 de fecha enero 9 de 2015

- **Ampliaciones que deben ser autorizadas por Decreto:** Esta autorización fue incluida por excepción en la ley de presupuesto del año 2015<sup>92</sup> y permite al Ministerio de Hacienda incorporar mediante Decreto, ampliaciones al presupuesto en las partidas de ingresos y gastos de las entidades.
- **Transferencias de créditos y cambio de fuente de financiamiento por Decreto.** Por Decreto del Poder Ejecutivo se pueden autorizar transferencias de crédito dentro de un mismo organismo o entidad del Estado. En el 2015 se aprobaron 217 decretos de este tipo.
- **Transferencias de créditos por resolución<sup>93</sup>.** Por Resolución del Ministerio de Hacienda se pueden autorizar transferencias dentro del mismo programa siempre que estas no afecten recursos de inversión para destinarlos a gastos corrientes. En el año 2015 se expidieron un total de 1,747 Resoluciones.

En general las reglas para las modificaciones y transferencias son respetadas y están bien delimitadas. No obstante, para el ejercicio fiscal 2015, se le concedió al Ejecutivo la facultad para ampliar el presupuesto por medio de Decretos y esta fue utilizada en 35 ocasiones durante el ejercicio fiscal, ampliando el PGN en un monto total de 1.337.333 millones de Guaraníes.

### 3.5 Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria

Este punto presenta los indicadores ID-19 a ID-26 que valoran de forma conjunta si el presupuesto se implementa en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantizan, tanto la recaudación de ingresos, como la utilización de los gastos se ejecuta según lo previsto y con el objetivo último de proveer bienes y servicios públicos adecuados a la población.

#### ID-19 Administración de ingresos

Este indicador evalúa los procedimientos utilizados para recaudar y supervisar los ingresos del Gobierno Central. El periodo crítico para las dimensiones 19.1 y 19.2 es al momento de la evaluación que corresponde al mes de abril de 2016, y para las dimensiones 19.3 y 19.4, es el último ejercicio finalizado, es decir el año 2015.

Para el caso de Paraguay se toma como base para la valoración a la SET y a la DNA, entidades que administran los principales impuestos como al Valor Agregado (IVA), sobre el Ingreso,

<sup>92</sup> Art. 26, Ley 5386 que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio 2015, de fecha 6 de enero de 2015.

<sup>93</sup> Art. 24, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.

las Utilidades y las Ganancias de Capital, el Selectivo al Consumo (ISC) y el impuesto sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales, que recaudaron en el 2015, el 76% del total de los ingresos del Gobierno Central, de los cuales la SET recaudó el 69% y la DNA el 7%. Otros ingresos que son administrados por otras entidades como las rentas de la propiedad y las regalías representaron el 24% restante del total de los ingresos.

ID-19	Administración de ingresos (M2)	B
19.1	Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	A
19.2	Gestión de riesgos para la generación de ingresos	A
19.3	Auditoría e investigación para la generación de ingresos	B
19.4	Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	D

**19.1 Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos.** En esta dimensión se evalúa la medida en que las personas físicas y las empresas tienen acceso tanto a información sobre sus derechos y obligaciones, como a procesos y procedimientos administrativos que les permitan presentar reclamaciones contra la administración tributaria.

La SET pone a disposición de los contribuyentes información detallada, actualizada y de fácil comprensión sobre sus derechos y obligaciones, utilizando para el efecto canales de comunicación presencial, virtual y otros medios. Entre la información puesta a disposición por la SET, se incluyen las normas que contienen los procedimientos que deben seguir los contribuyentes en caso de un recurso de reconsideración o reclamación. A continuación se presenta la relación de la información por cada medio:

- **Presenciales:** Se dispone de 15 oficinas regionales y una en la ciudad de Asunción, para la asistencia directa a los contribuyentes en el proceso de registro y la obtención de la clave de acceso para efectuar trámites tributarios de forma virtual. También se cuenta con un bus móvil que recorre las diferentes ciudades del país para brindar información sobre las principales obligaciones tributarias.
- **Virtuales:** En el sitio web [www.set.gov.py](http://www.set.gov.py), la SET suministra información sobre todas las normas impositivas y los procedimientos vigentes entre los cuales están disposiciones relativas a los deberes de la administración, funcionarios y contribuyentes y a los procesos de reclamación. También se publican las respuestas a consultas que realizan los contribuyentes acerca de sus obligaciones y derechos, información sobre los requisitos a cumplir en los procesos y trámites y preguntas

---

frecuentes sobre cada uno de los tributos y los procedimientos a seguir. Así mismo está a disposición de los contribuyentes las presentaciones realizadas en procesos de capacitación, los tutoriales informativos para facilitar las obligaciones tributarias, software y herramientas para cumplir con las obligaciones, servicios de consultas sobre expedientes y un portal de educación tributaria con guías y materiales para niños, docentes y jóvenes con contenidos sobre los derechos y obligaciones tributarias. Se cuenta también con un servicio de sugerencias y reclamos por medio de correo electrónico, un noticiero tributario y un canal en YouTube.

- Otros medios. Se cuenta con un “call center” para atender las consultas que requieran los contribuyentes sobre sus obligaciones.

La DNA dispone al igual de diferentes canales de atención por medio de los cuales se dan a conocer de manera exhaustiva y actualizada las obligaciones, deberes y derechos de los agentes aduaneros y contribuyentes en general. En esta información se incluyen los procedimientos para presentar las divergencias (reclamaciones). A continuación se relaciona la información y servicios puestos a disposición.

- En el sitio web [www.aduana.gov.py](http://www.aduana.gov.py), los usuarios pueden acceder al código aduanero, a los acuerdos, tratados, convenios y decretos organizados por el año de expedición, a las herramientas informáticas para cumplir con las obligaciones y a los procedimientos a seguir para cada obligación a cargo de los contribuyentes. Entre los procedimientos se incluyen los que atañen a la Dirección Jurídica para atender las reclamaciones.
- Desde el año 2011 se creó a cargo de la Secretaría de Relaciones Públicas y Comunicación, el Centro de Atención y Reclamos (CAR). Esta es una oficina encargada de centralizar y monitorear las consultas, quejas, reclamos, denuncias y sugerencias relacionados al servicio que presta la entidad aduanera. Los usuarios pueden exponer sus inquietudes a través de tres vías, correo electrónico, la línea telefónica habilitada o en el sitio web, ingresando al sistema de quejas y reclamos dispuesto allí.
- Para facilitar el proceso de importaciones se cuenta con una Ventanilla Única del Importador (VUI), herramienta de gobierno electrónico que permite a las instituciones intervinientes en el proceso de importación, interactuar en forma coordinada para cumplir obligaciones como la gestión de los permisos, autorizaciones y certificaciones.

Con base en las anteriores evidencias recabadas, se concluye que la SET y la DNA, entidades que generan la mayor parte de los ingresos públicos, utilizan diferentes medios y herramientas para brindar a los contribuyentes acceso fácil a información exhaustiva y actualizada sobre sus principales obligaciones y sobre los derechos que

---

los asisten, incluida información sobre los procesos y los procedimientos para presentar las reclamaciones ante la administración tributaria.

**19.2 Gestión de riesgos para la generación de ingresos.** En esta dimensión se evalúa la medida en que los organismos que recaudan los ingresos utilizan métodos exhaustivos, estructurados y sistemáticos para evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecen un orden de prioridad entre estos.

En la SET la selección general de casos utiliza una matriz de riesgo que se encuentra parametrizada por sector y tipo de contribuyente dentro del sistema tributario Marangatu<sup>94</sup> en un módulo que detecta y prioriza los contribuyentes según sean las inconsistencias. La detección se realiza a partir de cruces entre los datos de las declaraciones juradas, la información suministrada por los agentes de información, los libros de compraventas, facturas, retenciones y otras bases de datos.

Además de lo anterior se cuenta con el Índice de Riesgo del Contribuyente (IRC) para la selectividad de los casos de créditos fiscales, mecanismo con el cual se califica al contribuyente para determinar el porcentaje de crédito fiscal a ser devuelto en forma anticipada y el que entra en proceso de verificación. Finalmente para el control del registro de contribuyentes, se utiliza una matriz de riesgo propia que prioriza las solicitudes de inscripción a verificar.

A partir del 2014, la fiscalización ha intensificado el uso de los riesgos y sobre esta base ha logrado resultados notables en la detección de inconsistencias y el control a la evasión como los casos denominados de mega-evasión y también en mejoras en la efectividad de los controles del cumplimiento de las obligaciones tributarias y las fiscalizaciones.

De otra parte la DNA desde hace dos años inició la implementación de un aplicativo informático llamado Selectividad en Base a Riesgos (SBR), el cual sistematiza la información (interna y del exterior) y el conocimiento que posee la entidad sobre cada sector, operación, mercancía, trayecto y operador, para calificar las empresas y operaciones según el riesgo y a partir de allí establecer el tipo de control a realizar en las distintas administraciones (a priori, concurrente o a posteriori).

---

<sup>94</sup> Es un sistema en Web que apoya las tareas de los funcionarios y facilita el cumplimiento de las obligaciones a los contribuyentes a través de los módulos de: registro de contribuyentes, recepción de declaraciones juradas y recepción de pagos. En materia de control cuenta con módulos de control de cumplimiento y cuenta corriente del contribuyente, cobranza administrativa y coactiva, fiscalización integral y puntual, recepción de declaraciones informativas, administración de facilidades de pagos, administración de créditos fiscales, emisión del certificado de cumplimiento tributario y consultas y estadísticas para el apoyo y seguimiento a la gestión.

Este sistema ha contribuido en mejorar el control sin afectar el proceso de comercio internacional, con resultados que se pueden observar en informes de seguimiento en los que se destaca la reducción de controles innecesarios y el crecimiento de la recaudación.

En función de lo anterior, la SET y la DNA aplican un enfoque integral, estructurado y sistemático de evaluación de los riesgos de incumplimiento en las obligaciones tributarias y establecen un orden de prioridad entre ellos. Esto aplica para todas las categorías de ingresos, para los diferentes tipos de contribuyentes y para el control de las declaraciones, devoluciones de impuestos, registro tributario y en los procesos de importación de mercancías.

- 19.3 **Auditoría e investigación para la generación de ingresos.** En esta dimensión se evalúa si la administración tributaria cuenta con controles suficientes para desalentar la evasión y garantizar que se descubran los casos de incumplimiento.

La SET programa las investigaciones y acciones de control en un plan anual de fiscalización basado en el modelo de riesgo y logra culminarlas en el año como estaban previstas, tal como se puede observar en el siguiente cuadro en donde se observa un nivel de cumplimiento general del 117%.

Cuadro 3.15  
**Controles e investigaciones tributarias  
planificadas y finiquitadas por SET, 2015**

Tipo de control	Planificados	Finiquitados	% cumplimiento
Fiscalizaciones Integrales	4	4	100%
Fiscalizaciones Puntuales	130	142	109%
Controles internos	290	323	111%
Controles preventivos	4.677	4.878	104%
Controles masivos	5.500	7.014	128%
Investigaciones tributarias	70	79	113%
<b>TOTALES</b>	<b>10.671</b>	<b>12.440</b>	<b>117%</b>

*Fuente:* Subsecretaría del Estado de Tributación, 2015

La SET también elabora un plan operativo anual que se deriva del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 el cual está a su vez en consonancia con el Plan Estratégico



del Ministerio de Hacienda. Este plan prioriza las iniciativas en torno a tres ejes, la recaudación, los controles tributarios y el desarrollo institucional. Sobre el mismo se realiza seguimiento periódico y el nivel de cumplimiento general alcanzado para el 2015 fue del 73%.

La DNA también elabora al inicio del año un plan anual de fiscalización en donde se definen los segmentos de control permanente y acciones genéricas a desarrollar. Este plan no cuenta con metas sobre el número de acciones o investigaciones a realizar durante el año, con lo cual no es posible contar con un parámetro que permita medir esta dimensión.

Con base en las evidencias, se puede concluir que la SET, entidad que genera la mayoría de los ingresos públicos, realiza auditorías e investigaciones según un plan documentado orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones y todas las auditorías e investigaciones previstas se lograron completar.

- 19.4 **Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos.** En esta dimensión se evalúa en qué medida se administran adecuadamente los atrasos en los pagos dentro de los organismos de generación de ingresos, poniendo énfasis en el nivel y la antigüedad de dichos atrasos. Para la valoración de esta dimensión, se tomaron como base los atrasos acumulados tanto por los ingresos administrados por la SET, como los de la DNA. La fecha de corte fue al 31 de diciembre de los años 2014 y 2015. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 3.16  
**Monto de los atrasos SET y DNA, 2014 y 2015**  
(En Millones de Guaraníes)

Entidad	Valor total de los atrasos al cierre del año		Valores recuperados		Valor de las deudas del año 2015 de más de 12 meses	Peso % deudas más de 12 meses
	2014 (1)	2015 (2)	2014	2015		
SET	640.385	840.595	219.594	146.164	494.221	59%
DNA	123.527	139.591	3.963	1.285	122.242	88%
<b>Totales</b>	<b>763.912</b>	<b>980.186</b>	<b>223.557</b>	<b>147.449</b>	<b>616.463</b>	<b>63%</b>

Fuente: Subsecretaría del Estado de Tributación y Dirección Nacional de Aduanas  
(1) Corte diciembre 31 de 2014  
(2) Corte diciembre 31 de 2015

El peso de los atrasos frente al total de los ingresos tributarios con corte a diciembre de 2015, es del 5% y frente a los ingresos totales su peso es del 3,5%. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro anterior, el 63% del monto de los atrasos corresponde a deudas de más de 12 meses de antigüedad.

## ID-20 Contabilidad de los ingresos

Este indicador evalúa los procedimientos de registro y reporte de la generación de ingresos, la consolidación de los ingresos recibidos y la conciliación de las cuentas de los ingresos tributarios. Abarca los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por el Gobierno Central, y el periodo crítico es al momento de la evaluación, es decir Abril del año 2016.

ID-20	Contabilidad de los ingresos (M1)	C+
20.1	Información sobre recaudación de ingresos	B
20.2	Transferencia de los ingresos recaudados	B
20.3	Conciliación de cuentas sobre ingresos	C

**20.1 Información sobre recaudación de ingresos.** En esta dimensión se evalúa la medida en que el MH a través de la Dirección General de Tesorería (DGT), coordina las actividades de administración de ingresos fiscales y reúne, explica y comunica puntualmente información sobre los montos recaudados. La buena práctica establece que al menos una vez al mes, el Ministerio de Hacienda debe recibir de las entidades que recaudan todos los ingresos del Gobierno Central, los valores desglosados por tipo de ingreso y los consolida en un informe.

La SET y la DNA con el apoyo de entidades recaudadoras autorizadas para prestar los servicios (ERAS)<sup>95</sup>, recaudan los ingresos que provienen de los pagos de las operaciones aduaneras, las declaraciones juradas y de los montos consignados en las boletas de pagos y otros documentos de pago de los contribuyentes. Los servicios se regulan por medio de contratos de prestación de servicios en los que se especifican los medios de recepción, y los procesos de procesamiento, validación, transmisión, percepción y posterior transferencia a las cuentas de la Tesorería.

<sup>95</sup> Estas pueden ser Entidades Bancarias, Financieras o Empresas Prestadoras de Servicios de Plazas (Cooperativa, otras).

---

La información de los valores recaudados de la SET y la DNA, son desglosados por tipo de ingreso y por otros conceptos asociados como multas o recargos, y son conciliados diariamente mediante la verificación entre los extractos del sistema de pagos del Paraguay (SIPAP), que es administrado por el Banco Central, y el registro contable de la Tesorería.

También al final del día se realiza un proceso de conciliación bancaria. Sobre esta base se produce, dentro de los veinte días siguientes a la finalización del periodo respectivo, un informe mensual de ejecución de ingresos desglosado para cada tipo de ingreso. A diferencia de los anteriores recursos, los ingresos propios recaudados por otras entidades, tales como peajes y tasas, son ingresados a la cuentas habilitadas por la Tesorería o en el Banco Central para los ingresos propios, pero sobre ellos solo se conocen los valores de los fondos existentes, pero no así el detalle de cada uno de los conceptos de ingreso que la componen. Para estas cuentas no se realiza un proceso de conciliación desde la Tesorería, pues las cuentas son manejadas solo en la entidad recaudadora.

En función de lo anterior, se concluye que la mayor parte (76%) de los ingresos recaudados del Gobierno Central, se concilian diariamente, y mensualmente y sobre ellos se elaboran informes mensuales desglosados por tipo de ingreso.

**20.2 Transferencia de los ingresos recaudados.** En esta dimensión se analiza la oportunidad de las transferencias de los ingresos recaudados a la Tesorería. La buena práctica establece que la mayor parte de los fondos debe estar disponibles al menos diariamente en las cuentas de la Tesorería, para respaldar la gestión de caja y, en última instancia, el gasto.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>96</sup> regula el proceso de recaudación, depósito y contabilización de los ingresos y entre otros aspectos establece un plazo de hasta tres días hábiles para que las entidades habilitadas para la recaudación de fondos públicos transfieran los recursos a la Tesorería. Además de esta disposición, el decreto reglamentario<sup>97</sup> de la citada Ley fija plazos perentorios para transferir los recursos a las cuentas de la Tesorería según sea la ubicación de la oficina recaudadora de la red bancaria. Se otorga un día hábil cuando está en la Capital de la República, dos días hábiles cuando se localiza en las capitales departamentales<sup>98</sup>, y tres días hábiles para otras localidades del país.

---

<sup>96</sup> Art. 35 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.

<sup>97</sup> Art. 63, Decreto 8127 reglamentario de la Ley de Administración Financiera de fecha 30 de marzo de 2000.

<sup>98</sup> Con excepción de los Departamentos de Concepción, Amambay, Alto Paraguay y Boquerón.

---

En la práctica los plazos máximos legales se cumplen tanto en la SET como en la DNA, con lo cual las transferencias de los dineros recaudados por medios electrónicos se realizan en un día y para pagos presenciales entre dos y tres días.

**20.3 Conciliación de cuentas sobre ingresos.** En esta dimensión se evalúa la medida en que se calculan regularmente y se reconcilian puntualmente los montos agregados de los avalúos tributarios/los cargos, los ingresos recaudados, los atrasos y las transferencias a la Tesorería. Cumplir a cabalidad con esta práctica permite garantizar además de una verificación periódica sobre las transferencias de efectivo, controlar y reducir al mínimo el nivel de atrasos y los ingresos fiscales en tránsito.

En la actualidad las reconciliaciones que se realizan entre la SET, DNA y la Tesorería, se limitan al control de las transferencias de los ingresos recaudados y al total de los valores ingresados en las cuentas de la Tesorería. No se incluyen reconciliaciones que identifiquen los atrasos ya sea por valores dejados de pagar en las declaraciones o los generados por los actos oficiales, ni tampoco los valores que son cobrados o podrían ser recaudados por efecto de la gestión de cobro<sup>99</sup>.

## **ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso**

Este indicador evalúa la medida en que el Ministerio de Hacienda puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo de las entidades presupuestarias, además de proporcionar información confiable sobre la disponibilidad de fondos para la prestación de servicios.

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) y la Dirección General de Presupuesto (DGP). También se tomó en cuenta el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el año 2014. Para esta evaluación se tomaron como periodos críticos los siguientes: para la dimensión 21.1, el momento de la evaluación - abril 2016 - y para las dimensiones 21.2, 21.3 y 21.4, el último ejercicio fiscal finalizado, el año 2015.

La gestión de los fondos de efectivo y las modificaciones del presupuesto están regulados por la Ley 1535/99 de Administración Financiera<sup>100</sup>, la Ley 5097/13 de Modernización de la

---

<sup>99</sup> Los atrasos a que se refiere este indicador corresponden a las deudas que tienen los contribuyentes con el gobierno producto del incumplimiento en el pago de impuestos, mientras que los tratados en el indicador 22 se refieren a los atrasos del gobierno con sus proveedores.

<sup>100</sup> Ley 1535 de Administración Financiera del Estado del 31 de diciembre de 1999 y el Decreto 8127/00 del 30 de marzo de 2000.

Administración Financiera del Estado<sup>101</sup>, la Ley de Presupuesto de cada año y el anexo A del decreto reglamentario de dicha Ley.

ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso (M2)	B+
21.1	Consolidación de los saldos de caja	A
21.2	Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	A
21.3	Información sobre límites máximos de compromiso	A
21.4	Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	C

**21.1 Consolidación de los saldos de caja.** Bajo las mejores prácticas todos los saldos bancarios y de caja deben ser consolidados diariamente.

La DGTP administra los recursos de efectivo mediante una cuenta unificada denominada Cuenta Única del Tesoro (CUT). Como se muestra en el cuadro 3.17 a continuación, la CUT está compuesta al cierre del año fiscal 2015 por 143 subcuentas, que se nutren de la fuente 30 donde se clasifican recursos propios de las entidades y de la fuente 10 recursos de tesorería. Cada una de estas subcuentas tiene una cuenta transitoria o cuenta física en el Banco Central del Paraguay (BCP). Solo entre las cuentas que integran la CUT se pueden realizar transferencias de fondos.

Aparte de la CUT existen 172 cuentas bajo el control de la DGTP que incluyen préstamos en moneda extranjera, fondos de jubilaciones, bonos, recaudadoras de recursos de la tesorería, renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros tributos. Todas estas cuentas también se tramitan en el SITE y se consolidan diariamente, para conocer las disponibilidades totales.

Para administrar los fondos de tesorería se dispone del Sistema Integrado de Tesorería (SITE), que está vinculado al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). En este sistema se registran todos los ingresos y egresos diarios de efectivo, los cuales están en línea con el BCP.

Por lo anterior, los saldos consolidados o disponibles se conocen en tiempo real y se ajustan a las normas y procedimientos previstos en la Ley de Presupuesto y su reglamento en lo referente a los fondos de tesorería.

<sup>101</sup> Ley 5097 del 29 de octubre de 2013 que dispone medidas de modernización de la administración financiera del estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público.

Cuadro 3.17  
**Total de Cuentas Activas, 2015**

Descripción de las cuentas	Número de cuentas
<b>Total de Cuentas habilitadas por la DGTP en el BCP</b>	<b>315</b>
<b>• Cuentas que integran la CUT</b>	<b>143</b>
. Cuentas de Recursos Institucionales	126
. Cuentas de Donaciones	11
. Cuentas de Operación fuente 10	6
<b>• Cuentas fuera de la CUT</b>	<b>172</b>
. Cuentas de Recursos Institucionales	12
. Cuentas de Donaciones	60
. Cuentas de recaudación de la DGTP	7
. Cuentas de créditos externos y préstamos específicos	60
. Cuentas de Otros ingresos fuente 10	20
. Cuentas de Bonos de la Tesorería General	13

*Fuente:* Elaboración propia con datos preparados por la DGTP, 2015

21.2 **Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo.** Las buenas prácticas internacionales requieren que se prepare para el ejercicio fiscal una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualice mensualmente sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.

En atención del marco legal vigente, en la DGTP se aplican técnicas de programación financiera para el manejo de los fondos públicos. Para tales efectos, la DGTP prepara una Programación Anual de Caja (PAC). Esta programación, se basa en el análisis financiero de los flujos de fondos y de acuerdo con las prioridades previstas en los planes financieros institucionales y la disponibilidad de recursos de la tesorería. La PAC es una herramienta gerencial que se discute con el Viceministro y el Ministro al comienzo del año, más o menos entre el 15 y el 20 de enero del año correspondiente, pero no se publica.

La DGTP prepara o ajusta la PAC de manera mensual basada en las disponibilidades reales. La actualización se hace a más tardar el segundo día de cada mes. La base de la actualización es el dato histórico, que se ajusta mensualmente según las entradas y salidas reales de efectivo.

Debe mencionarse que no siempre, aunque se tengan las programaciones de caja, la disponibilidad de fondos puede variar por modificaciones que la DGTP hace a comienzos del mes en el cual se requieren los fondos para pagar gastos devengados u obligados. Es decir, las disponibilidades de efectivo previstas pueden variar por

---

restricciones mediáticas en los ingresos de caja. Estos atrasos se analizan específicamente en el ID-22.

De conformidad de lo anterior, se puede afirmar que para cada ejercicio se prepara una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza mensualmente sobre la base de la afluencia y salida real de efectivo.

- 21.3 Información sobre límites máximos de compromiso.** Las mejores prácticas requieren que las entidades presupuestarias estén en condiciones de planificar y comprometer gastos con una anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias y las decisiones sobre disponibilidad de efectivo o generación de compromisos.

Según el marco legal, la utilización de fondos públicos, tanto en la tesorería general como en las áreas de tesorería institucionales, cualquiera sea su fuente, se realiza conforme a la programación financiera, sobre la base de disponibilidades proyectadas y efectivas, mediante previsiones de instrumentos tales como el plan financiero anual ajustado, el plan trimestral de caja, la programación de caja institucional, el acuerdo de gastos, las cuotas mensuales de gastos, el cronograma mensual de transferencias y el calendario semanal de transferencias.

Una vez que se dispone de la Ley de Presupuesto y, en consistencia con la misma, cada entidad prepara su plan financiero anual mensualizado, el cual es aprobado por la Dirección General de Presupuesto (DGP), en los dos primeros meses del año (luego de que se promulgue el Decreto del Plan Financiero). Es decir, que con esta aprobación, las entidades conocen hasta dónde pueden comprometerse a contratar y convocar concursos, con anticipación mayor a seis meses. Para el presupuesto aprobado del año corriente, antes de la aprobación del plan financiero, no pueden comprometerse gastos. Por su parte, cada entidad programa sus necesidades de caja mensual con base en su plan financiero, el cual se envía físicamente a la DGTP y también se transmite mediante el SITE y sirve de base para la gestión de fondos y la asignación de cupos mensuales de pago por parte de la DGTP. El SITE no procesa pagos que excedan del cupo asignado.

- 21.4 Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio.** Las mejores prácticas requieren que no más de dos veces, durante el curso del ejercicio, se introduzcan ajustes significativos en las asignaciones presupuestarias, los mismos que deben ser transparentes y previsibles.

Dentro de la etapa de ejecución presupuestaria, los organismos y entidades del Estado pueden solicitar al MH las modificaciones presupuestarias autorizadas en la Ley Anual

del Presupuesto General de la Nación, cuyas fechas de presentación, plazos máximos de autorización y procedimientos son establecidos anualmente en la mencionada ley que aprueba el PGN y en la reglamentación pertinente. Cuando se requiere ampliación del PGN, una vez promulgada la Ley del Presupuesto General de la Nación, no puede ser autorizado ningún otro gasto, sino por otra Ley en la que se asignan expresamente los recursos con los cuales será financiado el gasto. Las leyes dictadas durante el curso del ejercicio que autoricen ampliaciones presupuestarias a los organismos y entidades del Estado son consideradas como complementarias de la Ley Anual de Presupuesto.

Por otra parte, pasado el 1° de septiembre de cada ejercicio fiscal, no se autoriza ninguna transferencia de crédito de un programa a otro dentro de un mismo organismo o entidades del Estado, con excepción de los casos expresamente autorizados en la Ley anual de presupuesto. Las transferencias de créditos dentro de un mismo programa, son autorizadas por Resolución del MH o por delegación, por el Viceministro de Administración Financiera. En el cuadro siguiente se muestran las nueve modificaciones que fueron tramitadas durante el año 2015 mediante Ley ante el Congreso Nacional.

Cuadro 3.18  
**Modificaciones al presupuesto aprobadas por el Legislativo en 2015**  
(En Guaraníes)

Organismos o Entidades	Fecha Solicitud	Monto Solicitado	Aprobación		
			Monto	Fecha	Ley del Congreso
Administración Nacional de Electricidad	17/02/2015	62,531,770,000	62,531,770,000	13/11/2015	5,509
Dirección Nacional de Aeronáutica Civil	02/10/2015	58,357,052,000	58,357,052,000	18/12/2015	5,544
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	29/06/2015	3,500,000,000	3,500,000,000	08/01/2016	5,559
Presidencia de la República	(1)		20,000,000,000	18/12/2015	5,561
Corte Suprema de Justicia	(1)		3,333,333,333	28/12/2015	5,553
Consejo de la Magistratura	04/12/2015	800,000,000	800,000,000	11/12/2015	5,546
Ente Regulador de Servicios Sanitarios	28/10/2015	550,000,000	550,000,000	28/10/2015	5,514
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal	29/06/2015	6,213,000,000	6,213,000,000	15/12/2015	5,539
	25/11/2015	10,670,000,000	7,263,000,000	25/11/2015	5,533
<b>TOTAL</b>		<b>142,621,822,000</b>	<b>162,548,155,333</b>		

(1) Modificación por iniciativa Parlamentaria  
**Fuente:** Preparación propia con datos suministrados por la DGP, 2015.

Por lo anterior, se puede concluir que, durante el curso del ejercicio, se realizan con frecuencia ajustes presupuestarios significativos.



## ID-22 Atrasos en el pago de gastos

Este indicador mide el grado en que existen atrasos en el pago de gastos y la forma en que se está tratando de resolver y controlar todo problema sistémico en este sentido. Para esta evaluación, la dimensión 22.1 toma como periodo crítico los últimos tres ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015) y para la dimensión 22.2 el momento de la evaluación (abril de 2016).

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) y la Dirección General del Tesoro Público (DGTP). También se tomó en cuenta el Informe y Dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el Informe Financiero 2014.

ID-22	Atrasos en el pago de gastos (M1)	D+
22.1	Volumen de los atrasos en el pago de gastos	C
22.2	Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	D

**22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos.** Se considera razonable que el volumen de los atrasos en el pago de gastos no supere el 2% del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>102</sup> regula el registro de los atrasos de pago, para lo cual requiere que dentro de los primeros quince días posteriores al cierre del ejercicio, todos los organismos y entidades del Estado o cualquier otra institución que reciba fondos del Tesoro presenten al Ministerio de Hacienda un detalle de los ingresos y los pagos realizados, así como de las liquidaciones de recursos presupuestarios pendientes de cobro y de las obligaciones contabilizadas y no pagadas a la terminación del ejercicio fiscal en liquidación.

Así mismo, establece que las obligaciones exigibles, no pagadas por los organismos y entidades del Estado al 31 de diciembre, constituirán la deuda flotante que se cancelará, a más tardar el último día del mes de febrero. Transcurrido dicho plazo si se mantienen dichos saldos, deben ser reprogramados en el rubro Deudas Pendientes de Pago de Ejercicios Anteriores.

Bajo el sistema de contabilidad de Paraguay, todos los atrasos de pago se registran en las cuentas que comprenden el subgrupo Acreedores Presupuestarios que establecen

<sup>102</sup> Art. 28 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado del 31 de diciembre de 1999.

un vínculo entre la ejecución presupuestaria y los registros contables en la clasificación del pasivo. Estas cuentas son operadas estrictamente sobre la base del principio de devengado, hayan sido o no abonados, siempre que la condición implique responsabilidad en el pago por parte de las entidades del sector público.

En la ejecución presupuestal del año fiscal 2015 figura un monto de diferencia entre el presupuesto y el obligado de PYG 186,268 millones en Deudas Pendientes de Pago de Ejercicios Anteriores, pero no se revelan detalles de la antigüedad de tales cuentas. En el cuadro siguiente se pueden apreciar los atrasos de pago al cierre de los tres años 2013, 2014 y 2015:

Cuadro 3.19  
**Cálculo de atrasos de pago para entidades del  
Gobierno Central**  
(En Millones de Guaraníes)

Descripción	2013	2014	2015
Presupuesto ejecutado u obligado	25,192,495	29,492,073	32,092,407
Atraso de pago (saldo de obligaciones presupuestales)	2,971,109	2,709,186	3,106,310
Porcentaje relativo del atraso sobre el presupuesto ejecutado	11.79%	9.19%	9.68%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DGP, 2013, 2014 y 2015.

De acuerdo con lo anterior, en el Gobierno Central, el volumen de los atrasos en el pago de gastos devengados no supera el 10% del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios finalizados. (11.79% en 2013, 9.19% en 2014 y 9.68% en 2015).

**22.2 Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos.** Bajo mejores prácticas, la información sobre el volumen, la antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de gastos se genera trimestralmente dentro de las cuatro semanas siguientes al cierre de cada trimestre.

La DGTP, registra el total de la Deuda Flotante, la cual puede ser amortizada hasta el último día del mes de febrero. La Deuda flotante se compone de las Solicitudes de Transferencias de Recursos – STR que fueron ingresadas en la DGTP y no pagadas al 31 de diciembre. Las STR que forman parte de la Deuda flotante y que no son canceladas el último día del mes de febrero son devueltas a la entidad recurrente y su registro como “Deudas Pendientes de Pago de Ejercicios Anteriores” lo debe realizar la entidad afectada ante la Dirección General de Contabilidad - DGCP, en el Sistema

---

de Contabilidad (SICO). Las disposiciones legales no establecen ni definen la deuda flotante mensual, sino solo al cierre de cada ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, no se dispone de un análisis sobre composición y antigüedad anual de la deuda flotante que no se paga después del último día de febrero del año siguiente y que de conformidad con las reglas contables vigentes, de no pagarse en ese plazo, debe contabilizarse en la cuenta “Deudas Pendientes de Pago de Ejercicios Anteriores”.

Se destaca que en su informe con dictamen sobre el año fiscal 2014, la CGR menciona: *“...no existe un procedimiento que establezca plazos o prioridad para los pagos a Proveedores y Acreedores del Estado. Las transferencias con cargo a Fuente de Financiamiento 10 son procesadas de acuerdo a la disponibilidad de fondos, y el criterio utilizado es por fecha de ingreso en el Tesoro, por tipo de gastos, por importe de las solicitudes, y de acuerdo a la priorización de pago a solicitud de los Organismos ejecutores del Estado. En relación al promedio de atrasos aludido por la entidad, la CGR evidenció – en la muestra seleccionada – atrasos superiores a 20 días que son los que se puntualizaron precedentemente”*<sup>103</sup>.

En conclusión, debido a que aunque se conoce o puede determinarse el volumen de atrasos (deuda flotante) es decir, pasivo devengado (obligado) y no pagado al cierre de cada mes, no se presenta información detallada sobre atrasos de pago por la antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de los gastos devengados.

## **ID-23 Controles de la nómina**

Este indicador evalúa la gestión de la nómina de los empleados públicos, con énfasis en la calidad y coherencia de los registros de personal, así como los controles internos y auditorías aplicadas. Para esta evaluación se tomaron como periodos críticos en las dimensiones 23.1, 23.2 y 23.3, el momento de la evaluación, y para la dimensión 23.4, los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General de Administración y Servicios Personales y Bienes del Estado (DGASPyBE), los responsables de las Unidades de Recursos Humanos y Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Petróleos de Paraguay (PETROPAR) y

---

<sup>103</sup> Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero 2014, Página 404.

Administración Nacional de Electricidad (ANDE). También se tomó en cuenta el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el año 2014.

En el sector público de Paraguay, todos los aspectos normativos están a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>104</sup> y de la DGASPyBE. La primera, tiene rango ministerial y dependencia directa de la Presidencia de la República. Su ley de creación define a la institución como el organismo central normativo para la función pública y el desarrollo institucional de las entidades estatales. Entre sus principales atribuciones está la formulación de la política de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público. La segunda, depende de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del MH y tiene a su cargo el establecimiento de políticas, normas y lineamientos para impulsar el desarrollo, implementación y administración del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH)<sup>105</sup>. Como todo ámbito de ejecución presupuestal todos los aspectos de personal relacionados se rigen por la ley respectiva<sup>106</sup>.

Por otra parte, la operación de los expedientes de personal y el trámite de la nómina está descentralizado en cada organismo y entidad del Estado, mediante una Unidad de Recursos Humanos, conforme a lo dispuesto en las normas legales<sup>107</sup>. Durante los años 2013, 2014 y 2015 el gasto de nómina representó el 34.8%, 32.4% y el 33.6% respectivamente del presupuesto de la Administración Central.

ID-23	Controles de la nómina (M1)	C+
23.1	Integración de la información de la nómina y los registros de personal	B
23.2	Gestión de cambios a la nómina	A
23.3	Controles internos a la nómina	A
23.4	Auditorías a la nómina	C

**23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal.** Las mejores prácticas requieren que la lista aprobada del personal, la base de datos del personal y la nómina estén directamente vinculadas a fin de asegurar el control del presupuesto, la concordancia de los datos y su conciliación mensual.

<sup>104</sup> Fue creada por la Ley 1626 de la Función Pública del 21 de diciembre del 2000.

<sup>105</sup> La Ley que establece las funciones y estructura orgánica del MH No. 4394 del 24 de agosto de 2011 crea la DGASPyBE para impulsar el desarrollo e implantación del SINARH.

<sup>106</sup> Ley 5554 del 5 de enero de 2016, que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2016 y el anexo A del Decreto N° 4774/2016 o "guía de normas y procesos del Presupuesto General de la Nación 2016" (capítulo 4).

<sup>107</sup> Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

---

La base de datos del personal del Gobierno Central se administra mediante el SINARH, que está vinculado con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y también con la Cuenta Única del Tesoro (CUT). El SINARH sirve de medio para registrar en un módulo especializado los legajos o archivos electrónicos sobre cada empleado tanto para aspectos administrativos como presupuestales. La nómina de funcionarios esta enlazada al anexo del personal aprobado por el Congreso Nacional detallado hasta el nivel de línea presupuestaria en la Ley de presupuesto y en su reglamento.

El SINARH tiene integrados los datos del personal a nivel individual con los datos de la nómina que se paga mensualmente. Al cargar los datos descritos en los párrafos precedentes en el SINARH, acción que realiza la Unidad de Recursos Humanos mediante un protocolo de acceso, si una persona tiene vínculos con otra entidad pública de las que se incluyen en el sistema, este lo detecta e interrumpe el proceso y solamente permite doble remuneración en el caso de docentes de acuerdo con las normas vigentes. Sin embargo, debido a que el SINARH todavía no incorpora los municipios, si alguien percibe remuneración en un municipio, no podría detectarse. Por otra parte, debido a que las verificaciones entre archivos físicos del personal y los datos ingresados en el SINARH son del dominio de cada Unidad de Recursos Humanos y como se explica en 23.4 las auditorías al proceso de recursos humanos y nómina son parciales, no se tiene certeza sobre la consistencia de tales datos.

Además del módulo de legajos, se dispone de un módulo para tramitar el pago por red bancaria. Cada entidad prepara su nómina en un archivo plano (Excel), incluye novedades y lo pasa a este módulo. Al incluir la nómina, el SINARH hace una verificación y compara contra los datos del legajo e informa inconsistencias. Esto hace que depuren el archivo Excel y la reprocesen. Si subsisten errores deben comunicarse con la DGASPEyBE para obtener aclaraciones, orientaciones y finalmente poder procesar la nómina.

De acuerdo con lo anterior, la nómina se sustenta en documentación cabal de todos los cambios introducidos mensualmente en los registros de personal y verificados contra los datos de la nómina del mes anterior. La contratación y la promoción de personal se controlan mediante una lista de cargos aprobados, los cuales se publican en el portal de cada entidad<sup>108</sup>.

### 23.2 **Gestión de cambios a la nómina.** Las buenas prácticas internacionales requieren que los cambios que se introducen en los registros de personal y en la nómina se actualicen

---

<sup>108</sup> La obligación de publicar nombres, sueldos y demás remuneraciones autorizadas, está prevista en la Ley 5282 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental del 18 de septiembre de 2014, artículo 8 literal e).

al menos mensualmente, por lo general a tiempo para efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes. Cuando existen datos confiables, corresponden a correcciones de un máximo del 3% del gasto en salarios.

La actualización de los registros es realizada mensualmente por cada entidad conforme a lo establecido en el Decreto que reglamenta la Ley de Presupuesto y con base en documentos autorizados previstos en las normas, los cuales si son remitidos en tiempo oportuno y están completos son habilitados dentro del Sistema en un plazo no mayor de 30 días. Una vez que se ha cargado la nómina, se obtiene la solicitud de transferencia de recursos. Para lo cual la DGTP tiene un calendario de pagos.

En el cuadro siguiente se muestra una estadística de los ajustes retroactivos a la nómina para un mes típico (marzo de 2015).

Cuadro 3.20  
**Porcentaje de pagos retroactivos y correcciones  
con relación al Total de la Nómina**

Pagos de Nómina correspondientes al mes de Marzo		
Nivel	%	Mes en el que se realizó el pago
Poder Legislativo	99.1	Marzo
	<b>0.86</b>	Ajustes sobre marzo hechos en abril
Poder Ejecutivo	98.5	Marzo
	<b>1.5</b>	Ajustes sobre marzo hechos en abril
Poder Judicial	99.4	Marzo
	<b>0.6</b>	Ajustes sobre marzo hechos en abril
Otros Organismos del Estado	100.0	Marzo

**Fuente:** Elaboración propia con datos suministrados por la DGASPyBE

De acuerdo con lo anterior y lo evaluado con la DGASPyBE, aproximadamente al 99% de la nómina del gobierno central se paga en el mes al cual corresponde la liquidación de la nómina. Los datos porcentuales (de color rojo) suministrados corresponden a pago retroactivos e incorpora correcciones de solicitudes de pagos por parte de las entidades. En todos los casos los pagos retroactivos y/o correcciones se efectúan antes de los 30 días de presentado las documentaciones al Ministerio de Hacienda

---

De conformidad con lo anterior, los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan al menos mensualmente, por lo general a tiempo para efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes.

- 23.3 **Controles internos a la nómina.** Se reconoce una buena práctica cuando la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina está restringida, y se genera un registro de verificación de cambios que es adecuado para garantizar la plena integridad de los datos.

Además de los aspectos generales previstos en el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP), a partir del año 2011 se han ido incorporando controles internos a la nómina, en el SINARH conforme a la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y su decreto reglamentario. La máxima autoridad institucional autoriza a los usuarios que se encuentran facultados para ciertos accesos según su competencia y responsabilidad para la utilización del SINARH. Los cambios menores en la nómina se realizan desde cada entidad, por ejemplo, ausencias, enfermedad, etc. Cualquier modificación a la base de datos del sistema, requiere una autorización de la DGASPyBE quien suministra un código nuevo que habilita a cada entidad para registrar modificaciones cuando se trata de nuevos empleados o ajustes de salario. Los cambios en los registros y en las nóminas dejan huella para poder ser auditados y consisten en los datos de usuario y fecha de inserción, y fecha de actualización de cada registro.

De acuerdo con lo anterior, la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina está restringida, y se genera un registro de verificación de cambios que es adecuado para garantizar la plena integridad de los datos.

- 23.4 **Auditorías a la nómina.** De acuerdo con las mejores prácticas debe haberse dispuesto y establecido un sistema sólido de auditorías anuales de la nómina para determinar la existencia de fallas en los controles o de trabajadores fantasmas.

La DGASP no tiene conocimiento ni presenta evidencia de que en los últimos tres años se haya practicado una auditoría del SINARH. En las entrevistas con los directores de las auditorías internas institucionales se pudo establecer que en los últimos tres años se realizaron auditorías parciales al proceso de recursos humanos y de nómina.

A su vez la CGR con motivo de sus auditorías externas selectivas, también practica exámenes parciales al proceso de nómina. Sin embargo, no se dispone de un informe de auditoría sobre aseguramiento de los controles internos aplicados al proceso integral

de la nómina o planilla del Gobierno Central ni de las auditorías internas institucionales, ni de la CGR. Tampoco se dispone de evidencia sobre auditoría de la tecnología empleada en el SINARH.

## ID-24 Adquisiciones

Este indicador examina aspectos clave de la gestión de las compras y contrataciones estatales como son la transparencia de los mecanismos, tales como las modalidades de adquisiciones o la publicación de información acerca de las adquisiciones, la importancia de los procedimientos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados de las adquisiciones y el acceso a mecanismos de apelación y resarcimiento. La evaluación alcanza al Gobierno Central y el periodo crítico es el último ejercicio fiscal finalizado, es decir el año 2015.

El marco normativo que regulan el sistema de contrataciones públicas en el Paraguay se encuentra principalmente contenido en la Ley 2051/02 de Contrataciones Públicas<sup>109</sup>, su decreto reglamentario<sup>110</sup> y en las disposiciones que continuaron vigentes de la Ley de Obras Públicas. Estas normas son aplicables a todas las instituciones del Estado, incluidos los Gobiernos Departamentales y Municipalidades, y sus principales modificaciones se presentaron con ocasión de la expedición de la ley que crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)<sup>111</sup> como ente autónomo y autárquico, con personería y funciones propias, y la Ley 3966/10 Orgánica Municipal<sup>112</sup> que incorpora un capítulo para el Régimen de Contratación Municipal.

ID-24	Adquisiciones (M2)	A
24.1	Seguimiento de las adquisiciones	A
24.2	Modalidades de las adquisiciones	A
24.3	Acceso del público a la información sobre adquisiciones	A
24.4	Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	B

**24.1 Seguimiento de las adquisiciones.** En esta dimensión se evalúa la medida en que existen sistemas en los cuales se conservan bases de datos o registros de la contratación incluidos los datos sobre lo comprado, el valor de los contratos y el adjudicatario de

<sup>109</sup> Ley 2051 de Contrataciones Públicas de fecha 12 de diciembre de 2002.

<sup>110</sup> Decreto 2909 reglamentario de la ley de Contrataciones Públicas de fecha 11 de agosto de 2003.

<sup>111</sup> Ley 3439 de fecha 31 de diciembre de 2007.

<sup>112</sup> Ley 3966 de fecha 8 de febrero de 2010.



---

los mismos. Se valora si los datos son exactos y completos para todos los métodos de compra de bienes, servicios y obras.

En Paraguay, la Ley de Contrataciones Públicas<sup>113</sup> establece los diferentes tipos de modalidades para llevar adelante una adquisición, los cuales se diferencian según el monto a contratar. Se tienen la Licitación Pública para valores mayores 10 mil jornales mínimos, la Licitación por Concurso de Ofertas de montos entre 2 y 10 mil jornales mínimos, la Contratación Directa para adquisiciones inferiores a 2 mil jornales mínimos, y las de Fondo Fijo para compras menores inferiores a 20 jornales mínimos. Así mismo, la norma contempla las excepciones al procedimiento de licitación para algunos casos especiales en los no se utilizarán los mecanismos antes mencionados.

Para la ejecución de las diferentes tipologías de contrataciones señaladas se dispone del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), el cual puede ser consultado en el Portal de Contrataciones Públicas [www.contrataciones.gov.py](http://www.contrataciones.gov.py). Allí se encuentran las bases de datos de los registros de contratos adjudicados y para la totalidad de los procesos de adquisiciones que adelantan o son programados por las instituciones del Estado, y para cada uno de ellos se encuentra información del bien o servicio comprado, el valor del contrato, los detalles de los adjudicatarios y los documentos utilizados durante el proceso de contratación como son el contrato de adjudicación, el pliego de bases y condiciones y sus adendas o modificaciones, y la resolución de adjudicación del contrato.

La información contenida en las bases de datos del sistema es precisa y actualizada, y sobre la misma no se conocen informes de la CGR o de las Auditorías Internas de las entidades de los principales ministerios que den cuenta de fallas sobre exactitud e integridad de la información incluida en el sistema<sup>114</sup>. Un aspecto que contribuye a mantener una validación permanente sobre las informaciones de las contrataciones públicas, es la vinculación que existe entre el sistema informático de administración financiera denominado SIAF y el SICP, pues cada contrato cuenta con un número único que se obtiene desde el SICP, sin el cual no es posible realizar su pago y cumplir con los diferentes momentos de ejecución presupuestal.

**24.2 Modalidades de las adquisiciones.** Esta dimensión analiza el porcentaje del valor total de contratos adjudicados con competencia o en ausencia de ella. Un buen sistema de adquisiciones garantiza que por lo menos el 80% de los contratos adjudicados se hicieron utilizando métodos competitivos en las adquisiciones.

---

<sup>113</sup> Arts. 16 y 35 de la Ley 2051 de Contrataciones Públicas de fecha 12 de diciembre de 2002.

<sup>114</sup> La muestra utilizada abarca a los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, y Obras Públicas y Comunicaciones.

La Ley de Contrataciones Públicas contempla entre sus principios la igualdad y la libre competencia, bajo el cual se garantiza que todo proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal, esté en posibilidad de participar sin restricción alguna y en igualdad de oportunidades, en las ofertas de adquisiciones que sean requeridas por las instituciones del Estado. En cumplimiento de este principio los tipos de selección de contratistas o proveedores previstos en la ley son procedimientos abiertos y competitivos y solo se diferencian por su cuantía y los plazos mínimos legales para la presentación y apertura de las ofertas. Se prevén veinte días calendario para la licitación pública nacional, cuarenta días para la licitación pública internacional, diez días para la licitación por concursos de ofertas y cinco días para los procesos con compras directas.

Existen casos de excepción de uso restrictivo que se encuentran regulados en la Ley y para su uso se prevé la emisión y publicación de un dictamen que justifique su utilización<sup>115</sup>.

Cuadro 3.21  
**Distribución de la Contratación Pública  
por tipo de contratación, 2015**  
(En Dólares Americanos y en Millones de Guaraníes)

Tipo de contratación	Número	Valor USD	Valor (millones de Guaraníes) (1)	Part. %
Licitación Pública Nacional	1.031	1.363.069.181	7.915.220	55%
Licitación Pública Internacional	31	541.525.957	3.144.592	22%
Concurso de Ofertas	2.090	127.240.808	738.876	5%
Contratación Directa	6.029	68.658.080	398.691	3%
Contratos por excepción	282	117.935.746	684.842	5%
Otras	305	276.814.394	1.607.436	11%
Total	9.768	2.495.244.165	14.489.658	100%

Fuente: Departamento Estadístico del DNCP

(1) Calculado sobre la base de la tasa representativa publicada por el Banco Central del Paraguay a 31 de diciembre de 2015, que equivale a PYG 5.806,91 Guaraníes por USD

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, más del 80% del valor de los contratos adjudicados se basan en concursos abiertos que se publican. Existe un 5% que corresponden a excepciones, que aunque se pueden apartar de las modalidades previstas, deben estar plenamente justificadas, y otro 11% que se refiere a modalidades

<sup>115</sup> Art. 33 de la Ley 2051 de Contrataciones Públicas de fecha 12 de diciembre de 2002.

---

que también podrían calificarse como abiertos, como son la selección basada en la calidad, en calidad y el costo y en la basada en las calificaciones de los consultores, que es utilizada en ocasiones por los cooperantes en la ejecución de proyectos de apoyo al Gobierno Central.

**24.3 Acceso del público a la información sobre adquisiciones.** Bajo la buena práctica debe estar disponible información clave para acceso público, la cual comprende:

- el marco legal y regulatorio de la contratación pública,
- los planes de adquisición públicas,
- oportunidades de licitación,
- la adjudicación de los contratos (propósito, contratista y valor),
- los datos sobre la resolución de reclamaciones o quejas sobre las adquisiciones,
- estadísticas anuales de contratación.

El Paraguay cuenta con el portal de Contrataciones Públicas: [www.contrataciones.gov.py](http://www.contrataciones.gov.py), y de un sistema denominado Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), en el cual se encuentran publicadas todas las adquisiciones de las instituciones del Estado, desde su programación hasta su adjudicación. Este portal es de acceso libre y gratuito para el público en general, y en él puede obtenerse la totalidad de los elementos de información que se valoran en esta dimensión.

**24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones.** Esta dimensión evalúa si se cuenta con un sistema administrativo independiente para procesar las reclamaciones.

En Paraguay la autoridad normativa en materia de contratación pública es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), ente autónomo y autárquico que tiene entre sus funciones la de realizar investigaciones, de oficio o por denuncias, así como conocer y resolver las protestas; diseñar y emitir las políticas generales sobre contratación pública; verificar la ejecución de los contratos y modificaciones; dictar resoluciones, de conformidad con la ley, reglamentos y normas generales; elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio; y crear y mantener el Sistema de Información de las Contrataciones.

Para la valoración de la presente dimensión se toman como base los criterios se presentan y analizan a continuación:

Cuadro 3.22  
**Criterios de valoración para  
 las reclamaciones en adquisiciones públicas**

Órgano que trata las reclamaciones	Si/No	Aclaraciones
1) No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos.	Cumple	No participa en los procesos de adquisiciones ni en las decisiones. Sus funciones son diseñar y emitir las políticas generales que deben observarse sobre contratación pública; realizar investigaciones, de oficio o por denuncias, así como conocer y resolver las protestas; verificar la ejecución de contratos y modificaciones; dictar resoluciones de conformidad con la ley, reglamentos y normas generales; elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio; crear y mantener el SICP.
2) No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Cumple	No se aplican cargos a las partes interesadas. No obstante, para la suspensión se prevé una caución que en ningún caso deberá exceder el monto de la garantía de mantenimiento de oferta.
3) Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones.	Cumple	En la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, se establecen los procedimientos para la presentación y solución de las protestas. Esta información es de fácil acceso para el ciudadano.
4) Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones.	Cumple	Entre las funciones y atribuciones de la Dirección Nacional de Contrataciones, está la de suspender a pedido de parte o de oficio de manera temporal, los procesos de contratación y de ejecución contractual de procesos sometidos a su análisis y cuando existan indicios de contravención <sup>116</sup> .
5) Toma decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	No Cumple	Según circular interna una reclamación debe ser resuelta a los 30 días, sin embargo no existe en la actualidad un mecanismo para verificar que se esté cumpliendo con este plazo.
6) Toma decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	Cumple	La Resolución de protesta expedida por la DNCP debe ser cumplida por las partes y sus efectos están regulados por la Ley. La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal de Cuentas <sup>117</sup> .

Con base en la anterior valoración, se concluye que el sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta al criterio 1) y 4) de los demás. No

<sup>116</sup> Literal r) del Art 3, de la Ley 3439 que modifica la Ley de Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de fecha 31 de diciembre de 2007.

<sup>117</sup> Arts. 83 y 84 de la Ley 2051 de Contrataciones Públicas de fecha 12 de diciembre de 2002.

se cumple con el criterio 5) referente al cumplimiento del plazo especificado en las reglamentaciones para la toma de decisiones.

## ID-25 Controles internos del gasto no salarial

Este indicador mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en general. Los controles específicos del gasto en los salarios de la administración pública se examinan en el ID-23. Para esta evaluación se tomó como periodo crítico el momento de la evaluación (abril 2016).

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Contraloría General de la República (CGR), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), las Auditorías Internas Institucionales (AII) y funcionarios de finanzas de Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Petróleos de Paraguay (PETROPAR) y Administración Nacional de Electricidad (ANDE).

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado provee las referencias básicas al control interno en general. En su capítulo II establece que *“el control interno está conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que serán establecidos en la reglamentación pertinente. El control interno comprende el control previo a cargo de los responsables de la Administración y el control posterior a cargo de la Auditoría Interna Institucional y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo.”*<sup>118</sup>

Por otra parte, no existe una Ley específica sobre control interno. Sin embargo existe un marco técnico denominado Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP) el cual fue adoptado en el año 2008 y aún se encuentra en proceso de implantación<sup>119</sup>.

ID-25	Controles internos del gasto no salarial (M2)	B+
25.1	Separación de funciones	B
25.2	Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	A
25.3	Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	B

<sup>118</sup> Art. 60 de la ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

<sup>119</sup> El MECIP y otros aspectos generales del control interno, se explican en la sección 2.3, sobre el marco jurídico y reglamentario para la GFP, en la sección 4.2 “Eficacia del marco de control interno” y en el Anexo 3. “Resumen de las observaciones del marco de control interno” del presente informe.

---

25.1 **Separación de funciones.** Bajo la mejor práctica internacional la normativa vigente debe establecer una adecuada separación de funciones para los diferentes momentos del gasto. Las responsabilidades institucionales deben estar claramente definidas.

El marco legal mencionado anteriormente, se ocupa de definir las diferentes responsabilidades y la segregación de funciones en el proceso presupuestario. Igualmente, la Ley de presupuesto anual y su reglamento definen los ámbitos y competencias para prevenir funciones incompatibles desde la formulación del presupuesto, pasando por la ejecución en procesos de contrataciones y la gestión de la tesorería. A nivel de cada entidad pública se disponen de manuales de funciones y la normativa vigente establece una segregación de funciones para los diferentes momentos del gasto.

Las responsabilidades institucionales están claramente definidas para la mayor parte de los procesos clave. En los manuales de funciones y procedimientos se diferencian las funciones de: a) autorización, b) registro, c) custodia de los activos y d) conciliación o auditoría, pero no se pudo recoger evidencia de su aplicación práctica<sup>120</sup>. Sin embargo, la CGR reporta en su informe 2014 debilidades en materia de cumplimiento de la segregación de funciones y sobre carencias o debilidades en los manuales de funciones para algunas entidades importantes.

Por lo anterior, se considera que la normativa vigente establece separación de funciones para los diferentes momentos del gasto y que con algunas excepciones las responsabilidades institucionales están claramente definidas para la mayor parte de los procesos clave, con algunas objeciones no generalizadas provenientes de la CGR.

25.2 **Eficacia de los controles para los compromisos de gasto.** De acuerdo con las mejores prácticas, se debe disponer de controles exhaustivos que limitan eficazmente la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.

Los controles sobre el compromiso del gasto, además de incluirse en las normas de presupuesto, están articulados por el cumplimiento de la cadena presupuestal en el SIAF y en los módulos de presupuesto y el SITE, los cuales no permiten alterar la cadena presupuestal y aseguran que los compromisos del gasto se limiten únicamente al presupuesto aprobado, lo requerido en el Plan Financiero, la PAC y las disponibilidades autorizadas. Todas las entidades adscritas al Gobierno Central se ajustan a la gestión presupuestal conectada con la Cuenta Única del Tesoro (CUT) para efectos de pagos. El SIAF es seguro para impedir que se registren sumas que excedan

---

<sup>120</sup> Las AII de los ministerios seleccionados no respondieron a las preguntas específicas sobre la segregación de funciones incluidas en la guía utilizada durante la misión de campo.

---

el comprometido y no permite proseguir con un pago que exceda dichos valores. En ese sentido, no se presentan excepciones reportadas por auditores o por el mismo SIAF.

- 25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago.** Las mejores prácticas requieren que todos los pagos realizados cumplan con los procedimientos de pago establecidos, así como que todas las excepciones están debidamente autorizadas con anticipación y se justifiquen.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado establece que los pagos, en cualquiera de sus formas o mecanismos, se realizarán exclusivamente en cumplimiento de las obligaciones legales contabilizadas y con cargo a las asignaciones presupuestarias y a las cuotas disponibles. Los pagos deberán ser ordenados por la máxima autoridad institucional o por otra autorizada supletoriamente para el efecto y por el Tesorero. En ese contexto el MH, ha diseñado normas específicas, medios y modalidades correspondientes.

De igual manera los requisitos y el cuidado por la documentación de respaldo para los pagos por la DGTP, en su caso por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) y por la Dirección General de Presupuesto (DGP). Estos requerimientos y protocolos son rigurosamente seguidos y controlados en medio electrónico por el Sistema Integrado de Tesorería (SITE) que activa los pagos en la CUT. A su vez la CGR ha establecido requerimientos de rendición de cuentas por los ordenadores del gasto<sup>121</sup> que imprimen el sentido de prevención de errores e irregularidades, pues las excepciones pueden ser sujetas a proceso de responsabilidad por parte de la misma CGR.

Las AII entrevistadas y la CGR revelan debilidades, aunque no generalizadas en los procesos de pagos. Igualmente los expedientes verificados en prueba de recorrido de los Ministerios seleccionados, permiten considerar que la mayor parte de los pagos se ajustan a los procedimientos de pago establecidos y la mayoría de las excepciones están previstas en las normas y requieren protocolos de justificación y autorización.

---

<sup>121</sup> Resolución CGR 658 – 8 del 17 de julio de 2008 por la cual se aprueba la guía básica de documentos de rendición de cuenta, que sustentan la ejecución de los principales rubros presupuestarios de gastos e ingresos de los organismos y entidades del estado, sujetos al control de la CGR.

## ID-26 Auditoría interna

Este indicador evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna. Para esta evaluación se tomaron como periodos críticos en las dimensiones 26.1 y 26.2, el momento de la evaluación (abril 2016), para la dimensión 26.3, el último ejercicio fiscal finalizado (2015), y para la dimensión 26.4: los informes de auditoría emitidos en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Contraloría General de la República (CGR), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), las Auditorías Internas Institucionales (AII) y funcionarios de finanzas de Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Petróleos de Paraguay (PETROPAR) y Administración Nacional de Electricidad (ANDE).

La Ley 1535 de Administración Financiera del Estado establece que la Auditoría Interna es parte de la estructura del sistema de control y tiene responsabilidades específicas dentro de dicho sistema<sup>122</sup>. Igualmente, establece que la AGPE, como organismo dependiente de la Presidencia de la República, tiene atribuciones para reglamentar y supervisar el funcionamiento de las AII<sup>123</sup>. La AGPE a mutuo propio, sin perjuicio de su labor normativa y de supervisión de las AII, realiza auditorías de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo. Las AII dependen administrativamente de la máxima autoridad ejecutiva de la institución y técnica y funcionalmente de la AGPE<sup>124</sup>.

ID-26	Auditoría interna (M1)	D+
26.1	Cobertura de la auditoría interna	A
26.2	Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	C
26.3	Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	D
26.4	Respuesta a los informes de auditoría interna	D

<sup>122</sup> Arts. 59 y 61 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

<sup>123</sup> Art. 62 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado, reglamentado por el Decreto 13.245 de fecha 23 de Mayo de 2001 sobre naturaleza y funciones de la AGPE.

<sup>124</sup> Art. 6 del Decreto 1249 del 23 de diciembre de 2003, por el cual se reglamenta el control y la evaluación de la administración financiera del Estado.



---

26.1 **Cobertura de la auditoría interna.** Bajo las mejores prácticas internacionales, la función de auditoría interna debe estar establecida en todas las entidades del Gobierno Central.

La AII es el órgano especializado de control que existe en cada organismo y entidad del Estado para ejercer un control deliberado de los actos administrativos del organismo respectivo, de conformidad con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA). Su tarea principal consiste en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución, verificando las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados. Las acciones de la AII, como de la AGPE, se realizan con posterioridad a la ejecución de las transacciones de conformidad con la reglamentación pertinente y las NAGA.

En conformidad con el marco legal, todos los organismos y las entidades dependientes del Poder Ejecutivo cuentan con una unidad de AII, por lo que se puede evidenciar que la auditoría interna funciona en todas las entidades del Gobierno Central.

26.2 **Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas.** Se reconoce como una buena práctica que las actividades de la auditoría interna se concentren en las evaluaciones de la suficiencia y la eficacia de los controles internos, que exista un proceso de aseguramiento de la calidad dentro de la función de auditoría interna, y que las actividades de auditoría se ajusten a las normas para el ejercicio profesional, con atención especial a las áreas de alto riesgo.

El marco legal y reglamentario define la naturaleza y alcance de las auditorías internas que deben practicarse con énfasis en las auditorías financieras, de gestión o desempeño o especiales sobre el presupuesto y para investigar denuncias y otros ámbitos de gestión de la administración pública. La AGPE evalúa con regularidad que las AII cumplan con las normas profesionales reconocidas en el marco legal<sup>125</sup>. Las AII disponen de manuales de funciones y se desempeñan según el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) y se adhieren al Código de ética, preparado de acuerdo a los lineamientos que establece la AGPE.

La AGPE, mediante la Dirección General de Planificación y Evaluación (DGPE), supervisa a las AII en aspectos como: i) la elaboración de los planes anuales, ii) el cumplimiento de los planes en forma cualitativa y cuantitativa, iii) el desempeño de los funcionarios que conforman las AII, iv) la aplicación de las normas, métodos y procedimientos de Auditoría, y v) el uso del MAGU y del MECIP. En el cuadro siguiente se aprecia la cobertura de las evaluaciones a las AII en 2015:

---

<sup>125</sup> Art. 8 del Decreto 13245.

**Resultados de las evaluaciones de la AGPE, 2015**

Productos	Cantidad de Evaluaciones
Análisis del Plan de Trabajo Anual (PTA)	178
Supervisión de la elaboración del PTA	97
Análisis de Informes	198
Evaluación de informes trimestrales (Consolidado)	3
Asistencia Técnica a las AII	22
Evaluación al Desempeño del Auditor Interno Institucional	12
<b>Total Evaluaciones</b>	<b>510</b>

Fuente: Informe de Gestión – Auditoría General del Poder Ejecutivo  
– Rendición de Cuentas 2015, página 6

Las AII preparan planes de auditoría y participan en el proceso de evaluación de la madurez del control interno, en términos de la implantación del MECIP. Igualmente, realizan trabajos específicos para establecer el cumplimiento del control interno para áreas focalizadas en su planeación. Sus informes no incluyen una conclusión sobre el estado del control interno, en cambio, registran recomendaciones puntuales sobre las áreas examinadas. Por lo anterior, se concluye que hasta el momento no producen informes de aseguramiento sobre lo adecuado y efectivo del sistema de control interno a nivel integral de cada institución.

Por otra parte, no se conoce un informe en el cual la AGPE u otra entidad como la CGR, exprese: i) si las AII cumplen con las NAGA y su marco técnico, ii) si la auditoría interna se concentra en las evaluaciones de la suficiencia y la eficacia de los controles internos, iii) la disponibilidad y aplicación de un proceso de aseguramiento de la calidad dentro de la función de auditoría interna, y iv) que las actividades de auditoría interna se ajusten a las normas para el ejercicio profesional, con atención especial a las áreas de alto riesgo.

**26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes.** De conformidad con las mejores prácticas, deben existir programas anuales de auditoría interna, todas las auditorías programadas se deben completar, y como evidencia, los informes deben distribuirse a las autoridades competentes.

Como se indicó en 26.2, las AII disponen de planes anuales, los cuales por norma legal deben enviar a la máxima autoridad ejecutiva antes del 1 de octubre del año inmediatamente anterior para su aprobación<sup>126</sup>. Una vez cumplido este requisito el plan debe ser enviado para conocimiento de la AGPE antes del 1 de noviembre de cada

<sup>126</sup> Art. 16 del Decreto 1249.

---

año<sup>127</sup>. La AGPE también debe ser informada según plazo legal sobre cualquier modificación que se haga al plan de las AII. En forma semestral y dentro del primer mes siguiente al semestre reportado las AII deben reportar tanto a la máxima autoridad ejecutiva de cada entidad como a la AGPE sobre el grado de ejecución o avance del plan.

Los planes de las AII están contemplados en la norma legal y deben incluir como mínimo: un calendario de las actividades a realizar, áreas sobre las que recaerá el control con indicación de la intensidad que se utilizará, objetivos y procedimientos, recurso humano que se empleará y estimaciones de tiempo. De conformidad con las mediciones suministradas por la AGPE, basadas en los informes de ejecución semestrales que reciben de las AII, y las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas con los auditores internos para esta evaluación, los planes de las AII se cumplen en más del 90%. En el caso de las auditorías internas planificadas por la AGPE estas se cumplen en un 100%. No se dispone de un análisis comparativo entre auditorías internas planificadas e informes entregados a las entidades.

Por su parte también el marco legal y reglamentario establece la obligación de las AII de emitir informes de resultados de las acciones de control practicadas. Los destinatarios de los informes son la máxima autoridad y el síndico de cada entidad y la AGPE. No está previsto que se envíen al MH, salvo en el caso de informes que revistan hechos particularmente graves o relevantes sobre pérdidas que puedan causarse al patrimonio de la entidad. En tales casos deben entregarse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que existen programas anuales de auditoría interna, que es previsible que la mayor parte de las auditorías internas se completen, pero que no hay un informe que demuestre dicho cumplimiento a partir de comparar informes previstos con informes emitidos y que los informes se entregan a las autoridades y responsables de las áreas auditadas de las entidades.

**26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna.** Es una buena práctica que todas las instituciones auditadas respondan a la totalidad de las recomendaciones de la auditoría interna, dentro de los doce meses posteriores a la preparación del informe.

En Paraguay no se dispone de normas que establezcan específicamente la obligatoriedad y plazos para que los responsables de las áreas auditadas informen el avance en la implementación de las recomendaciones y/o la superación de los hallazgos reportados por las AII. La orientación sobre el grado de asimilación de los

---

<sup>127</sup> Art. 17 del Decreto 1249.

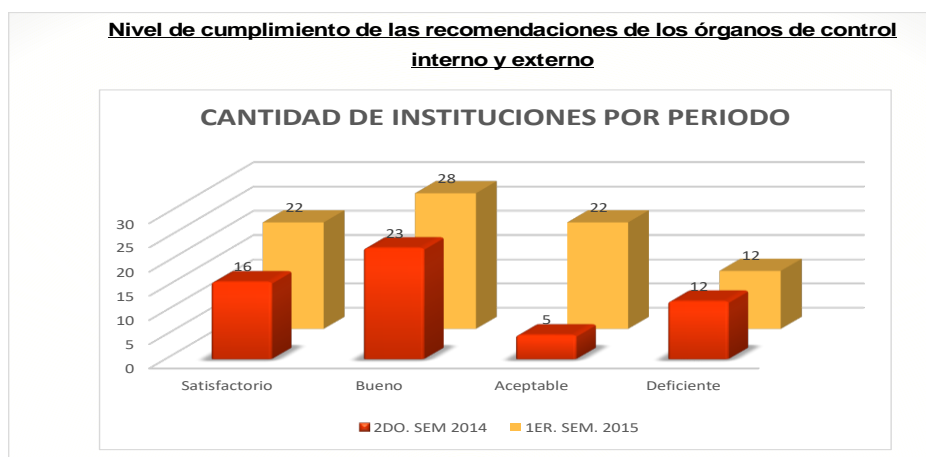
resultados de las AII, se sustenta en los planes de mejoramiento que las AII deben preparar, el cual debe ser aprobado por la máxima autoridad de cada entidad, y sirve para hacer seguimiento a la asimilación de sus recomendaciones.

Como se mencionó, aunque no se dispone de una norma expresa sobre la obligatoriedad de respuesta a los informes, en la medida que la máxima autoridad aprueba el plan de mejoramiento, se entiende que este se hace exigible y debe cumplirse dentro de los plazos incluidos para cada asunto reportado y recomendado.

Por otra parte, sí es un mandato legal que la AGPE basada en lo seguimientos que efectúan las AII, presenten al Presidente de la República a más tardar el 31 de agosto y el 28 de febrero de cada año, un informe semestral sobre el avance en la ejecución de los planes de mejoramiento de las instituciones del Poder Ejecutivo, y sobre el cumplimiento a las recomendaciones de las AII<sup>128</sup>.

Como se muestra en el cuadro siguiente tomado del informe de gestión de la AGPE, el nivel de cumplimiento para el seguimiento efectuado en el segundo semestre de 2014 y el primero de 2015, es variado con tendencia a mejorar, pero no se dispone de datos específicos sobre cuánto es el grado de asimilación del total de recomendaciones generadas o de un promedio de asimilación de las mismas.

Cuadro 3.24



Fuente: Informe de Gestión – Auditoría General del Poder Ejecutivo – Rendición de Cuentas 2015, página 15.

<sup>128</sup> Decreto 10883 del 11 de septiembre de 2007, Artículo 8, literal g) que establece las competencias y responsabilidades de la Auditoría General del Poder Ejecutivo para la supervisión y control de la implementación del MECIP.

### 3.6 Contabilidad y Presentación de Informes

En este apartado se reportan los indicadores ID-27 a ID-29 que, en su conjunto, valoran si los registros de información se realizan de forma adecuada para proveer información oportuna para la toma de decisiones.

#### ID-27 Integridad de los datos financieros

Este indicador establece la medida en que las cuentas bancarias de tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y el modo en que los procedimientos existentes respaldan la integridad de los datos financieros. Para esta evaluación se tomaron como periodos críticos en las dimensiones 27.1, 27.2 y 27.3, el momento de la evaluación (abril 2016) que cubre el ejercicio fiscal precedente (2015), y para la dimensión 27.4: sólo el momento de la evaluación (abril 2016).

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP), la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP), Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) y se consultó el informe y dictamen sobre el informe financiero del MH por el ejercicio fiscal 2014.

El marco legal relacionado con las conciliaciones, anticipos, cuentas de orden y la integridad de los datos, se encuentra en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado, el reglamento de la ley del presupuesto de cada año y en regulaciones específicas del MH, las cuales se citan en el tratamiento de cada dimensión.

ID-27	Integridad de los datos financieros (M2)	D+
27.1	Conciliación de cuentas bancarias	C
27.2	Cuentas de orden	D
27.3	Cuentas de anticipos	D
27.4	Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	B

**27.1 Conciliación de cuentas bancarias.** De acuerdo con la mejor práctica, la conciliación de todas las cuentas bancarias activas del gobierno central se debe llevar a cabo por lo menos semanalmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de la semana posterior al fin del periodo.

---

El marco legal prevé la obligación de preparar y presentar las conciliaciones bancarias ante el MH (DGCP) en forma mensual y dentro de los 15 primeros días de cada mes siguiente al que se refiere dicha conciliación<sup>129</sup>.

La conciliación entre las cuentas del Banco Central del Paraguay (BCP) y los registros contables de caja para las cuentas dentro del balance de la tesorería, la realiza la DGTP. Al cierre de 2015, según la Resolución del M.H. de Cierre N° 318/2015, el plazo se modificó para el 10 de febrero de 2016. Es decir, seis semanas después del cierre. Para las demás cuentas que corresponden a los recursos institucionales de cada entidad, como antes se mencionó, se presentan dentro de las tres semanas siguientes al cierre mensual al cual se refieren.

En resumen, al mirar el conjunto de cuentas bancarias del Gobierno Central se concluye que la conciliación de todas sus cuentas activas, se lleva a cabo mensualmente, por lo general dentro de las seis semanas posteriores al fin del periodo.

**27.2 Cuentas de orden.** Es una buena práctica que la conciliación de las cuentas de orden se lleve a cabo por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del periodo, las cuentas de orden se deben compensar de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados.

En las cuentas de orden se registran principalmente:

- a) El segundo momento de los tiempos presupuestales que es el “compromiso” cuando se obliga se debe desvanecer. Al cierre de cada año estos valores se ajustan por normas de cierre. Este es un saldo que no tiene valores antiguos.
- b) Los momentos de la colocación de los bonos del Tesoro. Desde que se autoriza, luego cuando se emite por la emisión y el de emisión se desvanece cuando se coloca.
- c) Avales del Tesoro para respaldar préstamos de empresas públicas.
- d) Otros activos y pasivos contingentes como demandas judiciales, bienes incautados en procesos, etc.

Por otra parte, en el decreto reglamentario de la Ley de presupuesto, existe la obligación de reportar las demandas, pero no todas las entidades cumplen con enviar esos datos y no existe una unidad dentro del Estado que consolide, registre y monitoree. Cada entidad maneja sus demandas. Por consiguiente este es un factor de

---

<sup>129</sup> Artículo 93 literal a) del Decreto N° 8127 del 30 de marzo de 2000 por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la ley 1535/99, y el funcionamiento del SIAF.

---

incertidumbre sobre las cuentas de orden y/o las notas a los estados financieros sobre contingencias.

De conformidad con lo anterior, el desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C. Parte de las cuentas de orden no se someten a una conciliación anual o en menor tiempo para verificar su razonabilidad y compensar sus valores.

**27.3 Cuentas de anticipos.** Se reconoce como buena práctica que la conciliación de las cuentas de anticipos se lleve a cabo por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del periodo. Todas las cuentas de anticipos se deben compensar de manera oportuna.

Los anticipos en mayor cuantía se originan en las operaciones de contratación pública, las cuales son reguladas por una ley especializada<sup>130</sup>. Los anticipos a contratistas de obras, y su forma de legalización quedan establecidos en los respectivos contratos. La cuenta anticipo a proveedores se encuentra estructurada conforme el Sistema de Contabilidad (SICO) acorde a un registro único–global de todos los contratos (proveedores-contratistas, etc.). Es decir, no se realiza una discriminación por proveedor o contratista e incluso es acumulativa de un ejercicio a otro, entonces no se dispone de un detalle analítico discriminado por contratos o empresas.

En este contexto, las conciliaciones particulares del pago en concepto de anticipo por contrato son realizadas por cada administrador de contrato (responsable de la ejecución técnica y presupuestaria de los contratos), quienes verifican que lo pagado por anticipo se encuentre debidamente regularizado en los pagos de certificaciones. De acuerdo con información suministrada por la DGCP existen saldos antiguos sin conciliar y la CGR en su informe sobre el año 2014 hace objeciones en algunas entidades, especialmente el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) sobre las cuentas de proveedores e inconsistencias en certificados de cumplimiento o entrega de obras civiles y pago a contratistas.

De acuerdo con lo anterior, no existe certeza sobre el tratamiento de la compensación de anticipos y el tiempo que toma su conciliación, habida cuenta que existen saldos importantes sin conciliar. Por consiguiente el desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

**27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros.** Las mejores prácticas requieren que el acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos estén restringidos y reportados y se genere un historial de verificación de cambios.

---

<sup>130</sup> Ley de Contrataciones Públicas N° 2.051.

---

Debe existir un órgano, una unidad o un equipo operativo a cargo de verificar la integridad de los datos financieros.

De conformidad con el decreto reglamentario de la Ley de presupuesto (capítulo de ajustes y correcciones), la contabilidad y el acceso a la misma, está restringido a cada entidad. Al cerrar cada mes, las entidades no pueden reabrir, sólo la DGCP mediante solicitud de la entidad puede hacerlo. Para tales efectos se dispone de un protocolo de seguridad. Los cambios efectuados en la base de datos de la contabilidad, son registrados por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y solamente la autoridad de análisis de estados contables puede acceder a cambios mediante formalidades. A nivel de revisión de integridad de los datos, el departamento de análisis contable lleva a cabo una revisión mensual de los informes después del cierre.

Se dispone de los siguientes instrumentos para la seguridad de la información financiera:

- a. Política de seguridad<sup>131</sup>, en la cual se dedica un apartado para la clasificación de la información y la gestión de los accesos.
- b. Manual de Administración de Cuentas de Usuarios Finales y procedimientos relacionados<sup>132</sup>.
- c. Convención de Requisitos no Funcionales<sup>133</sup>, que establece los requerimientos de seguridad e integridad que deben cumplir los registros.

Por otra parte, a nivel de red y de aplicaciones existen las restricciones necesarias para impedir accesos no autorizados. Sin embargo, si el acceso lo hace una persona no autorizada utilizando una cuenta de usuario autorizada, no es posible detectar, porque cada usuario es responsable de la salvaguarda de su cuenta de usuario y contraseña.

Los cambios a registros de acceso restringido sólo pueden realizarse por las personas que legítimamente han obtenido una cuenta de usuario con acceso a los registros con tales características, o bien, con autorización del área rectora, puede solicitarse la modificación a través de un formulario de modificación de datos, siguiendo el procedimiento establecido en el reglamento<sup>134</sup>. Estos cambios quedan totalmente documentados. Igualmente, existen pistas de auditoría de la actividad del usuario que realiza los cambios, y sobre la mayor parte de los cuadros principales del sistema. Así mismo, existe un proceso en la base de datos del sistema que copia los registros de modificación en los cuadros que fueron indicados, a fin de que la Auditoría Interna

---

<sup>131</sup> Aprobada por la Resolución MH-AF 111/14.

<sup>132</sup> Aprobado por la Resolución DGIC N° 54/14.

<sup>133</sup> Aprobada por la Resolución DGIC 038/15.

<sup>134</sup> Resolución MH-SSEAF N° 170/2015.



actualice un software de análisis para prevención de riesgos y fraudes, administrado por el Departamento de Auditoría Informática de la Auditoría Interna.

Sin perjuicio de lo anterior, no se dispone de un órgano, una unidad o un equipo operativo a cargo de verificar la integridad de los datos financieros, ni de informar sobre auditoría independiente de las seguridades del SIAF. Es decir, el acceso a los registros y la introducción de cambios están restringidos y reportados, pero no existe un informe de aseguramiento independiente de tales medidas.

En conclusión, con base en lo anterior, se puede concluir que el acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados, y se genera un historial de verificación de cambios.

#### **ID-28 Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso.**

Los informes presupuestarios del año en curso deben ser consistentes con la cobertura y las clasificaciones presupuestales para permitir el seguimiento del resultado presupuestario y, en caso de ser necesario, tomar a tiempo medidas correctivas. En función de lo anterior este indicador evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria. Su alcance es el Gobierno Central presupuestario y el periodo crítico es el último ejercicio fiscal finalizado, es decir el año 2015.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado y su decreto reglamentario<sup>135</sup> establecen que durante el transcurso del ejercicio fiscal, los organismos y entidades del Estado deben presentar mensualmente a la DGCP del MH, la información de la ejecución presupuestaria para los fines de análisis y consolidación de estados e informes financieros. Además de los anteriores informes, en las normas citadas se establece también la preparación de informes de resultados cualitativos y cuantitativos para la evaluación y control de resultados de la ejecución presupuestaria.

ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso (M1)	D+
28.1	Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso	C
28.2	Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D
28.3	Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C

<sup>135</sup> Art. 93, Decreto 8127 reglamentario de la Ley Administración Financiera del Estado de fecha 30 de marzo de 2000.

---

**28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso.** En esta dimensión se evalúa la medida en la que la información presentada en los informes del ejercicio en curso es fácilmente comparable con el presupuesto original en función a su cobertura, base contable y presentación.

Para la elaboración de los informes de ejecución presupuestal, la DGCP consolida en un documento que se denomina “Informe Financiero”, los registros que son alimentados por cada una de las entidades del Gobierno Central en el Sistema de Contabilidad Pública (SICO). Este informe permite comparar - con información parcialmente agregada - el presupuesto inicial aprobado, el presupuesto modificado y las ejecuciones presupuestarias de ingresos y gastos. La información también permite hacer comparaciones de las ejecuciones por entidad y de los gastos de acuerdo a la clasificación económica.

Los informes mencionados se encuentran publicados en el sitio web del MH, pero únicamente para los cinco primeros meses del año 2015, es decir, para los periodos mensuales de enero a mayo. Los demás informes del año, son de conocimiento interno y los prepara también la DGCP. Se debe señalar que a pesar de estar disponibles en el sitio web del MH reportes financieros con los datos de ejecución presupuestaria y reportes de situación financiera SITUFIN, esta información no fue considerada para la valoración del indicador por no tratarse de informes analíticos que den cuenta del comportamiento de la ejecución presupuestal durante el ejercicio fiscal del 2015.

Aunque la información cubre los estimados presupuestados para los gastos e ingresos estos se presentan a un nivel mayor de agregación que el del presupuesto aprobado. En estos informes se incluye el valor de las transferencias corrientes y de capital al sector público, pero no se incorpora la información de los gastos con cargo a ellas.

Además de los informes financieros, el Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público de la DGP elabora - con base en la misma información contenida en el SICO - los informes mensual y semestral de control financiero y evaluación presupuestaria. En su contenido se incluye información agregada de los ingresos (ingresos tributarios, royalties y aportes de las empresas públicas) y también de los gastos por institución de la administración central.

Con base en la evidencia obtenida, se concluye que los informes de ejecución presupuestaria permiten comparación directa con el presupuesto original aprobado, pero a un nivel parcialmente agregado, y que los gastos efectuados con cargo a las transferencias del sector público, no están incluidos en los informes.

---

28.2 **Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.** En esta dimensión se evalúa si los informes de ejecución presupuestaria se presentan puntualmente y si estos se encuentran acompañados por un análisis y comentarios sobre los resultados de la ejecución.

Los informes de ejecución presupuestaria son preparados por la DGCP con base en la información suministrada por las entidades del Gobierno Central dentro de las dos semanas siguientes a finalizar el periodo mensual, tal como se establece legalmente. No obstante, estos informes no cumplen con el estándar mínimo exigido por la metodología, pues solo contienen información cuantitativa, y no análisis sobre los resultados de la ejecución y algunos comentarios limitados se publican solo para los meses de enero a mayo.

28.3 **Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.** En esta dimensión se evalúa la precisión y fidelidad de la información presentada en los informes presupuestarios, así como si estos incluyen información sobre los gastos para las etapas de compromiso, devengado y para la de pago.

La información ingresada por las entidades en el SICO presenta en ocasiones inconsistencias, tal como lo evidencian los informes de auditoría de la CGR. Estas pueden obedecer a diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar, las diferencias en los datos ingresados y los documentos de respaldo, los problemas en la oportunidad de los registros, el incumplimiento en los parámetros establecidos en el sistema de información y problemas en registros a cuentas indebidas que luego deben regularizarse. Los anteriores problemas de inconsistencias no son advertidos en los informes y aunque afectan la calidad de la información no le restan utilidad.

Los informes de ejecución de los gastos comprenden las etapas de obligado (devengado) y pago. Esta información se presenta para las clasificaciones de objeto de gasto y para la clasificación económica.

## **ID-29 Informes financieros anuales**

Este indicador establece la medida en que los informes financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. Estas cuestiones son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de Gestión Financiera Pública (GFP).

La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP). También se tomó

en cuenta el dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el año 2014. Para esta evaluación se tomaron como periodos críticos en la dimensión 29.1: el último ejercicio fiscal finalizado (2015), en la dimensión 29.2: el último informe financiero anual presentado para auditoría (2014) y para la dimensión 29.3: los informes financieros de los últimos tres ejercicios fiscales (2013, 2014 y 2015).

El marco legal que regula la contabilidad de sector público de Paraguay está conformado por la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>136</sup> y su reglamento<sup>137</sup>. Igualmente, cada año, según la Ley de Presupuesto y su reglamento se precisan aspectos relacionados con la contabilidad y la información financiera. Dicho marco legal establece que la contabilidad forma parte de un sistema que se basa en valores devengados o causados y tiene las siguientes características principales: Es integral y aplicable a todos los organismos y entidades del Estado, uniforme para registrar los hechos económicos y financieros sobre una base técnica común y consistente de principios, normas, plan de cuentas, procedimientos, estados e informes contables, sirve para registrar en forma integrada las operaciones presupuestarias, movimiento de fondos, crédito y deuda pública y funciona sobre la base de la descentralización operativa de los registros a nivel institucional y la consolidación central en estados e informes financieros de carácter general, por parte de la DGCP como organismo rector de la contabilidad pública.

ID-29	Informes financieros anuales (M1)	C+
29.1	Integridad de los informes financieros anuales	C
29.2	Presentación de los informes para auditoría externa	B
29.3	Normas contables	C

**29.1 Integridad de los informes financieros anuales.** Bajo las mejores prácticas se espera que los informes financieros sobre el Gobierno Central se preparen anualmente, sean comparables con el presupuesto original aprobado y contengan información completa sobre los ingresos, los gastos, los activos físicos y financieros, los pasivos, las garantías y las obligaciones a largo plazo, y están respaldados por un estado de flujo de fondos conciliado.

Mensualmente los organismos y entidades del Estado presentan ante el MH, a través de la DGCP y utilizando el SICO, la información presupuestaria, financiera y patrimonial correspondiente al mes inmediato anterior para los fines de análisis y

<sup>136</sup> Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

<sup>137</sup> Decreto 8.127 reglamento de la Ley de Administración Financiera del Estado del 1 de abril de 2000.

---

consolidación de estados e informes financieros. Debido al carácter obligatorio del envío de esta información, todos los ejecutores de presupuesto cumplen con este requisito. Con base en estas informaciones, la DGCP prepara anualmente el proyecto de informe financiero anual que debe ser presentado a la CGR.

El informe financiero mencionado, incluye los Estados de Situación de la Deuda Pública del Tesoro Nacional, los Estados Contables y Presupuestarios de la Administración Central, Descentralizada, Sociedades Anónimas con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado y Gobiernos Municipales Consolidados por sectores, para concluir con los Estados Contables y Presupuestarios del Sector Público Consolidado y Notas a los estados financieros. El Estado de Flujo de Caja no es consistente con el Estado de Flujo de Efectivo previsto en la NICSP 02 y no se prepara un Estado de Cambios en el Patrimonio neto.

La consolidación de los Estados Financieros y Presupuestarios de las entidades que se encuentran conectadas al SIAF, se realiza a través de los datos obtenidos del SICO y considera a todos los ejecutores que reportan información como si constituyeran una sola unidad, busca evitar el efecto de la doble contabilización, eliminando las transacciones que afectan a las unidades del conjunto y que inciden en los estados financieros (ingresos y gastos). Para la consolidación de informes del sector público se integran todos los niveles de gobierno (Administración Central, Descentralizadas incluyendo Gobernaciones, Municipalidades y Sociedades Anónimas con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado).

Sin perjuicio de lo anterior, debe mencionarse que la CGR en su informe con dictamen sobre el informe financiero del año fiscal 2015, emitió opiniones calificadas sobre los informes financieros del Gobierno Central, basada en objeciones materiales en relación con sobre y sub estimaciones de activos y pasivos y objeciones o inconsistencias en la ejecución presupuestal consideradas materiales y que se revelan en tal informe<sup>138</sup>. Tales objeciones entre otros, incluyen Ministerios con importante ejecución presupuestal y activos patrimoniales como MEC, MSBPS y MOPC.

En la conclusión del informe de la CGR se lee:

“Es así que el resultado de la fiscalización de los Estados Financieros y Presupuestarios de los diferentes Organismos y Entidades del Estado permitió a la Contraloría General de la República determinar que, a su criterio, en la Administración Central los Estados Presupuestarios de las 11 instituciones auditadas, 9 de ellas obtuvieron un Dictamen de “*Con Salvedad*”, y 2 el Dictamen de “*No Razonable*” y, en la Administración

---

<sup>138</sup> Tomado del informe de la CGR 2014, página 13, informes y dictámenes de las auditorías financieras del ejercicio fiscal 2014, realizadas por las unidades organizacionales de gestión misional de la CGR.

---

Descentralizada, de las 5 instituciones auditadas, 4 de ellas merecieron un Dictamen de “*Con Salvedad*” y 1 la calificación de “*No Razonable*”. En relación a los Estados Financieros de la Administración Central, de las 7 instituciones auditadas, 3 ellas obtuvieron un Dictamen “*Con Salvedad*” y 4 el de “*No Razonable*” y, en la Administración Descentralizada, de las 6 instituciones auditadas, 2 de ellas merecieron un Dictamen “*Con Salvedad*”, y 4 instituciones “*No Razonable*”<sup>139</sup>.

De conformidad con lo explicado en los párrafos precedentes, los informes financieros sobre el Gobierno Central se preparan anualmente, son comparables con el presupuesto original aprobado e incluyen información sobre los ingresos, los gastos y los saldos de caja. Objeciones importantes sobre subestimaciones y sobre estimaciones de tales cuentas se reportan por la CGR.

**29.2 Presentación de los informes para auditoría externa.** En el marco de las mejores prácticas, los informes financieros sobre el Gobierno Central presupuestario se presentan para auditoría externa dentro de los tres meses posteriores al cierre del ejercicio al cual se refieren.

El informe financiero elaborado por el MH es enviado al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente. Este plazo fue modificado por la Ley<sup>140</sup>, en la cual se establece que : “*El Ministerio de Hacienda pondrá a disposición del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, antes que culmine el mes de abril del Ejercicio Fiscal 2015, el informe que contendrá el conjunto de Estados Contables que presentará la posición financiera, económica y patrimonial consolidada de los Organismos, Entidades del Estado (OEE), Municipalidades y Sociedades Anónimas con Participación Accionaria del Estado, referente al Ejercicio Fiscal cerrado 2014, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado a nivel del Objeto del Gasto...*”

Según lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado<sup>141</sup>, el Presidente de la República, sobre la base del mencionado informe, debe remitir a la CGR un informe financiero del año anterior, antes que culmine el mes de abril de cada año, es decir, dentro de los seis meses después del cierre fiscal al cual se refieren. En el año 2015 este plazo fue cumplido por el MH.

**29.3 Normas contables.** Las mejores prácticas requieren que las normas de contabilidad aplicadas a todos los informes financieros, sean coherentes con las normas internacionales y que las variaciones entre ambas, se divulguen y se proporcione una

---

<sup>139</sup> Tomado del Informe con dictamen de la CGR sobre el informe financiero al 31.12.14. Página 557.

<sup>140</sup> Artículo 104 de la Ley No 5386/15, que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014.

<sup>141</sup> Arts. 67 y 68 de Ley 1535 de la Ley de Administración Financiera del Estado y Art. 94 del Decreto 8127 reglamentario de esta ley.

---

explicación en caso de existir diferencias. Así mismo, que las normas que se utilicen para preparar los informes financieros anuales deben describirse en las notas incluidas en los informes.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado de Paraguay señala que la contabilidad, además de lo previsto en la Ley se regirá por la aplicación de los principios de contabilidad generalmente aceptados<sup>142</sup>. Sin embargo, en la Nota 1 a los Estados Financieros sobre “resumen de políticas contables” no se revela las normas o equivalentes de contabilidad a las cuales se ajusta la contabilidad del sector público y en específico del GCP. Tampoco se dispone de revelación sobre diferencias entre las normas contables aplicadas.

En marzo de 2015 se obtuvo un diagnóstico de una consultora independiente sobre el ajuste a las NICSP, la cual en resumen concluyó que *“Desde el punto de vista de la Normativa Internacional existe una brecha muy significativa con respecto a la unificación del SLAF para todas las entidades del Sector Público Paraguayo, dado que las NICSP establecen que Sector Público Empresarial (empresas públicas financieras o no financieras) deberán aplicar NIC / NIIF y el Sector Gobierno General las NICSP”*<sup>143</sup>.

Por otra parte, la CGR en su informe corto incluye una opinión general sobre los Estados Financieros consolidados al 31.12.14, y en dicho dictamen no se refiere a las NICSP, sino a las normas locales.

De acuerdo con lo anterior, las normas de contabilidad que se aplican a todos los informes son coherentes con el marco jurídico del país y se han aplicado a los informes en forma consistente durante los últimos tres años. En la Nota 1 sobre resumen de políticas contables, no se explican tales normas y aunque en algunas secciones del informe financiero se citan las NICSP, la contabilidad todavía no está ajustada a tales normas.

### **3.7 Escrutinio y Auditoría Externos**

A continuación se presentan los resultados para la evaluación de los indicadores ID-30 e ID-31, que en su conjunto valoran la aplicación de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas de las finanzas públicas.

---

<sup>142</sup> Art. 55 de la Ley de Administración Financiera del Estado.

<sup>143</sup> Informe de “Diagnóstico sobre la Implementación de las NICSP en el Paraguay”. Página 10.

## ID-30 Auditoría externa

Este indicador examina las características de la auditoría externa. Para la evaluación se tomaron como periodos críticos en las dimensiones 30.1, 30.2 y 30.3: los últimos tres ejercicios fiscales finalizados (2012, 2013 y 2014)<sup>144</sup>, y para la dimensión 30.4: el momento de la evaluación (abril 2016). La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Contraloría General de la República (CGR) y las Comisiones bicamerales del Congreso Nacional.

El control externo en Paraguay tiene origen constitucional<sup>145</sup>, desde donde se establece que es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y por la ley y goza de autonomía funcional y administrativa. Igualmente, la Ley 276/94 Orgánica de la CGR desarrolla con mayor amplitud la naturaleza, alcance y organización del control externo<sup>146</sup>, y la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado señala que el control externo es realizado mediante las acciones que para tal efecto se ejerzan con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades y organismos del Estado y estará a cargo de la CGR<sup>147</sup>.

ID-30	Auditoría externa (M1)	D+
30.1	Cobertura y normas de auditoría externa	C
30.2	Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	B
30.3	Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	C
30.4	Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior	D

**30.1 Cobertura y normas de auditoría externa.** De acuerdo con las mejores prácticas, durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros - incluidos los ingresos, gastos, activos y pasivos - de todas (más del 90%) del presupuesto de las entidades del Gobierno Central deben haber sido auditados utilizando las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) o estándares nacionales de auditoría consistentes, y las conclusiones de la

<sup>144</sup> Para el momento de la evaluación PEFA aunque el año fiscal 2015 ya está cerrado, la CGR de acuerdo con sus plazos legales todavía no ha emitido su informe con el dictamen correspondiente. Por ello se toma como último año fiscal el 2014.

<sup>145</sup> Art. 281 de la Constitución Nacional del Paraguay.

<sup>146</sup> Ley 276 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República, la cual reglamenta los Arts. 281 y 283 de la Constitución Política.

<sup>147</sup> Art. 63 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.



auditoría externa deben destacar los hallazgos materiales y riesgos sistémicos y de control.

Según el marco legal, la CGR tiene a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de los organismos y entidades del Estado, sujetos a la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado, y se ocupa del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes y se basa, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas.

Como se aprecia en el cuadro siguiente para auditar en promedio, más del 56% del presupuesto ejecutado por el Gobierno Central, en los años 2012, 2013 y 2014, la CGR utilizó normas de auditoría gubernamental locales que están parcialmente en consistencia con las Normas Internacionales. A la fecha no se dispone de un análisis que revele en detalle las diferencias existentes entre las normas locales y las internacionales, aunque la CGR indica en su informe con dictamen del año 2014 que fue elaborado sobre la base de algunas de las ISSAI. La CGR en la actualidad está adelantando un proceso de fortalecimiento para ajustar su práctica a tales normas y armonizar el manual de auditoría gubernamental. Por otra parte en 2015 se practicó una revisión de pares por la CGR del Perú pero a la fecha no se ha publicado el informe sobre sus resultados.

Cuadro 3.25  
**Cobertura efectiva de la CGR en Auditorías Financieras  
porcentajes de entidades auditadas según su Presupuesto**

Referente	2012	2013	2014	Promedio
Cantidad de entidades auditadas/ total de entidades del Gobierno Central y Empresas Públicas	48.2	44.2	42.6	<b>45.0</b>
Presupuesto de las entidades auditadas/ presupuesto total del Gobierno Central y Empresas Públicas	56.2	56.4	57.3	<b>56.7</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos suministrados por la CGR

Por lo anterior, se puede afirmar que durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros de las entidades del Gobierno Central que representan la mayoría de los gastos e ingresos totales (más del 50% del gasto total) se

han auditado utilizando las ISSAI o normas nacionales de auditoría, y en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales.

**30.2 Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo.** Las mejores prácticas requieren que para los últimos tres ejercicios fiscales finalizados se hayan presentado informes de auditoría al Poder Legislativo<sup>148</sup> dentro de los tres meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la oficina responsable de la auditoría externa.

La Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado<sup>149</sup> indica que dentro de los cuatro meses posteriores a la fecha de presentación del informe anual del Poder Ejecutivo, la CGR debe enviar al Congreso Nacional, un informe y dictamen sobre el informe financiero, de conformidad con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA) y la Ley orgánica<sup>150</sup>, que para los fines de control a la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones bajo el ámbito de la CGR, incluidos el examen de sus cuentas, fondos e inventarios, a más tardar al 30 de agosto de cada año, elevará un informe al Congreso Nacional sobre la ejecución y liquidación presupuestaria del año anterior, para su consideración.

En el cuadro siguiente se aprecian las fechas de envío de los informes de la CGR al legislativo:

Cuadro 3.26  
**Fechas de remisión de informe al Congreso Nacional**

Año	fecha de recepción del Informe enviado por el MH	Fecha recibido por el congreso (Cámara de Senadores y de Diputados)	Tiempo transcurrido (meses)
2012	30/04/2013	30/08/2013	4
2013	30/04/2014	29/08/2014	4
2014	30/04/2015	31/08/2015	4
2015	30/04/2016	NA <sup>151</sup>	-

Fuente: Preparación propia con Información suministrada por la CGR

<sup>148</sup> O cualquier otro órgano equivalente.

<sup>149</sup> Art. 69 de la Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

<sup>150</sup> Art. 9 literal c) de la Ley 276.

<sup>151</sup> A la fecha de evaluación no se había terminado la Auditoría al informe del año fiscal 2015

---

Para los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, la CGR de conformidad con el marco legal, presentó al Congreso Nacional el informe y dictamen sobre el informe financiero dentro de los cuatro meses después de recibirlos del Ministerio de Hacienda.

**30.3 Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa.** Se reconoce como buena práctica la existencia de evidencia clara sobre el seguimiento eficaz y oportuno del Poder Ejecutivo o las mismas entidades auditadas a las recomendaciones de la auditoría externa, durante los tres últimos años fiscales finalizados.

En Paraguay, las entidades auditadas, con base en las recomendaciones resultado de las auditorías de la CGR, tienen la obligación de presentarle un plan de mejoramiento que permita subsanar las debilidades o deficiencias detectadas en el examen, en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la recepción del informe final de auditoría. El Plan de Mejoramiento es analizado y evaluado inicialmente, por el equipo auditor, para determinar si las medidas correctivas y los documentos subsanan las observaciones formuladas por la CGR. Posteriormente, durante una siguiente auditoría, se realiza el seguimiento al plan mencionado, con el objeto de verificar si la entidad ha corregido las deficiencias detectadas y asimilado las recomendaciones.

En el informe y dictamen de la CGR sobre el informe financiero 2014, se incluye una sección en la cual se registra el resultado del seguimiento de las acciones contenidas en el informe emitido por la CGR sobre los informes financieros del 2007 al 2014. Si bien no se incluye una estadística de la eficacia en la asimilación, se aprecia que prevalece una mayoría de observaciones sobre acciones “*en proceso*” o “*sin atender*” desde 2007. Merece la pena destacar parte de la conclusión de la CGR en su informe:

*“En los trabajos de auditoría realizados para la elaboración del presente trabajo, este Organismo Superior de Control pudo detectar un sinnúmero de irregularidades en las instituciones públicas auditadas que, en muchos casos, vienen siendo repetidas desde hace varios ejercicios fiscales las que, a pesar de haber sido puntualmente observadas por la Contraloría General de la República – también en reiteradas ocasiones – no fueron adoptadas las medidas pertinentes para subsanarlas. Sin embargo, en otros casos destacables, existieron Instituciones del Estado que, tomando con la debida seriedad y encomiable patriotismo las recomendaciones de este Órgano de Control, rápidamente, procedieron a adoptar acciones de mejoramiento, o directamente tomaron las medidas pertinentes para rectificar sus procesos y encuadrarlos a las recomendaciones de la Contraloría<sup>152</sup>.”*

Por lo anterior, se puede afirmar que durante los últimos tres ejercicios terminados, el Poder Ejecutivo o las mismas entidades auditadas han dado una respuesta formal a las recomendaciones de la auditoría externa, pero existe incertidumbre sobre la eficacia en

---

<sup>152</sup> Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, página 557.

---

la asimilación de tales recomendaciones.

- 30.4 **Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).** Es una buena práctica que la EFS funcione con independencia del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los procedimientos para designar o destituir a su máxima autoridad, la planificación de los procesos de auditoría, los mecanismos para publicar los informes y la aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad. Esta independencia debe estar garantizada en el marco de la ley. La EFS debe tener acceso irrestricto y oportuno a los registros, documentos e información requeridos para el desarrollo de las auditorías externas.

Como se reporta en la introducción a este indicador, la CGR desde la Constitución Nacional y su Ley orgánica, goza de autonomía funcional y administrativa y es dirigida por un Contralor y un Subcontralor, cada uno de ellos designado por la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, por mayoría absoluta, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores con idéntica mayoría. La duración en sus funciones es de cinco años, los cuales no son coincidentes con los del mandato presidencial. Pueden ser confirmados en el cargo sólo por un periodo más, con sujeción a los mismos trámites. Durante tal lapso gozan de inamovilidad, no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones.

En el anterior sentido, la CGR decide sin interferencias la naturaleza y alcance de su trabajo auditor, así como los informes que ha de emitir. Sin embargo, existen limitaciones con respecto a los recursos de los cuales dispone para ejercer el control externo. La CGR debe presentar su anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda (MH), uno de sus sujetos de control externo, y este puede incorporar modificaciones en la propuesta que remite al Congreso Nacional, para fines de aprobación y promulgación de la Ley de presupuesto de cada año.

Por otra parte, el plan financiero anual de la CGR y su plan de caja, mes a mes debe someterse a solicitud de disponibilidad ante el MH. Dicho plan puede ser limitado por el MH por lo cual muchas veces no es suficiente y no se encuentra habilitado para cubrir todas las necesidades de la CGR.

De conformidad con lo explicado en los párrafos precedentes, se concluye que la CGR no tiene autonomía presupuestaria y el desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

## ID-31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Este indicador se centra en el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno Central, incluidas las unidades institucionales, en la medida en que: a) por ley deban presentar informes de auditoría al Poder Legislativo, o b) la unidad matriz o superior deba contestar preguntas y tomar medidas en su nombre. Para la evaluación se tomaron como periodos críticos en todas las dimensiones los últimos tres ejercicios fiscales finalizados (2012, 2013 y 2014)<sup>153</sup>. La información utilizada para la preparación de este indicador fue suministrada principalmente por la Contraloría General de la República (CGR) y la Comisión bicameral liderada por la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

El marco legal sobre el escrutinio del Congreso Nacional sobre el informe financiero anual está previsto en la Constitución Nacional<sup>154</sup>, en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado y en la Ley 276/94 Orgánica de la CGR.

Está previsto que el Congreso Nacional mediante las comisiones bicamerales, pueden aprobar o rechazar los informes financieros anuales de que trata la Constitución Nacional y la Ley 1535/99, que le presenta el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en el marco legal no están previstas acciones subsecuentes consecuencia de un rechazo de tales informes por el Poder Legislativo.

ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría (M2)	D
31.1	Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D
31.2	Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D*
31.3	Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	D
31.4	Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D

**31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría.** Es una buena práctica que el Poder Legislativo termine el examen de los informes de auditoría sobre los informes financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a su recibo.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 1535/99 en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 282 de la Constitución Nacional, las Cámaras de Senadores y de Diputados

<sup>153</sup> No se toma 2015 puesto que la CGR no ha terminado su examen para enviar el informe con dictamen al Congreso Nacional.

<sup>154</sup> Constitución Política, artículos 202, numeral 20) y 282, el artículo 9 incisos d) y k) de la Ley Orgánica y funcional de la CGR No. 276/94 y la Ley 2515 del 24 de noviembre de 2004, que modifica el artículo 70 de la Ley de Administración Financiera del Estado.

conformarán una Comisión bicameral integrada con cinco senadores y cinco diputados. La Comisión bicameral así constituida, tendrá un plazo máximo e improrrogable de cuarenta y cinco días para pronunciarse sobre el informe presentado por el Presidente de la República conforme a la presente Ley, a cuyo efecto podrá solicitar todos los informes adicionales que requiera, tanto a los organismos y entidades del Estado, como a la CGR. Cada Cámara del Congreso Nacional tendrá un plazo de treinta días para aprobar o rechazar el informe del Presidente de la República. Si las Cámaras disintieran, se regirá a lo dispuesto por el Artículo 206 de la Constitución Nacional, pero los plazos serán de quince días por Cámara.

Como se aprecia en el párrafo anterior, existe un plazo para pronunciarse sobre el informe financiero que presenta el Poder Ejecutivo, pero no un plazo para pronunciarse sobre el informe de la CGR. Basados en que el Congreso Nacional se pronuncia formalmente sobre el informe financiero enviado por el MH, y regularmente solo lo hace después de recibir el informe y dictamen de la CGR sobre dicho informe financiero, se prepara el cuadro siguiente, donde se aprecia el tiempo que el Congreso Nacional toma para efectuar el escrutinio del informe de la CGR, lo cual se considera coincidente con el momento en que se pronuncia sobre el informe financiero del MH. Para esta dimensión se toma como fecha de pronunciamiento, la que corresponde a la última resolución disponible, cuando se presentó diferencia entre las dos Cámaras.

Cuadro 3.26  
**Fechas del escrutinio de los  
Informes Anuales de Auditoría por el Poder Legislativo**

Año	Fecha entrega CGR	Fecha Acta Cámara de Senadores	No. Resolución Cámara de Senadores	Fecha Acta Cámara de Diputados	No. Resolución Cámara de Diputados	Tiempo escrutinio (meses)	Decisión
2012	30.08.13	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos <sup>155</sup>
2013	29.08.14	11.12.14	570	05.03.15	1219	7	Aprobación
2014	31.08.15	17.12.15	1.031	29.12.15	1871	4	Rechazo

Fuente: Preparado por el evaluador con base en las actas de las comisiones bicamerales

Sobre el año 2012 el legislativo no suministró la información por lo cual no se puede establecer la duración promedio del escrutinio y la puntuación resulta menor que C.

**31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías.** De conformidad con las mejores prácticas, periódicamente se deben llevar a cabo audiencias para la revisión

<sup>155</sup> Para el año 2012 la Comisión bicameral liderada por la Cámara de Diputados no envió los datos correspondientes que se le solicitaron.

---

exhaustiva de los principales hallazgos de los informes de auditoría con los funcionarios responsables de todas las entidades auditadas que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o en cuyo respecto los auditores se han abstenido de opinar.

No existe una práctica sistémica de audiencias para tratar con las autoridades cuyos informes financieros fueron objetados por la CGR o a iniciativa de las mismas Comisiones como resultado de sus análisis de los informes financieros. Se realizan audiencias y obtienen explicaciones y ampliaciones de información de parte del MH y de otras autoridades. Sin embargo, no se suministró evidencia sobre tales audiencias efectuadas para esta evaluación y (en las páginas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional - “Datos Abiertos Legislativos” no fue posible ver las actas de audiencias.

Por lo anterior, se concluye que no se dispone de evidencia suficiente al momento de la evaluación para confirmar el grado de intensidad de las audiencias que realiza el Congreso Nacional a través de su Comisión Bicameral.

- 31.3 **Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría.** Es reconocido como una buena práctica, que el Poder Legislativo formule recomendaciones sobre las medidas que debe aplicar el Poder Ejecutivo y realice seguimiento sistemático de su aplicación.

No es una práctica de las Comisiones emitir recomendaciones al Poder Ejecutivo y por consiguiente no hay lugar a seguimiento. Esta circunstancia permite concluir que el desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

- 31.4 **Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría.** Las mejores prácticas requieren que todas las audiencias se realicen en público, salvo en circunstancias estrictamente limitadas, como las deliberaciones relacionadas con la seguridad nacional o cuestiones confidenciales similares. Los informes del comité responsable se deben debatir ante el pleno del Poder Legislativo y publicar en el sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público.

Las audiencias que se realizan se hacen en público, salvo las deliberaciones relacionadas con la seguridad nacional o cuestiones confidenciales similares. Los informes del comité responsable se distribuyen al pleno del Congreso Nacional y se publican en un sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público. Sin embargo, en las páginas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional - “Datos Abiertos Legislativos” no fue posible ver las actas las resoluciones de aprobación o rechazo de los informes financieros.

---

## 4 Análisis de los Sistemas GFP

---

En esta sección se presenta el análisis de las debilidades y fortalezas identificadas en la evaluación de los indicadores y su impacto sobre los objetivos del sistema GFP. Adicionalmente, se presenta un análisis del desempeño del sistema de control interno en el sector público de Paraguay.

### 4.1 Evaluación Integral de los Indicadores de Desempeño

A continuación se presenta el análisis de los resultados de la evaluación PEFA Paraguay 2016, tomando como base los siete pilares en los que se organizan los indicadores del marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas pública, aprobado en febrero de 2016. Se prestará especial atención a la identificación de las principales fortalezas y debilidades que afectan el logro de los resultados fiscales y presupuestarios esperados.

#### Confiabilidad del presupuesto (ID-1 a ID-3)

La confiabilidad del presupuesto se presenta como un desafío importante para el sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay. Los ingresos y gastos aprobados en el PGN por el Congreso Nacional, que - en principio - reflejan las prioridades de política del Gobierno y la asignación de recursos para asegurar la provisión de un conjunto específico de bienes y servicios a la población, no se ejecutan de acuerdo a lo programado. Es más, las desviaciones entre lo aprobado y lo efectivamente ejecutado, tanto para los ingresos como los gastos agregados, supera el límite máximo establecido por la buena práctica internacional para los años definidos como el periodo de análisis, 2013 a 2015.

Es también importante resaltar que las prioridades relativas que se reflejan en el presupuesto aprobado, ya sea a nivel de la clasificación institucional, funcional o económica (por objeto del gasto), no se respetan durante la fase de ejecución del PGN. La varianza total de las desviaciones entre lo programado en las distintas categorías que conforman cada una de las clasificaciones del gasto y lo efectivamente ejecutado es muy elevada en todos los casos, aspecto que atenta contra la credibilidad del presupuesto. El resultado es el mismo para la varianza entre las proyecciones establecidas en el PGN para las diferentes categorías de los ingresos y lo efectivamente recaudado.

En buena parte, esto se explica por las modificaciones que sufre el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional durante la etapa de escrutinio legislativo previa a su aprobación formal. Estas modificaciones tienden a elevar las proyecciones de ingreso a fin de acomodar mayores apropiaciones de gasto para algunas



---

entidades públicas o partidas específicas dentro del presupuesto. Esto último afectan las proyecciones fiscales de forma importante, aspecto que obliga al MH, durante el ejercicio fiscal, a recortar estos créditos presupuestales a márgenes que están mejor alineados con las disponibilidades futuras de recursos, a través de la aprobación de un Plan Financiero anual.

En todo caso, estas prácticas presupuestarias - cualquiera sea su explicación o justificación - tienden a reducir no solo la confiabilidad del presupuesto como mecanismo de asignación de recursos entre diferentes prioridades, sino también la transparencia y la posibilidad de hacer una efectiva rendición de cuentas al final de la gestión fiscal correspondiente.

### **Transparencia de las finanzas públicas (ID-4 a ID-9)**

El sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay tiene un buen desempeño general en materia de transparencia fiscal. La clasificación del presupuesto, a pesar de no seguir estrictamente los estándares definidos en los manuales internacionales sobre estadísticas fiscales, produce información completa y coherente para la formulación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto que es consistente con estas normas. Asimismo, la documentación que entrega el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional para la revisión del proyecto de presupuesto es amplia y cumple con los requerimientos de las buenas prácticas internacionales. Por otro lado, en la medida que todos los ingresos y gastos de las entidades del Gobierno Central se incorporan en el PGN, no existen operaciones no reportadas en informes fiscales *ex post*.

La transparencia de las finanzas públicas expresa debilidades en dos indicadores importantes: i) el acceso público a la información fiscal clave y ii) las relaciones fiscales con los gobiernos subnacionales. En el primer caso, a pesar de la vigencia de la Ley 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental y los altos niveles de cumplimiento que se observan, el MH no hace públicos los informes de ejecución presupuestaria que se producen durante y al cierre del ejercicio fiscal con el análisis detallado que se utiliza para informar la toma de decisiones. Esta es una importante debilidad que afecta el desempeño global del indicador, así como la eliminación de los registros públicos del proyecto de presupuesto una vez que se aprueba formalmente el PGN.

En el caso de la transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales se observa que existe una importante cantidad de recursos que se asignan horizontalmente a los gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) a través de sistemas, reglas y fórmulas que están claramente definidas en la legislación vigente. Sin embargo, los recursos que asigna el Tesoro Nacional a los Gobiernos Departamentales para financiar su gasto corriente o de operación - como a cualquier otra entidad que es parte del PGN - no responde a estas reglas y, en virtud que esto representa más del 25% del total de recursos de transferencia a los gobiernos subnacionales, reduce el desempeño global del indicador. Tampoco favorece este desempeño, el hecho de que las estimaciones de los recursos de transferencia se entreguen a

---

los Gobiernos Departamentales y Municipalidades una vez que sus presupuestos ya están aprobados y en ejecución.

El indicador sobre la información de desempeño en la prestación de servicios merece una consideración especial. El sistema de gestión de las finanzas públicas de Paraguay ha incorporado desde 2011 la presupuestación por resultados como instrumento para mejorar la calidad del gasto en el país. Este proceso se va implementando - como es aconsejable - de forma gradual y consolidando cada paso antes de tomar el siguiente. Este esfuerzo es importante y está internacionalmente reconocido, aspecto que se refleja en el positivo desempeño global del indicador el mismo que está sustentado en los reportes de resultados de desempeño que generan las entidades participantes y las evaluaciones a que se someten los programas presupuestarios para mejorar su eficiencia y efectividad.

Sin embargo, el avance realizado no se refleja todavía plenamente en el indicador y especialmente en los resultados de la dimensión sobre la programación del desempeño, puesto que los indicadores existentes no abarcan aún la totalidad de los programas y estos compromisos no se publican en la documentación que acompaña el proyecto de presupuesto en su presentación al Congreso Nacional. Este es el caso también de la dimensión sobre recursos asignados a las unidades de prestación de servicios de primera línea, principalmente escuelas y centros de salud, que no tienen todavía reportes públicos regulares sobre aquellos recursos efectivamente recibidos y desagradados por fuente de financiamiento. En todo caso, se aprecia un progreso evidente que incidirá en los niveles de desempeño del indicador a futuro.

### **Gestión de Activos y Pasivos (ID-10 a ID-13)**

La gestión de la inversión pública es una tarea gubernamental de reciente aplicación en el país y la valoración de su desempeño está vinculada a este dato, aunque existen ya avances importantes en materia de evaluación, selección y seguimiento de proyectos.

La gestión de los activos en Paraguay presenta inconsistencias frente a las mejores prácticas. Todavía no se publica un informe anual integrado sobre el desempeño de los Activos financieros. Así mismo, no se dispone de un registro integrado y conciliado de los ANF y no todas las entidades del Gobierno Central disponen de información sobre inventarios físicos actualizados y conciliados con los registros individuales de tales activos, ni se publica un informe sobre su uso y antigüedad. La CGR en su dictamen del año fiscal 2014 ha incluido, objeciones materiales a las cuentas de “bienes de uso” de algunas de las entidades que más ejecutan presupuesto como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Educación y Cultura, entre otros. Tales objeciones, entre otras, motivaron opiniones con salvedades y adversas a los EEFF individuales de tales

---

entidades y una opinión general con salvedades al informe financiero presentado por el MH por el año fiscal 2014.

También se destaca el hecho de que a la fecha de la evaluación, no se dispone de un informe comprensivo del riesgo fiscal que permita analizar, de qué forma las operaciones de las empresas y corporaciones públicas y los gobiernos subnacionales, así como las contingencias explícitas pueden afectar la estabilidad fiscal del Gobierno Central y por consiguiente los activos públicos.

La gestión de la deuda pública, en particular el registro, seguimiento y reporte de la deuda interna y externa, es completa, de buena calidad y adecuada, conforme a las buenas prácticas internacionales. Los sistemas para la emisión y contratación de deuda responden a procedimientos y políticas definidas y criterios transparentes, incluida la gestión de todos los contratos por parte de una única entidad y la aprobación final del Congreso Nacional. La principal debilidad de la gestión de los pasivos públicos radica en la falta de publicación de la estrategia de gestión de la deuda de mediano plazo, condición para que los análisis y previsiones realizadas que orientan la toma de decisiones al interior del MH, sean compartidos y analizados por actores interesados a objeto de lograr mayor transparencia y ejercer control sobre las acciones del Gobierno.

### **Estrategia Fiscal y Presupuestación basada en Políticas (ID-14 a ID-18)**

El Paraguay cuenta con una buena capacidad para formular previsiones macroeconómicas y fiscales que contribuyen a la previsibilidad de las asignaciones presupuestales y al cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Su preparación está a cargo de la Dirección de Política Macro Fiscal del Ministerio de Hacienda (MH), sin que al momento exista una verificación por parte de una entidad distinta al MH que analice las proyecciones y supuestos a fin de otorgarle mayor solidez a las previsiones. La información de la metodología, escenarios, supuestos y explicaciones es transparente y clara, y formalmente se incorporan en los informes de finanzas públicas que cada año se entregan al Congreso Nacional junto con el proyecto de presupuesto.

En relación con la estrategia fiscal, el Paraguay no dispone de un documento en el cual se definan con claridad objetivos fiscales cuantitativos y plazos de cumplimiento, en su lugar se tiene un referente importante en la Ley de Responsabilidad Fiscal, norma que aunque en principio fija reglas de aplicación solo para la fase de la elaboración y aprobación del presupuesto, está siendo asumida por el gobierno como base para definir algunos elementos de la práctica internacional de una estrategia, como son las metas fiscales para los próximos tres años. Un aspecto aún por cumplir también que exige la práctica internacional tiene relación con la rendición de cuentas ante el Congreso Nacional sobre el cumplimiento de la estrategia, pues en el momento no se realiza y se espera, aunque solo para el resultado de las

---

metas fiscales, que por primera vez se presente un informe en el año 2016 como parte de un nuevo ejercicio presupuestario.

Con respecto a la formulación de los gastos de mediano plazo, se evidenciaron importantes debilidades, pues no existe un vínculo claro entre los techos plurianuales y los techos anuales, ni tampoco entre la planeación estratégica y las estimaciones del gasto de mediano plazo. En lo atinente a la planeación, se carece de una metodología unificada para la formulación de los planes estratégicos y en los existentes no se evidencian estimaciones sobre los costos de los objetivos trazados, ni de los compromisos actuales o una estimación de los posibles déficits de financiamiento. En lo que corresponden a las estimaciones de los presupuestos plurianuales, no se presenta un proceso de negociación o conciliación descendente y ascendente con las entidades y no se presentan explicaciones de los cambios ocurridos en los documentos presupuestarios que puedan indicar que la presupuestación de mediano plazo está actuando como un proceso dinámico.

Para la programación del presupuesto anual se dispone de un calendario claro que se cumple con ciertos retrasos de menor importancia. El MH emite cada año una circular que contiene los lineamientos para la programación del presupuesto, sin embargo, se presenta un deterioro en un aspecto del indicador, pues en la actualidad no se expide una comunicación para informar a las entidades los techos de gastos asignados, siendo estos conocidos al momento de habilitar el acceso al sistema SIPP para efectos de ingresar los datos de la programación detallada. Contribuye a la debilidad mencionada, el que los techos se fijan desde el Ministerio de Hacienda sin que exista una aprobación previa por parte del Consejo de Ministros.

Finalmente respecto al examen que realiza el Congreso Nacional sobre el proyecto de presupuesto entregado oportunamente por el Gobierno, se observan fortalezas respecto de la organización interna, asistencia técnica, mecanismos de negociación y de consulta, así como sobre el alcance del estudio pues este abarca análisis de las estimaciones de los ingresos y de los gastos, la política fiscal, las previsiones fiscales, aunque no cubre las prioridades del gasto para el mediano plazo, ya que el gobierno no suministra este tipo de información. Para el caso de las reglas de las modificaciones por el contrario existe una debilidad que se origina en la facultad concedida al ejecutivo para ampliar en el año 2015 el presupuesto por medio de decreto, y también en una práctica que no corresponde al estándar internacional fijado en la metodología, como es la de promulgación y publicación de las leyes de presupuesto luego de iniciado la ejecución del presupuesto.

### **Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria (ID-19 a ID-26)**

La administración de la mayor parte de los ingresos públicos en Paraguay se encuentra bajo la responsabilidad de la SET y DNA, entidades que en general cumplen con los estándares internacionales en cuanto a la aplicación de un enfoque integral, estructurado y sistemático de evaluación de los riesgos de incumplimiento en las obligaciones tributarias; y al uso de

---

diferentes medios y herramientas para brindar a los contribuyentes acceso fácil a información exhaustiva y actualizada sobre sus principales obligaciones y sobre los derechos que los asisten, incluida información sobre los procesos y los procedimientos para presentar las reclamaciones ante la administración tributaria. No obstante, se destaca una debilidad importante en el monto alcanzado y la composición de las deudas por los diferentes tributos, el cual asciende a 980.186 millones de guaraníes que representa el 5% del total de los ingresos tributarios, y un peso del 78% de las deudas de más de 12 meses de antigüedad, es decir, deudas que por su madurez tienen una menor probabilidad de recuperación.

Otro aspecto a tener en cuenta tienen relación con los procedimientos de registro, conciliación de las cuentas de los ingresos tributarios, pues aunque la información recibida de los ingresos y la periodicidad de las transferencias a las cuentas del tesoro cumplen en general con las buenas prácticas, las conciliaciones que se realizan entre la SET, DNA y la Tesorería, se limitan al control de las transferencias de los ingresos recaudados y los valores ingresados en las cuentas de la Tesorería, y no incluyen los atrasos ya sea por valores dejados de pagar en las declaraciones o los generados por los actos oficiales, ni tampoco los valores que son cobrados o podrían ser recaudados por efecto de la gestión de cobro.

El sistema de contratación y compras estatales es una fortaleza del sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay, cumple con las prácticas internacionales al disponer de una entidad independiente para atender las reclamaciones en materia de adquisiciones que se ajusta a la mayor parte de los estándares internacionales, de un sistema de información en donde se publican los registros de contratos adjudicados información detallada y confiable y para la totalidad de los procesos de adquisiciones que adelantan o son programados por las instituciones del Estado, y al contar con modalidades de contratación que en su mayor parte se basan en concursos abiertos que se publican.

La nómina se sustenta en registros actualizados y conciliados mensualmente, por lo que no se observan retrasos importantes en los pagos. Se destaca que la contratación y la promoción de personal se publican en el portal de cada entidad y la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina está restringida, manteniendo una razonable integridad de los datos. Sin perjuicio de lo anterior, la confiabilidad del proceso integral de la nómina no está respaldado por informes de auditoría de la CGR o de las AII, debido a que estas únicamente realizan auditorías parciales y hasta la fecha no se conoce un informe de auditoría que confirme la seguridad del SINARH.

En general se considera que existen controles apropiados en el proceso de ejecución presupuestal, los cuales no permiten un desbordamiento de los montos comprometidos y las disponibilidades autorizadas. De igual manera, existen controles para los procesos de pago respaldados por rendiciones de cuenta que son vigilados con detenimiento por parte de la CGR.

---

Sin perjuicio de lo anterior, en el sector público de Paraguay se dispone del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP), el cual es parcialmente consistente con las buenas prácticas internacionales, debido a que en dicho modelo se confunden las prácticas en general de administración con las de control interno propiamente dichas, lo cual puede dificultar la identificación de los componentes y principios, y por consiguiente, la implantación y posterior evaluación del sistema de control interno. Para el año 2014, la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y la Contraloría General de la República (CGR), reportan en sus informes que el grado de implantación de dicho modelo, en la mayor parte del Sector Público es deficiente e inadecuado. La CGR en su caso, reporta que controles internos contables, diferentes a los tratados en el indicador ID-25, presentan excepciones materiales en su efectividad, los cuales inciden en las objeciones reportadas en su dictamen con salvedades, sobre la confiabilidad del informe financiero del año 2014.

La supervisión del control interno es llevada a cabo principalmente por las AII las cuales se ajustan parcialmente al marco internacional para la práctica de auditoría interna, pues entre otros, tienen pendiente el desarrollo de un sistema de calidad sobre su práctica y la emisión de informes de aseguramiento sobre la efectividad del control interno. Así mismo, sus informes con recomendaciones a la administración todavía no son asimilados con la oportunidad debida.

### **Contabilidad y presentación de Informes (ID-27 a ID-29)**

En general el acceso a los registros financieros y la introducción de cambios en ellos, están restringidos y reportados, y se genera un historial de verificación de cambios. Aunque las cuentas bancarias se ajustan a una disciplina de conciliación, no sucede lo mismo con cuentas de orden y anticipos que se concilian parcialmente, lo cual puede ser una de las causas para que la CGR objete la razonabilidad especialmente de cuantías relacionadas con anticipos.

El informe financiero anual que presenta el Ministerio de Hacienda, incluye tanto la ejecución presupuestal como los Estados Financieros consolidados. Estos informes son comparables entre sí y se preparan con base en normas contables locales parcialmente ajustadas a las NICSP y se someten al escrutinio de la CGR dentro de los cinco meses posteriores al cierre anual. Sobre estos estados Financieros en 2014, la CGR emitió salvedades sobre su integridad por sobre y sub-estimaciones materiales identificadas.

En los informes comprensivos sobre ejecución presupuestaria se presentan debilidades importantes, pues los gastos e ingresos se presentan a un nivel mayor de agregación que el del presupuesto aprobado, no se incluyen los gastos con cargo a las transferencias corrientes y de capital al sector público, los informes solo contienen información cuantitativa y no análisis sobre los resultados de la ejecución, la información presenta en ocasiones inconsistencias que no es advertida y las estadísticas no comprenden la etapa del

---

compromiso, solo reflejan las etapas de obligado (devengado) y pago. Tampoco la información se presenta para las clasificaciones de objeto de gasto y para la clasificación económica.

### **Escrutinio y Auditoría Externos (ID-30 a ID-31)**

La CGR envía oportunamente sus informes para el escrutinio del Poder Legislativo y su práctica profesional está parcialmente ajustada a las normas internacionales. Su cobertura anual alcanza a la mayoría del presupuesto ejecutado por las entidades del sector público. Aunque las entidades preparan planes de mejoramiento, no se dispone de información estadística que permita medir el grado de asimilación de dichas recomendaciones por parte del Poder Ejecutivo. Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que subsisten aspectos recurrentes sin superar en los dictámenes de la CGR. Se destaca que esta entidad no es independiente en materia financiera, ya que su propuesta de presupuesto, así como la priorización de sus disponibilidades están sujetas a decisiones del MH.

Por su parte, el Poder Legislativo, examina los informes de la CGR dentro de los siete meses posteriores a recibirlos de la CGR y no fue posible establecer en el portal del Congreso Nacional o por otros medios, la intensidad de las audiencias con las autoridades de aquellas entidades a las cuales la CGR objetó su información financiera. El Congreso Nacional decidió no aprobar el informe financiero del año fiscal 2014, pero esta decisión no tiene consecuencias. Igualmente, no emite recomendaciones ni hace seguimiento sobre la superación de las razones para no aprobar tal informe. Por lo anterior, es incierta la efectividad que puede tener este escrutinio.

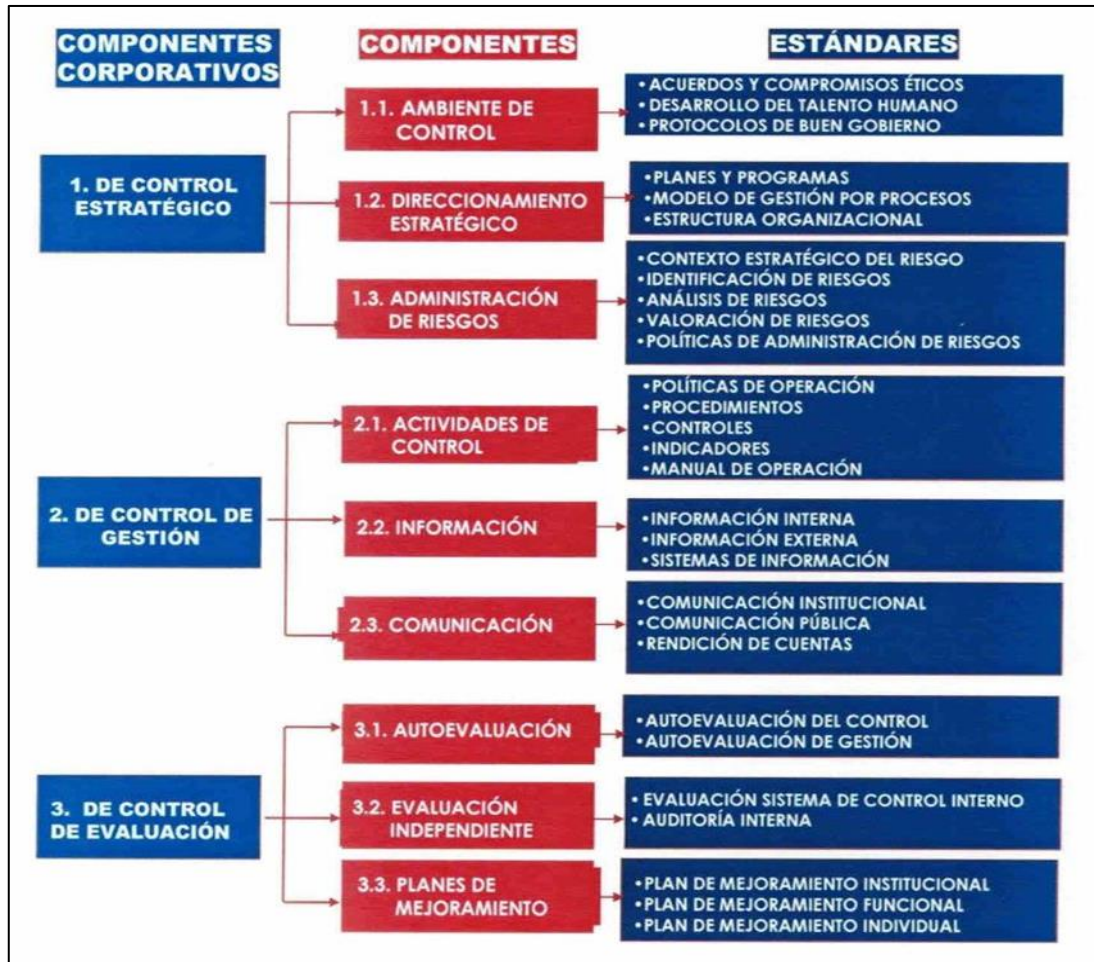
## **4.2 Eficacia del Marco de Control Interno**

Como se indicó en la sección 2.1, el marco técnico del control interno está soportado en el Modelo Estándar de Control Interno (MECIP), el cual, de acuerdo con la información registrada en su portal, se fundamenta en el documento del Comité de Organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) y la Guía de Control Interno de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), las cuales representan la mejor práctica internacional.

El análisis comparativo del MECIP, esquematizado en los cuadros siguientes, revela que tanto la definición de control interno como los cinco componentes y los principios o estándares (como se denominan en el MECIP) son parcialmente consistentes con las mejores prácticas. El MECIP no ha sido ajustado para incorporar los principios del control interno del documento COSO 2013. A continuación se ilustra la estructura del MECIP:

Cuadro 4.2

## Estructura del MECIP



Según el MECIP el control interno incluye los siguientes objetivos:

1. Objetivos de Control de Cumplimiento
2. Objetivos de Control Estratégico
3. Objetivos de Control de Gestión
4. Objetivos de Control de la Información y la Comunicación
5. Objetivos de Control a la Evaluación y la Mejora Continua

Esta lista de objetivos que está explicada en la resolución 425 de la CGR, no es coincidente con las tres categorías de objetivos previstos en el documento COSO, define cinco categorías de objetivos pero por ejemplo, no es claro en cuál categoría se puede ubicar la calidad de la información financiera y parece que se mezcla el diseño en sí, de sistemas de administración con los propósitos del control interno.



Adicionalmente, como órgano de control interno dependiente de la Presidencia de la República se dispone de la AGPE<sup>156</sup>. Esta agencia realiza auditorías de los organismos y entidades dependientes de dicho poder del Estado y tiene a su cargo reglamentar y supervisar el funcionamiento de las AII. El control se realiza a posteriori, de conformidad con la reglamentación pertinente y las NAGA. La AGPE también asesora el proceso de implantación del MECIP y prepara un informe anual consolidado sobre el grado de madurez en la implantación, basada en informes que preparan las AII.

Cuadro 4.3  
**Comparación componentes del control interno  
MECIP y COSO/INTOSAI**

Componentes COSO/INTOSAI	Componentes MECIP	Observaciones
1. Ambiente de Control	1. Ambiente de Control	Básicamente consistente
	2. Direccionamiento estratégico	Direccionamiento estratégico no está planteado como tal en el Modelo COSO/INTOSAI
2. Evaluación de Riesgos	3. Administración de Riesgos	Básicamente consistente
3. Actividades de Control	4. Actividades de Control	Básicamente consistente
4. Información y Comunicación	5. Comunicación	Básicamente consistente, en MECIP se separa comunicación de información
	6. Información	En el Modelo COSO/INTOSAI no se muestra como un componente separado, se consideran mutuamente complementarios
5. Monitoreo		En MECIP no se muestra como un componente
	7. Autoevaluación	En MECIP se incluyen como componentes, ámbitos que corresponden a Principios.
	8. Evaluación Independiente	
	9. Planes de mejoramiento	

Fuente: Preparado por el evaluador con base en el marco conceptual del MECIP

Como se aprecia del cuadro anterior, el MECIP es parcialmente consistente con los componentes y principios previstos en el documento COSO actualizado en 2013. En general se observan las siguientes diferencias generales entre los dos modelos:

<sup>156</sup> Art. 62, Ley 1535 de Administración Financiera del Estado.

1. El Modelo COSO/INTOSAI no incluye componentes corporativos. El Modelo MECIP crea tres componentes corporativos.
2. El Modelo COSO/INTOSAI solamente define cinco componentes. El Modelo MECIP crea o adapta y desagrega nueve componentes.
3. El Modelo COSO/INTOSAI define 17 principios. El Modelo MECIP crea o adapta y desagrega 29 denominados estándares que podrían considerarse en parte, equivalentes a los principios.

Cuadro 4.4  
**Principios o Elementos<sup>157</sup> del Control Interno  
 MECIP y COSO/INTOSAI**

Principios COSO/INTOSAI	Estándares MECIP	Observaciones
1. La organización demuestra un compromiso para la integridad y los valores éticos	Acuerdos y Compromisos Éticos	Básicamente Consistente
2. La Junta Directiva o equivalente demuestra independencia de la administración y ejerce supervisión del desarrollo y desempeño del control interno.		No está desarrollado específicamente en el MECIP
	Desarrollo de talento humano	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI, forma parte del componente ambiente de control.
3. La administración establece con la supervisión de la Junta Directiva o equivalente, la estructura, línea de reporte y autoridad apropiada y responsabilidades por el logro de los objetivos	Estructura organizacional	Básicamente Consistente
	Protocolos de buen gobierno	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI

<sup>157</sup> En el MECIP asimilan estándares a principios.

4. La organización demuestra un compromiso para atraer, desarrollar y retener individuos competentes en consistencia o alineados con los objetivos.		En el MECIP aunque no es explícito parte de este principio se trata en desarrollo del talento humano, pero es un poco difuso.
	Planes y programas	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI
5. La organización requiere que sus empleados rindan cuenta por sus responsabilidades de control interno en la consecución de los objetivos.		La exigencia de rendición de cuentas por el control interno no está explícita en el MECIP
	Modelo de gestión por procesos	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI
6. La organización desarrolla los objetivos con suficiente claridad de tal forma que sea posible identificar y evaluar los riesgos relativos a tales objetivos.		No se trata de manera puntual en MECIP. De manera general se incluyen objetivos en el contexto estratégico de riesgos, pero no explica las implicaciones o por qué es que se debe partir de los objetivos para evaluar los riesgos.
	Contexto estratégico del riesgo	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI
7. La organización identifica los riesgos para lograr sus objetivos a largo de la entidad y los analiza para disponer de una base para determinar cómo deben ser gestionados.	Identificación de Riesgo Análisis de Riesgos	Básicamente consistentes, se tratan separadamente en MECIP
8. Al evaluar los riesgos la organización considera fraudes potenciales		No se trata de manera puntual en MECIP
9. La organización identifica y evalúa cambios que podrían impactar significativamente el sistema de control interno.		No se trata de manera puntual en MECIP
	Valoración de riesgos	La valoración de riesgos está contemplada en COSO/INTOSAI en el principio de identificación y análisis de riesgo y sus alcances presentan variaciones con relación a lo planteado en el MECIP.
	Políticas de administración de riesgos	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI

10. La organización selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de riesgos para el logro de los objetivos en niveles aceptables		Selección y desarrollo de actividades de control no se tratan como un solo principio en MECIP, están separadas en Políticas de operación, Procedimientos, Controles e Indicadores
	Políticas de operación	El sentido de actividades de control, en COSO/INTOSAI no son los procedimientos, políticas de operación, manuales e indicadores como tal, allí se plantean como acciones para mitigar riesgos que pueden estar inmersas en los procesos o separadamente de los mismos.
	Procedimientos	
	Controles	
	Indicadores	
	Manual de operación	
11. La organización selecciona y desarrolla actividades generales de control sobre la tecnología para respaldar el logro de los objetivos	Sistema de información	Parcialmente consistente. En el MECIP no se trata el principio dirigido de manera específica a la tecnología como medio de control, sino que se manejan en general principios de la tecnología de información entre otros.
12. La organización despliega actividades de control a través de políticas que establezcan lo que es esperado y procedimientos que ponen las políticas en acción	Ver principio 11.	En MECIP se refieren directamente a políticas de operación y procedimientos en general, pero la mejor práctica se focaliza a las actividades de control específicas.
13. La organización obtiene o genera y utiliza información relevante de calidad para respaldar el funcionamiento de los controles internos	Información interna	Parcialmente consistente. En el Modelo COSO/INTOSAI, Información interna no se trata como principio, sino como parte de la explicación de la información como medio de control o para respaldar el funcionamiento de los controles internos
	Información externa	
14. La organización internamente comunica información, incluyendo objetivos y responsabilidades por el control interno, necesarias para respaldar el funcionamiento del control interno.	Comunicación institucional	La diferencia entre los dos modelos radica en que el alcance del MECIP va más allá de las comunicaciones sobre el control interno y generaliza el concepto.
15. La organización se comunica con partes externas con respecto a los asuntos que afectan el funcionamiento del control interno	Comunicación pública	

	Rendición de cuentas	No se entiende de manera general en COSO/INTOSAI. En MECIP se desborda el alcance previsto en la mejor práctica que se refiere a rendición de cuentas por el control interno y no a la rendición de cuentas en general.
16. La organización selecciona, desarrolla y lleva a cabo sobre la marcha o separadamente evaluaciones para determinar si los componentes del control interno están presentes y funcionando	Autoevaluación del control	En el contexto de las mejores prácticas se entienden las evaluaciones sobre la marcha, pero no precisamente como auto-evaluaciones
	Autoevaluación de gestión	No se ha desarrollado de manera específica en Modelo COSO/INTOSAI
	Evaluación sistema de control interno	En la mejor práctica es realizada por la administración o separadamente, entre otros por los Auditores Internos, sobre la marcha.
	Auditoría interna	Consistente
17. La organización evalúa y comunica las deficiencias de control interno en forma oportuna a aquellas partes responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo la alta gerencia y la Junta de Directores o equivalentes como sea apropiado.	Plan de mejoramiento institucional	Estas categorías de planes de mejoramiento no están planteadas como tal en el Modelo COSO/INTOSAI. Bajo las mejores prácticas previas a los planes está la comunicación de resultados de las evaluaciones y los niveles que serán informados para tomar acciones remediales e incluso reportar a partes externas.
	Plan de mejoramiento funcional	
	Plan de mejoramiento individual	

Las diferencias mostradas implican apartarse del modelo bajo la mejor práctica basado en una interpretación particular y no generalizada o generalmente aceptada. Se nota una concepción en las que parecen mezclarse las prácticas en general de administración con las de control interno propiamente dichas, lo cual puede dificultar la identificación de los componentes y principios, y por consiguiente, la implantación y posterior evaluación del sistema de control interno.

En cuanto a la eficacia del control interno debe tenerse en cuenta:

1. En Paraguay hasta el momento los enfoques de evaluación efectuadas tanto por la AGPE como por las AII están principalmente dirigidos a establecer el grado de implantación del MECIP. En esa dirección, se presentan informes de madurez, en los cuales se indica el avance de las entidades en el proceso de ajuste a lo previsto en dicho modelo. En el cuadro siguiente se muestra el resultado de las evaluaciones efectuadas por las AII y consolidado por la AGPE en su informe para el Poder Ejecutivo en 2015:

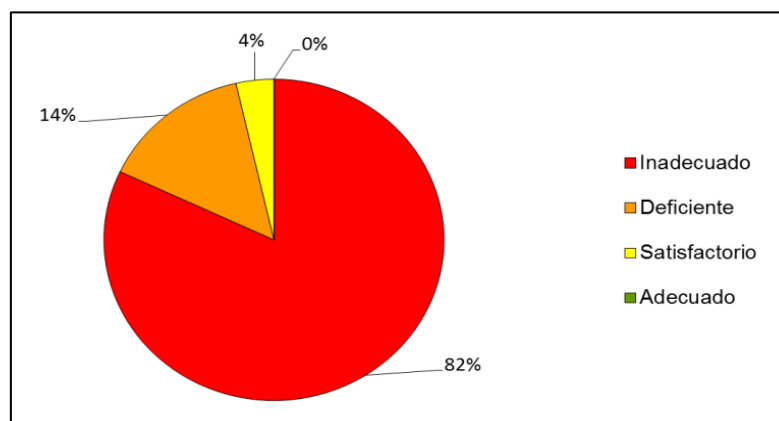
Cuadro 4.5  
**Nivel de madurez MECIP en las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo**



Fuente: Informe al Poder Ejecutivo 2015 AGPE

En el caso de la CGR quien hace sus propias evaluaciones a un alcance más amplio que el Poder Ejecutivo (todo el sector público), de las 111 instituciones evaluadas al 31 de diciembre de 2014, el 82% obtuvo una calificación Inadecuada, el 14% calificación Deficiente, el 4% calificación Satisfactoria, y ninguna Institución obtuvo calificación Adecuada. El cuadro siguiente ilustra los resultados indicados:

Cuadro 4.6  
**Calificación MECIP entidades evaluadas**



Fuente: Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014

---

En el informe de la CGR 2014<sup>158</sup> se incluye la siguiente conclusión:

*“Por tanto, en base a los resultados obtenidos se puede concluir que los Organismos y Entidades del Estado implementaron en forma “insatisfactoria” el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay, esta situación podría deberse principalmente a la ausencia de sanciones a las instituciones que no cumplen con la implementación del Modelo”.*

Igualmente señala que *“conforme a la evaluación del resultado del cuestionario de control interno, desarrollado en base al modelo de estructura conceptual integrada del committee of sponsoring organizations of the treadway commission – coso, los organismos y entidades del estado presentaron un alto nivel de riesgo”.* Y respalda esta conclusión así:

*“Se evidencia la existencia de debilidades en los controles internos efectuados durante el periodo sujeto a Examen. Esto hace que los controles ejercidos no sean suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna. Se evidenció también la poca rigurosidad y la falta de confiabilidad en las informaciones contables - financieras. Del 100% de las entidades valoradas en el sistema de evaluación de riesgos, el 66 % de ellas tiene “Alto Riesgo” de que se produzcan situaciones (errores o irregularidades) que atenten contra los bienes y/o recursos del Estado, así como la exactitud y grado de confiabilidad de sus estados financieros; el 18 % tiene “Riesgo Medio”; y, solo el 16 % tiene “Riesgo Bajo”.*

Con base en las evidencias encontradas y complementadas con las debilidades reportadas en el Anexo 3, se puede afirmar que:

1. En el sector público de Paraguay después de 8 años de aprobación del MECIP, existe retraso importante en la implantación del modelo.
2. No se dispone de un estudio actualizado sobre las razones objetivas de tal atraso.
3. Las evaluaciones actuales se dirigen principalmente al grado de implantación y en casos puntuales a medición de efectividad para aquello que esté evaluado o sea factible evaluar. En estos casos, la CGR especialmente ha indicado en su informe 2014<sup>159</sup>, que existen múltiples hallazgos sobre funcionamiento o efectividad del control interno a lo largo de la gestión pública.
4. El sistema de control interno en el grado de madurez actual, no ofrece una garantía razonable de que las operaciones cumplan los cuatro objetivos de control: i) la ejecución de las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz; ii) el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; iii) el cumplimiento de las leyes y los reglamentos aplicables, y iv) la protección de los recursos frente a las pérdidas, las malversaciones y los daños.

---

<sup>158</sup> Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, pág. 481 y 484.

<sup>159</sup> Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, pág. 558.

- 
5. Debido a que uno de los componentes del MECIP relacionado con la administración de riesgos es el más incipiente en su desarrollo, no se dispone de información en la cual se pueda observar cómo se identifican, registran, evalúan y gestionan los riesgos asociados con el logro de la disciplina fiscal global, la asignación estratégica de recursos y la eficiente prestación de servicios (ver ID 10).
  6. Por otra parte, existe incertidumbre sobre la confiabilidad de la información financiera, lo cual ha sido expuesto y revelado por la CGR y tomado como una base por el Congreso Nacional para rechazar el informe financiero del año fiscal 2014.

### **4.3 Evaluación del Impacto de las Fortalezas y Debilidades de la GFP en Paraguay**

El buen desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) es una condición necesaria para alcanzar los tres objetivos que éste persigue: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos, y iii) la provisión eficiente de servicios públicos a la población. En este acápite se hace un recuento de las fortalezas y debilidades del sistema de gestión de las finanzas públicas en Paraguay identificadas y su impacto sobre el logro de estos objetivos.

En términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas paraguayo no está adecuadamente alineado con las buenas prácticas internacionales sistematizadas por la metodología PEFA. Un recuento de los puntajes alcanzados en la evaluación realizada en el país durante el mes de abril de 2016 muestra que solo 11/31 indicadores (35.5%) tienen calificaciones entre A y B, mientras que 20/31 indicadores (64.5%) están por debajo de C+, resultado que respalda la conclusión. Es decir, un poco menos de dos tercios de los indicadores están definidos como “debilidades” contra algo más de un tercio que se presentan como “fortalezas”. Las oportunidades de mejora son en consecuencia amplias.

Un análisis por pilares muestra también que sólo en los pilares II “transparencia de las finanzas públicas” y V “previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria” cuentan con fortalezas importantes que indican un alineamiento razonable con los estándares internacionales. Los pilares III “gestión de los activos y pasivos” y IV “estrategia fiscal y presupuesto basados en políticas” exhiben alguna fortaleza, pero en general el balance no es positivo. Finalmente, los pilares I “confiabilidad del presupuesto”, VI “contabilidad y presentación de informes” y VII “escrutinio y auditoría externos” presentan debilidades sistémicas y distan en su desempeño de las buenas prácticas internacionales.

Es importante, también, llamar la atención sobre la composición de las dimensiones evaluadas al interior de cada uno de los indicadores presentados. En muy pocos casos, los indicadores evaluados muestran un comportamiento homogéneo, es decir sus dimensiones



---

consisten sólo de fortalezas o debilidades comparadas con los estándares internacionales. En la mayoría de los casos, el desempeño calificado es una combinación de fortalezas y debilidades, situación que obliga a una lectura cuidadosa del diagnóstico y el impacto que estas puedan tener sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de gestión de las finanzas públicas.

A continuación se presenta un resumen breve del impacto potencial de estas fortalezas y debilidades globales y específicas sobre estos objetivos:

### **Disciplina Fiscal Agregada**

Los componentes del sistema que contribuyen positivamente y de forma global al logro de la disciplina fiscal agregada son: i) las capacidades para la preparación de proyecciones macroeconómicas y de desempeño fiscal robustas; ii) la ausencia de operaciones de ingresos y gastos que no se reportan en informes fiscales; iii) la gestión adecuada de la deuda pública, particularmente si se desarrollara adicionalmente una estrategia de mediano plazo; iv) la gestión adecuada de los ingresos tributarios y no tributarios; y v) la operación eficiente de la tesorería nacional y los controles internos. Las reglas fiscales propuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal aportan también al logro de este objetivo, pero todavía de forma limitada en la medida que no existen elementos vinculados a su aplicación plena y la evaluación de sus resultados.

Las fortalezas del sistema en materia de disciplina fiscal se ven contrarrestadas por las debilidades identificadas en la evaluación, especialmente: i) la baja confiabilidad del presupuesto; ii) la disminuida supervisión de los riesgos fiscales propios, así como los que le generan al Gobierno Central, por un lado, las empresas públicas y, por el otro, los gobiernos subnacionales; iii) la débil gestión de los activos financieros y no financieros; iv) la incipiente programación de los gastos de mediano plazo; v) el reducido seguimiento que se hace a los atrasos de pago; y vii) la falta de información íntegra y oportuna para apuntalar la toma de decisiones derivada de las limitaciones que muestran los informes financieros y de ejecución presupuestaria.

### **Asignación Estratégica de Recursos**

Las fortalezas del sistema GFP en Paraguay con relación a la asignación estratégica de recursos son: i) la existencia de un calendario presupuestario que permite a las instituciones públicas preparar sus presupuestos en plazos adecuados, sobre la base de directrices que orientan el proceso y asignan techos aprobados por las autoridades políticas del Gobierno; ii) la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso Nacional con toda la documentación de respaldo relevante para asegurar una revisión de las prioridades de gasto reflejadas en el mismo; iii) la implementación de un proceso de presupuestación por resultados (PpR) que promete mejorar la calidad del gasto en el país y ser más efectivo en la

---

provisión de servicios a la población; y iv) una clasificación presupuestaria que posibilite un análisis claro de la asignación efectiva de recursos a las prioridades definidas.

Estas fortalezas tienen un contrapeso importante en las debilidades encontradas, que son: i) la baja credibilidad del presupuesto, en la medida que las asignaciones aprobadas en el PGN para las prioridades sectoriales relativas no se respetan durante la fase de ejecución; ii) la utilización limitada del presupuesto multianual para programar el gasto en el mediano plazo; iii) el alto volumen de modificaciones presupuestarias en el transcurso del año; iv) la ausencia de información fiscal clave, especialmente reportes de ejecución presupuestaria que permiten a la población hacer un monitoreo cercano del gasto efectivo; v) las deficiencias de la auditoría interna y externa para el adecuado control de la gestión y vi) el incumplimiento de los procesos para la rendición de cuentas en el Congreso Nacional sobre los resultados alcanzados con los fondos públicos utilizados en el año.

### **Provisión Eficiente de Servicios Públicos**

La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante de la GFP. Los componentes del sistema GFP en Paraguay que favorecen este objetivo de forma satisfactoria son: i) la previsibilidad de recursos para comprometer gastos durante el ejercicio fiscal en curso; ii) la gestión de las compras y contrataciones públicas; iii) la gestión integrada de la nómina, iv) el desarrollo y consolidación del sistema nacional de inversión pública; v) la transferencia de la recaudación tributaria a la caja única sin mayores retrasos, y, sobretodo, vi) la implementación de la presupuestación por resultados (PpR).

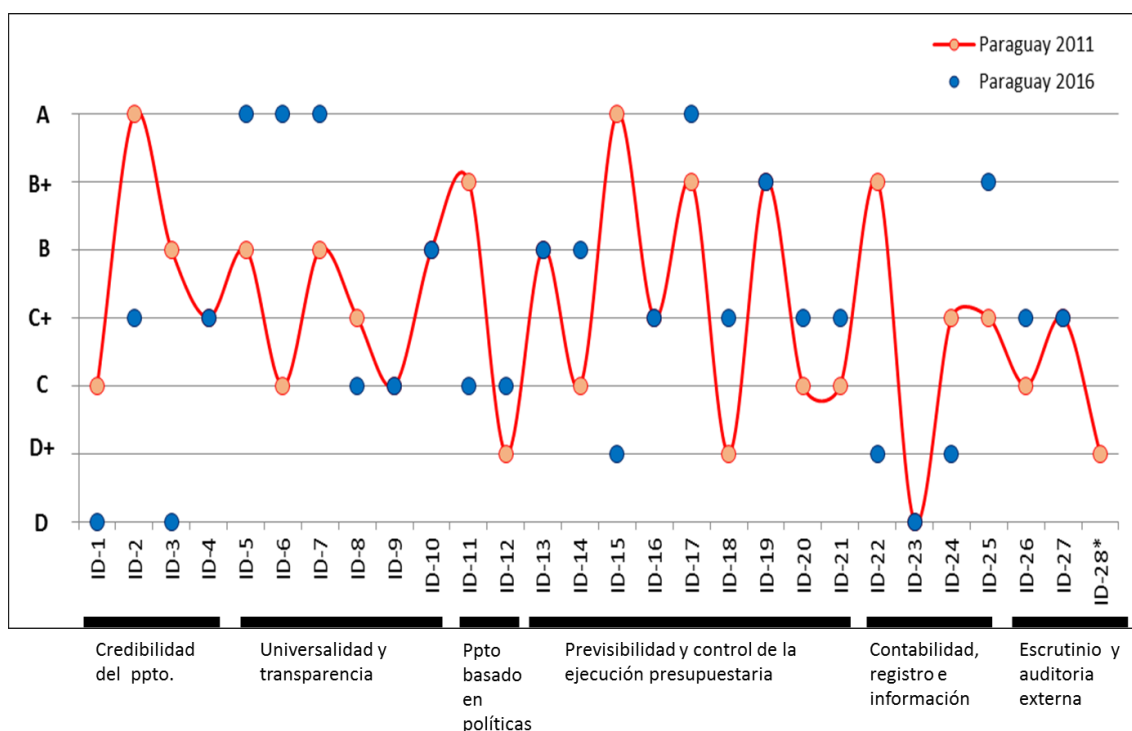
En 2015, sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la poca credibilidad de la programación del gasto aprobada en el PGN por el Congreso Nacional, ii) la incipiente implementación de la presupuestación plurianual o de mediano plazo, iii) la falta de reportes consolidados sobre los recursos recibidos por las unidades primarias de prestación de servicios, iv) el desfase en la comunicación de los montos de transferencia que recibirán los gobiernos subnacionales del gobierno central y v) la preparación y publicación de informes regulares de ejecución presupuestaria de acceso público.

## **4.4 Evolución del Desempeño del Sistema GFP**

Para efectos de evidenciar la evolución del sistema de gestión de las finanzas públicas en el país, el ejercicio PEFA Paraguay 2016, preparó un Anexo Comparativo que contrasta los resultados alcanzados en la evaluación PEFA del año 2011 con los resultados del ejercicio realizado en 2016, utilizando para ello la metodología PEFA original en su versión de 2011. La aplicación de una misma metodología en dos momentos diferentes permite generar

comparabilidad directa entre los indicadores y asegura una lectura clara del progreso logrado en el periodo.

Los resultados que se presentan en el Anexo Comparativo (ver Anexo 5) del presente informe se reflejan de forma gráfica en el cuadro siguiente:

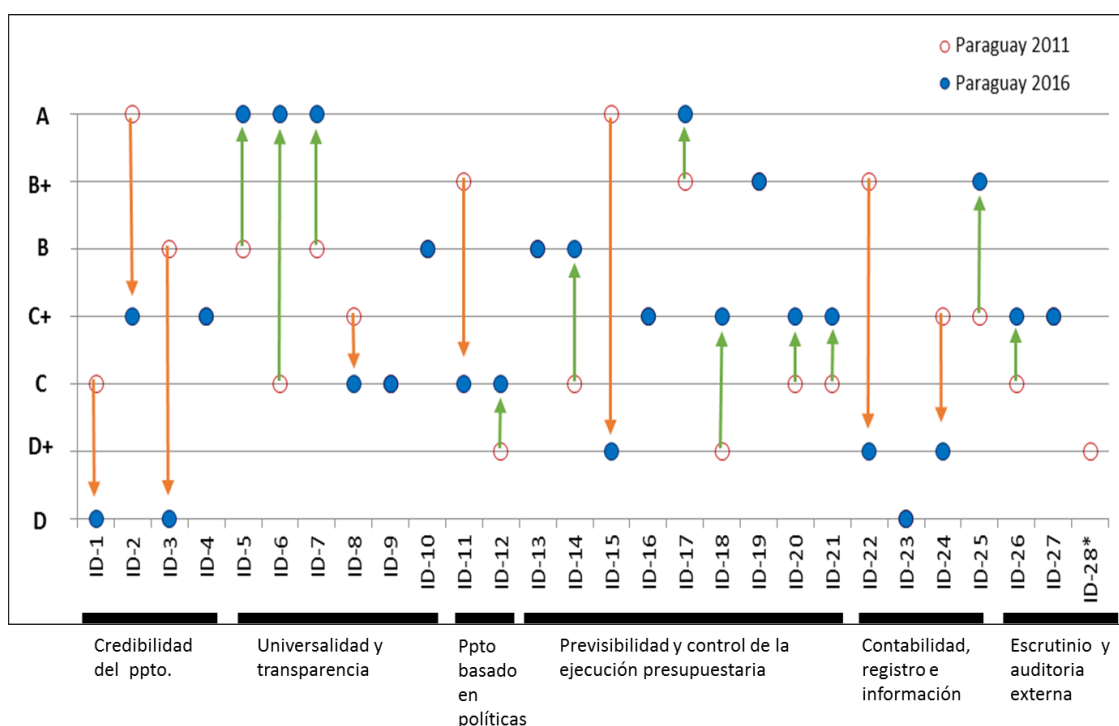


En primera instancia es necesario establecer que el conjunto de indicadores, en el caso de metodología PEFA 2011, cuenta con 28 indicadores de desempeño a diferencia de los 31 indicadores que se utilizan ahora para la versión 2016. La organización de los indicadores en la metodología 2011 era la siguiente:

- I. Credibilidad del presupuesto (ID-1 a ID-4)
- II. Universalidad y transparencia del presupuesto (ID-5 a ID-10)
- III. Presupuesto basado en políticas (ID-11 a ID-12)
- IV. Predictibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-13 a ID-21)
- V. Contabilidad, registro y presentación de informes (ID-22 a ID-25)
- VI. Escrutinio y auditoría externos (ID-26 a ID-28)

Como se puede apreciar del cuadro anterior, la gestión de las finanzas públicas en Paraguay muestra muchos cambios en 2016 con relación al 2011, 19 de los 28 indicadores muestran modificaciones (67.8%). Estas modificaciones, muestran adicionalmente una leve pérdida de

desempeño del sistema a nivel general, pasando 11/28 indicadores (39.3%) calificados con A o B (fortalezas) en 2011 contra solo 9/28 (32.1%) en 2016. Es decir, el ejercicio PEFA 2016 identifica un mayor número de “debilidades”, aunque se debe tomar en cuenta que en dos casos (ID-2 e ID-3) los indicadores no son estrictamente comparables entre uno y otro periodo. Los cambios experimentados con la direccionalidad específica se muestran en el cuadro que continúa:



De los 19 indicadores que registran movimiento entre 2011 y 2016, 11 muestran una mejora en su desempeño y 8 muestran pérdida de desempeño. Un hallazgo que llama la atención es que los indicadores que mejoran su desempeño lo hace en una magnitud que no es suficiente para cambiar su condición de “debilidad” y pasar a “fortaleza” (ID-12, ID-18, ID-20, ID-21 e ID-26) o mejoran, pero dentro de su misma condición ya adquirida de “fortaleza” (ID-5, ID-7 e ID-17). Solo en tres casos (ID-6, ID-14 e ID-25) el cambio significa mejorar el desempeño y pasar de ser una “debilidad” a una “fortaleza”. El caso contrario sucede en 5 casos (ID-2, ID-3, ID-11, ID-15 e ID-22). Esta conclusión explica por qué a pesar de que existe un mayor número de indicadores que mejoran, en general el sistema muestra - más bien - una pérdida de desempeño.

Entre los 11 indicadores que muestran una mejora de desempeño, cinco están vinculados a la dimensión estratégica “previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria”, que muestra avances en: i) la eficacia de la gestión tributaria, ii) la gestión de deuda y tesorería, iii)

---

la gestión de la nómina, iv) el control interno y v) la auditoría interna. La otra dimensión estratégica que tiene tres indicadores que muestran mejoras es “universalidad y transparencia del presupuesto” y más específicamente a: vi) la clasificación del presupuesto, vii) la ausencia de operaciones extrapresupuestarias y viii) la documentación que se entrega al Congreso Nacional para facilitar el escrutinio legislativo. Completan los indicadores con mejoras de desempeño: ix) la planificación de mediano plazo, x) la calidad y puntualidad de los informes financieros y xi) la auditoría externa.

Los indicadores con pérdida de desempeño entre 2011 y 2016 son: i) los tres primeros que miden la credibilidad del presupuesto, ii) la transparencia de la relaciones fiscales con los gobiernos subnacionales, iii) el carácter ordenado del proceso presupuestario, iv) la gestión de la deuda tributaria, v) la conciliación de cuentas y vi) la presentación de los informes de ejecución presupuestaria. No se ha podido evaluar el desempeño del ID-28, escrutinio legislativo de la auditoría externa, en 2016 por falta de datos suficientes.

---

## 5 Proceso de Reforma GFP

---

La presente sección hace un repaso breve de los principales avances alcanzados por el proceso de reforma emprendido en Paraguay en procura de mejorar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas (GFP), además de ofrecer una perspectiva sobre los factores que influirán en su desarrollo en el futuro próximo.

### 5.1 Estrategia General de la Reforma GFP

La reforma GFP en Paraguay es un proceso que se inicia de forma gradual como respuesta a la crisis financiera que afectó el país a finales del siglo pasado y que tiene como objetivo central estabilizar, consolidar y darle sostenibilidad a las finanzas públicas nacionales. En este proceso se enmarca el primer esfuerzo de diagnóstico que se lleva adelante en el país a partir del 2006 para evaluar el sistema de gestión de las finanzas públicas y establecer cuales son las brechas que existen para asegurar que este sistema contribuye efectivamente a apuntalar la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de recursos y la provisión eficiente de servicios. Los resultados del IFA/PEFA<sup>160</sup> plantean un primer grupo de desafíos al Gobierno de Paraguay que se priorizan y se atienden con el apoyo de la Unión Europea, el Banco Mundial y el BID.

A finales del año 2010, con el fin de identificar los avances realizados por las iniciativas emprendidas por el país para mejorar el desempeño de la GFP, así como renovar y focalizar mejor los esfuerzos de reforma, el Gobierno del Paraguay encomienda, con el apoyo financiero de la Unión Europea, la realización de un segundo ejercicio de evaluación PEFA<sup>161</sup>. Los resultados de esta evaluación muestran algunos progresos con relación al 2008, pero en general reflejan todavía brechas importantes en el desempeño del sistema de gestión de finanzas públicas con relación a las buenas prácticas internacionales. La respuesta a esta conclusión es sistematizar mejor la plataforma de acciones necesarias para fortalecer el sistema atribuyendo más claramente responsabilidades institucionales y estableciendo metas e indicadores de cumplimiento. Así nace el Plan de Acción para la mejora de la Gestión de la Finanzas Públicas en Paraguay, 2012 - 2015.

En este sentido, el objetivo de la presente evaluación es apoyar al Ministerio de Hacienda de Paraguay a hacer un seguimiento de los progresos alcanzados por el país desde la última evaluación PEFA y establecer una línea de base para continuar con el proceso de mejora del sistema de gestión de las finanzas públicas. En principio, se espera que los resultados de esta

---

<sup>160</sup> Integrated Fiduciary Assessment (IFA), Abril 2008.

<sup>161</sup> Paraguay: Public Expenditure and Financial Accountability Report (PEFA - Repeat Assessment), Diciembre 2011.

---

evaluación contribuyan a definir un nuevo plan de acción con un calendario detallado y recursos necesarios para su implementación.

## **5.2 Reformas Recientes y en Curso**

El Gobierno de Paraguay está trabajando en los últimos años en la implementación de las siguientes reformas al sistema de gestión de las finanzas públicas definidas en el marco del Plan Acción:

- preparación del marco legal para sustentar la transparencia y la responsabilidad fiscal;
- fortalecimiento de los instrumentos de análisis de los riesgos fiscales, concentrados en una primera instancia en la regulación, monitoreo y supervisión de las empresas públicas;
- incorporación de un marco presupuestario de mediano plazo, con estimaciones de gasto a tres años;
- implementación de la presupuestación basada en resultados, con la introducción gradual de indicadores de desempeño y evaluaciones de eficiencia y eficacia del gasto público;
- desarrollo y ampliación del sistema nacional de inversión pública (SNIP), incluyendo marco regulatorio para el desarrollo de proyectos en alianza público-privada (APP);
- mejoramiento del proceso de articulación plan/presupuesto con la preparación de planes estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales;
- consolidación de la Cuenta Única del Tesoro,
- elaboración de una estrategia de deuda de mediano plazo, incluyendo el fortalecimiento de la información disponible;
- fortalecimiento del sistema tributario nacional con la simplificación de trámites, la ampliación de la base tributaria y los controles al registro de contribuyentes y el incremento de la sensación de riesgo mediante la consolidación de la planificación de los programas de auditoría e investigación de fraude;
- fortalecimiento del sistema de control interno a través de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP) en todas las instituciones públicas;

- 
- adecuación de las prácticas contables a las Norma Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP);
  - instauración de las auditorías de gestión y desempeño en la Contraloría General de la República (CGR);
  - mejora de la transparencia y el acceso público a la información fiscal con uso extensivo de la tecnología disponible.

### **5.3 Factores Institucionales que apoyan la Reforma GFP**

La reforma de la gestión de las finanzas públicas en Paraguay, que se viene implementando desde hace más de una década, cuenta con la mayoría de los factores institucionales requeridos para llevar adelante un proceso exitoso de reformas: i) diagnósticos validados y aceptados, ii) respaldo y voluntad política manifiesta para su implementación, iii) apoyo financiero y de asistencia técnica de las agencias de cooperación al desarrollo y iv) dedicación por parte de los funcionarios y servidores públicos responsables. A pesar de ello, los resultados siguen mostrando brechas significativas en la práctica nacional con relación a los estándares internacionales que no colman las expectativas de las autoridades.

El elemento que parece faltar es un Plan de Acción creíble, coherente y consensuado, pero por sobre todo más focalizado, acotado y con iniciativas adecuadamente secuenciadas en el tiempo. Es además un plan dinámico, que se revisa en función de los avances y logros alcanzados, y el que reporta de forma regular a las máximas autoridades del MH para su retroalimentación y ajuste. El PEFA Paraguay 2016 puede ser un insumo importante para iniciar una reflexión amplia, en el marco de un diálogo político, en torno a las prioridades de reforma y la construcción de un instrumento que sirva de hoja de ruta para la implementación de las mismas.



---

# ANEXOS

# Anexo 1

## Lista de Personas Entrevistadas

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
1	Administración Nacional de Electricidad	Gerencia Financiera	Sonia Rojas	Gerente Financiera
2	Auditoría General del Poder Ejecutivo	Dirección de Auditoría de Gestión	Nancy Lizza	Directora
3	Auditoría General del Poder Ejecutivo	Dirección General de Administración y Finanzas	Edgar Martínez Gill	Director General
4	Auditoría General del Poder Ejecutivo	Dirección General de Control Interno	Néstor Duarte Vera	Director General
5	Banco Interamericano de Desarrollo		Mariano R Perales	Especialista Fiduciario Financiero Senior
6	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya	(Sociedad civil)	Fernando Masi	Director
7	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Juan Ramírez	Director Jurídico
8	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Lilian Centurión	Jefa de Dpto.
9	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Luis Miranda	Director
10	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	María Concepción Galeano	Directora
11	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Milciades Garcete	Técnico
12	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Nancy Ruiz Díaz	Directora
13	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Rubén Maciel	Director
14	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Sonia Vera	Técnico
15	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Vanessa Vargas	Directora
16	Congreso Nacional	Comisión Bicameral de Presupuesto	Ramón Duette	Director
17	Congreso Nacional	Comisión Bicameral encargada de Información de la CGR	Lourdes Reynal	Directora
18	Congreso Nacional	Comisión Bicameral encargada de Información de la CGR	Pablino Giménez	Diputado
19	Contraloría General de la República	Área de Acuerdo y Préstamos	Perla Almirón	Directora
20	Contraloría General de la República	Deuda Pública, Banca Central y Entidades	Sara Bueno	Directora

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
21	Contraloría General de la República	Dirección General	Gladys Fernández	Directora
22	Contraloría General de la República	Informes y Dictámenes	Teresa de Jesús Torres	Directora
23	Delegación de la Unión Europea		Vera Lucía Valente	
24	Dirección Nacional de Aduanas	Auditoría de Gestión Aduanera	Gustavo Sotto	Jefe Auditoría de Gestión
25	Dirección Nacional de Aduanas	Centro de Atención y Reclamos	Katia Mora	Encargada CAR
26	Dirección Nacional de Aduanas	Coordinaciones Regionales	Luis Pintos	Jefe de Departamento de Análisis
27	Dirección Nacional de Aduanas	Dirección de Administración y Finanzas	Fernando Martínez	Director Administración Financiera
28	Dirección Nacional de Aduanas	Dirección de Fiscalización	Carlos Mora	Director de Fiscalización
29	Dirección Nacional de Aduanas	Dirección de Procedimientos Aduaneros	Reinaldo Paredes	Jefe Contraloría DPA
30	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	Departamento Técnico Estadístico	Luis Insua	Jefe de Dpto Técnico Estadístico
31	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección Financiera	José Martínez	Jefe Dpto de Transferencias
32	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección Financiera	Raúl González	Coordinador de Presupuesto
33	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección General de Auditoría Interna	Domingo German Quiñonez	Director
34	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección General del Talento Humano	Adelia González	Directora Control de Personal
35	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección General del Talento Humano	César Luis Resquin	Director de Movimientos del Personal
36	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección Gral. de Administración y Finanzas	Mirna Vera Notario	Directora General
37	Ministerio de Hacienda	Auditoría Interna	Fátima Cantero Zarate	Directora
38	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política de Endeudamiento	Hugo A Arce Aguirre	Jefe de Departamento de Negociación y Gestión de la Deuda
39	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política de Endeudamiento	Iván Haas	Economista del Departamento de Estrategia de la Deuda
40	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política de Endeudamiento	Stella Guillén	Directora
41	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	María Angélica Pintos	Analista Técnico de Dpto de coyuntura macrofiscal

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
42	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	Miguel Vega	Jefe de Análisis Macro-Fiscal
43	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	Rubén Villasboa	Jefe de Proyecciones Macro Fiscales
44	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	Viviana Casco	Jefa del Dpto de Política Macro-Fiscal
45	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	Humberto Colman	Director General
46	Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Macro Fiscal	María Angélica Pintos	Analista Coyuntura Macrofiscal
47	Ministerio de Hacienda	Dirección del Sistema de Inversión Pública	Adilio Celle Insfrán	Jefe de Departamento Alianzas Público-Privadas (APP)
48	Ministerio de Hacienda	Dirección del Sistema de Inversión Pública	Geoffrey Finch	Asesor
49	Ministerio de Hacienda	Dirección del Sistema de Inversión Pública	Victor J. Flores	Jefe de Dpto Banco de Proyectos Sistema Nacional de Inversión Pública
50	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado	Andrés Legal	Jefe Interino Departamento de Normativa y Control Salarial
51	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado	Daniel Cameron	Director General
52	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado	Luz Bella Cardozo	Coordinadora Interina
53	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Contabilidad Pública	María Teresa Díaz de Agüero	Directora General
54	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Contabilidad Pública	Adriana Croce	Jefa Departamento de Bienes del Estado
55	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Contabilidad Pública	Arturo Giménez	Jefe de Normas y Técnicas Contables
56	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Contabilidad Pública	Emilia Lorena Piris	Jefa Departamento de Análisis y Evaluación de Estados Contables

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
57	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Crédito y Deuda Pública	Diego Domínguez	Jefe Interino del Dpto de Análisis Financiero De La Deuda Publica
58	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Crédito y Deuda Pública	Julián Ibarrola	Jefe Dpto de Procesamiento de la Deuda Pública
59	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Crédito y Deuda Pública	Modesto Fariña	Coordinador de Crédito y Deuda pública
60	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Estudio y Planificación	Patricia González	Jefa Departamento
61	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Amada Silguero	Jefa Dpto de Monitoreo y Control Del Gasto
62	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Elba Mencia	Coordinadora Técnica y de Difusión
63	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Montserrat Díaz	Jefa de Dpto de Evaluación
64	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Oscar Lovera	Director General de Presupuesto
65	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Sara de Dávalos	Coordinadora de Planificación y Política Presupuestaria
66	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Tesoro Público	Claudio Vásquez	Coordinador del Área de Recursos
67	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Tesoro Público	Oscar Llamosas	Director General del Tesoro Público
68	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Tesoro Público	Jorge Delgado	Coordinador del Área de Egresos
69	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Tesoro Público	Roque González	Jefe Dpto. Recursos Financieros
70	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Eduardo Cáceres	Jefe de Dpto de Difusión
71	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Liz del Padre	Directora de Planificación y Técnica Tributaria
72	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Martha González Ayala	Viceministra de Estado de Tributación
73	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Roberto Castillo	Director de Asistencia al Contribuyente y de Créditos Fiscales

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
74	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Víctor Gómez de la Fuente	Director General de Grandes Contribuyentes y encargado de Despacho de la Recaudación y Oficinas Regionales
75	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Augusto Delvalle	Coordinador de Desarrollo Institucional
76	Ministerio de Hacienda	Subsecretaría de Estado de Tributación	Eva Falcón	Directora de Apoyo de Administración y Finanzas
77	Ministerio de Hacienda	Unidad de Departamentos y Municipios	Félix Nelson Cardozo	Coordinador General
78	Ministerio de Hacienda	Unidad de Departamentos y Municipios	María Mercedes Martínez	Directora General
79	Ministerio de Hacienda	Unidad de Departamentos y Municipios	Oscar F Galeano	Coordinador de Fortalecimiento de Departamentos y Municipios
80	Ministerio de Hacienda	Unidad de Departamentos y Municipios	Nelson Cardozo	Coordinador General
81	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Departamento de Planificación Económica	Juan Manuel Ferreira	Jefe de Dpto de Planificación Económica
82	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Departamento de Salarios	Ruth A Garay I	Jefe de División
83	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Auditoría Interna	Elizabeth Molinas	Directora de Auditoría Interna
84	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Contaduría	Ángel Gómez	Coordinación
85	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Contaduría	María Lourdes Lobo de Pereiros	Directora
86	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Finanzas	Clara Vallovera	Coordinadora de Finanzas
87	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Planificación Económica	Carlos Alfonso	Director
88	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Planificación Vial	Víctor Olmedo	Director adjunto de planificación vial
89	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Dirección de Proyectos	Karina Depps	Directora Encargada
90	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Recursos Humanos	Carolina Aquino	Coordinadora de Recursos Humanos

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
91	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección Administrativa de Atención Primaria en Salud	Leticia Segovia	Directora Administrativa del Programa UESF
92	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección de Planeamiento de Recursos Humanos	Juana Isabel Romero	Directora
93	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección General de Auditoría Interna	Hipólita Santacruz	Directora de Auditoría Financiera
94	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección General de Auditoría Interna	Luciana Rodríguez	Directora de Auditoría de gestión
95	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección Presupuesto	Edita González	Jefa Dpto de Control y Evaluación presupuestaria
96	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección Presupuesto	Natalia Lezcano	Jefe Dpto de Ejecución Presupuestaria
97	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección Presupuesto	Hugo Martínez	Director de Presupuesto
98	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección Presupuesto	Bianca Peralta	Jefe de Programación Presupuestal
99	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Grupo implantación MECIP	Lázaro Benítez	Director
100	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección General de Administración y Finanzas	Sergio Forte Riquelme	Director General
101	Petróleos Paraguayos	Auditoría Interna	Rocío Elizabeth Morales Bueno	Directora
102	Petróleos Paraguayos	Presidencia	Katherine Vargas	Presidenta Interina
103	Secretaría Técnica de Planificación	Dirección General de Gestión por Resultados	Sebastián Codas	Director General de Gestión por Resultados
104	Unidad de Modernización e Innovación - MH		Natalia Palacios	Directora
105	Unidad de Modernización e Innovación - MH		Álvaro Ezequiel	Asesor

# Anexo 2

## Datos utilizados en ID-2i) e ID-2iii)

administrative or functional head	Data for year = 2013		Currency= PYG			
	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
PODER LEGISLATIVO	608,528,569,811	435,504,664,459	454,142,014,891.5	-18,637,350,432.5	18,637,350,432.5	4.1%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1,129,332,657,842	909,694,328,166	842,815,660,856.2	66,878,667,309.8	66,878,667,309.8	7.9%
VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	9,253,669,427	8,409,459,759	6,905,970,051.7	1,503,489,707.3	1,503,489,707.3	21.8%
MINISTERIO DEL INTERIOR	2,094,240,691,552	1,849,851,228,348	1,562,921,996,619.7	286,929,231,728.3	286,929,231,728.3	18.4%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	378,606,804,341	328,541,323,724	282,552,480,696.9	45,988,843,027.1	45,988,843,027.1	16.3%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1,541,799,186,695	1,188,227,915,292	1,150,637,495,000.7	37,590,420,291.3	37,590,420,291.3	3.3%
MINISTERIO DE HACIENDA	7,705,914,408,925	4,500,092,498,865	5,750,887,747,698.3	-1,250,795,248,833.3	1,250,795,248,833.3	21.7%
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	4,160,670,611,715	3,924,283,146,425	3,105,088,945,110.4	819,194,201,314.6	819,194,201,314.6	26.4%
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	3,790,999,617,914	2,848,268,352,977	2,829,205,217,870.0	19,063,135,107.0	19,063,135,107.0	0.7%
MINISTERIO DE JUSTICIA	395,157,786,850	283,086,371,799	294,904,401,244.2	-11,818,029,445.2	11,818,029,445.2	4.0%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	433,601,694,937	363,429,199,107	323,594,909,373.3	39,834,289,733.7	39,834,289,733.7	12.3%
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	112,443,278,468	67,615,083,656	83,915,890,851.8	-16,300,807,195.8	16,300,807,195.8	19.4%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES	3,197,282,871,403	2,131,554,816,166	2,386,117,197,172.7	-254,562,381,006.7	254,562,381,006.7	10.7%
MINISTERIO DE LA MUJER	31,040,384,474	16,823,907,676	23,165,293,212.8	-6,341,385,536.8	6,341,385,536.8	27.4%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	-	-	0.0	0.0	0.0	-
PODER JUDICIAL	2,455,994,900,609	2,078,160,595,646	1,832,897,464,571.3	245,263,131,074.7	245,263,131,074.7	13.4%
CONTRALORIA GRAL. DE LA RCA.	102,355,862,275	86,899,345,913	76,387,699,502.7	10,511,646,410.3	10,511,646,410.3	13.8%
OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	19,819,879,861	13,235,587,039	14,791,483,295.2	-1,555,896,256.2	1,555,896,256.2	10.5%
ENTES AUTÓNOMOS Y AUTÁRQUICOS	2,218,846,373,961	1,456,160,257,905	1,655,914,632,436.8	-199,754,374,530.8	199,754,374,530.8	12.1%
UNIVERSIDADES NACIONALES	1,486,610,833,796	1,296,459,103,849	1,109,450,686,315.8	187,008,417,533.2	187,008,417,533.2	16.9%
Otros	-	-	0.0	0.0	0.0	-
<b>allocated expenditure</b>	<b>31,872,500,084,856</b>	<b>23,786,297,186,771</b>	<b>23,786,297,186,771.0</b>	<b>0.0</b>	<b>3,519,530,946,474.6</b>	
<b>contingency</b>	<b>-</b>	<b>-</b>				
<b>total expenditure</b>	<b>31,872,500,084,856</b>	<b>23,786,297,186,771</b>				
<b>overall (P1) variance</b>						
<b>composition (P2) variance</b>						14.8%
<b>contingency share of budget</b>						0.0%

administrative or functional head	Data for year = 2014		Currency= PYG			
	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
PODER LEGISLATIVO	508,206,961,576	451,432,284,539	446,192,589,996.7	5,239,694,542.3	5,239,694,542.3	1.17%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1,080,176,713,424	968,046,916,053	948,367,263,451.3	19,679,652,601.7	19,679,652,601.7	2.08%
VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	12,380,497,997	10,428,594,716	10,869,757,568.1	-441,162,852.1	441,162,852.1	4.06%
MINISTERIO DEL INTERIOR	2,104,506,812,982	1,993,580,679,356	1,847,702,641,927.7	145,878,037,428.3	145,878,037,428.3	7.90%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	404,049,763,765	373,103,299,933	354,745,259,731.9	18,358,040,201.1	18,358,040,201.1	5.17%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1,403,169,261,716	1,312,306,991,588	1,231,946,380,953.2	80,360,610,634.8	80,360,610,634.8	6.52%
MINISTERIO DE HACIENDA	7,952,065,871,786	6,441,647,086,317	6,981,708,507,402.3	-540,061,421,085.3	540,061,421,085.3	7.74%
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	4,247,691,539,122	4,178,628,701,019	3,729,363,492,916.8	449,265,208,102.2	449,265,208,102.2	12.05%
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	3,872,921,657,526	3,449,020,968,231	3,400,325,213,701.8	48,695,754,529.2	48,695,754,529.2	1.43%
MINISTERIO DE JUSTICIA	348,212,256,511	192,060,484,257	305,721,370,127.3	-113,660,885,870.3	113,660,885,870.3	37.18%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	399,485,503,689	344,969,425,504	350,737,957,237.6	-5,768,531,733.6	5,768,531,733.6	1.64%
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	110,501,243,460	88,199,470,047	97,017,238,536.8	-8,817,768,489.8	8,817,768,489.8	9.09%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES	2,770,983,573,755	2,418,888,119,592	2,432,852,028,980.0	-13,963,909,388.0	13,963,909,388.0	0.57%
MINISTERIO DE LA MUJER	20,376,673,735	15,799,818,424	17,890,193,399.0	-2,090,374,975.0	2,090,374,975.0	11.68%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	-	117,089,747,007	0.0	117,089,747,007.0	117,089,747,007.0	-
PODER JUDICIAL	2,465,310,308,555	2,227,945,219,625	2,164,478,794,836.6	63,466,424,788.4	63,466,424,788.4	2.93%
CONTRALORIA GRAL. DE LA RCA.	110,275,447,415	108,459,511,854	96,818,995,439.5	11,640,516,414.5	11,640,516,414.5	12.02%
OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	15,304,501,078	14,082,950,527	13,436,956,773.3	645,993,753.7	645,993,753.7	4.81%
ENTES AUTÓNOMOS Y AUTÁRQUICOS	2,134,817,801,610	1,572,606,062,332	1,874,314,907,291.7	-301,708,844,959.7	301,708,844,959.7	16.10%
UNIVERSIDADES NACIONALES	1,573,663,416,567	1,407,829,065,982	1,381,635,846,631.4	26,193,219,350.6	26,193,219,350.6	1.90%
Otros	-	-	0.0	0.0	0.0	-
<b>allocated expenditure</b>	<b>31,534,099,806,269</b>	<b>27,686,125,396,903</b>	<b>27,686,125,396,903.0</b>	<b>0.0</b>	<b>1,973,025,798,707.5</b>	
<b>contingency</b>	<b>-</b>	<b>-</b>				
<b>total expenditure</b>	<b>31,534,099,806,269</b>	<b>27,686,125,396,903</b>				
<b>overall (P1) variance</b>						
<b>composition (P2) variance</b>						7.1%
<b>contingency share of budget</b>						0.0%



Table 3						
Data for year =	2015	Currency= PYG				
<i>administrative or functional head</i>	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
PODER LEGISLATIVO	528,179,856,043	458,674,814,111	428,691,987,180.7	29,982,826,930.3	29,982,826,930.3	7.0%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1,315,842,883,305	1,076,415,222,381	1,067,990,939,085.8	8,424,283,295.2	8,424,283,295.2	0.8%
VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	11,756,281,935	11,010,860,095	9,541,870,646.7	1,468,989,448.3	1,468,989,448.3	15.4%
MINISTERIO DEL INTERIOR	2,415,397,185,471	2,204,831,614,746	1,960,433,377,803.6	244,398,236,942.4	244,398,236,942.4	12.5%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	442,940,426,078	430,798,127,356	359,508,241,909.5	71,289,885,446.5	71,289,885,446.5	19.8%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1,626,609,739,221	1,443,895,167,554	1,320,221,802,281.9	123,673,365,272.1	123,673,365,272.1	9.4%
MINISTERIO DE HACIENDA	8,875,832,592,346	6,424,260,897,218	7,203,982,257,865.8	-779,721,360,647.8	779,721,360,647.8	10.8%
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	4,658,247,616,528	4,696,337,805,791	3,780,820,878,838.1	915,516,926,952.9	915,516,926,952.9	24.2%
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	4,414,822,214,230	3,714,198,199,581	3,583,247,044,381.0	130,951,155,200.0	130,951,155,200.0	3.7%
MINISTERIO DE JUSTICIA	297,290,268,772	212,539,044,302	241,292,723,740.2	-28,753,679,438.2	28,753,679,438.2	11.9%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	653,946,588,526	326,877,541,975	530,769,319,082.9	-203,891,777,107.9	203,891,777,107.9	38.4%
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	104,783,394,690	89,760,800,360	85,046,412,087.2	4,714,388,272.8	4,714,388,272.8	5.5%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES	3,911,674,942,206	2,775,878,333,059	3,174,872,507,903.2	-398,994,174,844.2	398,994,174,844.2	12.6%
MINISTERIO DE LA MUJER	20,337,123,316	19,081,105,911	16,506,426,188.2	2,574,679,722.8	2,574,679,722.8	15.6%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	174,292,736,053	196,824,703,330	141,462,985,600.2	55,361,717,729.8	55,361,717,729.8	39.1%
PODER JUDICIAL	2,830,706,397,486	2,510,581,357,724	2,297,515,016,484.4	213,066,341,239.6	213,066,341,239.6	9.3%
CONTRALORIA GRAL. DE LA RCA.	114,683,521,053	107,456,890,739	93,081,752,313.3	14,375,138,425.7	14,375,138,425.7	15.4%
OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	15,189,614,222	14,142,118,636	12,328,501,041.5	1,813,617,594.5	1,813,617,594.5	14.7%
ENTES AUTÓNOMOS Y AUTÁRQUICOS	2,731,040,199,198	1,722,420,810,161	2,216,621,926,545.4	-494,201,116,384.4	494,201,116,384.4	22.3%
UNIVERSIDADES NACIONALES	1,656,957,406,922	1,432,803,744,348	1,344,853,188,398.2	87,950,555,949.8	87,950,555,949.8	6.5%
Otras	-	-	0.0	0.0	0.0	#DIV/0!
<b>allocated expenditure</b>	<b>36,800,530,987,601</b>	<b>29,868,789,159,378</b>	29,868,789,159,378.0	0.0	3,811,124,216,845.1	
<i>contingency</i>	-	-				
<b>total expenditure</b>	<b>36,800,530,987,601</b>	<b>29,868,789,159,378</b>				
<i>overall (P-1) variance</i>						
<i>composition (P-2) variance</i>						12.8%
<i>contingency share of budget</i>						0.0%

## Datos utilizados en ID-2ii)

<b>Table 1</b>						
Data for year =		2013 Mill PYG				
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Servicios personales	13,930,707	13,521,967	10,488,776	3,033,190	3,033,190	28.9%
Servicios no personales	1,623,755	979,005	1,222,566	-243,561	243,561	19.9%
Bienes de consumo	2,343,578	1,359,047	1,764,538	-405,492	405,492	23.0%
Inversión física	4,929,394	2,348,006	3,711,464	-1,363,458	1,363,458	36.7%
Inversión financiera	741,995	393,691	558,666	-164,975	164,975	29.5%
Servicios de la deuda	1,587,004	1,406,198	1,194,895	211,303	211,303	17.7%
Transferencias	8,093,272	5,020,024	6,093,626	-1,073,602	1,073,602	17.6%
Otros gastos	209,800	164,558	157,963	6,594	6,594	4.2%
<b>Total expenditure</b>	<b>33,459,504</b>	<b>25,192,495</b>	<b>25,192,495.0</b>	<b>0.0</b>	<b>6,502,175.3</b>	
overall variance						75.3%
composition variance						25.8%

<b>Table 2</b>						
Data for year =		2014 Mill PYG				
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Servicios personales	14,444,673	14,308,671	12,719,026.7	1,589,644.7	1,589,644.7	12.5%
Servicios no personales	1,574,438	1,207,045	1,386,346.0	-179,301.4	179,301.4	12.9%
Bienes de consumo	2,144,793	1,740,074	1,888,563.1	-148,489.1	148,489.1	7.9%
Inversión física	4,114,783	2,741,751	3,623,206.9	-881,455.4	881,455.4	24.3%
Inversión financiera	1,730,508	1,629,634	1,523,771.1	105,863.3	105,863.3	6.9%
Servicios de la deuda	1,959,293	1,805,947	1,725,223.9	80,723.5	80,723.5	4.7%
Transferencias	7,411,202	5,633,778	6,525,816.0	-892,038.2	892,038.2	13.7%
Otros gastos	113,703	425,172	100,119.1	325,052.6	325,052.6	324.7%
<b>Total expenditure</b>	<b>33,493,392</b>	<b>29,492,073</b>	<b>29,492,072.8</b>	<b>0.0</b>	<b>4,202,568.3</b>	
overall variance						88.1%
composition variance						14.2%

<b>Table 3</b>						
Data for year =		2015 Mill PYG				
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Servicios personales	15,945,741	15,518,104	12,989,537.5	2,528,566.8	2,528,566.8	19.5%
Servicios no personales	2,122,892	1,431,942	1,729,325.8	-297,383.5	297,383.5	17.2%
Bienes de consumo	2,720,901	1,621,410	2,216,469.4	-595,059.4	595,059.4	26.8%
Inversión física	5,390,456	3,290,483	4,391,111.5	-1,100,628.7	1,100,628.7	25.1%
Inversión financiera	1,820,638	1,336,137	1,483,107.1	-146,969.9	146,969.9	9.9%
Servicios de la deuda	2,595,576	2,223,618	2,114,378.5	109,239.3	109,239.3	5.2%
Transferencias	8,679,624	6,219,220	7,070,496.0	-851,275.9	851,275.9	12.0%
Otros gastos	120,280	451,493	97,981.3	353,511.3	353,511.3	360.8%
<b>Total expenditure</b>	<b>39,396,107</b>	<b>32,092,407</b>	<b>32,092,407.0</b>	<b>0.0</b>	<b>5,982,634.8</b>	
overall variance						81.5%
composition variance						18.6%

## Datos utilizados en ID-3ii)

<b>Table 1</b>						
<b>Data for year =</b>	<b>2013 PYG</b>					
<b>Economic head</b>	<b>budget</b>	<b>actual</b>	<b>adjusted budget</b>	<b>deviation</b>	<b>absolute deviation</b>	<b>percent</b>
<b>Tax revenues</b>						
Impuesto a los Ingresos	2,920,004,677,826	3,097,576,331,850	2,187,894,053,410.4	909,682,278,439.6	909,682,278,439.6	41.6%
Impuestos internos sobre bienes y servicios	11,406,087,740,403	10,013,847,732,348	8,546,325,877,287.4	1,467,521,855,060.6	1,467,521,855,060.6	17.2%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones	2,186,242,313,170	1,631,907,715,647	1,638,102,360,801.7	(6,194,645,154.7)	6,194,645,154.7	0.4%
Otros ingresos tributarios	85,089,840,620	112,770,737,124	63,755,910,294.2	49,014,826,829.8	49,014,826,829.8	76.9%
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Social contributions</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Grants</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Other revenue</b>						
Regalías	2,598,082,637,677	3,146,896,227,263	1,946,685,084,585.0	1,200,211,142,678.0	1,200,211,142,678.0	61.7%
Tasas, derechos y multas	1,216,678,749,939	990,837,600,345	911,630,115,566.9	79,207,484,778.1	79,207,484,778.1	8.7%
Venta de bienes y servicios	957,242,709,625	607,665,125,349	717,240,505,798.9	(109,575,380,449.9)	109,575,380,449.9	15.3%
Otros ingresos corrientes	2,381,053,892,705	2,338,669,678,183	1,784,070,310,660.4	554,599,367,522.6	554,599,367,522.6	31.1%
Otros recursos corrientes	4,767,783,725,142	64,438,173,858	3,572,393,475,736.3	(3,507,955,301,878.3)	3,507,955,301,878.3	98.2%
Ingresos de capital	2,066,703,479,224	912,022,964,154	1,548,534,591,979.9	(636,511,627,825.9)	636,511,627,825.9	0.4
<b>Total revenue</b>	<b>30,584,969,766,331</b>	<b>22,916,632,286,121</b>	<b>22,916,632,286,121.0</b>	<b>0.0</b>	<b>8,520,473,910,617.5</b>	
overall variance						74.9%
composition variance						37.2%
<b>Table 2</b>						
<b>Data for year =</b>	<b>2014 PYG</b>					
<b>Economic head</b>	<b>budget</b>	<b>actual</b>	<b>adjusted budget</b>	<b>deviation</b>	<b>absolute deviation</b>	<b>percent</b>
<b>Tax revenues</b>						
Impuesto a los Ingresos	3,300,706,760,139	3,681,548,993,026	2,832,828,582,970.0	848,720,410,056.0	848,720,410,056.0	30.0%
Impuestos internos sobre bienes y servicios	11,332,219,978,382	11,917,609,830,077	9,725,867,517,510.7	2,191,742,312,566.3	2,191,742,312,566.3	22.5%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones	2,205,532,622,570	1,787,707,412,422	1,892,896,372,783.5	(105,188,960,361.5)	105,188,960,361.5	5.6%
Otros ingresos tributarios	138,194,522,000	172,673,786,177	118,605,323,156.6	54,068,463,020.4	54,068,463,020.4	45.6%
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Social contributions</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Grants</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Other revenue</b>						
Regalías	2,530,013,570,851	2,710,115,677,920	2,171,381,852,323.9	538,733,825,596.1	538,733,825,596.1	24.8%
Tasas, derechos y multas	1,449,080,204,832	1,223,705,330,367	1,243,671,771,403.0	(19,966,441,036.0)	19,966,441,036.0	1.6%
Venta de bienes y servicios	1,055,977,901,230	718,255,413,004	906,292,075,901.7	(188,036,662,897.7)	188,036,662,897.7	20.7%
Otros ingresos corrientes	2,609,671,387,156	2,461,957,077,876	2,239,748,100,913.7	222,208,976,962.3	222,208,976,962.3	9.9%
Otros recursos corrientes	3,612,031,266,208	82,856,964,315	3,100,022,557,915.6	(3,017,165,593,600.6)	3,017,165,593,600.6	97.3%
Ingresos de capital	1,576,222,319,230	827,675,045,455	1,352,791,375,760.4	(525,116,330,305.4)	525,116,330,305.4	0.4
<b>Total revenue</b>	<b>29,809,650,532,598</b>	<b>25,584,105,530,639</b>	<b>25,584,105,530,639.0</b>	<b>(0.0)</b>	<b>7,710,947,976,402.2</b>	
overall variance						85.8%
composition variance						30.1%
<b>Table 3</b>						
<b>Data for year =</b>	<b>2015 PYG</b>					
<b>Economic head</b>	<b>budget</b>	<b>actual</b>	<b>adjusted budget</b>	<b>deviation</b>	<b>absolute deviation</b>	<b>percent</b>
<b>Tax revenues</b>						
Impuesto a los Ingresos	5,002,074,474,000	3,917,535,197,548	4,119,059,907,443.3	-201,524,709,895.3	201,524,709,895.3	4.9%
Impuestos internos sobre bienes y servicios	12,281,583,240,707	12,324,928,926,914	10,113,519,378,744.8	2,211,409,548,169.2	2,211,409,548,169.2	21.9%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones	2,215,243,042,869	1,672,417,022,973	1,824,186,914,959.6	-151,769,891,986.6	151,769,891,986.6	8.3%
Otros ingresos tributarios	192,463,255,879	264,388,592,109	158,487,780,433.5	105,900,811,675.5	105,900,811,675.5	66.8%
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Social contributions</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Grants</b>						
			-	-	-	
			-	-	-	
			-	-	-	
<b>Other revenue</b>						
Regalías	2,728,280,610,928	3,785,268,556,561	2,246,658,129,370.4	1,538,610,427,190.6	1,538,610,427,190.6	68.5%
Tasas, derechos y multas	1,590,033,173,672	1,520,569,727,459	1,309,345,138,945.9	211,224,588,513.1	211,224,588,513.1	16.1%
Venta de bienes y servicios	1,081,437,936,975	751,244,625,223	890,532,052,598.5	(139,287,427,375.5)	139,287,427,375.5	15.6%
Otros ingresos corrientes	2,809,106,551,935	2,729,376,744,792	2,313,215,893,516.9	416,160,851,275.2	416,160,851,275.2	18.0%
Otros recursos corrientes	4,277,280,540,627	134,416,111,599	3,522,213,609,445.8	(3,387,797,497,846.8)	3,387,797,497,846.8	96.2%
Ingresos de capital	2,160,786,253,378	1,176,416,664,940	1,779,343,364,659.4	(602,926,699,719.4)	602,926,699,719.4	33.9%
<b>Total revenue</b>	<b>34,338,289,080,970.0</b>	<b>28,276,562,170,118.0</b>	<b>28,276,562,170,118.0</b>	<b>0.0</b>	<b>8,966,612,453,647.2</b>	
overall variance						82.3%
composition variance						31.7%

## Anexo 3

### Sumario de Observaciones al Marco de Control Interno

Componentes y elementos del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
<b>1. Ambiente de control</b>	
1.1 La integridad personal y profesional y los valores éticos de la administración y su personal, incluyen una actitud constante de respaldo hacia el control interno a lo largo de la organización y la administración.	No hay información disponible proveniente de la evaluación PEFA (NID)
1.2. Compromiso por la competencia	NID
1.3. Tono de la alta gerencia (filosofía y estilo de operación)	NID
1.4. Estructura organizacional	En las recomendaciones incluidas en el Informe y Dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el Informe Financiero MH 2014, se incluyen observaciones sobre la necesidad de preparar y/o actualizar manuales de organización y funciones de algunas entidades del Gobierno Central Presupuestario.
1.5. Políticas y prácticas de recursos humanos	NID
<b>2. Evaluación de Riesgos</b>	
2.1 Identificación de Riesgos	Según el informe 2015 de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) el 71% de las entidades encuestadas se encuentran en un nivel inadecuado o deficiente de avance en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) dentro del cual se encuentra la Evaluación de riesgos.
2.2 Evaluación de riesgos (impacto y probabilidad)	Ver 2.1
2.3 Evaluación del riesgo	Ver 2.1
2.4 Evaluación del apetito por el riesgo	Ver 2.1
2.5 Respuesta al riesgo (transferencia, tolerancia, tratamiento o terminación)	Ver 2.1
<b>3. Actividades de control</b>	
3.1 Procedimientos de aprobación y autorización	<p>En general no se emiten informes de aseguramiento sobre la efectividad de los controles internos.</p> <p>La información disponible sobre auditorías modulares o parciales de la efectividad del control interno muestra:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el caso de las entidades seleccionadas para esta evaluación, las Auditorías Internas Institucionales (AII) emiten recomendaciones sobre procedimientos de aprobación y autorización.</li> </ol>

Componentes y elementos del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
	2. El Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda (MH) 2014, en general concluye que hay numerosas deficiencias de control interno en las distintas instituciones públicas, algunas de las cuales se refieren en menor medida a procedimientos de aprobación y autorización.
3.2 Segregación de funciones (autorización, procesamiento, registro, revisión)	Aunque está previsto en normas y manuales la segregación de funciones, la CGR reporta en su informe 2014 debilidades en materia de cumplimiento de segregación de funciones y en carencia o debilidad de manuales de funciones para algunas entidades importantes.
3.3 Controles de acceso a los registros y recursos	El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) incluye controles razonables de acceso a los registros y recursos que se activan en medio electrónico, pero no se dispone de un informe de aseguramiento independiente sobre tales controles.
3.4 Verificaciones	Debilidades de consistencias de cuentas objetadas por la CGR
3.5 Reconciliaciones	Debilidades de conciliaciones de cuentas, especialmente inconsistencias en la consolidación de Estados Financieros con salvedad de la CGR.
3.6 Revisiones del desempeño operativo	NID
3.7 Revisiones de operaciones, procesos y actividades	El Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, en general concluye que hay numerosas deficiencias de control interno en las distintas instituciones públicas.
3.8 Supervisión (asignación, revisión y aprobación, orientación y formación)	El Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, en general concluye que hay numerosas deficiencias de control interno en las distintas instituciones públicas.
<b>4. Información y comunicación</b>	El Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014, en general concluyen que hay numerosas deficiencias de control interno en las distintas instituciones públicas y emite opiniones con salvedades y adversas o negativas que se originan en debilidades de control interno sobre la información.
<b>5. Monitoreo</b>	
5.1 Monitoreo sobre la marcha	Debilidades por inconsistencias de cuentas objetadas por la CGR indican incertidumbre sobre el monitoreo de los controles internos contables principalmente.
5.2 Evaluaciones	Las AII no evalúan y reportan sobre la efectividad de los controles internos en forma integrada, realizan auditorías parciales pero no dirigidas al Sistema de Control interno tomado en conjunto. Su seguimiento no se focaliza en los problemas o hallazgos materiales reportados por la CGR en sus dictámenes institucionales con salvedades, abstenciones u opiniones adversas.

Componentes y elementos del control interno (ver Nota 1)	Resumen de observaciones (ver Nota 2)
	<p>Según el informe 2015 de la AGPE el 71% de las entidades encuestadas se encuentra en un nivel inadecuado o deficiente de avance en la implementación del MECIP dentro del cual se encuentra el monitoreo del sistema.</p> <p><i>La CGR en su informe 2014 incluye en la conclusión pág. 558, “...Estas falencias de Control Interno, a entender de este Organismo Superior de Control, son el producto y la consecuencia de las debilidades en la gestión de los responsables de la Auditoría Interna de cada Entidad u Organismos del Estado y generan la percepción que la labor de esa Unidad Institucional es intrascendente e inocua, cuando debiera ser – juntamente con la Asesoría Legal – el pilar del correcto accionar de una Institución Pública. ...”</i></p>
5.3 Respuestas de la administración	Parcial, objeciones de la CGR importantes objeciones no se han superado y recomendaciones en los informes de las AII, y no siempre se atienden en los plazos establecidos.

### Nota (1)

El Informe de la AGPE se refiere a la implantación del control interno prevista en el MECIP, pero no se reporta una medición de efectividad y sus mediciones no han sido interpretadas estadísticamente o por un método de reconocido valor técnico. Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por AGPE como parte de su programa de trabajo, realiza verificaciones selectivas, pero como institución no tiene capacidad para verificar la consistencia de la información reportada por todas las entidades.

Por su parte, en el informe 2014 de la CGR también incluye una sección en la cual analiza los componentes del sistema de control interno bajo las mejores prácticas e indica que por la débil estructura o implantación de tales componentes considera que el sector público del Paraguay está en riesgo alto.

### Nota (2)

La CGR en su informe anual de 2014, en una sección dedicada a los resultados y conclusiones de sus propias evaluaciones incluye la siguiente declaración: “*el control interno en 2014 presenta numerosas deficiencias en las distintas instituciones públicas*”. Estas conclusiones no necesariamente son el resultado de una interpretación estadística, pero en el informe se observa que existen hallazgos de control interno muy comunes a las entidades bajo el ámbito de la CGR que implican efectos importantes para los objetivos del control interno.

## Anexo 4

### Fuentes de Información

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información del SIAF sobre ingresos y gastos ejecutados</li> <li>• Base de datos financieros - Boost</li> </ul>
ID-2	Resultados de la composición del gasto	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 5386 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2015</li> <li>• Ley N° 5142 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2014</li> </ul>
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4848 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2013</li> </ul>
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 5386 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2015 y Anexo: Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento</li> <li>• ROSC 2014</li> </ul>
ID-5	Documentación del presupuesto	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999 y su Documento Reglamentario 8127/00</li> <li>• Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.</li> <li>• Mensaje presidencial del proyecto de ley del presupuesto 2016.</li> <li>• Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2016</li> </ul>
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999 y su Documento Reglamentario 8127/00</li> <li>• Decreto 8127 reglamentario de la Ley Administración Financiera del Estado de fecha 30 de marzo de 2000.</li> <li>• Informe Financiero enero a mayo 2015</li> </ul>
ID-7		D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-udm/">http://www.hacienda.gov.py/web-udm/</a>.</li> <li>• Ley 426 Orgánica Departamental de fecha 7 de diciembre de 1994.</li> <li>• Ley 3966 Orgánica Municipal de fecha 10 de febrero de 2010.</li> <li>• Ley 3984 de Distribución y Deposito de los Royalties y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales de fecha 1 de octubre de 2010.</li> <li>• Ley 4758 de Creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación de fecha 21 de septiembre de 2012.</li> <li>• Ley 1016 del Régimen Jurídico para la Explotación de los Juegos de Suerte o de Azar de fecha 30 de junio de 1997.</li> <li>• Ley 4372 de compensación de la Industria Nacional del Cemento por la utilización de recursos naturales no</li> </ul>

Indicador	Puntaje	Fuentes utilizadas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>renovables a la gobernación y municipalidades del Departamento de Concepción, de fecha 18 de julio de 2011.</li> <li>• Ley 5404 de Compensación a los Municipios del Departamento Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá, en el marco de la distribución de compensaciones de la Entidad Binacional Itaipú, de fecha 23 de abril de 2015.</li> <li>• Ley 5246 de Capitalidad de fecha 1 de agosto de 2014.</li> <li>• Decreto_3250_2015 Clasif. en Grupos de Municipalidades por Categorías</li> <li>• Decreto N° 9966_2012 Reglamentación Royalties y FONACIDE</li> </ul>
ID-8	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución MH 287 del 31 de agosto de 2011 que autoriza la aplicación de normas y procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de programas, subprogramas y proyectos orientados hacia el presupuesto por resultados en el Presupuesto General de la Nación</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública, MI</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública, MEC</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública, MSPBS</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública, MOPC</li> <li>• Balance Anual de Gestión Pública, MAG</li> <li>• Indicadores de Desempeño, Informe de Cierre 2015</li> <li>• Indicadores de Desempeño, Informe de Cierre 2014</li> <li>• Información proporcionada por la DGP sobre evaluaciones de programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ REPORTE DEL SISTEMA-PROGRAMACION FISICA Y FINANCIERA 2015 MIN. INTERIOR</li> <li>○ RESUMEN INDICADORES DE DESEMPEÑO AL 2015</li> <li>○ INDICADORES DE DESEMPEÑO POR ENTIDAD - CIERRE 2015</li> </ul> </li> <li>• <a href="http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=242">http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=242</a>.</li> </ul>
ID-9	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portales informáticos del MH, la CGR, Estado Paraguayo.</li> </ul>
ID-10	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria institucional de la DGEP año 2014</li> <li>• Ley 5058 del 20 de septiembre de 2013, que crea el CNEP, reglamentada por el Decreto 1143 de 21 de enero de 2014.</li> <li>• Resolución MH 410 del 30 de diciembre del año 2010 mediante la cual se crea la UDM.</li> </ul>
ID-11	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 4394 que modifica la Ley 109/91, que aprueba la creación de la Dirección de Sistema de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de fecha 24 de agosto de 2011.</li> <li>• Ley 4758 Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).</li> </ul>



Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 5074 que modifica y amplía la Ley N° 1.302 que establece el Régimen de Obras Públicas.</li> <li>• Ley 5102 de Promoción de la inversión de infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado (APP).</li> <li>• Decreto 8312 - Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación.</li> <li>• Decreto 3944 - Modifica y amplía el Decreto 8312/2012, y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema Nacional de Inversión Pública.</li> <li>• Guía para la Formulación de Proyectos de Inversión a nivel de perfil.</li> <li>• Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión.</li> <li>• Guí-a Metodológica para Proyectos de infraestructura Vial Interurbana.</li> <li>• Guía Metodológica para Proyectos de infraestructura Educativa.</li> <li>• Guía Metodológica para Proyectos de Capital Humano.</li> <li>• Guía Metodológica para Proyectos de Creación de Conocimiento.</li> <li>• Normas para la identificación de los componentes de un proyecto de inversión.</li> <li>• Bacon de Proyectos de Inversión Pública</li> </ul>
ID-12	Gestión de los Activos Público	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999 y su Documento Reglamentario 8127/00</li> <li>• Ley 5386 de Presupuesto del 06 de enero de 2015 y Documento 2929 Reglamentario de la Ley</li> <li>• Decreto 16559 del 14 de marzo de 1997 que aprueba el plan de cuentas</li> <li>• Manual de procedimientos del sistema integrado de contabilidad</li> <li>• Ley 5097 Modernización Financiera del Estado del 29 de octubre de 2013</li> <li>• Manual de Procedimientos Contables de la DGTP aprobado por Res. MH 337/10</li> <li>• Decreto N° 20.132 del 22 de febrero de 2003 que establece el “Manual de Normas y Procedimientos para la Administración, Uso, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”</li> <li>• Decreto N° 19.771 del 17 de diciembre del 2002 que aprueba el Plan de Cuentas y el Manual de Procedimientos del Sistema Integrado de Contabilidad Pública</li> <li>• Ley 5386 del 06 de enero de 2015 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015</li> <li>• Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909</li> </ul>

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-13	Gestión de la deuda	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe Financiero 2015, Crédito y Deuda Pública</li> <li>Ley 1535 de Administración Financiera de fecha 16 de diciembre de 1999.</li> <li>Decreto 8127, reglamentario de la Ley de Administración Financiera, de fecha 30 de marzo de 2000.</li> <li>Ley 4595/2012 del Sistema de Pagos y Liquidación de Valores.</li> <li>Líneamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013-2017</li> </ul>
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2016</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2015</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2014</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2013</li> </ul>
ID-15	Estrategia fiscal	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2016</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2015</li> </ul>
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Cambio Climático.</li> <li>Política Nacional de Salud</li> <li>Política Forestal Nacional.</li> <li>Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turístico de Paraguay</li> <li>Marco Estratégico Agrario 2009-2018.</li> <li>Estudio para el Desarrollo Rural Integral dirigido al Pequeño Productor EDRIPP.</li> <li>Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay</li> <li>Plan Director TICs</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2016</li> <li>Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2015</li> <li>Plan Nacional de Hábitat y Vivienda en Paraguay</li> <li>Plan Estratégico Institucional 2014-2018, Ministerio de Agricultura y Ganadería</li> <li>Plan Estratégico 2013-2018, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social</li> <li>Plan Estratégico Institucional MEC, Paraguay 2020</li> <li>Agenda Educativa 2014-2018 Ministerio de Educación y Cultura</li> </ul>

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013.2016 Ministerio del Interior</li> <li>• Plan Estratégico Institucional 2015-2017 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</li> <li>• Plan Estratégico Institucional 2014-2018 Ministerio de la Mujer</li> <li>• Directiva de Defensa Nacional</li> <li>• Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2013.</li> <li>• Decreto 1559 reglamentario de la Ley de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de abril de 2014</li> <li>• Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2016</li> <li>• Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay 2015</li> </ul>
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto.	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política.</li> <li>• Ley 1535 de Administración Financiera de fecha 16 de diciembre de 1999.</li> <li>• Decreto 8127 de fecha 30 de marzo de 2000.</li> <li>• Decreto N° 3361 de fecha 12 de mayo de 2015.</li> <li>•</li> </ul>
ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto.	C+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de fecha 20 de junio de 1992.</li> <li>• Resolución 579 del Congreso Nacional de fecha 18 de diciembre de 2014.</li> <li>• Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 1 de fecha enero 2 de 2013</li> <li>• Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 6 de fecha enero 9 de 2014</li> <li>• Gaceta Oficial de la República del Paraguay, No 6 de fecha enero 9 de 2015</li> <li>• Ley 5386 que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio 2015, de fecha 6 de enero de 2015.</li> <li>• Decreto reglamentario 2929 de la Ley de presupuesto de la Nación para el ejercicio 2015, de fecha 8 de enero de 2015.</li> <li>• Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.</li> </ul>
ID-19	Administración de ingresos.	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 99 por la cual se aprueba el plan anual de fiscalización presentado por la Dirección de Fiscalización, correspondiente al año 2015. DNA</li> <li>• Informe de gestión, referente al control de cumplimiento y retroalimentación del plan anual de fiscalización 2015, DNA</li> <li>• Plan Operativo Anual 2014. Informe Analítico. SET</li> <li>• Resolución General No 25, por la cual se reglamentan las tareas de fiscalización, re-verificación y control previstas en la ley 125/91 y su modificación Ley 2421/02</li> <li>• Ley 125 que establece el Régimen Tributario de fecha 9 de enero de 1992.</li> </ul>

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 2421 que modifica el Nuevo Régimen Tributario de 2004.</li> </ul>
ID-20	Contabilidad de los ingresos	C+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 1535 de Administración Financiera del Estado de fecha 16 de diciembre de 1999.</li> <li>• Decreto 8127 reglamentario de la Ley de Administración Financiera de fecha 30 de marzo de 2000.</li> </ul>
ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 5097 del 29 de octubre-de-2013 que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público</li> <li>• Ley de administración financiera del Estado No. 1535 del 31 de diciembre d 1999</li> <li>• Decreto N° 8127 del 30 de marzo de 2000 por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la ley 1535/99, y el funcionamiento del SIAF</li> </ul>
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado No. 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> <li>• Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero 2014</li> </ul>
ID-23	Controles de la nómina	C+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de la Función Pública No. 1626, del 21 de diciembre del 2000 que tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos que presten servicio en los organismos y las entidades del Estado</li> <li>• Ley que establece las funciones y estructura orgánica del MH No. 4394 del 24 de agosto de 2011 y crea la DGASPyBE para impulsar el desarrollo e implantación del SINARH</li> <li>• Ley 5554 del 5 de enero de 2016, que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016</li> <li>• Decreto N° 4774 de 2016 o "guía de normas y procesos del PGN 2016"</li> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> </ul>
ID-24	Adquisiciones	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación 2013 del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay con base a la Metodología de la OCDE/DAC.</li> <li>• Ley 2051 de Contrataciones Públicas de fecha 12 de diciembre de 2002.</li> <li>• Ley 3439 que modifica la Ley de Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de fecha 31 de diciembre de 2007</li> <li>• Decreto 2909 reglamentario de la ley de Contrataciones Públicas de fecha 11 de agosto de 2003.</li> <li>• Portal de Contrataciones Públicas <a href="http://www.contrataciones.gov.py">www.contrataciones.gov.py</a></li> </ul>

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	B+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> <li>• Resolución CGR 658 – 8 del 17 de julio de 2008 por la cual se aprueba la guía básica de documentos de rendición de cuenta, que sustentan la ejecución de los principales rubros presupuestarios de gastos e ingresos de los organismos y entidades del Estado, sujetos al control de la CGR</li> <li>• Resolución CGR 425 del 09 de mayo de 2005, Por la cual se establece y adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay - MECIP, como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República</li> <li>• Portal del MECIP <a href="http://www.mecip.gov.py/mecip/">http://www.mecip.gov.py/mecip/</a></li> </ul>
ID-26	Auditoría interna	C+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> <li>• Decreto N° 13.245 de Fecha 23 de Mayo de 2001 sobre naturaleza y funciones de la AGPE</li> <li>• Decreto 1249 del 23 de diciembre de 2003, por el cual se reglamenta el control y la evaluación de la administración financiera del Estado</li> <li>• Decreto 10883 del 11 de septiembre de 2007 que establece las competencias y responsabilidades de la AGPE</li> <li>• Informe de gestión 2015 de la AGPE – Informe de rendición de cuentas</li> </ul>
ID-27	Integridad de los datos financieros	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto N° 8127 del 30 de marzo de 2000 por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la ley 1535/99, y el funcionamiento del SIAF</li> <li>• Ley de Contrataciones Públicas N° 2.051 de 2003</li> <li>• Resolución MH-AF 111/14 que aprueba la políticas de seguridad</li> <li>• Resolución DGIC 54/14 la cual aprueba el Manual de administración de cuentas de usuarios finales y procedimientos relacionados</li> <li>• Resolución DGIC 038/15 establece los requerimientos de seguridad e integridad que deben cumplir los registros</li> <li>• Resolución MH-SSEAF 170/2015 establece el procedimiento para modificación de datos</li> </ul>
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso.	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Financiero enero a mayo 2015</li> <li>• Informe y Dictamen Sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, Ejercicio Fiscal 2014, Agosto 2015.</li> <li>• Decreto 8127 reglamentario de la Ley Administración Financiera del Estado de fecha 30 de marzo de 2000.</li> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> </ul>

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-29	Informes financieros anuales	C+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> <li>• Decreto N° 8.127 reglamento de la Ley de Administración Financiera del 1 de abril de 2000</li> <li>• Informe con dictamen de la CGR sobre el informe financiero al 31 de diciembre de 2014</li> <li>• Ley 5386 de Presupuesto del 06 de enero de 2015, Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014</li> <li>• Decreto N° 8127 del 30 de marzo de 2000 por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la ley 1535/99, y el funcionamiento del SIAF</li> <li>• Informes Financieros 2012, 2013, 2014 y 2015</li> <li>• Informe de “Diagnóstico sobre la Implementación de las NICSP en el Paraguay”</li> <li>• Manual de Normas y Procedimientos para la administración, uso, control, custodia, clasificación y contabilización de los bienes del estado, 2003</li> </ul>
ID-30	Auditoría externa	D+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Nacional del Paraguay</li> <li>• Ley No 276 de 1994 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República</li> <li>• Ley de administración financiera del Estado 1535 del 31 de diciembre de 1999</li> <li>• Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero MH 2014</li> <li>• Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU)</li> <li>• Memoria de la CGR 2014</li> </ul>
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Nacional del Paraguay</li> <li>• Ley Orgánica y funcional de la CGR No. 276/94</li> <li>• Ley 2515 del 24 de noviembre de 2004, que modifica el artículo 70 de la Ley de Administración Financiera del Estado</li> </ul>

## Anexo 5

### Resultados Comparativos: Evaluaciones PEFA 2011 y 2015 (con metodología PEFA 2011)

Indicador	Calificación		Explicación de los cambios en el desempeño	Factores externos que afectaron la calificación
	2011	2015		

#### I. Credibilidad del presupuesto

Resultado del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado (M1)				
ID-1	C	D	Existe un deterioro en el desempeño global del indicador.	
(i)	C	D	Los datos calculados para la desviación entre el gasto aprobado y el presupuesto ejecutado para los tres años del periodo de análisis son 21.9% para 2013, 12.7% para 2014 y 17.0% para 2015.	

Desviaciones del gasto presupuestario comparado con el presupuesto aprobado (M1)				
ID-2	A	C+	Se presenta un deterioro significativo en la varianza que mide las desviaciones por la clasificación institucional entre los gastos aprobados y los gastos efectivamente ejecutados.	El indicador no es totalmente comparable entre la versión 2011 de la metodología y la versión 2005 utilizada para el PEFA 2011.
(i)	A	C	Los datos calculados para la varianza en la composición del gasto por la clasificación institucional son 14.8% para 2013, 7.1% para 2014 y 12.8% para 2015.	
(ii)	--	A	El PGN en Paraguay no incluye una partida de reserva para contingencias.	

Desviaciones de los Ingresos totales comparados con el presupuesto original aprobado (M1)				
ID-3	B	D	Desempeño no es comparable.	El indicador no es comparable entre la metodologías 2005 y 2011. La metodología 2005 no penalizaba la sobre ejecución del presupuesto de ingresos.
(i)	B	D	Los datos calculados para la relación de ingresos efectivamente recaudados y los ingresos aprobados en el PGN son 74.9% para 2013, 85.8% para 2014 y 82.3% para 2015.	

Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos (M1)				
ID-4	C+	C+	Sin cambio	
(i)	C	C	No hay cambios en el desempeño. El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y no existen pruebas de que se haya reducido considerablemente en los dos últimos años. (Los dos últimos superiores al 8%)	

(ii)	B	B	Se generan anualmente datos sobre el saldo de los atrasos, pero pueden no ser completos en relación con algunas categorías de gasto identificadas o instituciones presupuestarias especificadas. Aunque se tiene acceso a saber cuáles son los saldos atrasados, no se emite un informe en el cual se pueda apreciar la antigüedad de los mismos o se demuestre su seguimiento.	
------	---	---	---	--

## II. Universalidad y transparencia

Clasificación del presupuesto (M1)				
ID-5	B	A	Existe una mejora en el desempeño. La introducción del PpR ha revelado mejor a la utilización general de la clasificación programática.	
(i)	B	A	La formulación y ejecución del presupuesto se basan en las clasificaciones administrativa, económica y subfuncional y por programas mediante la utilización de normas que generan documentación consistente y uniforme.	

Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria (M1)				
ID-6	C	A	Se mejora la gestión producto de la ampliación de la información que acompaña al proyecto de presupuesto, y que es entregada al Congreso Nacional a través de los informes de finanzas públicas que anualmente elabora el MH.	
(i)	C	A	En la actualidad se cumplen con los 9 criterios que se valoran en el indicador.	

Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales (M1)				
ID-7	B	A		Es posible que en la evaluación del 2011 se haya utilizado otro criterio para definir el alcance de esta evaluación.
(i)	B	A	Las instituciones del Gobierno Central (que no incluye a las empresas públicas) no tienen gasto extrapresupuestario.	
(ii)	B	A	Los proyectos financiados por las agencias de cooperación internacional están reportados en el PGN.	

Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales (M2)				
ID-8	C+	C	Se refleja una pérdida de desempeño.	
(i)	A	B	El porcentaje de recursos que se transfiere horizontalmente a los gobiernos subnacionales y que está basado en reglas y formulas alcanza al 73.2% del total. Se refleja una pérdida de desempeño.	
(ii)	D	D	La información sobre los montos que recibirán los gobiernos subnacionales como transferencias del Gobierno Central no se comunica oficialmente hasta después de que el presupuesto está aprobado.	



(iii)	C	C	El Gobierno Central recibe y consolida información presupuestaria y financiera de la gran mayoría de Gobiernos Municipales solo de manera <i>ex post</i> .
-------	---	---	--

Supervisión del riesgo fiscal agregado, provocado por otras entidades del sector público (M1)			
ID-9	C	C	Sin cambio
(i)	C	C	No se observan cambios. La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto. Hasta ahora no se ha desarrollado la capacidad para emitir un informe integral de riesgos fiscales
(ii)	C	C	No se observan cambios. Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno subnacional, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto. Hasta ahora no se ha desarrollado la capacidad para emitir un informe integral de riesgos fiscales que incluya a los GSN.

Acceso del público a información fiscal clave (M1)			
ID-10	B	B	No hay cambios significativos en el desempeño.
(i)	B	B	El gobierno pone a disposición del público 3 de los 6 elementos requeridos por la metodología: i) los estados financieros de cierre de ejercicio, ii) los informes de auditoría externa y iii) las adjudicaciones de contratos.

### III. Presupuesto basado en políticas

Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual (M2)			
ID-11	B+	C	Se presenta un deterioro en la gestión al reducir de seis a cuatro semanas el plazo con el que cuentan las entidades para realizar la programación del anteproyecto de presupuesto. También afecta el deterioro de la gestión, el hecho que en la actualidad no se expida una circular en la que se comuniquen los techos o límites de gastos a las entidades.
(i)	A	B	Existe un calendario que en general se cumple pero con ciertos retrasos como el evidenciado en la expedición del decreto de lineamientos para la programación del presupuesto 2015, el cual fue publicado el 12 de mayo, días después de la fecha límite del 30 de abril establecido en la LAFP. De otra parte se evidenció que a las entidades se les otorga un plazo de cuatro semanas para completar sus estimaciones detalladas. En la evaluación anterior se evidenció un plazo mayor de al menos seis semanas.
(ii)	C	D	Se presenta un deterioro en la gestión en razón a que en la actualidad no se expide una circular que comunique los límites de gasto a las instituciones.
			Los techos se dan a conocer en el momento en que se habilita el sistema de información para ingresar la programación del anteproyecto de presupuesto.

(iii)	A	C	Aunque en los últimos tres años las leyes han sido sancionadas por el Congreso Nacional antes de iniciar el nuevo ejercicio fiscal, estas fueron promulgadas y publicadas una semana después de iniciado el ejercicio fiscal.	En la evaluación anterior se consideró la fecha de promulgación por parte del Congreso Nacional, pero no la fecha de publicación de leyes de presupuesto, momento en el cual entra en vigencia la ley.
-------	---	---	---	--

<b>Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación (M2)</b>				
ID-12	D+	C	Se presenta una mejora en la gestión que se explica por la preparación de previsiones fiscales de mediano plazo y la elaboración de análisis anuales de sostenibilidad de la deuda pública interna y externa	La Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal de fecha 29 de octubre de 2012, estableció en su artículo 10, la obligación de presentar junto con el proyecto de presupuesto, la Programación Fiscal Plurianual de mediano plazo (tres años), la cual debe contener entre otros aspectos los análisis de sostenibilidad de la deuda y las previsiones fiscales.
(i)	D	C	Se presenta una mejora en la gestión, pues se pudo evidenciar la preparación de previsiones de los agregados fiscales para tres años. No obstante lo anterior, estas previsiones plurianuales no tienen un vínculo claro con la fijación de los topes máximos anuales.	
(ii)	B	A	Se presenta una mejora en la gestión en razón a que anualmente se incluyen en los informes de finanzas públicas análisis de sostenibilidad de la deuda.	
(iii)	D	D	No se presentan cambios en la gestión.	
(iv)	D	D	No se presentan cambios en la gestión.	

#### IV. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

<b>Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente (M2)</b>				
ID-13	B	B	Aunque la calificación global del indicador se mantiene, se destacan mejoras en la gestión respecto de la información y los medios puestos a disposición de los contribuyentes para que estos conozcan sus obligaciones y procedimientos administrativos.	
(i)	B	B	No se presenta un cambio en la gestión	
(ii)	B	A	Se presenta una mejora en la gestión en relación con la información y los medios puestos a disposición de los contribuyentes sobre sus obligaciones y procedimientos administrativos.	
(iii)	C	C	No se presenta un cambio en la gestión.	La resolución de los procesos de recursos en la vía contenciosa, no son ágiles y no se cuenta con un tribunal especializado que garantice consistencia en los fallos.

Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva (M2)				
<b>ID-14</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	Se presenta una mejora en la gestión generado por los avances en cuanto al uso de los modelos de riesgos para el control tributario, tanto en la SET como en LA DGA. También se avanza al contar con un plan de control documentado.	
<b>(i)</b>	C	C	No se presentan cambios en la gestión.	
<b>(ii)</b>	C	C	No se presentan cambios en la gestión.	
<b>(iii)</b>	C	A	Se presenta una mejora en la gestión que se explica por el avance en la planeación de las auditorías y en los modelos de riesgos en los que se basan.	

Eficacia en materia de recaudación de impuestos (M1)				
<b>ID-15</b>	<b>A</b>	<b>D+</b>	Se presentó un deterioro en la gestión producto del aumento de las deudas tributarias y el bajo coeficiente de cobro.	
<b>(i)</b>	A	D	El peso total de las deudas por concepto de los tributos que administra la SET y la DNA, representaron para el año 2015, el 5% del total de los ingresos tributarios y del 3,5% con respecto a los ingresos totales el promedio del coeficiente de cobro para los años 2014 y 2015 fue del 22%.	
<b>(ii)</b>	A	B	Las transferencias en la anterior evaluación eran diarias y en la actualidad aunque la mayor parte se realiza con esa periodicidad, cuando los pagos son presenciales estas se cumplen al tercer día.	
<b>(iii)</b>	A	D	Las conciliaciones sobre las transferencias del dinero en efectivo son completas, pero no incluye la conciliación de los cobros y los atrasos.	

Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos (M1)				
<b>ID-16</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	Se conserva la misma puntuación por la cantidad de modificaciones presupuestarias.	
<b>(i)</b>	A	A	Continúa igual. Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. <sup>[1]</sup>	
<b>(ii)</b>	A	A	Se sostiene la mejor práctica, pues los planes financieros son aprobados con más de seis meses de anticipación. Las entidades públicas están en condiciones de planificar y comprometer gastos con anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias.	
<b>(iii)</b>	C	C	Continúa con desempeño similar. Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, aunque todos son consistentes con las normas legales vigentes. No se identifica si tales cambios postergan áreas prioritarias. Las categorías B o A admiten sólo dos modificaciones significativas anuales	

Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías (M2)				
<b>ID-17</b>	<b>B+</b>	<b>A</b>	Existe una mejora en el desempeño global del indicador.	

(i)	B	B	Los registros de la deuda, interna y externa, y de las garantías de deuda están completos, son exactos y se actualizan y concilian mensualmente. Se preparan anualmente informes de gestión y estadísticos integrales que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones. Mensualmente se preparan estadísticas que se incluyen en un reporte que se publica
(ii)	B	A	Ha mejorado su desempeño, pues no quedan fondos extrapresupuestarios fuera del sistema. Todos los saldos de caja se calculan diariamente y se consolidan.
(iii)	A	A	La legislación concede autorización para contratar préstamos, emitir deuda nueva y emitir garantías de préstamos en nombre del gobierno central a una única entidad competente para la gestión de la deuda. Los créditos y el nivel de endeudamiento son aprobados por el Congreso.

#### Eficacia de los controles de la nómina (M1)

ID-18	D+	C+	Mejora de desempeño global.
(i)	D	B	Se presenta una mejora con el SINARH administrado por la DEGASPyBE, ahora existe consistencia entre la información de la nómina y los datos del módulo donde se conserva la información individual.
(ii)	A	A	Se sostiene la mejor práctica.
(iii)	C	B	Se presenta mejora en general por la integración del SINARH y los protocolos de modificaciones que imprimen mejor calidad en el control interno.
(iv)	C	C	Se conserva la puntuación pues durante los últimos tres años solamente se hacen auditorías parciales de la nómina.

#### Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones (M2)

ID-19	B+	B+	La metodología en el 2011 modificó este indicador, por lo tanto no es comprable. Sin embargo, si se aplica la metodología que existía en el 2005, se reflejaría una mejora en la gestión generada por la existencia de modalidades competitivas para todas las compras. La calificación global del indicador sería de A.
(i)	A	A	El marco normativo cumple con los seis requisitos que exige la metodología.
(ii)	B	A	Todas las modalidades de compras son competitivas inclusive las menores, las cuales también son abiertas.
(iii)	B	A	En el portal de Contrataciones Públicas: <a href="http://www.contrataciones.gov.py">www.contrataciones.gov.py</a> , y el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), se encuentran publicadas todas las adquisiciones de las instituciones del Estado, desde su programación hasta su adjudicación. Este portal es de acceso libre y gratuito para el público en general, y en él puede obtenerse la totalidad de los elementos de información que se valoran en esta dimensión.
(iv)	--	D	La DNCP es un órgano independiente que se encarga de las reclamaciones. No cumple con los requisitos i) pues no cuenta con miembros que sean representantes

			del sector privado y la sociedad civil, y no fue posible evidenciar el cumplimiento del requisito vi) referente al cumplimiento de los plazos especificados en las normas o reglamentaciones para dictar las decisiones.	
--	--	--	--	--

Eficacia de los controles internos del gasto no salarial (M1)				
ID-20	C	C+		
			Mejora, pero no es avance significativo pues el MECIP está todavía débil en su implantación.	
(i)	C	A	Mejoramiento. Ahora mediante el módulo de tesorería en el SIAF, se aplican controles amplios de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.	
(ii)	C	C	La puntuación se mantiene estable, pues aunque ahora se dispone del MECIP, este tiene un grado bajo de implantación en el sector público	
(iii)	C	C	Se considera sin cambios apreciables. Los informes de las Auditorías Internas revelan incumplimientos de control interno, pero no están precisamente articulados con una calificación integral del sistema de control interno en cuanto a su efectividad, por lo cual es incierto pronunciarse sobre el acatamiento de las normas de control interno. Por su parte la CGR revela múltiples e importantes debilidades en el control interno contable aplicado.	

Eficacia de la auditoría interna (M1)				
ID-21	C	C+		
			Mejora el desempeño general del indicador.	
(i)	C	B	Hay mejora. La auditoría interna se cumple en la todas las entidades del gobierno central y se ajusta al en parte a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos por lo menos al evaluar la implantación del sistema de control interno. En otros aspectos, realiza auditorías modulares con énfasis en aspectos financieros pero no revela un estudio de la efectividad del Sistema de Control Interno Institucional.	
(ii)	C	C	Sin cambios. Las AII no envían sus informes al MH.	
(iii)	C	C	No se considera mayor cambio. Aunque las AII entrevistadas y la AGPE reconocen que las entidades responden a sus informes, no se dispone de una estadística o indicadores que permitan confirmar la asimilación de las mismas por parte de las entidades auditadas.	

## V. Contabilidad, registro y presentación de informes

Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas (M2)				
ID-22	B+	D+		
			Pérdida de desempeño en la calificación global del indicador.	Es posible que exista una diferencia de apreciación sobre los resultados de la evaluación anterior.

(i)	A	C	Posible diferencia en la calibración y apreciación de los evaluadores. Las conciliaciones se realizan mensualmente pero en para fin de cada ejercicio fiscal transcurren 6 semanas después del cierre.
(ii)	B	D	Desmejora o apreciaciones diferentes. La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos están parcialmente conciliados y existen objeciones de la CGR e incertidumbre especialmente sobre los anticipos.

Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios (M1)			
ID-23	D	D	No hay cambios significativos en el desempeño.
(i)	D	D	A pesar de los avances en la recopilación de información sobre todos los recursos que reciben las escuelas y los centros de atención primaria en salud, todavía no existe una recopilación regular (o ad hoc) que se pone a disposición en la forma de un informe global.

Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (M1)			
ID-24	C+	D+	Se presenta un deterioro en la gestión producto de la falta de informes analíticos de ejecución presupuestaria.
(i)	A	C	Los informes de ejecución presupuestaria permiten comparación directa con el presupuesto original aprobado, pero a un nivel parcialmente agregado. La información abarca las etapas de devengado y pagado, no comprende la del compromiso.
(ii)	A	D	Se elaboran estadísticas mensuales de la ejecución presupuestal dentro del año, pero no informes en donde se refleje un análisis o comentarios sobre la ejecución del presupuesto.
(iii)	C	C	La información ingresada por las entidades en el SICO presenta en ocasiones inconsistencias que no son advertidos en los informes, y aunque afectan la calidad de la información no le restan utilidad.

Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales (M1)			
ID-25	C+	B+	Mejoramiento global del desempeño del indicador.
(i)	A	B	Leve desmejoramiento o interpretación de los evaluadores. Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros, las cuales han sido reportadas por la CGR en los tres años 2012, 2013 y 2014. <sup>[1]</sup>
(ii)	A	A	Se sostiene la calificación. El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin el ejercicio (abril de cada año).
(iii)	C	B	Mejoramiento o interpretación de los evaluadores. Se aplican las normas nacionales., aunque todavía no existe consistencia completa con las NICSP.

## VI. Escrutinio y auditoría externa

<b>Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa (M1)</b>				
<b>ID-26</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	Mejoramiento en la puntualidad de los informes financieros	
(i)	C	C	Sin cambios. Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 50% del gasto total.	
(ii)	C	A	Mejoramiento. Los informes de auditoría financiera se presentan al poder legislativo dentro de los cuatro meses después de su recepción por la oficina de auditoría.	
(i)	C	B	Mejoramiento. Ahora se presenta oportunamente una respuesta formal, pero no se tiene completa certeza de la asimilación de hallazgos y recomendaciones por parte de las entidades auditadas, especialmente por las salvedades recurrentes de la CGR.	

<b>Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual (M1)</b>				
<b>ID-27</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	Aunque se mantiene la calificación global, existen variaciones en las calificaciones de las dimensiones como la que se presenta por motivo de la mejora en el alcance del examen del proyecto de presupuesto y la evidenciada por el deterioro en las reglas autorizadas para las enmiendas al presupuesto.	
(i)	C	B	Se presenta una mejora en la gestión ya que en la actualidad el examen del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo comprende las políticas fiscales, las previsiones fiscales y los detalles de los ingresos y gastos. No abarca las prioridades de mediano plazo en el gasto. En la anterior evaluación el estudio se centraba en los ingresos y gastos.	
(ii)	A	A	Se mantiene la gestión.	
(iii)	A	A	Se mantiene la gestión.	
(iv)	A	C	Existen reglas claras que se respetan, pero para el 2015 el gobierno contó con la facultad para aumentar el gasto agregado por medio de decreto.	

<b>Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos (M1)</b>				
<b>ID-28</b>	<b>D+</b>	<b>NC</b>	No se pudo calificar el indicador por ausencia de información para el año 2012.	
(i)	D	NC	Existen datos disponibles para la entrega del informe financiero al Congreso Nacional, solo para dos de los tres años requeridos por la metodología. No se puede calificar.	
(ii)	C	C	Sin modificaciones. Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones con los funcionarios responsables de los organismos auditados, aunque tal vez sólo de algunos organismos, que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda	
(iii)	C	D	Pérdida de desempeño. En 2014 el Poder Legislativo no emitió recomendaciones.	







