

APOYO AL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS

(TC-99-10-05-7-PR)

RESUMEN EJECUTIVO

- Ejecutor:** Secretaria Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), órgano dependiente de la Presidencia de la República.
- Beneficiarios:** Los participantes y beneficiarios directos del Programa serán los proveedores de bienes, obras y servicios del sector privado que contarán con un entorno más transparente, previsible y eficaz para incrementar sus oportunidades de negocios, y las entidades del sector público que mejorarán su gestión en materia de adquisiciones públicas introduciendo en este campo mecanismos y criterios de economía y eficiencia uniformes para todas sus adquisiciones.
- Objetivos:** El objetivo general del Programa es apoyar el desarrollo e implementación de un sistema nacional de adquisiciones del sector público tendiente a reducir los costos del Estado y a fortalecer la seguridad jurídica en este campo, asegurando eficiencia, transparencia, libre competencia y debido proceso en las compras del Estado.
- Los objetivos específicos son: (i) modernizar, uniformar y complementar el marco normativo que rige las adquisiciones del sector público paraguayo, para incrementar y mejorar las oportunidades de negocios del sector privado como proveedor de bienes, obras y servicios del sector público; (ii) fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas involucradas en procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios; y (iii) aumentar el grado de participación ciudadana y mejorar los controles internos y externos de la gestión pública, mediante la introducción de un sistema de información de compras y contrataciones del Estado.
- Descripción:** El Programa estará constituido por dos componentes: 1. Desarrollo e implantación del marco normativo para las adquisiciones del sector público, que incluiría las siguientes actividades: elaboración de un proyecto de ley y su reglamentación; establecimiento y puesta en marcha de la entidad normativa y técnica en materia de compras del Estado; y desarrollo y adopción de documentos estándar de precalificación, licitación, concursos y contratos, a ser utilizados de manera uniforme por los organismos del sector público; y 2. Fortalecimiento institucional del sistema de compras

del Estado, que incluiría las siguientes actividades: diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de capacitación en materia de adquisiciones públicas; establecimiento de un sistema de información y difusión para las compras y contrataciones públicas; y difusión estratégica de las normas y funcionamiento del sistema de adquisiciones públicas y retroalimentación por parte de los usuarios.

Financiamiento:	Modalidad	Donación	
	BID/FOMIN	US\$1.260.000	(70%)
	Aporte local:	US\$ 540.000	(30%)
	Total:	US\$1.800.000	

Plazos:	Período de Ejecución:	30 meses
	Período de Desembolso:	36 meses

Revisión Social y Ambiental: El Programa fue revisado por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI), el 6 de octubre del 2000, y sus sugerencias y recomendaciones han sido incluidas en diseño de la operación.

Excepciones a las políticas del Banco: El Programa no contempla excepciones a las políticas del Banco.

Condiciones contractuales especiales: El Primer desembolso de la contribución estaría sujeto a que la SNRE presente, a satisfacción del Banco: (i) evidencia de que ha constituido la UEP en la estructura de la SNRE (§ 4.10); (ii) se ha seleccionado al personal que integrará la UEP (§ 4.10); y (iii) el Plan de Acción del Programa (§ 5.2).

Como condición previa al inicio de las actividades del componente (2), Fortalecimiento institucional del sistema de compras del Estado, el Organismo Ejecutor demostrará que se ha cumplido a satisfacción del Banco con todas las actividades del componente (1), Desarrollo implantación del marco normativo para las adquisiciones del sector público (§4.13).

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS Y DEL PROGRAMA

- 1.1 El Comité de Donantes declaró elegible a la República del Paraguay para todas las modalidades de financiamiento previstas en el marco del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) el 16 de septiembre de 1994. El Programa propuesto es elegible para financiamiento del FOMIN en el marco de la Facilidad de Cooperación Técnica (Facilidad I), al contribuir al desarrollo de un sistema nacional de adquisiciones públicas que asegure eficiencia, transparencia, libre competencia y, como consecuencia, permita reducir el gasto público e incrementar y mejorar las oportunidades de negocios del sector privado como proveedor de bienes, obras y servicios del sector público.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes Generales

- 2.1 El retorno al sistema de gobierno democrático en el Paraguay coincidió con el proceso de globalización de los mercados, la integración regional y la apertura de las economías en el mundo. El país, que no estuvo ausente de estos cambios, pasó a integrar a nivel subregional el MERCOSUR, en el ámbito multilateral la OMC, y más recientemente a nivel regional el ALCA. Dentro de este contexto, el Gobierno Paraguayo encaró su proceso de reformas sin abordar aún, como la mayoría de los países de América Latina, la implementación de un sistema normativo moderno y transparente de adquisiciones del sector público de alcance nacional. El tema de las adquisiciones del sector público ha sido reconocido como prioritario e incluido como uno de los objetivos de la reforma del Estado en el Programa de Gobierno.¹
- 2.2 El Programa de Gobierno del Paraguay para 1999-2003, enfatiza la necesidad de reformar el sistema de adquisiciones públicas, a fin de diseñar y establecer un sistema nacional de compras del Estado que, al contar con un marco normativo moderno y eficaz y disponer de mecanismos operativos y procedimientos claros y simples, conduzca a un modelo de adquisiciones públicas basado en principios de eficiencia y transparencia. En este sentido, como parte del programa operativo del Banco con Paraguay para el año 2000, se acordó y otorgó alta prioridad a la consideración de la presente operación candidata a recursos del (FOMIN), con el fin de impulsar la reforma del sistema de adquisiciones del Estado, motivo del presente documento.

¹ Por adquisiciones del sector público se entiende a los procesos de compras por cuenta del Estado, de bienes y contrataciones de obras y/o servicios, personales o de firmas, desde su planificación hasta la entrega del producto final. Estos procesos, incluyen compra, alquiler o arrendamiento, con o sin opción a compra, venta de activos o privatizaciones, concesiones o cualquier combinación de éstas, independientemente del origen del financiamiento.

B. Principales Problemas de la Legislación de Adquisiciones Públicas²

- 2.3 **Falta de uniformidad y dispersión de la normativa.** No existe en Paraguay una ley única que regule el sistema de adquisiciones del sector público. La Administración Central y las Gobernaciones se rigen por la Ley de Organización Administrativa de 22 de junio de 1909, y sus reformas, incluyendo las leyes 25/91 y 26/91 sobre actualización de los montos que determinan el procedimiento de adquisición a utilizarse; y la nueva ley No.1533 del 4 de enero del 2000 que establece el Régimen para las Obras Públicas y que sustituyó a la ley 1045/83. Los Municipios se rigen por la ley 1294/87, y las empresas públicas por las disposiciones que sobre la materia figuran en sus estatutos o leyes de creación. Adicionalmente, existe por Decreto No. 14.587/96, el Registro de Proveedores y Contratistas del Estado, a cargo del Ministerio de Hacienda, en el cual deben estar inscritos todas las personas naturales o jurídicas que deseen contratar con el sector público en materia de adquisiciones. Esta dispersión de normas es un elemento que quita claridad y transparencia al proceso de adquisiciones.
- 2.4 **Ausencia de regulaciones y respuestas a las necesidades presentes.** La legislación actual se caracteriza por la ausencia de regulaciones en temas esenciales que deben estar presentes en todo modelo de adquisiciones del sector público, y por la existencia de principios que se prestan a valoraciones subjetivas al momento de evaluar y adjudicar los concursos y licitaciones del Estado. Por ejemplo, no existen regulaciones precisas sobre principios generales para la recepción y apertura de ofertas, reglas para la evaluación objetiva de las mismas, existencia de documentos estándar para las contrataciones y compras del Estado, régimen sancionatorios, y en general una normativa marco que permita al sector público solucionar en forma eficiente y expedita la demanda por infraestructura, bienes y servicios de consultoría. Asimismo, tampoco la normativa responde a las necesidades presentes, ni cubre todos los campos de contratación que el sector público requiere. Por ejemplo, no incluye los proceso de contratación de consultores, alquiler de bienes, ni norma la obligación de adoptar mecanismos de información y difusión que aseguren más eficiencia en los procesos, mayor participación del sector privado y permita el control ciudadano sobre las compras del Estado. Finalmente, los proceso de toma de decisiones se caracterizan por su alto grado de centralización y por procedimientos y prácticas complicados y engorrosos. En el Cuadro No.1 adjunto se resumen los principales problemas de la legislación y prácticas vigentes.

² Como parte del proceso de preparación del Programa se realizó una evaluación del marco jurídico y operativo que rigen las adquisiciones públicas del país. El detalle de dicha evaluación se encuentra disponible en los archivos técnicos del Programa.

Cuadro No. 1: Principales Problemas en la Legislación y en los Procedimientos de las Adquisiciones Públicas	
Problemas en la legislación	Problemas en los procedimientos y prácticas
<ul style="list-style-type: none"> No es claro el ámbito de aplicación de las leyes. No existe el requisito de que las ofertas deben ajustarse sustancialmente a los documentos de licitación ni el concepto de errores y omisiones subsanables. No se establecen requisitos para la ceremonia de apertura de ofertas. No existe la precalificación y se establece un plazo uniforme para presentación de ofertas de 30 días. No se admite la aceptación de una sola oferta aunque ella se ajusta sustancialmente a los documentos de licitación. El criterio para adjudicar el concurso y/o la licitación es vago: "a la propuesta más ventajosa". La entidad contratante no está obligada a preferir la oferta "más baja", cuando la diferencia de precio más bajo y las otras ofertas no exceda del 3%, asimismo puede solicitar mejoras de precios entre los finalistas. Las licitaciones de obras se adjudica a la oferta de precio más bajo, en lugar de a la oferta con el precio evaluado como el más bajo. No existen disposiciones especiales para la contratación de consultores. Existen restricciones a las licitaciones públicas internacionales. Los montos para los distintos procesos de adquisición resultan demasiado bajos para ser eficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> No existen documentos estándar de licitación y contratación uniformes para el sector público. Excesiva centralización. Las licitaciones de monto más elevado requieren para su validez, que la propuesta haya sido aceptada en acuerdo de Ministros y las adjudicaciones sean aprobadas por decreto del Poder Ejecutivo. Trámites engorrosos. Las empresas y profesionales deben inscribirse en tres registros para participar en las adquisiciones públicas. Toda licitación de obras públicas, cualquiera sea la entidad contratante, requiere que los respectivos pliegos sean aprobados por el Ministerio de Obras Públicas con intervención de la Contraloría. La planificación de las adquisiciones es deficiente, lo que se traduce en demoras en la compleción de obras y en sobrecostos. No existen programas de capacitación formal dentro del sector público en compras del Estado. Los mecanismos de control interno de las adquisiciones no son adecuados. Por ejemplo, se guardan registros relativos a las adquisiciones, pero éstos no están aún computarizados. No se disponen mecanismos modernos de información y difusión que permitan al sector privado informarse de manera oportuna y ágil sobre las oportunidades de negocios con el Estado ni que permitan el control ciudadano. Los procesos para impugnar las decisiones de las entidades contratantes no son claros y no dan seguridad. Toda protesta está mal vista por la administración, lo que no ayuda a que exista un clima de transparencia.

- 2.5 Dada las características señaladas, se puede inferir que en Paraguay no existe seguridad de que los contratos se adjudiquen a la mejor oferta y por tanto al oferente que, habiéndose determinado que está debidamente calificado para cumplir con los requisitos del contrato, presentó una propuesta que: (i) se ajustó sustancialmente a los requisitos de la licitación; y (ii) resultó ser la evaluada como la más baja, basada la evaluación en forma exclusiva en los criterios claramente establecidos en los documentos de licitación correspondientes.

C. El Proyecto de Ley Existente

- 2.6 Ante los problemas identificados en la normativa y procedimientos de las adquisiciones del Estado, el Gobierno solicitó al Banco, con anterioridad a la presente operación, el apoyo para el desarrollo de un estudio con el fin de preparar un primer borrador de Proyecto de Ley de contrataciones públicas.
- 2.7 Si bien, el Proyecto de Ley elaborado constituye un primer esfuerzo y consigna mejoras al régimen actual, el mismo debe incorporar y modificarse a fin de permitir la conformación y funcionamiento de un sistema nacional de

adquisiciones públicas, que asegure eficiencia, transparencia y debido proceso en las compras del Estado. En este sentido, el estudio definitivo deberá desarrollar y precisar, entre otros aspectos, los que se indican a continuación: (i) precisar que el ámbito de aplicación de la ley abarca a todo el sector público sin distinciones, incluyendo las municipalidades; (ii) reemplazar criterios vagos para la adjudicación de los contratos y compras públicas; (iii) definir en la ley los principios de concurrencia, igualdad y publicidad; (iv) incorporar una sección sobre planificación de las licitaciones; (v) eliminar la inscripción obligatoria en registros de proveedores; (vi) definir los procesos de excepción a la licitación pública y cómo operan; (vii) establecer requisitos de precalificación tal como se los entiende en las prácticas internacionales; (viii) eliminar restricciones que desalientan la participación de oferentes extranjeros; (ix) establecer la figura de la audiencia pública para discutir los documentos de licitación en caso de obras grandes; (x) incluir disposiciones especiales sobre contratación de consultores; (xi) incluir principios generales mucho más claros sobre evaluación de ofertas; y (xii) establecer un sistema para la contratación de consultores

D. La Operación Propuesta

- 2.9 La problemática enfrentada en el área de las adquisiciones públicas en Paraguay requiere de un Programa de fortalecimiento y modernización institucional que incluya el mejoramiento de tres áreas de acción principales: normatividad, desarrollo institucional y creación de mecanismos para el control ciudadano de la gestión pública.
- 2.10 En el área normativa la operación propuesta uniformizaría la legislación actualmente dispersa en materia de adquisiciones públicas, reemplazándola por una moderna que incorpore las mejores prácticas internacionales y que sea aplicable para todo el sector público. La uniformidad ayudará mucho a difundir reglas claras y a que se vaya formando una jurisprudencia común relativa a cada regla, elemento importante para crear seguridad jurídica. Llenaría además vacíos serios de la normativa actual en materias tan importantes como evaluación, precalificación, postcalificación, contratación y las demás indicadas en los párrafos anteriores.
- 2.11 En el área de desarrollo institucional, el programa apoyaría la creación de una Unidad Normativa y Técnica en materia de adquisiciones para todo el sector público, que se encargaría de la importante misión de mantener la uniformidad y de completar el marco normativo en áreas tan esenciales como la reglamentación de la nueva ley que se promulgue y la emisión de documentos de licitación y contratación de consultores estandarizados. Estos documentos reflejarían las mejores prácticas y al introducir reglas claras y uniformes constituirán un arma valiosa en la lucha contra la corrupción. Asimismo, en esta área otro logro de igual importancia que busca el Programa, es el fortalecimiento institucional. Este incluye la capacitación eventual de todos los funcionarios del sector público asignados a la materia de las adquisiciones públicas, administración de contratos y controles internos y externos y el desarrollo de un sistema de recolección de información y la creación de una base de datos.

- 2.11 Finalmente, en el área de creación de mecanismos para el control ciudadano de la gestión pública, se desarrollaría un sistema de información y difusión que permitiría dar mas transparencia a la gestión gubernamental, aumentaría el grado de la participación ciudadana, y apoyaría una gestión administrativa más eficaz.

III. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- 3.1 El objetivo general del Programa es apoyar el desarrollo e implementación de un sistema nacional de adquisiciones del sector público tendiente a reducir los costos del Estado y a fortalecer la seguridad jurídica en este campo, que asegure eficiencia, transparencia, libre competencia y debido proceso en adquisiciones del Estado. Los objetivos específicos son: (i) modernizar, uniformar y complementar el marco normativo que rige las adquisiciones del sector público paraguayo para incrementar y mejorar las oportunidades de negocios del sector privado como proveedor de bienes, obras y servicios del sector público; (ii) fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas involucradas en procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios; y (iii) aumentar el grado de participación ciudadana y mejorar los controles internos y externos de la gestión pública, mediante la introducción de un sistema de información de compras y contrataciones del Estado.
- 3.2 Como resultado del Programa se espera establecer un sistema institucionalizado de adquisiciones públicas a través de la creación y puesta en marcha de una Dirección Normativa y Técnica de Adquisiciones Públicas (DNTAP) que permita, entre otros: (i) la optimización del uso de los recursos financieros en materia de adquisiciones del sector público; (ii) una amplia participación de interesados en proveer servicios, bienes y obras al Estado, en condiciones de igualdad y libre competencia, así como el control ciudadano mediante la introducción de un sistema de información de compras y contrataciones del Estado; (iii) su adecuación constante a políticas que reflejen las mejores prácticas internacionales en materia de adquisiciones públicas; y (iv) la capacitación permanente del personal encargado de los servicios de adquisiciones públicas del Estado.

IV. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Componentes

- 4.1 Para el logro de sus objetivos, el Programa apoyaría las actividades agrupadas en los siguientes componentes: (i) desarrollo e implantación del marco regulatorio para las adquisiciones del sector público; y (ii) fortalecimiento institucional del sistema de compras del Estado.

1. Desarrollo e Implantación del Marco Normativo Para las Adquisiciones del Sector Público (US\$124.560 FOMIN; US\$260.600 Contraparte)

- 4.2 Propósito. Apoyar la creación de un sistema de normas y prácticas en materia adquisiciones públicas que sea eficiente, moderno y transparente así como aplicable en forma uniforme a todo el sector público.
- 4.3 Resultados Esperados. Se espera contar con: (i) una nueva ley de adquisiciones del Estado que incorpore las mejores prácticas y su correspondiente reglamentación; (ii) adopción de documentos estándar de licitación y concursos para la contratación de servicios de consultoría, a ser utilizados de manera uniforme por todos los organismos del sector público; y (iii) creación e inicio de actividades de la DNTAP, ubicada en lugar de influencia dentro la SNRE, y dotada de los recursos necesarios para su eficiente funcionamiento.
- 4.4 Tareas específicas: (i) elaboración de un Proyecto de Ley adquisiciones públicas definitivo (ver ¶2.7), y apoyo técnico durante las etapas de su sanción y promulgación; (ii) reglamentación de la ley de adquisiciones públicas; (iii) conformación del equipo que integrará la DNTAP y desarrollo de su reglamento operativo, manuales y plan de trabajo, así como de la dotación de equipamiento informático para el desarrollo de sus funciones; (iv) elaboración de los siguientes 5 documentos básicos en materia de adquisiciones: precalificación; contratación de obras mayores; contratación de obras menores; compra de bienes; y contratación de servicios de consultoría; y (v) apoyo a la promulgación del Decreto Ejecutivo correspondiente que establezca el uso uniforme y obligatorio para todo el sector público de los documentos indicados en el inciso anterior.

2. Fortalecimiento Institucional del Sistema de Compras del Estado (US\$874,100 FOMIN; US\$172.600 Contraparte)

- 4.5 Propósito. Lograr, por un lado, que las principales entidades contratantes del Estado adopten prácticas comunes en materia de adquisiciones públicas que sean transparentes, eficientes y acordes con la normativa a implementarse, así como sentar las bases para que, con el tiempo, éste logro se extienda a todas las entidades del sector público. Por el otro, crear los mecanismos que permitan mayores oportunidades de negocios para el sector privado así como el control ciudadano sobre las adquisiciones del Estado.
- 4.6 Resultados esperados. Se espera contar con: (i) el desarrollo e implementación de una estrategia de capacitación en materia de adquisiciones públicas de largo plazo; (ii) 420 funcionarios de las principales entidades contratantes del sector público capacitados en adquisiciones del Estado, administración de contratos y controles internos y externos; (iii) 45 instituciones del sector público que hayan adoptado y puesto en funcionamiento un sistema de información accesible y amigable al público interesado sobre todo el ciclo de las de compras y contrataciones del Estado; y (iv) 320 contratistas, proveedores y consultores interiorizados del conjunto de nuevas normas y prácticas en materia de adquisiciones públicas.

4.7 Tareas específicas:

- a. Diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de capacitación en materia de adquisiciones públicas, que incluiría: (i) desarrollo del contenido curricular de un curso básico y seis cursos especializados en materias de adquisiciones públicas; (ii) desarrollo de una estrategia de capacitación de largo plazo (plan para la capacitación continua, mecanismos de identificación de necesidades y propuesta para la carrera de experto en adquisiciones del Estado); (iii) dictado del curso básico en adquisiciones públicas cuatro veces por año (planificación, preparación de documentos, selección de contratistas, selección y contratación de consultores, administración de contratos, controles internos y externos de las adquisiciones); y (iv) realización de seis cursos de especialización en las áreas indicadas para el curso básico más un curso sobre concesión de servicios públicos;
- b. Diseño e implementación de un sistema de información y difusión para soporte de la gestión de compras y contrataciones del sector público, que incluiría los siguientes módulos: (i) divulgación de los planes generales de adquisiciones de las entidades públicas así como de la publicidad relativa a las adquisiciones específicas (por sector, tipo de bienes, obras o servicios, montos estimados y acceso a los pliegos en línea); (ii) catalogación de bienes y servicios adquiridos para organizar la información de precios y cantidades; (iii) sistema de registro de precios para comparación; (iv) acceso a consultas sobre la normativa que rige el sistema, incluyendo la correspondiente a los documentos de adquisiciones uniformes y a consultas interactivas sobre interpretación; (v) acceso electrónico a la lista de contratistas y consultores adjudicatarios; (vi) red de comunicación para el intercambio de experiencias entre los usuarios del sistema; (vii) acceso a información sobre impugnaciones al proceso de selección y sus resultados así como sobre conflictos durante la administración de contrato y su resolución; y (viii) equipamiento mínimo necesario para la instalación del sistema en las entidades del Estado participantes en esta etapa inicial del proceso; y
- c. Difusión estratégica de las normas y funcionamiento del sistema de adquisiciones públicas y retroalimentación por parte de los usuarios, que incluiría: (i) realización de dos seminarios anuales para representantes interesados del sector privado; y (ii) difusión del sistema de información de adquisiciones del Estado.

B. Organización y Ejecución

1. El Ejecutor

- 4.8 La Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), órgano técnico dependiente de la Presidencia de la República, creado por Decreto No.7252 del 25 de enero del 2000 y responsable de coordinar el proceso de reformas institucionales en el país, tendría la responsabilidad operativa y administrativa de la ejecución del Proyecto. En su calidad de Organismo Ejecutor, se encargaría de

coordinar las actividades de reformas legales, implantar la dirección normativa y técnica, apoyar el proceso de capacitación y la informatización del sistema.

2. Mecanismo de Ejecución y Arreglos Institucionales

- 4.9 A los fines de asegurar una adecuada ejecución técnica y administrativa de la operación, se constituirá, en el ámbito de la SNRE, una Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La UEP, responsable ante la SNRE de la administración del Programa, tendría a su cargo el relacionamiento con el Banco y desarrollaría las siguientes funciones principales: (i) dirigir y coordinar la ejecución de todas las actividades de los componentes del Programa; (ii) elaborar el informe inicial del Programa, que contenga la descripción de las actividades anticipadas del programa, junto con la estimación de recursos que serán necesarios para la ejecución; (iii) impulsar el cumplimiento de las condiciones previas del Programa y las cláusulas contractuales del convenio; (iv) abrir y mantener una cuenta bancaria para la administración del Programa; (v) establecer y mantener registros contables y financieros del Programa³; (vi) elaborar los informes semestrales de seguimiento de la operación, junto con sus conclusiones y recomendaciones; (vii) llevar a cabo el proceso para adquirir los bienes y servicios previstos para la ejecución del Programa, incluyendo las respectivas solicitudes de no objeción del Banco para las contrataciones y/o compras correspondientes; (viii) tramitar la suscripción de los contratos con consultores individuales y firmas a ser financiados por el Programa; revisar y aprobar los informes finales correspondientes, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los términos de referencia de los mismos; (ix) tramitar la constitución del fondo rotatorio del financiamiento del Banco y la obtención de los recursos de contrapartida local, administrar los recursos, preparar las rendiciones de cuenta y tramitar las reposiciones a dicho fondo; (x) elaborar los estados financieros consolidados para su posterior auditoría por una firma de contadores independiente; y (xi) asegurar que el Programa se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y la SNRE.
- 4.10 Para el desarrollo de las funciones asignadas a la UEP, el Programa financiaría los costos de un equipo mínimo de consultores durante 24 meses, el cual estará constituido por: (i) un Coordinador General, responsable de administrar el Programa, coordinar los aspectos técnicos, legales e institucionales de la operación; (ii) un Coordinador Administrativo - Financiero, responsable de prestar asesoría administrativa, contable y financiera al coordinador del Programa y de coordinar los trabajos relacionados con las áreas de su competencia; y (iii) el personal de apoyo necesario para la administración del Programa. Los términos de referencia para los integrantes de la UEP se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa. **Como condición previa al primer desembolso del Programa se presentará Evidencia de que se ha constituido la UEP en la estructura de la SNRE y de que se ha seleccionado al personal que la integrará.**

³ Los registros del Programa contendrán: (i) la identificación de los recursos y sus distintas fuentes; (ii) información sobre los gastos del Programa, distinguiendo los financieros con la contribución del FOMIN y la contrapartida local; y (iii) la información necesaria para determinar los bienes y servicios adquiridos.

3. Ejecución de los Componentes del Programa

a) Desarrollo e Implantación del Marco Normativo Para las Adquisiciones del Sector Público

- 4.11 La UEP, será la responsable de organizar y desarrollar los trabajos preparatorios para la ejecución de las actividades de este componente. Específicamente, coordinará la preparación y promoción de la promulgación de la Ley de Adquisiciones Públicas y el desarrollo de su decreto reglamentario. Para este fin contratará los servicios de un consultor de nivel internacional quien elaborará el Proyecto de Ley y brindará apoyo técnico en las etapas de su consideración y promulgación. Asimismo, contratará los servicios de consultoría (preferentemente un estudio jurídico) que apoyará en la consideración y promulgación de la ley y estará a cargo de la elaboración del decreto reglamentario de la misma hasta su aprobación. Además, la UEP coordinará la elaboración de los documentos básicos en materia de adquisiciones, para cuya actividad contratará los servicios de un consultor de nivel internacional. Finalmente, la UEP apoyará las actividades necesarias para asegurar la constitución e inicio de actividades de los funcionarios que integrarán la DNTAP. Los términos de referencia para la contratación de los consultores individuales, el estudio jurídico y la descripción de funciones acordadas para cada miembro de la DNTAP⁴ se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa.

b) Fortalecimiento Institucional del Sistema de Compras del Estado

- 4.12 Una vez presentado el Proyecto de la Ley de Adquisiciones Públicas al Congreso Nacional y constituida e integrada la DNTAP, la UEP procederá, en consulta con el Director General y los jefes de Area correspondientes de la DNTAP, a contratar los servicios de consultoría y realizar las compras de bienes previstos en este componente. Específicamente, con relación al diseño y funcionamiento del sistema de capacitación, se contratarán los servicios de una firma consultora que apoyará de desarrollo de la curricula y la estrategia de capacitación de largo plazo, incluyendo el diseño de la carrera de experto en adquisiciones públicas. Asimismo, se licitarán los cursos de capacitación tanto el básico como los especializados. Con relación al establecimiento del sistema de información y difusión se contratarán los servicios de una firma de consultoría que desarrollará, comprará el hardware e instalará el sistema en las entidades públicas participantes en el Programa. Finalmente, para el desarrollo de la estrategia de difusión y su implementación, se contratarán los servicios de un consultor.
- 4.13 Los términos de referencia para la contratación de los servicios de consultoría para el diseño de los sistemas de capacitación, de información así como el desarrollo de la estrategia de difusión estratégica se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa. **Como condición previa al inicio de las actividades de este**

⁴ La DNTAP estará constituida por: un Director General; un Jefe del Area Normativa; un Jefe del Area de Capacitación; y un Jefe del Area de Información, Difusión y Sistemas.

componente, el Organismo Ejecutor demostrará que se ha cumplido con todas las actividades del componente de desarrollo implantación del marco normativo para las adquisiciones del sector público⁵. Con relación a la Ley, se aclara que se requerirá la presentación del Proyecto al Poder Legislativo. Este Proyecto de Ley deberá ajustar su contenido a los acuerdos alcanzados con el Banco y que se expresan en este documento.

- 4.14 Para la selección y contratación de los servicios de consultoría y las adquisiciones de equipos y materiales previstos en el Programa, se seguirán los procedimientos del Banco y del FOMIN.

C. Costo y Financiamiento del Programa

- 4.15 El costo del Programa se ha estimado en US\$1.800.000. La contribución del FOMIN alcanzaría el equivalente de US\$1.260.000 (70%), con carácter no reembolsable. El Gobierno Paraguayo a través de la SNRE aportaría el saldo, equivalente de US\$540.000 (30%). El presupuesto consolidado se acompaña a continuación, el presupuesto detallado se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa.

Marco Normativo Adquisiciones	124.560	260.600	385.160
• Apoyo a la Ley de Adquisiciones y su Reglamentación	63.780	-	63.780
• Establecimiento Entidad Normativa y Técnica (DNTAP)	24.000	260.600	284.600
• Preparación Documentos de Licitación y de Consultoría	36.780	-	36.780
2. Fortalecimiento Institucional Sistema de Compras del Estado	874.100	172.600	1.046.700
• Sistema de Capacitación	491.800	126.600	618.400
• Sistema de Información para Compras y Contrataciones	322.300	40.000	362.3000
• Seminarios de Difusión	60.000	6.000	66.000
- Unidad Ejecutora	151.500	40.800	192.300
- Evaluación y Auditoría	38.000	-	38.000
- Imprevistos	71.840	66.000	137.840
Total	1.260.000	540.000	1.800.000
%	70	30	100

- 4.16 Con la contribución del FOMIN se financiará parcialmente: (i) el costo de los servicios de consultoría; (ii) los gastos de capacitación; y (iii) los costos de difusión y de equipamiento requeridos para el Programa.

⁵ Para este efecto, se considerará como cumplida las actividades relativas al desarrollo de la normativa cuando: se presente constancia de que el Poder Ejecutivo ha enviado para la consideración y sanción del Congreso el Proyecto de Ley de Adquisiciones Públicas, se disponga el borrador de Decreto Reglamentario de la Ley de Adquisiciones y se cuente con los documentos de licitación y contrataciones de consultores.

D. Período de Ejecución, Desembolsos y Fondo Rotatorio

- 4.17 Los plazos requeridos para la ejecución y desembolsos del Programa, serían de 30 y 36 meses respectivamente, ambos a partir de la vigencia del Convenio de Cooperación Técnica.
- 4.18 El calendario de pago a los proveedores de bienes y servicios, será acordado entre éstos y la UEP. En todos los casos de contrataciones de servicios de consultorías, se retendrá el 10% del monto total de cada contrato, hasta la aprobación por parte del Organismo Ejecutor y la no objeción del Banco, del informe final elaborado por el consultor o firma consultora respectiva.
- 4.19 A fin de asegurar una adecuada provisión de recursos para la ejecución del Programa, se ha previsto la constitución de un fondo rotatorio de hasta el equivalente de US\$ 200.000.

E. Estado de Preparación del Programa

- 4.20 El Programa propuesto se encuentra definido en todos sus componentes y actividades. Tan pronto como el Programa sea considerado favorablemente por el Comité de Donantes y cumplidas las condiciones previas que se establecen para los desembolsos del financiamiento, el Organismo Ejecutor procedería a contratar los servicios de consultoría y adquirir los bienes previsto, e iniciar la ejecución de la operación.

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE RESULTADOS

A. Seguimiento

- 5.1 Para el cabal seguimiento del Programa, se tomará en cuenta los indicadores de seguimiento e impacto identificados en el Marco Lógico elaborado conjuntamente con el Organismo Ejecutor para la operación, el mismo que se acompaña como Anexo I. Al respecto, la SNRA, a través de la UEP, presentará al Banco los siguientes informes:
- 5.2 Plan de Acción del Programa. Este informe deberá contener el Plan de Trabajo del Programa para el primer año, que incluya una descripción de las actividades a realizarse en este período, una estimación de los recursos que serán necesarios para la ejecución de las mismas, así como los objetivos y metas previstos en el Marco Lógico del Programa para el período. **Como condición previa al primer desembolso del Financiamiento el Organismo Ejecutor deberá presentar este informe.**
- 5.3 Informes de seguimiento. Estos informes serán presentados a los 60 días de finalizar cada semestre, y deberán incluir, entre otros aspectos: (a) una descripción de las tareas realizadas, los objetivos alcanzados y las tareas programadas para el siguiente semestre; y (ii) información financiera sobre la aplicación de la contribución y del aporte local. Estos informes deberán identificar los desvíos que

se hubieran observado en el cronograma de ejecución del Programa, proponiendo, de ser el caso, las medidas correctivas que deban adoptarse para asegurar la adecuada ejecución de la operación.

- 5.4 Estados financieros. Durante la ejecución del Programa, se presentará al Banco los estados financieros anuales relativos a los gastos del Programa efectuados con cargo al financiamiento y al aporte local. Dichos estados financieros se presentarán dictaminados por una firma de contadores públicos independiente, aceptables al Banco, y su costo será cubierto con el financiamiento.

B. Evaluación

- 5.5 Para los fines de la evaluación del Programa, el Banco contratará directamente con recursos del financiamiento los servicios de un consultor individual. La evaluación deberá tomar en cuenta los indicadores de seguimiento e impacto identificados en el Marco Lógico elaborado para el Programa. La evaluación del Programa comprenderá:

- 5.6 Evaluación de medio término. Al completar 50% de los desembolsos de la operación, se realizará una evaluación de medio término que contemple: (i) el avance en el logro de los objetivos del Programa, utilizando para ello los indicadores de seguimiento e impacto de la operación; (ii) los logros alcanzados en el desarrollo del Sistema de Adquisiciones Públicas en lo relativo a sus aspectos normativos y operativos; (iii) el desempeño de la Dirección Normativa y Técnica de Adquisiciones Públicas en la coordinación del Programa; (iv) la pertinencia de los componentes y actividades del Programa para el logro de sus objetivos; (v) la capacidad institucional del Organismo Ejecutor para coordinar el Sistema de Adquisiciones del Estado y recomendaciones para su mejor funcionamiento, si fuera del caso; (vi) el nivel de funcionamiento del sistema de capacitación, incluyendo la pertinencia de la estrategia a largo plazo, y recomendaciones para su mejor aprovechamiento, si fuera del caso; (vii) el nivel del funcionamiento del sistema de información y difusión para las compras y contrataciones del Estado, en términos del avance en el desarrollo e implantación de los módulos; (viii) la efectividad y participación del sector privado en los seminarios de difusión del sistema; y (ix) las recomendaciones que sean necesarias, en términos de ajustes a las partidas y componentes de la operación, para asegurar el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

- 5.7 Evaluación final. A los 90 días de completada la ejecución del Programa, se realizará una evaluación final que contemplará: (i) el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del Programa, incorporando ejemplos concretos de los beneficios obtenidos con el funcionamiento del Sistema de Adquisiciones Públicas en cada uno de sus componentes, así como una síntesis de la efectividad de la DNTAP para coordinar el Sistema; (ii) el éxito o dificultades en la implementación de la nueva ley, su reglamentación y los documentos básicos de licitación y contratación de consultores; (iii) los logros alcanzados por el sistema de capacitación; (iv) los resultados alcanzados por el sistema de información y

difusión; en términos de proporcionar acceso y búsqueda amigable a una base de datos de ofertas de licitaciones y contrataciones públicas, además de permitir acceso a la documentación relacionada a la licitación. Asimismo, en cuanto a proporcionar información sobre todo lo que los organismos públicos contrataron o adquirieron, con quién, a qué precio y en qué condiciones; (v) la consolidación y sostenibilidad financiera del ente coordinador del sistema de adquisiciones públicas la DNTAP, así como del sistema en su conjunto; y (vi) las dificultades y bondades del diseño del Programa.

VI. EXCEPCION A LAS POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL BANCO

- 6.1 El Programa no contempla ninguna excepción a las políticas y procedimientos del Banco.

VII. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Viabilidad

- 7.1 De acuerdo a cálculos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), si se excluyen las adquisiciones de bienes relativos al área de defensa, se estima que en América Latina los gobiernos gastan entre el 10 y el 15 por ciento del PIB en la compra de obras, bienes y servicios. En el caso de Paraguay, si tomáramos el porcentaje estimado más bajo, sobre un PIB de US\$ 10.000 millones, el monto que el país destinaría para sus compras oscilaría en 1.000 millones anuales, por lo que lograr una eficiencia de sólo un 10%, podría representar cerca de US\$ 100 millones de ahorro por año.

B. Beneficios

- 7.2 **Establecimiento del sistema.** El principal beneficio del Programa consiste en introducir en Paraguay un sistema de adquisiciones públicas que incluya las mejores prácticas internacionales en este campo. De esta forma, se crearían mayores oportunidades de negocios para el sector privado al introducir: (i) mayor previsibilidad, a través de la implantación y adopción de reglas y procedimientos claros y uniformes para todas las adquisiciones del Estado; y (ii) mayor participación y competencia, a través de mejores mecanismos de publicidad introducción de un sistema de apelaciones que de mayor seguridad jurídica a los participantes y simplificación de los trámites para la participación y acceso al sistema, eliminando la obligatoriedad de múltiples registros.
- 7.3 **Capacitación y motivación.** Las acciones a ser emprendidas en el área de capacitación en materia de adquisiciones públicas no solo llenarán un vacío existente sino que contribuirán a un mejor funcionamiento del sistema, en la medida en que los encargados de implementarlo conocerán con mayor profundidad las especificidades del campo en el cual están operando. Adicionalmente, con motivo de la implantación de la estrategia de capacitación continuada, y de la

eventual creación de la carrera de experto en adquisiciones públicas, se incentivará a los funcionarios públicos en el desempeño de sus actividades.

- 7.4 **Transparencia y control ciudadano.** Otro de los beneficios del Programa consiste en apoyar la creación de mecanismos que permitan el control ciudadano sobre el sistema de adquisiciones del Estado, a través de dotar acceso a un sistema de información y difusión de las adquisiciones del sector público actualizado permanentemente y disponible vía internet. Este sistema contemplaría información de todo el ciclo de adquisiciones desde la programación, el llamado a las ofertas específicas, los resultados de la evaluación, la orden de compra, la entrega y el pago final. La información se presentaría de forma amigable y sistemática incluyendo la relación de fechas, nombres, y montos de las adjudicaciones por entidad así como de los adjudicatarios.

C. Riesgos

- 7.5 **Aprobación de la Ley de Adquisiciones Públicas.** Existe el riesgo de que no se apruebe la Ley con el contenido y alcance que refleje las mejores práctica en materia internacional. Este riesgo sería mitigado por el compromiso y la voluntad política asumido por las autoridades del Poder Ejecutivo y por los partidos de la oposición que han manifestado su apoyo al programa de reforma, del cual este programa es una pieza importante. Asimismo, para facilitar la consideración y tratamiento del Proyecto de Ley ante las diversas instancias, el Programa financiará los servicios de consultoría especializados en estos temas.
- 7.6 **Sostenibilidad del Sistema.** Existe el riesgo de que el sistema no sea sostenible en el tiempo. Este riesgo sería mitigado con motivo de la creación de la DNTAP, una de cuyas funciones es precisamente asegurar dicha continuidad. Ello representa una señal importante de la voluntad, compromiso y apoyo político al establecimiento del sistema. Asimismo, en el Programa operativo acordado entre el Poder Ejecutivo y el Banco para 2002, se he incorporado un proyecto de apoyo a la descentralización, que entre otros, permitiría expandir el sistema al resto del sector público.

MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA				
PARAGUAY: APOYO AL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS (FC-29-10-05-7-PR)				
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTAS	
desarrollo e n de un sistema adquisiciones del tendiente a reducir del Estado y a seguridad jurídica en	<ul style="list-style-type: none"> Modernizar, uniformar y complementar el marco normativo que rige las adquisiciones del sector público paraguayo para incrementar y mejorar las oportunidades de negocios del sector privado como proveedor de bienes, obras y servicios del sector público. Fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas involucradas en procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios; Contribuir a racionalizar el uso de los recursos públicos en el marco de las compras y contrataciones del Estado; y Aumentar el grado de participación ciudadana y mejorar los controles internos y externos de la gestión pública, mediante la introducción de un sistema de información de compras y contrataciones del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Se promulga la Ley de Adquisiciones del Estado que implementa el nuevo marco normativo y que incorpore el sistema en el ámbito nacional. Cuentas nacionales Entidades de la sociedad civil manifiestan su parecer favorable sobre el funcionamiento del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> El Poder Ejecutivo asegura la implementación del sistema 	
TES o e implantación del normativo para las nes del sector menta un nuevo de normas y en adquisiciones eficiente, moderno, te y aplicable en iforme a todo el blico.	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración y presentación de un Proyecto de ley definitivo de Adquisiciones Públicas que incorpora las mejores prácticas al Poder Legislativo (al mes 4) Reglamentación de la nueva Ley de Adquisiciones Públicas al Poder Legislativo (al mes 5) Elaboración de 5 documentos básicos de adquisiciones públicas: precalificación; contratación de obras mayores; contratación de obras menores; compra de bienes; y contratación de servicios de consultoría (al mes 5). Decreto Ejecutivo estableciendo el uso uniforme y obligatorio de los documentos básicos de licitación (al mes 8) Conformación y puesta en marcha de la DNTAP con la dotación de recursos adecuados para el desarrollo de sus funciones (al mes 3). 	<ul style="list-style-type: none"> Nota de remisión del Proyecto del Ley de Adquisiciones Públicas definitivo del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Copia del Decreto Reglamentario de la Ley de Adquisiciones Públicas. Copia de los 5 documentos básicos de adquisiciones y del Decreto que establece la obligatoriedad uso de los mismos en el ámbito de todas las entidades del sector público. Decreto o Resolución de creación de la DNTAP en el ámbito de la SNRE con su organigrama, funciones y nómina. Plan de Trabajo, reglamento operativo y manuales de funciones de la DNTAP. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantiene el marco político y la presupuestación de la DNTAP El Poder Ejecutivo mantiene su compromiso de reforma del sector público 	

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUSTENTO
<p>amiento institucional a de compras del</p> <p>dades contratantes s del Estado prácticas comunes a de adquisiciones con asistencia de e capacitación e ión de sistemas de la gestión de contrataciones, así crean las bases para el tiempo, este logro da a todas las del sector público.</p> <p>calidad técnica de os de licitación y ón</p> <p>lecen mecanismos crear mayores ades de negocios sector privado así a permitir el control sobre las nes del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo contenido curricular curso básico y seis cursos especializados en adquisiciones públicas (al mes 4) • Estrategia de capacitación de largo plazo que incluya la capacitación continua, mecanismos de identificación de necesidades y propuesta para la carrera de experto en adquisiciones del Estado (al mes 5) • Dictado del curso básico en adquisiciones públicas 4 veces por año, durante 2 años, para un total de 240 funcionarios; • Realización de seis cursos de especialización en adquisiciones públicas, 3 cursos por año, durante dos años, para un total de 180 funcionarios. • Realización de 4 seminarios de difusión, 2 por año, para 320 contratistas, proveedores y consultores interesados en oportunidades de negocios con el Estado; • Diseño e implantación en 45 entidades del sector público, de un sistema de información y difusión para soporte de la gestión de compras y contrataciones del sector público (al mes 24) • Acceso vía internet, al sistema de información de adquisiciones implementado en el ámbito de las 45 principales entidades compradoras del Estado, para el sector privado y la ciudadanía en general (al mes 24) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de consultoría con la curricula para el curso básico y los especializados • Documento de estrategia de capacitación de largo plazo • Lista de asistentes a los cursos, evaluación de los participantes sobre la efectividad de los mismos, y resultados de los exámenes impartidos al final. • Material docente preparado para cada curso • Lista de participantes en los seminarios de difusión, material publicitario y de convocatoria • Visitas a la página web del Programa en la DNTAP y a los sitios de las 45 entidades públicas integradas al sistema de información y difusión de adquisiciones del Estado. • Número de visitas y consultas realizadas por los agentes privados y el público en general a cada sitio de las entidades contratistas del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la vo y el compr entidades apoyar la del sistema. • Se man incentivos funcionarios • Se actualizados de informac

PROYECTO DE RESOLUCION

PARAGUAY. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA APOYO AL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ADQUISICIONES PUBLICAS

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República del Paraguay y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones que está incorporado al Memorando de Donantes a que se refiere el Documento MIF AT-_____, sobre una cooperación técnica para el Apoyo al Desarrollo de un Sistema de Adquisiciones Publicas.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.260.000 con cargo a la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.