

PARAGUAY

Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay

(CPAR Update Report)



30 de abril 2007

EQUIVALENCIA MONETARIA

Unidad Monetaria = Guaraní

US\$1 = Gs. 5.040 (Abril , 2007)

Abreviaturas y siglas

AGPE	Auditoría General del Poder Ejecutivo
AII	Auditoría Interna Institucional
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CFAA	Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública (Country Financial Accountability Assessment)
CGR	Contraloría General de la República
CISNI	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
CNI	Comisión Nacional de Integridad
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones S. A.
CPAR	Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay (Country Procurement Assessment Report)
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DINOP	Dirección Nacional de Obras Públicas
EAP	Estrategia de Asistencia al País
ERFP	Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País
ICs	Indicadores de Cumplimiento
ILBs	Indicadores de Línea Base
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MCI	Memorando Conceptual Inicial
MH	Ministerio de Hacienda
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MJyT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MP	Ministerio Público
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité de Asistencia al Desarrollo (Organization for Economic Co-operation and Development/ Development Co-operation Directorate)
OPCPR	Unidad de Políticas de Adquisiciones y Servicios, Departamento de Políticas Operacionales y de Servicios a los Países
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
SPF	Secretaría de la Función Pública
SUOC	Sub-Unidad Operativa de Compras
UEP	Unidad Ejecutora de Proyecto
UOC	Unidad Operativa de Compras
USAID	Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo

	<u>BID</u>		<u>BANCO MUNDIAL</u>
Vice Presidente:	Daniel M. Zelikow	Vice Presidente:	Pámela Cox
Gerente Regional:	Manuel Rapoport	Director País:	Axel Van Trotsenburg
SubGerente:	Luis Rains	Gerente Regional de	
Líder del Equipo	Cristian Santelices	Adquisiciones:	Enzo de Laurentiis
Miembros del	Fernando Fernández	Miembros del Equipo:	Efraím Jiménez
Equipo:	María Eugenia Roca		Andrés MacGaul
	Jorge Claro		

ÍNDICE DE CONTENIDO

I.	Resumen Ejecutivo	1
1.	Introducción	1
2.	Propósito del CPAR	2
3.	Generalidades del Entorno Operativo de las Adquisiciones Públicas	2
4.	Principales conclusiones del CPAR	3
5.	Esquema del Plan de Acción recomendado	6
6.	Metodología	8
7.	Validación experta del equipo conjunto BID/BM de evaluación fiduciaria	10
II.	Informe	11
A.	Prefacio	11
1.	Fecha y Base del Informe	11
2.	Agradecimientos	11
3.	Organizaciones participantes del Gobierno	12
4.	Otros Coauspiciantes / Contribuyentes	12
5.	Equipo Conjunto de Evaluación	13
B.	Antecedentes	13
1.	Información relevante del País	13
2.	Cartera de los bancos en el País	17
3.	Participación del Gobierno en el Informe de Evaluación	18
C.	Debate y análisis de los hallazgos	19
1.	PILAR I – Marco Legal y Regulatorio	19
2.	PILAR II – Marco Institucional y Capacidad de gestión	29
3.	PILAR III - Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado	36
4.	PILAR IV - Integridad del Sistema de Adquisiciones Públicas	43
D.	Plan de Acción Recomendado (preliminar)	58
E.	Impacto en la supervisión de los Bancos	64
1.	Evaluación general de riesgos	64
2.	Desempeño de los proyectos con financiamiento del Banco Interamericano	65
3.	Desempeño de los proyectos con financiamiento Banco Mundial	66
4.	El rol del PNUD	67
III.	Resultados de la evaluación de los pilares	68
1.	Resultados y puntajes preliminares asignados a los Indicadores de Línea de Base e Indicadores de Cumplimiento	68
2.	Validación de puntajes y líneas principales de acción identificadas en el Taller de Trabajo de noviembre 2006	91
IV.	Apéndices y Adjuntos	97
	Apéndice I: Listado Estadístico de Contrataciones (Años 2004, 2005 y 2006)	97
	Apéndice II: Listado de Leyes, Decretos, Reglamentos que regulan el sistema nacional de contrataciones públicas.	100
	Apéndice III: Antecedentes y material de soporte de los hallazgos del equipo	101
	Apéndice IV: Participantes del Taller de Trabajo y la Reunión Plenaria para la Evaluación del CPAR de Paraguay	102
V.	ANEXOS	103
	ANEXO I: Información adicional sobre el sistema de contrataciones públicas. .	103
	ANEXO II: Análisis del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.	121

I. Resumen Ejecutivo

1. Introducción

La evaluación del sistema nacional de adquisiciones de un país o “Country Procurement Assessment Report”, CPAR, es un trabajo estratégico que forma parte integral de la estrategia de país de las instituciones financieras, y es de suma importancia para el País y para los Bancos.

En el año 2002, el Banco Mundial, con el apoyo del BID y otras instituciones y la activa participación del Gobierno del Paraguay llevaron a cabo una Evaluación del Sistema de Contratación Pública del Paraguay, CPAR. Dicha evaluación reveló que la contratación pública adolecía de serias deficiencias, destacándose entre ellas: i) La incertidumbre acerca de los presupuestos de los proyectos y el prolongado proceso para entrega de fondos; ii) la ausencia de manuales sobre contratación pública y de documentos estándar de licitación; iii) el hecho que los documentos de obras civiles son aprobados por entes externos; iv) el hecho que el registro de contratistas de obras y consultoría es de carácter obligatorio; v) que los procedimientos de evaluación son ambiguos; y vi) la falta de una metodología para seleccionar y contratar consultores.

En cuanto al riesgo, en el documento se decía que “En vista del ambiente general del país, altamente propenso a la corrupción y a las deficiencias existentes, el riesgo inherente a la contratación pública es alto”. El documento proponía también un detallado plan de acción que incluía, entre otros: i) La reestructuración del Marco Legal y regulatorio; ii) el fortalecimiento institucional; iii) el nombramiento de los principales ejecutivos de la DGCP a través de concurso público; iv) el desarrollo de un plan de recursos humanos para contrataciones públicas; iv) el desarrollo de un modelo organizacional de la DGCP y otras unidades compradoras; v) el desarrollo e implementación de un plan de capacitación y manuales de operación; vi) el desarrollo de documentos estándar de licitación; vii) la suscripción de pactos de integridad; viii) la elaboración de un anteproyecto de firma electrónica; ix) el desarrollo y creación del portal electrónico de compras públicas, y x) la modernización de la gestión de contratos.

Además de lo anterior, en el año 2003 el BID y el Banco Mundial condujeron una “Evaluación de la Capacidad de Gestión de la administración Financiera Pública” del Paraguay cuyo informe fue publicado en agosto de 2004. En él se refleja que si bien en los últimos años el país había logrado algunos avances importantes en términos de fortalecer el ambiente de control y aumentar la transparencia, aun quedaba mucho camino por recorrer en este tema. En el informe se destacaba que las principales transformaciones que habían tenido lugar se referían a los aspectos de presupuestación y contabilidad y que el gobierno se había ocupado de modernizar la legislación y proveer mayor información sobre administración financiera. Así, para el año 2004 se había establecido, en parte, un sistema integrado de administración financiera respaldado por leyes apropiadas y el congreso había comenzado a aprobar leyes para reformar los sistemas tributario y jubilatorio, así como del sector financiero y bancario.

Considerando que para inicios del año 2006 el plan de acción del CPAR anterior había sido implementado casi en su totalidad, con lo cual las acciones en cuanto a las compras públicas estaban muy avanzadas y que además se había logrado avances importantes en términos del desarrollo del portal electrónico de compras “ContratacionesParaguay” (www.contratacionesparaguay.gov.py), así como modernizado sustancialmente el sistema de administración financiera, el País y los bancos acordaron realizar una actualización conjunta del CPAR utilizando la nueva metodología de evaluación desarrollada por la OECD-DAC/BM/BID. Además, el país acordó con la OECD-DAC ser país piloto para la utilización de la metodología.

2. Propósito del CPAR

El propósito principal de la actualización del CPAR fue evaluar el sistema de compras en su totalidad a fin de determinar el impacto de las reformas realizadas, tanto en el área financiera como de adquisiciones, así como la calidad del sistema de adquisiciones vigente en el País. Además, durante el proceso de evaluación se generó un diálogo importante con el gobierno sobre las reformas que aun son necesarias a fin de continuar mejorando y optimizando el sistema.

3. Generalidades del Entorno Operativo de las Adquisiciones Públicas

Las contrataciones públicas en Paraguay se desarrollan en un marco de centralización normativa y de descentralización operativa. Los ejecutores de las contrataciones públicas son las Municipalidades, las Gobernaciones, las entidades autónomas, y las entidades dependientes de los tres poderes del Estado, totalizando unas 307 entidades que comprenden más de 1.000 unidades operativas de contratación.

Con excepción de las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEPs), las contrataciones públicas en Paraguay son llevadas a cabo por unidades de contratación donde no se han establecido términos de referencia claros para las responsabilidades y tareas del oficial de contrataciones, ni tampoco se han definido las calificaciones mínimas necesarias de los integrantes de las UOCs. El sector público en el país emplea unas 200.000 personas de las cuales aproximadamente un 5% son profesionales universitarios. Los salarios del sector público son menores en comparación con los de posiciones similares en el sector privado. Esta diferencia se acentúa en niveles profesionales y gerenciales, aunque ponderados por carga horaria efectiva comparan favorablemente. Esto se traduce - en la mayoría de los casos - en oficiales públicos teniendo doble empleos u ocupaciones a efectos de asegurar ingresos complementarios. Asimismo, la calidad técnica de los recursos humanos es disímil entre las distintas unidades de contratación. El BID apoya el proceso de modernización del servicio civil cuya piedra angular ha sido la promulgación de la nueva Ley de la Función Pública. La aplicación de esta Ley es parcial dadas las impugnaciones y cuestionamientos a los que está sometida.

El sector privado en Paraguay es pequeño y limitado en su capacidad de proveer eficientemente al Estado. Las empresas son mayoritariamente micro, pequeñas y algunas medianas, y existe todavía un nivel alto de informalidad, lo que les limita el acceso al crédito. Hay una desconfianza general hacia las contrataciones del Estado, aunque en los

niveles empresariales - mejor informados de los últimos progresos en la materia - esto se limita a planteos por las usuales demoras en los pagos, pero no ya en cuanto a la transparencia del sistema.

Existen ONGs en Paraguay dedicadas al seguimiento y fiscalización de prácticas transparentes y eficientes en la gestión pública. La Red de Contralorías Ciudadanas, Transparencia Paraguay y otras entidades cuentan con el apoyo del Gobierno y no encuentran limitaciones de acceso a la información por parte de la DGCP.

4. Principales conclusiones del CPAR

Las principales conclusiones del ejercicio están referidas a los cuatro pilares básicos de la metodología destacándose, además, los logros a la fecha en términos de la implementación de las recomendaciones del CPAR anterior y los avances del portal electrónico.

i) Pilar I. Marco Legal

En el año 2003, el Paraguay aprobó una nueva Ley de Contrataciones Públicas modificando el marco legal vigente, y creando una entidad normativa, la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), de ahora en adelante denominada Dirección General de Contrataciones Públicas, o DGCP. El nuevo marco legal y el dinamismo de la recientemente creada DGCP, introdujeron cambios sustantivos en la operatoria de las contrataciones públicas en el país. Los principios de economía y eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad se encuentran enunciados explícitamente en la nueva Ley y comenzaron a ser aplicados, en gran medida, desde su aprobación.

La Ley comprende todas las contrataciones públicas llevados a cabo tanto por los Municipios, entes del Estado y entidades autónomas, estableciéndose un marco legal común a los procesos de contratación de los diferentes entes nacionales.

En materia de compras electrónicas, se desarrolló el sistema y la página de Internet de contrataciones públicas, <http://www.contratacionesparaguay.gov.py>, donde se publican la mayor parte de las compras y contrataciones del Estado

Respecto de posibles reformas de la legislación, cabe destacar que el procedimiento de Licitación Pública Internacional (LPI) no se consagra como el mecanismo más adecuado o por defecto para contrataciones de montos significativos o de alta complejidad, sino que se lo aplica como excepción a la Licitación Pública Nacional (LPN), donde las empresas extranjeras no radicadas en Paraguay no pueden competir y que la LPI sólo se utiliza como resultado de acuerdos internacionales o cuando se ha establecido que no existen proveedores locales. Por otra parte cabe destacar que la mayor parte de los contratos con un valor referencial superior a US\$ 500,000 fueron adjudicados por LPI.

ii) Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

La DGCP depende de la Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Esta ubicación dentro del Ministerio de Hacienda le confiere peso institucional y facilita su capacidad de operación. La DGCP tiene autonomía presupuestaria a través de un presupuesto que se nutre del equivalente al 0,5% del valor de los contratos que son llevados a cabo bajo el sistema público.

La centralización normativa y descentralización operativa tiene un nexo débil que es la limitada influencia que la DGCP tiene sobre las Unidades Operativas de Contratación (UOCs) y UEPs, quienes dependen administrativamente de cada entidad y por lo tanto su personal, jerarquía, composición, experiencia y demás características operativas quedan por fuera del ámbito de control de la DGCP. En lo operativo, no existen en las UOCs procedimientos de aplicación uniforme en materia de registro ordenado y sistemático de la documentación relacionada con los procesos de contrataciones, ni de un protocolo de seguridad de archivos, así como de mantenimiento de registros actualizados referidos a dichos procesos. Tampoco existen suficientes registros relativos a procesos de inspección por calidad y cantidad previos a la aceptación de bienes.

El manejo presupuestal de las contrataciones públicas ha mejorado sustantivamente con la utilización de las herramientas de control y planificación - los códigos de disponibilidad presupuestaria (CDP) y los Planes Anuales de Contrataciones (PACs) - aunque existe un vacío significativo en las entidades no conectadas al Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF. Estas entidades - que representan el 59% y 57% del total de las contrataciones públicas del país en los años 2004 y 2005, respectivamente - no tienen un control de disponibilidad presupuestaria en tiempo real, presentando riesgos de indisponibilidad financiera al momento de los pagos para el sistema de contrataciones y limitando la capacidad de monitoreo del gasto público en lo relativo a la administración financiera.

El desarrollo y puesta en funcionamiento del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) marca un hito en la gestión de contrataciones públicas en el país. La utilización de este sistema como herramienta operativa, de control y como base de datos es el pilar del sistema de contrataciones públicas, existiendo iniciativas dentro de la DGCP para ampliar sus funcionalidades. El sistema brinda facilidades clave tanto a los usuarios internos (Gobierno) como los externos (proveedores, sociedad civil).

iii) Pilar III. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado

Los oficiales asignados a tareas de gestión de contrataciones están siendo objeto de un proceso exhaustivo de capacitación por parte de la DGCP. Las capacidades en las UOCs y UEPs son disímiles, lo que se explica por la distinta jerarquía que tiene cada UOC dentro de la entidad que opera. Entre las UEPs, el nivel de capacitación es mayor en promedio dado que se benefician de cursos y talleres facilitados por los organismos financieros. Un problema asociado a las dificultades para el desarrollo de capacidades

locales de gestión de contrataciones se explica por la alta rotación del personal de estas unidades.

La capacitación al sector privado es incipiente, aunque existen planes de la DGCP de expandir la oferta de cursos y talleres a proveedores, fundamentalmente en aspectos relativos a preparación y presentación de ofertas y el contenido y prácticas consagrados en la nueva Ley.

No hay en Paraguay un marco legal que habilite las asociaciones público-privadas. Sin embargo, existen foros de diálogos y coordinación con cámaras y asociaciones, como por ejemplo el Programa Nacional de Integridad y Consejo Interinstitucional del Sistema Nacional de Integridad (PNI-CISNI), que cuenta con la participación de Transparencia Paraguay, como veedor público del proceso del proceso de compras. Asimismo, el Ministerio de Hacienda ha creado una Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana, una Unidad de Investigación Interna y el sistema de protección a denunciantes desarrollado por el sector privado y público (INECIP con el apoyo de USAID), con un foco primordialmente de control.

En lo operativo, existen algunos acuerdos firmados entre Cámaras y empresas del sector privado y la DGCP. Se están realizando acuerdos, por ejemplo, respecto de la limitación de los requerimientos de documentación en los procesos de contratación y se está trabajando en la habilitación de un Registro Voluntario de Proveedores que reemplace estas presentaciones en cada proceso.

Otra área donde se están realizando mejoras es en gestión de pagos, los que se han identificado como uno de los puntos débiles del sistema. Las demoras en concretar pagos impactan negativamente sobre la disposición de participar en procesos de contrataciones públicas o se reflejan en las cotizaciones de mayores precios, descontando los costos financieros asociados a estas demoras, produciendo así ineficiencias en el sistema. También tiene efectos negativos en particular sobre las pequeñas y medianas empresas. La DGCP ha iniciado un proceso de pago directo a proveedores desde la Tesorería, lo cual reduce sustantivamente los plazos. Esta iniciativa todavía está en sus primeras etapas, pero se prevé su diseminación a la mayoría de los proveedores del estado. La materia de pagos a contratistas y proveedores está en la esfera de la gestión financiera del Gobierno y, generalmente, los sectores de contratación tienen poco control al respecto; sin embargo, ocurre que la demora o los riesgos de pagos oportunos privilegiados a contratistas favorecidos son factores que reducen la credibilidad de los sistemas de compras gubernamentales por lo que acciones que contribuyan a sistematizar y racionalizar los pagos deben ser firmemente impulsados en la reforma y modernización de las compras gubernamentales.

iv) Pilar IV. Integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas

El Paraguay ha mejorado sustantivamente su posición relativa en el Índice de Percepción de Corrupción, emitido por Transparencia Internacional: de ocupar el puesto 141 entre 146 países en el 2004, y 147 entre 159 países en el 2005, el CPI del 2006 lo encuentra posicionado como 111° entre 163 países relevados.

A pesar de la mejora registrada en la percepción de corrupción, los mecanismos de control en Paraguay continúan siendo débiles e ineficientes. Existen limitaciones en las políticas, alcance de los procedimientos de control y metodología de auditoría ejercidos por la Contraloría General de la República (CGR) y la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) con respecto a las adquisiciones públicas, con lo cual el control interno de éstas recae esencialmente en las revisiones de las auditorías internas institucionales (AII), cuya efectividad es menor, dado la dependencia directa que poseen de la autoridad de cada institución. La CGR concentra sus actividades de revisiones en los casos de denuncias de irregularidades, lo cual absorbe gran parte del tiempo de sus funcionarios, con limitado tiempo adicional para actuar de oficio y tomar iniciativas en investigaciones.

Asimismo, las auditorías están enfocadas a la verificación de cumplimiento con requisitos formales de tipo financiero a ser verificados una vez que los procesos son irreversibles. Las metodologías de auditoría utilizadas no incorporan el análisis de riesgo a fin de determinar la oportunidad, naturaleza y extensión de los procedimientos a utilizar y tipo de transacciones y procesos funcionales a ser auditados. La CGR es entonces reactiva y no proactiva, limitando su capacidad de prevenir, detectar y corregir de manera temprana procedimientos viciados.

Los informes de las Auditorías Internas Institucionales (AII) son remitidos a la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) sin que en general existan procesos de retroalimentación adecuados en materia de seguimiento de los mismos, lo que completa un cuadro general de bajo control con escasas acciones correctivas o sancionatorias. Actualmente, las sanciones de tipo administrativo (inhabilitación por parte de la DGCP) se aplican de manera efectiva y sobre la base de un proceso debido; sin embargo las conductas penales no son sancionadas, al ser remitidos los archivos correspondientes a la justicia y no haber en funcionamiento ningún sistema de seguimiento de los procesos. La CGR, por su parte, puede accionar en la fiscalía pública sólo si se comprueba que haya ocurrido un perjuicio patrimonial al Estado. En todos los demás casos, las sanciones no pasan del orden administrativo. Existen notables debilidades en la capacidad de sancionar oficiales públicos y menos aún de aquellos que detentan posiciones jerárquicas de primera o segunda línea.

No existe un código de ética para la función pública ni una normativa específica para resolver los casos de conflictos de interés, con lo cual existe un vacío normativo importante. Si bien existe la obligatoriedad de los funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas patrimoniales, no se establece la periodicidad de las mismas, con lo cual éstas pierden validez en caso de no ser actualizadas. Tampoco se han tipificado ni regulado las acciones pertinentes a colusión de proveedores, con lo cual no hay herramientas legales para las autoridades para identificar y sancionar estas prácticas desde el sector privado.

5. Esquema del Plan de Acción recomendado

El plan de acción que el gobierno se propone implementar surge de la discusión que hubo en el taller de trabajo y de las recomendaciones de los propios participantes que no sólo

identificaron las flaquezas del sistema, sino también las medidas necesarias para mejorarlo. El detalle del mismo figura en el Capítulo II, Párrafo D del informe. En el primer semestre de 2007 se realizará un taller donde el mismo se discutirá en detalle y se establecerán las prioridades y necesidades de cooperación para implementarlo

i) Marco Legal y Regulatorio

- Normar aspectos relativos a plazos de precalificación y presentación de propuestas en servicios de consultoría
- Considerar el establecimiento de un órgano o tribunal independiente para atender impugnaciones y reclamos
- Establecer la obligatoriedad del uso de los pliegos modelo de licitación
- Desarrollo de pliegos estándar para modalidades de contrataciones menores
- Completar el desarrollo del Catálogo de Bienes y Servicios
- Reducir las contrataciones directas por excepción
- Analizar la conveniencia de introducir nuevas modalidades de contratación, en particular, la licitación pública internacional, LPI
- Completar el Manual de Procedimientos de Contrataciones
- Desarrollar un sistema de monitoreo de desempeño en materia de contrataciones y gestión y pagos de contratos
- Requerir la actualización periódica de los PACs
- Establecer un control de calidad de la información que es cargada en el SICP

ii) Marco Institucional

- Completar la incorporación al SIAF de las entidades actualmente fuera del sistema
- Establecer los nexos necesarios en los sistemas financieros de cada institución con los respectivos PACs
- Fomentar un mayor uso del mecanismo de pagos directos a proveedores
- Agilizar la gestión de pagos a proveedores no incorporados al sistema de pago directo
- Promulgar normas que favorezcan la estabilidad de funcionarios clave de la DGCP
- Comenzar la transformación del portal hacia una herramienta transaccional
- Gestionar la aprobación por el Congreso de la Ley de Firma Digital

iii) Prácticas de Mercado

- Incluir en la estrategia de capacitación un programa específico para el sector privado.
- Desarrollar la carrera de oficiales de contrataciones públicas
- Definir los estándares mínimos de responsabilidades y funciones para las posiciones clave de oficiales de contratación
- Elaborar términos de referencia específicos para los cargos

- Establecer un mecanismo de capacitación y certificación de Oficiales, Especialistas y Gerentes en Contrataciones Públicas
- Adecuar la jerarquía, estabilidad y compensación de los compradores públicos
- Formalizar el diálogo con el sector privado y establecer foros permanentes de consulta.
- Incluir en el marco normativo las alianzas público-privadas
- Simplificar requisitos de participación y acceso a mercado
- Finalizar el desarrollo del registro voluntario de proveedores del Estado.

iv) Integridad y Transparencia

- Desarrollar un marco de control interno uniforme y adecuado
- Analizar los roles y competencias de las Auditorías Internas Institucionales (AIIs), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), y la Contraloría General de la República (CGR) a efecto de aumentar su eficiencia en contratación pública
- Dotar de independencia administrativa a las AIIs, incorporándolas a la estructura de la AGPE
- Definir un rol proactivo y desarrollar el rol preventivo de auditorías
- Definir perfiles profesionales adecuados para las funciones de auditor
- Dotar de herramientas suficientes y adecuadas de apoyo a las auditorías en los tres niveles (informática, comunicaciones, viáticos, etc.)
- Incorporar las auditorías de calidad de gestión de procesos
- Desarrollar, operar y mantener sistemas de seguimiento de los hallazgos de las recomendaciones de las auditorías a nivel de cada entidad contratante y en cada una de las entidades auditoras
- Analizar y reportar periódicamente sobre la implementación de las recomendaciones en los plazos previstos
- Mantener, perfeccionar y diseminar la coordinación con las Fiscalías de Estado sobre la elevación a tribunales de los procesos penales
- Establecer la obligatoriedad de las auditorías de los Municipios
- Definir e implementar una estrategia de comunicación masiva de las funciones, tareas y logros de la DGCP
- Analizar la conveniencia de crear una Oficina Nacional de Transparencia
- Desarrollar y aplicar obligatoriamente un código de ética del funcionario público

6. Metodología

La metodología analítica utilizada para la actualización de la evaluación del sistema público de adquisiciones (CPAR) se basó en los indicadores desarrollados por la OECD/DAC -Versión 4 - en conjunto con el BID y el Banco Mundial. Esta metodología analiza la capacidad del sistema público de adquisiciones sobre la base de 12 Indicadores de Línea de Base (ILB) con sus respectivos indicadores de Cumplimiento (IC), ordenados en cuatro pilares: (i) Marco Legal y Regulatorio; (ii) Marco Institucional y Capacidad de

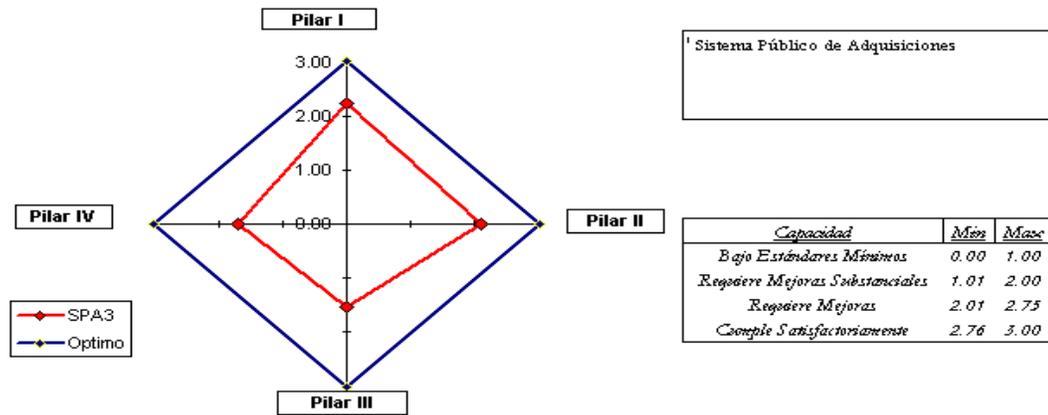
Gestión; (iii) Las Adquisiciones y las Prácticas de Mercado; y (iv) la Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas.

El Gráfico incluido a continuación resume el resultado final de la caracterización del nivel de desempeño evaluado para cada uno de los cuatro pilares antes enunciados:

Cuadro Sinóptico de Capacidad Fiduciaria República del Paraguay

(Aplicación de promedios para indicadores de base y cumplimiento)

Indicadores	SPA ¹	Óptimo	Capacidad
1 Marco Legal y Regulatorio	2.22	3.00	Requiere Mejoras
2 Marco Institucional	2.08	3.00	Requiere Mejoras
3 Capacidad Operacional	1.53	3.00	Requiere Mejoras Substanciales
4 Integridad y Transparencia	1.68	3.00	Requiere Mejoras Substanciales



7. Validación experta del equipo conjunto BID/BM de evaluación fiduciaria

El equipo de los bancos ha participado activamente en todo el trabajo de actualización del CPAR, revisado tanto los términos de referencia como el trabajo de los consultores e interactuado con todos los interesados durante los talleres de trabajo efectuados en Asunción con la participación del gobierno y la sociedad civil. Como se pone de manifiesto en el informe, no cabe duda que en materia de compras públicas, el Paraguay ha tenido grandes avances en lo normativo e institucional, que se han introducido mejoras importantes en los procesos de compras y en la resolución de conflictos, y que la percepción generalizada es que se está mejorando mucho, tanto en la calidad de los procesos como en su eficiencia y eficacia.

Sin embargo, también es cierto que en términos de la apertura y eficiencia del mercado y en los procesos de transparencia y control, existen oportunidades de efectuar mejoras substanciales a fin de acercar el nivel de desempeño del sistema en su conjunto, a lo que internacionalmente, de acuerdo con la metodología aplicada, se considera satisfactorio.

Como se destaca en el informe, en el Paraguay aun se aprecian ineficiencias en las contrataciones públicas, con un porcentaje relevante de contratos adjudicados en forma directa y con ineficiencias en la gestión financiera de los contratos. Asimismo, la Ley favorece a las empresas nacionales por sobre las extranjeras, lo que se considera una limitación importante a la participación internacional en los procesos de compras. Por otra parte, si bien la DGCP es una unidad independiente, su personal es aun vulnerable a los vaivenes políticos. En cuanto al control y la transparencia, se aprecian debilidades importantes en los sistemas de control, con casi total ausencia de seguimiento a los procesos sancionatorios y una recurrencia de prácticas irregulares, lo cual origina un clima de relativa tolerancia respecto de procesos poco transparentes.

Diversas limitaciones que se indican en el presente informe hacen que los esfuerzos realizados y los progresos presenten hoy un sistema de contrataciones desbalanceado. El marco legal e institucional, que si bien son susceptibles de mejoras, en general se encuentra cercano al nivel considerado satisfactorio, pero con una operatividad, prácticas de mercado y niveles de integridad y transparencia que requieren de mejoras sustanciales.

Con base al trabajo realizado, el equipo conjunto de evaluación fiduciaria de los bancos considera que el sistema nacional de contrataciones públicas del Paraguay **requiere de mejoras sustanciales** en sus prácticas de desarrollo de mercado y procesos de transparencia, control interno, y auditorías interna y externa. En menor medida, el sistema también debe reforzar el marco regulatorio vigente, dar estabilidad del personal clave de la DGCP, y adoptar sistemas que contribuyan al monitoreo, evaluación del desempeño y observación de los pagos. El compromiso del Gobierno y de la sociedad civil, así como la acción oportuna para la implementación de las medidas formuladas en el Plan de Acción, contribuirán a consolidar los importantes logros alcanzados por el Paraguay desde la última evaluación efectuada por los Bancos en el 2003. Lo anterior figurará en las discusiones de los bancos con el País, en la discusión de la estrategia y en la programación del portafolio de proyectos de las instituciones.

II. Informe

A. Prefacio

1. Fecha y Base del Informe

Este informe es el resultado de una tarea conjunta entre representantes del Gobierno de la República del Paraguay - principalmente la Unidad Central Normativa y Técnica / Dirección General de Contrataciones Públicas, DGCP - y del equipo conjunto de evaluación fiduciaria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM).

El objetivo de este documento es actualizar la evaluación e información disponible del sistema de compras y contrataciones públicas paraguayo. El informe anterior emitido por los bancos data de Enero de 2003 y desde esa fecha se han materializado cambios sustantivos tanto en el marco normativo, como en las estructuras gubernamentales relacionadas con las contrataciones públicas y las correspondientes prácticas y procedimientos.

También se han materializado cambios sustantivos en la metodología analítica utilizada para la actualización del estudio ya que ésta se basó en los indicadores desarrollados por la OECD/DAC en conjunto con el BID y el Banco Mundial, sobre la base de los Indicadores de Línea de Base (ILB) y de Cumplimiento (IC) de los cuatro pilares: (i) Marco Legal y Regulatorio; (ii) Marco Institucional y Capacidad de Gestión; (iii) Las Adquisiciones y las Prácticas de Mercado; y (iv) la Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas. Mayor información al respecto ya fue incluida en el MCI. Se destaca que el Paraguay es el primer país en que se usa la nueva metodología en carácter de país piloto.

El trabajo del CPAR se inició con un Taller de discusión en mayo de 2006. El Memorando Conceptual Inicial, MCI, fue consensuado entre el Gobierno Paraguayo, el BID y el Banco Mundial en Agosto del mismo año. Consultores y oficiales de los bancos realizaron trabajos analíticos entre agosto y octubre del mismo año. Durante los días 14 y 15 de noviembre de 2006 se llevó a cabo un Taller de Trabajo donde se analizaron y validaron los resultados preliminares del estudio, en el cual participaron representantes del Gobierno Paraguayo usuarios del sistema, de los Bancos, ONGs dedicadas al monitoreo de transparencia y eficiencia en las compras públicas, representantes de organismos de control del gobierno, oficiales de las Unidades Operativas de Contratación (UOCs), empresarios del sector privado y representantes de la sociedad civil. Los resultados de este informe, como así también sus recomendaciones y plan de acción sugerido son producto de los aportes de todos los participantes en el taller de trabajo.

El informe ha sido elaborado entre los meses de octubre y diciembre de 2006, producto del trabajo de campo de varios consultores en diferentes áreas de trabajo y recoge los resultados del Taller antes mencionado.

2. Agradecimientos

El equipo de redacción de este informe desea agradecer al Gobierno de la República del Paraguay y en particular a la Unidad Central Normativa y Técnica / Dirección General de Contrataciones Públicas, por el apoyo y las facilidades brindadas durante el proceso de

recopilación de información, análisis y preparación del documento final, como así también por las contribuciones efectuadas y comentarios provistos a las versiones preliminares del informe.

Específicamente, agradecemos al Ing. Juan Max Rejalaga, Director del la DGCP; a la Lic. Fabiola Cristaldo, Coordinadora de Información y Sistemas; al Dr. Jorge Zárate, Coordinador de Normas y Control; al Dr. Federico Gill, Asesor Jurídico; a la Lic. Rosana Ledesma, Coordinadora de Capacitación; y a la Sra. Rosana Espínola, Jefa de la Unidad de Administración Financiera.

3. Organizaciones participantes del Gobierno

Representantes de las siguientes instituciones han prestado su tiempo y provisto valiosa información:

- Contraloría General de la República
 - Octavio Airaldi – Contralor General de la República
 - Victoria Rivas – Directora General de Licitaciones
 - Maricel Bejarano – Directora del Área General de Licitaciones
- Auditoria General del Poder Ejecutivo (AGPE)
 - Alberto Cabrera Villalba – Auditor General del Poder Ejecutivo
- Unidades Operativas de Compras (UOC) y Unidades de Auditoría Interna de las siguientes Entidades preseleccionadas:
 - Administración Nacional de Electricidad – ANDE
 - Banco Central de Paraguay – BCP
 - Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. – COPACO
 - Ministerio de Educación y Cultura – MEC
 - Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – MOPC
 - Ministerio de Salud y Bienestar Social – MSPyBS
 - Petróleos Paraguayos – PETROPAR

4. Otros Coauspiciantes / Contribuyentes

Otros participantes y coauspiciantes que han prestado su tiempo y provisto valiosa información incluyeron:

- Transparencia Paraguay (oficina local de Transparency International)
- Red de Contralorías Ciudadanas
- INECIP
- PNUD
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
- Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)
- Cámaras empresarias y otras asociaciones profesionales.

5. Equipo Conjunto de Evaluación

El equipo de trabajo del Gobierno estuvo encabezado por el Ing. Juan Max Rejalaga, Director del la DGCP, la Lic. Fabiola Cristaldo, Coordinadora de Información y Sistemas; el Dr. Jorge Zárate, Coordinador de Normas y Control; el Dr. Federico Gill, Asesor Jurídico; la Lic. Rosana Ledesma, Coordinadora de Capacitación; y la Sra. Rosana Espínola, Jefa de la Unidad de Administración Financiera.

El equipo de trabajo del BID estuvo encabezado por Cristian Santelices (RE1) y compuesto por Fernando Fernández (DEV), María Eugenia Roca, Especialista en Adquisiciones de la Representación del BID en Paraguay, Jorge Claro (Consultor Principal) y José Moscoso (Consultor Analista de Conjunto).

El equipo del Banco Mundial lo conformó Efraím Jiménez, Especialista Principal de Adquisiciones y Andrés MacGaul, Especialista Senior de Adquisiciones, ambos de LCSPT.

El trabajo preparatorio se realizó a través de cuatro consultorías con especialistas locales: el Dr. Enrique Sosa Arrúa aportó el análisis legal; el Economista Santiago de Filippis evaluó el marco institucional y la capacidad administrativa del Sistema; la empresa BDO Rubinsztein & Guillén analizó los indicadores de cumplimiento; la firma consultora First llevó a cabo las encuestas de opinión respecto de percepción de integridad y transparencia. En paralelo, el consultor internacional Sr. Alejandro Barros analizó los aspectos relativos conectividad, sistemas de información y compras electrónicas (e-GP).

La revisión de este documento por parte de los Bancos (peer reviewers) ha estado a cargo de Sabine Engelhardt, Asesora Principal de Adquisiciones DEV/PRM; Orlando Reos, Jefe de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil RE1/SC1, y Gerardo Reyes Tagle, todos por el BID. Por el Banco Mundial: Enzo de Laurentiis, Asesor Regional de Adquisiciones, y Jean-Jacques Verdeaux del Departamento Legal.

B. Antecedentes

1. Información relevante del País

(a) Breve reseña histórica y económica

Paraguay es un país mediterráneo sin salida al mar destacándose que su economía es una de las más pequeñas de la región. De acuerdo con el censo de 2002, tiene una población de aproximadamente 5,5 millones de habitantes, de los cuales el 57% vive en áreas rurales. La estructura del producto de la economía Paraguaya muestra una predominancia del sector agropecuario y de la generación hidroeléctrica. El primero está fundamentado en los cultivos de soja y la ganadería, con características competitivas y orientadas principalmente a la exportación. La soja y la ganadería coexisten con un sector algodonero con marcadas ineficiencias productivas. El sector genera el 40% de los empleos y contribuye con el 75% de las exportaciones.

La generación hidroeléctrica provee importantes ingresos fiscales (alrededor del 4% del PIB). Ambos sectores coexisten con un sector industrial que es relativamente pequeño y sólo produce para el mercado doméstico, y un sector de servicios, de creciente importancia (45% del PIB), pero de poca competitividad externa.

Una exitosa reforma de la educación básica ha posibilitado el incremento en la cobertura básica al 92% gracias a una expansión del gasto público en la década de los noventa que, para el año 2002, alcanzaba 4,4% del PIB. De acuerdo con la encuesta de hogares del 2003, solamente el 2% de los adultos entre 15 y 24 años no podía leer. En cuanto a salud, los servicios están concentrados en las áreas urbanas y 81,6% de la población no tiene acceso a seguro médico, lo cual es aún mayor en áreas rurales (93,1%). La tasa de mortalidad infantil (26 por cada 1.000 nacimientos) y de las madres (1,7 por cada 1.000 nacimientos) es alta, y la posibilidad de cumplir con las metas del milenio es remota.

MERCOSUR ha sido un vehículo importante para incrementar el grado de integración de Paraguay con sus vecinos, destacándose que más de la mitad de las exportaciones van hacia esos países. Brasil es el principal socio comercial con un tercio de las importaciones y exportaciones a la vez que Uruguay es el segundo destino más importante de las exportaciones. Paraguay recibió en el año 2004 reconocimiento a las asimetrías existentes en tamaño de mercados y será el principal beneficiario del fondo estructural de desarrollo constituido por los países miembros.

Aún en el contexto de los países latinoamericanos, el aparato estatal Paraguayo se considera bastante débil, con poca capacidad institucional que se traduce en bajos niveles de implementación del estado de derecho, regulación relativamente deficiente, poca eficiencia del sector público en la provisión de los servicios básicos y bajos niveles de gobernabilidad. No obstante, la administración actual ha logrado mejorar la percepción que tiene la sociedad del aparato estatal, devolviéndole la sostenibilidad a las finanzas públicas mediante reformas impositivas, destacando la lucha contra la corrupción y llevando a cabo recortes en el gasto público, lo cual ha posibilitado la reducción del endeudamiento externo a niveles cercanos al 30% del PIB a mediados de 2006.

En cuanto al tema de la modernización del Estado, así como la eficiencia y transparencia en el manejo de la función pública, los siguientes índices internacionales merecen ser destacados:

- Paraguay ha conseguido una mejora significativa en su posición en la lista de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional del año 2006 a la posición 111 entre 163 países. Anteriormente figuraba en el número 147 entre 159 países.
- Según el “Global e-Government Readiness Report”¹, el Paraguay ocupa la posición 16 entre los 20 países de la región que fueron analizados en el 2005.
- De acuerdo a el “World Economic Forum’s Growth Competitiveness Index”² Paraguay ocupa la posición 100 de un total de 104 países analizados en el mundo.

¹ El “Global e-Government Readiness Report” es un informe de las Naciones Unidas que mide el desarrollo y uso del Gobierno Electrónico para la disseminación de información y la prestación de servicios en 191 países del mundo.

² El índice del “Global Competitiveness Report” (GCI) es publicado por “World Economic Foundation” (WEF) y mide la capacidad de 104 países para lograr un desarrollo económico sostenible en el mediano y largo plazo, sobre la base de un promedio de tres índices: i) Entorno Macroeconómico, ii) Instituciones Públicas, y iii) Desarrollo Tecnológico

En los últimos 3 años la economía paraguaya ha mostrado señales de recuperación, luego de un período de 8 años caracterizados por una reducción sustancial del ingreso per capita y un debilitamiento de la solvencia del sistema bancario. La tasa de crecimiento del PIB en 2005 fue de 3% que, si bien inferior al crecimiento del 2003 (3,8%) y el 2004 (4,1%), se considera satisfactoria dado que se produce en presencia de un choque importante en los términos de intercambio (-12,7%) y la presencia de una sequía por tercer año consecutivo.

(b) Manejo financiero y de adquisiciones, y sistema de control

En el año 2003 el BID y el Banco Mundial condujeron una “Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública” del Paraguay cuyo informe fue publicado en agosto de 2004. En él se refleja que si bien en los últimos años el país ha logrado algunos avances importantes en términos de fortalecer el ambiente de control y aumentar la transparencia, aun queda mucho camino por recorrer en este tema.

En el informe se destaca que las principales transformaciones han tenido lugar en los ámbitos de gestión de presupuesto y contabilidad y que el gobierno anterior se ocupó de modernizar la legislación y proveer mayor información sobre administración financiera. Así, se ha establecido, en parte, un sistema integrado de administración financiera respaldado por leyes apropiadas y se indicaba que el Congreso comenzará a aprobar leyes para reformar los sistemas tributario y jubilatorio, así como el sector financiero y bancario.

El informe establece y recomienda dos áreas prioritarias de trabajo para los próximos años que son: i) avanzar hacia el establecimiento de un adecuado ambiente de control y ii) establecer una función de control interno y externo más sólida.

Las fallas y principales problemas que afectaban la capacidad de administración financiera del país en aquel momento eran:

1. Frágil ambiente de control
2. Numerosas y graves excepciones en la aplicación de las leyes y los reglamentos de administración financiera.
3. Fallas de la auditoria y de control interno, especialmente en los organismos recaudadores.
4. Desproporcionada cantidad de tiempo y recursos dedicados por la CGR a atender solicitudes de inspecciones ad hoc.
5. Incrementos presupuestarios autorizados por el parlamento sin contar con las partidas para su financiamiento.
6. Obligaciones comerciales en que incurren los organismos ejecutores, que no se registran si superan los límites autorizados en el presupuesto anual.
7. Numerosas excepciones a las normas de contabilidad y auditoria generalmente aceptadas, y estados financieros no preparados de conformidad con lo exigido por los reglamentos del propio gobierno.

Las áreas de trabajo de la actualización del CPAR incluyen un análisis de estos temas comprendiendo las áreas de control interno y externo y la relación institucional entre la Dirección General de Contrataciones Públicas, DGCP, y la Contraloría General de la República, CGR, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, el Tribunal de Cuentas, la Procuraduría General de la República y el sistema de Control Interno.

Además, este documento analiza también la transparencia e integridad de los sistemas de control, así como el rol de algunas entidades del sector privado y la efectividad del control social.

(c) El CPAR de 2003

El informe anterior de Evaluación del Sistema de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay fue emitido en el mes de Enero de 2003 (Informe N° 25908). Esta evaluación reveló que la contratación pública adolecía de serias deficiencias, destacándose entre ellas:

- La incertidumbre acerca de los presupuestos de los proyectos y el prolongado proceso para entrega de fondos
- Ausencia de manuales sobre contratación pública y de documentos estándar de licitación
- La aprobación de los documentos de obras civiles por entes externos
- El registro obligatorio de contratistas de obras y consultores
- Procedimientos de evaluación ambiguos
- Falta de metodología para seleccionar y contratar consultores

En cuanto al riesgo, en el documento se decía que “En vista del ambiente general del país, altamente propenso a la corrupción y a las deficiencias existentes, el riesgo inherente a la contratación pública es alto”. El documento proponía también un detallado plan de acción que incluía entre otras las siguientes acciones:

1. Reestructuración del Marco Legal a fin de introducir varias modificaciones propuestas; preparación, divulgación y emisión del decreto regulatorio;
2. Actualización del Plan de Ejecución adecuado al nuevo marco legal
3. Fortalecimiento institucional
 - Desarrollo de Tors, concurso y nombramiento de los principales ejecutivos de la DGCP
 - Desarrollo de un plan de recursos humanos para contrataciones públicas
 - Desarrollo de un modelo organizacional de la DGCP y otras unidades compradoras
 - Desarrollo e implementación de un Plan de Capacitación
 - Desarrollo de manuales de operación
 - Desarrollo de documentos estándar de licitación
 - Suscripción de pactos de integridad
 - Elaboración de un anteproyecto de firma electrónica
 - Desarrollo y creación del portal electrónico de compras públicas
 - Modernización de la gestión de contratos

El plan de acción del CPAR de 2003 ha sido implementado casi en su totalidad a la fecha de esta actualización. Quedan pendientes la circulación y obligatoriedad de la aplicación de los pliegos estándar y el desarrollo del Manual de Contrataciones. El sistema informático se encuentra operando con funcionalidades mayores a las planteadas en oportunidad del CPAR anterior, aunque todavía no se ha incorporado el mecanismo de contrataciones electrónicas. La modernización de la gestión de contratos es una actividad basada primordialmente en la capacitación de las unidades ejecutoras; si bien se ha completado el marco teórico (desarrollo del contenido de los cursos de capacitación y se han emitido instrucciones para gestión de contratos), el proceso de capacitación es una tarea permanente, por lo que esta actividad continúa desarrollándose.

2. Cartera de los bancos en el País

El Paraguay está emergiendo de un largo período de parálisis económica y el Gobierno se ha planteado cuatro objetivos estratégicos para introducir reformas económicas significativas y disminuir las oportunidades de corrupción que son:

- (i) la recuperación de la confianza en las instituciones del Estado y en sus representantes;
- (ii) la promoción de la participación activa de la ciudadanía para la construcción de las instituciones de la democracia;
- (iii) la reactivación de la economía y la creación de empleo dentro de un modelo de desarrollo sustentable; y
- (iv) el combate a la pobreza, la corrupción y la inseguridad.

Al respecto, la estrategia acordada con el Banco Mundial, con una cartera de proyectos para los años fiscales 2004/2007 del orden de los 325 millones de dólares, apoya (i) las reformas fiscales y financieras enviadas al Congreso, (ii) la mejora en la gobernabilidad y transparencia en la administración pública, (iii) el crecimiento sostenido; y (iv) la inclusión social.

En apoyo a los objetivos antes mencionados, la estrategia acordada con el BID para el período 2004-2008, con una cartera posible estimada entre US\$ 350 y 450 millones, incluye: (i) Crear las bases para el crecimiento sustentable; (ii) Reducir la Pobreza; y (iii) Fortalecer la Gobernabilidad, buscando recuperar la credibilidad en las instituciones del Estado para que pueda coordinar el proceso de desarrollo económico, mediante acciones para la mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública, la mayor participación ciudadana y la consolidación de las instituciones democráticas.

Por lo tanto la actualización del CPAR, cuyo objetivo estratégico es promover la eficiencia, eficacia y transparencia en las compras públicas, tiene una relación directa y está inserta en la estrategia de país del BID y del Banco Mundial.

En conjunto con el CPAR y en términos del apoyo a la gobernabilidad y mayor transparencia en la gestión pública, el BID ha aprobado una Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Estrategia de Gobierno Electrónico (E-gobierno), la cual comprende acciones de coordinación con la estrategia de desarrollo de Compras Electrónicas (E-compras) que también viene siendo apoyada desde hace ya algún tiempo con recursos de Cooperación Técnica.

La cartera activa de préstamos del BID al 30 de septiembre de 2006 era de US\$ 500 millones con un saldo disponible es de US\$ 232.4 millones (46,5% de la cartera), y una antigüedad media de 5,3 años.

Paraguay también se beneficia en parte de cerca de 37 proyectos regionales que suman cerca de US\$ 16,5 millones, relacionados con el MERCOSUR ampliado.

Al 30 de septiembre de 2006 la distribución de la cartera por áreas estratégicas es la siguiente: crecimiento sustentable: 59,06%; reducción de la pobreza y mejoría de la calidad de vida: 29,1%; y gobernabilidad: 11,9%.

En los tres últimos años los aspectos cualitativos del desempeño de la cartera mejoraron, medidos por la eliminación de proyectos *problema* (0 *versus* 3 en agosto de 2003), igual número de proyectos en alerta (8 en agosto de 2003 y en septiembre de 2006), reducción de proyectos *insatisfactorios* (7 en 2003 *versus* 3 en septiembre de 2006) y el creciente logro de resultados con base a operaciones mejor alineadas al programa actual del gobierno . Si bien los niveles de desembolsos de los préstamos de inversión fueron reduciéndose, pasando de US\$ 68,4 millones en 2003, a US\$ 60,6 millones en 2004 y luego US\$ 52,3 millones en 2005, cabe destacar que desde 2004 hay una tendencia sostenida de aumento en el ritmo de desembolsos, que pasó de 16,4% en 2004, a 17,9% en 2005 y podrá llegar a 20% en 2006.

El 80% del portafolio total del Banco Mundial apoya programas de reducción de pobreza a través de préstamos que financian actividades orientadas a la mejora de los servicios de gestión pública y gobierno. A la luz de las debilidades de las entidades de control del gobierno, el Banco Mundial ha puesto un mayor énfasis en asegurar una más efectiva supervisión de los aspectos fiduciarios de las operaciones que financia, tanto en la preparación como en la implementación de proyectos.

Para fines de agosto de 2006, el saldo disponible de préstamos del Banco Mundial aprobados era de US\$ 27,4 millones (un proyecto de agua rural y saneamiento; un proyecto de Desarrollo Comunitario; uno de Educación Media y otro de Recursos Naturales) y el total de préstamos aprobados aún pendiente de aprobación del Congreso es de US\$ 103,5 millones (área de salud materno infantil, modernización del Estado y Mantenimiento de la red vial).

3. Participación del Gobierno en el Informe de Evaluación

A diferencia de trabajos similares en otros países, en el caso del Paraguay la evaluación del sistema nacional de compras ha sido un trabajo conjunto con las autoridades nacionales y ha contado con total propiedad y compromiso por parte de ellas. Además, en los talleres de arranque y de trabajo se ha incorporado a representantes de la sociedad civil y del sector privado.

El trabajo de base elaborado por los consultores contó con un compromiso y apoyo permanente. En conformidad con la metodología de trabajo acordada, los consultores elaboraron informes independientes en los cuales reflejaron sus apreciaciones personales sobre la operación del sistema y asignaron puntajes preliminares para cada indicador de base y de

cumplimiento. Luego, en el taller de trabajo, representantes del gobierno, de la sociedad civil organizada, de los gremios y del sector privado revisaron cada comentario, hallazgo y puntaje de los consultores, validándolos y/o corrigiéndolos, para elaborar un cuadro resumen de ellos, al cual se le incorporaron las recomendaciones pertinentes de modificación dirigidas a corregir problemas y optimizar el sistema. En las discusiones y validación de los criterios y puntajes participaron también autoridades de gobierno que hicieron suyas todas las recomendaciones de mejora.

Todo el trabajo de base, informes individuales, resúmenes, planillas y recomendaciones, así como la lista de participantes en los talleres figura como anexo a este informe (Apéndice IV) y refleja el grado de compromiso y propiedad del gobierno sobre el mismo.

C. Debate y análisis de los hallazgos

El análisis de los principales hallazgos de este trabajo se basa en un resumen del trabajo de los consultores elaborado por el equipo conjunto del gobierno y de los bancos, que fuera validado por los asistentes al taller antes mencionado. A continuación se detalla, pilar por pilar y verificador por verificador:

1. PILAR I – Marco Legal y Regulatorio

Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables

(a) Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

El marco jurídico aplicable a las contrataciones públicas está conformado principalmente, en orden de prelación, por: (i) la Constitución; (ii) los tratados internacionales; (iii) la Ley N° 2051/03 de contrataciones públicas y otras leyes complementarias; (iv) los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo; y (v) las resoluciones dictadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

La Constitución, que es la ley suprema de la nación, no hace alusión directa a las contrataciones públicas, pero enuncia principios, disposiciones y garantías que sustentan los principios de eficiencia, igualdad y libre competencia, y transparencia y publicidad aplicables a la materia. Entre estos principios constitucionales puede mencionarse el principio de igualdad de trato ante la ley (artículo 47), el libre acceso a las fuentes públicas de información (artículo 28), de la primacía del interés general (artículo 128), entre otras disposiciones.

Los tratados internacionales debidamente ratificados se encuentran subordinados jurídicamente a la Constitución pero tienen prelación sobre la legislación interna. Recientemente, el Paraguay ha suscripto el Protocolo de Compras Públicas del MERCOSUR, instrumento que aún no fue ratificado. No obstante, se encuentran en vigencia algunos tratados que contemplan disposiciones especiales sobre determinadas contrataciones públicas, como aquellas aplicables a las entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá.

La ley más importante en materia de contrataciones públicas es la Ley N° 2051/03 que unificó el régimen de contrataciones anteriormente disperso en numerosas disposiciones. La Ley N° 1533 de Obras Públicas fue derogada en su mayor parte por la Ley N° 2051/03, aunque aún permanecen en vigencia algunos artículos sobre medición y pago, ejecución, recepción y fiscalización de obras. También existen disposiciones vigentes sobre contrataciones públicas en las cartas orgánicas de algunas instituciones, pero que fundamentalmente se refieren a las atribuciones de sus órganos internos³ y no a aspectos regulados en la Ley N° 2051/03.

La Ley N° 2051/03 fue reglamentada por el Decreto N° 21909, posteriormente modificado por el Decreto N° 5174/05. Existen también disposiciones sobre contrataciones públicas aplicables en los Decretos Reglamentarios anuales que se dictan en reglamentación de las leyes anuales que aprueban el presupuesto general de la nación. Por ejemplo, en el Decreto N° 7070 que reglamenta la Ley N° 2869 que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación del ejercicio 2006 se contemplan disposiciones sobre Programas Anuales de Contratación y otras reglas presupuestarias vinculadas a los procesos de contratación pública.

Finalmente, existen resoluciones de carácter general dictadas por la DGCP. Las resoluciones tratan sobre diversos aspectos operativos del sistema de contrataciones públicas, tales como plazos mínimos para la presentación de ofertas en contrataciones directas, formalidad de las declaraciones juradas que presentan los oferentes en los procedimientos de contratación, utilización de códigos de contratación, entre otros temas.

Mayor información sobre los aspectos legales de las contrataciones se encuentra en el Anexo I de este informe

(b) Procedimientos usados para las adquisiciones

Los procedimientos de contratación establecidos en la Ley N° 2051/03 son los siguientes:

- (i) licitación pública, cuando el monto supere los diez mil jornales mínimos (US\$ 76.728 aproximadamente);
- (ii) licitación por concurso de ofertas, por montos entre dos y diez mil jornales (aproximadamente entre US\$ 15.345 y US\$ 76.728);
- (iii) contratación directa, que requiere comparación de tres propuestas, por montos inferiores a dos mil jornales mínimos (hasta US\$ 15.345);
- (iv) contrataciones con fondo fijo hasta veinte jornales (hasta US\$ 153,45).

Adicionalmente, se establecen situaciones excepcionales que justifican las contrataciones directas de fuente única sin competencia. Sin perjuicio de los procedimientos de contratación mencionados, la Ley también permite introducir modalidades complementarias tales como mecanismos de precalificación, procedimientos en dos o más etapas de evaluación, con subasta a la baja, con financiamiento otorgado por el proveedor o contratista o cualquier otra figura que sea legal y se considere pertinente.

³ Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal N° 1294/87 regula en su capítulo de contrataciones las atribuciones de las Juntas Municipales y de los Intendentes con respecto a los llamados a licitación, aprobación de pliegos, adjudicaciones, firma y aprobación de contratos.

De acuerdo a la Ley, en las licitaciones públicas internacionales, los organismos, entidades y municipalidades deben optar, en igualdad de condiciones, por la adquisición y locación de bienes producidos en Paraguay que cuenten con un porcentaje nacional superior al 50%. A tales efectos, en la comparación económica de las propuestas, deben aplicar un margen de hasta del 10% de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación.

Las asociaciones o consorcios de oferentes son opcionales. No existe la obligación de oferentes extranjeros de asociarse con los oferentes nacionales para participar en una licitación pública, como sí estaba previsto en la anterior Ley de Obras Públicas. No obstante, cabe reiterar que en las Licitaciones Públicas Nacionales no pueden presentarse oferentes que no tengan su domicilio en el Paraguay, ni siquiera asociados con oferentes nacionales.

Cuadro I.1. Montos y cantidad de procesos adjudicados en 2005 por método de contratación

Valor de contratos (US\$) por montos de contratación periodo 2005							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	Porcentaje
0 a 25.000	166.635	8.758.415	12.114.866	30.881.239	8.312.544	60.233.699	8,88%
25.000 a 100.000	2.284.561	34.791.079	18.339.337	440.452	13.430.016	69.285.445	10,21%
100.000 a 500.000	16.159.151	92.705.485	943.723	282.926	24.338.316	134.429.600	19,81%
500.000 a 1.000.000	12.514.953	42.353.357	-	-	9.941.585	64.809.895	9,55%
Mas de 1.000.000	198.812.559	118.852.495	-	-	32.091.517	349.756.570	51,55%
TOTAL	229.937.859	297.460.831	31.397.925	31.604.616	88.113.977	678.515.208	1,00
Porcentaje	33,89%	43,84%	4,63%	4,66%	12,99%		

Valor de contratos (US\$) por cantidad de procesos periodo 2005							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	%
0 a 25.000	16	1078	1358	12041	1866	16.359,00	88,19%
25.000 a 100.000	39	657	446	10	274	1.426,00	7,69%
100.000 a 500.000	59	433	6	2	114	614,00	3,31%
500.000 a 1.000.000	20	62			14	96,00	0,52%
Mas de 1.000.000	15	30			9	54,00	0,29%
TOTAL	149,00	2.260,00	1.810,00	12.053,00	2.277,00	18.549,00	1,00
Porcentaje	0,80%	12,18%	9,76%	64,98%	12,28%		

Valor promedio **1.543.207** **131.620** **17.347** **2.622** **38.697** **36.580**

Fuente: elaboración propia sobre datos de la DGCP

LPI licitación Pública Internacional
 LPN Licitación Pública Nacional
 CO Concurso de Ofertas
 CD Concurso de Precios o Shopping
 CE Contratación Directa por Excepción

Combinando los procesos de licitaciones públicas internacionales y nacionales, se totaliza un 77,73% de los montos totales contratados en 2005. Sin embargo, en términos de cantidad de procesos, se observa que sólo 12,98% han sido procesos abiertos competitivos.

Por sentido contrario, cabe observar que las contrataciones directas por excepción en 2005 alcanzaron el 12,9% de los montos totales de contrataciones y similar porcentaje en cantidad de procesos, aun por encima de otros métodos - si bien menos formales que una licitación pública - competitivos como los concursos de ofertas y las contrataciones directas que sumaron en conjunto el 9,29% de los montos contratados. Un comportamiento similar se observa para los datos correspondientes a contrataciones del año 2006 (hasta Septiembre); estos datos, junto con los del 2004, se anexan a este documento.

De lo anterior surge que, en cuanto a los valores de los contratos, más del 88% de los mismos no exceden los US\$25.000 equivalentes y las contrataciones totales hasta este monto representan poco menos del 9% del total. En el otro extremo, los contratos de más de US\$ 1.0 millón son sólo un 0,3% de las contrataciones pero explican un 51% de los montos contratados. Los contratos por valores medios (entre US\$25.000 y US\$100.000) y medio altos (US\$100.000 a US\$500.000) representan un 7,7% y 3,3% de las transacciones y un 10% y 20% de los montos contratados, respectivamente. Así, cabe analizar la posibilidad de mayor agregación de contratos de montos menores en paquetes licitatorios de mayor volumen que conlleven procedimientos de licitación más formales y competitivos.

Se destaca nuevamente que un 13% del valor total de las contrataciones públicas del Paraguay se adjudica en forma directa por excepción y que representa también más del 12% de los procesos. Transparencia Paraguay destaca en su informe nacional que se ha observado una práctica de retrasar el lanzamiento de nuevas licitaciones para contratos de provisión o servicios que vencen dentro del período para justificar una contratación directa por excepción, cubriendo así el período entre el vencimiento del contrato vigente y la fecha de adjudicación de la nueva licitación.

Mayor información sobre los aspectos procedimentales de las contrataciones se encuentra en el Anexo I de este informe.

(c) Reglas de publicidad y plazos

La Ley y los decretos reglamentarios establecen reglas sobre publicidad de las convocatorias, pliegos de bases y condiciones, adjudicaciones y contratos adjudicados, así como sobre la planificación anual de las contrataciones, que permiten a los potenciales oferentes y al público en general conocer la información relacionada a las contrataciones.

Todas las convocatorias a licitación pública, a licitación por concurso de ofertas y a contratación directa deben ser difundidas previamente a través del SICP, asegurando de esa manera que los potenciales oferentes y el público en general tengan libre acceso a la información sobre dichos avisos. Similar obligación de difusión rige para las contrataciones por la vía de excepción, aunque en algunos supuestos (como la urgencia), no se requiere una comunicación previa, pero sí de carácter posterior.

Cuadro I.2. Plazos promedio de ejecución de una contratación por método

Procedimiento	Revisión DGCP	Publicación en SICP	Preparación de ofertas	Total	Evaluación	Total final
LPN	5 días hábiles	3 días calendarios	20 días calendarios	28 días	20 días	48 días
LPI	5 días hábiles	3 días calendarios	40 días calendarios	48 días	20 días	68 días
Concurso de ofertas	5 días hábiles	N/A	10 días calendarios	15 días	10 días	25 días
Contratación directa	5 días hábiles	N/A	5 días calendarios	10 días	5 días	15 días

En el año 2005 se firmó un acuerdo entre la DGCP, el BID, el Banco Mundial y el PNUD, mediante el cual las contrataciones mayores a diez mil dólares, para bienes y servicios y treinta mil dólares para consultorías y obras, debían ser comunicadas a la DGCP para su difusión a través del Portal de Contrataciones Públicas.

En el año 2006 se establece, mediante el decreto que reglamenta la Ley del Presupuesto, que todas las contrataciones realizadas por las Unidades Ejecutoras de Proyectos, de todos los organismos internacionales de crédito, independientemente del monto y su fuente de financiamiento, deben ser comunicadas a la DGCP para su difusión a través del Portal de Contrataciones Públicas.

Con respecto a la precalificación, el Decreto Reglamentario dispone que la convocatoria debe efectuarse en los mismos medios en los cuales se realizará el llamado a Licitación en cuestión, por tres días consecutivos. La preselección de firmas consultoras, que es obligatoria cuando los montos superen los 10.000 jornales mínimos, también debe iniciarse mediante una convocatoria que debe difundirse en el portal del SICP y publicarse en un diario de circulación nacional durante tres (3) días consecutivos.

En resumen, si bien el marco jurídico está adecuadamente regulado con respecto a los procedimientos ordinarios de licitaciones públicas, no ocurre lo mismo cuando se trata de precalificaciones y de preselección de firmas consultoras, pues aún no se han establecido las reglas para la fijación de los plazos mínimos de presentación de solicitudes de precalificación. Además, no existe una regulación precisa sobre el plazo para presentar ofertas técnicas y de precio en los servicios de consultoría.

De la muestra de contratos realizada por la firma consultora como parte del trabajo de base para este informe, se obtuvo que un 100% de las contrataciones han sido anunciadas públicamente y que el plazo promedio entre el aviso y la fecha límite para presentación de ofertas ha sido de 35 días, lo cual se considera aceptable de acuerdo con prácticas establecidas para preparación y envío de ofertas.

(d) Reglas sobre la participación

La Ley consagra el principio de la igualdad y libre competencia, en virtud del cual todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, en el reglamento y en los pliegos de bases y condiciones, tiene la posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública. La Ley prohíbe a las Convocantes exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados en la Ley y elementos que no resulten indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas.

En las licitaciones públicas de carácter nacional solo pueden participar las personas físicas y jurídicas que tienen su domicilio en Paraguay. No existe una restricción en cuanto al capital de las empresas o al origen de los bienes, pero no se permite la participación de oferentes sin domicilio en el país, ni siquiera asociados con oferentes domiciliados en el país.

La Licitación Pública Internacional, que permite la participación de oferentes no domiciliados, asociados o no, solo puede realizarse en los casos establecidos en la Ley. Si bien la Ley no establece claramente si este requisito se aplica a la elegibilidad para licitar o para ser adjudicatario de contratos, en la práctica funciona como limitante para participar, dado que los tiempos estimados de constitución de una sociedad o empresa en el país exceden ampliamente los plazos de adjudicación de las licitaciones.

La Ley prohíbe expresamente a las entidades convocantes exigir la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en procedimientos de contratación, dejando sin efecto un decreto del Poder Ejecutivo que exigía la inscripción en el Registro Central de Proveedores del Estado como condición para contratar con el Estado.

Sólo un 3% de los pliegos licitatorios y contratos adjudicados en la muestra analizada por la firma consultora han mostrado alguna disposición limitativa de la competencia distinta de las calificaciones o exclusiones aceptadas por la Ley.

El anexo I a este documento incluye información detallada a este respecto.

(e) *Documentos de la licitación y especificaciones técnicas*

La Ley establece el contenido mínimo de los pliegos de bases y condiciones y obliga a las entidades convocantes a poner estos documentos a disposición de los interesados, tanto en el domicilio de la misma, como a través del portal del SICP, a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, hasta el acto de presentación y apertura de ofertas.

A la fecha, se han desarrollado numerosos borradores de documentos estándar los cuales están a disposición pública en el portal oficial, estando pendiente la aprobación para que se constituyan en documentos obligatorios para el sector público. Estos documentos fueron desarrollados sobre la base de los documentos estándar de licitación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabe destacar que todos los pliegos son revisados ex ante por personal de la DGCP tanto en su forma como en sustancia. Internamente, la revisión se realiza en base a un formulario de control, que contiene 47 campos de información. Considerando que ingresan para revisión unos 16 pliegos por día y que en el área de Licitaciones, Contratos de Excepción y Concursos de Ofertas trabajan sólo tres personas, de las cuales dos son Asistentes, es fácil concluir que la revisión de estos pliegos de licitación no es exhaustiva. Máxime cuando al presente, las UOCs no están obligadas a utilizar un pliego estándar.

Entre los procesos de evaluación de ofertas de los contratos analizados por la firma consultora, el promedio de ofertas descalificadas por incumplimiento de las especificaciones técnicas es de sólo un 1% de las mismas. De esta manera, se puede establecer que las especificaciones técnicas no son normalmente restrictivas. Con la obligatoriedad del uso de documentos estándar de licitación y el uso de catálogos de bienes se minimizará la existencia de pliegos con especificaciones técnicas demasiado abiertas o genéricas.

(f) Presentación, recepción y apertura de ofertas

La Ley y los reglamentos contemplan reglas sobre presentación, recepción y apertura de ofertas, y establecen expresamente el carácter público de los actos de apertura. De acuerdo a la Ley la entrega de las ofertas técnicas y económicas se hará en un solo acto, en sobre cerrado, con las debidas seguridades que impidan conocer su contenido y preserven su inviolabilidad. La entrega debe hacerse a más tardar en el lugar, día y hora señalados para que se realice el acto de presentación y apertura de ofertas. En el caso de que las ofertas se entreguen fuera del lugar, fecha y hora señalados en las bases de la licitación se tendrán por no presentadas.

La Ley posibilita que las ofertas sean entregadas, a elección del oferente, en forma directa a la entidad convocante, por medio de mensajería especializada o correo (bajo su estricto riesgo), o a través del uso de medios remotos de comunicación electrónica que se establezcan en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP). Sin embargo, esta última modalidad no ha sido implementada por la falta de reglas legales específicas acerca de las firmas electrónicas que otorguen seguridad y confidencialidad al sistema.

La totalidad (100%) de las recepciones y aperturas de ofertas en los contratos analizados por la firma consultora han sido públicas.

(g) Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación

Las reglas de evaluación establecidas en la Ley, formuladas en concordancia con las políticas de adquisiciones y con los documentos estándar del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, son las siguientes:

- i. la evaluación de ofertas debe llevarse a cabo por un Comité de Evaluación con base en la metodología y parámetros establecidos en la Ley, en el reglamento y en el pliego de bases y condiciones;
- ii. no deben ser objeto de evaluación las condiciones establecidas que tengan como propósito facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no sea sustancial o afecte la legalidad y solvencia de las propuestas;
- iii. los defectos de forma o no sustanciales y los errores de cálculos pueden ser subsanados, siempre que no impliquen modificaciones de los precios unitarios, por lo que no pueden ser suficientes para descalificar la propuesta de un participante;
- iv. no pueden utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios en los que se demuestre la conveniencia de aplicar dichos mecanismos;
- v. en la evaluación de ofertas de bienes deben utilizarse criterios combinados que incluyan factores como transporte, variaciones de formas de pago, plazos de entrega, costos de operación y eficiencia;
- vi. los factores ponderados deben traducirse, en la medida de lo posible, en términos monetarios;
- vii. en las licitaciones para la contratación de obras públicas no se aceptan procedimientos en virtud del cual se descalifiquen automáticamente las ofertas que se sitúen por encima o por debajo del precio de referencia;
- viii. en licitaciones internacionales deben tenerse en cuenta los márgenes de preferencia.

De acuerdo con la Ley, la adjudicación debe efectuarse sobre la base del informe de evaluación al participante que presente la oferta solvente: (i) que cumpla con las condiciones legales y técnicas estipuladas en los pliegos de bases y condiciones; y (ii) que tenga las calificaciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato. Si dos o más ofertas son solventes porque han cumplido con todos los requisitos, el contrato debe adjudicarse a quien presente el precio más bajo.

En el caso de los servicios de consultoría, la Ley establece (Art. 97) que los criterios de evaluación y selección deben basarse en alguno de los métodos siguientes: (i) calidad y costo; (ii) calidad, que puede utilizarse únicamente en servicios de consultoría de suma complejidad y donde el valor del precio es cero; (iii) menor precio, que puede utilizarse en consultorías simples que no requieran del conocimiento de expertos, una vez que las propuestas han superado un puntaje técnico mínimo de aceptabilidad; (iv) presupuesto fijo, cuando el oferente cuente con un presupuesto fijo determinado; (v) antecedentes del consultor, para contrataciones de menor cuantía. Estos métodos constituyen excepciones a las reglas de evaluación y adjudicación mencionadas precedentemente, pues admiten sistemas de puntajes y otorgan la importancia que corresponde a la calidad.

La confidencialidad del proceso de evaluación está establecida en el Decreto Reglamentario, el cual dispone que, después de la apertura en público de las ofertas, no deberá darse a conocer información alguna acerca del análisis, aclaración y evaluación de las ofertas, a los oferentes ni a personas no involucradas oficialmente en el proceso de evaluación, hasta tanto se dicte el informe de adjudicación.

Cuadro I.3. Percepción del público sobre la confidencialidad del proceso de evaluación de ofertas

Como parte del trabajo de base para la elaboración de este informe, se ha contratado a una firma encuestadora que ha realizado sondeos de opinión sobre los procesos de contrataciones públicas en tres grupos clave: (i) la sociedad civil; (ii) el sector privado que ha sido adjudicatario de contratos públicos; y (iii) los funcionarios del Gobierno. La percepción del sector privado sobre la confidencialidad de los procesos es absolutamente distinta entre los que participan de los procesos y los que no participan de los mismos. Se observa una asimetría en la información de quienes licitan con el sector público y quienes no, cuyas opiniones se asimilan a aquellas de la sociedad civil. El nivel de percepción de la confidencialidad de los que participan o ganan procesos licitatorios es positivo.

Ninguno de los criterios de evaluación en los procesos de licitación correspondientes a los contratos analizados en la muestra por la firma consultora ha incluido parámetros de evaluación no cuantificables.

(h) Estructura y secuencia del sistema de protestas

El marco legal establece el derecho de las personas interesadas de impugnar las decisiones adoptadas por las convocantes en el procedimiento de contratación. El mecanismo de revisión administrativa o de protesta puede realizarse en cualquier etapa del procedimiento y contra cualquier acto que contravenga las disposiciones que rijan la materia objeto de la Ley. Las protestas deben ser formuladas dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o en que el promotor de la protesta tenga conocimiento de dicho acto. Una vez

transcurrido el plazo establecido en la Ley, el derecho de protestar de los interesados prescribe, sin perjuicio de las actuaciones de oficio de la Administración.

Indicador 2. Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación

(a) *Reglas de implementación de procesos y procedimientos.*

Conforme a la Ley, la responsabilidad de elaborar, dictar y actualizar las normas de carácter general respecto al planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los contratos corresponde a la DGCP, en su carácter de Unidad Central Normativa y Técnica. En tal carácter, esta Unidad ha dictado diversas resoluciones (de inferior jerarquía a los decretos y a las leyes), que tratan sobre diversos aspectos operativos del sistema de contrataciones públicas, tales como plazos mínimos para la presentación de ofertas en contrataciones directas, formalidad de las declaraciones juradas que presentan los oferentes en los procedimientos de contratación, utilización de códigos de contratación, entre otros temas.

Todas estas disposiciones se encuentran disponibles en el portal del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (www.contratacionesparaguay.gov.py) y son de libre acceso.

Conforme con el principio de centralización normativa, los decretos reglamentarios y resoluciones dictadas por la DGCP, abarcan a todos los organismos y entidades públicas, incluyendo a las municipalidades. Estas disposiciones reglamentarias son actualizadas de acuerdo a las necesidades que se presenten de brindar aclaraciones o realizar ajustes operativos. Las reglamentaciones son puestas a disposición pública en el portal del Sistema de Información, inmediatamente después de su entrada en vigencia.

(b) *Documentos modelo de licitación.*

De acuerdo a la Ley corresponde a la DGCP la elaboración y difusión de manuales de procedimientos, pliegos concursales y modelos de contratos que permitan estandarizar los procedimientos internos. Asimismo, la Ley regula el contenido mínimo de las convocatorias a licitación, de los pliegos de bases y condiciones y de los contratos. Bajo el punto 1(e) anterior se identificaron los modelos de pliegos estándar en proceso de preparación y obligatoriedad de uso. Estos contienen las condiciones generales que no pueden ser modificadas por las contratantes y dejan espacios abiertos para la información específica a cada proceso.

La preparación de los pliegos particulares corresponde a cada convocante. Los pliegos que elaboren las convocantes deben ajustarse a la Ley, al Decreto Reglamentario y a los documentos estándar de licitación que elabore la DGCP. Al momento de la preparación de este informe, se encuentran pendientes de aprobación los pliegos estándar de licitación, tarea que lleva a cabo la DGCP. No obstante, existen borradores ya elaborados de documentos estándar de licitación de adquisiciones, obras, y de consultoría, adaptados de los documentos estándar de los bancos multilaterales que se encuentran en proceso de discusión y aprobación.

Dentro de las licitaciones públicas analizadas por la firma consultora, los pliegos correspondientes a un 96% de las mismas contienen cláusulas estandarizadas o de contenido común. Esto refleja el hecho que, aún cuando no se han homologado como de uso obligatorio

el juego de pliegos estándar de licitación, el uso de modelos generalmente aceptados es amplio, con lo cual no se prevé mayores dificultades en las UOCs a la hora de incorporar su uso ya de manera obligatoria.

(c) Procedimientos para la precalificación

La Ley admite la posibilidad de realizar precalificaciones como modalidades complementarias sin perjuicio de los procedimientos legales de contratación. No obstante, deja al reglamento la regulación del procedimiento y la determinación de los casos en los cuales podrán utilizarse las precalificaciones, siempre que permitan tutelar de mejor manera el interés público.

A la fecha, existe borradores de documentos modelo de precalificación para la contratación de obras que fueron adaptados de los pliegos estándar del Banco Mundial. Estos borradores se encuentran en proceso de discusión y aprobación y su uso no es obligatorio. No obstante, ya se encuentran disponibles en el portal del SICP a modo de referencia.

En la totalidad de los 11 casos analizados por la firma consultora, los procesos de precalificación obedecen a los principios y situaciones caracterizados en la Ley. De igual forma, los criterios aplicados para establecer el cumplimiento o incumplimiento respecto de la calificación de oferentes han sido objetivos y relevantes a la adquisición correspondiente.

(d) Procedimientos para la contratación de servicios de consultoría.

La Ley prevé los siguientes modelos de selección para la contratación de servicios de consultoría:

- a. calidad (70 – 80 %) y costo (30 – 20 %);
- b. calidad, para servicios de suma complejidad y donde el valor precio tiene peso cero;
- c. menor precio, para consultorías simples que no requieran del conocimiento de expertos, una vez que se haya obtenido un puntaje técnico mínimo de aceptabilidad;
- d. presupuesto fijo, cuando el oferente cuente con presupuesto fijo;
- e. basado en las calificaciones del Consultor, para contrataciones de menor cuantía.

Cuando el monto de la contratación supere los 10.000 jornales, el Decreto Reglamentario N° 5174/05 dispone que es obligatoria la precalificación o preselección de firmas consultoras, la cual debe basarse únicamente en la capacidad de los posibles oferentes para ejecutar satisfactoriamente el contrato de que se trate, teniendo en cuenta: (i) la experiencia de la firma y cumplimiento anteriores con respecto a contratos similares, y (ii) la capacidad del personal de la firma.

(e) Guías o Manuales de Adquisiciones.

De acuerdo a la Ley, la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) tiene la atribución de elaborar y difundir manuales de procedimientos, pliegos concursales y modelos de contrato con el objeto de estandarizar los procedimientos internos.

Existen algunas guías o manuales para las Unidades Operativas de Contratación (UOCs) que fueron elaboradas por el UCNT. Por ejemplo, hay un “Manual de Organización y funciones para las Unidades Operativas de Contratación”, y un “Manual de carga de ampliaciones del Programa Anual de Contrataciones (PAC) en el SIAF”, ambos disponibles en el portal del SICP. También existen manuales que son utilizados para la capacitación de funcionarios.

Tal como se ha señalado, existen borradores de documentos estándar de licitación que están disponibles en el portal del SICP aunque su uso no es obligatorio. Sin embargo, no existen guías o manuales del usuario para el uso de dichos documentos de licitación, ni manuales únicos de adquisiciones que detallen todos los procedimientos para la correcta aplicación de las leyes y reglamentaciones.

(f) Condiciones Generales de Contratos (CGC)

La Ley contempla reglas referidas a las condiciones generales del contrato al referirse a las bases o pliegos de licitación pública y al contenido mínimo de los contratos. Estas condiciones, como forman parte de las bases de licitación, no pueden ser negociadas por los participantes.

De la muestra de contratos analizados por la firma consultora, un 96% de los mismos aplica condiciones generales de contrato (CGC) de manera estandarizada. Estas CGCs son comunes entre distintas entidades y sectores, lo que implica la utilización de condiciones contractuales relativamente uniformes en el sector público.

2. PILAR II – Marco Institucional y Capacidad de gestión

Indicador 3. El Sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público

(a) La planificación de adquisiciones y el presupuesto

El sistema de contrataciones públicas en Paraguay tiene fuertes nexos operativos tanto con las áreas de presupuesto como las de gestión financiera. Para la elaboración de los presupuestos, el Ministerio de Hacienda imparte las instrucciones generales, vía memos o instructivos dirigidos a todas las instituciones de la Administración Central y Entes descentralizados. Cada unidad presupuestaria elabora su presupuesto anual, el cual es remitido al Ministerio de Hacienda el que lo corrige y lo consolida dentro del Presupuesto General de la Nación y así lo remite al Parlamento.

Una vez aprobado el Presupuesto General por el Congreso, el Ministerio de Hacienda emite un decreto reglamentario para la aplicación práctica del presupuesto correspondiente a ese ejercicio fiscal. En este sentido, las UOCs tienen hasta el mes de Febrero de cada año para elaborar sus PACs. Esta elaboración es técnicamente obligatoria ya que no es posible la ejecución de compras vía el SICP si la UOC no tiene un PAC. Estos PACs son enviados a la DGCP para su aprobación y como consecuencia de la misma se emite un código

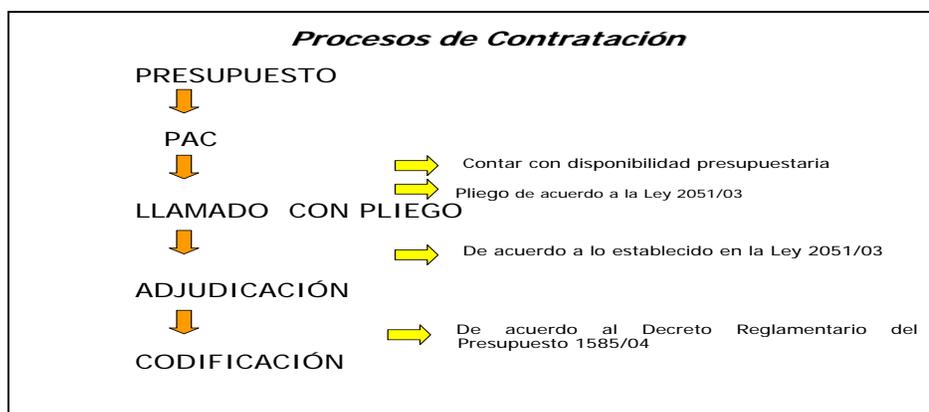
identificadorio de cada contratación (ID) el cual será la referencia para futuras operaciones relativas a ese proceso dentro del SICP.

El presupuesto General de la Nación es siempre anual, sin embargo los PACs tienen datos anuales y plurianuales. Cada PAC incluye una referencia indicando si la contratación correspondiente tiene una duración plurianual o no. La Ley de Contrataciones Públicas dispone, en el artículo 12, los criterios para elaborar el PAC de cada institución, incluyendo además los proyectos que abarquen más de un ejercicio fiscal; y el artículo 15 del mismo cuerpo legal establece los criterios a ser utilizados por las instituciones al momento de elaborar las estimaciones de costo de cada contratación.

Al no existir presupuestos plurianuales, las contrataciones previstas bajo esta modalidad requieren de certificaciones de disponibilidad presupuestaria para cada año.

En el Decreto que reglamenta la Ley del Presupuesto se instruye que, en la comunicación de inicio de cada llamado a la UCNT, se debe acompañar la correspondiente Certificación de Disponibilidad Presupuestaria (CDP); en el caso de las instituciones que se encuentran conectadas al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) - que a la fecha son todas las dependientes de la Administración Central - la disponibilidad es certificada a través del SICP, vinculado al PAC de la Institución Convocante, lo que asegura una coincidencia entre la estimación del costo y el presupuesto disponible y finalmente al difundir el llamado, se confirma el CDP y se reservan automáticamente los recursos presupuestarios. Bajo este mecanismo, es imposible aplicar el mismo código de disponibilidad presupuestaria a más de un llamado, con lo que las reservas de fondos actúan como limitantes reales de sobre-ejecución presupuestaria.

Figura I.1. Procesos de contratación en el SICP



(b) Relación entre Ley presupuestaria y procesos de adquisiciones

Al aplicar un CDP a un llamado se efectúa la reserva presupuestaria, disminuyendo la disponibilidad en un valor equivalente al del contrato en proceso para la entidad contratante. Una vez que el proceso de contratación se ha concluido y es aprobado por la DGCP, el SICP emite un Código de Contratación (CC) que es el que habilita los pagos correspondientes a esa

contratación en el SIAF. La Ley prevé que el CC debe emitirse a más tardar en los 3 días posteriores al ingreso del trámite en la DGCP, en la práctica este plazo es menor.

Sin embargo, no todas las instituciones convocantes están incorporadas dentro del SIAF. Están todas las de la administración central, no así todos los entes autónomos y autárquicos, ni las Municipalidades, lo que hace que el sistema de administración financiera no sea totalmente abarcativo del sector público, como lo es el sistema de contrataciones públicas (SICP).

En total, son 21 entidades las que no se encuentran incorporadas en el SIAF. Además, vale destacar que los 232 Municipios que cuentan con autarquía presupuestaria tampoco se encuentran dentro de ese sistema. En términos relativos al total de las contrataciones públicas totales, las entidades fuera del SIAF contrataron en 2004 por valor de Gs.1.470.453.100.984 (aproximadamente US\$249,2 millones) del total de US\$417,4 millones, es decir un 59,7%; y en 2005 los contratos sumaron el equivalente a US\$386,4 millones sobre un total de US\$676,5 millones de contrataciones públicas, o sea un 57,11%.

Al no estar sujetos a los mecanismos del SIAF, cada institución fuera de este sistema tiene la capacidad de generar su propio código de disponibilidad presupuestaria, y por ende, no está sujeta a los mecanismos de control que imponen las reservas de fondos. Sin embargo, al final de cada año fiscal, cada entidad fuera del SIAF debe conciliar sus cuentas con la Tesorería General.

Los pagos están siempre sujetos a la disponibilidad presupuestaria, y también tienen estrecha relación con el Plan Financiero de cada Institución, con lo cual en la práctica los pagos no siempre se realizan en los plazos previstos. La Ley de Contrataciones Públicas establece que las instituciones convocantes deberán informar a los potenciales oferentes, al momento de realizar su convocatoria, la forma, plazos y condiciones de pago, así como establecer un plazo para la presentación de las adjudicaciones de los procesos. Al momento de la elaboración de este informe, la DGCP junto con otras dependencias del Ministerio de Hacienda están elaborando un mecanismo de pagos directos a los proveedores a los efectos de minimizar los plazos de pago.

En la práctica, casi la totalidad de los pagos (98% en la muestra analizada por la firma consultora), se realizan con atraso. El promedio de días de demora en los pagos una vez aprobadas las facturas o certificados de obra es de 44 días, plazo excesivamente extenso. En caso de contratos denominados en moneda local –que son la amplia mayoría-, esto acarrea un perjuicio al contratista, tanto por el riesgo cambiario como por la depreciación resultante de la inflación local. Cabe destacar que los contratos en moneda extranjera son usualmente los adjudicados por montos más altos y por correspondencia, a las empresas más grandes, quienes - si bien sufren la demora en los pagos - quedan a cubierto de la depreciación del valor del contrato.

La gestión de pagos se identifica como una de las áreas de mayor debilidad del sistema, y acarrea costos incrementales a las contrataciones públicas dados los márgenes de cobertura incluidos en los precios cotizados. En pos de una mayor eficiencia del sistema, es imperativo mejorar estos mecanismos. La gradual incorporación de procesos de pagos directos a

proveedores no debe quitar el foco del desarrollo de mecanismos de pago eficientes y oportunos que deben establecerse de todas maneras en las UOCs.

(c) Iniciación de procesos de contratación y presupuesto

La Ley de Contrataciones dispone que, “*No podrá comprometerse pago alguno que no se encuentre expresamente previsto en el Presupuesto General de la Nación o en el Presupuesto Municipal respectivo o determinado en ley u ordenanza posterior*”, y en ese sentido, “*Sólo podrán adjudicarse o contratarse adquisiciones, locaciones, servicios, cuando se cuente con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestaria*”.

Al respecto, y a instancia de la UCNT, se ha dispuesto en el Decreto que reglamenta la Ley del Presupuesto General de la Nación, y para el ejercicio fiscal siguiente, en la propia Ley del Presupuesto, que cada llamado debe ser acompañado por el correspondiente CDP en la comunicación de inicio del mismo a la UCNT.

En el caso de las instituciones que se encuentran conectadas al SIAF, la disponibilidad es certificada a través del SICP, vinculado al PAC de la institución convocante, lo que asegura una coincidencia entre la estimación del costo y el presupuesto disponible. Al difundir el llamado, a través del Portal de Contrataciones, se imputa al PAC del llamado, entrando en etapa de previsión, lo que garantiza que otro llamado no podrá utilizar el mismo código y por ende, la misma estimación. Así mismo, se confirma el CDP en el SICP, lo que garantiza que no podrá utilizarse esa disponibilidad en otro llamado. Las entidades no conectadas al SIAF emiten su propia certificación de disponibilidad presupuestaria.

(d) – Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.

Como se indicó anteriormente existen 21 instituciones que no se encuentran integradas en el SIAF, e inclusive, el conjunto de estas determina la adjudicación de poco más de la mitad de las contrataciones públicas del Paraguay. Es claro que sistema de adquisiciones no se encuentra totalmente integrado al sistema de gestión financiera del gobierno, de manera de lograr una interacción entre ambas partes, mediante la presencia de mecanismos de retroalimentación necesarios para asegurar que la información sobre la ejecución de contratos sea provista al sistema presupuestario y de gestión financiera en tiempo y forma.

En la práctica pocas entidades integran el sistema de adquisiciones con el de gestión financiera y presupuestaria a nivel institucional. Los sistemas con capacidad de realizar seguimiento de ejecución de contratos son escasos y en las ocasiones en que se los utiliza es habitualmente a los efectos de conciliación de cuentas al fin de un ejercicio y no durante la implementación, sirviendo como herramienta de monitoreo y control.

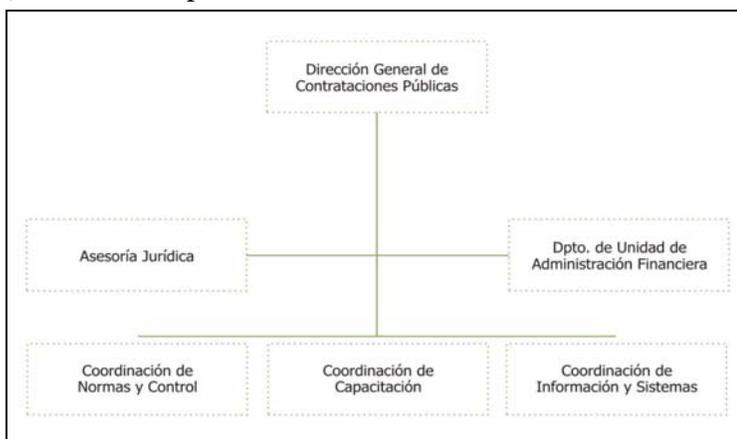
En lo atinente específicamente a informes de cumplimiento, las UOCs no cuentan con los informes de cumplimiento - en forma sistemática - para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.

Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo / regulatorio

(a) *Funcionalidad de la entidad normativa*

La DGCP depende de la Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda y tiene una estructura conforme el organigrama que se muestra en la siguiente figura. Sin embargo tiene autonomía financiera; de acuerdo con lo establecido en el Artículo 41° de la Ley N° 2051, independientemente del procedimiento de adjudicación que se hubiera empleado, los Organismos, las Entidades o las Municipalidades deberán retener el equivalente al cero punto cinco por ciento (0,5%) sobre el importe de cada factura o certificado de obra,

deducidos los impuestos correspondientes, que presenten a cobro los proveedores y contratistas, con motivo de la ejecución de contratos materia de la presente Ley, a fin de que estos montos sean destinados a la implementación, operación, mantenimiento y actualización del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP). Efectivamente, estos fondos son depositados en una cuenta individual identificada a tal efecto cuya operación es potestad del Director General de Contrataciones.



Es importante profundizar la autonomía de la DGCP a través de mecanismos de protección de su personal clave frente a posibles decisiones arbitrarias referentes a su permanencia en el cargo, o una potencial limitación en la capacidad y herramientas de gestión. La DGCP no ejecuta procesos de contratación, con lo cual no se plantean situaciones de conflictos de interés salvo, quizás, con el Ministerio de Hacienda del cual depende.

Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional

- (a) *Sistemas para recabar y divulgar información sobre adquisiciones y su accesibilidad y*
- (b) *Sistemas y procedimientos para recabar estadísticas nacionales sobre adquisiciones y efectuar su seguimiento.*

El Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) es la herramienta fundamental sobre la que se apoyan las contrataciones del sector público, tanto para la DGCP, como para los proveedores, contratistas y consultores. La creación y puesta en funcionamiento del SICP está previsto en la Ley (Artículos 64 al 68) y fue puesto en operación en el año 2004. De acuerdo con la Ley, su objetivo es “poner a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones,

cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente.”

La creación y el mantenimiento de este sistema es responsabilidad de la UCNT, tal como lo indica la Ley, en su Artículo 5°. Posteriormente, el Decreto 21909/05 en su Artículo 8°, crea la Coordinación de Información y Sistemas y atribuye sus funciones:

- (i) diseñar, desarrollar y mantener actualizado un Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP);
- (ii) desarrollar y mantener un registro de proveedores y contratistas inhabilitados de carácter público; y
- (iii) las demás funciones que le atribuya el Director General.

En la actualidad, el SICP funciona tanto como instrumento de información a la comunidad de potenciales proveedores y a la sociedad civil, tanto como herramienta operativa y de control de procesos al interno de la DGCP. Una vez que una entidad convocante obtiene su presupuesto aprobado, el PAC correspondiente es remitido a la DGCP y cargado en el SICP, momento en el que emite un número de identificación del proceso (ID) que es la referencia para consultas tanto internas como externas sobre el proceso.

Al recibir la DGCP las solicitudes de llamados puntuales de licitación - acompañados de sus correspondientes Certificados de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) - todo el procesamiento queda registrado en el sistema, el que garantiza que se cumplan con los requisitos que establece la Ley para proceder a la etapa siguiente, por ej. la remisión del pliego licitatorio junto con el llamado, la verificación de la disponibilidad presupuestaria, o la revisión del proceso de evaluación de ofertas y del contrato firmado para la emisión del Código de Contratación (CC), el que libera los pagos en el SIAF.

El SICP tiene un portal de adquisiciones (www.contratacionesparaguay.gov.py) que sirve como instrumento de información externa. El portal se encuentra en continuo proceso de desarrollo incrementando su utilidad y accesibilidad. Se puede acceder al portal por Internet y obtener:

- Información sobre legislación vigente y estructura y funciones de la DGCP;
- Información sobre estado de procesos de contratación;
- Consultas sobre el Catálogo de Bienes y Servicios;
- Conocer los PACs y los Presupuestos de las entidades contratantes;
- Conocer las adjudicaciones de contratos;
- Conocer los pagos realizados a proveedores;
- Realizar Auditoría Ciudadana;
- Acceder al Sistema de Denuncias, con protección del denunciante;
- Estadísticas generales.

Paraguay es uno de los países con más baja penetración de Internet en América Latina; además el costo de servicios de Internet es uno de los más elevados de la región, triplicando o cuadruplicando los valores por similar ancho de banda en Argentina, Brasil o Chile. Por este

motivo la DGCP ha instalado cabinas en las Municipalidades y otras instituciones para que el público que no dispone de Internet pueda acceder sin restricciones y de manera gratuita al portal. Es esperable que las consultas al portal se incrementen de forma significativa con la mayor diseminación de Internet y la baja en los precios de conexiones.

Respecto de la confiabilidad de la información, la misma se obtiene directamente de la institución convocante en cada proceso, y esta debe ser exacta para poder pasar las instancias de revisión de la DGCP, con lo cual se trata de datos certificados. Toda la información obtenida es analizada previamente por cada Departamento, conforme los términos de la Ley 2051/03, y luego es difundida a través del Portal. Un mecanismo adicional de seguridad de exactitud de la información se da a través de las revisiones que cada institución hace de la lectura en el portal de la información que ha provisto. La actualización y carga de información en el sistema se realiza diariamente.

Se prevé también el desarrollo dentro del sistema de un Registro de Proveedores del Estado, a fin de simplificar los procesos de presentación de información recurrente en los procesos de contrataciones (información contable, legal, impositiva, etc.). Dado que la Ley lo prohíbe explícitamente, este Registro no tendrá la función de ser una limitante a la participación en procesos de contratación como requisito previo, sino que su función se asemeja a la de una base de datos. En el mes de Diciembre de 2006 se prevé el inicio del desarrollo del software correspondiente.

A los efectos de ganar eficiencia, se prevé además adecuar el acceso al portal de acuerdo con los potenciales usuarios (Servicios RSS) para disponer más rápidamente de los datos de las Contrataciones mediante un software administrador de Portales.

(c) *Estrategia de capacitación en contrataciones*

Existen programas de capacitación permanente y sustantivos que se centran en todo el proceso de contrataciones estipulado en la Ley y en el uso del portal. El programa tiene 8 módulos. No se ha realizado una evaluación formal del programa de capacitación como tal, pero sí de los cursos individualmente, con un nivel de satisfacción elevado. La DGCP mantiene estadísticas sobre las capacitaciones realizadas donde se comprueba que a la fecha se han capacitado un total de 10.034 personas, de las cuales 9.809 corresponden a UOCs, 192 a proveedores, y 33 a proyectos.

La capacitación formal provista por la UCNT se ha dado casi exclusivamente a personal de las UOCs (en un 98% de los casos), o sea a especialistas en adquisiciones o funcionarios de unidades operativas de contratación y las autoridades de aplicación.

En esta primera etapa del sistema no se ha enfocado el tema de capacitación en contrataciones como un curso de postgrado. Como paso previo, se realiza un plan de expansión del proceso de capacitación, dictando cursos y seminarios en instituciones de enseñanza privada con nivel universitario, lo que se ha denominado capacitación tercerizada.

Si bien la capacitación es abierta a los interesados, el usufructo de los cursos ofrecidos por la UCNT, por parte de proveedores del sector privado ha sido marginal, hasta el año 2005. Los cursos de capacitación en la DGCP se dictan dos veces por semana; el tiempo promedio de espera máximo es de 1 (una) semana. Para el caso de cursos exclusivos otorgados a instituciones gubernamentales o asociaciones privadas o cursos a ser desarrollados en el interior del país, el plazo depende de las disponibilidades pero en general el tiempo de espera no supera las 3 (tres) semanas.

(d) Normas y estándares de control de calidad

La vigente Ley de la Función Pública 1626, Artículo 35, prevé la realización de evaluación del desempeño del personal público en forma periódica y la promoción se debe realizar en base a meritos y aptitudes. Sin embargo, no se han encontrado evidencias de monitoreos rutinarios de calidad ni tampoco de realización de evaluaciones de desempeño del personal. Normalmente, las promociones profesionales se basan mayoritariamente en el conocimiento personal y minoritariamente las decisiones de promoción están documentadas sobre la base de desempeño .

3. PILAR III - Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado

Indicador 6. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado

(a) El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios del gobierno se condice para su responsabilidad con las compras

Las contrataciones en Paraguay son efectuadas por UOCs que son las dependencias especializadas dentro de cada Ministerio, Municipalidad o entidad autárquica, y por las UEPs que son aquellas responsables por la ejecución del financiamiento externo. Existen aproximadamente unas 550 UOCs y unas 47 UEPs.

La Ley 2051 estableció que las unidades de compra se transformen en las UOCs y exige que los profesionales de estas unidades tengan conocimientos de contabilidad, procesos, sistemas, etc. Sin embargo, en la práctica, los puestos de las nuevas UOCs fueron cubiertos mayoritariamente por el personal existente al momento de entrada en vigencia de la Ley, con lo que no hubo un proceso abierto, selectivo y competitivo de candidatos calificados. Por ende, el nivel actual del promedio de los recursos humanos de las UOCs no posee las calificaciones necesarias para su adecuado desempeño. Como medida paliativa, la DGCP ha:

- (i) establecido un programa ambicioso de capacitación, habiendo ya capacitado en los aspectos básicos de contrataciones al personal de todas las UOCs y UEPs (con la posible excepción del personal recientemente incorporado); y
- (ii) establecido una línea de apoyo técnico permanente (línea de consulta) por vía telefónica o electrónica donde se responden las cuestiones que se pudieran plantear.

En la práctica, las UOCs no tienen una jerarquía administrativa preestablecida, sino que dependen de la decisión del jerarca de cada entidad. Su conformación y rango de decisión las define el responsable de cada entidad. Así, existen UOCs con adecuada dotación de personal

en un nivel jerárquico acorde con las funciones que desempeña y dotadas de personal adecuado. En otros casos, esto no se cumple; en el Ministerio de Educación, por ejemplo, que tiene responsabilidades de contrataciones voluminosas en términos tanto de cantidad de procesos como de montos adjudicados, la UOC se compone de tres personas, de las cuales sólo uno es personal de planta y los dos restantes son contratados.

(b) Los programas de capacitación satisfacen la demanda existente

No existe un análisis estructurado de capacidad de cada UOC, con lo cual no hay diagnósticos de necesidad de capacitación relacionados. Los esfuerzos de capacitación de la DGCP se han concentrado de manera institucional y no personal, tomando las entidades como recipiente primario de los cursos, independientemente de los funcionarios que participen. Recientemente, se han creado incentivos y premios al personal de las instituciones para cursar la capacitación.

El diseño de los programas, se basó en la percepción de demanda de la DGCP, fundamentalmente cubriendo aspectos instructivos de la nueva Ley y operativos en el manejo del SICP. Luego se fueron incorporando correcciones y ampliando cursos o seminarios, en algunos casos como resultados de las evaluaciones de cursos. Además de los módulos originales descritos en la sección anterior, en el corriente año se agregaron:

- 1- Elaboración del PAC 2006 – Sistema por Internet y Stand Alone
- 2- Mesa de Entrada Digital
- 3- Cargado de los Llamados y Adjudicación vía Internet y Stand Alone
- 4- Capacitación Cabinas de Contrataciones a Municipios
- 5- Campaña de Capacitación sobre el Portal de Contrataciones Públicas para Municipios y Gobernaciones
- 6- Campaña Capacitación para Proveedores del Estado.
- 7- Catálogo de Bienes y/o Servicios.
- 8- Pago Directo a Proveedores

Los cursos de capacitación se ofrecen en forma periódica, generalmente en forma semanal para todo público y hay apertura de todos los módulos básicos. Además se hacen cursos fuera de la institución y en el interior del país. El tiempo de espera para acceder a estos cursos es sumamente razonable, en general de un ciclo de capacitación. Debe notarse que estos cursos son de duración breve (uno o dos días) y se dictan al menos dos veces por semana.

(c) Mantenimiento de registros y documentación relativa a contrataciones

La normativa vigente detalla los registros de adquisiciones que deben mantenerse en las UOCs y estableciendo aquellos que deben encontrarse a disposición para su inspección por parte de otras entidades, auditores y el público. Las UOCs de las entidades seleccionadas en la muestra considerada en este informe no cuentan con documentos de contrataciones referidos a pagos finales y/o datos sobre desembolsos efectuados, ni con informes de cumplimiento -en forma sistemática- para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.

De la muestra de entidades analizada por la firma consultora encargada de la preparación de los indicadores de cumplimiento (ver Sección IV, cuadro II), surge que un 27% de los contratos revisados no tienen archivos completos. No hay en todas las unidades sistemas de archivos que permitan asegurar un adecuado resguardo de la documentación ni un ordenamiento lógico de los documentos correspondientes, lo que afecta negativamente a la disponibilidad en tiempo y forma de la documentación.

Por otra parte, no existen protocolos de seguridad de aplicación uniforme, en materia de conservación ordenada y sistemática de las documentaciones, de restricciones de acceso a los mismos y de registros de consulta. Tampoco hay establecidas normas referentes a las características físicas de los espacios de archivos ni medidas de seguridad. No hay imposiciones normativas que exijan el respaldo informático de los archivos, ni se aplica como práctica habitual en las UOCs.

Existen niveles de Subunidades Operativas de Contrataciones (SUOC) dentro las UOCs más grandes, lo que representa un grado adicional de descentralización operativa y por ende de gestión de archivos. En estos casos, se ha observado una falta de una adecuada coordinación e información y/o manejo de las documentaciones en materia de contrataciones entre la UOC del Ministerio de Educación y Cultura y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con las respectivas Subunidades Operativas de Contrataciones, estas últimas dependientes de Unidades Ejecutoras de Proyectos u otras Entidades dependientes de cada Ministerio.

A las deficiencias identificadas deben sumarse:

- Alta rotación del personal responsable de las UOC y SUOCs (cargos de confianza), consecuencia de los cambios de autoridades de cada entidad;
- Bajo grado de relacionamiento entre los responsables de la UOC Central y las SUOCs.
- La UOC Central no cuenta con la totalidad de las documentaciones de contrataciones efectuadas por las SUOCs.
- Registros sistemáticos inadecuados de las contrataciones efectuadas por la UOC Central y las SUOCs (datos desactualizados e insuficientes). Las UOCs de las entidades seleccionadas no cuentan entre los documentos relacionados a las contrataciones llevadas a cabo por dichas Unidades referidos a pagos finales y/o datos sobre desembolsos efectuados por sus Instituciones. Tampoco cuentan con los informes de cumplimiento -en forma sistemática- para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.
- El personal asignado a la UOC o SUOCs sólo asume la responsabilidad de la protección de los registros y documentos, así como el mantenimiento actualizado de los datos que corresponden a su gestión (período en el que se desempeña en el cargo).

La gestión de archivo y mantenimiento de documentación relativa a contrataciones se encuentra en un estado muy primitivo y no facilita las tareas de control ni garantiza la seguridad de la documentación en el tiempo. Es necesaria la emisión de instrucciones y normas específicas al respecto, junto con una política de incorporación de nuevas tecnologías en lo referente a digitalización de archivos y parámetros físicos de seguridad. La DGCP no

tiene autoridad sobre las UOCs ni las UEPs, con lo cual esta materia deberá ser abordada por los responsables de cada dependencia. En lo inmediato, sin embargo, la DGCP puede emitir instrucciones de mejores prácticas para orientar los cambios necesarios.

(d) Delegación de autoridad

La delegación de autoridad por niveles debajo de la jerarquía de Ministro o su equivalente no está normada y la delegación o concentración de poder de firma de contratos es prerrogativa absoluta del jerarca administrativo. En los primeros artículos del decreto reglamentario de la Ley 2051/03 se delegan algunas actividades del proceso a las UOCs o sub UOCs, pero las acciones más importantes las realizan las máximas autoridades, tales como los llamados, las adjudicaciones, y las firmas de contratos.

Dadas las responsabilidades penales y pecuniarias por las acciones administrativas a los responsables de cada entidad –que llegan al patrimonio personal-, la delegación es muy baja. Normalmente, la firma de contratos es realizada por el Ministro o titular de la entidad y en ciertos casos, por el Vice Ministro o su equivalente y / o por un ordenador de gastos, equivalente a un Director Administrativo. La autoridad en esta área es absoluta dado que el firmante tiene la potestad, por ejemplo de rechazar las conclusiones y recomendaciones de una comisión de Evaluación.

Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas

(a) Asociación entre sectores público y privado

Existen mecanismos formales de diálogo con el sector privado, como ser PNI CISNI (Programa Nacional de Integridad y Consejo Interinstitucional del Sistema Nacional de Integridad), Transparencia Paraguay como contralor del proceso de compras y el sistema de protección a denunciantes desarrollado por sector privado y público (INECIP), con un foco primordialmente de control, postergando un diálogo y acuerdos entre comprador y proveedor. Habida cuenta de las significativas limitaciones en los órganos de control y los altos índices de corrupción percibidos, no es sorprendente que la primera instancia de relacionamiento con el sector privado se oriente a atacar los problemas emergentes de la falta de controles efectivos de contrataciones públicas.

Hay algunas otras experiencias ligadas a ejecución de proyectos con financiación internacional, que incluyen en sus Consejos Consultivos u Operativos a representantes del sector privado sectorial. Por ejemplo, la Red de Inversiones y Exportaciones del Ministerio de Industria y Comercio (REDIEX MIC) tiene un consejo con representantes del sector privado empresarial, similar a la figura para el proyecto PR100 de apoyo a la competitividad de las Pymes. Las experiencias vigentes de contratos de concesiones no son muy importantes. Por citar algunas, una experiencia de concesión de rutas (Ruta 7 Consorcio Tapé Porá), las concesiones de provisión de agua en el interior del país con los aguateros privados por aceptación de sus derechos de hecho y la concesión de la distribución de energía eléctrica en la ciudad de Villarica.

Si bien el gobierno alienta asociaciones público privadas en algunas experiencias ligadas a contrataciones públicas, no existe un marco normativo que las sustente.

Respecto del fomento al desarrollo de empresas privadas, el gobierno cuenta con programas de apoyo a la competitividad de las Pymes, que apunta a incrementar sus capacidades y competitividad general (Programa BID PR 100).

(b) Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.

En Paraguay más del 80% de las empresas son Pymes, y existen asociaciones empresariales de PyMEs, de Microempresas, de Industriales y de la Producción (CGP), de Ganaderos, de Constructores Viales, por citar los más representativos. El sector privado en Paraguay es un sector relativamente débil. Los gremios empresariales en general no tienen demasiado peso en la toma de decisiones nacionales. Algunos sectores tienen gremios o cámaras empresariales medianamente fuertes, pero no es la generalidad de los casos. Para contratos de mayor porte la competencia es oligopólica (por ej. en materia de construcción vial), dada la escasez de proveedores y por ende, de competencia efectiva. A pesar de la gran cantidad de PyMEs, más del 80% de las contrataciones totales (en valores monetarios) se han asignado a las grandes empresas.

(c) No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

El sector privado en Paraguay enfrenta dificultades importantes para su desarrollo y participación competitiva en las contrataciones públicas. Entre las limitaciones más significativas, se destaca el limitado acceso al crédito, fundamentalmente para las pequeñas empresas que hoy tienen capacidad de ser proveedores del Estado. El acceso al crédito es limitado por un problema de la formalización de las empresas respecto de la documentación exigida por las instituciones financieras para el otorgamiento de créditos y por las resoluciones sobre previsiones en caso de morosidad de estas empresas. El Paraguay es aún un país con una economía informal importante.

La distribución de los riesgos asociados con la ejecución de los contratos entre la institución pública contratante y el proveedor están previstas en algunos casos en la misma Ley y en otros casos en los documentos estándar no aprobados. En términos generales esta distribución de riesgos es equitativa y no es un factor negativo determinante. La Ley de contrataciones públicas en sus Artículos 56 y 61 prevé los reajustes de precios para compensar variaciones sustanciales como así también el pago de intereses moratorios en caso de atrasos en los pagos. Los documentos estándar no aprobados contienen disposiciones sobre demoras en los plazos de adjudicación (más de 40 días de la fecha de adjudicación prevista), donde permite el ajuste de precios o la opción al proponente a no extender la validez. La variación de impuestos que afecten a los precios ofertados también está prevista en los documentos estándar.

La excepción a lo anterior se da con los contratos denominados en moneda extranjera, ya que no hay disposiciones relativas a compensaciones por variaciones en el tipo de cambio, por lo cual el riesgo cambiario es asumido por el oferente.

Las disposiciones de pago establecidas en los pliegos son justas; sin embargo en la práctica usualmente ocurren demoras sustantivas en el procesamiento de los mismos. Los costos de hacer negocios con el Gobierno se traducen en cotizaciones más altas. Los nuevos pliegos estándar de licitación no aprobados prevén condiciones de pago equitativas, y se están analizando mecanismos para concretar los pagos en los plazos indicados. Una de las opciones puestas en práctica es el pago directo a proveedores por parte del Tesoro, previa autorización de la entidad contratante.

(d) Existen reglas claras y transparentes para determinar si se ha de contratar en el mercado internacional o nacional, sobre la base de una lógica comercial y un desarrollo sólido.

Los criterios determinantes para realizar una Licitación Pública Internacional no se plantean sobre la base de una lógica comercial en el sentido de obtener la mayor eficiencia en la utilización de fondos públicos. La Ley 2051/03, en su artículo 18 establece que una LPI se realizará como resultado de una obligación internacional (que resulte obligatorio de acuerdo con tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte, o cuando así se hubiera estipulado en los convenios de préstamo con organismos multilaterales); o en caso de no existir proveedores nacionales con capacidad de suministro (cuando previa investigación de mercado por parte de la UOC no existan proveedores calificados, o cuando se haya llevado a cabo una licitación nacional que resultara desierta). En la práctica, el mecanismo de contratación para contratos con montos estimados mayores a 10.000 jornales mínimos (aproximadamente US\$76.000) es la LPN; la LPI se reserva como metodología extraordinaria para los casos previstos en la Ley.

Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias.

(a) Administración de contratos

Los procedimientos para administración de contratos están previstos en los Artículos 55 a 63 de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, donde se prevé los derechos de las partes, procedimientos para terminación de contratos, rescisión, reajuste de precios y convenios modificatorios (enmiendas).

No hay normativa expresa respecto de la aceptación de productos finales, salvo para obras públicas. Este vacío fue corregido en la preparación de los nuevos documentos estándar de licitación, donde se incluyen condiciones generales del contrato cuyas cláusulas concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional y están previstos los procedimientos de aceptación de productos finales.

El Artículo 71 de la Ley 2051 de Contrataciones Públicas faculta a las Auditorías Generales (Auditoría General del Poder Ejecutivo y Auditorías Institucionales Internas) a verificar y realizar en cualquier momento el control de calidad de los bienes adquiridos. La UCNT, de acuerdo con artículo 5 de la Ley 2051/03 puede emitir disposiciones estableciendo las prácticas de aplicación con respecto a las inspecciones y pruebas para la aceptación de bienes y recepción de obras. A la fecha no hay regulación expresa de procedimientos, salvo la incorporada en los documentos estándar. No hay regulación sobre –ni es práctica usual- la realización de pruebas de laboratorio o empresas dedicadas a certificar calidad. La Ley 1533/00 de Obras Públicas en su Artículo 46, prevé la fiscalización interna o externa independiente, pero la utilización de una u otra es decisión discrecional de quien la realice.

En cuanto a la oportunidad de los pagos, la Ley 1535 de Administración financiera en su Artículo 37 estipula el “Procedimiento de pagos” y el Artículo 60 del decreto reglamentario 8127/00 estipula que los pagos se realizaran de acuerdo a la disponibilidad de recursos y a los planes de caja aprobados. La Ley 1533 de Obras Públicas establece que los pagos se realicen dentro de los 30 días de aprobación de los certificados de obras. En los documentos estándar de adquisiciones no aprobados se establece que los pagos se realizarán con prontitud y en un plazo que no exceda los 60 días. En la práctica, como se indicó anteriormente, los plazos reales de pago exceden los establecidos en los respectivos contratos.

El trabajo de base de elaboración de este informe incluyó la participación de una firma especializada en encuestas, la que entrevistó a funcionarios públicos, empresarios que han sido adjudicatarios de contratos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Al grupo de empresarios se le realizaron ocho preguntas sobre diversos aspectos del sistema de contrataciones públicas paraguayas. En el cuadro siguiente, se promedian las respuestas de este grupo considerando la hipótesis que el sistema de contrataciones funciona correcta y eficientemente.

Cuadro I.4

PREGUNTA / RESPUESTA	1	2	3	4	5	6	7	8	PROMEDIO
TOTALMENTE DE ACUERDO	5,8%	9,5%	6,8%	15,2%	9,2%	6,4%	7,7%	6%	8,2%
DE ACUERDO	69,2%	59,3	61,5%	53%	77,2%	51%	51,4%	59,8%	60,2%
EN DESACUERDO	25%	28,8%	31,7^	29,3%	10,8%	34,3%	34,8%	27,8%	27,7%
TOTALMENTE EN DESACUERDO		2,4%		2,5%	2,8%	8,3%	1,3%	6,4%	3,9%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta ad hoc de First S.A.

Tomando en consideración las opiniones que expresan acuerdo (total o parcial), se llega a un 68,4% de opiniones favorables.

(b) Procedimientos de solución de controversias

Existe en el país una Ley de mediación y arbitraje que es la No. 1879/02. Esta Ley cumple con las prácticas generalmente aceptadas en cuanto a neutralidad de árbitros, el debido proceso, su rapidez y cumplimiento, ya que concuerda con las prácticas internacionalmente aceptadas. La fuente de la Ley es la ley modelo sobre arbitraje comercial internacional de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (UNCITRAL en inglés). Las disposiciones sobre resolución alternativa de conflictos (RAC) están incluidos en la Ley 2051/03 y el Decreto Reglamentario 21909/03 y en los borradores de los documentos estándar no aprobados.

Paraguay acepta el arbitraje internacional como un método alternativo de solución de controversias. De acuerdo a la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas la aceptación del arbitraje depende de la decisión discrecional de la institución convocante. En los casos de contrataciones financiadas por organismos multilaterales, éstos suelen incluir el arbitraje internacional comercial como el método preferido de resolución de controversias.

De la muestra analizada de contratos de entidades contratantes, un 95% de los contratos emitidos incluyen mecanismos alternativos de resolución de controversias, lo cual es un índice satisfactorio. Debe además tenerse en cuenta que la aplicación mandataria de los pliegos estándar en breve, llevará este porcentaje al 100% de los contratos.

(c) Aplicación de las decisiones emergentes del proceso de solución de controversias.

Paraguay es parte de la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras (Convención de Nueva York, 1958). Fue incorporada a la legislación nacional por Ley 948 del 9 de septiembre de 1996, sin reserva alguna (fecha de depósito: 8 de octubre de 1997). También es parte de la Convención Interamericana de Arbitraje Comercial Internacional de 1975, ratificada por Ley 611 del año 1976. Los procedimientos que permiten al ganador de una disputa buscar la aplicación de la decisión recurriendo a los tribunales están previstos en Ley 1879/02 de mediación y arbitraje.

El sector público no tiene sistema de monitoreo de contratos. Hay algunos acuerdos entre el sector público y privado, por ej. en el sector privado se cuenta con la administración del Centro de Arbitraje y Mediación del Paraguay (CAMP) que funciona en la Cámara de Nacional de Comercio y Servicios que tiene los reglamentos, la lista de árbitros y parte de sus funciones y además existen árbitros privados. La DGCP ha recibido capacitación del CAMP y está pendiente el desarrollo del sistema de monitoreo de contratos.

4. PILAR IV - Integridad del Sistema de Adquisiciones Públicas

Indicador 9. Eficacia de los sistemas de control y auditoria

(a). Marco legal, organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo de las adquisiciones públicas.

El marco jurídico contiene disposiciones sobre mecanismos e instituciones responsables de supervisar las contrataciones públicas. Entre las instituciones se encuentran: (i) la Contraloría General de la República (CGR), órgano de rango constitucional con autonomía funcional y administrativa responsable del control de las actividades económicas y financieras del sector público; (ii) la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE); y (iii) las Auditorías Internas Institucionales (AII).

La Contraloría General de la República tiene la atribución de ejercer el control administrativo externo sobre la gestión de las contrataciones públicas. Dicha tarea puede desempeñarla a través de diversos mecanismos, tales como las auditorías, los exámenes especiales, los exámenes de rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, etc. El control puede ser ejercido desde el inicio del proceso de contratación, aunque la legislación no exige el dictamen previo de la Contraloría como condición para implementar los trámites del procedimiento ni para formalizar los contratos.

La Auditoría General del Poder Ejecutivo depende de la Presidencia de la República y ejerce el control interno del Poder Ejecutivo. A tales efectos, puede realizar auditorías de los organismos y entidades dependientes de dicho poder del Estado y reglamentar y supervisar el funcionamiento de las Auditorías internas institucionales. De acuerdo a la Ley N° 1535 de Administración Financiera del Estado, ejerce un control deliberado y a posteriori.

La Auditoría interna institucional constituye el órgano especializado de control que se establece en cada institución del Estado para ejercer el control deliberado de los actos administrativos de dichas instituciones, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas. Depende de la máxima autoridad de cada institución y su tarea principal consiste en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución, verificando, entre otros diversos aspectos, 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.

De acuerdo a la Ley de Contrataciones Públicas, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías institucionales están facultadas a intervenir a pedido de parte o de oficio durante todo el proceso de contrataciones públicas, sin perjuicio de la competencia de la Contraloría General de la República. Pueden verificar en cualquier tiempo, que las adquisiciones, locaciones, servicios y obras públicas se realicen conforme a lo establecido en la Ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, pueden realizar visitas e inspecciones a las Unidades Operativas de Contratación y solicitar a los funcionarios, y a los proveedores y contratistas que participen en los procedimientos de contratación, todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.

Otra atribución conferida por la Ley de Contrataciones Públicas a las auditorías es la verificación de la calidad de los bienes, a través de laboratorios, instituciones educativas y de investigación u otros medios. Además, las auditorías pueden realizar investigaciones de oficio e incluso, suspender el procedimiento de contratación, siempre que se den las condiciones previstas en la Ley (existencia de indicios serios de violaciones a la Ley, posibles daños y perjuicios a la Convocante; que la suspensión no cause daños al interés público).

Cabe destacar que durante el trabajo de campo realizado durante la elaboración del presente informe, surge que durante el período analizado (2004 a Abril 2006) existieron ciertas limitaciones en las políticas y alcance de los procedimientos para el control interno y externo para la revisión y verificación de las adquisiciones públicas, siendo las más destacadas:

Contraloría General de la República (CGR)

- Generalmente la CGR concentra sus actividades de revisiones y/o verificaciones a los casos de denuncias de irregularidades, lo cual absorbe gran parte del tiempo de sus funcionarios.
- Los planes anuales de verificaciones y/o controles externos incluyen sólo revisiones excepcionales en materia de contrataciones públicas.

Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE)

- La estructura durante el período bajo análisis ha sido inadecuada para el cumplimiento de sus funciones establecidas por la normativa legal vigente.
- La AGPE no tiene poder de decisión alguna sobre la contratación y/o remoción de los Auditores Internos de las Entidades de la Administración Pública, situación que queda supeditada a la máxima autoridad de turno en cada Institución.
- Si bien la AGPE tiene acceso a los informes periódicos emitidos por las Auditorías Internas de las Instituciones, su seguimiento no es materialmente posible debido a su limitada estructura.
- No existe una coordinación adecuada de las actividades de la AGPE con las Auditorías Internas Institucionales que permita lograr en forma conjunta sus objetivos prioritarios.

Auditoría Interna Institucional (AII)

- No existe una definición del perfil de los funcionarios que deben ocupar los cargos dentro de las Unidades de Auditoría Interna Institucional.
- Generalmente la selección de funcionarios son realizadas siguiendo el criterio de “cargos de confianza” sin concurso de mérito.
- Planes anuales de actividades con revisiones insuficientes en materia de contrataciones públicas
- Una situación general que afecta a las AII es la falta de recursos para la realización de sus funciones (humanos, equipamiento, financieros, insumos, capacitación continua).

Tanto la Contraloría General de la República como la Auditoría General del Poder Ejecutivo, actualmente cuentan con programas de fortalecimiento institucional financiados por el BID y USAID, con lo cual se espera que en un mediano plazo, ambas instituciones de control subsanen de manera importante las debilidades señaladas precedentemente.

(b). Aplicación y seguimiento de hallazgos y recomendaciones realizados por los entes de control

Generalmente las recomendaciones en materia de adquisiciones públicas emanadas por las Auditorías Internas y Externas tienen respuestas favorables, es decir son implementadas dentro de un plazo razonables – habitualmente dentro de los seis meses de haber sido emitidas- ya que son tenidas en cuenta en los procesos de contrataciones posteriores.

Las revisiones y/o verificaciones en materia de contrataciones son realizadas por las unidades de Auditoría Interna al menos una vez al año, realizándose además seguimientos a casos puntuales de denuncias, sobre la base de pedidos formulados por la máxima autoridad de la Institución o algún pedido formulado por la AGPE.

Con respecto a las revisiones de la CGR y de la AGPE el alcance es limitado, abarcando esencialmente hechos puntuales denunciados. En ese sentido, los cronogramas anuales de revisiones no incluyen - o bien, si lo hacen, no se logra su cumplimiento - las verificaciones programadas de adquisiciones en las instituciones sujetas al control de ambas unidades de control. En términos generales estas auditorías son reactivas y no proactivas, ni tampoco son auditorías concurrentes, sino que se basan en revisiones ex-post.

Todo lo anterior determina un marco de control extremadamente frágil, ineficiente, e inefectivo. Transparencia Paraguay destaca entre las recomendaciones emergentes de su Evaluación de Procedimientos aplicados por la DGCP:

(i) la necesidad de establecer acuerdos operativos con las Auditorías Generales de los tres poderes del Estado y con la Contraloría General de la República, para mejorar el control de procesos de contratación y de gestión de contratos, evitando que sumarios iniciados sean clausurados por falta de información o seguimiento; y

(ii) la comunicación de las resoluciones de la DGCP a la secretaría de la Función Pública y al Ministerio Público en los casos en que se haya establecido que existe responsabilidad administrativa y / o penal de funcionarios públicos.

(c) El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión

Existen reportes periódicos a la gerencia a través de todo el año. Estos reportes son remitidos también a la Auditoría General del Poder Ejecutivo, sin que en general existan procesos de retroalimentación adecuados en materia de seguimiento de dichos reportes. Las revisiones de contrataciones son limitadas.

(d) Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño

Cada UOC cuenta con rutinas y procedimientos de control interno definidos por escrito. Las AII cuentan con manuales de procedimientos, aunque la mayoría de ellos no están actualizados. Sin embargo, los alcances de verificación por parte de las AII son muy limitados, ya que se orientan mayoritariamente a hechos puntuales denunciados. Los cronogramas anuales de revisiones no contemplan las verificaciones de adquisiciones, de manera tal que no existe un marco efectivo de control fuera de los controles de proceso ejercidos por la DGCP.

En la hipótesis que las AII tuvieran en algún momento la capacidad de realizar auditorías sistemáticas sobre las contrataciones, los archivos de las UOCs guardan un volumen de

documentación clave que permitiría estas revisiones, tanto en proceso, como en control interno. No puede esgrimirse entonces el argumento de que las auditorías son inviables por falta de documentación en las entidades contratantes, sino que deben identificarse los motivos por los cuales un marco de control tan endeble permanece inmodificable en un contexto donde se están realizando esfuerzos notables en pos de mejorar la calidad, eficiencia, y transparencia de la gestión de contrataciones públicas.

(e) Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.

Los auditores que verifican aspectos referidos de adquisiciones demuestran conocimientos sobre el tema. En general, los auditores han recibido o reciben capacitación formal por parte de la DGCP sobre los requisitos para las adquisiciones, los principios, las operaciones, las leyes, reglamentaciones y procesos.

Sin embargo, las auditorías de calidad son excepcionales y no habituales. Además del conocimiento de la normativa de aplicación en las contrataciones públicas es necesario desarrollar metodologías de auditorías de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados y establecer un plan claro y abarcativo de auditorías.

Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones

(a) Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes y (b) El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y es una manera de aplicar la reparación impuesta.

El marco legal establece el derecho de las personas interesadas de impugnar las decisiones adoptadas por las convocantes en el procedimiento de contratación. Estas impugnaciones o protestas son interpuestas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, que es un órgano distinto a las convocantes, salvo para los casos de contrataciones efectuadas por el Ministerio de Hacienda, repartición de la cual depende.

Las decisiones que dicta la DGCP en el marco de una protesta son adoptadas bajo las reglas del debido proceso, en el cual se posibilita a las partes interesadas intervenir en el procedimiento y ofrecer, producir y controlar las pruebas. Dichas decisiones de la UCNT en los procedimientos de protestas, que pueden conllevar a la nulidad de las actuaciones impugnadas, son de cumplimiento obligatorio para la Administración Convocante.

Las protestas deben ser interpuestas dentro del plazo de diez días de conocido el hecho que las motivó. Una vez concluidas las diligencias pertinentes, la DGCP tiene un plazo de diez días hábiles para dictar la resolución. De acuerdo al informe de la Firma Consultora BDO el porcentaje de casos resueltos dentro de los términos establecidos en el marco legal es del 100%. (Ver sección IV de este documento, Pilar I. Subindicador 1 (h) Indicadores de cumplimiento).

En caso de desacuerdo con las decisiones que adopta la Dirección General de Contrataciones Públicas en el marco de una protesta, las partes tienen la posibilidad de acudir al ámbito judicial, planteando una demanda contencioso – administrativa ante los Tribunales de Cuentas.

El resultado de las estadísticas de tratamiento y resolución de protestas del corriente año es como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro I.5

Año 2006 - Promedio de duración de proceso de protestas en días					
Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
33,2	31,0	24,8	30	31,4	34

El cuadro refleja que el promedio de duración de un proceso de protesta desde la resolución de inicial del proceso hasta la resolución final, el tiempo promedio es de alrededor de 30 días. y todas ellas conllevan una resolución con decisiones correspondientes. En todos los casos de la muestra los plazos legales han sido cumplidos.

Respecto de la definición de la Ley, es ambigua la definición del plazo de diez días a partir de haber tomado conocimiento, dado que no asegura la determinación fehaciente de una fecha cierta y se presta a manipulaciones por parte del protestante. Sería conveniente establecer criterios más concretos para definir los plazos, como por ejemplo, diez días a partir de la publicación en medios oficiales y portal del SICP.

(c) El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.

Las estadísticas recabadas de la Dirección General de Contrataciones Públicas brindan los siguientes datos:

Cuadro I.6

Protestas resueltas en el período 2004-2006	218
Protestas pendientes de resolución	9
Número de juicios promovidos ante el Tribunal de Cuentas contra las resoluciones sobre protestas dictadas por la UCNT	8
Sentencias dictadas por el Tribunal de Cuentas en materia de protestas que revocan resoluciones de la UCNT	1
Medidas cautelares solicitadas por los recurrentes contra Resoluciones de la UCNT, rechazadas por el Tribunal	3
Medidas cautelares solicitadas por los recurrentes contra Resoluciones de la UCNT, concedidas por el Tribunal	0

De acuerdo a los datos precedentes, sobre 218 casos resueltos por la UCNT en expedientes de protestas, solo 8 fueron recurridos al Tribunal de Cuentas, y hasta el momento, sólo una resolución de la UCNT fue revocada. Si bien todavía no existen sentencias definitivas en los procesos (todos se encuentran en trámite), cabe resaltar que en ningún caso el Tribunal de

Cuentas ha ordenado (como medida cautelar) la suspensión de los efectos de las resoluciones de la UCNT recurridas.

También se han revisado los resultados de las encuestas con respecto a este punto, que reflejan la percepción de la sociedad civil y de los proveedores y oferentes sobre el sistema de protestas. Para una mayoría de los encuestados de la sociedad civil (71.3%) las respuestas a las protestas que surgen de los procesos de licitación no son consideradas justas, eficientes ni independientes. La percepción de los proveedores y oferentes difiere, pues un 59.1% considera que las decisiones adoptadas son justas e independientes y un 36.1% opina lo contrario.

La UCNT tiene la posibilidad de declarar la nulidad del procedimiento o de los actos impugnados, así como de formular las directrices necesarias para que el acto se reponga conforme a la Ley. Ciertamente, dicha atribución posibilita efectivamente que las decisiones de la UCNT se hagan efectivas, sobre todo cuando los contratos no fueron celebrados y no tuvieron principio de ejecución. El problema se plantea en aquellos casos en los cuales los contratos ya tuvieron principio de ejecución. En estas situaciones, usualmente la decisión adoptada por la UCNT no resulta en reparaciones relevantes para corregir la irregularidad adoptada.

(d) Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.

La Ley 2051 de contrataciones públicas exige que todas las decisiones se coloquen en el portal. Esto está previsto en el Artículo 64 de la difusión del sistema. Las decisiones que componen esta difusión se refieren a Convocatorias, bases y condiciones, procesos de contratación, adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones y cualquier información relacionada, incluyendo inhabilitaciones, sanciones, etc. Durante la elaboración de este informe, se ha comprobado la existencia en el portal de esta información.

(e) El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.

Las protestas deben ser interpuestas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, que como se ha visto, es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, del Ministerio de Hacienda. Dicho órgano también tiene funciones normativas y técnicas, y no tiene personalidad jurídica ni autarquía. No obstante, es un órgano distinto a aquél que realiza directamente el procedimiento de contratación, salvo en el caso de las contrataciones efectuadas por el propio Ministerio de Hacienda.

Por lo anterior, el ente encargado de revisar protestas no es autónomo ni independiente. Vale destacar que tiene autonomía financiera, dado que se financia con el fondo del 0,5% del valor de los pagos o certificados de obras que las entidades contratantes emiten. La independencia es entonces relativa, con la excepción de las contrataciones del propio Ministerio de Hacienda.

Indicador 11. Nivel de acceso a la información

(a) *La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.*

La información relevante sobre las contrataciones públicas del país está disponible por ley y se encuentra publicada en el SICP en Internet que es un medio fácilmente accesible y de amplia disponibilidad. La información provista está centralizada en el citado portal de Internet. La información disponible es relevante y completa sobre todos los procesos ligados a contrataciones públicas, desde los presupuestos generales hasta las adjudicaciones de contratos.

La DGCP ha realizado esfuerzos para facilitar la conectividad y el acceso a la información, al instalar terminales de computación para el acceso libre y gratuito a la información del SICP en la Municipalidades, gobernaciones y empresas autónomas. Paraguay es uno de los países con menor penetración de Internet del mundo, con un nivel de 1,36% de la población.

Indicador 12. Política y medidas de ética y anticorrupción.

(a) *Disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético*

La Ley de Contrataciones Públicas establece algunas disposiciones que obligan a las entidades convocantes a incluir referencias a actos de fraude, corrupción, conflictos de intereses, y comportamiento violatorio de las normas éticas en la documentación de licitación. Entre estas disposiciones pueden mencionarse las siguientes:

- Las convocantes deben incluir en los pliegos la exigencia de la “Declaratoria de Integridad”, que obliga a los oferentes a manifestar que se abstendrán de adoptar conductas orientadas a que los funcionarios de la Convocante induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.
- Las convocantes tienen prohibido incluir especificaciones o condiciones que favorezcan indebidamente a algún participante.
- Las convocantes no pueden admitir ofertas de funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, sea directamente o a través de sus parientes o terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.
- Las convocantes no pueden admitir ofertas de personas que previamente hayan realizado o se encuentren realizando trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuestos o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar.
- Las convocantes no pueden admitir ofertas de personas que pretendan ser contratadas para la elaboración de fiscalizaciones, dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas sean partes.

- Se establece como causal de rescisión del contrato por culpa del contratista o proveedor, el fraude o colusión debidamente comprobado de dicho contratista o proveedor desde la adjudicación hasta la finalización del contrato.
- Las convocantes no pueden admitir ofertas de personas inhabilitadas para contratar, entre las cuales se encuentran aquellas sancionadas por haber proporcionado información falsa o haber actuado con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o descargo de un procedimiento de conciliación o de una protesta.

Existen también borradores de documentos estándar de licitación adaptados de los documentos estándar de los organismos multilaterales de crédito, que se encuentran en proceso de discusión y aprobación. Estos documentos contienen disposiciones sobre fraude, colusión y corrupción. Si bien aún no son de uso obligatorio, ya se encuentran a disposición de las convocantes en el portal del SICP.

No existe un código de ética para la función pública ni una normativa específica para resolver los casos de conflictos de interés, con lo cual existe un vacío normativo importante. Si bien existe la obligatoriedad de los funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas patrimoniales, no se establece la periodicidad de las mismas, con lo cual éstas pierden validez en caso de no ser actualizadas.

Tampoco se han tipificado ni regulado las acciones pertinentes a colusión de proveedores, con lo cual no hay herramientas legales para las autoridades para identificar y sancionar estas prácticas desde el sector privado.

(b) El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas

La Ley de Contrataciones Públicas establece algunas disposiciones que tienen relación con la prevención de hechos de corrupción y conflictos de intereses, y con la promoción de la integridad en los procedimientos de contratación pública. Entre estas disposiciones se ha mencionado que la Ley prevé un sistema de sanciones administrativas para proveedores o contratistas que actúan con dolo o mala fe en los procedimientos de contratación (3 meses a 3 años de inhabilitación para contratar). El sistema prevé además la creación de un Registro de Inhabilitados para contratar con el Estado, el cual se encuentra a disposición pública en el portal del SICP.

En resumen, el marco legal de contrataciones públicas contiene algunas disposiciones específicas, como el sistema de infracciones y sanciones a proveedores y contratistas. Otros aspectos quedan a criterio de la legislación penal. Existen algunas falencias y otros puntos que pueden ser mejorados; por ejemplo, la legislación sobre conflictos de intereses fundamentalmente, la aplicable a altos funcionarios y a ex funcionarios.

(c) Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas

La UCNT no tiene los datos de las causas judiciales que se abren por hechos de corrupción penal vinculados a contrataciones públicas, ni sobre la aplicación o no de sanciones. Tampoco cuenta con datos sobre los sumarios administrativos abiertos a funcionarios públicos por la violación de normas de contrataciones públicas, ni sobre las sanciones aplicadas en dichos casos.

El sistema de denuncias de la UCNT registra el número de denuncias presentadas por irregularidades en los procedimientos de contratación, sin distinguir si se trata de hechos de corrupción penal o no. Existen pruebas que demuestran las medidas adoptadas por la UCNT ante las denuncias presentadas, como por ejemplo, suspensión o anulación de los procedimientos de contratación pública, órdenes de modificación de pliegos, rectificación de las publicaciones de las convocatorias, remisión de las denuncias a los órganos competentes (Contraloría General de la República, Ministerio Público), entre otras. Sin embargo, el sistema no cuenta con la información sobre la situación de las denuncias derivadas a dichos órganos competentes.

Se cuentan con estadísticas del número de denuncias recibidas por la UCNT y del número y tipo de medidas adoptadas por dicho organismo. Cabe adelantar que a partir de julio de 2006 se han elaborado e implementado nuevas herramientas en el marco de un proyecto de Protección de Denunciantes de actos de corrupción, en virtud de un convenio de la Dirección General de Contrataciones con la organización no gubernamental INECIP, con el apoyo de USAID. Las nuevas herramientas del sistema contemplan mecanismos de confidencialidad de los datos del denunciante (se profundizará el análisis de este punto en el subindicador 12 f). Los datos obtenidos de la Asesoría Jurídica de la UCNT discriminan las denuncias presentadas con anterioridad y con posterioridad a la implementación de dichas herramientas.

Los hallazgos reflejan que no existen datos suficientes sobre la aplicación de las sanciones penales por hechos de corrupción, ni de las sanciones disciplinarias aplicadas a funcionarios involucrados en actos irregulares. No obstante, existen datos sobre las medidas adoptadas por la UCNT ante irregularidades denunciadas a través del sistema de denuncias. Dichos datos no incluyen informes sobre el seguimiento de expedientes derivados a otros órganos competentes de realizar las investigaciones de las denuncias o de aplicar las sanciones (Ministerio Público, Contraloría General de la República, etc.).

(d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.

Desde el año 2000, el país cuenta con Plan Nacional de Integridad, denominado anteriormente Plan Nacional Anticorrupción. Este plan surgió a partir de los resultados de las encuestas sobre desempeño institucional, corrupción y factores de gobernabilidad en la percepción de los funcionarios públicos, usuarios de servicios públicos y empresarios privados, realizadas en el año 1999 con el financiamiento del Banco Mundial.

El Plan Nacional Integridad se plantea mejorar los factores institucionales que faciliten la reducción de la corrupción dentro del sector público, proponiéndose para ello una

coordinación efectiva de las diversas iniciativas encaradas por el sector público, la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional en torno a una estrategia global.

El Plan Nacional de Integridad es organizado en función a cinco ejes estratégicos: (a) Reformas institucionales para la modernización y transparencia en la gestión pública; (b) Mejoramiento del marco legal; (c) Coordinación interinstitucional; (d) Participación activa de la sociedad civil; (e) Campañas de concienciación en temas de anticorrupción. Fueron priorizadas tres áreas consideradas como críticas: (a) sector justicia; (b) sector aduanas; (c) sector de contrataciones del Estado. El plan contempla una serie de medidas para cada área, en función a los ejes estratégicos, en lo que respecta a fortalecimiento institucional y relaciones interinstitucionales, fortalecimiento legal y promoción de la participación ciudadana. El plan incluye a todas las partes interesadas en el sistema de contrataciones, incluyendo la participación de la sociedad civil.

Para dar un impulso al Plan Nacional de Integridad, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 14.778/01 y el Decreto N° 15997/02 que crea el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), con representantes del sector público y privado, y de organizaciones de la sociedad civil. El CISNI realiza un monitoreo sistemático de la ejecución del Plan Nacional de Integridad y elabora informes semestrales y anuales sobre la aplicación de los objetivos y medidas en base a la información suministrada por las propias instituciones involucradas, incluyendo la relativa a contrataciones públicas.

La elaboración del nuevo Plan Nacional de Integridad se encuentra en curso a través consultorías contratadas con fondos de una cooperación técnica del BID, ATN/SF-8962-PR. Dicho Plan será sometido a consulta pública a fines de julio de 2006.

Como se ha señalado, la DGCP tiene la responsabilidad de proporcionar y mantener actualizada la información sobre adquisiciones públicas, en especial, a través del portal electrónico del Sistema de Información de Contrataciones Públicas. El CISNI obtiene la información necesaria para el monitoreo del sistema de contrataciones públicas, a través de la información directa suministrada por la Dirección General, así como del mencionado portal.

No obstante, fuera del ámbito de la DGCP, no existe una autoridad ejecutiva en el sector público con la suficiente jerarquía, que actúe como contraparte del CISNI y facilite la coordinación e implementación de las medidas propuestas en el plan. Tampoco existe la obligación de las instituciones de facilitar la información requerida para el monitoreo de las medidas del plan. Depende, en ese sentido, de la voluntad discrecional de las autoridades de cada institución. Esta situación dificulta la implementación y seguimiento del plan, incluyendo aquellos ámbitos relacionados con las contrataciones públicas que no dependen directamente de la UCNT. Como ejemplo, pueden mencionarse aquellas medidas que guardan relación con la profesionalización de los sistemas de acceso y promoción de funcionarios de las Unidades Operativas de Contratación, la aplicación de las sanciones administrativas y penales a los funcionarios públicos involucrados en hechos de corrupción en contrataciones públicas, el control adecuado de los conflictos de intereses, etc.

En resumen, si bien existe un plan nacional anticorrupción que incluye un enfoque específico del ámbito de las contrataciones públicas, y un órgano mixto (público-privado) encargado del monitoreo de dicho plan, la falta de una autoridad ejecutiva en el sector público con la

suficiente jerarquía y capacidad, dificulta la adecuada implementación integral del plan, así como su coordinación y seguimiento.

De la encuesta realizada como parte del trabajo de base para la confección de este informe, se obtuvieron respuestas sobre la percepción de la eficacia de las medidas anticorrupción que el gobierno instrumenta en las contrataciones públicas. Las respuestas han sido dispares, de acuerdo se consideren las emitidas por la sociedad civil o las de los empresarios que han sido adjudicatarios de contratos públicos y habitualmente participan en proceso licitatorios. Así, un 81,2% de las respuestas provenientes de la sociedad civil están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con el concepto de que las medidas son eficaces y minimizan los riesgos de corrupción. El comentario que prevalece en estas respuestas es que no se observan resultados, dado que no se realizan esfuerzos legítimos en combatir la corrupción. En cambio, el 65,8% de los empresarios está de acuerdo o totalmente de acuerdo con esta hipótesis.

Por otro lado, Transparencia Paraguay dentro de una cooperación técnica del BID, ATN/SF-8659-PR, ha monitoreado licitaciones y concursos de precios llevadas a cabo en varias instituciones públicas (MEC, IPS, MSPBS, PETROPAR, INDERT, SETAMA), elaborando mapa de riesgos y firmando pactos de integridad..

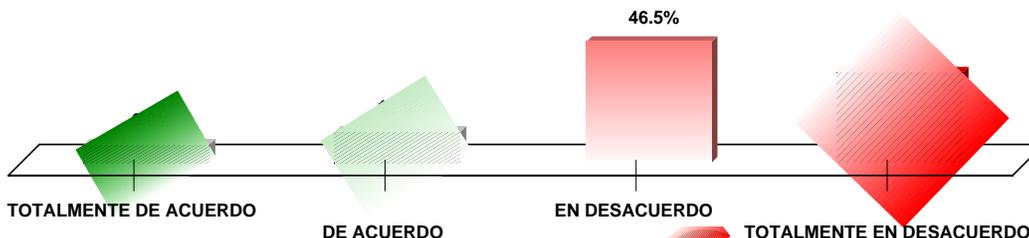
El BID aprobó posteriormente otra cooperación técnica, ATN/SF-9438-PR, a ser ejecutada por Transparencia Paraguay, cuyo fin es promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en su función de velar por una mejor gestión pública, principalmente en lo relacionado con el proceso de adquisiciones de bienes y servicios del Estado, apoyando al mismo tiempo el diseño y construcción de índices de integridad para las instituciones del Estado a escala nacional.

Adicionalmente, la sociedad Civil viene jugando un papel muy importante, tanto en la implementación de los procesos de compra electrónica como en la efectiva aplicación de la Ley 2051/03, de Contrataciones Públicas. Con la colaboración de representantes de la sociedad civil, involucrados en los procesos de contrataciones públicas, se han elaborado documentos estándar de contrataciones, se realizan investigaciones de posibles hechos de corrupción, y se han anulado procesos de contrataciones viciados, entre otros.

La DGCP ha propiciado reuniones con representantes del sector privado, como la Cámara Paraguaya de la Construcción, cámara de la Leche entre otras varias, las que tienen activa participación en la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas, con el fin de obtener de ellos, las sugerencias y recomendaciones acerca de la aplicación de la Ley. También, ha llevado a cabo cursos de capacitación para la sociedad civil y proveedores.

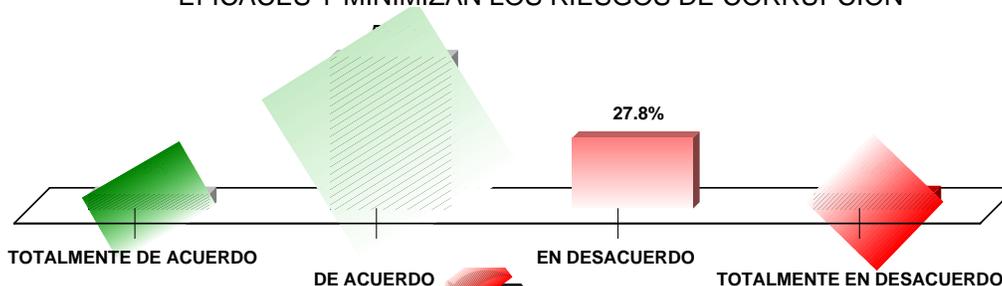
Cuadros I.7 y I.8 Percepción de eficiencia de medidas anticorrupción

GRADO DE ACUERDO CON LA FRASE SEGÚN LA SOCIEDAD CIVIL:
"LAS MEDIDAS DE ANTICORRUPCION IMPUESTAS POR EL GOBIERNO RESULTAN EFICACES Y MINIMIZAN LOS RIESGOS DE CORRUPCION "



MOTIVOS POR LOS QUE ESTAN EN DESACUERDO / TOTALMENTE EN DESACUERDO	%
NO SE VEN LOS RESULTADOS. NO SE HACEN COSAS REALES PARA COMBATIR LA CORRUPCION	40.5%
NO HAY MEDIDAS DE ANTICORRUPCION REALES	16.7%
EL ESTADO ES EL PRODUCTOR DE CORRUPCION.EL FUNCIONARIO PUBLICO SE DEJA COIMEAR	14.3%
NO HAY VOLUNTAD POLITICA PARA TERMINAR CON LA CORRUPCION	8.3%
FALTA QUE TRANSCURRA MAS TIEMPO PARA VER SI SON EFICACES Y REDUCEN LA CORRUPCION	8.3%
SOLO SE CREO UNA MAYOR BUROCRACIA	8.3%
SE NECESITA MAYOR NUMERO DE MEDIDAS Y QUE REALMENTE SE APLIQUEN	6%
EL CISNI ES EL PRINCIPAL CORRUPTO	4.8%
SE SIGUEN OBSERVANDO SITUACIONES DE CORRUPCION/ SIGUE HABIENDO DENUNCIAS	2.4%
NO HAY CONTROLES CRUZADOS Y EL SISTEMA ES VULNERABLE	2.4%

GRADO DE ACUERDO CON LA FRASE DEL SECTOR PRIVADO:
"LAS MEDIDAS DE ANTICORRUPCIÓN IMPUESTAS POR EL GOBIERNO RESULTAN EFICACES Y MINIMIZAN LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN"



MOTIVOS POR LOS QUE ESTAN EN DESACUERDO / TOTALMENTE EN DESACUERDO	TOTAL
NO SE VEN LOS RESULTADOS. NO SE HACEN COSAS REALES PARA COMBATIR LA CORRUPCION	24.5%
NO SON EFICACES PORQUE LA CORRUPCION AUN NO DESAPARECE	21.1%
NO HAY MEDIDAS DE ANTICORRUPCION REALES	17%
SE SIGUEN OBSERVANDO SITUACIONES DE CORRUPCION/ SIGUE HABIENDO DENUNCIAS	10.2%
SE CAMBIO EL MODUS OPERANDI PERO LAS "ROSCAS" SIGUEN	9.5%
SE NECESITA MAYOR NUMERO DE MEDIDAS Y CONTROL	6.1%
SOLO SE CREO UNA MAYOR BUROCRACIA	5.4%
LAS NORMAS HACEN QUE HAYA MAS CORRUPCION	4.1%
NO HAY VOLUNTAD POLITICA PARA TERMINAR CON LA CORRUPCION	2%

(e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética

Existen organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Paraguay, Red De Contralorías Ciudadanas (Observatorio Ciudadano), PNI CISNI (Programa Nacional de Integridad y Consejo Interinstitucional del Sistema Nacional de Integridad) y el INECIP (con un programa de Protección a denunciantes). Todas estas instituciones son de alguna manera representantes de la sociedad civil con un rol contralor en el proceso de contrataciones y de auditoria social.

Las organizaciones pueden acceder a los procesos de contrataciones, especialmente a las licitaciones, en algunos casos participan del proceso e incluso han elaborado pactos de integridad. No existen restricciones a la participación en los procesos. Hay un respaldo legal, y el acceso a la información es público y con ello los controles son mayores.

Existen pruebas de que sus aportes han sido importantes pues han sido promotores de pactos de integridad en los procesos licitatorios o promotores de programas de protección a denunciantes de delitos en los procesos de contrataciones. Todas las instituciones participan en procesos con apertura.

(f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.

Existe un sistema para la denuncia pública de hechos de corrupción. A partir de julio de 2006 se han elaborado e implementado nuevas herramientas en el marco de un proyecto de Protección de Denunciantes de actos de corrupción, en virtud de un convenio de la Dirección General de Contrataciones con la organización no gubernamental INECIP, y con el apoyo de USAID, mediante el cual, toda persona que tome conocimiento de un posible hecho de corrupción, puede realizar su denuncia con la certeza de que su identidad no será divulgada y de que, de probarse el hecho denunciado, el mismo no quedará sin sanción.

Para ese efecto, se ha dispuesto en el Portal de Contrataciones Públicas un enlace mediante el cual el denunciante puede ingresar los datos mínimos del proceso viciado y una breve descripción del hecho, con lo que se pone en marcha todo el proceso de investigación, llevado adelante por la Asesoría Jurídica de la DGCP. La información sobre el mecanismo de utilización, la fecha de la denuncia, la institución denunciada, la identificación del proceso de contratación y la modalidad de contratación son difundidas en el portal de contrataciones públicas y son de libre y fácil acceso. Los datos básicos a ser completados en el formulario disponible en el portal de contrataciones públicas son los siguientes: correo electrónico, entidad denunciada, identificación y número del llamado, modalidad de la contratación, persona denunciada, nombre del llamado, nombre del proceso sobre el que se desea denunciar.

No se han obtenido evidencias de denuncias o investigaciones que cuestionen o demuestren alguna vulnerabilidad del mecanismo de confidencialidad. Las estadísticas suministradas por la UCNT reflejan que desde la implementación del sistema de protección a los denunciantes

(julio de 2006) se han presentado 31 denuncias que totalizan un monto de Gs. 5.870.858.523 (equivalentes a US\$1.097.356).

El sistema también informa datos de seguimiento de la denuncia, indicando las acciones realizadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas. No se tienen datos sobre el seguimiento de las denuncias cuando éstas son remitidas a otras instituciones responsables, como el Ministerio Público o la Contraloría General de la República

Se han potenciado las investigaciones, tanto de oficio como aquellas realizadas a instancia de parte con el fin de impedir posibles hechos de corrupción, esto es posible debido a que se ha modificado el decreto reglamentario de la Ley de Contrataciones, a fin de permitir a la DGCP proceder a las investigaciones, dentro de su ámbito técnico de competencia.

Sin embargo, no se han encontrado evidencias de acciones de seguimiento de las mismas, una vez que se derivan a los organismos de aplicación.

(g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.

No existe un Código de Conducta aplicable a todos los funcionarios del Gobierno. En los últimos años se han aprobado Códigos de Conducta para los funcionarios de la Contraloría General de la República, para magistrados judiciales y para los diputados. Dichos Códigos fueron aprobados por resoluciones dictadas por sus propias autoridades.

En la Ley de la Función Pública existen prohibiciones aplicables a los funcionarios de carrera que guardan relación con la conducta ética y con la prevención de los conflictos de intereses. El incumplimiento de estas obligaciones hace pasible a los funcionarios de sanciones disciplinarias, y si correspondiera, de responsabilidades penales o civiles. Tal como se ha señalado en el análisis del subindicador 12 (b) de este Pilar, dichas prohibiciones no son aplicables a los altos funcionarios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley, ni a las personas que trabajan en el servicio civil en virtud de contratos temporales. No existen normas de conducta ética aplicables a los ex funcionarios durante un período razonable de tiempo luego de haber dejado el cargo.

No existe un Código de Conducta para los funcionarios involucrados en los procesos de contrataciones más allá de las normas establecidas en la Ley de la Función Pública, y de las prohibiciones o limitaciones para contratar previstas en la Ley de Contrataciones Públicas.

D. Plan de Acción Recomendado (preliminar)

El plan de acción surge de la discusión que hubo en el taller de trabajo y de las recomendaciones de los propios participantes que no sólo identificaron las flaquezas del sistema, sino también las medidas necesarias para mejorarlo.

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
I. Pilar I	Marco Legal y Regulatorio				
1. Completar aspectos normativos	1. Fomentar un mayor uso de la LPI para contrataciones de montos significativos o de alta complejidad, teniendo en especial consideración el tamaño del mercado nacional y los acuerdos y tratados firmados.	DGCP	Convenio con UIP firmado	Ene-07	
	2. Considerar el establecimiento de un órgano o tribunal independiente para atender impugnaciones y reclamos	DGCP		Dic-08	Baja
	3. A través de Resoluciones de la DGCP, normar aspectos relativos a: (i) plazos de procesos de precalificación de oferentes (ii) plazos para presentación de propuestas en servicios de consultoría	DGCP		Dic-07	Media
2. Incrementar la eficiencia en la preparación y revisión de pliegos de contrataciones	1a) Establecer la obligatoriedad del uso de los pliegos modelo de licitación para todas las entidades contratantes.	DGCP	Modelos de Pliegos estándar elaborados	Jun- 07	Alta
	1b) Pliegos estándar para modalidades de contrataciones menores pero que son las más aplicadas por las Municipalidades, tales como Concursos de Ofertas y para Contrataciones Directas (Shopping)	DGCP		May-08	Media
	2. Dotar de recursos humanos suficientes y calificados a la DGCP para poder efectivamente revisar las áreas técnicas de los pliegos que se reciben o en su defecto contar con un grupo preseleccionado de asesores especialistas.	DGCP	Audiencias públicas. Convenio con Universidades	May-07 Mar-08	Alta Media
	3. Completar el desarrollo del Catálogo de Bienes y Servicios basado en el UNSPSC (especificaciones técnicas estandarizadas) y establecer la obligatoriedad de su utilización. Actualmente hasta Nivel 5, objetivo llegar al Nivel 9	DGCP	Definido en Ley de Presupuesto 2007	Dic-08	Media
3. Reducir ineficiencias en las modalidades de contratación	1. Reducir de manera sustantiva las contrataciones directas por excepción (actualmente un 13% del monto total), a través de una mejor planificación de procesos y gestión de contratos.	DGCP	Clarificar conceptos en excepciones. Procesos de Locación (alquileres)	Dic-07	Alta

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
	2a) Analizar la conveniencia de introducir nuevas modalidades de contratación tales como contratos marco.	DGCP		Dic-07	Alta
	2b) Subasta a la inversa, teniendo en especial consideración el tamaño del mercado nacional.	DGCP		Dic-08	Media
4. Incrementar la eficiencia de las entidades contratantes	1. Completar el Manual de Procedimientos de Contrataciones y establecer la obligatoriedad de su uso en todas las UOCs. (Resoluciones)	DGCP	Manual Completado	Dic-07	Media
	2. Establecer parámetros de gestión y mantenimiento de archivos comunes a todas las dependencias, asegurando la preservación de la documentación relativa no sólo a los procesos de selección, pero también toda la documentación correspondiente a la ejecución del contrato.	DGCP/UOCs	Borrador de Decreto	Oct-07	Media
	3. Desarrollar, operar y mantener en cada UOC un sistema de monitoreo de contrataciones, gestión de contratos y de pagos de contratos	DGCP/CGR	Pago Directo a Proveedores implementado Verificación contractual implementada	Ene-07 Dic-08	 Media
	4. Establecer parámetros y mecanismos claros de delegación de autoridad para contrataciones de menores montos y complejidad.	DGCP	Resolución 363/06	Dic-06	
	5. Establecer criterios básicos y desarrollar capacidades para inspecciones previas a la aceptación de bienes, servicios y obras civiles (cantidad y calidad).	DGCP	Fiscalizaciones en Obras establecidas en Ley 1535 y en PBC estándar de Bienes y Servicios	Jun-07 Oct-07	Media
	6. Desarrollar e implementar mecanismos claros y efectivos de manejo de inventarios.	UOCs		Dic-07	Media
	7. Establecer un mecanismo de monitoreo del desempeño de las contrataciones del país, en especial de la reducción del porcentaje de contrataciones directas.	DGCP	Programa de Estadísticas en el Portal de Contrataciones	Dic-06	
5. Mejorar la planificación de las contrataciones	Introducir las modificaciones necesarias en el portal a los efectos de requerir de cada entidad contratante la actualización periódica de sus PACs. Estos deberán ser actualizados con la periodicidad que la DGCP resuelva (por ej. mensualmente) on-line en el portal del SICP por cada entidad contratante, y deberán incluir información sobre el estado de avance de cada llamado, como así también información	DGCP		Dic-08	Baja

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
	sobre contratos ya adjudicados, con montos, fecha y nombre del adjudicatario.				
6. Asegurar calidad y oportunidad de la información	1. Establecer un control de calidad de la información que es cargada en el SICP, incorporando en la DGCP un mecanismo de verificación y filtro de la información no generada por la DGCP previo a su accesibilidad pública.	DGCP		Dic-08	Media
	2. Fomentar la utilización y accesibilidad al SICP a través de una mayor cobertura de las cabinas de contratación en los distintos puntos geográficos del país (Municipalidad y Gobernación)	DGCP	Todas las Entidades regidas por la Ley 2051, con Cabinas de Contrataciones instaladas	Mar-08	Media
7. Asegurar la actualización de métodos y procedimientos a través del tiempo	1. Mantener un sistema de vigilancia permanente de avances y mejoras de sistemas de compras en la región a fin de incorporar mejores prácticas.	DGCP		Dic-08	Baja
	2. Documentos armonizados con BMD's	DGCP/ BID/ BM		Dic-08	Baja
II. Pilar II	Marco Institucional				
7. Mejorar la integración de los sistemas presupuestarios, de contrataciones y de gestión financiera.	1. Completar la incorporación al SIAF de las entidades autónomas actualmente fuera del sistema, a las Municipalidades, y a las Gobernaciones. Realizar la revisión normativa correspondiente a fin de hacer el proceso obligatorio.	MH		Dic-08	Alta
	2. Establecer los nexos necesarios en los sistemas financieros de cada institución con los respectivos PACs para ejercer un control en tiempo real de los montos pagados y comprometidos para cada contratación y que permita un cruce con las disponibilidades reales de caja (y no meramente presupuestarias) de cada entidad.	MH		Dic-08	Alta
8. Mejorar la eficiencia del sistema de pagos a proveedores	1. Fomentar un mayor uso por parte de las empresas del mecanismo de pagos directos a proveedores.	MH		Dic-07	Media
	2. Analizar el rol de intermediación de la DGCP en el proceso (la entidad contratante debería ordenar el pago directamente a la Tesorería, una vez obtenido el Código de Contratación de la DGCP).	MH		Dic-07	Media
	3. Agilizar la gestión de pagos a proveedores no incorporados al sistema de pago directo (simplificación de procesos de autorización y emisión de cheques, estableciendo plazos máximos para cada proceso).	DGCP/UOCs		Dic-07	Media

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
9. Fortalecer la independencia de la entidad normativa	Promulgar normas que favorezcan la inamovilidad de funcionarios clave de la DGCP por cuestiones políticas, imposibilitando su remoción, democión o suspensión por factores ajenos a su desempeño profesional o cuestiones éticas.	MH			Alta
10. Fortalecer las funcionalidades del SICP	1. Incluir en el portal información histórica de contrataciones, al menos desde el año 2004.	DGCP		Ene-07	
	2. Comenzar la transformación del portal hacia una herramienta no sólo de base de datos y comunicación, sino más orientado a un facilitador de transacciones y de gestión de compras electrónicas.	DGCP		2007/ 2008	Media
	3. Gestionar la aprobación por el Congreso de la Ley de Firma Digital.	Congreso Nacional	Anteproyecto presentado	Mar-08	Alta
Pilar III	Las adquisiciones y prácticas de mercado				
11. Desarrollar capacidades en gestión de contrataciones	1. Incluir en la estrategia de capacitación un programa específico para el sector privado.	DGCP	Foros Semanales para el Sector Privado implementados-continuo	Ene-07	
	2. Conceptualizar y desarrollar la carrera de oficiales de contrataciones públicas; definir los estándares mínimos de responsabilidades y funciones para las posiciones clave de oficiales de contratación y las calificaciones mínimas necesarias para cada posición.	DGCP/SFP		2007/ 2008	Media
	3. Elaborar términos de referencia específicos por entidad a partir de los estándares mínimos definidos por DGCP.	UOCs		2008/ 2009	Baja
	4. Establecer un mecanismo de capacitación y certificación de Oficiales, Especialistas y Gerentes en Contrataciones Públicas, posiblemente a través de convenios con entidades del sector privado especializadas.	DGCP		2007/ 2008	Media
	5. Adecuar la jerarquía, estabilidad y compensación de los Oficiales, Especialistas y Gerentes de contratación dentro del escalafón de servidores públicos en proporción con sus responsabilidades.	Entidades Convocantes			Media
12. Desarrollo del sector privado	1. Formalizar el diálogo con el sector privado y establecer foros permanentes de consulta.	DGCP	Foros y Convenios - Continuo	May-08	Media
	2. Incluir en el marco normativo las alianzas público-privadas a fin de incorporar formalmente sus contribuciones a la optimización del sistema de contrataciones públicas.	DGCP	Ley/ Reglamentaciones	Mar-08	Media

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
	3.Simplificar requisitos de participación a fin de facilitar la participación de las micro, pequeña y mediana empresas en procesos de compra y contratación pública.	DGCP/MIC/ MJyT		Dic-07	Alta
	4. Finalizar el desarrollo del registro voluntario de proveedores del Estado.	DGCP		Oct-07	Alta
IV. Pilar IV	Integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas				
13. Fortalecer el control de las contrataciones públicas	1. Desarrollar un marco de control interno uniforme y adecuado incorporando la consideración de elementos modernos de gestión de riesgos a través de la adopción del esquema de COSO - ERM.	DGCP		2007/ 2008	Media
	2. Analizar los roles y competencias de las Auditorías Internas Institucionales (AIIs), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), y la Contraloría General de la República (CGR) a fin de aclarar áreas de competencia, aumentar su eficiencia y asegurar un marco de control efectivo de las contrataciones públicas.	CGR/AGPE		2007/ 2008	Media
	3. Dotar de independencia administrativa a las AIIs, incorporándolas a la estructura de la AGPE y fuera de la de las entidades que auditan, como ocurre actualmente	Congreso Nacional		2007/ 2008	Media
	4. Definir un rol proactivo; desarrollar el rol preventivo que auditorías efectivas tienen sobre la ocurrencia de hechos irregulares. Equilibrar las prioridades de prevención con las de investigación de hechos consumados.	CGR		2007/ 2008	Alta
	5. Definir perfiles profesionales adecuados para las funciones de auditor, y jerarquizar la posición de manera adecuada, con una compensación alineada con las del sector privado.	Congreso Nacional		2007/ 2008	Media
	6. Dotar de herramientas suficientes y adecuadas de apoyo a las auditorías en los tres niveles (informática, comunicaciones, viáticos, etc.)	Congreso Nacional		2007/ 2008	Media
	7. Incorporar las auditorías de calidad de gestión de procesos.	Entidades Convocantes/ CGR/AGPE		2007/ 2008	Media
	8. Desarrollar, operar y mantener sistemas de seguimiento de los hallazgos de las recomendaciones de las auditorías a nivel de cada entidad contratante –dentro de su propio sistema informático de gestión- y en cada una de las entidades auditoras. Analizar y reportar periódicamente sobre la implementación de las recomendaciones en los plazos previstos.	Entidades Convocantes/ CGR/AGPE		2007/ 2008	Alta

Objetivo	Acción	Responsabilidad	Acción realizada/ en ejecución	Plazo estimado	Prioridad
	9. Mantener, perfeccionar y diseminar la coordinación con las Fiscalías de Estado sobre la elevación a tribunales de los procesos penales.	DGCP/MP		2007/ 2008	Media
	10. Establecer la obligatoriedad de las auditorias de los Municipios. Los recursos para pagar estas auditorias pueden preasignarse de las regalías o transferencias que cada Municipalidad recibe; la contratación de los auditores puede ser llevada a cabo por la CGR.	Congreso Nacional/CGR/MH		2007/ 2008	Media
14. Incrementar la transparencia	1. Definir e implementar una estrategia de comunicación masiva de las funciones, tareas y logros de la DGCP.	DGCP		2007/ 2008	Media
	2. Analizar la conveniencia de crear una Oficina Nacional de Transparencia (o de lucha contra la corrupción) que centralice todas las investigaciones en esta materia, tenga amplia autonomía funcional y presupuestaria y esté compuesta por personal altamente capacitado en temas específicos de anticorrupción. Esta oficina realizaría las investigaciones de base para establecer si existe o no un acto corrupto y en caso afirmativo, pasar a posteriori a los Fiscales del Estado toda la documentación necesaria para comenzar el proceso judicial sin mayores demoras ni necesidad de investigaciones adicionales.	CISNI/Congreso Nacional/ MP		2007/ 2008	Alta
	3. Desarrollar y aplicar obligatoriamente un código de ética del funcionario público aplicable a la totalidad de los empleados del estado, donde se identifiquen, entre otros, los casos de conflictos de interés; los contenidos, periodicidad y publicidad de la presentación de declaraciones juradas patrimoniales y se tipifiquen de manera explícita las conductas impropias.	Congreso Nacional/ SFP		2007/ 2008	Alta

E. Impacto en la supervisión de los Bancos

1. Evaluación general de riesgos

Tomando en consideración los resultados agregados de la puntuación resultante de la evaluación por pilares, se destaca que los marcos normativo e institucional se acercan a niveles de aceptabilidad, mientras que los aspectos operativos y de transparencia e integridad indican que se requieren aún mejoras sustantivas.

Los riesgos más relevantes identificados son:

a. Ineficiencias en las contrataciones y adjudicación discrecional de contratos:

Si bien el marco jurídico es moderno y refleja prácticas internacionalmente aceptadas, en la gestión de contrataciones todavía se adjudica un 13% del total de contratos a través de modalidades no competitivas. Las Licitaciones Públicas Internacionales son mecanismos de excepción y no de aplicación por defecto en contrataciones por montos sustantivos o de alta complejidad, aún en el contexto de un país con una oferta de industria nacional muy limitada. Las Licitaciones Públicas Nacionales no permiten la participación de oferentes no radicados en Paraguay. Así, en lugar de favorecer la industria nacional, las barreras a la participación internacional en realidad favorecen a importadores locales de bienes extranjeros, con el resultado esperable de sobrepuestos e ineficiencias.

b. Vulnerabilidad administrativa y política del personal clave de la DGCP:

La entidad normativa y técnica del sistema, la DGCP, es el factor clave en las mejoras acontecidas en las contrataciones públicas paraguayas en los últimos 3 años. Sin embargo, esta Dirección depende jerárquicamente del Ministerio de Hacienda y no hay al momento medidas que protejan al personal clave de esta dependencia de cambios en sus cuadros por motivos políticos en casos de eventuales cambios de funcionarios en niveles superiores. De esta manera no está garantizada la continuidad de las acciones de modernización y mejoras en las contrataciones públicas en el mediano y largo plazos.

c. Ineficiencias en la gestión financiera de contratos:

El nivel de integración y control de las 307 entidades cubiertas actualmente por el sistema de contrataciones públicas es dispar, ya que las Municipalidades, las Gobernaciones y 21 entidades autónomas no se encuentran integradas al sistema de administración financiera, con lo que resulta imposible un seguimiento en tiempo real de la situación de ejecución presupuestaria y de disponibilidades efectivas de las mismas. El caso de las Municipalidades es aún más crítico dado que - si bien en agregado no contratan más del 2% del total nacional, influyen de manera sustantiva en la percepción ciudadana - más del 90% de éstas no son sujetos de auditorías. Cabe destacar que las 21 entidades autónomas no integradas al SIAF contratan en promedio cerca del 58% de total nacional.

d. Transparencia y corrupción:

Si bien la sociedad expresa su hastío con los problemas de corrupción en el país y a pesar de las mejoras en la posición de Paraguay en el índice de percepción de corrupción de TI, aún hoy el entorno en que se desarrollan las contrataciones públicas no desincentiva totalmente estas

prácticas. Existe por un lado una cierta tolerancia social a acciones corruptivas que involucran montos o favoritismos menores, mientras que los casos de mayor envergadura son ampliamente discutidos y repudiados por la sociedad civil. Sin embargo, en ambas circunstancias, el marco de control es incapaz de constituirse es un mecanismo preventivo ni los tribunales penales han tenido éxito en sancionar a quienes han infringido la ley para beneficio propio.

El sistema informático de contrataciones ha permitido un avance sustantivo en materia de publicidad y transparencia de procesos, pero los organismos de control continúan siendo extremadamente débiles y no consiguen establecer mecanismos preventivos de prácticas irregulares, sino que se limitan a investigar hechos consumados. Aún más crítico es el hecho que estas investigaciones no resultan en procesos de sanciones que vayan más allá de la inhabilitación administrativa por parte de la DGCP, dejando todo el espectro de sanciones penales en los casos más flagrantes sin aplicar. Esto favorece una sensación de impunidad que estimula la recurrencia de prácticas irregulares en el contexto de las contrataciones públicas.

Las mejoras en el marco normativo y operacional han establecido procedimientos estandarizados más claros y eficientes, con menores posibilidades de discrecionalidad. La entidad de control durante el proceso de selección (DGCP) ha mejorado de manera sustantiva la calidad del mismo; sin embargo, existe un vacío en la gestión y supervisión de contratos adjudicados por las entidades responsables, y - como se anticipó - un marco de control inefectivo.

Con base al trabajo realizado, el equipo conjunto de evaluación fiduciaria de los bancos considera que el sistema nacional de contrataciones públicas del Paraguay **requiere de mejoras sustanciales** principalmente en lo atinente a sus prácticas de desarrollo de mercado y procesos de transparencia, control interno, y auditorías interna y externa, y en menor medida de mejoras en lo atinente a reforzar el marco regulatorio vigente, y estabilidad del personal clave de la DGCP. El compromiso del gobierno y de la sociedad civil, así como la acción oportuna para la implementación de las medidas formuladas en el Plan de Acción, contribuirán a consolidar los importantes logros alcanzados por el Paraguay desde la última evaluación efectuada por los Bancos en el 2003.

En relación con los montos límites para la contratación de obras y bienes por LPI (US\$ 3 millones y US\$ 250.000 respectivamente) y por LPN (valores menores a US\$ 3 millones y hasta US\$ 250.000 y valores menores a US\$ 250.000 y hasta US\$ 50.000), la opinión de los Bancos es que los umbrales vigentes deben mantenerse. De igual modo, para conformar listas cortas para servicios de consultoría, integradas exclusivamente por firmas nacionales, el monto estimado del contrato no deberá superar el monto límite de US\$ 200.000.

2. Desempeño de los proyectos con financiamiento del Banco Interamericano

Los aspectos cualitativos del desempeño de la cartera mejoraron, medidos por la eliminación de proyectos problema (0 versus 3 en agosto de 2003), reducción de los proyectos en alerta (8 en 2003 versus 7 en julio de 2006) e insatisfactorios (7 en 2003 versus 3 en julio de 2006) y el creciente logro de resultados con base a operaciones mejor alineadas al programa del gobierno. Concluido el proceso de alineamiento de la cartera, se han creado las condiciones para lograr

una ejecución más ágil de las operaciones, previendo también disminuir en el mediano plazo el énfasis puesto en la supervisión ex ante de los procesos con el fin de desarrollar capacidades al interior de las instituciones de Gobierno. Cabe destacar que desde 2004 hay una tendencia sostenida de aumento en el ritmo de desembolsos, que pasó de 16,4% en 2004, a 17,9% en 2005 y podría llegar a 20% en 2006.

El desempeño de las operaciones de cooperación técnica, a su vez, con un saldo disponible de US\$ 6,7 millones (50% de la cartera de CTs), refleja un insuficiente aprovechamiento de fondos concesionales, considerando que el 62,7% de las 39 CTs en cartera corresponde a operaciones con más de 18 meses de ejecución. Si a las CTs se agregan las operaciones del FOMIN y del Programa de Empresariado Social, el saldo disponible suma US\$ 11,5 millones, de los cuales el 36% corresponde a operaciones con 4 años o más de ejecución.

Este tema es particularmente relevante cuando se considera que, durante esta primera fase del gobierno, el Banco ofreció un fuerte apoyo mediante la aprobación de operaciones no reembolsables por más de US\$ 10,4 millones (US\$ 4,8 millones para gobernabilidad, US\$ 4,2 millones para reducción de pobreza y mejor calidad de vida y US\$ 1,4 millones para competitividad). El Banco está colaborando con las autoridades en la regularización de estos recursos inadecuadamente utilizados, incluyendo su cancelación en caso de ser necesario.

3. Desempeño de los proyectos con financiamiento Banco Mundial

Durante la supervisión de proyectos en Paraguay se han observado problemas de orden fiduciario tales como casos de fraude y uso irregular de fondos, presupuestos distorsionados, falta de capacidad en el personal asignado a gestión, alta rotación de personal, demoras en la aprobación de proyectos por el Congreso, filtración de información durante los procesos de contrataciones, prácticas colusorias entre oferentes, excesivos procedimientos internos en los pagos, y debilidades en el control interno.

El Banco Mundial ha sido activo al introducir iniciativas relacionadas con aspectos fiduciarios de operaciones tanto a nivel del país como de proyectos, a través de (i) la inclusión de componentes de mejora de gobernabilidad en los proyectos, con actividades y talleres, como en el caso del Programa de Mantenimiento de Caminos y el de Desarrollo Rural sostenible; (ii) operaciones basadas en resultados, como en el diseño del Programa de Seguro de Salud Materno Infantil; (iii) actividades conjuntas entre gobierno y Banco, como la publicación y diseminación de información relativa a contrataciones de los proyectos; y (iv) iniciativas anticorrupción lideradas por el World Bank Integrity Department (WBI).

Específicamente, en gestión de contrataciones, se ha observado una mejoría importante en las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEPs) debido a:

- (i) El uso de los pliegos estándar del Banco Mundial es alto entre las UEPs, de hecho estos pliegos se han replicado para contrataciones no sujetas a financiamiento del Banco y han sido la base sobre la cual se han desarrollado los pliegos estándares nacionales de inminente uso obligatorio;
- (ii) la utilización de lotes en las licitaciones públicas con el objetivo de atraer mayor competencia, al posibilitar la participación de tanto empresas grandes y pequeñas;

- (iii) aplicar mecanismos de arbitrajes internacionales como medio de resolución de conflictos originados en contratos.

Algunos de los problemas observados durante la supervisión de contrataciones destacan:

- (i) los precios cotizados en licitaciones públicas para obras civiles son comúnmente superiores a las estimaciones oficiales de costos. El Banco está considerando aplicar un mecanismo de monitoreo de precios, como se está haciendo en algunos proyectos en Argentina;
- (ii) se han observado numerosas demoras y errores en el procesamiento de certificaciones de pagos, con lo cual se prevé el uso de firmas auditoras privadas sea para supervisar la construcción o al menos para auditar las mediciones de avance previo a la emisión de certificados de pago;
- (iii) hay poca o nula dedicación a la inspección de bienes contra entrega, tanto por calidad como cantidad.

La iniciativa de realizar pagos directos del Tesoro a los proveedores aparece como una medida adecuada que debe ser puesta en práctica en caso que las experiencias piloto que se están llevando a cabo reporten buenos resultados.

Respecto de la gestión financiera de la cartera de proyectos del Banco Mundial, ésta ha sido satisfactoria debido principalmente a una activa supervisión. El Banco reaccionó eficazmente cuando se detectaron irregularidades, como en el caso donde del Proyecto de Gestión de Recursos Naturales, donde se decidió tercerizar la gestión financiera al PNUD luego de haber detectado serias debilidades en la UEP.

4. El rol del PNUD

La oficina local del PNUD provee servicios de administración, tesorería y pagos al país relacionados con la gestión de proyectos con financiamiento multilateral. El Proyecto de Desarrollo Comunitario financiado por el BM está administrado por PNUD y se prevé que - al menos en una etapa inicial - el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (en preparación) subcontrate con PNUD los servicios de tesorería y pagos. El Gobierno considera, sin embargo que la participación del PNUD es onerosa (el costo administrativo es en promedio del 3% de los fondos desembolsados) y que no contribuye de manera sustantiva a crear la capacidad nacional necesaria. La Ley de presupuesto de 2006 indica la intención del gobierno de suspender la tercerización de estas actividades a entidades de cooperación internacional. Sin embargo, cabe destacar que por el momento el PNUD se constituye en la única herramienta disponible para suplir - en el corto plazo - las limitaciones de gestión de varias unidades del gobierno. En un contexto donde la gestión de proyectos con financiamiento multilateral está sujeta a presiones para su pronta implementación y donde existen serias debilidades de control, poca capacidad en algunas UEPs y alta rotación de personal, es factible que la eliminación de la cooperación en servicios administrativos y financieros del PNUD afecte negativamente el desempeño de los proyectos.

III. Resultados de la evaluación de los pilares

1. Resultados y puntajes preliminares asignados a los Indicadores de Línea de Base e Indicadores de Cumplimiento

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
PILAR I. Marco legal y regulatorio					
1 Marco Regulatorio					
a) Alcance de la aplicación y cobertura del marco regulatorio y acceso público a la legislación	El marco jurídico se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos). El orden de precedencia de los diferentes instrumentos jurídicos se encuentra claramente plasmado en la Constitución; y todas las leyes y reglamentaciones se publican y resultan fácilmente accesibles para el público en forma gratuita; abarcando de un modo universal todos los bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos del presupuesto nacional. No se consideran para esta conclusión las contrataciones excluidas que se encuentran regidas por acuerdos de préstamo de organismos multilaterales y por tratados bilaterales (como las regidas por Itaipú y Yacyretá)	3			
b) Métodos de adquisición	El marco jurídico establece la Licitación Pública como la metodología de aplicación para contratos con montos estimados en aproximadamente US\$ 76,000 o superiores.	3	Porcentaje de adquisiciones sujetas al marco legislativo que se están evaluando (en	Las LPI y LPN representan – de manera combinada- un 78% del valor de contrataciones totales del país, pero sólo un 13% de la cantidad de procesos. Las contrataciones directas competitivas	2

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	La metodología denominada Contratación Directa, es competitiva, dado que requiere la obtención y evaluación de al menos tres ofertas válidas; este método se equipara al de Shopping dentro de los procedimientos de los bancos. También es explícita al prohibir la fragmentación de paquetes licitatorios.		volumen y en cantidad de contratos) y efectuadas mediante licitación pública.	(Shopping) son un 88% del total de procesos. Las contrataciones directas representan un 13% del total de los montos contratados. (Ver Anexo I)	
c) - Normas sobre publicidad del aviso y plazos	Se publican todos los avisos de contratación con la sola excepción de las contrataciones directas por excepción. Si bien el marco jurídico está adecuadamente regulado con respecto a los procedimientos ordinarios de licitaciones públicas, no ocurre lo mismo cuando se trata de precalificaciones y de preselección de firmas consultoras, pues aún no se han establecido las reglas para la fijación de los plazos mínimos de presentación de solicitudes de precalificación. Además, no existe una regulación precisa sobre el plazo para presentar ofertas técnicas y de precio en los servicios de consultoría.	2	a) – Porcentaje de invitaciones a licitaciones públicas anunciadas públicamente. b) – Cantidad de días promedio entre el aviso de licitación pública y la apertura de las ofertas según el tipo de adquisición.	a) La totalidad de las licitaciones públicas y en agregado un 87,72% de los procesos de contratación son anunciados públicamente. b) Para las licitaciones públicas, el tiempo promedio que se espera entre el aviso y la presentación de las ofertas es de 35 días corridos.	2
d) - Normas de participación y selección cualitativa.	El marco jurídico cumple con las condiciones de participación establecidas en los criterios. Las empresas públicas en general adjudican en forma directa los contratos sin competencia, firmando convenios interinstitucionales.	3	Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que impidan participar a grupos licitantes por motivos distintos de las calificaciones o exclusiones aceptadas.	3% El presente indicador espera un porcentaje bajo de licitaciones que contienen exclusiones del tipo descrito en ese subindicador de línea de base.	2

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
e) - Documentación de la licitación y especificaciones técnicas.	La Ley establece el contenido mínimo de los documentos de licitación y requiere el uso de especificaciones técnicas neutrales	3	Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso.	1% El presente indicador espera un porcentaje bajo de ofertas rechazadas, ya que un nivel alto de rechazos (más de 40%) es indicio que las especificaciones son restrictivas, que la información es insuficiente en los documentos de licitación, que la aplicación de los requisitos de la licitación es excesivamente legalista o que el mercado carece de capacidad para cumplir con los requisitos.	3
f) - Evaluación de ofertas y criterios de adjudicación.	El marco jurídico cumple con los requisitos de evaluación relevantes y especificados claramente en los documentos de licitación. Los criterios no monetarios se evalúan sobre la base de pasa / no pasa; las propuestas de consultoría se evalúan en base a calidad primordialmente y se considera precio en ciertos métodos con un peso menor; no se divulga información entidades y / o personas ajenas durante el proceso de evaluación.	3	a) - Porcentaje de ofertas, incluida la evaluación no cuantificable o subjetiva o los criterios de poscalificación.	0% El presente indicador muestra la cantidad de casos que tienen criterios que no pueden medirse en forma cuantitativa.	3
			b) - Percepción del público sobre la confidencialidad del proceso de evaluación de ofertas.	La percepción del sector privado de la confidencialidad de los procesos es absolutamente distinta, entre los que participan de los procesos y los que no participan de los mismos. El 61,3% de los representantes de la sociedad civil consideran que no es confidencial; mientras que 68,8% de los empresarios considera que sí.	
g) – Presentación, recepción y apertura de las ofertas.	El marco jurídico establece la apertura pública de ofertas de acuerdo con un procedimiento definido y regulado inmediatamente posterior a la fecha límite de presentación. Se labran actas de apertura de ofertas que se mantienen disponibles posteriormente y hay una definición clara de procedimientos de	3	Porcentaje de licitaciones públicas que se abrieron en público y fueron debidamente registradas en actas.	67% El presente indicador espera que el porcentaje de licitaciones abiertas públicamente y registradas en acta sea realmente alto.	3

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	apertura que evita un rechazo innecesario de ofertas. No se ha considerado la “prohibición de divulgar información sensible específica durante el proceso informativo”. El Reglamento permite a los oferentes firmar el acta y los demás documentos que solicitaren, con lo cual pueden revisar las ofertas de sus competidores. Esta posibilidad de “vista” no se considera contraria a las mejores prácticas. La confidencialidad – y la consecuente prohibición de divulgar información – se inicia con el proceso de evaluación, inmediatamente después de la firma de las actas.				
h) – Estructura y secuencia del sistema de protestas.	El marco jurídico establece el derecho de revisión por quienes participan en un proceso de contratación. Se consagran disposiciones que permiten responder a la DGCP sobre las solicitudes de revisión. Se indican un plazo de cinco (5) días para que la DGCP emita su dictamen al respecto.	3	Porcentaje de casos resueltos dentro de los plazos establecidos en el marco legal.	100% (16 casos resueltos) El presente indicador muestra de algún modo si se brinda oportunamente la solución de protestas. Las protestas y su resolución son publicadas en la página de Internet de la DGCP.	3
2) Reglamentaciones de Implementación y Documentación.					
a) – Reglamentaciones de implementación que ofrezcan procesos y procedimientos definidos.	Si bien se han desarrollado reglas de implementación importantes como los decretos reglamentarios y las resoluciones dictadas por la UCNT, existen aún tareas pendientes en este ámbito como aquellas reglas de implementación que hacen obligatorias a los pliegos estándar de licitación.	1			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
b) – Documentos estándar de licitación para bienes, obras y servicios.	Si bien existen unos borradores de documentos estándar de licitación adaptados de los documentos estándar de los bancos multilaterales de crédito, el uso de estos documentos aún no es obligatorio. Inclusive estos modelos de aplicación voluntaria no son necesariamente una versión única. Los pliegos estándar están en proceso de desarrollo.	2	Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación.	96% El presente indicador muestra si existen documentos modelo o estándar o un conjunto de cláusulas obligatorias y hasta qué punto éstos se utilizan en la realidad.	2
c) – Procedimientos de precalificación.	Existen orientaciones sobre el momento de aplicar el procedimiento de precalificación y están regulados los criterios para seleccionar a los solicitantes precalificados. Sin embargo, los documentos estándar de precalificación que desarrollan con mayor detalle las condiciones y especificaciones de estos procedimientos, aún no fueron aprobados. Por otro lado, la UCNT aún no ha determinado las reglas para la fijación de los plazos mínimos de presentación de solicitudes, lo cual podría posibilitar que las Convocantes fijen plazos muy breves que desalienten o dificulten la presentación de solicitudes de precalificación.	2	a) – Porcentaje de casos en los cuales se usó la precalificación adecuadamente como lo prevé el marco legal. b) – Porcentaje de casos que utilizaron los criterios objetivos de precalificación del tipo cumplido / no cumplido en oposición a los criterios cualitativos subjetivos.	100% (11 casos) a) El presente indicador muestra si la precalificación se utiliza en general de acuerdo con los criterios establecidos. 100% (11 casos) b) El presente indicador muestra si los criterios usados son objetivos y relevantes para la adquisición en cuestión.	3
d) – Procedimientos para la contratación de servicios u otros requisitos en los que la capacidad técnica es un criterio clave.	El marco legal dispone las condiciones bajo las cuales resulta adecuada la selección basada exclusivamente sobre la capacidad técnica y cuando es apropiado considerar el precio y la calidad. También se indican metodologías y procedimientos claros de	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	evaluación de la capacidad técnica así como para combinar precio y capacidad técnica bajo diferentes circunstancias. Sin embargo no hay referencias claras a cuales deben ser los factores de evaluación básicos en los aspectos de calidad técnica.				
e) – Manual o guía del usuario para las entidades contratantes.	Aún cuando existan algunos manuales y se contemple la atribución de la UCNT de elaborarlos, no existen guías de usuarios de los documentos estándar de licitación ni manuales únicos de adquisiciones que detallen los procedimientos para una adecuada aplicación del marco jurídico. No hay disposiciones en el marco normativo que obligue a las UOCs a la elaboración o utilización de un Manual.	1			
f) – Existencia y cobertura de las Condiciones Generales de los Contratos (CGC) para aquellos del sector público.	La ley establece un contenido mínimo de los contratos que debe ser obligatoriamente contemplado por todas las Contratantes. La adecuación acabada a las prácticas internacionales se realiza en los borradores de documentos estándar, los cuales contemplan condiciones generales adaptadas a los documentos estándar de los bancos multilaterales de crédito. Sin embargo, estos documentos estándar todavía no fueron aprobados.	2	Porcentaje de oferentes que utilizan las Condiciones Generales de los Contratos (CGC), cláusulas estándar o plantillas, según corresponda.	96% El presente indicador muestra la cantidad de procesos que utilizan las CGC (Condiciones Generales de los Contratos). Se espera un porcentaje alto.	2

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
PILAR II. Marco institucional y capacidad de gestión					
3) Integración e inclusión del sistema de adquisiciones públicas dentro del sistema de gobernabilidad del sector público.					
a) – La planificación de las adquisiciones e información sobre costos son parte de la elaboración del presupuesto y de una planificación plurianual.	El vínculo real es Presupuesto General de la Nación, Programa Anual de Contrataciones, y Certificado de disponibilidad presupuestaria, en este orden. El vínculo es fuerte ya que la UOC no puede efectuar contrataciones si no dispone de un PAC y no puede usar los mismos recursos presupuestarios para más de un llamado. Existe una limitación significativa con las entidades no incorporadas al SIAF (las que ejecutan un 58% promedio de las contrataciones totales) donde no se puede evaluar en tiempo real su disponibilidad financiera.	2			
b) – La Ley de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan en forma oportuna las adquisiciones, la ejecución del contrato y el pago.	La Ley de presupuesto y los procedimientos asignan automática e inmediatamente los fondos a través del CDP. Las condiciones de pago son publicadas junto con las convocatorias, las que proveen toda la información ligada al proceso. Respecto a plazos de pago, éstos están especificados en los pliegos de licitación. Sin embargo, existe una dependencia entre la aprobación de los planes de caja de cada institución y la disponibilidad real de recursos financieros a ser transferidos.	2	a) – Porcentaje de pagos efectuados con atraso (por ejemplo, que excedan el programa de pagos establecido por contrato). b) – Cantidad promedio de días de atraso.	a) 98% b) 44 días promedio Promedio de días transcurridos para los pagos, luego de la aprobación de las facturas.	1

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
c) – Acciones en materia de adquisiciones no iniciadas sin asignaciones de presupuesto.	La Ley exige y existe un sistema. La aplicación del sistema no es total, debido a la autarquía de las municipalidades y los entes descentralizados no conectados al SIAF, las que no están sujetas a la limitación del CDP. Sin embargo, los que no están conectados al SIAF envían una certificación al respecto.	2		La revisión de procesos de licitación – llevada a cabo por muestreo- reveló que en todos los casos de instituciones no conectadas al SIAF, las mismas cumplen con el requisito de certificación de disponibilidad de partida presupuestaria, previo a iniciar formalmente el proceso de la licitación o contratación.	
(d) – Se preparan informes de cumplimiento de contratos en forma sistemática para posibilitar la rendición de cuentas, certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.	Existen entidades que no se encuentran integradas al Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF, en tal sentido el “sistema de adquisiciones” no se encuentra totalmente integrado al sistema de gestión financiera del gobierno. La información sobre el cumplimiento de los contratos es esporádica o se presenta normalmente con una demora considerable luego de finalizado el ejercicio fiscal.	1	a) – Porcentaje de contratos mayores con informes de terminación. b) – Tiempo promedio transcurrido después de la liquidación final del contrato dentro del cual se finalizan los informes de terminación.	Las UOC’s no cuentan con los informes de cumplimiento para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.	1
4) Funciones normativas y regulatorias.					
a) – Las funciones normativas/regulatorias están establecidas y asignadas (a una o varias agencias) dentro del marco legislativo y regulatorio.	De los relevamientos efectuados se concluye que: a) existen funciones definidas dentro de la DGCP; b) la DGCP opera con un importante grado de independencia dentro del marco de la función regulatoria; c) existe un adecuado cumplimiento de la normativa vigente, esto bajo la	3			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	supervisión y/o monitoreo de la DGCP; y d) Existe una adecuada coordinación entre la DGCP y las demás organizaciones responsables de las contrataciones públicas.				
b) – Las responsabilidades incluyen como mínimo a aquellas requeridas en este subindicador :	Las ocho funciones señaladas en el presente subindicador (brindar asesoramiento a las entidades contratantes; redactar enmiendas al marco legislativo y regulatorio e implementar las reglamentaciones; monitorear las contrataciones públicas; brindar información sobre adquisiciones; manejar bases de datos estadísticos; informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno; desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para introducir mejoras en el sistema de compras públicas; y proporcionar herramientas de implementación y documentos para apoyar la capacitación y el desarrollo de las capacidades del personal encargado de la implementación), se encuentran claramente asignadas a la DGCP a través de la normativa legal vigente, sin que existan superposiciones de las responsabilidades.	3			
c) – Suficiencia de organización, presupuesto , dotación de personal y nivel de independencia y autoridad (poder formal) para ejercer las funciones en el marco de (b).	La organización está normada por la Ley y es adecuada a sus funciones. Recibe financiamiento directo de una retención del 0,5% que las entidades contratantes deben efectuar de cada pago. Sin embargo funcionalmente depende de la	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.				
d) – Separación y claridad como para evitar conflicto de intereses e ingerencia directa en las transacciones relacionadas con adquisiciones.	La DGCP no tiene responsabilidad directa en los procesos de contrataciones.	3			
5. Capacidad de desarrollo institucional.					
a) – Sistema para recabar y divulgar información sobre adquisiciones y su accesibilidad.	EL SICP cumple las funciones de recibir, procesar y poner a disponibilidad de los usuarios la información necesaria sobre las contrataciones públicas. Los datos accesibles se refieren sólo al año corriente, y se ha eliminado la posibilidad de consultar la información correspondiente a los años 2004 y 2005.	2			
b) – Sistemas y procedimientos para recabar estadísticas nacionales sobre adquisiciones y efectuar su seguimiento.	Existe un sistema para recolectar datos de adquisiciones. La información tiene el nivel de detalle solicitado en el indicador (b) y se analiza, carga y publica de manera rutinaria. Sin embargo, si bien la UCNT hace el papel de contralor de la información, la información no es verificada por auditorías.	2	Cantidad de días en que la información queda desactualizada.	El sistema y los funcionarios a cargo le dan mucha importancia a la oportunidad de la información en el SICP, ya que la información que debe ofrecerse al público en general está estipulada en la Ley al igual que los plazos en los cuales debe ser levantada en el portal, y en la practica los plazos establecidos se cumplen con relativa comodidad.	3
c) – Estrategia y capacidad de entrenamiento para ofrecer capacitación, asesoramiento y asistencia para desarrollar las capacidades.	Existen programas de capacitación permanente y sustantivos que se centran en todo el proceso de contrataciones estipulado en la Ley y en el uso del portal. También se provee asesoramiento permanente por distintas vías de comunicación. Se cumple con el requisito	3	a) – Cantidad de funcionarios de adquisiciones en el gobierno central que reciben capacitación formal en el año.	Por los datos recogidos, se puede notar que la concentración de la capacitación formal provista por la UCNT se ha dado casi exclusivamente a personal de las UOCs, En números, esto significa que cerca del 98% de los capacitados son recursos humanos de las UOCs y que existen alrededor de 600 UOCs y fueron	2

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
			b) – Promedio del tiempo de espera para ingresar a un evento formal de capacitación.	capacitados alrededor de 9.800 funcionarios hace que en promedio, se hayan capacitado alrededor de 16 funcionarios por UOC en el lapso de tres años. Los plazos de espera en el período evaluado han sido absolutamente razonables, teniendo en cuenta que la capacitación formal ofrecida por la UCNT se ha concentrado en los módulos relativos al sistema.	
d) – Estándares de control de calidad y evaluación de desempeño del personal para el desarrollo de las capacidades.	El sistema cuenta con leyes y reglamentos que incluyen los tópicos de normas de calidad, pero no es clara la realización de monitoreos rutinarios de calidad ni la realización de evaluaciones del desempeño del personal, aunque la Ley lo establece	1			
PILAR III. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado					
6. Eficacia de las operaciones y prácticas de adquisiciones.					
a) – Suficiencia de preparación en materia de adquisiciones entre funcionarios del gobierno.	Sólo algunas de las posiciones especializadas en adquisiciones tienen sus perfiles definidos. El personal dedicado a tareas de adquisiciones no siempre tiene los conocimientos necesarios pero sí acceso a personal profesional de apoyo o de consulta en la DGCP No todos los puestos se cubren a través de métodos competitivos., ni existe necesariamente una correspondencia sistemática entre las habilidades y los requisitos para el reclutamiento.	1			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
b) – Programas de capacitación e información sobre adquisiciones.	Los programas de capacitación son desarrollados por DGCP en base a su propia percepción de necesidades. Los cursos son cortos y puntuales, y se dirigen mayoritariamente a funcionarios o personal de las UOCs. Los tiempos de espera son aceptables. La capacitación es netamente procedimental. Falta una capacitación más formal y completa en todos los aspectos de contrataciones, con un desarrollo claro de los pilares teóricos detrás de los procedimientos. Existe una alta probabilidad que se saturen los recursos humanos de la DGCP frente a la mayor demanda de cursos o la incorporación de nuevas capacitaciones.	2			
c) – Normas para la conservación de registros y documentos relativos a las transacciones y a la gestión del contrato.	La normativa vigente detalla los registros de adquisiciones que deben mantenerse en las UOCs y estableciendo aquellos que deben encontrarse a disposición para su inspección por parte del público. Las UOCs de las Entidades preseleccionadas no cuentan con documentos de contrataciones referidos a pagos finales y/o datos sobre desembolsos efectuados, ni con informes de cumplimiento -en forma sistemática- para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.	1	Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos según la lista dada para validar este subindicador	27% El presente indicador muestra la cantidad de casos que tienen registros incompletos.	1
d) – Disposiciones para la delegación de autoridad.	La delegación de autoridad se encuentra reglamentada en términos muy limitados, solo para las UOCs y en cuestiones muy específicas.	1			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.					
a) – Mecanismos eficaces de asociación entre los sectores público y privado.	El gobierno alienta un dialogo abierto con el sector privado y tiene mecanismos formales y legales establecidos con asociaciones, fundamentalmente como proveedores de insumos del proceso de contrataciones (contraloría y auditoria) y estos diálogos son mucho menores y mas informales como proveedores de outputs (bienes y servicios). El marco legal para las asociaciones público privadas no existe. Por otra parte cuenta con programas de apoyo a incrementar capacidades del sector privado.	2			
b) – Las instituciones del sector privado están bien organizadas y capacidades, lo cual facilita su acceso al mercado.	Se concluye que el sector privado es débil y la competencia es limitada fundamentalmente en contratos de mayor porte.	1	Cantidad promedio de ofertas presentadas en cada proceso.	Teniendo en cuenta los resultados de la muestra se puede observar una participación promedio razonable en todas las instituciones seleccionadas. Se puede afirmar que en todos los casos ha habido una competencia razonable, ya que el <u>promedio mínimo ha sido de (5) cinco ofertas.</u>	2
c) – Restricciones sistémicas que inhiben la capacidad del sector privado de tener acceso al mercado de adquisiciones.	Existen limitaciones importantes que actúan en contra del acceso del sector privado, sobre todo Pymes, al mercado de contrataciones publicas. Por ejemplo, los mercados de créditos a las empresas todavía están subdesarrollados, muchas empresas operan de manera parcialmente informal, con lo que les resulta difícil calificar para créditos y en ciertos casos, cumplir con los requerimientos para	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	presentar ofertas en licitaciones públicas.				
d) – Claridad y transparencia de las normas para determinar si se involucra a los mercados internacionales o nacionales.	La Ley establece claramente cuando se trata de licitaciones internacionales o nacionales. Sin embargo, limita el acceso a licitaciones nacionales a empresas radicadas en el país. La norma establecida es que las licitaciones públicas serán nacionales salvo en condiciones excepcionales. Estas condiciones son tratados de reciprocidad, obligaciones impuestas por organismos multilaterales de crédito, por no existir proveedores locales o por haber llevado a cabo una LPN desierta. Claramente el criterio no es obtener el mejor valor por los fondos públicos utilizados sino de comprar fronteras adentro salvo que no se pueda o haya obligaciones internacionales que establezcan lo contrario.	2			
8. Existencia de disposiciones sobre la gestión del contrato y resolución de controversias.					
a) – Los procedimientos están claramente definidos para asumir las responsabilidades de administración del contrato.	El cumplimiento del requisito e incorporar los mecanismos de aceptación de productos finales y la emisión de enmiendas es parcial, ya que los procedimientos de aceptación de productos finales están estipulados en los documentos estándar aún no aprobados. La misma situación se presenta con el requisito de incorporar prácticas internacionalmente aceptables en los contratos. El requisito de control de calidad llevado a cabo por funcionarios	2	Porcentaje de opiniones satisfactorias sobre el funcionamiento del sistema.	68,4% El porcentaje de opiniones favorables sobre el funcionamiento del sistema es del 68, 4% de los encuestados.	2

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	competentes o empresas especializadas se cumple también en forma parcial, ya que no se prevé la contratación de pruebas de laboratorios o empresas tercerizadas. Sí se cumple con la supervisión calificada de obras y la prontitud de pagos.				
b) – Los contratos incluyen procedimientos adecuados de resolución de controversias.	Todos los requisitos se cumplen, salvo el requisito relativo a que las disposiciones de resolución alternativa de contratos esté en conformidad con la redacción estándar internacional, lo que se cumple en los documentos estándar no aprobados pero no aún implementados.	2	Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de controversias.	95% El presente indicador muestra la cantidad de contratos que contienen disposiciones para la resolución alternativas de controversias.	2
c) – Existen procedimientos para hacer cumplir el resultado del proceso de resolución de controversias.	Paraguay es miembro de la convención de Nueva York sobre la aplicación de laudos de arbitraje internacional y cuenta con procedimientos que permiten al ganador de una disputa aplicar la decisión a través de tribunales locales. Sin embargo, el país no cuenta con un proceso para monitorear esta área de la administración de contratos y para abordar cuestiones relacionadas con el cumplimiento del contrato.	1			
PILAR IV. Transparencia del sistema de adquisiciones públicas					
9. Eficacia de los sistemas de control y auditoría.					
a) – Marco legal, organización, política y procedimientos de control interno y externo y auditoría de las adquisiciones públicas.	El marco jurídico prevé determinados mecanismos e instituciones para supervisar la función de adquisiciones. No obstante, como debilidad, deben resaltarse las limitaciones en las	1			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	políticas y alcance de los procedimientos de control ejercidos por la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo con respecto a las adquisiciones públicas, con lo cual el control interno de ellas recae esencialmente en las revisiones de las auditorías internas, cuya efectividad es menor, dado la dependencia directa que poseen de la autoridad de cada institución.				
b) – Aplicación y seguimiento de hallazgos y recomendaciones efectuadas por el control.	En general se realizan auditorías internas al menos una vez por año. Asimismo, las recomendaciones en materia de adquisiciones emanadas por las Auditorías Internas y/o Externas hallan una respuesta o se implementan dentro de plazos razonables (seis meses) de la presentación de los informes de los auditores, en atención a que son tenidas en cuenta en los siguientes procesos de contrataciones. No obstante, el alcance de los controles externos es limitado, abarcando esencialmente hechos puntuales denunciados.	1	Cantidad de recomendaciones críticas pendientes por más de un año.	La CGR y la AGPE han efectuado 140 recomendaciones críticas, que abarcan esencialmente hechos puntuales denunciados. Ni la CGR, la AGPE ni las AII's conservan datos sobre el seguimiento u aplicación de recomendaciones y hallazgos. No existe un seguimiento específico sobre la implantación de las recomendaciones, razón por la cual no es factible determinar la cantidad de recomendaciones críticas pendientes por más de un año.	1
c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre el	Existen reportes periódicos a la gerencia a través de todo el año. Además si bien estos reportes son	1	Cantidad de opiniones calificadas de	De la muestra analizada por la firma auditora, surge que las recomendaciones de las auditorías no	1

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
cumplimiento que permite la acción gerencial.	remitidos también la AGPE, en general no existen procesos de retroalimentación adecuados en materia de seguimiento de dichos reportes. Las revisiones de contrataciones son limitadas.		auditores externos motivadas por debilidades críticas del control interno, o cantidad de recomendaciones críticas referidas a los controles internos que siguen pendientes al momento de evaluarse la capacidad.	tienen seguimiento. En el mejor de los casos, las observaciones y hallazgos que surgen de las auditorías son tomados en cuenta en futuros procesos de contrataciones a fin de evitar repetir errores.	
d) – Los sistemas de control interno están suficientemente definidos como para permitir que se realicen auditorías de ejecución.	Las UOC cuentan con rutinas y procedimientos de control interno definidos por escrito. Las Auditorías Internas Institucionales (AII) poseen también manuales de procedimientos, en varios casos desactualizados. Las revisiones de AII con respecto a contrataciones se refieren principalmente a casos denunciados. Existe información retenida para permitir a los auditores verificar que se cumplan los procedimientos de control interno.	1	Cantidad de opiniones calificadas de auditores externos motivadas por debilidades críticas del control interno, o cantidad de recomendaciones críticas referidas a los controles internos que siguen pendientes al momento de evaluarse la capacidad.	No se realizan auditorías de ejecución, las auditorías llevadas a cabo por las entidades de control son fundamentalmente financieras y formales de procedimientos. No hay criterio de auditorías de gestión de contrataciones públicas.	1
e) – Los auditores están suficientemente informados	Los auditores internos que realizan tareas de revisión en materia de	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	acerca de los requisitos para las adquisiciones.				
	adquisiciones reciben o han recibido el entrenamiento sobre los requisitos para las adquisiciones, los principios, las operaciones, las leyes, reglamentaciones y procesos.				
	10. Eficacia del mecanismo de apelaciones.				
a) – Las decisiones se elaboran sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y reglamentada por un organismo (o autoridad) dentro de la Ley con capacidad de aplicarla.	El marco jurídico cumple con las condiciones especificadas en los criterios de calificación, pero debe hacerse la salvedad que la UCNT interviene también en las protestas planteadas contra decisiones del Ministerio de Hacienda, repartición de la cual depende.	3	a) – Porcentaje de protestas procesadas dentro de las fechas límite notificadas o dispuestas en el marco legal. b) – Porcentaje de decisiones aplicadas fehacientemente.	El 100% de los casos de protesta de la muestra cumple con los plazos establecidos en la Ley y hasta la fecha el 100% de las resoluciones se han aplicado fehacientemente, con excepción de una revocación.	3
b) – Capacidad del sistema de revisión de protestas y aplicación de las decisiones.	La Ley N° 2051 y el Decreto reglamentario establecen efectivamente las condiciones y plazos razonables para la toma de decisiones en el marco del sistema de protestas, así como las atribuciones claras de la UCNT en dichos procedimientos. Entre estos poderes se incluye la facultad de la UCNT de suspender los procedimientos y de disponer la nulidad de los actos impugnados o de las actuaciones realizadas.	3	a) Porcentaje de protestas procesadas dentro de los plazos notificados o establecidos en el marco legal. b) Porcentaje de decisiones aplicadas fehacientemente.	100% es el porcentaje de protestas de la muestra considerada que han sido resueltos en los plazos establecidos por la Ley. Sólo 1 de 218 protestas resueltas entre Abril de 2004 y Septiembre de 2006 ha sido revocada. El porcentaje de aplicación fehaciente es de 99,95%.	3

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	El marco jurídico cumple con las condiciones especificadas en los criterios de calificación				
c) – Equidad del sistema de reclamos.	La revisión realizada demuestra que un porcentaje muy bajo de las decisiones adoptadas son recurridas ante los tribunales y que, en general, no son revocadas. No obstante, para la calificación deben considerarse las limitaciones de la eficacia de las decisiones de la UCNT con respecto a los contratos que tuvieron principio de ejecución.	2	Percepción de opiniones favorables de los participantes del sistema acerca de la equidad del proceso.	Un 59,1% de los empresarios tiene una opinión favorable. El restante 40,9% considera que las explicaciones son ambiguas y se tarda mucho en comunicarlas, y que los funcionarios se desentienden del problema. Cabe aclarar que los resultados de la encuesta en este ítem no son confiables dado que no se ha entendido por parte de los respondientes el sentido formal del término protesta.	2
d) – Acceso del público a las decisiones.	La Ley 2051 de contrataciones públicas exige que todas las decisiones se coloquen en el portal. Esto está previsto en el Artículo 64 de la difusión del sistema. Las decisiones que componen esta difusión se refieren a Convocatorias, bases y condiciones, procesos de contratación, adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones y cualquier información relacionada. Incluye, inhabilitaciones, sanciones, etc. Se ha ingresado al portal y se ha constatado la existencia de esta información. La Ley y el portal de contrataciones públicas cumplen con todos los requisitos estipulados.	3			
(e) – Independencia del cuerpo de revisión administrativa.	La UCNT es un órgano integrado a la estructura del Ministerio de Hacienda, dependiente de la Subsecretaría de	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	Estado de Administración Financiera. No obstante, es distinto a aquél que realiza directamente el procedimiento de contratación, pero debe hacerse la salvedad para los casos de las contrataciones efectuadas por el propio Ministerio de Hacienda, repartición de la cual depende.				
11. Accesibilidad a la información.					
Publicación y distribución de la información.	La información relevante sobre las contrataciones públicas del país se encuentran publicadas en el SICP en Internet que es un medio fácilmente accesible y de amplia disponibilidad. La información provista está centralizada en el citado portal de Internet. La información disponible es relevante y completa sobre todos los procesos ligados a contrataciones públicas, desde los presupuestos generales hasta las adjudicaciones de contratos, esta información esta disponible por Ley. Sin embargo debe considerarse también la realidad de la baja conectividad en el país, donde Paraguay está entre los países con más baja penetración de Internet del mundo, lo cual hace que –si bien existe la oferta de información por parte del SICP-, esta no pueda ser aprovechada de manera eficiente y masiva por los limitados accesos a Internet y el bajo nivel de desarrollo digital en el país.	2			

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
12. Política y medidas de ética y anticorrupción.					
a) – Disposiciones legales sobre corrupción, fraude, conflicto de intereses y comportamiento no ético.	El marco jurídico contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta. Sin embargo, aún no se cuentan con documentos estándar aprobados de uso obligatorio que incluyan dichas referencias.	2			
b) – Dentro del sistema legal, definición de responsabilidades, rendición de cuentas y penalidades por prácticas fraudulentas o corruptas.	El marco legal de contrataciones públicas contiene algunas disposiciones específicas, como el sistema de infracciones y sanciones a proveedores y contratistas. Otros aspectos quedan a criterio de la legislación penal. Existen algunas falencias y otros puntos que pueden ser mejorados; por ejemplo, la legislación sobre conflictos de intereses fundamentalmente, la aplicable a altos funcionarios y a ex funcionarios.	2			
c) – Aplicación de dictámenes y penalidades.	Debe considerarse para este análisis todo el sistema de investigación y sanción (penal, administrativo, etc.) y no solo las medidas adoptadas por la UCNT. Los hallazgos reflejan que no existen datos suficientes sobre la aplicación de las sanciones penales por hechos de corrupción, ni de las	1	a) Porcentaje de acusaciones de corrupción que van a juicio. b) Porcentaje de aquellas que en efecto se traducen	Idem comentario sobre indicador de línea de base.	0

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
	sanciones disciplinarias aplicadas a funcionarios involucrados en actos irregulares. No obstante, existen datos sobre las medidas adoptadas por la UCNT ante irregularidades denunciadas a través del sistema de denuncias. Dichos datos no incluyen informes sobre el seguimiento de expedientes derivados a otros órganos competentes de realizar las investigaciones de las denuncias o de aplicar las sanciones (Ministerio Público, Contraloría General de la República, etc.).		en la aplicación de sanciones o penalidades.		
d) – Existen medidas para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en adquisiciones públicas.	Existe un plan nacional anticorrupción que incluye un enfoque específico del ámbito de las contrataciones públicas, y un órgano mixto (público-privado) encargado del monitoreo de dicho plan. Sin embargo, la falta de una autoridad ejecutiva en el sector público con la suficiente jerarquía y capacidad, dificulta la adecuada implementación integral del plan, así como su coordinación y seguimiento.	1	Porcentaje de opiniones favorables del público acerca de la eficacia de las medidas de anticorrupción	Sólo el 18,9% de los entrevistados expresaron opiniones favorables sobre la eficiencia de las medidas de anticorrupción. El 81,2% restante considera que las medidas anticorrupción establecidas por el Gobierno no son efectivas ni capaces de minimizar los riesgos de corrupción. Se cree que no se ven resultados porque no se hacen esfuerzos reales para combatir la corrupción. Sin embargo al considerar las respuestas obtenidas de empresarios, un 65,8% tienen opinión favorable.	1

Indicadores de Línea Base			Indicadores de Cumplimiento y Desempeño relacionados		
	Conclusiones	Puntaje asignado	Indicador de Cumplimiento o Desempeño	Resultados de la Evaluación	Puntaje asignado
e) – Las partes interesadas apoyan la creación de un mercado de adquisiciones que se destaque por la integridad y ética de sus conductas.	Existen organizaciones no gubernamentales que ejercen la función de auditoría y control. Estas cuentan con el apoyo de la sociedad civil y colaboración por parte de las entidades gubernamentales. Sin embargo su impacto todavía es limitado dado que las organizaciones y los proyectos pro transparencia son relativamente recientes.	2			
f) – Mecanismos para denunciar un comportamiento fraudulento, corrupto o falto de ética.	El sistema reúne los requisitos indicados en los criterios de calificación. Sin embargo, es importante resaltar el déficit en el sistema de seguimiento de las denuncias cuando estas son derivadas a otras instituciones.	2			
g) - Códigos de Conducta / Códigos de Ética para el participante y disposiciones sobre divulgación de información aplicables a quienes tienen cargos con poder de decisión.	No existe un Código de Conducta o de Ética aplicable a los funcionarios del sistema de contrataciones públicas. Existen normas de conductas dispersas, previstas en la Ley de la Función Pública y en la Ley de Contrataciones Públicas. El incumplimiento de estas normas hace pasible a los funcionarios de sanciones disciplinarias, y si correspondiera, de responsabilidades penales o civiles	1			

2. Validación de puntajes y líneas principales de acción identificadas en el Taller de Trabajo de noviembre 2006

Evaluación Revisada de la Capacidad del Sistema Público de Adquisiciones						
ILB: Indicadores de Línea de Base			IC: Indicadores de cumplimiento			
INDICADORES		Evaluación REVISADA		Acciones		
		ILB	IC			
Pilar I - Marco Legislativo y Regulatorio						
1	El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables - S1	2,88	2,57			
a	Alcance de la aplicación y cobertura del marco regulatorio y acceso público a la legislación	3		Mayor difusión sobre disponibilidad del marco jurídico en el portal del SICP y su gratuidad.		
				Mejorar la tecnología del portal para agilizar acceso.		
				Extender la implementación de cabinas de Contrataciones de internet de acceso público a mayor cantidad de instituciones del Estado		
				Establecer centros de atención al público sobre contrataciones, en organismos públicos		
				Capacitación sobre aplicación de la Ley de contrataciones en niveles ejecutivos del sector público		
b	Métodos de adquisición	3	2	Mejorar el control de la aplicación de las causales de contratación por excepción		
c	Normas de publicidad sobre el aviso y plazos	2	2	Dictar Resolución de la DGCP sobre plazos para presentar solicitudes de precalificación y preselección de firmas consultoras.		
c				Dictar Resolución de la DGCP sobre plazos para presentar ofertas técnicas y de precios en contratación de servicios de consultoría.		
d	Normas de participación y selección cualitativa	3	2			
e	Documentación de la licitación y especificaciones técnicas	3	3			
f	Evaluación de ofertas y criterios de adjudicación	3	3	2	Elaborar guía para la evaluación de ofertas	
g	Presentación, recepción y apertura de ofertas	3	3			

h	Estructura y secuencia del sistema de protestas	3	3		
2	Existencia de documentos y reglamentos sobre la implementación - S2	1,67	2,3 3		
a	Reglamentaciones de implementación que ofrezcan procesos y procedimientos definidos	1			Aprobación de la normativa que establezca obligatoriedad del uso de documentos estándar para todos los procedimientos de contratación.
a					Reglamentar art 5 inciso e) de la Ley que establece la capacidad de revisión técnico-normativa de la UCNT
a					Ver acción 1 c.
a					Dictar la normativa que establezca el uso obligatorio del Catalogo de Bs. Y Servicios (Especificaciones técnicas estándar)
b	Documentos estándar de licitación para bienes, obras y servicios	2	2		Ver acción 2 a.
c	Procedimientos de precalificación	2	3		Ver acción 1 c.
d	Procedimientos para la contratación de servicios u otros requisitos en los que la capacidad técnica es un criterio clave	2			Elaborar guía de usuario de los pliegos estándar incluyendo uso del catalogo de bienes y elaboración de criterios de calificación y evaluación (Responsable : UCNT)
e	Manual o guía del usuario para las entidades contratantes	1			Elaborar manual único del usuario sobre procedimientos, para las entidades contratantes. (Responsable : UCNT)
e					Dictar la normativa que establezca el uso obligatorio del manual único del usuario
e					Ver acción 2 d.
f	Existencia y cobertura de las condiciones generales de los contratos del sector público	2	2		Dictar la normativa que establezca el uso obligatorio de los contratos incluidos en los documentos estándar
Pilar II - Marco Institucional y Capacidad de Gestión					
3	El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público - S2	1,75	1,0 0		
a	La planificación de las adquisiciones e información sobre costos son parte de la elaboración del presupuesto y de una planificación plurianual	2			Acrecentar la conectividad de las entidades públicas al SIAF. En un 75% al 2008 y 100% al 2009. Desarrollar un aplicativo informático que facilite la preparación del PAC y su integración a los sistemas financieros y sus actualizaciones continuas.
b	La Ley de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan en forma oportuna las adquisiciones, la ejecución del contrato y el pago	2	1		Ajustar los pagos a proveedores a un plazo no superior de 30 días. El CDP debería ser emitido por el SIAF a partir del plan financiero.

c	Acciones en materia de adquisiciones no iniciadas sin asignaciones de presupuesto	2			Ver comentarios en 3.a.
d	Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar	1	1		Que las UOCs cuenten en forma inmediata con los informes finales de ejecución de contratos. Establecer un sistema de gestión y administración en las entidades públicas o de control, a fin de hacer los contratos accesible a través de la internet, con gráficos, fotografías, y un sistema de alertas (carpetas de colores semáforos).
4	El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional - S1	2,75			
a	Las funciones normativas/regulatorias están establecidas y asignadas (a una o varias agencias) dentro del marco legislativo y regulatorio	3			
b	Las responsabilidades incluyen como mínimo a aquellas requeridas en este subindicador	3			
c	Suficiencia de organización, presupuesto, dotación de personal y nivel de independencia y autoridad (poder formal) para ejercer las funciones en el marco de (b)	2			LA DGCP tiene autonomía financiera, pero debe fortalecerse su independencia frente a decisiones políticas que puedan afectar su funcionamiento por factores ajenos a desempeño. Así, es aconsejable establecer criterios limitativos de remoción, democión o suspensión de personal clave por motivos ajenos a desempeño o cuestiones éticas.
d	Separación y claridad como para evitar conflicto de intereses e ingerencia directa en las transacciones relacionadas con adquisiciones	3			
5	Existencia de capacidades para el desarrollo institucional - S1	2,00	2,50		
a	Sistema para recabar y divulgar información sobre adquisiciones y su accesibilidad	2			En el nuevo portal deberá estar disponible las informaciones sobre contrataciones de años anteriores.
b	Sistemas y procedimientos para recabar estadísticas nacionales sobre adquisiciones y efectuar su seguimiento	2	3		Los órganos de control nacional deben intensificar las tareas de control de calidad de las informaciones publicadas. Alternativamente, DGCP podría considerar tercerizar el servicio de control de calidad.
c	Estrategia y capacidad de entrenamiento para ofrecer capacitación, asesoramiento y asistencia para desarrollar las capacidades	3	2		Aumentar la capacitación para el sector privado e introducir un sistema de certificación del comprador gubernamental.
d	Estándares de control de calidad y evaluación de desempeño del personal para el desarrollo de las capacidades	1			Implementar indicadores de metas institucionales y evaluar sus resultados. DGCP podría considerar tercerizar el servicio de evaluación del desempeño del personal y del logro de las metas establecidas.

Pilar III - Las Adquisiciones y Prácticas de Mercado					
6	Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes - S2	1,25	1,00		
a	Suficiencia de preparación en materia de adquisiciones entre funcionarios del gobierno	1			En concordancia con la estrategia en materia de adquisiciones, definir los perfiles de personal necesario para asegurar un desempeño efectivo y eficiente de la función y un proceso de jerarquización profesional y salarial, asegurando que los funcionarios a ser contratados sean aquellos considerados idóneos. Se considera muy importante el garantizar la estabilidad de tal manera que frente a cambios en el nivel político no se produzcan rotaciones masivas de personal capacitado, lo que conlleva un alto grado de ineficiencia.
b	Programas de capacitación e información sobre adquisiciones	2			En concordancia con la estrategia en materia de adquisiciones, definir el contenido, alcance y nivel de los programas de capacitación con miras a sustentar un programa de certificación o acreditación profesional en materia de adquisiciones.
c	Normas de retención de registros y documentos relativos a las transacciones y a la gestión de contratos	1	1		Revisar el art. 103 del Decreto No. 21909 a fin de incluir entre la documentación a ser conservada, la información sobre pagos y desembolsos. Definir el protocolo de seguridad y confidencialidad de la información y registros en materia de adquisiciones.
d	Disposiciones para la delegación de autoridad	1			Establecer un esquema claro y simple de delegación de autoridad basado en la naturaleza de las adquisiciones de acuerdo con sus riesgos inherentes. Revisar el Reglamento a fin de establecer con mayor precisión la aplicación de los criterios de delegación de autoridad y los procesos de rendición de cuentas a ser aplicados a las UOCs. Estas medidas deben ser implementadas conjuntamente con la redefinición de los mecanismos de control para asegurar la adecuada rendición de cuentas, el reforzamiento de la función de auditoría interna y la efectividad del sistema judicial a fin de asegurar la aplicación oportuna de sanciones.
7	Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas - S2	1,75	2,00		
a	Mecanismos eficaces de asociación entre los sectores público y privado	2			Sistematizar el diálogo público privado. Elaborar programas que faciliten el trabajo de las empresas y que eleven la capacidad de la Mipyme de participar en las compras públicas
b	Las instituciones del sector privado están bien organizadas y capacitadas, lo cual facilita su acceso al mercado	1	2		1. Tomar medidas que fomenten la competencia y faciliten acceso a mercados, ejemplo fomentar el crédito en condiciones y con plazos adecuados. 2. Definir adecuadamente las condiciones de participación en licitaciones
c	Restricciones sistémicas que inhiben la capacidad del sector privado de tener acceso al mercado de adquisiciones	2			idem (b)1, además tomar las medidas necesarias para asegurar pagos en tiempo y forma oportuna

d	Claridad y transparencia de las normas para determinar si se involucra a los mercados internacionales o nacionales	2			
8	Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias - S1	1,50	2,00		
a	Los procedimientos están claramente definidos para asumir las responsabilidades de administración de contratos	2	2		Tomar medidas para la aprobación de los documentos estándar de licitación, asegurar que las entidades tomen medidas efectivas para el proceso de pagos, en conformidad con lo estipulado en los pliegos. Mejorar la implementación de procedimientos de control de calidad.
b	Los contratos incluyen procedimientos adecuados de resolución de controversias	2	2		idem en cuanto a la aprobación de documentos estándar
c	Existen procedimientos para hacer cumplir el resultado de resolución de controversias	1			1 Tomar medidas para fortalecer las instancias judiciales en la aplicación de laudos arbitrales. 2 Crear e implementar sistemas de monitoreo de contratos, incluyendo un sistema de evaluación de cumplimiento de contratos y comportamiento de proveedores que esté relacionado con el registro de proveedores que se está desarrollando
d	Estándares de control de calidad y evaluación de desempeño del personal para el desarrollo de las capacidades	1			Implementar indicadores de metas institucionales y evaluar sus resultados. DGCP podría considerar tercerizar el servicio de evaluación del desempeño del personal y del logro de las metas establecidas.
Pilar IV - Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas					
9	El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría - S1	1,20			
a	Marco legal, organización política y procedimientos de control interno y externo y de auditoría de las contrataciones públicas	1			(a) Se debería actuar prioritariamente sobre las All. Habría que empezar por actualizar los manuales de procedimiento, incluyendo los requerimientos para ocupar cargos de auditor, generar las condiciones para hacer planes anuales de auditoría y evaluar su capacidad y eventualmente incorporar recursos para que los planes puedan cumplirse. Cambiar la dependencia a la AGPE, lo que requiere cambio de la Ley de administración financiera, por lo que sería una acción de mediano plazo, lo mismo que la consideración de niveles de riesgo. (b) implementar auditorías externas municipales anuales (tercerizadas y pagadas con los royalties, dependiendo de la Contraloría).
b	Aplicación y seguimiento de hallazgos y recomendaciones efectuadas por los organismos de control	1		1	El seguimiento de las recomendaciones de las All lo tiene que hacer la AGPE, que de ser necesario informa a Contraloría.. Las auditorías de municipios reportan a Contraloría.
c	El sistema de control interno brinda información oportuna sobre el cumplimiento que permite la acción gerencial	1		1	Generar sistemas informáticos para compartir informes de auditoría entre actores interesados, los sistemas deben estar actualizados.
d	Los sistemas de control interno están suficientemente definidos como para permitir que se realicen auditorías operativas	1		1	Revisar los términos de referencia de la AGPE.

e	Los auditores están suficientemente informados acerca de los requisitos para las adquisiciones	2			Continuar con los procesos de capacitación de la DGCP.
10	Eficiencia en el mecanismo de apelaciones - S1	2,60			
a	Las decisiones se elaboran sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y reglamentada por un organismo (o autoridad) dentro de la Ley con capacidad de aplicarla	3	n-a		
b	Capacidad del sistema de revisión de protestas y aplicación de las decisiones	3	3		
c	Equidad del sistema de reclamos	2	2		
d	Acceso del público a las decisiones	3			
e	Independencia del cuerpo de revisión administrativa	2			
11	Nivel de acceso a la información - S2	2,00			
	Publicación y distribución de la información	2			
12	En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción - S2	1,57			
a	Disposiciones legales sobre corrupción, fraude, conflicto de intereses y comportamiento no ético	2			
b	Dentro del sistema legal, definición de responsabilidades, rendición de cuentas y penalidades por prácticas fraudulentas o corruptas	2			
c	Aplicación de dictámenes y penalidades	1	0		(a) Continuar implementando procedimientos para preparar los casos penales (Unidad de Apoyo en Contraloría, Unidad de Seguimiento en DGCP y (b) implementar procedimientos para sanciones a funcionarios (acordar con Función Pública).
d	Existen medidas para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en adquisiciones públicas	1	1		Por medio del CISNI, evaluar la posibilidad de crear una Oficina Nacional de Transparencia (u oficina anticorrupción). Tiene que ser una dependencia de la Fiscalía? Hay duplicaciones?
e	Las partes interesadas apoyan la creación de un mercado de adquisiciones que se destaque por la integridad y ética de sus conductas	2			
f	Mecanismos para denunciar un comportamiento fraudulento, corrupto o falta de ética	2			
g	Códigos de conducta/Códigos de ética para el participante y disposiciones sobre divulgación de información aplicables a quienes tienen cargos con poder de decisión	1			Implementar un código de conducta común para todos los funcionarios públicos.

IV. Apéndices y Adjuntos

Apéndice I: Listado Estadístico de Contrataciones (Años 2004, 2005 y 2006)

Año 2006

Valor de contratos (US\$) por montos de contratación periodo 2006							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	Porcentaje
0 a 25.000	178.707	5.530.071	6.366.226	23.500.368	6.018.517	41.593.889	8,43%
25.000 a 100.000	1.263.547	18.645.289	14.091.487	0	7.983.870	41.984.192	8,51%
100.000 a 500.000	5.505.285	48.767.309	0	0	10.657.952	64.930.546	13,15%
500.000 a 1.000.000	4.453.179	28.226.510	0	0	2.503.413	35.183.102	7,13%
Mas de 1.000.000	209.433.185	70.103.674	0	0	30.388.954	309.925.813	62,79%
TOTAL	220.833.903	171.272.853	20.457.713	23.500.368	57.552.705	493.617.542	1,00
Porcentaje	44,74%	34,70%	4,14%	4,76%	11,66%		

Valor de contratos (US\$) por cantidad de procesos periodo 2006							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	%
0 a 25.000	16,00	620,00	740,00	8.556,00	1.273,00	11.205,00	89,60%
25.000 a 100.000	24,00	352,00	330,00	-	164,00	870,00	6,96%
100.000 a 500.000	24,00	242,00	-	-	62,00	328,00	2,62%
500.000 a 1.000.000	7,00	44,00	-	-	3,00	54,00	0,43%
Mas de 1.000.000	7,00	35,00	-	-	6,00	48,00	0,38%
TOTAL	78,00	1.293,00	1.070,00	8.556,00	1.508,00	12.505,00	1,00
Porcentaje	0,62%	10,34%	8,56%	68,42%	12,06%		

Valor promedio 2.831.204 132.462 19.119 2.747 38.165 39.474

Año 2005

Valor de contratos (US\$) por montos de contratación periodo 2005							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	Porcentaje
0 a 25.000	166.635	8.758.415	12.114.866	30.881.239	8.312.544	60.233.699	8,88%
25.000 a 100.000	2.284.561	34.791.079	18.339.337	440.452	13.430.016	69.285.445	10,21%
100.000 a 500.000	16.159.151	92.705.485	943.723	282.926	24.338.316	134.429.600	19,81%
500.000 a 1.000.000	12.514.953	42.353.357	-	-	9.941.585	64.809.895	9,55%
Mas de 1.000.000	198.812.559	118.852.495	-	-	32.091.517	349.756.570	51,55%
TOTAL	229.937.859	297.460.831	31.397.925	31.604.616	88.113.977	678.515.208	1,00
Porcentaje	33,89%	43,84%	4,63%	4,66%	12,99%		

Valor de contratos (US\$) por cantidad de procesos periodo 2005							
	LPI	LPN	CO	CD	CE	TOTAL	%
0 a 25.000	16	1078	1358	12041	1866	16.359,00	88,19%
25.000 a 100.000	39	657	446	10	274	1.426,00	7,69%
100.000 a 500.000	59	433	6	2	114	614,00	3,31%
500.000 a 1.000.000	20	62	-	-	14	96,00	0,52%
Mas de 1.000.000	15	30	-	-	9	54,00	0,29%
TOTAL	149,00	2.260,00	1.810,00	12.053,00	2.277,00	18.549,00	1,00
Porcentaje	0,80%	12,18%	9,76%	64,98%	12,28%		

Valor promedio 1.543.207 131.620 17.347 2.622 38.697 36.580

Año 2004

	MONTOS	Cantidad procesos	Valor promedio
0 a 25.000	41.503.068	13.476	3.080
25.000 a 100.000	47.661.887	912	52.261
100.000 a 500.000	76.224.740	349	218.409
500.000 a 1.000.000	39.594.513	56	707.045
Mas de 1.000.000	234.791.159	42	5.590.266

Base Estadística: Información de la muestra sobre la que se han elaborado los indicadores de cumplimiento.

I. Para los indicadores 1 (b), (c), (d), (e), (f), (g) y (h); 2 (b), (c), y (f); 3 (b) y (d); 6 (c); y 8 (b), se contrató a una firma consultora especializada en auditoría, BDO Rubinsztein & Guillén, las que evaluaron una muestra de las contrataciones registradas en la base de datos de la DGCP entre el período Enero 2004 a Abril de 2006.

Las contrataciones seleccionadas corresponden a 7 entidades, que se identifican en las tablas a continuación. De las entidades seleccionadas, hay 3 Ministerios y 4 entidades autárquicas.

A continuación se presentan los volúmenes y montos totales de las contrataciones realizadas por entidad entre Enero de 2004 y Abril de 2006; en la página siguiente, se presentan los datos correspondientes a las muestras seleccionadas para la elaboración de los Indicadores de Cumplimiento.

Total de Contrataciones (cantidad) por entidad y modalidad (*):

Entidad	Cantidad de contrataciones			Total
	Licitaciones Públicas	Concursos de ofertas	Compras Directas	
ANDE	234	340	844	1.418
BCP	21	40	100	161
COPACO	38	33	87	158
MEC	47	113	715	875
MOPC	106	101	572	779
MSPyBS	199	330	7.309	7.838
PETROPAR	41	45	252	338
Total	686	1.002	9.879	11.567
Participación %	6	9	85	100

Total de Contrataciones (montos) por entidad y modalidad (*):

Entidad	Millones de guaraníes			Total Contratado	%
	Licitaciones Públicas	Concursos de ofertas	Compras Directas		
ANDE	507.744	64.938	19.382	592.064	13
BCP	25.339	8.929	1.828	36.096	1
COPACO	89.304	7.477	3.175	99.956	2
MEC	63.928	21.874	15.226	101.028	2
MOPC	357.527	21.534	13.213	392.273	9
MSPyBS	399.446	63.401	92.240	555.088	12
PETROPAR	2.702.796	7.461	4.094	2.714.351	61
Total	4.146.084	195.614	149.158	4.490.856	49
Participación %	92	5	3	100	

(*) Los datos han sido provistos por la Dirección General de Contrataciones Públicas

Cuadro II

Muestra (cantidad) por entidad y modalidad

Entidad	Cantidad de contrataciones seleccionadas			Total Muestra
	Licitaciones Públicas	Concursos de ofertas	Compras Directas	
ANDE	14	6	6	26
BCP	4	3	3	10
COPACO	6	1	3	10
MEC	4	2	6	12
MOPC	10	2	7	19
MSPyBS	11	5	8	24
PETROPAR	<u>14</u>	<u>2</u>	<u>9</u>	<u>25</u>
Total	<u>63</u>	<u>21</u>	<u>42</u>	<u>126</u>
Participación %	<u>50</u>	<u>17</u>	<u>33</u>	<u>100</u>

Muestra (montos) por entidad y modalidad

Entidad	Montos (en Millones de guaraníes)				Total Contratado	% Muestra
	Licitaciones Públicas	Concursos de ofertas	Compras Directas	Total Muestra		
ANDE	101.653	1.148	193	102.994	592.064	17
BCP	7.065	784	44	7.893	36.096	22
COPACO	22.298	231	83	22.612	99.956	23
MEC	10.104	495	178	10.777	101.028	11
MOPC	81.613	181	142	81.936	392.273	21
MSPyBS	79.859	1.383	106	81.348	555.088	15
PETROPAR	<u>1.880.830</u>	<u>275</u>	<u>221</u>	<u>1.881.326</u>	<u>2.714.351</u>	<u>69</u>
Total	<u>2.183.422</u>	<u>4.497</u>	<u>967</u>	<u>2.192.317</u>	<u>4.490.856</u>	<u>49</u>
Participación %	<u>99,75</u>	<u>0,21</u>	<u>0,04</u>	<u>100,00</u>		

- II. Para los indicadores 10 (b) y 12 (c) se contrató a un consultor Legal, quien accedió a las bases de datos de la DGCP.
- III. Para los indicadores 1 (f); 5 (b) y (c); 7 (b); 8 (a) y (b); y 10 (b) se contrató a un consultor Macroeconomista quien analizó el marco legal y realizó entrevistas con la DGCP y con representantes de la sociedad civil y asociaciones empresariales.
- IV. Para los indicadores 4 (c) y (d); 7 (a); 8 (a); 10 (c); y 12 (d), se contrató a una firma especializada en encuestas de opinión, First Análisis y Estudios, aplicando procedimientos de encuestas cuali-cuantitativas. Los casos analizados por la encuestadora incluyen:
 - (i) 250 entrevistas a funcionarios públicos;
 - (ii) 400 entrevistas a firmas y / o asociaciones comerciales; y
 - (iii) 100 entrevistas a representantes de la sociedad civil.

Apéndice II: Listado de Leyes, Decretos, Reglamentos que regulan el sistema nacional de contrataciones públicas.

1. Ley 2051/03: Ley de Contrataciones Públicas
2. Decretos 21909/03 y 5.174/05: Reglamentación de la Ley de Contrataciones Públicas
3. Ley 1533/00: Ley de Obras Públicas, artículos 41 al 46.
4. Resoluciones de la DGCP (disponibles en www.contratacionesparaguay.gov.py)

Legislación relacionada:

5. Ley 1535/99: Ley de Administración financiera
6. Ley 1626/00: Ley de la Función Pública

Apéndice III: Antecedentes y material de soporte de los hallazgos del equipo

1. Revisión del Marco Legal y Regulatorio para la actualización del Country Procurement Assessment Report de la República del Paraguay, del Dr. Enrique Sosa Arrúa.
2. Evaluación del Pilar de Efectividad Operativa para la actualización del Country Procurement Assessment Report de la República del Paraguay, del Economista Santiago De Filippis.
3. Informe sobre Indicadores de Cumplimiento para la actualización del Country Procurement Assessment Report de la República del Paraguay, firma BDO Rubinsztein & Guillén.
4. Encuesta para evaluar el cumplimiento y desempeño del Sistema Nacional de Adquisiciones para la actualización del Country Procurement Assessment Report de la República del Paraguay, firma First Análisis y Estudios.
5. Informe de Evaluación del Sistema de Compras Electrónicas – eGP, del Ingeniero Alejandro Barros.

Apéndice IV: Participantes del Taller de Trabajo y la Reunión Plenaria para la Evaluación del CPAR de Paraguay.

LISTADO DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES

ANDE - Unidad Operativa de Contrataciones, División de Adquisiciones
Auditoría General del Poder Ejecutivo
Banco Central del Paraguay: Unidad Operativa de Contrataciones
Cámara Paraguaya de la Vivienda – CAPAVI
Cámara de Constructoras Viales Paraguayas – CAVIALPA
Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay
Cámara Paraguaya de Consultores
Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción –CAPACO
Centro de Información y Recursos para el Desarrollo –CIRD
Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica
Comisión de las Comunidades Europea - UE
Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad – CISNI
Contraloría General de la República
COPACO: Departamento de Contrataciones
Federación de la Producción, la Industria y el Comercio –FEPRINCO
Grupo Especial de Trabajo de la Sociedad Civil –GETSC
Organización Paraguaya para la Cooperación Intermunicipal – OPACI
Ministerio de Educación y Cultura: Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de Hacienda,
 Dirección de Contabilidad, Subsecretaría de Administración Financiera
 Dirección de Crédito Público
 Dirección General de Informática y Comunicaciones
 Subsecretaría de Estado de Tributación
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Unidad Operativa de Licitaciones
PETROPAR - Unidad Operativa de Licitaciones Petróleos del Paraguay
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay - RCCP
Transparencia Paraguay
Unidad Central de Inversión Pública - UCIP
Unión Industrial del Paraguay- UIP
Universidad Nacional de Asunción - Centro Nacional de Computación – CNC

V. ANEXOS

ANEXO I: Información adicional sobre el sistema de contrataciones públicas.

1. PILAR I – Marco Legislativo y Regulatorio

(a) Aspectos legales

La Ley N° 2051/03 regula las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen:

- los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga; (denominados genéricamente en la Ley como “organismos”)
- los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las universidades nacionales; las empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado; los gobiernos departamentales; y las demás entidades de la Administración Pública Descentralizada; (denominados genéricamente en la Ley como “entidades”).
- las Municipalidades.

El ámbito institucional de aplicación de la Ley se extiende, por ende, a todo el sector público que comprende todos los organismos y entidades del Estado y a los gobiernos subnacionales. Existen excepciones en lo que respecta al ámbito material de aplicación de la Ley. En efecto, si bien por regla general la Ley es aplicable a todas las contrataciones de obras, de servicios, y las compras y arrendamientos que efectúe el sector público, dicha Ley contempla determinadas contrataciones excluidas que son las siguientes:

- Los servicios personales regulados por la Ley de la Función Pública;
- Las concesiones de obras y servicios públicos, las cuales se encuentran regidas por la Ley N° 1618/2000;
- Los permisos, licencias o autorizaciones para el uso y explotación de bienes del dominio público, como los otorgados para la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos.
- Las contrataciones que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte, como por ejemplo, las contrataciones celebradas por las entidades binacionales Itaipú y Yaciretá.

- Las contrataciones que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, tales como las celebradas en virtud de contratos de préstamo con el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la Ley de contrataciones públicas, en forma supletoria, cuando ello se estipule expresamente o cuando no se establezca un régimen especial.
- Los contratos o convenios celebrados entre los organismos, entidades y municipalidades o éstos entre sí. La Ley aclara que esta excepción no rige cuando el organismo, entidad o municipalidad obligada a entregar o arrendar bienes, prestar servicios o ejecutar las obras, lo haga a través de un tercero particular.
- Las contrataciones afectadas a las operaciones de crédito público, de regulación monetaria, financiera y cambiaria y, en general, a las operaciones financieras.
- Las contrataciones de transporte de correo internacional y las de transporte de correo interno.

La Ley dispone que la actividad de contratación pública se rija por los principios de economía y eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad, simplificación y modernización administrativa, y centralización normativa y descentralización normativa.

(b) Aspectos procedimentales

El procedimiento de Licitación Pública es obligatorio cuando los montos de contratación superen el equivalente a diez mil jornales mínimos⁴ (aproximadamente US\$ 76.728). La licitación pública debe hacerse a través de convocatoria pública en cuanto menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días y a través de la difusión en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.

Las licitaciones públicas se clasifican en nacionales e internacionales. La participación en licitaciones públicas nacionales (LPN) está limitada a personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país, pero no restringe la participación por motivos de origen de los bienes o del capital de la empresa⁵. Si bien la Ley no lo indica expresamente, esta limitación se aplica a la elegibilidad para licitar y no como requisito previo a la adjudicación del contrato.

Las licitaciones públicas internacionales (LPI) permiten la participación de oferentes no domiciliados en el país. La LPI solo puede llevarse a cabo en los siguientes casos: (i) cuando resulte obligatoria conforme a lo establecido en los tratados internacionales de los que el Paraguay sea parte; (ii) cuando así se hubiere estipulado en los contratos de préstamo suscritos con organismos multilaterales; (iii) cuando, previa investigación de

⁴ El jornal mínimo es de Gs. 40.660, la tasa de cambio adoptada es US 1 equivalente a Gs.5.350.

⁵ Pueden participar empresas con capital extranjero, siempre que estén establecidas en el país.

mercado realizada por la Unidad Operativa de Contratación, no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales respecto a bienes, servicios u obras en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio; y (iv) cuando, habiéndose realizado una licitación pública nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos establecidos.

En toda licitación, nacional o internacional, los pliegos deben especificar, entre otros aspectos, la moneda en que se cotizará y la moneda de pago. En caso de bienes y servicios que se provean desde el territorio nacional, la moneda de oferta y pago debe ser la nacional. En caso que los bienes y servicios sean provistos por proveedores o contratistas no domiciliados en Paraguay, puede aceptarse cotización y pago en moneda extranjera. Ni la Ley ni los reglamentos contemplan disposiciones sobre equiparación en el nivel tributario.

El procedimiento de licitación por Concurso de Ofertas (CO) debe seguirse para contrataciones cuyo monto se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos (aproximadamente US\$ 76.728). Se diferencia de la licitación pública en lo siguiente: (i) no es obligatoria la publicación en medios impresos, aunque rige la obligación de difusión en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas; (ii) pueden reducirse los plazos de la licitación pública hasta en un 50%, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de potenciales participantes o suponga el otorgamiento de ventajas indebidas a favor de algún oferente; (iii) se invita directamente a no menos de cinco participantes, aunque puede participar cualquier otro oferente.

El procedimiento de contratación directa puede utilizarse para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos (aproximadamente US\$ 15.345). Se lleva a cabo invitando por escrito y a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas a los potenciales oferentes para que presenten su oferta técnica y económica en sobre cerrado o virtual. Para llevar a cabo la adjudicación se debe contar con un mínimo de tres ofertas, salvo que por la naturaleza de los bienes o servicios o los fines que se persigan con la contratación, no sea posible contar con el número indicado de oferentes.

Las contrataciones con fondo fijo pueden ser utilizadas cuando los montos de contratación no excedan de 20 jornales mínimos (US\$ 153,45) y con respecto a rubros incluidos en el Reglamento. No puede utilizarse este procedimiento para pagar cuentas de compras anteriores, adquirir activos fijos o bienes para constituir inventarios.

La Ley también prevé determinados supuestos de excepción a la licitación que autorizan a las administraciones convocantes a contratar directamente, bajo determinados requisitos. Estos supuestos son los siguientes: (i) contratos que pueden celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patente, derechos de autor u otros derechos exclusivos; (ii) por desastres producidos por fenómenos naturales que peligren o alteren el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país; (iii) se realicen con fines de garantizar la seguridad de la Nación; (iv) existan razones justificadas para la adquisición

o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables; (v) se hayan realizado dos licitaciones que hayan sido declarado desiertas; entre otros.

La Ley dispone expresamente la prohibición de fraccionamiento o subdivisión del monto de los contratos o la ejecución de un proyecto con la intención de eludir los tipos de procedimientos establecidos en la Ley. De acuerdo al Decreto N° 21909 se considera fraccionado o subdividido un contrato cuando con la intención de eludir los tipos de procedimientos establecidos en la Ley: (i) los bienes, obras o servicios objetos del contrato se adquieran o ejecuten separadamente en parcelas, etapas, tramos o lotes de menor valor, habiendo sido susceptibles de entrega o ejecución programada por un monto mayor; o (ii) las prestaciones complementarias al suministro de bienes o ejecución de obras que representen en valor un porcentaje inferior al objeto principal del contrato, se efectúen en uno o más contratos separados del contrato principal.

La Ley no prevé un procedimiento especial para la contratación de firmas consultoras, pero determina que los consultores deben ser seleccionados bajo alguno de los siguientes modelos de selección: (i) calidad y costo; (ii) calidad; (iii) precio; (iv) presupuesto fijo; (v) en antecedentes del consultor. El reglamento regula los casos en los cuales pueden ser utilizados dichos modelos de selección y el procedimiento a aplicarse. Además, establece la obligación de realizar una precalificación para contrataciones superiores a 10.000 jornales, de las cual deben preseleccionarse no más de seis firmas ni menos de tres.

(c) Reglas de publicidad y plazos

La Ley dispone que las convocatorias a Licitación Pública se publiquen en cuanto menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. Por Decreto Reglamentario N° 21909/03, dicho órgano oficial es el portal del Sistema de Información de Contrataciones Públicas. De ese modo, los potenciales oferentes puede enterarse de los llamados a licitación sea a través de los avisos publicados en el diario de circulación nacional, o consultando al portal del SICP. La publicación de los avisos en los diarios es la misma según sea licitación pública nacional o internacional. No obstante, la difusión en el portal es de carácter permanente.

Las convocatorias a Licitación por Concurso de Ofertas y a Contratación Directa no necesitan ser publicadas en medios impresos, pero como ya se ha visto, también deben ser difundidas previamente en el portal del Sistema Informático de Contrataciones Públicas (SICP). Por lo tanto, cualquier potencial oferente o el público en general también pueden acceder a información sobre contrataciones realizadas a través de estos procedimientos.

El tiempo que transcurre entre la publicación de la convocatoria a Licitación Pública y la fecha límite de presentación y apertura de ofertas varía según se trate de una licitación de carácter nacional o de una de carácter internacional.

De acuerdo a la Ley, el plazo mínimo para la presentación y apertura de ofertas es el siguiente:

- (i) LPN: 20 días calendario contados a partir de la fecha de la última publicación de la convocatoria;
- (ii) LPI: 40 días calendario, también contados de la misma manera.

En el caso de las licitaciones por concurso de ofertas, la Ley permite que las convocantes abrevien dichos plazos hasta en un 50%, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de potenciales participantes o suponga el otorgamiento de ventajas indebidas a favor de algún oferente.

En cuanto a las contrataciones directas, la Dirección General de Contrataciones Públicas ha dictado la Resolución N° 121/04, que establece como plazo mínimo para la presentación de ofertas el término de cinco (5) días contados a partir de la comunicación cursada a los oferentes y de su difusión en el portal de contrataciones públicas.

Los plazos de preparación de ofertas en la legislación paraguaya son menores de las establecidas en las normas de adquisiciones de los Bancos para las mismas metodologías. Sin embargo, cabe destacar que los montos límites de aplicación de estas metodologías son diferentes, siendo que contrataciones con costos estimados que determinan una LPN en la Ley Paraguaya, equivalen en US\$ a contratos que caen dentro de comparación de cotizaciones en proyectos con financiamiento externo. En ese caso, los plazos de una LPN de acuerdo con la legislación nacional cumplen con los plazos mínimos establecidos para las metodologías aplicables en los bancos.

(d) Reglas sobre la participación

La Ley establece los casos de prohibiciones o limitaciones para presentar ofertas o para contratar con el Estado, entre las cuales pueden mencionarse los siguientes casos:

- (i) los funcionarios públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor;
- (ii) quienes se encuentren imposibilitados conforme a la Ley de la Función Pública;
- (iii) los oferentes o contratistas que por causas imputables a ellos mismos se les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario (rescisión que es aplicada en el marco de unas reglas de procedimiento establecidas en la propia Ley);
- (iv) las personas físicas o jurídicas que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Dirección General de Contrataciones Públicas (inhabilitación que es aplicada en el marco de las reglas de procedimiento determinadas en la Ley y en el Decreto reglamentario);
- (v) los proveedores o contratistas que se encuentren en la ejecución de sus contratos, por causas imputables a los mismos;
- (vi) personas físicas o jurídicas que se encuentren en convocatoria de acreedores, quiebra o liquidación;

- (vii) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora como deudores del fisco o la seguridad social; entre otros casos.

Con respecto a la participación de empresas públicas nacionales, debe señalarse que los contratos celebrados por administraciones convocantes con estas empresas son celebrados en forma directa y se formalizan mediante convenios interinstitucionales.

(e) *Documentos de licitación y especificaciones técnicas*

De acuerdo a la Ley, las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza contenidas en los documentos de licitación deben ajustarse a las siguientes reglas: (i) deben establecerse con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de ofertas; (ii) deben ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales para evitar favorecer a algún participante; (iii) la alusión respecto a tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos - cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclaturas, simbologías, signos distintos no universales o marcas – solo debe hacerse a modo de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados.

El decreto reglamentario dispone que la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) debe elaborar pliegos estándar de licitación, como mínimo: (i) Pliego Estándar para la adquisición de bienes; (ii) Pliego Estándar para la contratación de obras; (iii) Documentos Estándar para la contratación de servicios de consultoría.

El decreto reglamentario establece además las secciones que deben contener los pliegos para la adquisición de bienes, para la contratación de obra, entre las cuales se encuentran las Instrucciones a los Oferentes, Datos de Licitación, Condiciones Generales del Contrato y Condiciones Especiales del Contrato. Para los servicios de consultoría las secciones son Carta de Invitación, Información para los Consultores, Términos de Referencia y Formulario de Contrato.

A la fecha, se han desarrollado borradores de documentos estándar los cuales están a disposición pública en el portal oficial, estando pendiente la aprobación para que se constituyan en documentos obligatorios para el sector público. Estos documentos fueron desarrollados sobre la base de los documentos estándar de licitación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Los citados documentos se encuentran aún en etapa de consulta con los diferentes usuarios. Los documentos estándar elaborados son:

- Adquisición de Bienes Nacionales
- Adquisición de Bienes Internacionales
- Adquisición de Pasajes
- Contratación de Obras
- Contratación de Consultorías
- Contratación de Seguros
- Contrataciones en el Marco del Programa Nacional “Vaso de Leche”

Además, próximamente se pretende estandarizar la documentación a ser presentada por los oferentes participantes de los distintos procesos de contrataciones.

(f) *Presentación, recepción y apertura de ofertas*

La apertura de ofertas en un procedimiento de licitación pública debe realizarse en un acto formal y público, conforme lo dispone la Ley. El acto de apertura de ofertas debe coincidir con la fecha límite de presentación de propuestas, o realizarse inmediatamente después, según lo establece el Reglamento.

La Ley dispone que al acto de apertura de ofertas puedan asistir, además de los oferentes, cualquier persona física o jurídica que tenga interés en estar presente en dicho acto, incluso aquellas que no han adquirido el pliego de bases y condiciones, siempre y cuando registre su asistencia y se abstengan de intervenir en forma activa. No obstante, estos asistentes tienen la posibilidad de solicitar que se deje constancia en acta de formulaciones u observaciones que consideren pertinentes.

El Reglamento contempla determinadas reglas sobre formato y firma de la oferta, marcado, cantidad de copias, forma de presentación, período de validez, etc., requisitos que deben ser cumplidos por los oferentes para la presentación de las ofertas.

El Reglamento también detalla el desarrollo del acto de apertura. Al momento de la apertura de las ofertas, se leerán en voz alta y se registrarán en el acta, el nombre del Oferente y el precio de la oferta, y cualquier otro detalle que la entidad convocante estime apropiado anunciar. En este acto, debe realizarse una verificación preliminar y meramente cuantitativa de la documentación presentada por los Oferentes, sin entrar al análisis detallado de su contenido, el cual se efectuará durante el proceso de evaluación de las ofertas. Si en la verificación cuantitativa de los documentos presentados, se verificare la falta de presentación de algún documento formal no sustancial o sustancial, se dejará constancia en el acta. Dichas omisiones serán analizadas en oportunidad del proceso de evaluación a los efectos de las decisiones que fuesen pertinentes. Durante el acto de apertura solo pueden rechazarse las ofertas, solicitudes de retiro o modificaciones de oferta presentadas después de la hora y fecha límite de presentación de ofertas, las cuales deben ser devueltas al oferente sin abrir.

La Ley prevé en su Artículo 54, último párrafo indica “*Se solicitará a los representantes de los Oferentes que firmen el acta y los demás documentos que éstos solicitaren.*” En la práctica, esto se traduce en la firma de cada oferente de las ofertas de sus competidores, lo que conlleva un cierto tipo de revisión (vista) de las ofertas competidoras.

La convocante tiene la obligación de labrar acta del acto de apertura de ofertas y distribuir copias de las actas a todos los oferentes. Los oferentes pueden firmar el acta y los demás documentos que solicitaren. Además, de acuerdo a la Ley, las Unidades Operativas de Contratación tienen la obligación de conservar en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos del procedimiento de contratación. Entre esta información, se incluye aquella relativa al proceso de presentación y apertura de ofertas.

(g) Estructura y secuencia del sistema de protestas

Las protestas deben ser interpuestas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, organismo dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Dicho órgano también tiene funciones normativas y técnicas, y no tiene personalidad jurídica ni autarquía. No obstante, es un órgano distinto de aquél que realiza directamente el procedimiento de contratación, salvo en el caso de las contrataciones efectuadas por el propio Ministerio de Hacienda.

Las protestas deben ser presentadas por escrito, aunque la Ley abre la posibilidad de presentar protestas a través de los medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Dirección General de Contrataciones Públicas. Esta posibilidad todavía no está implementada en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), pues se considera necesario contar con una legislación que autorice el uso de firma electrónica.

Hasta tanto se resuelva la protesta la Dirección General de Contrataciones Públicas puede disponer la suspensión del procedimiento de contratación cuando: (i) existan indicios serios de actos contrarios a las disposiciones aplicables, o bien, cuando de continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la Convocante; y (ii) con la suspensión no se cause un perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. Cuando sea el promotor de la protesta quien solicite la suspensión, éste debe garantizar los daños y perjuicios, mediante una caución por el monto que fije la Dirección General de Contrataciones Públicas.

La Dirección General de Contrataciones Públicas debe dictar su resolución dentro del plazo de diez días hábiles. Si no lo hace, se reputará denegada la misma. Si se hace lugar a la protesta, la resolución tiene como consecuencia: (i) la nulidad del acto o de los actos irregulares, estableciendo cuando proceda, las directrices necesarias para que se reestablezca la legalidad; (ii) la nulidad total del procedimiento.

Contra la resolución que dicte la Dirección General de Contrataciones Públicas, los interesados pueden acceder a la instancia judicial, planteando una demanda contencioso - administrativa ante el Tribunal de Cuentas. El plazo previsto en la ley de la materia es de cinco días hábiles, pero cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia ha declarado la inconstitucionalidad de dicho plazo en algunos casos, admitiendo que los interesados tengan un plazo de hasta dieciocho días hábiles, similares a los que tiene la Administración para contestar la demanda.

La totalidad de los casos de protestas presentadas dentro de la muestra de contratos analizados por la firma consultora han sido resueltos dentro de los plazos establecidos por la Ley.

(h) Procedimientos para la calificación.

El Decreto Reglamentario de la Ley regula la precalificación como una etapa previa, parte de la licitación pública o de la licitación por concurso de ofertas, cuando la convocante la considere favorable para la selección del proveedor o contratista, a fin de seleccionar previamente a los eventuales participantes. La precalificación, de acuerdo a dicho reglamento, es obligatoria en los procedimientos de licitación pública para la realización de obras de gran magnitud o de complejidad considerable, o en cualquier otra circunstancia en que el alto costo de la preparación de las ofertas detalladas pudiera desalentar la competencia, como por ejemplo, cuando se trata de obras con diseño incluido, de equipos diseñados sobre pedido, plantas industriales, servicios especializados y contratos del tipo llave en mano, de diseño y construcción o de administración.

Según el Decreto reglamentario, la precalificación debe basarse únicamente en la capacidad mínima de los posibles oferentes para ejecutar satisfactoriamente el contrato de que se trate, teniendo en cuenta: (i) la experiencia y cumplimiento con respecto a contratos similares; (ii) la capacidad en materia de personal, equipo e instalaciones de construcción o fabricación; y (iii) la situación financiera.

El procedimiento de precalificación debe iniciarse mediante la publicación de una convocatoria en los mismos medios en los cuales se realizará el llamado a Licitación en cuestión, por tres días consecutivos. Hasta la fecha, la Dirección General de Contrataciones Públicas aún no ha determinado las reglas para la fijación de los plazos mínimos de presentación de solicitudes de precalificación.

El reglamento dispone además que una vez vencido el plazo para la recepción de solicitudes de precalificación, la convocante procederá a examinarlas y evaluarlas conforme con las reglas establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones (documentos de precalificación). El resultado de la precalificación debe ser comunicado a todos los participantes por escrito y a la Dirección General de Contrataciones Públicas con anterioridad a la invitación a los oferentes precalificados.

(i) Procedimientos para la contratación de servicios de consultoría

El procedimiento a utilizarse en cada modelo está reglamentado en el Decreto Reglamentario N° 21909. El reglamento establece claramente el modo en que debe considerarse la calidad técnica de acuerdo al modelo de selección utilizado, y en base a una escala de puntajes. Por ejemplo, en el modelo de selección de calidad y costo la ponderación de la calidad es del 70% a 80% y la del precio de un 30% a un 20%. Asimismo, en este método, el reglamento establece la forma en que se combinan los factores. Cabe puntualizar que, de acuerdo al Reglamento, los convocantes deben utilizar preferentemente el método de selección de calidad y costo. Los otros métodos pueden utilizarse cuando se presenten las circunstancias especificadas en el reglamento.

Cuando el monto de la contratación supere los 10.000 jornales (US\$76.728), el Decreto reglamentario N° 5174/05 dispone que es obligatoria la precalificación o preselección de firmas consultoras, la cual debe basarse únicamente en la capacidad de los posibles oferentes para ejecutar satisfactoriamente el contrato de que se trate, teniendo en cuenta:

- (i) la experiencia de la firma y cumplimiento anteriores con respecto a contratos similares, y
 - (ii) la capacidad del personal de la firma.
- (j) *Condiciones generales del contrato*

La Ley exige a las entidades convocantes, entre otros aspectos: (i) que se indique la moneda de pago, que debe ser la nacional cuando los bienes y servicios se provean desde el territorio nacional; puede aceptarse el pago en moneda extranjera cuando los bienes y servicios son proveídos por proveedores no domiciliados en Paraguay; (ii) plazo y condiciones de entrega; (iii) condiciones de precio y pago; (iv) métodos y variables a ser utilizados para el cálculo de los reajustes o adicionales admisibles; (v) penalidades convencionales por atraso en la entrega de los bienes, en la prestación de servicios o en la ejecución de obras.

La Ley enumera requisitos mínimos que deben contener los contratos entre los cuales están: (i) identificación del crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado del contrato; (ii) precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, servicios u obras, señalando si es fijo o sujeto a ajustes, y en este último caso, la fórmula o condición bajo la que se calcularán; (iii) plazo, lugar y condiciones; (iv) programa de ejecución de trabajos; (v) penas convencionales; (vi) mecanismos de solución de controversias.

En contratos de consultoría debe estipularse, salvo impedimento, que los derechos de autor u otros derechos exclusivos que se llegaren a generar se constituirán a favor de la Contratante.

La Ley estipula que los proveedores solo pueden concertar con terceros la ejecución parcial del contrato, cuando estos tengan capacidad de contratar y no estén comprendidos en las prohibiciones o limitaciones para contratar con el Estado. Solo pueden subcontratar cuando el contrato así lo permita o la Contratante lo autorice. En estos casos, el subcontratista solo ostentará derechos frente al proveedor. Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no pueden cederse en forma parcial ni total a favor de cualquier otra persona, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento de la Contratante. Frente a la Contratante responderá siempre el contratista principal de todas las obligaciones que le correspondan por razón del contrato.

También existen disposiciones en la Ley sobre derechos de las contratantes, derechos de los proveedores o contratistas, terminación de los contratos, causales de rescisión por causas imputables al contratista, causales de terminación por causas imputables a la Contratante, reajustes de precios, modificación de los contratos, disposiciones sobre solución de controversias a través del arbitraje o avenimiento, etc.

En los borradores de documentos estándar de licitación de obras y bienes se ha incluido una sección sobre condiciones generales del contrato. Dicha sección también se ha incorporado a los borradores de documentos estándar para la contratación de servicios de consultoría. Las secciones incluidas fueron adaptadas de los documentos estándar de contratación emitidos por los bancos multilaterales de crédito. Estos borradores se encuentran en proceso de discusión y aprobación, aunque no obstante, ya se encuentran disponibles en el portal del SICP a modo de referencia.

2. PILAR II – Marco Institucional y Capacidad de gestión

(a) La planificación de adquisiciones y el presupuesto

Tabla II.1. Entidades públicas no incorporadas en el SIAF

23	ENTES AUTONOMOS Y AUTARQUICOS
	ENTIDAD
	CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA
	INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL
	INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA
	COMISION NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
24	ENTIDADES PUBLICAS Y DE SEGURIDAD
	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE LA ANDE
	CAJA BANCARIOS
	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL
25	EMPRESAS PUBLICAS
	ADMINISTRACION NACIONAL DE ELECTRICIDAD
	ADMINISTRACION NACIONAL DE NAVEGACION Y PUERTOS
	PETROLEOS PARAGUAYOS
	INDUSTRIA NACIONAL DEL CEMENTO
26	EMPRESAS MIXTAS
	COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES S.A.
	EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A.
	CANAS PARAGUAYAS S.A.
	FERROCARRILES DEL PARAGUAY S.A.
27	ENTIDADES FINANCIERAS OFICIALES
	BANCO NACIONAL DE AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VIVIENDA
	CREDITO AGRICOLA DE HABILITACION
	FONDO GANADERO
	CAJA DEFENSA
	FONDO DE DESARROLLO CAMPESINO
	AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO

(b) Responsabilidades y roles de la entidad normativa

De acuerdo con la Ley, la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), tiene las siguientes atribuciones:

- a) dictar, de conformidad con esta Ley y su reglamento, las normas de carácter general respecto al planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los contratos regulados en dichos ordenamientos;
- b) diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades; y elaborar y difundir manuales de procedimientos, pliegos concursales y modelos de contratos, que permitan estandarizar los procedimientos internos;
- c) crear y mantener actualizado un Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP);
- d) asesorar, capacitar y dar orientación a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) a que se refiere el Artículo 6°, así como recibir y procesar la información que dichos entes le remitan;
- e) realizar revisiones técnico-normativas en las materias a que se refieren los incisos a) y b) de este Artículo, así como requerir, en el ámbito de su competencia, a la Auditoría General que corresponda, la realización de las investigaciones que, fundada y motivadamente, se estimen pertinentes, para verificar el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta Ley;
- f) sancionar a los proveedores y contratistas por incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, en los términos prescriptos en el Título Séptimo;
- g) crear y mantener un registro de proveedores y contratistas inhabilitados, a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP);
- h) a petición de parte, realizar los procedimientos de avenimiento a que se refiere el Título Octavo, Capítulo Segundo, de la Ley;
- i) fomentar y apoyar el desarrollo de programas de capacitación y especialización académica sobre la contratación pública, en conjunción con la Secretaría de la Función Pública, realizados por universidades y otras instituciones de la sociedad civil, a los que tengan acceso los funcionarios y empleados públicos; y,
- j) las demás que, en el marco de esta Ley, le atribuya el Poder Ejecutivo, a través de los decretos respectivos.

(c) Organización, estructura, financiamiento y nivel jerárquico de la entidad regulatoria

El Artículo 5°. del Decreto reglamentario 21909/03 y su modificatoria 5.174/05 establece que la DGCP se estructurará con las siguientes áreas:

1. Dirección General;
2. Coordinación de Normas y Control;
3. Coordinación de Capacitación;
4. Coordinación de Información y Sistemas;
5. Asesoría Jurídica;
6. Departamento de Unidad de Administración Financiera.

Cada Coordinación está a cargo de un Coordinador, dependiendo todos del Director General. Todas las posiciones gerenciales deben cubrirse a través de concursos públicos de oposición. Se establecen, además los requisitos mínimos profesionales para cada postulante a los cargos, que incluyen: título universitario, amplios conocimientos en contrataciones públicas, experiencia en el gerenciamiento de recursos humanos, y demás requisitos exigidos para acceder a un cargo de dirección superior en la Administración Pública. Los Artículos 6º., 7º., y 8º. establecen las responsabilidades principales de las Coordinaciones de Normas y Control, Capacitación, y de Información y Sistemas.

(d) *Estrategia de capacitación en contrataciones*

Existen programas de capacitación permanente y sustantivos que se centran en todo el proceso de contrataciones estipulado en la Ley y en el uso del portal. El programa tiene 8 módulos que son los detallados a continuación:

Tabla II.2. Módulos de capacitación

CAPACITACION	MODULO
Marco Legal	I
UOC – UCNT	II
PAC	III
LLAMADOS (CD-CO-LP-CDE)	IV
PLIEGOS Y CONTRATOS	V
EVALUACION Y ADJUDICACION	VI
MECANISMO DE IMPUGNACION Y DIFERENDOS	VII
SICP	VIII

Fuente : DGCP

La DGCP mantiene estadísticas sobre las capacitaciones realizadas, de donde se desprende:

Tabla II.3. Numero de Personas Capacitadas

Total capacitados	2003/2004	2005	Total
UOC	6.816	2.993	9.809
Proveedores	154	38	192
Proyectos		33	33
Totales	6.970	3.064	10.034

Fuente : DGCP

Tabla II.4. Total de cursos ofrecidos

Total Cursos realizados -2003/2004	187
Total Cursos realizados -2005	89
Total	276

Fuente : DGCP

Tabla II.5. Capacitación mercerizada

Institución Educativa	Eventos Realizados	Total Personas Capacitadas
AGFCCA-UCA	10 de 10 seminarios	419
AGFCCA-UCA	5 de 5 cursos	223
EDAN – UCSA – ISAF	10 de 10 seminarios	167
EDAN – UCSA – ISAF	7 de 7 cursos	162
CEMAF	10 de 10 seminarios	131
CEMAF	4 de 8 cursos	148
TOTAL		1.250

Fuente : DGCP

3. PILAR III. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado

(a) *El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios del gobierno se condice para su responsabilidad con las compras*

La Ley 2051 estableció que las unidades de compra se transformen en las UOCs y exige que los profesionales de estas unidades tengan conocimientos de contabilidad, procesos, sistemas, etc. Sin embargo, en la práctica, los puestos de las nuevas UOCs fueron cubiertos mayoritariamente por el personal existente al momento de entrada en vigencia de la Ley, con lo que no hubo un proceso abierto, selectivo y competitivo de candidatos calificados. Por ende, el nivel actual del promedio de los recursos humanos de las UOCs no posee las calificaciones necesarias para su adecuado desempeño. Como medida paliativa, la DGCP ha:

- (iii) establecido un programa ambicioso de capacitación, habiendo ya capacitado en los aspectos básicos de contrataciones al personal de todas las UOCs y UEPs (con la posible excepción del personal recientemente incorporado); y
- (iv) establecido una línea de apoyo técnico permanente (línea de consulta) por vía telefónica o electrónica donde se responden las cuestiones que se pudieran plantear.

(b) *Los programas de capacitación satisfacen la demanda existente*

El diseño de los programas, se basó en la percepción de demanda de la DGCP, fundamentalmente cubriendo aspectos instructivos de la nueva Ley y operativos en el manejo del SICP. Luego se fueron incorporando correcciones y ampliando cursos o seminarios, en algunos casos como resultados de las evaluaciones de cursos. Además de los módulos originales descriptos en la sección anterior, en el corriente año se agregaron:

- 1- Elaboración del PAC 2006 – Sistema por Internet y Stand Alone
- 2- Mesa de Entrada Digital
- 3- Cargado de los Llamados y Adjudicación vía Internet y Stand Alone

- 4- Capacitación Cabinas de Contrataciones a Municipios
- 5-Campaña de Capacitación sobre el Portal de Contrataciones Públicas para Municipios y Gobernaciones
- 6- Campaña Capacitación para Proveedores del Estado.
- 7- Catálogo de Bienes y/o Servicios.
- 8- Pago Directo a Proveedores

Los cursos de capacitación se ofrecen en forma periódica, generalmente en forma semanal para todo público y hay apertura de todos los módulos básicos. Además se hacen cursos fuera de la institución y en el interior del país. El tiempo de espera para acceder a estos cursos es sumamente razonable, en general de un ciclo de capacitación. Debe notarse que estos cursos son de duración breve (uno o dos días) y se dictan al menos dos veces por semana.

(c) Mantenimiento de registros y documentación relativa a contrataciones

En principio, la Ley N° 2051 establece las normas relativas al manejo de archivos, indicando lo siguiente:

- Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) conservarán en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos en materia de adquisiciones, cuando menos por el plazo de prescripción, contados a partir de la fecha de su recepción.
- Cada Unidad llevará un registro de contrataciones públicas, a través de archivos físicos y electrónicos que garanticen la conservación del expediente del contrato debidamente codificado, por el período mínimo establecido en el párrafo anterior, debiendo remitir al Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).
- Cada Unidad Operativa de Contratación (UOC) conservará en forma ordenada y sistemática un registro de toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos, en especial:
 1. El Pliego de Bases y Condiciones;
 2. La convocatoria, las actas de apertura de los sobres, los dictámenes y resoluciones de adjudicación;
 3. Los contratos, las garantías y sus anexos, los convenios modificatorios, las actas de recepción y las resoluciones dictadas por la Contratante durante la ejecución de los contratos.
- Cada Unidad Operativa de Contratación (UOC), deberá contar con un registro de las contrataciones efectuadas, que deberá mantenerse actualizado mensualmente por el funcionario responsable, con indicación de la situación en que se encuentran los procedimientos de contratación.
- La información que sirve de sustento a las anotaciones consignadas en el registro indicado precedentemente, deberá ser archivada y conservada en orden cronológico y correlativo hasta la conclusión del contrato. Culminado éste, la Contratante podrá utilizar cualquier otro medio de conservación de información por el plazo de prescripción que la legislación determine.

El decreto 21909/03 establece la obligatoriedad de las UOCs de informar anualmente a la UCNT en forma resumida de los procesos realizados, en los términos que la DGCP establezca. La gestión de archivos es competencia interna de cada institución y la DGCP no puede reglamentar sus procedimientos en esta área; sólo puede exigir el cumplimiento en término de informar anualmente y –en casos especiales-, requerir información puntal sobre un proceso en observación.

(d) Delegación de autoridad

En la Ley de administración financiera 1535/99 y su decreto reglamentario 8127/00, no se hace referencia a ninguna delegación por montos. Los artículos relacionados a delegación de firmas para contrataciones establecen:

- (i) Art. 37: sobre el proceso de pago, indica que será autorizado por la autoridad máxima o autoridad supletoria;
- (ii) el Art. 43 para contratos de prestamos con autorización del presidente y;
- (iii) el Art. 72 que establece que el Poder ejecutivo establecerá el modelo de organización y funciones de las unidades de administración y finanzas. en la Ley.

En el decreto reglamentario 8127/00 los artículos 101 y 102 indican las competencias y responsabilidades de las unidades de administración y finanzas pero no establecen montos de firma de contratos. La Ley de contrataciones publicas, en su decreto reglamentario 21909/03, establece en su Art. 10º las atribuciones de las UOC, donde tanto los pliegos de bases y condiciones, los informes de evaluación de las Comisiones, especificaciones técnicas y otros documentos, se deberán elevar a la autoridad administrativa superior de la convocante, si correspondiere.

(d) Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.

Tabla III.1. PBI por sector y principales cámaras empresariales

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE COMPRADOR		
COMPOSICION POR SECTORES ECONOMICOS		
Porcentaje sobre el Total		
	2005	CAMARA
Agricultura	17,2%	CADELPA, Camara algodonera del Paraguay - CAPECO, Camara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas Complejo Soja
Ganadería	6,5%	ARP, Asociacion Rural del Paraguay
Explotación Forestal	1,9%	
Pesca	0,1%	
Minería	0,1%	
Industria	14,5%	UIP, Union Industrial Paraguaya
Construcción	4,0%	CAVIALPA, Camara de Constructores Viales y CAPACO Camara Paraguaya de la Construccion
Total Producción Bienes	44,2%	Existe una Union de Gremios de la Produccion, una Federacion de la Produccion la Industria y el Comercio y una Asociacion de Empresarios Cristianos
Electricidad y agua	1,7%	
Transportes	3,9%	HAY VARIAS, DEPENDIENDO EL TIPO DE SERVICIO
Comunicaciones	3,4%	Camara de Operadores Moviles
Comercio	18,7%	
Finanzas	2,1%	ABP, Asociacion de Bancos del Paraguay
Vivienda	1,9%	
Servicios a las empresas	2,5%	
Hoteles y restaurantes	1,2%	
Servicios a los hogares	5,7%	
Gobierno General	6,9%	
Total Producción de Servicios	48,0%	
VALOR AGREGADO BRUTO	92,2%	
Impuestos a los productos	7,8%	
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PREC	100,0%	
(*):	Cifras Provisionales	

Fuente: BCP, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno

4. PILAR IV. Integridad del Sistema de Adquisiciones Públicas

(a). *El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas*

Para los funcionarios públicos, también existen prohibiciones en la Ley de la Función Pública que tienen por objeto prevenir los conflictos de intereses. Las restricciones previstas en la Ley de la Función Pública no son aplicables a los que se encuentran desempeñando funciones bajo contratos temporales, y a las altas autoridades excluidas de su ámbito de aplicación (Ej. Ministros del Poder Ejecutivo)

No existen restricciones en la legislación que sean aplicables a los ex funcionarios durante un período razonable luego de haber dejado el cargo.

La legislación penal tipifica y sanciona diversos hechos de corrupción que tienen relación con las contrataciones públicas. Entre las leyes más importantes cabe mencionar:

- El Código Penal, que tipifica como hecho punible el cohecho, el soborno, la lesión de confianza.
- La Ley N° 2523/04 que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias.
- La Ley N° 2880/06 que reprime hechos punibles contra el patrimonio del Estado.

(b) Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas

Desde principios del mes de agosto de 2005, y hasta el 26 de julio de 2006 (fecha de lanzamiento de las actuales herramientas), se recibieron un total de 102 denuncias, que involucran montos de Gs. 46.689.800.624 (equivalentes a US\$8.727.065). De estas denuncias, continúan las investigaciones administrativas en la UCNT en 3 procesos y se han finiquitado 99 procesos. Se han anulado un total de 26 procedimientos de contratación, se han suspendido 14 actos de apertura de ofertas, se ha ordenado la modificación de 8 documentos de licitación (especificaciones técnicas), se han rectificado 4 publicaciones en el portal, y se han remitido 14 denuncias a otros órganos competentes, entre otras medidas.

A partir de la implementación de las nuevas herramientas del sistema (26 de julio de 2006) se han recibido 31 denuncias por irregularidades que totalizan un monto de Gs. 5.870.858.523 (equivalentes a US\$1.097.356). Se han anulado 4 procedimientos de contratación, se han suspendido 6 aperturas de ofertas, se ha ordenado la modificación de 2 documentos de licitación (especificaciones técnicas), entre otras medidas.

ANEXO II: Análisis del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.

Paraguay está implementando una estrategia de gobierno electrónico que incluye una serie de actividades para la instalación y desarrollo de un sistema de compras electrónico (E-GP). Una primera etapa de esa estrategia dió como resultado la operacionalización y puesta en funcionamiento del portal electrónico de compras del SICP, www.contratacionesparaguay.gov.py.

Con el propósito de brindar mayor transparencia, publicidad y seguridad en las compras públicas, además del portal, el Gobierno ha elaborado y está implementando una serie de proyectos tendientes a aumentar la utilización del comercio electrónico. Estos proyectos incluyen:

- (i) el desarrollo de un catálogo de bienes y servicios: se ha trabajado sobre la base del catálogo de las Naciones Unidas (UNSPSC) con algunas adaptaciones y se ha llegado al nivel cuatro de especificación, comenzando a desarrollar el nivel cinco. Esto permite unificar y estandarizar las especificaciones técnicas de los bienes y servicios que adquiere el estado;
- (ii) la firma electrónica, existe un proyecto de ley sujeto a la aprobación del congreso que aportaría el marco normativo necesario y los aspectos operativos ya están siendo definidos;
- (iii) el pago directo a proveedores, que se está implementando de manera piloto en dos instituciones.

El país enfrenta serios desafíos en materia de conectividad: las estadísticas demuestran que en el año 2004, tan sólo 24.000 personas contaban con acceso a Internet. Según la Cámara de Operadores de este servicio (Capadi), apenas el 1,6 por ciento de la población paraguaya, calculada en 5.860.000 habitantes, tiene acceso a Internet, mientras la telefonía rural solo llega al 2 por ciento de la demanda potencial, de acuerdo a datos (2004) de Estadística y Censos (DGEEC).

Según últimas informaciones difundidas por el Centro Nacional de Computación, dependiente de la Universidad Nacional de Asunción, en el año 2006, Paraguay cuenta con tan solo 250.000 usuarios de Internet. De esta cantidad, 55.000 personas tienen mail o ingresan esporádicamente a la red de redes mediante el sistema de tarjetas prepagas. De esta forma, Paraguay se encuentra entre los países de menor penetración de Internet en el mundo con sólo el 1,36% de la población.

Con la intención de facilitar el acceso al portal del SICP de forma remota en las áreas con menor conectividad, la DGCP ha desarrollado un proyecto para instalar “Cabinas de Contratación” que consiste en proveer de un computador, mobiliario, conexión a Internet, software y capacitación pertinente a las 227 Municipalidades y las 17 gobernaciones del país; sin embargo, si bien esta medida es positiva y contribuye a paliar las deficiencias en materia de conectividad, debe complementarse con un plan estratégico de largo plazo para permitir el acceso masivo y continuo a la información relacionada a contrataciones públicas.

(b) Auto evaluación de eGP

El trabajo de base para la elaboración de este informe incluyó una consultoría dirigida a evaluar el sistema de compras electrónicas del Paraguay. Los resultados y hallazgos más relevantes de este análisis se detallan a continuación. Para realizar la evaluación se utilizó el cuestionario de auto evaluación desarrollado en conjunto por los Bancos Multilaterales de Desarrollo, considerando una escala de puntuación de uno (1) a tres (4), los resultados generales de dicha evaluación son:

Componente	Nivel de Preparación
Liderazgo en el gobierno	2,59
Administración de Recursos Humanos	2,39
Planificación y gestión	2,44
Políticas	2,45
Legislación y regulación	3,07
Infraestructura y servicios de Internet	2,34
Estándares	2,88
Integración del sector privado	2,34
Sistemas (iniciativas eGP Actuales)	2,89
Promedio Global	2,60

En análisis de detalle, surgen las siguientes observaciones de cada factor considerado:

(i) Liderazgo:

El Gobierno de Paraguay a través de la Unidad Central Normativa y Técnica – *UCNT* - está impulsando un proceso de implementación de un Sistema de Contratación Electrónico eGP, en el marco de una iniciativa muy importante de modernizar la contratación pública y entregarle una plataforma que mejore la transparencia y eficiencia de los procesos. Para lograr este objetivo, la UCNT desarrolló un marco normativo, institucional y un sistema de información de las contrataciones públicas – SICP- el cual se encuentra operando. Actualmente la Unidad Central Normativa y Técnica UCNT se encuentra liderando este proceso modernizador con un fuerte impulso durante los últimos dos años, dicho liderazgo es más de carácter personal del actual Director que institucional, lo que plantea dudas sobre la institucionalización de las acciones y la sostenibilidad de las mismas en caso de un eventual reemplazo de la dirección actual. Se visualiza como un problema a enfrentar que la UCNT no tenga todo el apoyo político necesario para impulsar los cambios futuros, en particular al momento que se entre en una segunda etapa de desarrollo más transaccional y con fuerte impacto en sectores sensibles de la sociedad. Es necesario que la UCNT desarrolle un plan estratégico a mediano plazo y lo difunda a los participantes involucrados en el sistema;

(ii) Recursos Humanos:

La UCNT ha conformado una estructura que se muestra adecuada para la etapa inicial de desarrollo de un sistema de contrataciones electrónicas, pero dicha organización resulta insuficiente para los proyectos que se están diseñando, algunos de los cuales se inician antes de fin de año. Todas estas nuevas iniciativas requieren de una organización informática más robusta, estructurada, con roles y responsabilidades claro y definidos. Lo anterior plantea adicionalmente se realicen esfuerzos importantes en metodologías de diseño, control y gestión de proyectos. Por otra parte la capacitación pasa a ser un elemento esencial para lograr equipos de trabajo con las competencias necesarias en el ámbito interno. En el caso del portal de contrataciones la UCNT debe desarrollar herramientas y un método de capacitación de uso del portal más estructurada que la actual. Hoy en día, el portal no es demasiado complejo en su uso por lo que la modalidad actual de capacitación es adecuada, pero a futuro deberá desarrollar esquemas de capacitación tanto presencial como a distancia que permitan tener una mayor cobertura. Dentro de este ámbito, la iniciativa de desarrollar centros de acceso en los gobiernos regionales es muy poderosa, la cual debería profundizarse incorporando un proceso de adopción del sistema por parte de nuevo usuarios en dichos centros.

(iii) Planificación y Gestión:

La auto-evaluación evidenció debilidades en la planificación estratégica y también en la planificación operacional de eGP. El Gobierno en la actualidad no cuenta con un plan estratégico, al menos documentado del *roadmap* para eGP que incluya objetivos, alcances, resultados y un plan de proyecto claro en el cual se incluyan todos los elementos asociados a un mapa de evolución del portal, mayores antecedentes de esto se presentan en el capítulo de análisis institucional. El portal actual corresponde a una primera etapa de evolución y desde ese punto de vista Paraguay ha avanzado dando los pasos correctos, pero en la medida que se profundice el ciclo de compras digital y aumente la masa de usuarios, la necesidad de un plan claro se va a hacer impostergable.

El Gobierno no cuenta con una política clara de planificación tecnológica tanto a nivel de gobierno central como de Ministerio de Hacienda, esto se muestra en la actualidad respecto de las visiones disímiles entre la UCNT y la Dirección de Informática del Ministerio de Hacienda respecto del futuro de los sistemas del sector. Mientras en la UCNT estiman que ellos deben continuar con el desarrollo y la operación de la plataforma tecnológica, en la Dirección de Informática estiman que la renovación del sistema de gestión financiera del estado – SIAF y el portal de contrataciones deberían residir en una única base de datos. Este planteamiento si bien a primera vista presenta aspectos positivos de unificación y estandarización genera el problema de poner la evolución del portal de contrataciones a la velocidad con que se pueda desarrollar el SIAF, el cual se encuentra en etapas muy tempranas de desarrollo.

(iv) Políticas:

Paraguay se ha trazado objetivos de transparencia y eficiencia en las adquisiciones y, en menor medida de estímulo a la competencia y desarrollo de las pequeñas y medianas

empresas. Su foco ha estado fuertemente centrado en la transparencia por lo que muchas de sus acciones van a desarrollar los mecanismos de control en los procesos de adquisiciones, dicha priorización ha ido en desmedro de la eficiencia del ciclo, en la medida que el proceso sea cada vez más *on-line* se van a tener que evaluar aquellos elementos de control que afectan mayores niveles de eficiencia. Si el foco fundamental se va a mantener de esta forma esto debiera difundirse con más fuerza y asumir los costos asociados a pérdidas de potenciales ganancias de eficiencia.

La política actual ha dado muy buenos resultados en el ámbito de lograr procesos más transparentes y con una vigilancia fuerte de los mismos. La obligatoriedad de obtener código de autorización para cada adquisición ha redundado en que las compras del Estado están respaldadas por fondos en el presupuesto nacional.

Los objetivos de desarrollo regional aún son débiles, pero se complementan con las iniciativas de puesta en marcha de centros de acceso en gobiernos regionales y municipales. Estas acciones debieran vincularse con más fuerza a otras acciones de modernización e mejoramiento de los niveles de acceso de la ciudadanía.

(v) Legislación y regulación:

La Ley de Contrataciones Públicas N° 2.051 del 21 de enero del 2003 en su título quinto regula el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) en sus diferentes aspectos:

Artículo 64.- DE LA DIFUSIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA

La Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente.

Queda establecido que el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) es la meta del Sistema de Contrataciones Públicas y su uso será incrementado paulatinamente reemplazando los sistemas manuales. Sin embargo, durante el período de transición se utilizará en forma simultánea y a elección de los proveedores y contratistas el sistema más conveniente para sus intereses.

Artículo 65.- DE LA CONSULTA Y COMPRA DE LAS BASES

Las personas físicas y jurídicas interesadas en participar en los procesos de contratación que convoquen las Unidades Operativas de Contratación (UOC), podrán consultar y adquirir los pliegos de bases por los medios de difusión electrónica que establezca la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT).

Artículo 66.- DEL ENVÍO DE OFERTAS POR VÍA ELECTRÓNICA

Los sobres que contengan las ofertas que presenten los proponentes podrán entregarse, a elección de los mismos, por los medios remotos de comunicación electrónica, conforme a las disposiciones administrativas que establezca la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT).

En este caso, el sobre será generado mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información, de tal forma que sea inviolable, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca la referida Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT).

Las ofertas enviadas a través del referido Sistema, emplearán invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizada por la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), las cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio y vinculatorio.

Artículo 67.- DE LA CERTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

La Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) creará, operará y mantendrá en funcionamiento el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los oferentes y será responsable de ejercer el control de estos medios, salvaguardando la confidencialidad de la información que se remita por esta vía. El reglamento de esta Ley describirá la técnica y los procedimientos administrativos a ser utilizados.

Artículo 68.- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Para los efectos de la aplicación de este Título, en el reglamento se establecerán los lineamientos técnicos y administrativos para el uso de los medios remotos de comunicación electrónica.

En el marco normativo se hace referencia de forma indirecta a Firma electrónica, por lo que este cuerpo legal resulta, al menos en su artículo N° 67, relacionado con el proyecto de Ley que según antecedentes entregados por la UCNT, se encuentra actualmente en proceso de discusión en el legislativo.

(vi) Infraestructura y servicios de Internet:

La situación de conectividad en Paraguay es muy deficiente, aproximadamente el 2% de la población tiene acceso a la Internet y con bajas velocidades, lo anterior producto de dos elementos, falta de infraestructura y costo muy elevados, en la tabla siguiente se muestran algunas cifras entregadas por la empresa estatal de telecomunicaciones COPACO y el Consejo de Modernización, la cual permite tener un panorama de la situación de conectividad actual.

Componente	Cantidad
Cantidad de conexiones	30.000
Estimación de usuarios	100.000 – 120.000
Líneas Básicas de telefonía	380.000
Usuarios con correo electrónico	5% de la población
Celulares	2.000.000

Si a los indicadores anteriores la adicionamos costos de acceso a la red elevados, como valor referencial entregado por COPACO es de US\$ 34 mensual por un enlace de 64Kbps⁶, velocidad extremadamente baja para desarrollar procesos transaccionales en la red, esto nos entrega un panorama bastante complejo de conectividad. Por otra parte se deben mencionar los costos del equipamiento computacional, como valor referencia se puede mencionar que un computador doméstico estándar tiene costos estimados de US\$ 600.

Lo anterior asociado a la percepción de los participantes, los niveles de preparación más bajos de todos los componentes corresponden a infraestructura y servicios de Internet.

Cabe señalar que esta área debe abordarse como una política pública más amplia, en la cual la UCNT puede tomar algunas iniciativas, tal es el caso de los centros de acceso en los municipios y gobernaciones, proyecto que se encuentra en curso⁷. Pero la misma UCNT debiera concertarse con otros actores para generar un proceso que amplíe el acceso a la red y con ello reducir la brecha digital existente.

En la medida que se amplíe la política del gobierno de masificar el acceso a compradores, esto generará un impulso positivo y multiplicador para aumentar el acceso de proveedores a la red.

(vii) Estándares:

La autoevaluación denota una falta de información en el sector privado sobre los avances realizados en materia de desarrollo de estándares, donde se destaca la gestión de catálogos. La UCNT ha desarrollado recientemente un proceso de rediseño de su sistema de catalogación, el cual van a hacer disponible a partir del nuevo portal. Resulta esencial que la UCNT inicie procesos de difusión y capacitación de esta nueva herramienta de catalogación para que se transforme en una herramienta efectiva de estandarización.

⁶ Este tipo de enlaces es el más difundido como enlace de banda ancha

⁷ El proyecto considera la instalación de centros de acceso en los 227 municipios y gobernaciones del país, en algunas regiones por falta de conectividad esta se debe establecer mediante enlace satelital. El costo total de este proyecto es de aproximadamente US\$ 630.000.

La UCNT se encuentra en un proceso de estandarización de pliegos de bases en aquellos sectores que considera críticos y en los cuales se producían las mayores distorsiones, esto es:

- Pasajes
- Bienes Internacionales
- Bienes Nacionales
- Consultoría Internacional
- Consultoría Nacional
- Mantenimiento de Vehículos
- Obras
- Programa vaso de leche⁸
- Seguros

Desde el punto de vista de estándares la UCNT ha tomado una definición muy fuerte respecto del uso intensivo de sistema abiertos y en particular el uso de herramientas de software básico de código libre⁹, al examinar las componentes sobre las cuales se ha desarrollado su portal electrónico este se sustenta en software de código libre, para mayores antecedentes de las componentes de software ver capítulo arquitectura tecnológica. La definición adoptada por la UCNT ha llevado a que otras áreas de la administración y en particular la Dirección de Informática del Ministerio de Hacienda haya definido como su arquitectura de software básico para la nueva plataforma de software de gestión financiera del estado el uso de código libre. Según los representantes de las universidades ven esta iniciativa como un elemento muy importante para introducir el uso intensivo de código libre dentro del aparato del Estado Paraguayo.

En el ámbito de la seguridad y mecanismos de autenticación y no repudiación el gobierno Paraguayo se encuentra en un proceso de aprobación de una Ley de Firma Electrónica específica para las contrataciones públicas, en la actualidad cabe señalar que los mecanismos de autenticación son bastante básicos, basado en usuario-clave con el agravante que al momento de autenticación no se utilizan mecanismos de sesión segura¹⁰ lo que implica que las claves viajan en texto plano y no encriptado entre el cliente y el servidor¹¹.

Por otra parte el sistema actual no cuenta con mecanismos de encriptación a los documentos, así como tampoco de chequeo de virus de los mismos, por lo cual existen exposiciones de seguridad importantes, así como potenciales impacto legales, más aún si el portal no cuenta con una sección de Políticas de Uso en la cual se delimiten responsabilidades de los usuarios.

(viii) Integración del sector privado:

No se ha observado una adecuada integración con el sector privado; la integración no aparece como un tema importante en la política pública. En el ámbito de las

⁸ Programa social de alimentación desarrollado por diversas instituciones públicas

⁹ Open Source

¹⁰ Protocolo HTTPS

¹¹ Browser y el servidor web

contrataciones públicas un actor muy preponderante es el sector privado, por lo tanto se deben establecer alianzas público-privadas (PPP¹²) utilizando para ello los organismos gremiales como canales de relación y alianza, las cámaras resultan ser contrapartes muy importantes en esta relación.

Hoy en día las prácticas más avanzadas de compras públicas han visualizado la importancia de estas alianzas y han establecido mecanismo de cooperación mutua.

Un componente que a la larga se transforma en un punto de encuentro público-privado son los registros de proveedores, los cuales deben transformarse en un mecanismo para reducir costos de transacción en las compras públicas para los proveedores, en la medida que el Estado cuenta con la información necesaria de los proveedores y no la pide cada vez que realiza un proceso de contratación, simplifica el proceso, mejora el valor del gasto y permite que los proveedores puedan concentrarse en los elementos esenciales de su oferta y no en juntar papeles para cumplir con los requisitos planteados en procesos licitatorios.

Otra área en la cual la voz del sector privado es relevante son los convenios marco y las subastas a la inversa debido al impacto que este tipo de proceso puede tener en un determinado mercado. Por lo que resulta recomendable generar espacios de discusión y diálogo con el sector privado con el objeto de evaluar potenciales impactos de este tipo de procesos en particular lo que respecta a la PyME.

(ix) Sistemas (iniciativas eGP actuales):

El Gobierno de Paraguay cuenta con un portal de compras y contrataciones www.contratacionesparaguay.gov.py en el cual se centralizan los procesos de compras de 307 instituciones del gobierno central, los gobiernos regionales, municipios y empresas públicas. El referido portal corresponde a un sistema de publicación de llamados y posteriormente de publicación de los resultados (adjudicación y sus cuadros comparativos).

El portal actual corresponde a un sistema de primera generación de mercados de compras públicas electrónicas, esto es, basado en la publicación documental (pliegos administrativos, pliegos técnicos, preguntas y respuestas, cuadros comparativos, actas de adjudicación) de los antecedentes de los procesos de adquisiciones. En general los participantes evalúan como positivo la iniciativa del portal actual, si bien manifiestan algunos, fundamentalmente los proveedores, problemas de usabilidad del sitio, en particular lo referido a los mecanismos de búsqueda de oportunidades de negocios.

Una discusión permanente en el desarrollo de los portales de contratación electrónicos la relación entre control del proceso asociado a transparencia y eficiencia del mismo asociado a reducir costos y tiempos del proceso de adquisiciones. El gobierno Paraguayo ha privilegiado el control por sobre la eficiencia, incorporando etapas en el proceso que requieren de intervención de terceros (otros sistemas y análisis de información), cabe

¹² PPP Public-Private Partnership

señalar que este énfasis tendrá un costo en la eficiencia del proceso al menos desde el punto de vista de su automatización, la cual debe ser evaluada y declarada.

El portal a incorporado algunas funcionalidades de difusión de los procesos a través de diversos mecanismos, boletín que se envía dos veces por semanas a los correos electrónicos de los proveedores que lo haya solicitado, dicho boletín incluye los procesos publicados los últimos días. Adicionalmente el portal cuenta con el mecanismo de envío de adquisiciones a través de mensajes de texto¹³ a celulares.

Dentro de este componente se plantea como un tema relevante a resolver contar con un registro de Proveedores, la evaluación más débil correspondió a este tema, en todo caso existe conciencia del tema al interior de la Dirección que ha planteado un proyecto de desarrollo de un registro de proveedores, el cual se encuentra en proceso de licitación para su desarrollo. Existe un riesgo de carácter legal asociado al registro, ya que la Ley N° 2.051 prohíbe el uso de registro de proveedores, la UCNT ha realizado una evaluación jurídica que le permitiría la puesta en marcha de un registro si este tiene el carácter de voluntario.

En otro ámbito la UCNT abordó un proceso de rediseño del catálogo de bienes y servicios basado en el estándar de Naciones Unidas, el cual se encuentra en etapa de implantación.

La UCNT se encuentra en un proceso de evaluación para incorporar modalidades más transaccionales del proceso de compras, tal es el caso de Convenios Marco y Subastas Inversas. Este tipo de funcionalidades requieren de un análisis de factibilidad profundo en diferentes ámbitos:

- Legal: El marco jurídico permite las referidas modalidades, el marco actual menciona el concepto Sistema de Información y no de compras electrónicas, lo cual podría tener interpretaciones legalmente diferentes.
- Operacional: Ambas modalidades requieren contar con una infraestructura operacional que la UCNT hoy no tiene, en ambos casos se requieren realizar actividades de gestión comercial de proveedores, administración catálogos (especificaciones técnicas, condiciones comerciales).
- Aplicativo: La aplicación de mercado electrónico requiere de funcionalidades con altos niveles de de complejidad en su diseño y desarrollo.

Un elemento que no se ha abordado del todo en la UCNT es el manejo de información histórica, este tipo de portales en la medida que se profundiza su uso aumentan significativamente los volúmenes de información histórica, la UCNT no ha definido del todo una política clara del manejo de información histórica, que período de tiempo (años) se va a mantener en línea. Por otra parte desde un punto de vista operacional resulta recomendable separar la *data spot* de la *data histórica*.

¹³

Como desarrollo futuro y dado los problemas de conectividad del Paraguay, el portal debiera contar con mecanismos de acceso a la información más rápidos y eficientes, esto es, potenciar las funcionalidades de búsqueda de oportunidades, contar con un versión del portal liviana¹⁴ que no requiera cargar imágenes e íconos pesados como una forma de contar con un mecanismo de navegación eficiente en el portal.

El sistema actual está estructurado para requerir información de otros sistemas, fundamentalmente del ámbito tributario (SSET) para obtener el estado tributario de los proveedores y de gestión financiera del estado (SIAF) con el objeto de comprometer los recursos necesarios para un determinado proceso de adquisición, dicha integración hoy se encuentra desarrollada en una modalidad asíncrona, si el portal quiere evolucionar a estado más transaccionales dicha conectividad debe migrarse a un esquema síncrono y con esquema de conectividad sistema-sistema basado en los estándares actuales (SOAP-XML).

(c) Análisis de conectividad e institucionalidad

En Paraguay, el panorama actual muestra retraso respecto de los demás países latinoamericanos, de los 75 millones de usuarios internet de latinoamérica y el caribe, sólo 145 mil corresponden a Paraguay. Su tasa de crecimiento en telefonía móvil es baja, lo cual puede significar una oportunidad para el desarrollo de este mercado.

El Networked Readiness Index, sitúa a Paraguay en el número 76 a nivel mundial, entre los 82 países evaluados, situándolo en el puesto 18 entre los países de Latinoamérica y el Caribe.

La organización del área de informática se encuentra en un proceso de estructuración. En la gráfica siguiente se muestra se definición actual.

¹⁴ El concepto de liviano está asociado a contar con páginas que privilegien el texto por sobre otro elementos multimediales (íconos, imágenes, video u otro) y que se requiera de pocos accesos para llegar a la información final de los procesos de adquisición



Cabe señalar que la auditoría informática realizada en mayo del presente año¹⁵ relevó como un elemento importante que en la actualidad la organización de informática no se encuentra del todo formalizada y documentada. En la organización se aprecia un fuerte sesgo a desarrollo y catalogación, con poco énfasis en las áreas operacionales, más aún si la estrategia de evolución que se ha planteado la DGCP favorece el desarrollo interno y mantiene pocos niveles de externalización.

El área Coordinación Informática de la UCNT según lo releva la auditoría informática recientemente realizada, no cuenta con un plan estratégico de sistemas el cual defina su accionar, objetivos y planes de corto y mediano plazo.

(d) Principales recomendaciones

Las principales recomendaciones para desarrollar el sistema de contrataciones electrónicas eGP en sus diferentes ámbitos son:

(i) Estratégico:

- Desarrollar un plan estratégico de eGP que abarque las principales áreas de la contratación pública electrónica y difundirlos con los principales participantes;
- Evaluar la relación transparencia versus eficiencia y tomar conciencia del impacto y costo de cada una, adicionalmente un modelo excesivamente basado en controles puede no hacer viable mecanismos más automáticos de compra;
- Evaluar el mercado y el potencial impacto que pueden tener nuevas modalidades de contratación. Tal es el caso de convenios marco y subastas inversas;

¹⁵ Auditoría Informática desarrollada por la Consultora Clemotte & Peralta Aso en Mayo de 2006, la cual tomó como metodologías de evaluación, COBIT, Normas Internacionales de Auditoría y la Norma ISO 17799

- Establecer una política clara de PPP que permita potenciar el mercado y mejorar las relaciones con el sector privado;
- Mantener el desarrollo del portal de contrataciones dentro de la UCNT, sin perjuicio que pueda buscar alianzas con otros servicios para potenciar su plataforma y operación;
- Vincular de forma más efectiva la reforma de las compras públicas con otras iniciativas de modernización del estado.

(ii) Institucional:

- Rediseñar la organización de la UCNT en función de los nuevos desafíos que se le van a presentar, incorporando una estructura asociada a la atención de usuarios (capacitación, adopción y back office) esto es fundamental si la organización se quiere mover a estadios más avanzado de contratación electrónica;
- Apoyar el potenciamiento de las unidades operativas de contratación, para lo cual la UCNT debiera proponer cambios en algunos servicios públicos.

(iii) Portal:

- Potenciar el desarrollo de estándares, hoy la UCNT puede jugar un rol muy significativo en la puesta en marcha una serie de estándares que pueden potenciar al Paraguay en diferentes ámbitos entre los que se pueden mencionar: catalogación de bienes y servicios, documentos electrónicos y modalidades de interoperabilidad dentro del estado;
- Documentar el sistema actual, la aplicación actual no se encuentra documentada y la mayoría del conocimiento la tienen los programadores del aplicativo, lo que genera fuertes dependencias y riesgos. Dicha documentación debe permitir que potencialmente externos pudieran incorporarse en futuros desarrollos de una forma estructurada;
- Definir la arquitectura aplicativa que debiera tener el portal, independientemente que el sistema actual cumpla con dicha arquitectura, ese marco de referencia permite contar con una hoja de ruta y evolución;
- Realizar un análisis de mercado antes de adoptar el procedimiento de compra electrónica conocido como subasta inversa o convenios marco con el objeto de definir un modelo que no afectos del todo a proveedores en particular a las PyME;
- Analizar las más modernas experiencias internacionales en materia de autenticación en sistemas tipo B2B o portales del Estado y que permitan niveles adecuados de seguridad, no repudiación y confiabilidad de la información residente en el sistema;

- Modularizar sus componentes, ya que en la medida que aumente su complejidad, la administración de una plataforma sin un esquema de módulos se hace impracticable;
- Simplificar la página web, hoy en día contiene demasiada información, en todo caso esta es una acción que la UCNT tiene clara y se encuentra trabajando;
- Incorporar algunas componentes de software que mejoren la operación del mismo, tal es el caso de un administrador de contenidos (CMS) y de archivos (DMS), los cuales ayudan a la operación cotidiana de un portal con estas características;
- Separar los diferentes ambientes, esto es, ambiente comprador, ambiente proveedor y ambiente público. Esto permite que se segmente la información por ambiente y que se pueda trabajar (nuevos desarrollos) sin afectar a todos los usuarios;
- Incorporar mecanismo que mejoren la seguridad de la plataforma, tal es el caso de sesiones seguras SSL, utilizando el protocolo HTTPS, al menos en aquellas áreas que lo requieran. Es fundamental definir adecuadamente en que áreas se debe incorporar las funcionalidades mencionadas ya este tipo de protocolos incrementa la carga de procesamiento entre 10% a 15%. En todo caso en una plataforma de carácter transaccional esto es un prerequisite;
- Definir y documentar en el portal las políticas de uso de la plataforma, delimitando responsabilidades de los usuarios compradores y proveedores, así como de las responsabilidades que asume la UCNT;
- Desarrollar un ambiente más liviano desde el punto de vista de la carga de datos, lo que permitirá que usuarios con calidades pobres de conectividad pueda acceder de mejor forma al portal.