



Estudio de Factibilidad

“Incorporación de las empresas de triple impacto como proveedoras del Estado”

Paraguay - 2021

Esta publicación ha sido desarrollada en el marco del Proyecto **“Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas”**, en colaboración conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Elaborado por:

Marisa Siboldi, Consultora Experta en Desarrollo Sostenible y Cadenas de Suministro.

Iván Buffone, Consultor Experto en Desarrollo Sostenible.

Coordinadores y revisores:

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Carolina Robino, Especialista Principal de Programas.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones.

Adriana Salazar, Especialista de Adquisiciones.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE).

Helena Fonseca, Coordinadora Programa de Compras Públicas y Secretaria Técnica RICG.

Hugo Inga, Especialista.

Isabel Terán, Pasante.

Agradecimientos especiales:

La OEA, el BID y el IDRC de Canadá agradecen el compromiso y colaboración de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) del Paraguay, por su apoyo y cooperación, a través de la información suministrada para el desarrollo del presente Estudio de Factibilidad; así como las entrevistas y aportes suministrados por otros expertos y actores nacionales e internacionales.

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	4
Metodología	5
1. Compras Públicas Sostenibles	7
a. Argentina y el desarrollo sostenible	7
b. ¿Por qué las Compras Públicas Sostenibles son importantes para el país?	8
2. Contexto para empresas de triple impacto en compras públicas.	10
a. Elementos normativos	10
b. Capacidad del mercado	19
c. Institucionalidad para un enfoque de triple impacto en compras públicas	28
d. Preparación de compradores	32
3. Brechas y barreras.....	33
4. Recomendaciones normativas y operativas	39
5. Incorporación de empresas de triple impacto a las compras públicas	45
a. Línea de base	45
b. Grupos de usuario objetivo	46
c. Plan de acción local	47
d. Estrategia de sensibilización	48

6. Conclusiones generales y lecciones aprendidas en la investigación	51
Bibliografía	53
Anexos	55
Anexo I. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales	55
Anexo II. “Empresas B registradas en SIPE”	56
Anexo III. “Instituciones entrevistadas”	56
Pie de páginas	57

Siglas y acrónimos

ADEC	Asociación de Empresarios Cristianos
ASEPY	Asociación de Emprendedores de Paraguay
AmCham	Cámara de Comercio Paraguayo Americano
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
DSE	Dirección de Seguridad Eléctrica
ICE	Índice de Clima Económico
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CN	Constitución Nacional
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DDHH	Derechos Humanos
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
EAS	Empresas de Acción Simplificada
ENIT	Equipo Nacional de Integridad y Transparencia
FINANPYMES GEI	Apoyo al acceso al financiamiento de MIPYMES proveedoras del Estado Gases Efecto Invernadero
INTN	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Meteorología

IMTI	Índice de Madurez de Triple Impacto
MECISIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONC	Organismo Nacional de Certificación
ONN	Organismo Nacional de Normalización
OIAT	Organismo de Investigación y Asistencia Tecnológica
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBI	Producto Bruto Interno
PND 2030	Plan Nacional de Desarrollo 2030
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RAMSAR	Convención sobre Humedales
REDD+	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los bosques
SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
SIE	Sistema de Información Estadística
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
UIP	Unión Industrial de Paraguay
UOC	Unidades Operativas de Contrataciones

Resumen Ejecutivo

Marco Regulatorio

- Las obligaciones y compromisos internacionales asumidos por Paraguay, así como su ordenamiento interno, respaldan la importancia de promover prácticas capaces de generar mayor valor social, económico y ambiental en un marco de respeto de los DDHH.
- Si bien para una adecuada valoración de ofertas e integración de políticas, sería conveniente contar con instrumentos normativos más precisos; el Decreto Reglamentario N° 2992/2019 y la Resolución DNCP N°922/2020 brindan fundamentos suficientes para la implementación de una política de CPS que promueva la economía de triple impacto en el país.
- El Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”, con sus ejes de reducción de pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo, proyección de Paraguay en el mundo y fortalecimiento político institucional; promueve una integración y visión sistémica y transversal de todos los niveles y jerarquías de gobierno con el sector privado y la comunidad, constituyendo un formidable respaldo normativo para las CPS, así como para la incorporación de proveedores de triple impacto al mercado público.
- Si bien el contexto legal es favorable, Paraguay no dispone de una norma específica de promoción y/o regulación de negocios o economía de triple impacto.

Análisis de la demanda

- En el marco de su Plan Estratégico (2018-2023), la DNCP busca lograr mayor confianza y mejor posicionamiento e institucionalización del Sistema frente a la comunidad; pero también a nivel interno, apostando a que este liderazgo y compromiso, convierta al Sistema en una herramienta estratégica y eficaz.
- Si bien muestra una constante evolución, el Portal de compras y contrataciones de Paraguay aún no puede considerarse una plataforma transaccional integrada.
- Más allá de algunos casos de éxito, la política de CPS no había mostrado altos niveles de adherencia, ni una consolidación transversal en el sistema. La nueva política de CPS lanzada en 2020 constituye una nueva oportunidad para la transformación de la demanda y la promoción de proveedores de triple impacto.
- Las modalidades de subasta a la baja y convenio marco son utilizadas, como incentivos para la incorporación de MIPYMES al mercado público y en particular esta última brinda valiosas oportunidades para sensibilizar a proveedores y compradores respecto del compromiso de la DNCP con las CPS y la economía de triple impacto.

Análisis del mercado

- La expansión de las empresas y organizaciones de triple impacto es impulsada por la creación de ecosistemas, liderados por asociaciones y cámaras empresariales que han permitido la evolución de estos conceptos, la adopción de buenas prácticas, capacitación y crecimiento conjunto.
- La base certificada de empresas de triple impacto en Paraguay es la llevada adelante por Sistema B y cuenta en la actualidad con 33 empresas registradas.
- Paraguay evidencia altos niveles de informalidad fiscal y laboral, lo que constituye una característica intrínseca de su sistema económico-productivo.
- Se percibe un desafío en la sensibilización respecto a la cuestión ambiental. No pareciera existir un consenso en cuanto a la necesidad de preservación del capital natural.
- Se verifica una tendencia de evolución en el conocimiento y preocupación acerca de la temática ambiental y social; pero que aún requiere trabajo multisectorial para su concreción.

Principales Brechas y Obstáculos

- No hay una política de incentivos claros y orientados a la promoción y/o valoración de proveedores, bienes, servicios u obras que aporten soluciones ambientales y/o sociales relacionadas o no, con el objeto de la contratación.
- Nivel de conocimiento e información limitados respecto de los alcances y conceptos de sostenibilidad y triple impacto en el sector privado de Paraguay.
- La informalidad estructural de las actividades económicas en el país produce distorsiones en el mercado, provocando desequilibrios en la competencia que amenazan el bienestar general y el desarrollo de una economía de triple impacto.
- Falta de confianza suficiente en el sistema que atenta contra las posibilidades de dotar a las contrataciones públicas de un rol estratégico y ampliar su impacto en los procesos productivos y el conjunto social.
- Prevalencia de selección de la oferta de menor precio.
- Ausencia de herramientas de valoración y medición de impacto.
- Plazos y formas de pago poco eficientes.
- Falta de oferta de instrumentos financieros que acompañen el desarrollo de las empresas de triple impacto y/o la reconversión productiva hacia la sostenibilidad de las empresas tradicionales.

Principales Oportunidades y Recomendaciones

- La elaboración del Plan de Trabajo para la Implementación de la Política de CPS y la incorporación de la DNCP a la Subcomisión para el tratamiento del ODS 12 de la Agenda 2030, son logros alcanzados que constituyen hitos en el camino hacia la articulación horizontal de la política de CPS en Paraguay.
- Sería conveniente generar incentivos económico-financieros generales o a sectores específicos para potenciar el triple impacto.
- Visibilizar las características de sostenibilidad y o triple impacto de los proveedores a través del Registro.
- Medir el impacto y analizar costos monetarios y no monetarios utilizando para ello diferentes herramientas que hoy ya tiene disponible la DNCP.
- Promover instancias de diálogo y articulación público-privada e interna horizontal y vertical.
- Conocer la cadena de suministro con foco en la gestión ética para la competitividad y el triple impacto.
- Lograr la transaccionalidad plena del sistema de compras electrónicas.
- Promover el diseño de procesos de contratación que favorezcan la participación de proveedores locales en su área de influencia y por cantidades accesibles.

IMTI y Plan de Acción

- El Índice de Madurez de Triple Impacto (IMTI) entrega un valor de 4,3 sobre un total de 7 puntos esperados. El ámbito que se destaca con mayor desarrollo es el de "Institucionalidad" en el diseño e implementación. Así mismo, se identifica el desarrollo de "Compradores" como el de mayor oportunidad de mejora.
- A partir de este índice, se propone la inclusión dentro de las acciones del Plan de Trabajo para la Implementación de la Política de CPS de las herramientas necesarias para superar las barreras y aprovechar las oportunidades; y una estrategia de sensibilización a desarrollar desde el órgano rector, que incluye capacitación a compradores, proveedores, órganos de control, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.



Introducción

Nuevos desafíos de gestión y sostenibilidad se dan a diario en las estructuras de gobierno. Sus sistemas de compras no permanecen ajenos a esta realidad y fortalecen principios de eficacia, transparencia y eficiencia en los procesos, al tiempo que advierten su rol estratégico en la agregación de valor e impulso de objetivos de políticas públicas ambientales, económicos y sociales.

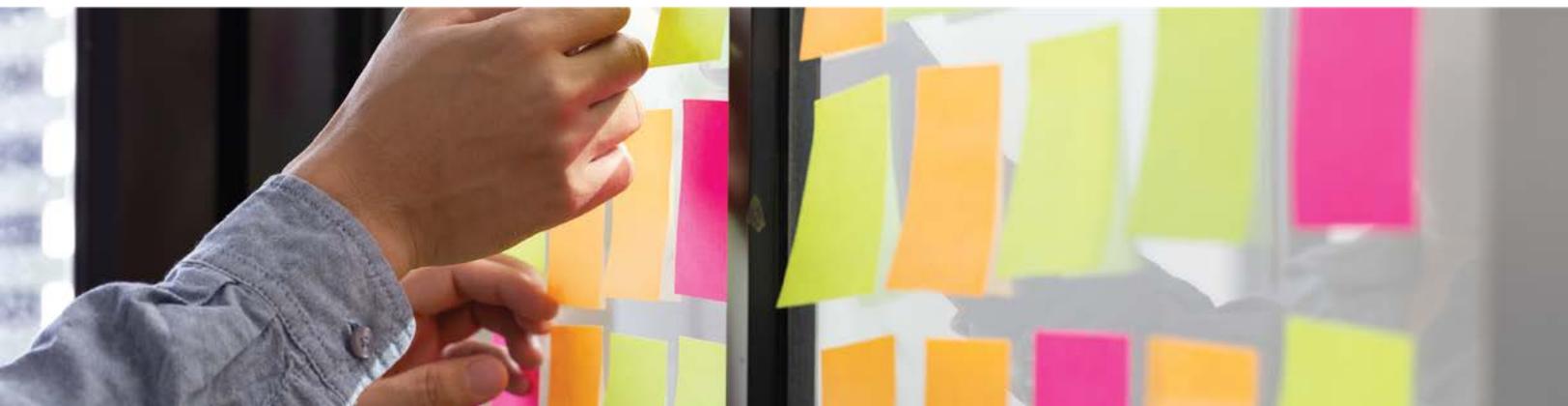
Una política de compra pública sostenible con enfoque en la promoción de la economía de triple impacto, requiere de fórmulas innovadoras y colaborativas que posibiliten el aprovechamiento y la retroalimentación de capacidades y experiencias; pero también de una adecuada y suficiente difusión a fin de poder generar acciones transversales capaces de contribuir al cambio del modelo de crecimiento a partir de una responsabilidad compartida.

Construir confianza requiere actuar con probidad y transparencia en los procesos, pero también establecer reglas y objetivos claros y, exigir corresponsabilidad a todas las partes involucradas.

Si bien no se registran consideraciones especiales sobre economía de triple impacto en Paraguay, sí existe un enorme potencial para favorecer la formalización, la integridad y la construcción de valor social y ambiental en las cadenas de suministro nacionales. Los gobiernos deben tomar un rol de liderazgo, contribuyendo al progresivo desarrollo sostenible de sus mercados, impulsando la generación de capacidades, robusteciendo los niveles de profesionalización de los agentes compras, gestionando de forma integrada y transversal, contrarrestando la opacidad de algunas cadenas de suministro y promoviendo la competitividad a partir de la generación de valor.

Este estudio pretende sistematizar información normativa y de mercado, reflejando barreras, desafíos y oportunidades para la consolidación de la política de compras públicas sostenibles de Paraguay y acercar algunas propuestas normativas y operativas, con el objeto de facilitar la participación de empresas con potencial de triple en el mercado público.





Metodología

El presente trabajo forma parte del Proyecto “Hacia una Economía de Triple Impacto a Través de las Compras Públicas”, iniciativa que se desarrolla en el marco de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), y que cuenta con el apoyo institucional y financiero de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como su Secretaría Técnica, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta iniciativa se lleva adelante, también y de manera simultánea, en cuatro países de Latinoamérica: Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Se relevó y analizó la información existente en bibliografía relacionada, normativa vigente a nivel local e internacional, informes y documentos técnicos y sitios

webs, así como medios de comunicación masivos y especializados. Como resultado de esta revisión y a partir de contactos de los consultores y recomendaciones de áreas de gobierno, entre los meses de septiembre y noviembre, se entrevistaron a 24 personas representando áreas de gobierno, empresas, organizaciones sociales, ambientales y del ámbito académico, proveedores del Estado y organismos multilaterales.

La información y hallazgos compartidos a través del presente estudio, se encuentra comprendida hasta febrero de 2021.



Ecosistema para el impulso de una economía de triple impacto a través de las compras públicas - PARAGUAY -





1. Compras Públicas Sostenibles

a. Paraguay y el desarrollo sostenible.

Paraguay está organizado políticamente en 17 departamentos, los cuales se subdividen en 259 municipios. Con una extensión de más de 400 mil kilómetros cuadrados y aproximadamente 7 millones de habitantes, el país genera un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$39 mil millones. El 97% de la población está asentada en la región Oriental, donde se concentra la mayor actividad económica del país¹.

El país ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, con un promedio de 7,2% anual, alcanzando tasas históricas entre 2010 y 2013 en torno al 14%. En base a políticas macroeconómicas sólidas y baja inflación, se lograron significativas reducciones de la pobreza (en 2019, rondaba el 23%), pero aún cuenta con niveles de desigualdad estructural que pueden afectar la sostenibilidad de su evolución y desarrollo. En ese marco, el brote de COVID-19 golpea la economía de Paraguay en un momento de recuperación económica después de que el crecimiento se estancara en 2019.

El sector agropecuario es el motor fundamental para la expansión económica, con un fuerte foco en las commodities, siendo el cuarto mayor exportador de soja y el sexto

mayor exportador de carne vacuna a nivel global. La abundancia de recursos naturales combinada con gastos de producción relativamente bajos proporciona al Paraguay una ventaja comparativa en los sectores agrícola y ganadero².

Sigue habiendo más 1,6 millones de personas por debajo del umbral oficial de pobreza y se estima que podría llegar al 30% en 2020. La reducción de la pobreza casi se estacionó en áreas urbanas debido a una disminución de los ingresos laborales del comercio y la manufactura. La pobreza rural disminuyó pese a los ingresos laborales estables en la agricultura, que concentra casi la mitad (0,6 millones) de los trabajadores rurales, en su mayoría informales.

El mercado laboral se encuentra en plena transformación, con una migración de la agricultura a los servicios y mejoras en cuanto a la productividad y formalidad. No obstante, aún existen altos niveles de informalidad en el mercado laboral (según estimaciones del Banco Mundial, se estima una tasa de 71% de empleo informal), empleos de baja calidad y brechas persistentes de bienestar que afectan principalmente a mujeres y grupos indígenas. Estos desafíos se enmarcan en un contexto de baja disponibilidad de tecnología e innovación.³



Sin embargo, podemos destacar lo que se denomina como “bono demográfico” paraguayo, es decir, un alto componente de población joven. Más de la mitad de la población es menor a 30 años, lo que lo convierte en una de las poblaciones más jóvenes del mundo.

El crecimiento impulsado por los recursos naturales genera una mayor presión sobre el ambiente, la biodiversidad y las comunidades locales. La expansión de las actividades agropecuarias vino de la mano de un proceso de deforestación y deterioro de los recursos hídricos que contribuye a la exposición de las comunidades locales a los efectos del cambio climático. Este es uno de los desafíos que tiene Paraguay en cuanto a su desarrollo. Encontrar el equilibrio entre el progreso económico y la cuestión social - ambiental.

En ese sentido y considerando el compromiso continuo que ha manifestado el país en relación a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, deberían priorizarse aquellas actividades que impulsen la transición justa hacia una economía verde y que se encuentren en sintonía con la cuarta revolución industrial, todo ello en miras a lograr una economía más competitiva y sostenible.

Impulsar los negocios y proyectos que velan por un impacto social y ambiental positivo se transforma así en una cuestión estratégica para los objetivos de política pública, dados los desafíos que tienen en dichos ámbitos. Para llevarlo adelante, es necesaria una disposición activa por parte del Estado, ya sea a nivel nacional como subnacional, que permita moldear e incentivar las prácticas empresariales que se consideran beneficiosas para el conjunto social.

En ese esquema, las políticas de desarrollo productivo, definidas como las intervenciones que realiza el Estado con el fin de aumentar la productividad en la economía, se dividen

en dos grupos: por un lado, las orientadas a solucionar problemas que afectan a todas las empresas que operan en la economía (capacitación, acceso al crédito, logística e infraestructura, etc), mediante instrumentos horizontales o de corte transversal; por otro lado, las que conducen a transformar la estructura productiva priorizando actividades específicas mediante instrumentos que se denominan verticales⁴. Para el fomento de la economía de triple impacto, se necesitará una caja de herramientas, es decir, un conjunto de políticas e instrumentos que deben incluirse dentro de los dos grupos detallados previamente y que permitan generar condiciones capaces de aportar soluciones a problemas transversales para el desarrollo de la actividad empresarial en el país; pero que al mismo tiempo prioricen actividades o prácticas específicas. En este caso, nos referimos a los sectores y rubros que cuidan del ambiente y que generan impacto social positivo desarrollando a la comunidad en la que se desenvuelven.

Este camino requiere de esfuerzos compartidos, de acuerdos y consensos entre el sector privado, el sector público, los trabajadores y la sociedad civil. Por lo tanto, se deben propiciar el clima y las condiciones que permitan el diálogo y la construcción conjunta.

b. ¿Por qué las Compras Públicas Sostenibles son importantes para el país?

Las compras públicas constituyen uno de los instrumentos de política de desarrollo productivo y científico-tecnológico más importantes en los países más desarrollados, que utilizan el poder de compra e inversión de los Estados Nacionales con la finalidad de ampliar el impacto del desarrollo de proveedores locales de sectores estratégicos, en su cadena de suministros (competitividad de la oferta), y así mejorar la eficiencia de costos y eficacia en su abastecimiento (competitividad de la demanda).

De acuerdo a estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las compras públicas en el país mediterráneo representan aproximadamente un 11% del PBI⁵. Este dato nos da la magnitud del potencial impacto que podría significar para la economía del país, la implementación sistematizada y transversal de objetivos de sostenibilidad en las contrataciones públicas. Desde esta perspectiva, entendemos que el mercado público representa una gran oportunidad para difundir el triple impacto como herramienta de agregación de valor a la economía paraguaya.

Corresponde señalar, que como empresas de triple impacto, nos referiremos a aquellas que buscan generar valor, además de beneficios económicos a partir de su actividad productiva y que se traduce en impactos sociales y ambientales positivos en la comunidad. Dichos impactos son el resultado de la actividad que realiza la empresa o de la forma en la que la lleva adelante.

Las compras públicas sostenibles, se vislumbran así, como una vía excepcional para el escalamiento de las empresas de triple impacto en el país. El crecimiento de estas empresas y la expansión de su modelo de negocio tendrán consecuencias muy positivas para el desarrollo de un sistema económico y social sano y cuidadoso del ambiente; es potestad de los diferentes gobiernos llevar adelante las acciones necesarias para su éxito, que colaborará asimismo con su misión principal: procurar el bien común.



2. Contexto para empresas de Triple Impacto en compras públicas

a. Elementos Normativos.

a.1. Marco normativo Internacional al que la jurisdicción ha adherido.

La República de Paraguay posee un régimen jurídico constitucional que subordina a su Carta Magna el conjunto del derecho positivo nacional. Dicha Constitución recoge objetivos ambientales, sociales y económicos del país que resultan congruentes con una visión de desarrollo productivo socialmente responsable e inclusivo, respetuoso del ambiente y con una estricta observancia de los DDHH.

Esta perspectiva se refleja en una suma de acuerdos, tratados y convenios internacionales suscriptos por el país, que resultan congruentes para promover un modelo de crecimiento económico con objetivos de triple impacto.

Expresamente reconoce un orden jurídico supranacional siempre que garantice los derechos humanos, la paz, justicia, la cooperación y el desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. (Artículo 145 CN).

Al igual que otros países de la región, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscriptos por Paraguay tienen jerarquía constitucional y esta preeminencia revela al mismo tiempo el compromiso del país, al menos desde lo normativo, con la Agenda 2030; atendiendo a que más allá de resultar un punto de partida perfecto para demostrar el cumplimiento de las responsabilidades de DDHH asumidas, el desarrollo sostenible constituye en sí mismo un Derecho Humano⁶.

Asimismo, los tratados internacionales en materia ambiental, laboral, social y económica, que hubieran sido aprobados por el Poder Legislativo y ratificados, tienen la jerarquía establecida en artículo 137 de la Constitución. En ese sentido Paraguay muestra su compromiso ambiental a nivel internacional, a partir de la suscripción y/o adhesión a instrumentos tales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Ley 583 de 1973 y su enmienda Ley 1508 de 1999; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) Ley 251 de 1993 y el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático, Ley N° 1447 de 1999; Convención



sobre Humedales (RAMSAR) Ley 350 de 1994; Convenio sobre Diversidad Biológica (Cumbre de la Tierra), Ley 253 de 1993; el Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos Ley N° 567 de 1995 y 1282 de 1998; Lucha contra la Desertificación Ley 970 en 1996; Acuerdo de París de 2015, Ley 5681 de 2016.

En materia laboral, Paraguay ha ratificado 39 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre temas relacionados a la libertad sindical, abolición de trabajo forzoso y trabajo infantil, igualdad de oportunidades y trato, seguridad y salud en el trabajo, políticas de empleo y salarios mínimos y trabajadores domésticos entre otros; los que proporcionan una base suficiente para el desarrollo sostenible en el país, en el entendimiento que el trabajo decente, inclusivo y en condiciones de salud y seguridad adecuadas resultan cuestiones fundamentales para garantizar una transición justa hacia una economía verde y sostenible.⁷

El país suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), de la OEA en 1996, siendo ratificada por Ley 977 y, posteriormente, la Declaración de Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Asimismo, en 2005 ratificó por Ley 2535, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Los instrumentos mencionados refieren a la obligación de los Estados de establecer medidas para garantizar procesos basados en principios de transparencia, competencia y criterios objetivos y eficaces que puedan prevenir la corrupción y resultan en un todo de acuerdo con los objetivos de reducción de la corrupción y sobornos y el fortalecimiento de las instituciones que contempla el ODS16 de la Agenda 2030.

Paraguay ha adherido a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 70/1 y en 2018 presentó su Primer Informe Voluntario Nacional en el que refiere a la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales asumidos por el país en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Este punto focal fue modificado en 2020 y reemplazado por la denominada Comisión ODS Paraguay 2030, un ámbito interinstitucional con estructura, coordinación y competencias específicamente estipuladas por Decreto N°3581/2020.

Hasta el momento ha presentado sólo un informe voluntario, en el que releva los principales avances en el proceso de implementación de la Agenda 2030. Entre los logros principales se destacan el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030) y su enlace con la Agenda 2030, algunos progresos en la implementación de políticas públicas relacionadas y seguimiento de la Agenda. El informe remarca la necesidad de fortalecer su capacidad de producción estadística; mejorar su articulación con el sector privado, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional; reforzar la comunicación de la Agenda y optimizar la gestión de la Comisión de ODS tanto a nivel político, como estratégico.

Se prevé que se presentará un nuevo Informe Voluntario en 2021, en el marco del Foro Político de Alto Nivel cuyo tema central será la recuperación sostenible y resiliente de la pandemia COVID-19.

Paraguay ha creado la Plataforma ODS, que registra y analiza la inversión pública desde un enfoque de ODS permitiendo el seguimiento de la ciudadanía y la Plataforma SIMORE Plus, que vincula recomendaciones de DDHH a los

ODS con el objeto de fortalecer la capacidad de seguimiento del Estado y habilitar la participación ciudadana.⁸

En este contexto; sin embargo, constituye un dato relevante la controversia generada en torno a la aprobación o no, del Acuerdo Regional de Escazú sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Enviado al parlamento para su ratificación, fue retirado por el propio poder ejecutivo en 2019 y recientemente vuelto a cuestionar por el Ministerio de Agricultura y Ganadería el que ha manifestado su desacuerdo con una eventual ratificación del mismo, por considerar que podría significar una barrera a la actividad exportadora del país “no sustentada en ciencia, ni pruebas científicas”⁹.

El Acuerdo de Escazú fue suscrito en 2019 por 23 países de Latinoamérica y el Caribe y hasta la fecha ha sido ratificado por 10 de ellos; el último, socio comercial de Paraguay, la República Argentina. El mencionado instrumento confirma la estrecha vinculación ya aludida por la Agenda 2030, entre DDHH y gobernanza ambiental; estableciendo los principios de cooperación, prevención y precaución y otras herramientas estratégicas para la evaluación del impacto ambiental, respecto de la cual el Estado tiene un rol central.¹⁰

Respecto de los compromisos regionales asumidos por Paraguay, uno de los más significativos, es su participación en el Mercado Común del Sur o MERCOSUR, creado por el Tratado de Asunción en 1991 y modificado por el Tratado de Ouro Preto de 1994, que tiene como objetivo garantizar la libre circulación de bienes, servicios, personas y monedas entre los países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al que se suman otros países de Sudamérica en carácter de miembros asociados.

En materia de compras públicas, después de tres décadas, no se han aprobado Protocolos

de Contrataciones Públicas que fueran ratificados por el conjunto de los miembros, el último intento fue en 2017, pero hasta la fecha no se ha logrado avanzar.

a.2. Enfoque Normativo Nacional para la implementación de un plan de compras públicas de triple impacto.

La Carta Magna de Paraguay respalda un modelo de desarrollo sostenible, a partir de su imperativo de buscar el desarrollo económico del país mediante el uso racional de los recursos disponibles, creando trabajo, acrecentando el patrimonio, pero al mismo tiempo asegurando el bienestar general de la población y el desarrollo social y cultural¹¹.

En el mismo sentido, ordena fijar tributos en base a principios económicos y sociales justos¹², dispone un enfoque inclusivo de desarrollo social, cultural y económico estableciendo la obligación del Estado de promover mecanismos y condiciones adecuados para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Artículo 48, 89 y ccs), la participación social y económica de los jóvenes (art 56); el acceso a la servicios esenciales para la tercera edad (art. 57); la plena integración de las personas con discapacidad física, psíquica y/o sensoriales (art. 58, 88 y ccs) y a los pueblos indígenas y grupos étnicos el derecho a participar social, cultural y económicamente de acuerdo a su identidad étnica, sus usos y costumbre, así como el reconocimiento de su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra (art. 62 y ccs).

El derecho al trabajo (art.86 y ccs.) a una retribución justa y a la asociación sindical, prohibiendo expresamente el trabajo esclavo y cualquier tipo de discriminación, también constituyen garantías constitucionales.

Promueve la creación de empresas cooperativas y formas asociativas de producción basadas en la solidaridad y la rentabilidad social (art. 113) y; en particular,

aquellas que se vinculen con el sector agropecuario y beneficien a la población rural, las pequeñas y medianas empresas agrícolas, con sistemas y organizaciones que aseguren precios justos, la defensa y preservación del ambiente y la igualdad de derechos de las mujeres campesinas (art. 114 y ccs).

En esa línea, fundado en el artículo 177¹³ de su Constitución Nacional y aprobado por Decreto N°2794; de manera articulada y prácticamente en simultáneo con la Agenda 2030; Paraguay ha diseñado y puesto en marcha en 2014 el Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”. Actualizado en 2019¹⁴, define 4 Ejes de Acción:

- a) Reducción de pobreza y desarrollo social,
- b) Crecimiento económico inclusivo,
- c) Proyección de Paraguay en el mundo y
- d) Fortalecimiento político institucional.

Atravesado por 4 lineamientos: Igualdad de oportunidades; Gestión pública transparente y eficiente; Ordenamiento y desarrollo territorial y Sostenibilidad ambiental el Plan promueve una visión sistémica y transversal de temas específicos a través del trabajo articulado del poder ejecutivo, legislativo y judicial a todos los niveles y jerarquías de gobierno con el sector privado y la comunidad.

Al igual que la Agenda para el Desarrollo Sostenible ha fijado el cumplimiento de sus objetivos en 2030, buscando establecer un proyecto de desarrollo común y participativo, de mediano/largo plazo, de modo que constituya una política de estado que exceda un mandato presidencial.

Tomando como punto de partida los objetivos del PND 2030 alineados con la Agenda 2030 se han diseñado e implementado políticas y

herramientas relacionadas. Entre ellas podrían citarse: el Plan Nacional de DDHH, que busca vincular estas políticas a políticas públicas de desarrollo; IV Plan Nacional de Igualdad (2018-2024), eliminando la discriminación de género; Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2014-2024), garantizando derechos; el Plan de Acción País para el cumplimiento del ODS 16 meta 16.2; el Plan Nacional de Pueblos Indígenas con y para sus comunidades; así como otras regulaciones y políticas que se vinculan con el ODS 12 de producción y consumo responsables.

Las políticas y estrategias en materia ambiental cuentan con un sólido respaldo normativo originado en la propia Constitución de Paraguay que garantiza a los habitantes del país el derecho al ambiente, la diversidad ecológica, la defensa de intereses difusos, la salud pública y la calidad de vida. Vale remarcar que la Carta Magna no sólo asegura el derecho a la calidad de vida, sino que impone al Estado el reconocimiento de factores condicionantes de la misma como la pobreza, la discapacidad o edad y la obligación de fomentar la investigación sobre factores de población y su relación con el desarrollo económico, social y la preservación del ambiente. (artículo 6).

En conclusión, no caben dudas, sobre el respaldo constitucional a una política de fortalecimiento de gobernanza ambiental y resulta de claridad meridiana la preocupación del constituyente por garantizar la inclusión y el goce de los DDHH en un marco de prosperidad económica.

Por otra parte vale destacar la importancia que le otorga la regulación nacional a la formalización y crecimiento de las MIPYMES en Paraguay a través de la Ley 4457 de 2012 de MIPYMES, que busca promover y fomentar la creación, desarrollo y competitividad de las MIPYMES, crea el Registro Nacional de MIPYMES y el Sistema Nacional de MIPYMES (SINANPYMES); por Resolución N°

2852/2019 se crea el Plan de Fortalecimiento y mejoramiento de las Micro y Pequeñas empresas en relación al cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional y por Ley N°6480 de 2020 se regula la creación de Empresas por Acciones Simplificadas (EAS) con el objeto de promover la formalización de actividades económicas y agilizar los procesos de constitución y operatoria de las empresas.

Paraguay lidera a través del Ministerio de Industria y Comercio, el Programa MipyMe COMPITE, con el apoyo de la Unión Europea y el Banco Mundial y la participación de la Federación de Cooperativas de Producción, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Unión Industrial del Paraguay (UIP), trabaja en la adecuación del marco legal, político e institucional para mejorar competitividad de las MIPYMES, la actividad empresarial, el comercio y las inversiones en el país, promoviendo la economía circular, sostenible e inclusiva

El país cuenta además con una Ley de Fomento de la Cultura Emprendedora, N° 5669 de 2016, reglamentada por Decreto N°9044 de 2018 y Resolución N°49/2020.

Si bien en varios países de la región se han presentado proyectos relacionados y algunos ya disponen de una Ley aprobada por el Poder Legislativo, Paraguay no dispone de una norma que específicamente promueva o regule los negocios u organizaciones de triple impacto.

La política social de Paraguay también se enmarca en el PND 2030 sobre la base de los ejes de “Reducción de la pobreza y desarrollo social” y “Crecimiento económico inclusivo” y tiene como objetivo a familias en situación de, pobreza extrema y vulnerabilidad, buscando mejorar la protección de niños y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos y agricultura, romper la

transmisión intergeneracional de la pobreza y asistir a adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Dispone de un Sistema Integrado de Información Social (SIIS) creado por Decreto N° 4509 de 2015, que permite centralizar de manera sistematizada la información sobre programas y proyectos sociales, la identificación de beneficiarios y el cruzamiento de datos, fundamental para evaluar la correcta implementación de estos programas que tienen como objeto la inclusión, disminución de la pobreza y la desigualdad y la mejora de la calidad de vida de las personas. Recientemente ha lanzado la plataforma e-Heka que permite el acceso público de la información contenida en el Sistema Integrado de Información Social a través de datos e indicadores gráficos¹⁵.

Por otra parte, en el contexto de los compromisos asumidos mediante el Acuerdo de París en 2015, Paraguay ha presentado su Programa de Contribuciones No Determinadas (CDN) y con ellas se ha obligado a un control más efectivo de la deforestación y degradación forestal, el aumento del consumo de energía renovable y, la mejora en la eficiencia del sistema agrícola “entre otras” según ha quedado plasmado en la Ley Nacional de Cambio Climático Política Nacional de Cambio Climático desde 2011; una Estrategia Nacional de Adaptación ante los efectos del Cambio Climático de 2015, un Plan de Adaptación de 2016 y uno de Mitigación al Cambio Climático de 2017 e incluso una Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático en el entendimiento que las mujeres pueden resultar más vulnerables a sus efectos y al mismo tiempo resultan actores claves en los procesos de adaptación.

Asimismo, Paraguay trabaja en la implementación de REDD+ iniciativa que busca contribuir a la mitigación del Cambio Climático a partir de la conservación de las reservas forestales de carbono.

Se suman a estas políticas y regulaciones, un conjunto de normas que fijan autorizaciones, declaraciones y restricciones ambientales, que alcanzan al mercado, o al menos al mercado formal y por supuesto a los proveedores del mercado público. Podríamos mencionar, por ejemplo, las que exigen la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental cuando se involucre la utilización de recursos hídricos y/o la gestión de residuos sólidos; prohíben la transformación de superficies boscosas o la comercialización de sus subproductos cuando estuviese prohibido; autorizan la provisión de agua potable o la prevención y control de emisiones.

Este complejo entramado normativo, ha llevado a las autoridades a proyectar un Código Ambiental, cuyo borrador se presentó al presidente de la república en el mes de noviembre de 2020, con el objeto de depurar y ordenar el extenso listado de normas relacionadas y de este modo facilitar su cumplimiento y control.

Respecto de la percepción de la población de Paraguay sobre la transparencia de sus instituciones, la misma suele reflejar una marcada falta de confianza¹⁶; si bien ha mejorado en los últimos tiempos, la demanda en relación a la integridad de sus funcionarios y la transparencia en sus procesos burocráticos es aún muy fuerte. Estas circunstancias han llevado a los gobiernos sucesivos a generar políticas y distintas herramientas como respuesta¹⁷. En 2019 se dictó el Decreto N° 1341, que aprobó el «Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República del Paraguay», en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030), que establece como línea transversal la gestión pública eficiente y transparente y que precisamente reconoce a los planes de acción de gobierno abierto, como instrumentos útiles para el fortalecimiento de la transparencia.

El organismo técnico y de gestión en materia de anticorrupción, integridad y transparencia en Paraguay es la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) (cita norma de creación Decreto N° 10.144/2012, modificado por Decreto N° 1843/2019), que a su vez es autoridad consultiva tanto respecto de la Convención Interamericana contra la Corrupción y como de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Planificación, coordina la política pública de Gobierno Abierto basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnologías de información y comunicación (Decreto N° 141 del 20 de febrero de 2019). Los avances logrados en este sentido han fortalecido la idea de un enfoque integral en el tratamiento del tema

La participación de los ciudadanos es clave para asegurar la transparencia y por ello Paraguay garantiza el libre acceso ciudadano a la información, Ley N° 5282/2014; obliga a los funcionarios a proveer información sobre el uso de los recursos públicos, Ley N° 5189/2014 y ha aprobado un Manual de rendición de cuentas al Ciudadano, Decreto 2991/2019. Este último busca que la información de organismos y entidades del Poder Ejecutivo llegue a la ciudadanía de forma comprensible, brindándoles las mejores condiciones para su participación en el control de la gestión pública.

Actualmente, Paraguay debate el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025 en el contexto del Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (ENIT), coordinado por la Secretaría Nacional Anticorrupción y del cual participa la DNCP.

a.3. Marco Legal Nacional de Compras Públicas - Su referencia a objetivos de triple impacto.

La Ley 2051 de 2003, su modificatoria Ley 3439/07, la Ley 1533, el Decreto N°2992/19 y las normas reglamentarias, ampliatorias y complementarias que la integran rigen el Sistema de Contrataciones del Sector Público y regulan las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de bienes y servicios y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen los sujetos comprendidos en su artículo 1°.

Con las exclusiones expresamente indicadas en el artículo 2°, el Sistema alcanza a todas las compras y contrataciones realizadas por la Administración Central integrada por el poder ejecutivo, legislativo y judicial; los gobiernos departamentales y municipales, universidades nacionales; entes autárquicos y autónomos; empresas con participación mayoritaria del Estado y entidades financieras oficiales, incluyendo la Banca Central.

De regulación centralizada y operatoria descentralizada, el Sistema está bajo la órbita de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la que está a cargo del diseño y emisión de las políticas generales y demás disposiciones que deban observar los organismos, entidades y municipalidades en materia de contratación pública; así como también de la verificación de los procesos de contratación, elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos modelo, apoyar y promover planes de capacitación, crear y administrar un registro de proveedores y establecer las sanciones que correspondan.

La DNCP depende del Poder Ejecutivo¹⁸, es una entidad autárquica y autónoma, encargada de la regulación y verificación de las contrataciones en el ámbito de la Ley N° 2.051/2003, norma que describe sus

atribuciones junto a la Ley 3439/2007 y el reciente Decreto N° 2992/2019.

Mientras que las Unidades Operativas de Contratación (UOC), son las responsables de la elaboración de pliegos y especificaciones técnicas, evaluación de ofertas, ejecución de los procedimientos, planificación, presupuestos y contrataciones y la remisión de información a la DNCP. Las UOC pueden contar con sub- unidades por especialidad, razones geográficas u otras necesidades de la organización que dependen administrativa y funcionalmente de las UOC.

El sistema informático o Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), tal como se detallará más adelante, automatiza las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos, hasta el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la elaboración de datos estadísticos; la generación de información y su transmisión a los proveedores y contratistas, documentación, así como la rendición de cuentas de los agentes del Sistema.

Los principios generales que rigen los procesos de compras y contrataciones son: Economía y Eficiencia, Igualdad y Libre Competencia; Transparencia y Publicidad; Simplificación y Modernización Administrativa, Desconcentración de Funciones.

En particular respecto del principio de transparencia vale remarcar que los compradores como otros agentes de la administración pública, deben ejercer correctamente sus funciones, velando por el cumplimiento del interés general, brindando información al público y rindiendo cuentas de su gestión; la Ley N° 5282/2014, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, busca garantizar que la información de carácter público, sea de libre acceso a todos los ciudadanos.

Como se mencionó anteriormente, el Decreto N°1991/2019 aprobó el Manual de Rendición de Cuentas y, en este marco, la DNCP presenta periódicamente sus informes. El Manual referido, obliga a los funcionarios a rendir cuentas de forma clara y sencilla a la ciudadanía; en particular en lo que hace a las contrataciones, estas deben informarse detalladamente, así como las ejecuciones financieras acompañadas de datos globales, pero también desagregados y con interpretaciones relevantes, como, por ejemplo: respecto de la reducción de costos, sin resignar la calidad de las adquisiciones, ni la estimulación de la presencia del mayor número de oferentes.

La DNCP ha aprobado nuevas revisiones de su Código de Ética y del Código de Buen Gobierno (Resoluciones DNCP N°5461 y 5462 de 2019) y ha suscrito acta compromiso respecto del Modelo Estándar de Control Interno para las instituciones Públicas del Paraguay (MECIP).

En el contexto de pandemia, se dictaron normas y pusieron en marcha mecanismos destinados a mejorar la eficiencia y garantizar la transparencia y generación de información pública, tales como el subsitio COVID 19¹⁹; la Guía de herramientas para el control ciudadano; la Mesa de Entrada Digital (Res. N° 1236/20); la conformación de un equipo especializado de tramitación de procedimientos y asesoramiento (Res. N° 1220/20); la Guía para Convocantes sobre presentación electrónica de ofertas (Resolución 1930/20); APP informativa de licitaciones relacionadas al COVID-19; datos actualizados de manera gráfica compras relacionadas con la pandemia a través del Sistema de Información Estadística (SIE) y una Tienda Virtual de productos relacionado a la emergencia.²⁰

La transparencia en la gestión de los procesos de contratación, así como el estímulo para que los proveedores respondan a esta premisa, resultan esenciales para generar un clima de

diálogo y colaboración imprescindible para el éxito de un proceso de gestión de cambio que favorezca el desarrollo de una economía de triple impacto.

La regulación del Sistema de Contratación Pública de Paraguay define entre otros aspectos relevantes, las funciones y competencias de la DNCP y las UOC, los tipos de procedimiento, composición de comités de evaluación, modalidades contractuales, infracciones y sanciones.

Considerando la relevancia que podrían cobrar los procedimientos excepcionales en el contexto de emergencia resultante de la Pandemia COVID 19 y a fin de que prevalezca el principio de publicidad y transparencia, la DNCP dictó la Resolución N° 1697/2020, aumentando los controles sobre los mismos. Vale la pena destacar algunas modalidades en particular, atento su mayor potencial y/o vinculación con objetivos relacionados a la economía de triple impacto, tales como: Convenio Marco; Subasta a la Baja, Acuerdo Nacional y Compra Conjunta. (Decreto N°2992/2019 artículos 23°, 26°, 29° y 30° respectivamente). Existen también leyes que regulan modalidades complementarias para la contratación de obra pública.

Evaluación de Ofertas y Criterios de Adjudicación

La evaluación de ofertas se basa en la metodología y parámetros establecidos por la normativa vigente en la materia y las especificaciones vertidas en los pliegos (artículos 26 y 27 Ley 2051/2003 y Ley 3439/2007). Se entiende que la valoración debe adecuarse al principio de Economía y Eficiencia (artículo 4° Ley 2051) que garantiza que la administración satisfaga sus necesidades en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y costo.

Por su parte, el antes mencionado Decreto Reglamentario N° 2992/2019, establece la

obligatoriedad de consignar en el pliego los criterios de evaluación que se utilizaran para la evaluación de ofertas (artículo 34) y expresamente indica que se podrán introducir criterios de evaluación de objetivos que consideren el valor por el dinero (artículo 35), al tiempo que prevé la incorporación de criterios de sostenibilidad (artículo 36), definidos por Resolución DNCP N°922/2020.
Compra Pública Estratégica

El reciente Decreto N° 2992/2019, sin dudas resulta una pieza jurídica clave para la implementación de una política tendiente a promover la economía de triple impacto, armonizando y precisando el alcance de las disposiciones legales vigentes y los principios generales de la Contratación Pública, de modo tal que posibiliten un abastecimiento congruente con las políticas y demandas sociales existentes.

Destaca la norma la importancia de la compra pública como instrumento estratégico y transversal; así como la disponibilidad de herramientas tecnológicas, informativas y de comunicación para su mejor aprovechamiento. El diálogo con las partes interesadas (artículo 5); el concepto de valor por dinero como criterio de evaluación objetivo (art. 35) y la definición de criterios de sostenibilidad, como aquellos que refieren a políticas que no sólo contemplan aspectos económicos, sino también el impacto social y ambiental que la compra o contratación produciría, imponiendo en el artículo 36 a la DNCP la obligación de reglamentar este último. Todos estos conceptos son referidos en la norma, que de este modo ha establecido bases de interpretación y conocimiento útiles, para una adecuada implementación de compras estratégicas.

Política de Compras Públicas Sostenibles

Tomando como base el mencionado Decreto Reglamentario y el principio general de eficiencia y eficacia para las contrataciones

públicas, la DNCP dictó recientemente la Resolución N° 922/2020, que aprueba una nueva política de compras sustentables, reemplazando la anterior establecida por Resolución DNCP N° 1675/2010.

La nueva política de compras públicas sostenibles, es liderada por la DNCP y será aplicada a todas las contrataciones de bienes, servicios y obra pública que realice el Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay²¹.

En su contenido la Resolución N° 922/2020, refiere expresamente al compromiso del Sistema con el desarrollo sostenible y la necesidad de promover el mismo en su cadena de suministro, facultando a la autoridad de aplicación a trabajar articuladamente con diferentes sectores y organismos públicos y privados, nacionales e internacionales. Puntualiza, asimismo, la importancia de cumplir con buenas prácticas relacionadas, sin desatender la satisfacción de las necesidades del Estado y define cuestiones sustanciales para una correcta interpretación y valoración de principios y criterios de sostenibilidad como: valor por dinero, economía circular, conducta empresarial responsable e innovación en compras públicas.

Merece destacarse la claridad y alcance de la convocatoria planteada por la DNCP a partir de esta Resolución; precisa el llamado a todas las partes intervinientes en los procesos de contratación a observar conceptos y principios de sostenibilidad, cumplir con buenas prácticas y promover el desarrollo sostenible en toda la cadena de suministro.

a.4. Marcos legales subnacionales de compras y contrataciones.

El PND 2030 refiere al ordenamiento territorial promoviendo la definición de un modelo de integración interna entre municipios, departamentos y regiones. En esa idea Paraguay ha realizado capacitaciones

y mesas de trabajo para la elaboración de planes de desarrollo y su ejecución y seguimiento, en conjunto con actores locales, de forma tal de lograr identificar necesidades y oportunidades en territorio.

Paraguay es una república unitaria, divide su territorio política y administrativamente en departamentos y estos en municipios y distritos; estos cuentan con autonomía política, administrativa y normativa y son autárquicos respecto de la recaudación e inversión de sus recursos (artículo 156 y ccs de la CN); sin embargo, esto no obsta a que deban dar cumplimiento a la normativa nacional, entre ellas a la Ley de Compras Públicas.

Como vimos al analizar el marco normativo de compras, el sistema promueve la descentralización operativa de las contrataciones, favoreciendo que los organismos, entidades y municipalidades lleven adelante las mismas en sus jurisdicciones de modo de fortalecer la actividad local y regional; de todas formas los municipios deben cumplir con algunas obligaciones, tales como las de informar a la DNCP su presupuesto anual o difundir en el portal los llamados (Ley 6026 de 2018), sin embargo - y al amparo de la Ley N° 3966 Orgánica Municipal- a menudo esto no sucede, o sucede parcialmente, vulnerándose los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, no discriminación y prohibición de arbitrariedad; sin que históricamente -según se reporta- se hayan aplicado sanciones ejemplificadoras²².

En 2019 la DNCP suscribió un Convenio Marco de Cooperación con la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo; con el objeto de crear la Red Nacional de Supervisión de Contratos Públicos y así optimizar la colaboración en la lucha contra la corrupción, al tiempo que se evita la duplicidad de controles.

Las dificultades en el control y transparencia en los procesos que llevan adelante el conjunto de actores del Sistema, parece haber encontrado una oportunidad de revisión a partir de la emergencia resultante de la pandemia COVID 19, que ha llevado a la DNCP a aumentar los controles y disponer una serie de mecanismos de apoyo y monitoreo para las contrataciones relacionadas con la emergencia, pero que podrían constituir un primer paso hacia una más sana integración y una mayor transparencia y efectividad.

b. Capacidad del Mercado.

b.1. Capacidad y estatus de las empresas sostenibles y de triple impacto.

b.1.1. Evolución de la filantropía al triple impacto en Paraguay.

Antes de la evolución que experimentaron en las últimas décadas y hasta adentrado el Siglo XX, las acciones en beneficio de las comunidades generadas por el sector privado estaban marcadas por la filantropía y el asistencialismo. Esa tendencia, dio luego paso a una modalidad donde las empresas comenzaron a integrar sus aportes con la gestión interna, involucrando a su personal e incluyendo los valores de la responsabilidad social en su proceso productivo. Así, las acciones fueron acercándose más a la idea de desarrollo sostenible, que luego fue plasmada internacionalmente y detallada en sus diversos aspectos en los ODS²³.

En este sentido, Paraguay no fue la excepción. El promotor inicial del concepto de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) en el país fue la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC)²⁴ y en 1997 identificó el primer proyecto local con foco en este concepto. No obstante, según informan, si bien el proyecto estaba enmarcado en RSE, se concebía desde la filantropía; y reveló que la misma era practicada en forma intuitiva por

las empresas en tres ámbitos: público interno, comunidad y el Gobierno, en términos de cumplimiento fiscal.

El avance de los años 2000 se da con un cambio, entendiendo la práctica no solo como filantropía, sino que muchas empresas desarrollan iniciativas de marketing e inversión social privada, con distintos niveles de compromiso. Este fenómeno se da en forma gradual, donde las empresas energéticas (dentro del sector público) y las financieras (en el privado) son las que más acciones presentan en este sentido²⁵ El foco principal está puesto en las desigualdades sociales y en las demandas ante el empresariado.

En un esquema de un poder creciente de las empresas, se les comienza a exigir un compromiso y vinculación mayor con sus comunidades. Esta situación reviste una particular importancia, porque la evolución de estas políticas, a diferencia de otros países de la región subsumidos en continuas crisis económicas y sociales, se da en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica y con una economía en continuo crecimiento. Por lo tanto, la visión que se impone es la de generar herramientas e instrumentos, desde el sector privado, para que toda la comunidad pueda ser parte de los beneficios de dicho crecimiento y se pueda desarrollar a la par de los negocios.

Si bien el camino hacia el triple impacto es incipiente y continúa siendo un desafío, hay indicadores que permiten proyectar su expansión. El sistema productivo paraguayo está muy vinculado al comercio exterior, tanto para su abastecimiento local como para sus exportaciones. En ese sentido, la demanda global tracciona cambios relacionados a la producción y oferta de bienes y servicios más sostenibles y con ello la adquisición de insumos más sostenibles, obligando de algún modo a un creciente número de empresas a repensar su enfoque sobre el desarrollo sostenible.

Asociado a la transparencia necesaria para este tipo de procesos, para legitimarse ante la sociedad, las empresas comenzaron a realizar en forma creciente en la última década, memorias o reportes de sostenibilidad.

De acuerdo con estudios recientes, las organizaciones deben seguir progresando en esta cuestión, extremando recursos para reportar y verificar todas las dimensiones de una manera más adecuada, para así satisfacer las necesidades de información de sus stakeholders. No obstante, si bien es una práctica creciente, todavía es escasa la cantidad de organizaciones paraguayas que las emiten con regularidad.²⁶ Incluso, son pocas las empresas nacionales que tienen un plan de trabajo de RSE o Sostenibilidad o Políticas de asignación presupuestaria destinadas a estas cuestiones²⁷.

Asimismo, se debe destacar el debate de un proyecto de Ley (2015/2016) que buscaba regular e impulsar acciones relativas a RSE por parte de las empresas; pero que pese a contar con media sanción por parte del Congreso, no contó con el apoyo de las asociaciones y cámaras del sector privado.

La introducción de objetivos sociales, ambientales y de gobernanza corporativa como propósito del modelo de negocio económico, constituye la última etapa de este camino al momento. La expansión de las empresas y organizaciones de triple impacto es impulsada por la creación de ecosistemas que favorecen la adopción de prácticas, la capacitación y el crecimiento conjunto. El liderazgo de algunas asociaciones y cámaras ha sido fundamental para la evolución de conceptos como responsabilidad e inversión social privada, sostenibilidad y triple impacto en Paraguay. Esta experiencia colaborativa constituye una base sólida para la promoción de nuevas iniciativas que atraviesen los negocios y el sistema económico-productivo en su conjunto.

b.1.2. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales, regionales e internacionales. Identificación de algunos actores clave.

La agrupación pionera en materia de la promoción del rol del empresario en el desarrollo comunitario y sostenible fue la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC) que desde mediados de la década del '90 llevó adelante iniciativas tendientes al crecimiento de la responsabilidad social empresaria tanto desde el punto de vista teórico como práctico. En 1999, generó incluso un Comité de Responsabilidad Social para dar seguimiento a la temática a través de programas y alianzas. Con el correr de los años, incluso generó un premio, reconociendo las mejores prácticas en tanto RSE y sostenibilidad.

A través de la Red del Pacto Global Paraguay, generada inicialmente con impulso de ADEC, se están desarrollando herramientas para apoyar a las empresas en el desarrollo de Planes de trabajo de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o Sostenibilidad alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sistema B, presente desde 2016 a partir de la certificación de Koga Impact Lab como primera empresa B en el país, es un gran impulsor del concepto de triple impacto llevando adelante acciones logrando un alto nivel de instalación de la temática en la agenda pública. Aunque se encuentra en una etapa inicial todavía, la incidencia de Sistema B en Paraguay cada vez es mayor, no sólo se evidencia en el creciente, si bien todavía pequeño, número de empresas certificadas, sino también en la difusión y utilización de índices de evaluación de impacto B, que sirven como referencia y testeado de mercado.

Corresponde resaltar, asimismo, con un enfoque más relacionado a la innovación social, el aporte de Ashoka Paraguay que potencia a emprendedores individuales con una visión de cambio sistémico e impacto social.

Adicionalmente se pueden identificar algunas de iniciativas lideradas por cámaras y/o agrupaciones empresarias. Podemos destacar el trabajo de la Unión Industrial de Paraguay (UIP) en su asesoramiento y acompañamiento a las MIPYMES a través de mentorías, consultorios y generación de alianzas estratégicas; la promoción de la cultura emprendedora, la responsabilidad social y la capacitación para los jóvenes industriales por parte de UIP Joven; el fomento del emprendimiento con impacto por parte de la Asociación de Emprendedores de Paraguay (ASEPY); y las acciones en torno a la sostenibilidad e inclusión social por parte de AmCham (Cámara de Comercio Paraguayo Americano).

Más información al respecto se detalla en el Anexo correspondiente.

b.2. Análisis de la oferta.

b.2.1. Evaluación de la capacidad del mercado local.

Al describir al sector privado de Paraguay, encontramos un gran protagonista. Las MIPYMES tienen una gran incidencia en la estructura productiva y ocupacional paraguaya, representando prácticamente el 97% de las unidades económicas²⁸ No obstante, el producto generado por estas unidades alcanza tan sólo al 10% de los ingresos totales por ventas.

Esta situación contrasta con un conjunto reducido de grandes empresas (públicas y privadas) que representan 3% de las unidades económicas, pero generando el 90% del Producto; y una ausencia marcada de un estrato medio.

En cuanto a estadísticas relevantes de empleo, podemos resaltar que, pese a estar orientado fuertemente a la producción agropecuaria, el 64% de los ocupados se encuentra en áreas

urbanas y el 36% en áreas rurales. La elevada incidencia de las MIPYMES en el entramado productivo paraguayo se observa en todo el territorio del país ya que representan más del 90% de las unidades productivas en la totalidad de los departamentos; apreciándose una concentración superior en los departamentos de Asunción, Central y Alto Paraná.

El 64,6% de las micro y pequeñas empresas no están registradas como tales, mientras el 34,2% han sido constituidas formalmente como empresas unipersonales. La elevada tasa de no registro de las unidades productivas es un obstáculo relevante para la formulación e implementación de políticas públicas destinadas al sector, debido a que invisibiliza estos establecimientos.

Las micro y pequeñas empresas en Paraguay, caracterizadas por la alta concentración de empleos de baja calidad y productividad, no cuentan con la capacidad de, por sí mismas, dar el salto hacia mayores escalas de producción, generar trabajo decente e ingresos laborales suficientes para reducir las desigualdades en los mercados de trabajo y que las personas, así como las empresas, puedan salir de la informalidad²⁹.

Vemos entonces, que una característica saliente corresponde a los altos niveles de informalidad fiscal y laboral y en ese universo conviven emprendimientos totalmente informales (no se encuentra registrados, ni tributan impuestos) o parcialmente informales, como puede ser el caso de empresas registradas, pero que su facturación o cuestiones relacionadas al empleo, no son declaradas, privando a sus trabajadores de derechos. Esta situación se refleja también en las bajas tasas de bancarización, donde solo el 7% de las MIPYMES declara poseer alguna cuenta bancaria³⁰ y en los problemas de acceso a financiamiento que esto acarrea.

Por otro lado, corresponde realizar algunas consideraciones respecto a la matriz energética paraguaya, ya que tiene implicancias en todo el sistema económico y en el diseño de negocios de triple impacto en el país. La producción de energía primaria está compuesta exclusivamente de fuentes renovables de energía (hidroenergía y biomasa). No se produce petróleo y la producción de gas natural es de carácter local y marginal y no representa, por el momento, aporte alguno en la matriz energética nacional. El 75%, aproximadamente, de la oferta interna bruta de energía en Paraguay está constituida por la hidroenergía. La operación de las centrales hidroeléctricas binacionales (Itaipú con Brasil y Yacyretá con Argentina) configuran el perfil electro – exportador del sistema energético del Paraguay.

La electricidad es gran componente de las exportaciones y alrededor del 98 % de la que Paraguay exporta se trata de la energía cedida mediante tratado a los mercados de Brasil y Argentina como resultado de la falta de mercado interno. Por lo tanto, se visualiza en esta situación, una gran capacidad y oportunidad para expandir esquemas productivos dentro del país en base a una matriz energética de energías renovables, plenamente en línea con el triple impacto, y los ODS.

Debemos resaltar también, que Paraguay es el país latinoamericano mejor posicionado en el Índice de Clima Económico (ICE) confeccionado por la Fundación Getulio Vargas de Brasil y la Universidad de Munich en Alemania. El índice refleja el ambiente para generar negocios y atraer inversiones, que en vistas del impulso de la economía de triple impacto, parecieran ser factores que pueden beneficiar su factibilidad.

Surge del relevamiento realizado, una tendencia de evolución en el conocimiento y preocupación acerca de la temática esencialmente social por parte del sector privado; así como también un floreciente

esquema de prácticas colaborativas en torno a la sostenibilidad. Esta situación se da en dos niveles. Por un lado, se sienten promotoras del desarrollo local, generadoras de empleo y de externalidades positivas para la comunidad.

Por otro, entienden que sus negocios serán mejores negocios en tanto se desenvuelvan en un entorno y sociedades prósperas y sanas. Si bien todavía se encuentran en la búsqueda de comprender el valor agregado de la sostenibilidad y su transformación en términos económicos inmediatos, se visualiza una conciencia de que es el camino indicado, en tanto se estructuren los incentivos necesarios para su implementación plena.

Se percibe, asimismo, un desafío en la sensibilización respecto a la cuestión ambiental. Paraguay tiene un capital natural abundante y la base de recursos naturales de Paraguay (tierra, energía y agua) es un importante contribuyente a la economía.

Sin embargo, este capital natural no está adecuadamente gestionado, lo que conduce a la sobreexplotación, la creciente degradación de los sistemas ecológicos y la vulnerabilidad al cambio climático. No pareciera existir un consenso entre los diversos sectores e incluso dentro del sector privado en cuanto a la preservación de este capital; constituyéndose un reto para generar esquemas de crecimiento manteniendo la cohesión social en torno a esta temática.

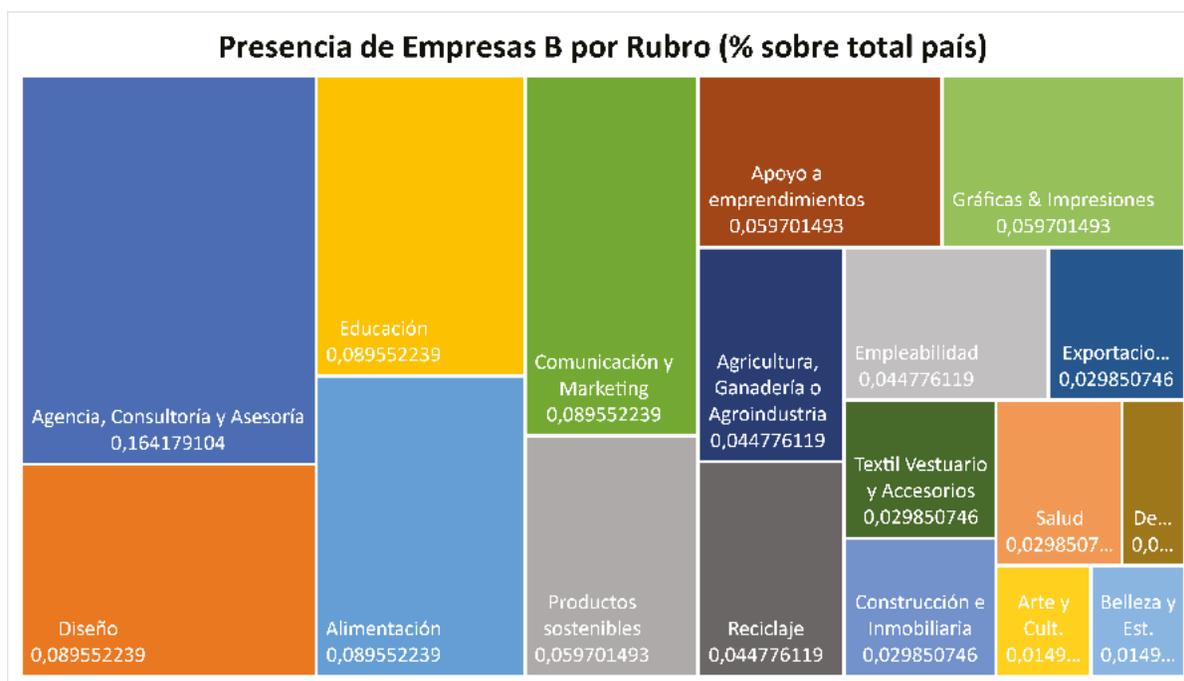
Atravesar las decisiones de negocio con una perspectiva de triple impacto sería un paso muy importante para saldar esta cuestión, en tanto se buscan esquemas de creación de beneficios económicos, pero velando por el impacto social y ambiental positivo.

Corresponde señalar que a Diciembre de 2020, la única base certificada de empresas de triple impacto en Paraguay es la llevada adelante por Sistema B, que cuenta con 33 empresas³¹.

Rubro	Empresas
Agencia, Consultoría y Asesoría	11
Diseño	6
Productos sostenibles	4
Educación	6
Alimentación	6
Comunicación y Marketing	6
Agricultura, Ganadería o Agroindustria	3
Apoyo a emprendimientos	4
Reciclaje	3
Deporte	1
Exportaciones	2
Textil, Vestuario y Accesorios	2

Rubro	Empresas
Construcción e Inmobiliaria	2
Salud	2
Empleabilidad	3
Arte y Cultura	1
Belleza y Estética	1
Gráficas & Impresiones	4

**Cada empresa puede desarrollar su actividad en más de un rubro.*



El crecimiento de este enfoque no tiene su origen exclusivamente en el reconocimiento del rol de la empresa en la comunidad, sino también resulta una consecuencia de la mayor demanda del mercado local e internacional. Los consumidores exigen una producción más responsable, por lo que la sostenibilidad se transforma en una cuestión de competitividad en un mercado cada vez más exigente. En esta línea, se identifica que a partir de la pandemia del COVID-19, y más allá de las desastrosas consecuencias económicas y sociales, estas tendencias se aceleraron abruptamente.

b.2.2. Certificaciones, sellos y eco etiquetados presentes en el mercado paraguayo.

Las características sociales, ambientales y de gobernanza sostenible de las empresas o del impacto positivo que ellas producen a la hora de llevar adelante su negocio, elaborar sus productos o prestar sus servicios, deberían ser rápida y fácilmente identificables y/o verificables. La visibilización y exposición de estos elementos favorecerá su adopción por parte del mercado y la valoración de los consumidores al momento de tomar una decisión de compra. Más aún en mercados poco desarrollados en torno a esta cuestión,

por lo que estas acciones se convierten en una herramienta de divulgación, concientización y sensibilización de usuarios, compradores y consumidores.

Las soluciones sociales y ambientales deben tender a basarse en variables objetivas y posibles de verificar, de forma de evitar arbitrariedades y discrecionalidad al momento de tomar decisiones; al tiempo que se aumentarán las oportunidades de expandir buenas prácticas a toda la cadena productiva, incentivando la producción y/o desarrollo de negocios de triple impacto, con menores costos de transacción y riesgo.

La exigencia de ecoetiquetas, sellos y/o certificaciones en Paraguay no es demasiado frecuente. Observamos, previamente, los altos niveles de informalidad que presenta el sector productivo; por lo que los procesos de certificación o validación no tienen mucho lugar en las condiciones actuales.

No obstante, existe una oportunidad para su promoción en tanto estos requisitos están siendo formalmente solicitados por los países desarrollados, tanto en la esfera de grandes empresas con filiales internacionales, como a la hora de tomar decisiones de importación.

En este marco, tanto las empresas dedicadas a las exportaciones, como las filiales locales de casas matrices radicadas en el extranjero, están llevando adelante acciones para adecuar sus procesos, productos y servicios a estas demandas, y generando las capacidades para poder certificarlas. Esto se traduce,

asimismo, en un efecto cascada (limitado por las condiciones estructurales) a las cadenas de suministro involucradas en la producción de servicios, bienes o insumos exportables y/o de aquellos producidos y comercializados por representantes locales de empresas extranjeras. En consecuencia, se observa como la necesidad de no ser excluidos de los principales mercados internacionales, así como la obligación de cumplir con objetivos de sostenibilidad de cadenas de suministro globales están lenta, pero progresivamente, generando el marco necesario para avanzar en prácticas verificables relativas al ambiente y lo social.

En el mercado público, salvo algunos rubros o bienes en particular, la solicitud de sellos, etiquetas o certificaciones no es frecuente. En este sentido, se visualiza un proceso multicausal, pero con un fuerte componente relativo a la limitada oferta que el Estado puede encontrar al intentar adquirir con este criterio en el contexto paraguayo. La adherencia del mercado es muy baja, no es uniforme y es percibida como excesivamente onerosa teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad presentes. El riesgo de que afecte los principios de igualdad, concurrencia y competitividad en el proceso de contratación pública inhibe a los funcionarios públicos de avanzar rápidamente en esta dirección.

A modo informativo, se detallan a continuación algunas de las certificaciones, sellos y etiquetados relevantes que están presentes en el mercado paraguayo.

Categoría	Certificación/Sello/Etiqueta
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Cédula MIPyME. • Empresa B. • Comercio Justo. • Responsabilidad social ISO 26.000. • Compras Sostenibles ISO 20.400 • Catálogo de Normas INTN específicas.
Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Familia de normas ISO 50.000. • Catálogo de Normas INTN específicas* • R410 Refrigerante. • 2BSvs - Uso de biocombustibles.
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas Prácticas en Manufacturas (BPM) • Catálogo de Normas ITNTN específicas.**
Agroindustria y alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • FSSC 22000. Food Safety System Certification – Sistema de Certificación de Seguridad Alimentaria. • Libre de Gluten. • Familia de normas ISO 22.000. • Global GAP - Buenas prácticas agrícolas. • Catálogo de Normas ITNTN específicas.**
Gestión Forestal Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • FSC (Forest Stewardship Council). • Material Reciclado (FSC). • ECF - Libre de Cloro elemental ó TCF - Totalmente Libre de Cloro. • Catálogo de Normas INTN específicas.
Plástico	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo de Normas INTN específicas.
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Leed - Construcción verde. • Catálogo de Normas INTN específicas/ Normas de Accesibilidad.**
Mujer, género y diversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sello Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra las Mujeres.

Categoría	Certificación/Sello/Etiqueta
Gestión de la Calidad	<ul style="list-style-type: none"> Familia de normas ISO 9.000. Catálogo de Normas INTN específicas.**
Gestión Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Familia de normas ISO 14.000. GHG - Greenhouse Gas Protocol - Medición de huella de carbono. Catálogo de Normas INTN específicas.**
Gestión de la seguridad IT	<ul style="list-style-type: none"> Familia de normas ISO 20.000. Familia de normas ISO 27000. Catálogo de Normas INTN específicas.
Seguridad y Salud en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Familia de normas ISO 45.000. Catálogo de Normas INTN específicas.**
Sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> Catálogo de Normas INTN específicas.**

***Nos referimos al Catálogo de Normas INTN específicas, ya que el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Meteorología posee normas certificables sobre sistemas, procesos, bienes, servicios y otras categorías en 68 rubros.*

Corresponde destacar que en Paraguay, no se cuenta con información estadística consolidada acerca de las empresas, productos o servicios que poseen estas certificaciones. El Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Meteorología (INTN) es la entidad pública encargada de velar por la mejora de la calidad, la productividad y la certificación a través de sus normas técnicas y sus dependencias: Organismo Nacional de Certificación (ONC), Organismo Nacional de Normalización (ONN), Organismo Nacional de Inspección (ONI), Organismo de Investigación y Asistencia Tecnológica (OIAT) y la Dirección de Seguridad Eléctrica (DSE). No obstante, existen organizaciones del ámbito privado y la sociedad civil con capacidad para certificar y acompañar a las empresas en los procesos de certificación internacional. Razón por la cual, al ser llevados adelante por distintas instituciones que no centralizan

información y que la misma no es de acceso público, no es posible precisar el alcance de cada una de las certificaciones, sellos o etiquetas y su participación agregada en el mercado nacional.

Asimismo, podemos identificar que de las 33 Empresas B certificadas en Paraguay, 3 se encuentran registradas en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), que engloba aproximadamente 23 mil proveedores activos.³²

De las 3 empresas B, se verificaron contratos adjudicados³³ para 2, en los rubros de gráfica y consultoría.

Teniendo en cuenta las tendencias de consumo señaladas con anterioridad y las exigencias de los mercados internacionales, las perspectivas de crecimiento de empresas, bienes y servicios certificados son altas;

así como también la generación de nuevas herramientas que permitan visualizar más aspectos de este marco.

c. Institucionalidad para un enfoque de triple impacto en compras públicas.

c.1. Análisis de la demanda pública. Evolución. La estrategia de la DNCP.

El interés del Sistema de Compras Públicas de Paraguay en las compras públicas sostenibles, data desde, aprox. diez u once años atrás; si bien en un principio la legislación no se refería a éstas expresamente, tampoco constituía un obstáculo. La Ley N°2051/2003 y su modificatoria N° 3439/2007, refieren al principio de economía y eficiencia, la idea de fomento de la MIPYMES y normas sobre consolidación de adquisiciones y esto resultó un marco suficiente para que se emitiera la Resolución DNCP N°1675 de 2010, que aprobó la política de CPS.

En esta primera etapa, la política se dividió en 2 fases, una estratégica, de compromisos, sensibilización y alianzas y otra operativa, de capacitación de compradores y desarrollo de proveedores.

Durante el periodo de vigencia de la norma, se elaboraron criterios estándar de sostenibilidad, casos de éxito que contemplaban la adquisición de productos y servicios sostenibles, así como la valoración positiva de procesos de producción alineados con objetivos de sostenibilidad; entre estos vale destacar el proceso de compra simplificado para la integración de productores de la agricultura familiar.

Este último, sin duda resultó un caso paradigmático por su lograda articulación y resultados. A partir del éxito en la vinculación de los programas de alimentación escolar y agricultura familiar, Paraguay decidió sumar a este proyecto al Sistema de Compras Públicas,

generando mejores oportunidades para el ingreso de estos pequeños productores al mercado público. Las nuevas posibilidades, surgen esencialmente de reformas normativas que facilitan la contratación directa y simplifican procesos de contratación indirectos, permitiendo de este modo que los productores familiares puedan acceder al mercado público.

Resultado del trabajo de una mesa técnica interjurisdiccional, capacitaciones, sensibilización y ruedas de negocios, se arribó a resultados exitosos para todas las partes involucradas, que incluyen además del acceso de estos proveedores al mercado público, ahorros presupuestarios y generación de empleo local.

El Sistema de Compras Públicas de Paraguay ha ido evolucionando, modernizándose, aumentando su transparencia e incorporando nuevas tecnologías y capacidades y esto de algún modo ha acompañado el proceso de implementación de CPS; sin embargo y más allá del caso antes referido y algunas otras contrataciones más o menos relevantes, la implementación de la política no tuvo los resultados esperados.

En términos generales el foco estuvo puesto en la incorporación de criterios de sostenibilidad sobre bienes y servicios usualmente priorizados por otros Sistemas de la región como: aires acondicionados, lámparas y papel y algunos convenios marco con especificaciones técnicas de sostenibilidad; pero en definitiva la política de CPS no mostró altos niveles de adherencia y no alcanzó su consolidación transversal esperada.

Frente a este escenario y en el contexto de un Plan Estratégico (2018-2023) -que prevé regular para transparentar, optimizar el Sistema de Contrataciones Públicas y ser un referente en innovaciones estratégicas con efectos multiplicadores- la nueva gestión se ha comprometido a mejorar herramientas,

aportar más transparencia en los procesos, gestionar proveedores, establecer alianzas y desarrollar capacidades. Todo ello en miras a lograr una mayor confianza y un mejor posicionamiento e institucionalización del Sistema frente a la comunidad; pero también a nivel interno, apostando a que este liderazgo, convierta al Sistema en una herramienta estratégica y eficaz.

Pocas semanas antes de la crisis resultante de la Pandemia Covid 19, la DNCP dictó la nueva política de Compras Públicas Sostenibles (Resolución N° 992/2020). Si bien la Política no establece una estrategia de implementación; sí precisa contenidos conceptuales que facilitan información respecto de los alcances de esta política y hace un “llamado” a todos los intervinientes en los procesos de contrataciones públicas a observar estos principios y conceptos, cumplir con buenas prácticas de sostenibilidad y promover el desarrollo sostenible, asegurando su correcta identificación al incorporarlos a los pliegos.

Lo que resulta absolutamente claro, es el compromiso de liderazgo que ha asumido la DNCP respecto al tema. En ese sentido, debe destacarse que, a pesar de su reciente aprobación, ya cuenta con un Plan de Trabajo para su Implementación.

Otra cuestión por destacar, es la reciente conformación de la Subcomisión para el tratamiento del ODS 12 de Producción y Consumo Responsable de la Agenda 2030, en el marco de la Comisión de ODS de Paraguay. Por primera vez, la DNCP participará de esta subcomisión, lo que constituye un gran paso en el camino hacia la articulación horizontal de la política de compras públicas sostenibles en Paraguay.

La contratación pública debe velar por la entrega oportuna y correcta de bienes, obras y servicios, protegiendo el erario contra los riesgos de su mal uso y corrupción; pero

al mismo tiempo, cada vez más reconoce su potencial para mejorar los impactos de objetivos de otras políticas públicas, sociales, laborales, económicas y ambientales. Entre estos objetivos, el más implementado se relaciona con la promoción de la participación de un mayor número de MIPYMES en el mercado público; más de dos tercios de las entidades contratante de Latinoamérica y el Caribe apoyan a estas empresas utilizando distintas herramientas y políticas específicas³⁴. El mercado público paraguayo no ha sido la excepción; las compras públicas a proveedores nacionales y el apoyo a las MIPYMES han sido políticas con mayor o menor efectividad en el país, pero constantes en el Sistema.

Paraguay ha consensuado 5 objetivos transversales estratégicos para su política de desarrollo de MIPYMES³⁵.

- a.** Fomentar el diseño y la promoción de instrumentos para el desarrollo y competitividad de las MIPYMES.
- b.** Promocionar la simplificación de trámites para la formalización de las MIPYMES.
- c.** Promover un entorno favorable para el emprendimiento y nuevos sectores.
- d.** Proponer productos financieros adecuados para las MIPYMES.
- e.** Promocionar la calidad, innovación y desarrollo tecnológico en las MIPYMES

Todos ellos directa o indirectamente se relacionan con el mercado público y su capacidad de apalancamiento a través de la demanda.

Conscientes de la relevancia del impacto de su demanda en el mercado, la DNCP tiene un rol activo en la búsqueda de incentivos a la participación de MIPYMES

en el mercado público a partir de distintas acciones y herramientas. tales como las facilidades para proveedores registrados del acceso a financiamiento - FINANPYME - o la participación en el Programa Mipyme COMPITE liderado por el Ministerio de Industria y Comercio, con el apoyo de organismos internacionales y la participación del sector privado, en cuyo marco la DNCP prevé relevar información capaz de establecer una línea base de participación del sector, con miras al desarrollo de proyectos relacionados con la implementación de CPS y un sistema de pagos diferenciados.

La proposición de incentivos también se ha intentado a partir de la utilización de modalidades contractuales que favorecen su participación, como el caso de la modalidad de Convenio Marco. Ésta, brinda inestimables oportunidades para sensibilizar a proveedores y a los convocantes, respecto del compromiso de la autoridad en materia de compras públicas sostenibles, promoviendo la transformación progresiva del mercado a partir de la incorporación de criterios de evaluación ambientales y sociales y, al mismo tiempo, permitiendo que proveedores de menor envergadura puedan ofertar sus bienes y servicios sostenibles en cantidades acordes a su capacidad.

Esta modalidad, que en Paraguay es obligatoria para los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y opcional para municipios y entidades autónomas, ha mostrado ser una exitosa herramienta de liderazgo en materia de compras estratégicas en países de la región, como Chile y Argentina. Su efecto multiplicador capaz de lograr que las buenas prácticas se extiendan a otros clientes y proveedores, brindando oportunidades a las MIPYMES y, permitiendo tener una visión más acabada del conjunto de la oferta del rubro o sector.

La crisis producida por la Pandemia Covid 19 significó una excelente oportunidad para el

éxito de la Tienda Virtual en el Sistema. Bajo la modalidad de convenio marco se ofertaron productos estandarizados, resultando un proceso eficaz, transparente y ágil para el aprovisionamiento en medio de la contingencia en el que los productos nacionales e innovadores tuvieron un rol protagónico.

Por su parte, la Subasta electrónica a la Baja es considerada como una herramienta pionera en el fomento de facilidades para las MIPYMES, a partir del beneficio otorgado a estas de realizar un último lance (Decreto N° 1434/09) si la diferencia de precios con el precio más bajo es de hasta 10% para el caso de la Contratación Directa o del 5% para los casos de Licitación por Concurso de Ofertas o Licitación Pública Nacional³⁶. Para poder ejercer esta opción las MIPYMES deben disponer de una cédula expedida por el Viceministerio de MIPYMES.

Luego de su alta repercusión inicial, comienza a estabilizarse el uso de esta modalidad, entendiéndose que no resulta ideal en todos los supuestos y que aún cuando los pliegos de la compulsas fueran adecuados, incentivan la valoración del precio como criterio de selección y supuestos ahorros, en detrimento de criterios de sostenibilidad e incluso muchas veces de calidad y buenas prácticas. Claro está que la modalidad tiene sus ventajas, pero sería conveniente que su uso se aplique con criterio restrictivo.

En la búsqueda de promover la producción nacional, el empleo y la economía local, Paraguay dispone de una Ley que establece márgenes de preferencia para estas empresas cuando compiten en el mercado público. La Ley 4558/2011, reglamentada por el Decreto N° 9649/2012, establecen los requisitos y el procedimiento para beneficiarse con estas preferencias. Recientemente, a través de la aprobación de la Ley N°6575, se modifica el porcentaje de preferencias en favor de la producción y empleo nacional, aumentando

el mismo a un 40% en todos los rubros y sectores. Si bien el argumento central se funda en el contexto de crisis económica, social y sanitaria que resulta de la pandemia de Covid 19, la norma no prevé un plazo de finalización o referencia, dejando dudas sobre sus reales impactos en el mercado.

Por último y en orden a completar la descripción del escenario que conforma la demanda pública de bienes y servicios sostenibles, vale mencionar la actividad de la entidad binacional Itaipú en materia de compras sostenibles. Este organismo utiliza su poder de compra para generar beneficios ambientales, sociales y económicos, locales y globales; incluye la evaluación del ciclo de vida del producto y servicio; modelos de costo total de propiedad y especificaciones técnicas relacionadas de producto y/o servicio. Anualmente aprueba un plan de compras sostenibles y mide indicadores cuantitativos, aunque en breve prevé trabajar sobre indicadores cualitativos³⁷.

La entidad constituye un referente en el país en materia de compras sostenibles, desde hace varios años integra diversas redes y comités relacionados, ha suscripto convenios de colaboración con la DNCP y compartido con esta requisitos de sus plantillas de check-list de muchos de sus rubros priorizados. Brinda capacitación para órganos de compra y solicitantes; cuenta con un sistema de incentivos y realiza encuestas periódicas; lleva adelante distintas acciones tendientes a reducir la participación de las denominadas “empresas maletín”, casos de colusión y garantizar el cumplimiento de derechos humanos, paridad de género, trabajo local, seguridad laboral etc. en su cadena de suministro.

c.1.1. Viabilidad Operativa.

Plataformas electrónicas.

El Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) registra las distintas etapas de los procesos de contrataciones desde la publicidad del requerimiento hasta la firma del contrato. Genera y transmite información, posibilita elaborar informes estadísticos y rendiciones de cuentas y está disponible para todos los convocantes.

Si bien se vincula con el Sistema de Información de Proveedores, el Sistema de Subasta a la Baja, la tienda virtual e-jogua; el Sistema de Información Estadística, el Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos y módulos de rescisión de contratos, información a la ciudadanía y un portal de datos abiertos entre otros que en su conjunto se constituyen en herramientas tecnológicas de apoyo; aún no se le puede considerar como una plataforma transaccional integrada. La DNCP indica que se encuentra en el camino hacia su transaccionalidad plena, que generará beneficios en torno a la agilidad y transparencia del sistema.

Vale destacar que el portal de la DNCP, también, publica llamados de organismos que no se encuentran alcanzados por la Ley 2051, como el Ente Binacional Itaipú, entidad que a su vez contribuyó con la renovación del Portal de Proveedores.

Registro de Proveedores

El Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE- Decreto N° 11407/07), es la base de datos única en la que consta la información concerniente a los proveedores del Sistema de Compras, la concentración de la información facilita y agiliza la labor de compradores y proveedores, al tiempo que garantiza una mayor transparencia.

Es gratuita y mantiene actualizada la información de todos los proveedores sean personas físicas o jurídicas. Si bien es necesario estar registrado para contratar, pueden presentarse oferta e incluso competir aún antes de registrarse

Recursos propios.

Corresponde señalar que, como organismo autónomo y autárquico con personería jurídica de derecho público, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tienen atribuciones jurídicas y normativas, de verificación y control, sancionadora y en la resolución de conflictos. Cada convocante gestiona su propio presupuesto, pero la DNCP tiene competencias suficientes para ejercer la rectoría del sistema general.

Asimismo, la DNCP demuestra un firme compromiso con la calidad de sus iniciativas. Sus procesos se encuentran certificados bajo la norma de calidad ISO 9001, y fue la primera institución pública en certificar la Norma de Gestión Ambiental ISO 14.001, con el fin de minimizar el impacto de sus actividades sobre el ambiente y fomentar el buen uso de los recursos.³⁸

d. Preparación de Compradores.

Generar capacidades debe ser el paso previo a la generación de instrumentos; si bien la DNCP muestra alto niveles de profesionalización y especialización en la gestión de las funciones que le han sido atribuidas, estas deberían garantizarse

también en el conjunto de las entidades. El ambicioso proceso de transformación que lidera la DNCP exige que los compradores del sistema optimicen sus habilidades de ponderación, análisis de mercados más complejos, integridad, evaluación de externalidades y trabajo colaborativo que exceden el mero cumplimiento de las regulaciones y estándares tradicionales

Implementar compras públicas sostenibles y promover una economía de triple impacto, requiere disponer de información que posibilite comprender la trascendencia estratégica del área, la relevancia de su compromiso y el conjunto de costos y derivaciones que deben ser valorados. Debe tenerse en consideración que la implementación de una política de compras que valore el triple impacto, significa siempre un proceso de gestión de cambio, que requiere entender las razones, sus implicancias y también conocer los mecanismos de valoración objetivos que se utilizan.

Sería preferible implementar un programa de certificación profesional de los principales referentes operativos de compras y contrataciones, en particular de aquellos involucrados en los procesos de evaluación de ofertas.



3. Brechas y barreras

El Gobierno Nacional de Paraguay, a través de la DNCP, ha trazado un camino en torno a las compras públicas sostenibles. Y es en dicha senda que se debe profundizar para impulsar a las empresas de triple impacto como sujeto de transformación.

Sin embargo, pese a los marcados esfuerzos de la DNCP, existen algunas barreras estructurales y coyunturales que deben ser consideradas:

3.1. Incentivos insuficientes.

No hay regulación que establezca una política de incentivos claros y orientados a la promoción y/o valoración de proveedores, bienes, servicios u obras que aporten soluciones ambientales y/o sociales relacionadas o no, con el objeto de la contratación. Como consecuencia de ello, aún cuando ciertos sectores del mercado pudieran estar informados/interesados en optimizar sus impactos, no perciben los beneficios de hacerlo y sí en cambio la certeza de que afectará su tasa de rentabilidad.

Esta situación se torna aún más curiosa en casos de certificaciones como la Cédula MIPYME, otorgada por el mismo Gobierno Nacional, pero que -con la excepción del

beneficio de último lance en la Subasta Electrónica a la Baja- no es valorada en forma preferencial al momento de evaluar decisiones de compra.

Por otro lado, más allá de algunos programas de aceleración, de simplificación administrativa o de impulso específico para MIPYMES; no se encuentran implementadas herramientas financieras, desde el sector público y/o desde el sector bancario que promuevan el desarrollo de empresas de triple impacto, motivando estas prácticas y generalizándolas a partir de estos instrumentos.

3.2. Escasa información en el sector privado.

Se advierte, de acuerdo con lo relevado, un nivel de conocimiento e información limitados respecto de los alcances y conceptos de sostenibilidad y triple impacto en el sector privado de Paraguay. Si bien hay asociaciones de empresas que impulsan iniciativas de difusión y sensibilización, todavía su posicionamiento es menor, prevaleciendo -en términos generales- un modelo productivo y comercial conservador que ve en este tipo de propuestas más “innovadoras”, una amenaza a la rentabilidad de sus negocios.

Este conocimiento limitado sobre el tema, redundando en la falta de valoración de los beneficios relacionados no sólo con el cuidado del ambiente y el desarrollo de la comunidad; sino también respecto de las ventajas que éstos producirían en sus propios negocios. Desconocer los riesgos y oportunidades asociados a la gestión de temas éticos, ambientales y sociales, puede afectar tanto económica, como reputacionalmente a una empresa e incluso a su potencial mercado.

Aún disponiendo de las mejores políticas y herramientas, resulta fundamental el desarrollo de capacidades del mercado que generen interés en la economía de triple impacto y estas no se lograrán, si no existen incentivos económicos/financieros para su implementación. Al no ser valoradas o incluso conocidas por el propio mercado; ni tampoco exigidas o reguladas por el Estado, en principio no parecerían estar dadas las condiciones para promover el desarrollo y difusión del tema en el sector privado.

3.3. Informalidad del mercado.

Como hemos establecido, pese a la estabilidad macroeconómica y el continuo crecimiento de la economía paraguaya, se identifica un déficit fundamental de cara a la generación de un sistema productivo y económico cuya esencia sea el triple impacto. Nos referimos a la informalidad estructural de las actividades económicas. Esta situación genera distorsiones en el mercado provocando desequilibrios en la competencia, creando esquemas paralelos que son inconvenientes para el beneficio general y amenazando el desarrollo de una economía de triple impacto.

Más allá de que una actividad de carácter informal es prácticamente imposible de medir, regular y planificar, se generan otros inconvenientes referenciados por gran parte de los entrevistados. A modo de ejemplo, vale mencionar la aparición

de proveedores intermediarios entre las grandes organizaciones y productores o prestadores más pequeños o informales; estos intermediarios o también llamados “empresas de maletín”, tienen capacidad administrativa y financiera para afrontar la burocracia y requerimientos de los grandes clientes, pero subcontratan de manera precaria a las empresas de la economía formal o incluso eligen hacerlo con las informales. Esta situación genera ineficiencias desde todas las ópticas: económica, financiera, comercial e incluso social; ya que desalienta los procesos de formalización de estos sectores y aumenta las desigualdades en la cadena de suministro que reciben pagos exiguos por su participación.

Profundizar y desarrollar políticas de formalización tiene un efecto igualador en el sector privado y constituye un punto de partida básico para la promoción de una economía de triple impacto si consideramos que ésta agrega valor por encima de los criterios legales vigentes.

3.4. Falta de confianza en el sistema.

Si observamos el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (2019)³⁹ que busca medir los niveles de percepción relativos a la corrupción en el sector público en un país determinado y que se basa en encuestas a expertos y empresas; encontraremos a Paraguay en el puesto N° 137 de 180 países rankeados. A su vez, es el quinto más comprometido de Latinoamérica en este índice.

Esta situación se corresponde con el relevamiento realizado de la falta de confianza en torno al manejo de los asuntos públicos y esencialmente de los recursos y fondos en el país, tanto por parte de los empresarios como de la sociedad civil. Pese a las políticas implementadas en vías de transparencia, rendición de cuentas y

apertura de información; la desconfianza en el sistema atenta contra las posibilidades de dotar a las contrataciones públicas de un rol estratégico y ampliar su impacto en los procesos productivos y el conjunto social.

Los esfuerzos por una gestión de cara a la ciudadanía transparente son visualizados por los agentes económicos y sociales, pero entendidos como insuficientes por cuestiones más estructurales que hacen al sistema político-económico.

Entendiendo que ampliar la participación y el acceso al mercado público es un eje fundamental, las posibilidades de una competencia limpia en los procesos de contratación debe ser percibidos por los potenciales oferentes; para así incentivar su presentación y generar una diversificación de proveedores que enriquecerá al sistema de abastecimiento y adquisiciones pública.

En esa línea, y de cara a una profundización de la política de compras públicas sostenibles para el impulso de la economía de triple impacto, que implicará la implementación de criterios y parámetros que beneficiarán a un tipo de oferente sobre otro, la confianza y comprensión del proceso constituyen elementos clave sin los cuales, cualquier intento estará destinado a fracasar.

3.5. Prevalencia de oferta de menor precio. Barrera cultural y normativa.

Los bienes y servicios sostenibles son más caros. Esta es una afirmación, que según lo relevado, constituye una de las principales barreras para adquirir en base a criterios de sostenibilidad. La carencia de una visión, que contemple la evaluación de costos con un enfoque de ciclo de vida y las decisiones de compras como instrumento de generación de valor para la comunidad, constituye el punto central sobre el que descansa esta aseveración.

Si bien el camino recorrido por la DNCP es muy valioso, la tendencia a elegir la opción más barata por parte de los compradores públicos es la que aún prima y está asociada a una garantía de transparencia en la tramitación de los procesos que evita reclamos, cuestionamientos judiciales, administrativos o incluso mediáticos.

La transformación de esta concepción constituye un desafío estratégico y a la vez una gestión indispensable para mitigar esta barrera para el impulso de la economía de triple impacto.

Por otra parte, si bien el Decreto Reglamentario N° 2992 de 2019 refiere a la valoración de ofertas en base a criterios de sostenibilidad y mayor valor por el dinero, lo cierto es que la Ley N° 2051/2003 no se manifiesta expresamente en relación a este tema, dejando abierta la posibilidad de que se produzcan dudas, reticencias y hasta cuestionamientos respecto de los alcances de la política de CPS y/o eventualmente de la legitimidad de la promoción de la economía de triple impacto a través de las compras públicas.

Por otra parte el esquema de evaluación de ofertas vigente, impide una adecuada ponderación de ofertas, obligando a indicar criterios de sostenibilidad o de triple impacto de manera taxativa y obligatoria a través de “check-list” (denominado internamente como “cumple/no cumple”), dificultando la implementación de políticas que buscan un desarrollo progresivo de un mercado más sostenible.

La falta de instrumentos normativos más precisos, en combinación con una capacitación e información todavía insuficientes respecto del tema, no sólo de los compradores, sino principalmente de la opinión pública y de los medios de comunicación, pueden dificultar la implementación de políticas como la propuesta.

3.6. Articulación insuficiente.

La Agenda 2030 es una herramienta estratégica para la acción, que establece una visión sistémica e integral y, en consecuencia, exhorta innovar sobre modelos de gestión. En general, las grandes organizaciones tienden a hacerlo por compartimentos estancos, diferenciando competencias estrictas con objetivos específicos propios, cuya consecución depende casi exclusivamente del área, sector, ministerio, gerencia o dirección a la que le han sido atribuidos.

La implementación de una política de compras públicas sostenibles requiere la máxima articulación horizontal y vertical posible. Si bien la DNCP viene realizando denodados esfuerzos y cuenta con el compromiso político del más alto nivel, aún se observan importantes dificultades en la articulación -sólo en parte quizás atribuibles a la DNCP- con algunas áreas clave de gobierno como el Ministerio de Ambiente o la Comisión de ODS -que recién luego de 4 años ha convocado a la DNCP-; algunos gobiernos municipales; sectores de mercado y algunos segmentos de la cadena de suministro.

Sin articulación, no habrá una armónica integración de criterios de sostenibilidad, ni posibilidad de promover los negocios de triple impacto. Es necesario consensuar qué oferta queremos tener y entender el rol catalizador de compras para hacerlo posible.

3.7. Herramientas de medición de impacto.

No existen indicadores de medición de impacto vinculados a las decisiones de compras y la sostenibilidad. Prevalece la observancia a la correcta ejecución del presupuesto, resultando poco frecuente la evaluación de impactos y menos aún su utilización en la reformulación de políticas o instrumentos de gestión.

Por su parte, tampoco existen al momento de elaborar este informe, herramientas, estadísticas y/o datos para medir de manera global la contribución en términos ODS y/o financiero del sector empresarial a la realización de la Agenda 2030 en Paraguay⁴⁰. El interés por medir este tipo de cuestiones es incipiente, aunque comienzan a desarrollarse, instrumentos como reportes o memorias de sostenibilidad y se ha incluido en el Plan de Implementación de la Política de CPS como una meta a cumplir.

3.8. Falta de identificación de las características de triple impacto en los Registros de Proveedores.

Los compradores públicos de Paraguay, como hemos advertido, consideran en términos generales a la oferta de menor precio como la más conveniente. Esta situación se da por múltiples causas, siendo una importante, las dificultades para conocer el potencial real de las ofertas en cuestión o incluso el potencial del mercado. De esta forma, desde el punto de vista de la estrategia de implementación de una política de promoción del triple impacto; las características ambientales, sociales y de gobernanza sostenible de las empresas deben ser expuestas y explicadas.

El Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), si bien se encuentra digitalizado, no cuenta con un apartado donde los proveedores puedan incorporar, voluntariamente, y resaltar las certificaciones y sellos que han obtenido; así como tampoco sus reportes de impacto o memorias de sostenibilidad.

3.9. Escasa utilización de ecoetiquetas, certificaciones, entre otros instrumentos.

La información sobre los proveedores y sus productos o servicios desde el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) en términos de sostenibilidad, es limitada o

prácticamente inexistente. La plataforma no cuenta con un apartado especial donde las empresas puedan incorporar certificaciones, sellos, reportes de sostenibilidad y toda otra información o documentación que consideren pertinente. El Registro de Proveedores tiene un enorme potencial para visibilizar estos atributos y colaborar con el análisis de mercado, las evaluaciones de ofertas e incluso con la difusión de este tipo de información a otros gobiernos o ámbitos.

A excepción de aquellos negocios relacionados a la exportación y el acceso a mercados internacionales o filiales/franquicias/sucursales de empresas extranjeras que tienen requerimientos exigentes y específicos respecto a cuestiones procedimentales, ambientales e incluso sociales; la utilización de certificaciones, etiquetas o sellos no está difundida en el mercado paraguayo.

Sin considerar aquellas obligatorias para el curso legal de los bienes o servicios, los incentivos para encarar procesos de certificación o verificación no son percibidos. A esta situación, debemos sumar, como ya hemos establecido, la estructural informalidad del sistema productivo que no favorece o genera terrenos propicios para procesos de certificación y validación.

3.10. Escala del comprador y formulación de los procedimientos de adquisición.

La consolidación de procesos de contratación de grandes volúmenes o la restricción para realizar ofertas en cantidades parciales, si bien podría evaluarse como eficientes, sólo favorece a grandes empresas o intermediarios, que luego subcontratan a pequeños proveedores, para conseguir la escala necesaria. Por lo tanto, es una estrategia criticada por asociaciones empresarias y por áreas de promoción de MIPYMES y emprendedores, por dificultar la participación de éstos y pequeñas empresas, que no cuentan con capacidad productiva,

administrativa y financiera suficiente para enfrentar estos procesos.

3.11. Plazos y formas de pago.

En las entrevistas realizadas, tanto desde el punto de vista del sector privado como de los funcionarios públicos, se evidencia que existe una certeza compartida en relación a que la expectativa de plazos de pago diferidos es clave a la hora de elaborar y proponer un precio de oferta; así como de decidir la participación o no en los procesos del mercado público. Si bien el Decreto Reglamentario N° 2992 de 2019 de la Ley de Compras establece como plazo de pago máximo los 60 días, indicando que si la mora fuese superior a dicho período el proveedor tendrá derecho a solicitar la suspensión de la ejecución del contrato; esta situación varía en función de la fuente de financiamiento (recursos propios; del Tesoro Nacional o de financiamiento externo) y del organismo contratante.

Esta circunstancia, dadas las características descritas en los puntos 4.3 y 4.11 constituye una barrera que afecta a la competitividad y a las futuras participaciones. La DNCP realiza esfuerzos importantes para la publicación de información referente a los plazos de pago de cada organismo y jurisdicción; e incluso se encuentra desarrollando a partir de la aplicación de Inteligencia Artificial, herramientas predictivas en este sentido⁴¹ No obstante, a pesar de que estas acciones colaboran mucho con reducir la incertidumbre; el cumplimiento o reducción de tiempos establecidos sería una acción más contundente.

Como es sabido, los problemas en los pagos afectan no solo al proveedor en tanto oferente que contrata de forma directa con el Estado, sino a toda la cadena productiva produciendo un efecto cascada que tiene complejas consecuencias macroeconómicas.

Por último, se advierte que no existen plazos de pago diferenciados por tipo de empresa o tamaño; no habiendo incentivos para dinamizar a determinados sectores de la economía desde el aspecto financiero.

3.12. Desvinculación entre oferta y cadena de suministro

Señalado con anterioridad, una de las consecuencias adversas de la informalidad del sistema económico de Paraguay, es la imposibilidad de gestionar en forma integrada toda la cadena de valor del producto, repercutiendo en una proliferación de intermediarios, que capturan buena parte de los beneficios del negocio.

Desde las compras públicas, no se visualiza un interés en las características de los proveedores que componen estas cadenas de suministro, por lo que se pierde la oportunidad de generar un impacto estableciendo exigencias o requisitos vinculados a aspectos ambientales, sociales, económicos, laborales y de integridad; que están íntimamente relacionados con derechos propios de los agentes económicos involucrados.

A esta situación, debe sumarse la constante pugna entre importadores e industria nacional. Por su esquema productivo, Paraguay importa tanto para consumo público, como para consumo privado, grandes volúmenes de bienes y servicios, en muchos casos, a menores precios que los de producción nacional. Esta

tensión se refleja en las constantes disputas respecto al régimen de preferencia para la industria paraguaya, pero constituye también un aspecto a destacar en cuanto a la cadena de suministro ya que para competir en precio con los productores internacionales e importadores, se intenta reducir costos monetarios del proceso productivo, sobre la base del “sacrificio” de gastos laborales, fiscales, sociales, etc.

3.13. Acceso a financiamiento restringido para emprendimientos.

La falta de acceso al financiamiento aparece como uno de los problemas centrales del sector productivo emprendedor paraguayo, en todos sus estratos, y en forma acentuada en las MIPYMES⁴². Un gran causante de esta problemática es la informalidad previamente señalada, que genera un comportamiento de autoexclusión frente al crédito, ya sea por entender que no pueden cumplir con los requisitos y burocracia exigidos o bien por falta de asistencia técnica y conocimiento sobre los procedimientos necesarios.

Las empresas de triple impacto o la reconversión productiva hacia la sostenibilidad de las empresas tradicionales, requiere de instrumentos financieros que acompañen ese desarrollo y los impedimentos para su acceso constituyen un claro desafío para su evolución.



4. Oportunidades y recomendaciones

4.1. Generación de incentivos económico-financieros para potenciar el triple impacto.

Las compras públicas tienen la capacidad de formar mercado. Es decir, el poder de compra del Estado, dado el porcentaje del PIB que implica, tiene los medios para generar prácticas, comportamientos y usos en sus proveedores, que los adoptarán, motivados por la posibilidad de acceder a un cliente de esa magnitud.

Aún así, dadas las barreras detalladas previamente, es necesario complementar este poder con incentivos que faciliten, por un lado, la ampliación y participación en el mercado público; y por otro, que impulsen los valores del triple impacto en las empresas interesadas y en su cadena de suministro.

Estos incentivos, para que sean eficaces y generen realmente el impacto deseado, deben estar vinculados a aspectos económicos financieros de la actividad productiva y empresarial. Corresponde señalar que las herramientas que aquí se recomiendan, se pueden aplicar en forma general para los proveedores, como dijimos antes, para ampliar su participación; o por sectores específicos en caso de cumplir con alguna condición requerida.

4.1.1. Pago Oportuno. Llevar adelante un programa de pronto pago o pago oportuno para MIPYMES o empresas identificadas como de triple impacto o sostenibles y/o que ostenten esta “doble condición”, estableciendo un plazo especial (más reducido) de pago, considerando éstos como “prioridad de gasto” en función a los conceptos utilizados en la normativa vigente.

4.1.2. Anticipo financiero. Impulsar y fomentar el anticipo financiero, esencialmente para contratos de suministro. Su implementación en una mayor cantidad de procesos de contratación disminuye la tensión sobre el cobro futuro, facilita la competencia, la concurrencia y la accesibilidad al mercado público.

4.1.3. Financiamiento a partir de la adjudicación de contratos públicos. En línea con el programa implementado por la DNCP para la simplificación y facilitación del acceso a herramientas financieras a proveedores adjudicados denominado “FINANPYME”, se recomienda promover que los proveedores utilicen sus contratos administrativos como garantía de préstamos o créditos y financiamiento en instituciones financieras acreditadas o con convenio con el Estado para esta acción. En este sentido, es de destacar la experiencia del Gobierno de Brasil con



su portal Antecipagov⁴³; que en medio de la crisis de COVID-19, buscó impulsar y dotar de mayores recursos a las empresas a partir de la implementación de este mecanismo.

4.1.4. Acuerdos con entidades bancarias para descuento de facturas. Llevar adelante convenios con instituciones del sector financiero para que los proveedores, en caso de requerirlo, puedan ejecutar las facturas emitidas a cambio de una tasa de descuento; con el fin de anticipar recursos sin esperar a los plazos de pago establecidos o demoras que puedan surgir.

4.1.5. Simplificar, ampliar y profundizar esquemas de acceso a financiamiento para empresas de triple impacto. Resulta necesario fomentar la digitalización y desburocratización de los procesos administrativos para motivar a los emprendedores y pequeñas empresas y empresas de triple impacto a acceder a mecanismos de financiamiento.

El país tiene una base sólida para ahondar en esta materia. La Mesa de Finanzas Sostenibles de Paraguay, desde 2012, ha reunido a los principales bancos, asociaciones de bancos y actores del sistema financiero con el fin de impulsar herramientas innovadoras de inversión y alineándolas a los ODS⁴⁴. Es en este sentido, que se deben generar líneas de financiamiento que promuevan proyectos y negocios que cuiden el ambiente y generen impacto social positivo; además de velar por la capacidad de repago y rentabilidad.

Adicionalmente y según surge de las entrevistas realizadas, existe la necesidad de asistencia técnica por parte de los emprendedores y empresas de triple impacto para poder acceder a las diferentes herramientas financieras; desarrollar y gestionar sus negocios y presentar sus proyectos en forma que puedan ser entendidos y valorados por las entidades financieras. Es decir, es necesario un acompañamiento

y asesoramiento a las empresas que les permita aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el sector financiero para potenciar sus negocios. La DNCP en conjunto con el Ministerio de Industria y Comercio deberían promover este fortalecimiento en programas que acompañan a las unidades productivas en este camino. En ese sentido el programa MIPYME COMPITE, pareciera trazar una línea de trabajo interesante que debe ser profundizada y diversificada con otros espacios.

4.2. Identificar para valorar. Registro de proveedores microempresas. Resulta una práctica habitual, por parte de las oficinas de compras, realizar un análisis de mercado con el fin de encontrar potenciales proveedores para los bienes o servicios que necesite adquirir. En ese sentido, generar un espacio donde las certificaciones, sellos o etiquetas que las empresas poseen, tanto para sus procesos, productos o impacto, facilitará la adopción de estos criterios al momento de elaborar los pliegos de bases y condiciones.

La exposición genera un efecto informativo sobre los compradores públicos que es vital para los fines de este proyecto. Por lo tanto, generar los mecanismos para incorporar al Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), que se encuentra informatizado, campos de información voluntaria donde el proveedor pueda detallar las certificaciones, validaciones públicas o privadas, reconocimientos de estándares y buenas prácticas, significaría un paso muy importante para comenzar a valorar estos atributos.

De esta forma, más allá del beneficio de visibilizar estas características y hacer a su firma más competitiva en este ámbito; el proveedor facilitará su tarea al presentar ofertas en los procesos de contratación y la de los evaluadores de las contrataciones.

Asimismo, se recomienda especialmente la identificación de las MIPYMES en el Registro de

Proveedores, en tanto las mismas ya cuentan con un instrumento legal, la Cédula MIPYME, que certifica su status, permite exponerlo y comunicarlo; a la vez, que valorarlo fácilmente por parte de los decisores de política pública.

4.3. Medición de impacto: eje para potenciar el triple impacto y las políticas públicas.

Para el éxito en la implementación de una política de compras sostenibles que promueva el desarrollo de una economía de triple impacto, resulta fundamental una profunda labor de monitoreo y evaluación tanto a nivel nacional, como subnacional; que pueda reflejar la brecha real entre lo dispuesto por el marco regulatorio y su efectivo cumplimiento y progreso⁴⁵.

Asimismo, identificar el impacto que generan la provisión de un bien o servicio es clave para el entendimiento acabado de qué es lo más conveniente. Es el requisito ineludible para que en un proceso de evaluación de ofertas los funcionarios puedan realizar un análisis realista de costos monetarios y no monetarios y, en su caso, apartarse de la oferta de menor precio luego de considerar todos los aspectos relevantes.

Por otra parte, es recomendable promover activamente la medición del impacto social y ambiental de los negocios; desarrollando gradualmente estrategias que habiliten la incorporación de esta tarea a los proveedores. Con un enfoque gradual y flexible, se podría comenzar a instruir para solicitar, ya sea a través del Sistema de Información de Proveedores del Estado o en las ofertas de los procesos de contratación:

- Reportes de sostenibilidad.
- Análisis del ciclo de vida de los productos.
- Informes/reportes de la cadena de suministro.
- Reportes de impacto social y ambiental de actividades.

Aprovechando el desarrollo de las diversas herramientas tecnológicas de las que dispone la DNCP, se recomienda dotar al portal de compras de filtros que permitan identificar aquellos procesos que tienen criterios de sostenibilidad incorporados; y a qué rama hacen referencia: ambiental, social, económica, de integridad, transparencia, etc. A partir de esto, se puede generar una base estadística interesante y valiosa, permitiendo la formación de tableros de control con el fin de monitorear el avance y operatoria de la política; que será útil tanto para la DNCP como para otros organismos del gobierno nacional y de ámbitos subnacionales.

4.4. Instancias de diálogo y articulación público-privada. Ruedas de negocio.

No es suficiente la enunciación de políticas públicas sostenibles, es necesario redefinir el rol del Estado y aceptar la cooperación y participación de las organizaciones civiles y el sector privado si verdaderamente se pretende un modelo de desarrollo más sostenible. En ese contexto, resulta prioritario construir relaciones que alimenten la confianza y derroten los prejuicios que cada sector tiene respecto del otro; evitar posiciones confrontativas; creer en la posibilidad de mejora resultante del trabajo conjunto y eso en un marco que contenga reglas simples, cumplibles y claras, pero fundamentalmente informadas.

El desinterés y escasa preocupación del mercado por modelos productivos más sostenibles y de triple impacto es multicausal y difiere de acuerdo al modelo de negocio, nivel de formalidad y capacidad económica. La realización de ruedas de negocios con el objeto de fomentar la participación de empresas que generan soluciones sociales y/o ambientales y/o de triple impacto, podrían contribuir a consolidar espacios de intercambio de información necesarios para facilitar el acercamiento de estas al mercado público, conocer bienes y servicios disponibles, generar oportunidades de negocios y fortalecer

una política de promoción y difusión más activa por parte de la DNCP; todo ello en el marco de las atribuciones que en ese sentido le han sido asignadas a la DNCP (Artículo 5ª Decreto 2992/2019 Resol. 992/2020).

4.5. Instancias de articulación horizontal y vertical.

Promover una economía de triple impacto a partir de las compras públicas implica repensar el modo de gestionar lo público y avenirse a formas más innovadoras que promuevan la articulación horizontal de diferentes sectores de la administración, aprovechando la retroalimentación de capacidades y experiencias como estrategia de mejoramiento. Si bien la DNCP tiene un activo rol en la apertura de espacios de diálogo internos, es recomendable fortalecer algunos tramos más allá de las dificultades existentes, robustecer esas agendas resulta necesario para el éxito de la política de CPS y un buen punto de partida para garantizar el impulso de una economía de triple impacto.

Por otra parte es aconsejable consolidar la visibilidad de las buenas prácticas en materia de compras públicas de los gobiernos locales, legitimando su participación e incentivando compromisos en materia de sostenibilidad y negocios de triple impacto. La frase “Piensa global, actúa local” se aplica perfectamente cuando de implementar políticas de desarrollo sostenible se trata; máxime cuando hablamos de relacionamiento con cadenas de suministro y sus posibilidades de generación de empleo, transparencia, formalización laboral y fiscal y cuidado del ambiente.

4.6. Gestión de cadenas de suministro. Cadenas de valor y transparencia.

Las cadenas de suministro constituyen uno de los pilares fundamentales en cualquier proceso relacionado con un desarrollo más sustentable, conocerlas es un primer paso

hacia la gestión de riesgos asociados a impactos negativos que repercuten en el sector público y la comunidad y -al mismo tiempo- puede resultar un instrumento útil para promover buenas prácticas, especialmente en los eslabones más distantes.⁴⁶

Sería recomendable que la DNCP liderara este tipo de prácticas realizando o impulsando a cada convocante a realizar un mapeo de riesgos y capacidad de influencia sobre su cadena de suministro. Asimismo, incentivar a sus proveedores para que, progresivamente, comiencen a realizar este mismo relevamiento hacia dentro de sus propias cadenas. En un esquema tan atravesado por la informalidad como el paraguay, y con una red de intermediarios muy asentada en el mercado público; el análisis de la cadena de suministro y la valoración de buenas prácticas (ambientales, sociales y de gobernanza) aparece como una herramienta esencial para revertir esta situación y generar esquemas virtuosos en torno al triple impacto.

La gestión de cada cadena de suministro conlleva sus propias implicancias cualitativas y cuantitativas y, en consecuencia, se requiere un adecuado análisis previo respecto de las necesidades, riesgos, oportunidades, funcionamiento de nichos de mercado y objetivos de políticas públicas prioritarios.

Para que haya mejora, previamente debe haber información; es crucial conocer las externalidades que la cadena produce para valorar más honestamente las ofertas.

4.7. Gestión ética para la competitividad y el triple impacto.

Resulta necesario llevar adelante acciones tendientes no solo dotar al sistema de contrataciones públicas de mayor transparencia, sino además y con el mismo nivel de impulso, a mejorar la percepción del sector privado y la opinión pública

respecto a que tanto la transparencia, como la competitividad y la ética pública son los valores sobre los que están estructurados cada uno de los procesos y procedimientos.

Se recomienda que en la formulación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025 mencionado previamente, se vele por la incorporación de los principios e iniciativas que favorezcan la generación de procesos de confianza pública y prácticas relativas al triple impacto, para su aplicación en las contrataciones públicas.

Si bien Paraguay tiene una larga trayectoria en su política de datos abiertos, la transaccionalidad plena del sistema de compras electrónicas, su integración con otros sistemas de información, la implementación de expedientes digitales que den el soporte administrativo a la gestión de compras, y la utilización obligatoria de cada una de sus fases por todos los organismos y jurisdicciones a nivel nacional y subnacional, se convierten en pasos fundamentales en el camino a la generación de un entorno de confianza.

Mejorar la transparencia en la gestión de lo público, también requiere como contrapartida la promoción de conductas congruentes por parte de quienes a diario se vinculan con la administración. En este sentido, se recomienda incluir tanto en la normativa, como eventualmente en pliegos modelos, requerimientos voluntarios u obligatorios según corresponda, destinados a impulsar la integridad y transparencia de la cadena de suministro, solicitando códigos de ética, políticas de compliance y debida diligencia, anticorrupción y antisoborno y/o declaraciones juradas de conflicto de interés con los funcionarios públicos actuantes y/o el cumplimiento de capacitaciones virtuales obligatorias sobre transparencia y anticorrupción; así como el fortalecimiento y mayor difusión de los canales de denuncia; la difusión de los casos resueltos. Todo ello con el

fin de generar la noción pública de que estos temas son debidamente abordados y tratados.

De todas formas, se considera que la mejor política para aumentar la percepción de transparencia y confianza en el sistema de contrataciones públicas es una agresiva política de diversificación y acceso al mercado público. En tanto, cada vez más empresas puedan participar, competir y ser adjudicadas en distintos procesos, la noción de que las reglas son claras e iguales para todos los competidores se difundirá en todo el sector privado, generando un círculo virtuoso, donde más emprendedores, MIPYMES y grandes empresas estarán motivadas a participar como oferentes.

4.8. Valoración del triple impacto y la sostenibilidad en las contrataciones.

Resulta necesario establecer normativa e instrumentos claros respecto a la valoración de ofertas en base a criterios de sostenibilidad, mayor valor por dinero y triple impacto. Es prioritario dotar a los evaluadores y decisores de los procesos de contratación de las herramientas legales y operativas para que puedan seleccionar ofertas convenientes que contemplen otras cuestiones importantes además del precio.

En ese sentido, se recomienda habilitar normativamente y promover la redacción de pliegos con estructuras de ponderación o puntaje que destaquen y valoren aquellos aspectos deseables por la política pública general e incentiven las prácticas en torno al triple impacto de los oferentes.

Estos instrumentos normativos y operativos, sumados a los procesos de capacitación e información, no solo para compradores públicos sino también para los organismos de control, que estarán encargados de velar por la legalidad de los procedimientos, sin dudas representarán un avance muy útil para

impulsar la economía de triple impacto desde las compras públicas.

4.9. Rediseño de las contrataciones.

Se sugiere promover el diseño de procesos de contratación que favorezcan la participación de proveedores locales en su área de influencia y por cantidades accesibles, lo cual permitirá diversificar la matriz de proveedores y promover el desarrollo local.

En este sentido, la promoción de la aceptación de ofertas parciales, tanto por renglones como por cantidad dentro de un mismo renglón, puede favorecer la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas, ya que reduce los requisitos, no sólo productivos, sino también técnico-financieros; evitando así la aparición de intermediarios, empresas de maletín o grandes empresas que copen el mercado. La generación de procesos de compra consolidados o muy grandes destinados a ser adjudicados a un único oferente, en algunos rubros y ubicaciones geográficas puede conspirar contra la apertura del mercado público, la libre competencia y competitividad, y por lo tanto, finalmente, contra los propios intereses del Estado; pese a en primera instancia, parecer conveniente por cuestiones de agilidad o eficiencia administrativa.

4.10. Estrategias de acercamiento de empresas de triple impacto al mercado público.

El Estado debe llevar adelante una política de desarrollo de proveedores estratégicos. Está en su interés buscar y potenciar empresas para que sean capaces de proveer bajo los estándares de calidad, eficiencia y costos que necesita. Por lo

tanto, la generación de proveedores de triple impacto debe ser considerada estratégica, en tanto los beneficios para el sector público no terminan en el proceso de adquisición, sino que se expresan también en las externalidades positivas tanto para la comunidad, como para el ambiente.

El aprovechamiento de las ventajas comparativas de las regiones del país y los negocios que allí se puedan desarrollar, así como la radicación de inversiones y activación de cadenas de valor que incorporen a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, constituyen elementos que no sólo potenciarán la formalización y la dinámica del sector privado, sino que en -última instancia-, el desarrollo sostenible de Paraguay.

Profundizar las acciones llevadas adelante tanto por la DNCP, como por el Ministerio de Industria y Comercio (con gran protagonismo del Viceministerio MIPYMES.) es clave. Sin importar su tamaño o sector, pero sobre todo los emprendedores y las pequeñas empresas; necesitan asistencia técnica, formación, mentoría y canales de diálogo con el sector público para una adecuada inserción en el mercado público. En ese sentido, la articulación con las asociaciones, cámaras y ecosistemas empresarios y de promoción del triple impacto es muy importante. Un trabajo mancomunado conducirá a concretar iniciativas dotadas de realismo en función a las necesidades y requerimientos de las empresas; y permitirá, asimismo, difundir más fácilmente las prácticas en torno a la sostenibilidad que se pretenden generar.



5. Incorporación empresas triple impacto en compras públicas.

a. Línea de base.

Con el fin de poder evaluar la evolución de la política de incorporación de empresas de triple impacto a las compras públicas y con el fin de que estos indicadores sean

un parámetro homogéneo de comparación con otros países que lleven adelante estos programas, se recomienda la adopción de las siguientes herramientas.

Indicadores de Impacto:

Indicador	Fórmula de cálculo	Noviembre 2020
Monto contratado a empresas de triple impacto	Monto contratado a empresas de triple impacto/ Monto total contratado	SD
Número de procesos contratados a empresas de triple impacto	Procesos contratados a empresas de triple impacto / Procesos realizados	SD
Monto contratado a través de licitaciones de triple impacto	Monto contratado a través de licitaciones de triple impacto / Monto total contratado	SD
Número de licitaciones de triple impacto	Licitaciones de triple impacto / Total de licitaciones	SD

Indicadores de actividades

Corresponden a la medición del cumplimiento de actividades planificadas. Se trata de condiciones habilitantes para lograr impacto

y permiten realizar seguimiento permanente del avance del plan de acción diseñado.

Mercado/Sistema		Empresas		Compradores	
Criterios tipo incorporados para licitaciones		Empresas de triple impacto registradas		Contenido generado	
Certificaciones incorporadas en convenio marco		Empresas de triple impacto ofertando		Funcionarios capacitados	

b. Grupos de usuario objetivo.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

A través de programas de difusión y capacitación, la DNCP debe continuar el proceso de generación de capacidades de su equipo de trabajo en torno a la sostenibilidad. Asimismo, debe profundizar esquemas de coordinación y articulación con otras áreas del gobierno, de modo de lograr que, tanto las políticas en torno al triple impacto como las específicamente relativas a las compras públicas sostenibles de cada entidad, sean eficaces.

Asimismo, la DNCP debe ampliar el espectro de herramientas normativas y operativas para el impulso de las CPS y la incorporación de las empresas de triple impacto, facilitando así su adopción por parte de compradores públicos, tanto a nivel de gobierno nacional, como de las instancias subnacionales.

Gobierno.

En el presente estudio, hemos establecido un conjunto de brechas, barreras y oportunidades sobre las que el sector público en su totalidad debe coordinarse para la adopción efectiva de esquemas de compras públicas sostenibles. Trabajar sobre los ejes de formalización del sistema económico y profundización de las acciones tendientes a dotar al vínculo público-privado de confianza son los principales desafíos cuya superación es necesaria, mas

no suficiente para el impulso de la economía de triple impacto en el país.

Los distintos organismos y entidades públicas no sólo deben alinear su estrategia de compras a la establecida por la DNCP, sino aunar esfuerzos con ésta, para desarrollar programas y políticas en torno a la Agenda 2030. La articulación intra-gubernamental, informada por la voluntad política desde las máximas autoridades, luce así como la clave para su exitoso desarrollo.

Sector Privado.

Las Cámaras, asociaciones empresarias y ecosistemas deben continuar y profundizar su relacionamiento y articulación con el sector público, especialmente la DNCP, para la promoción de esquemas de trabajo con impacto social y ambiental positivo.

Las empresas deben visualizar al triple impacto como una característica que les permite generar mayor valor, siendo ésto un elemento de competitividad y por lo tanto, una fuente de nuevas oportunidades. Esta noción debe ser adecuadamente promovida en el sector.

- **Sociedad Civil.**

Las Organizaciones de la Sociedad Civil cumplen un rol fundamental de cara a la instalación de los conceptos en torno a la sostenibilidad y triple impacto, posicionándolos en la agenda pública, exigiendo su implementación a las

autoridades políticas, así como también difundiendo y educando a la ciudadanía.

Éstas, y especialmente los medios de comunicación, deben promover el valor del triple impacto en los negocios y su aplicación a las compras públicas. En ese sentido, la interpretación en torno a los procesos de contratación, la ponderación de estas características y su vinculación con las variables económicas, es fundamental.

Las OSCs y los medios de comunicación deben ser aliados de la DNCP, no solo como una guía de acción sino también como una vía para el impulso del triple impacto y sus implicancias hacia toda la población.

c. Plan de acción local.

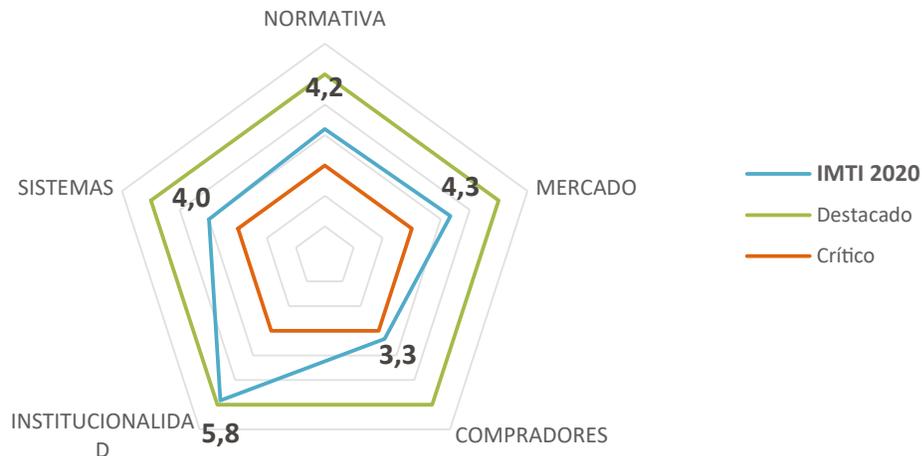
Para desarrollar el plan de acción se utiliza el “índice de Madurez para Triple Impacto –

IMTI , que se obtiene a través de la aplicación de un modelo que evalúa la madurez del sistema de compras públicas respecto de la incorporación de Empresas de Triple Impacto en distintos ámbitos.

El IMTI permite priorizar los ámbitos donde se requiere implementar acciones, y por tanto establecer un plan de acción priorizado a la situación del sistema de compras analizado.

En el caso del sistema de compras públicas de Paraguay el IMTI entrega un valor de 4,3 sobre un total de 7 puntos, destacando como el ámbito con mayor desarrollo el denominado “Institucionalidad” con un puntaje de 5,8, e identificándose como el con mayor oportunidad de mejora el denominado “Compradores” con un puntaje de 3,3.

**Índice de Madurez para Triple Impacto - IMTI
(Paraguay 2020)**



Corresponde señalar, que la DNCP diseñó un Plan de Implementación de Compras Sostenibles y de Triple Impacto (2020 - 2026) en torno a los siguientes factores:

- Personas.
- Política, estrategia y comunicación.
- Proceso de Compras.
- Relacionamiento con Proveedores.
- Medidas y resultados.

Asimismo, dichos factores se encuentran atravesados por la evolución en los niveles de implementación:

- Reinicio (2020-2021)
- Incorporación (2021-2022)
- Práctica (2023-2024)
- Avance (2025)
- Liderazgo (2026)

En ese sentido, se recomienda la inclusión dentro de las acciones que correspondiere para cada uno de los factores dentro de las primeras dos etapas (Reinicio e Incorporación), de las herramientas necesarias para superar las barreras y aprovechar las oportunidades que se vertieron previamente, de modo que sienten las bases sólidas que generen las condiciones que se requieren para una adecuada incorporación del triple impacto a las compras públicas.

d. Estrategia de Sensibilización.

Rol de la DNCP.

Toda estrategia de capacitación relacionada con la Agenda 2030, requiere de una visión sistémica, integral y articulada con otros sectores; capaz de comprender la importancia del rol catalizador del sistema de compras y trabajar colaborativamente. Implementar una estrategia de capacitación transformadora y orientada a la profesionalización del comprador público, requiere del fuerte liderazgo que ha demostrado la DNCP; se trata

no sólo de conducir un proceso de cambio, sino también de visibilizar el mismo y garantizar la participación de la máxima autoridad del Sistema de Compras en diferentes espacios de diálogo y mesas de concertación, entendiendo que la integración vertical y horizontal del área es la clave para el éxito política compras públicas sostenibles.

Evaluar la conveniencia de establecer la capacitación obligatoria en concepto medulares de desarrollo sostenible y en particular sobre producción y consumo responsable, para todos los niveles de gobierno y jerarquías, puede ser una estrategia ambiciosa, pero sin duda efectiva y un excelente punto de partida para consolidar acciones de promoción de economía de triple impacto.

El previo relevamiento de capacidades y la asignación de los recursos necesarios constituyen requisitos importantes para lograr una formación de excelencia.

Objetivos y Seguimiento.

La estrategia debería establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo que refieran tanto al tipo y porcentajes de agentes capacitados, como actualizaciones, niveles de especialización y formaciones complementarias destinadas a grupos específicos vinculadas a las características particulares de los bienes, servicios u obras que contraten, constituyendo este un primer paso inapreciable hacia la profesionalización de los agentes de compras. Es aconsejable primeramente capacitar con mayor profundidad y sistematización a capacitadores internos y agentes y/o funcionarios claves, en consonancia con los objetivos y metas planteados en la mencionada política, pero también debería incluirse información sobre procesos de transformación y cambio organizacional.

Si bien a nuestro entender las capacitaciones inicialmente debieran ser voluntarias, es recomendable establecer un cronograma progresivo de limitantes relacionadas con la ausencia de esta validación y la habilitación o no para cubrir roles estratégicos. En ese sentido, vale sugerir el análisis de experiencias internacionales tales como las Pruebas de Acreditación para compradores de ChileCompra⁴⁷.

Los medios electrónicos de capacitación se han consolidado en el último año como consecuencia de la pandemia Covid 19 y constituyen una herramienta útil considerando la carga horaria laboral, distancias y otras complejidades.

Oportunidades.

La DNCP cuenta con una política clara y precisa que brinda nociones generales, pero que, acompañada del conjunto de instrumentos elaborados y consensuados a lo largo de la última década y de un férreo liderazgo, le otorgan un punto de partida más que ventajoso que no debe ser desaprovechado.

- Se aconseja el diseño y visualización, en el portal de compras, de cuadros informativos de lectura obligatoria con información relevante y estandarizada sobre valor social y triple impacto, resultados esperados y acciones o requisitos que evidencian el cumplimiento.
- Asimismo, es recomendable el diseño y elaboración de Guías Prácticas de Compras Públicas Sostenibles y Economía Triple Impacto relacionadas con objetivos de políticas públicas transversales y consolidados en el país como: Formalización y generación de empleo; MIPYMES; Cambio Climático etc. Este tipo de instrumentos ordenan, complementan y facilitan la disponibilidad y comprensión de información útil para el entendimiento

de la política, sus alcances y su vinculación con conceptos como enfoque de ciclo de vida, mayor valor por el dinero invertido entre otros.

Monitoreo de resultados.

Un diálogo fluido con las partes interesadas y relevamientos periódicos permitirá obtener información útil para la mejora continua de la estrategia. La cooperación y colaboración técnica recíproca y coordinada con sistemas de contratación pública a nivel internacional, nacional y de gobiernos locales permitirá intercambiar experiencias, sumar impacto y eventualmente diseñar soluciones formación y capacitación conjuntas.

Sensibilización e información a partes interesadas.

Capacidades y Mercado: En Paraguay como en otros países de la región, muchas veces la articulación con el mercado desde áreas de compras suele ser resistida y relacionada con la falta de integridad y transparencia. Sin embargo, esta vinculación y sobre todo la información sobre la incorporación de cambios transformadores, resulta fundamental.

La DNCP debe promover la divulgación de información actualizada e innovadora sobre tendencias y estándares globales relacionadas con el desarrollo sostenible de los mercados, integridad y gobernanza, las finanzas y la economía de triple impacto y las inversiones sostenibles; facilitando el acceso a la participación y formación producida por diferentes Ministerios, entidades, organismos públicos, municipios, empresas del estado, banca pública etc. Ser proveedor del Estado debería identificarse de manera casi automática con disponibilidad de información actualizada y preferencial en materia de negocios de triple impacto y desarrollo sostenible.

Órganos de control y organizaciones de la sociedad civil y ámbitos académico: Los organismos de control son siempre actores centrales en el proceso de cambio de una cultura organizacional cuyo eje central es el precio hacia otra que evalúe, analice y adjudique con un enfoque de ciclo de vida, impacto social y agregación de valor. Por este motivo la información y sensibilización a estos organismos sobre los objetivos de transformación y el rol del Sistema de Compras como impulsador de la economía de triple impacto, resulta crucial.

Asimismo, la comunicación e información clara sobre los requisitos y estipulaciones legales para la correcta evaluación de una oferta y su relación con un modelo de desarrollo más sostenible, así como la trascendencia social, económica y ambiental de las organizaciones de triple impacto, es primordial para la generación de apoyos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico.

Medios de comunicación y ciudadanía: Existe una certeza pública, en relación con que, toda vez que no se elige la oferta de menor precio,

se está frente a un caso de corrupción. Esto no sólo condiciona decisiones de compra correctas, genera temor en los agentes de compra, desalienta a aquellos proveedores de triple impacto que se ven obligados a competir sólo por precio; sino que, además, confunde a la ciudadanía retrasando un cambio en el modelo de producción y consumo.

Es relevante entonces, promover un enfoque crítico, informado e inteligente que, al mismo tiempo, impulse a la ciudadanía a conocer y comprender los costos e impactos relacionados con su consumo. En este sentido los medios de comunicación, las entidades formadoras, las asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores y la propia Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario deberían asumir un rol más activo en la difusión de información sobre economía de triple impacto y el trabajo que las organizaciones públicas y privadas realizan en este sentido.



6. Conclusiones generales y lecciones aprendidas en la investigación.

Paraguay es un país que ha crecido en forma consistente en las últimas décadas a partir de una macroeconomía estable, presión fiscal e inflación bajas y un fomento intenso a la inversión privada y extranjera. Si bien desde el punto de vista financiero y de administración general de la economía, se advierte una gestión consolidada; los cimientos sociales y productivos sobre los cuales se monta parecen tener muchas deudas pendientes.

La pobreza (que ha sido notablemente reducida en el extenso período de crecimiento económico) y los altos niveles de desigualdad constituyen los desafíos más importantes a los que se enfrenta; así como también la diversificación del sistema productivo, velando por el cuidado del ambiente y los recursos naturales en su proceso de expansión, la reducción de la brecha de género en materia económica y el crecimiento de proyectos de innovación.

La informalidad, que ha sido detallada en forma extensa en el documento como generadora de condiciones adversas para el correcto desarrollo del triple impacto, luce como el principal obstáculo en el camino hacia el desarrollo sostenible a través de la actividad económica y productiva del sector privado. La

falta de incentivos hacia la formalización y la adopción de prácticas relacionadas con la sostenibilidad, sumadas a las consecuencias de la crisis producto del COVID-19, requieren respuestas proactivas e innovadoras que contribuyan a la recuperación social y económica. En ese contexto, es relevante valorar a aquellas empresas y organizaciones que tienen como propósito, no sólo su sostenimiento económico, si no además el de aportar soluciones ambientales y sociales.

Los emprendedores, las MIPYMES y las grandes empresas deben ver al triple impacto como creador de valor y como factor de crecimiento. Ellas tienen la capacidad para generar la transformación y desarrollo que tanto se necesitan en el país.

En esa línea, las compras y contrataciones públicas aparecen como una herramienta transversal, estratégica y fundamental para impulsar la economía de triple impacto y de esa forma, el desarrollo socioeconómico. Deben generarse un conjunto de medidas e instrumentos que favorezcan este impulso, relativo a cuestiones técnicas, financieras, procedimentales e incluso culturales; para escapar del falso trípode que puede generarse en muchas ocasiones. Nos referimos a la



estrategia de generar esquemas que produzcan menor cantidad de procesos para centralizar y permitir un control más férreo; menos proveedores participando para tener menos litigios e inconvenientes; y la visión sobre el menor precio a partir de la economía de escala y la consolidación de procesos de adquisición.

A la evasión del falso dilema, debemos sumarle la generación espacios de confianza y transparencia, donde el mercado público se perciba como accesible y represente una oportunidad para las empresas interesadas. Debe propiciarse un esquema de gestión ética para impulsar la competitividad y que el triple impacto pueda finalmente atravesar a las distintas unidades productivas, iniciando un círculo virtuoso.

El sector público de Paraguay, con la DNCP como protagonista, tienen vasta trayectoria y han desarrollado reglamentaciones, políticas y mecanismos en torno a la sostenibilidad, que permiten visualizar su compromiso con la materia y que constituyen una plataforma fundamental desde la cual apalancar la evolución de estas prácticas, su difusión y realización en el sistema productivo. Sin embargo, se vuelve estratégico enfocar los esfuerzos en los incentivos, asistencia y aceleración de las empresas, que deberán responder a los ambiciosos objetivos de política pública, y que no lo harán, si no se implementan las acciones adecuadas que faciliten esta tarea.

Es importante remarcar que, entre las recomendaciones referidas, algunas pueden pensarse a mediano o largo plazo y otras en cambio requiere una acción más inmediata, dando las señales al mercado de cuál es el norte, alineando las motivaciones y generando los contextos para los cuales no ser parte del nuevo paradigma, sea identificado como un costo de oportunidad.

Con la voluntad política como el recurso más importante y excluyente para su aplicación, las compras públicas sostenibles pueden ser la llave para el impulso de la economía de triple impacto en Paraguay, teniendo un rol protagónico en el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible. El mismo sólo será posible si se comprende que no resulta sólo responsabilidad del Estado y algunas organizaciones de la sociedad civil, sino que debe ser compartido con la ciudadanía y en particular con las empresas, actores económicos que generan un impacto social y ambiental que resulta clave para alcanzar los logros mencionados.

A partir de la implementación progresiva del conjunto de herramientas consideradas necesarias, las compras públicas podrán convertirse en el eje estratégico que están llamadas a ser, creando las condiciones para la transformación del sistema productivo y económico paraguayo hacia una economía formal y enfocada en el impacto social y ambiental positivo.

Bibliografía

- Abichain, María Sol (2019), El camino de la RSE a los ODS. Revista Tercer Sector. Buenos Aires, Argentina. Ed. Fundación Del Viso.
- Arza, Valeria; Del Castillo, Martín; Aboal, Diego; Pereyra, Martín y Rodríguez Cuniolo, Eugenia (2018), Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bové, Anne Titia y Swartz, Steven (2016), Starting at the source: sustainability in supply chains. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/starting-at-the-source-sustainability-in-supply-chains>
- Carriozza, Ricardo (2019), RSE en Paraguay. Retrospectiva de la primera década. Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC). Asunción, Paraguay.
- Di Paola, María Eugenia (2019) . El Derecho Humano al Ambiente y la Agenda 2030. FARN.
- GLOBAL Infancia - Agencia Global de Noticias, Red de Empresarios para el Desarrollo Sostenible – REDES y Fundación Avina (2007), Responsabilidad social empresarial en la prensa paraguaya. Asunción, Paraguay.
- Informe Nacional Voluntario Paraguay (2018) sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Instituto Danés de DDHH (2020), Impulsar el Cambio a Través de la Contratación Pública https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR_Toolkit_Spanish_2020.pdf
- Jure, Santiago (2018). La Autonomía Municipal y las contrataciones Públicas en la Legislación Nacional. Revista DNCP. Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/revista/tag/municipalidades/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017), Análisis de Capacidades técnicas e institucionales. Paraguay.
- OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- OCDE (2015), Recomendación del consejo sobre contratación pública <https://legalinstruments.oecd.org>.
- OCDE (2018), Estudio multidimensional de Paraguay Volumen I y II.
- Ovelar Fernandez, Walter (2019), Análisis de las Memorias de Sustentabilidad de las Organizaciones Paraguayas. Asunción, Paraguay. Universidad Autónoma de Asunción.
- PNUD (2020) , Soluciones Transformadoras para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Informe de Resultados (2015-2019).

PNUD LAC C19 PDS No. 17 (2020), Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19

Reinecke, Gerhard; Montt, Guillermo; Cunego, Aram; Herken, Verónica; Ocampos, Andrea y Valfredi, Paola (2020) Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Santander, Horacio (2017), Paraguay: situación actual de las MIPYMES y las políticas de formalización. Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Cono Sur. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_614907.pdf

Sistema B Paraguay (2019), Memoria Empresas B.

Tinelli, María Laura; Tinelli, Flavia y Delogne, Martínez (2020), Inversión de Impacto en Paraguay. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fuentes de información

- Base de Datos Banco Mundial. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/> y <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>.
- Base de Datos Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Data>.
- Base de Datos Organización Mundial del Comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/tradeserv_stat_s.htm.
- Base de Datos de Transparencia Internacional. Disponible en <https://www.transparency.org/en/countries/paraguay>.
- Portal web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP): <https://www.contrataciones.gov.py/>
- Portal web del Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay: <http://www.mic.gov.py/mic/w/inicio.php>

Anexos

Anexo I. Ecosistemas e iniciativas colaborativas nacionales.

Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC):

Organización de empresarios paraguayos que tiene como fin promover formación integral del empresariado y su responsabilidad social participando activamente en la transformación y desarrollo de la sociedad. Buscan ser protagonistas en la transformación de la sociedad paraguaya, impulsando una economía sostenible centrada en la persona. Miembros⁴⁸: 401.

Tipo: Empresarios de todo tipo (personales e institucionales).

Pacto Global:

Red cuyo objetivo es movilizar al sector empresarial así como a otros stakeholders a comprometerse con 10 principios universales de las Naciones Unidas y, en consecuencia, embarcarse en el propósito de contribuir a dar solución a los más grandes desafíos del planeta y la humanidad de aquí al 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Septiembre de 2015.

Miembros: 108

Tipo: Empresas grandes, medianas, pequeñas, OSCs y cámaras empresariales.

Sistema B:

Organización internacional con presencia en Paraguay que promueve a nivel empresarial re-entender el sentido del éxito para no interpretar las empresas exitosas como aquellas que son más rentables, sino aquellas

que generan realmente un bienestar para la sociedad y el planeta.

Miembros: 33 Empresas B Certificadas. 125 empresas en el Camino +B.

Tipo de empresas: Grandes, medianas, pequeñas y emprendedores.

Unión Industrial de Paraguay (UIP):

Organización gremial que tiene la misión de representar y defender los intereses de sus asociados y brindar servicios de calidad que permitan satisfacer sus necesidades y expectativas, impulsando su competitividad en beneficio del país.

Miembros: Más de 1500 empresas y 70 gremios.

Iniciativas de triple impacto:

- Programa MIPYME COMPITE
- Programa CRECE MIPE
- Programa FDM2 (Desarrollo de microemprendedores)
- Programa Innovación Abierta

Asociación de Emprendedores de Paraguay (ASEPY):

ONG que nuclea a emprendedores cuya misión es influir en políticas públicas y acompañar emprendedores a través de acciones y programas con el fin de lograr un contexto favorable para emprender en el país.

Iniciativa de triple impacto: Promoción de alianzas estratégicas, capacitación y condiciones generales para la creación de nuevos emprendimientos que favorezcan a la comunidad bajo una mirada innovadora.

Ashoka Paraguay:

Capítulo paraguayo de una red internacional que busca potenciar emprendedores sociales innovadores con visión de cambio sistémico, que trabajan para resolver los problemas sociales más relevantes, y a la vez construir y activar redes para promover espacios donde todas las personas puedan desarrollarse como Agentes de Cambio que contribuyan al bien

común. Asimismo, además de estar compuesto por emprendedores sociales, en el ecosistema convive un grupo de empresas y fundaciones importante para el soporte y desarrollo de la innovación social en Paraguay.

Tipo: Emprendedores individuales y grandes organizaciones que dan apoyo.

Anexo II. Empresas B registradas en SIPE.

Indicador	Fórmula de cálculo
Copipunto	Gráfica e impresiones - Comunicación y Marketing
Girolabs	Comunicación y Marketing
Koga Impact Labs	Agencia, Consultoría y Asesoría

Anexo III. Instituciones entrevistadas.

- Asociación Ashoka
- Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC)
- Comisión ODS – Gobierno Nacional de Paraguay
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)
- Gestión ambiental Asociación Civil (GeAm)
- Hidroeléctrica Itaipú Binacional - Paraguay
- KORA Paraguay
- Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay
- Plataforma Nacional de Commodities Sustentables – PNUD
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Paraguay
- Sistema B Paraguay
- Unión Industrial de Paraguay (UIP)
- Viceministerio de MIPYMES – Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay.

Pie de páginas

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017.

² Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

³ Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

⁴ Arza, del Castillo, Aboal, Pereyra y Rodríguez Cuniolo, 2018.

⁵ Información suministrada por la DNCP.

⁶ Como señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la mayoría de los objetivos reflejan de forma explícita estándares correspondientes a derechos humanos especificados en estos documentos.

⁷ Vale destacar que en 2009, Paraguay acordó con la OIT la implementación de un programa de Trabajo Decente.

⁸ PNUD, 2020.

⁹ Nota MAG N° 37 de septiembre 2020

¹⁰ DiPaola, 2019. El Derecho Humano al Ambiente y la Agenda 2030.

¹¹ Artículo 176 CN

¹² Artículo 179 CN

¹³ Artículo 177 CN: “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

¹⁴ Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

¹⁵ Disponible en https://www.gabinetesocial.gov.py/sitio/e_heka.php

¹⁶ Transparencia Internacional. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/countries/paraguay>.

¹⁷ OCDE, 2018.

¹⁸ Carta orgánica Ley N° 3439/2007.

¹⁹ Disponible en www.contrataciones.gov.py/dncp/covid-19.html

²⁰ Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/buscador/tienda-virtual.html>

²¹ Información recogida en entrevista con la DNCP.

²² Jure, 2018.

²³ Abichain, 2019.

²⁴ Carriosa, 2010.

²⁵ Global, Redes, AVINA, 2007.

²⁶ Ovelar Fernandez, 2019.

²⁷ Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

²⁸ Santander, 2017.

²⁹ Santander, 2017.

³⁰ Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

³¹ Información relevada del sitio web de Sistema B <https://sistemab.org>.

³² Listado disponible en Anexo IV obtenido de relevamiento propio del sitio <https://contrataciones.gov.py> de la DNCP.

³³ Información disponible en el sitio <https://www.contrataciones.gov.py/>.

³⁴ OCDE, 2020.

³⁵ Plan estratégico de MIPYMES 2018-2023

³⁶ Plan Estratégico MIPYMES 2018-2023.

³⁷ Información proporcionada en entrevista con responsables del área de sostenibilidad del Ente Binacional Itaipú, Paraguay.

³⁸ Información suministrada por la DNCP.

³⁹ Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>.

⁴⁰ Tinelli, Tinelli y Delogne, 2020.

⁴¹ Información suministrada por la DNCP.

⁴² Santander, 2017.

⁴³ Más información disponible en: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>.

⁴⁴ Mesa de Finanzas Sostenibles. Disponible en <http://www.mfs.org.py/es/>.

⁴⁵ OCDE, 2020.

⁴⁶ Bové y Swartz, 2016.

⁴⁷ Más información disponible en <https://capacitacion.chilecompra.cl>.

⁴⁸ Memoria institucional 2019. Disponible en <https://www.adec.org.py/docs/memorias/7eb2851191e67d45dab213ac179dd191.pdf>

