

ESTUDIO DE CASO

PARAGUAY

Implementación herramientas
RICG para potenciar las compras
públicas de triple impacto



RED INTERAMERICANA
DE COMPRAS
GUBERNAMENTALES



OEA | Secretaría Técnica
RICG



IDRC · CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

El presente estudio de caso ha sido desarrollado en el marco del Proyecto “Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas”, en noviembre 2023, en colaboración conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

ELABORADO POR:

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

COORDINADORES Y REVISORES:

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

- Helena Fonseca, Especialista Principal Programa de Compras Públicas y Secretaria Técnica RICG.
- Hugo Inga, Especialista.

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.

- Shirley Gale, Especialista Líder de Adquisiciones.
- Patricia Martín-Albo, Consultora.

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 compromiso y disponibilidad para la adopción e implementación de las herramientas e instrumentos desarrollados a través del proyecto.

ISBN: 978-0-8270-7769-0

OAS Cataloging-in-Publication Data

Estudio de caso: Paraguay / [elaborado por la Organización de los Estados Americanos - Secretaria Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá].

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVII.12)

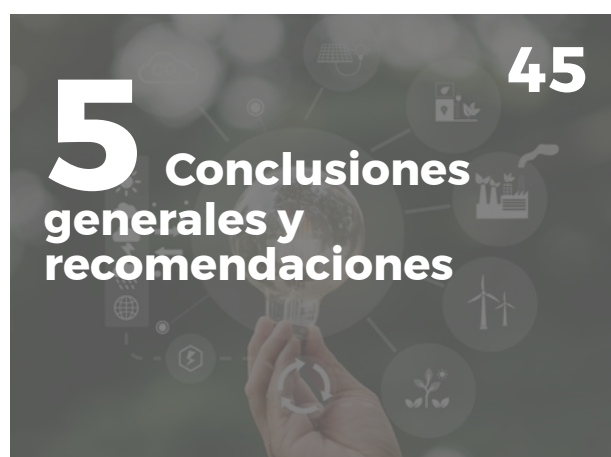
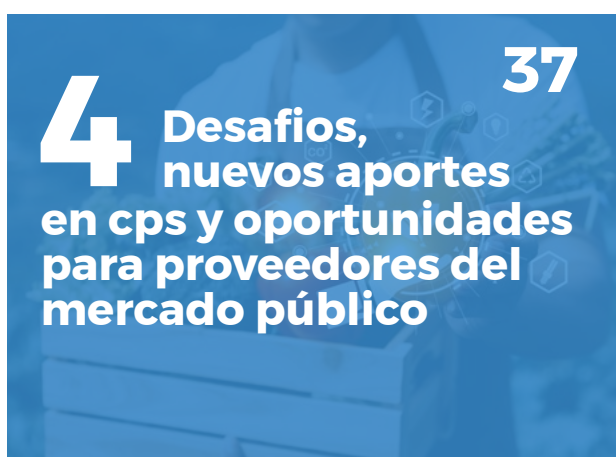
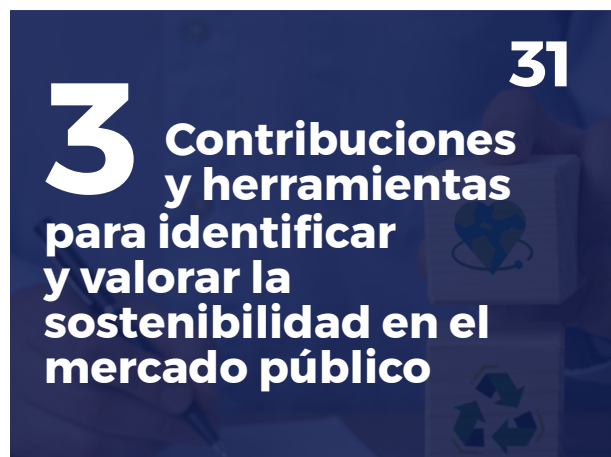
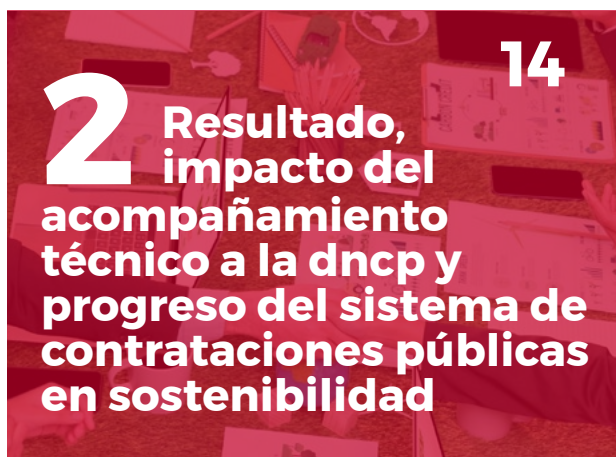
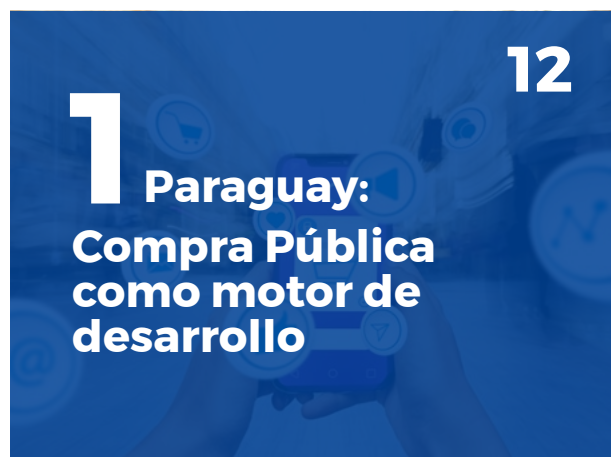


ESTUDIO DE CASO **PARAGUAY**

Implementación herramientas
RICG para potenciar las compras
públicas de triple impacto

Índice

<u>Siglas y acrónimos</u> -----	5
<u>Antecedentes</u> -----	6
<u>Propósito y Alcance</u> -----	9
<u>Metodología</u> -----	9
<u>Preguntas de reflexión</u> -----	10
<u>Estudio de caso</u> -----	11



<u>Bibliografía y fuentes complementarias</u> -----	53
---	----

<u>Anexos</u> -----	55
---------------------	----

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DDHH	Derechos Humanos
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
HAPS	Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá
IMTI	Índice de Madurez para el Triple Impacto
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBI	Producto Bruto Interno
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SICP	Sistema de Información de Contrataciones Públicas
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
UOC	Unidades Operativas de Contrataciones

Antecedentes

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) es un mecanismo que provee cooperación técnica para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹



La RICG tiene como finalidad fortalecer la capacidad institucional de las agencias de contratación pública de la región a través de diversas acciones, con el fin de contribuir al aumento de la transparencia, la integridad, la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y la innovación de los sistemas de contratación y compras públicas en sus países.²

En el marco de las iniciativas impulsadas, la OEA, en su rol de secretaría técnica de la RICG, junto con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscribieron el proyecto de cooperación “Hacia una Economía de Triple Impacto a través de las Compras Públicas”, el cual busca generar acciones estratégicas que permitan que los países de Latinoamérica y el Caribe dispongan de diversos mecanismos para potenciar el triple impacto, a través de las adquisiciones públicas, y su sostenibilidad mediante la consolidación de ecosistemas nacionales.

1. Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA (junio 2016). Disponible en: Microsoft Word - AG07239S03 (oas.org)

2. A través de la generación y difusión de información, el acceso a herramientas, la organización de espacios de diálogo, a la cooperación entre instituciones, capacitación a funcionarios públicos y movilización de apoyo técnico; busca contribuir a reducir el tiempo, costo y riesgo en la implementación de iniciativas y, al mismo tiempo, incrementar la calidad y el impacto de las soluciones adoptadas por cada país.

Dentro de las acciones impulsadas a través del proyecto, se destaca la *Directiva Modelo para la promoción de Compras Públicas Sostenibles* (en adelante, “La Directiva”) y la *Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles* (en adelante “HAPS”); ambas, diseñadas con un propósito claro: servir de referencia para que las entidades contratantes de la región, cualquiera que sea su institucionalidad o jerarquía, pueda fortalecer sus sistemas de contratación pública, no solo desde una perspectiva normativa sino también en cuanto lo que respecta desarrollo del mercado, el fortalecimiento de las capacidades internas y la profesionalización de los agentes de compras. Fortalecer las capacidades institucionales para la inclusión de criterios sostenibles en los procesos de compras públicas; identificar e incentivar las capacidades del mercado público para promover la participación de una oferta capaz de optimizar el impacto ambiental, social y económico, han sido algunos de los principales objetivos de la implementación de este Proyecto en Paraguay.

El presente estudio de caso tiene como objetivo analizar los hallazgos obtenidos del acompañamiento técnico realizado a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay (DNCP), con base en la adopción de las iniciativas promovidas a través de la RICG, junto con el apoyo de un equipo técnico conformado por la Consultora Keidos - impacto legal y Franco de Pasquale; con el fin de dar impulso a la implementación de la Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles (HAPS).

Desde la aprobación de su Política de Compras Públicas Sostenibles (CPS) en 2020, la DNCP ha trabajado en la construcción de un diagnóstico preciso y el diseño e incorporación de herramientas de gestión que posibiliten la implementación efectiva de esta política.

El Proyecto “*Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas*” ha acompañado a Paraguay en este proceso a través de distintas actividades, poniendo a disposición información y herramientas facilitadoras para la mejora del desempeño; pero también, acercando un diagnóstico preciso a partir del “*Estudio de Factibilidad para la Incorporación de empresas de triple impacto como proveedores del Estado*”⁴, realizado entre 2020 y 2021.

3. Además de la Directiva y HAPS, se han desarrollado los siguientes instrumentos técnicos y herramientas a través del Proyecto: 4 Estudios de Factibilidad en Argentina, Paraguay, Panamá y Uruguay; la herramienta digital “Autoevaluación en Sostenibilidad para Entidades Contratantes” (ASEC), el Modelo de Madurez para medir el triple impacto de las adquisiciones del estado; y la Propuesta para el fortalecimiento de los registros de proveedores.

4. Estudio de Factibilidad para la “Incorporación de las empresas de Triple Impacto como Proveedores del Estado en Paraguay” 2021 RICG

Este estudio sistematiza la información normativa y de mercado de Paraguay, reflejando las barreras, desafíos y oportunidades para la consolidación de la Política de CPS; presentando, al país, un conjunto de recomendaciones y propuestas normativas y operativas destinadas a mejorar la participación en el mercado público de proveedores con potencial de triple impacto.

En términos generales, el diagnóstico describe un Sistema de Contrataciones Públicas con un mercado desarrollo institucional, pero con una necesidad de profundizar acciones de planificación, diseño de instrumentos, sensibilización y el fortalecimiento de capacidades de las partes interesadas para lograr una mayor transformación orientada a agregar valor ambiental, social y económico.

Los avances de Paraguay desde el inicio del acompañamiento de las iniciativas realizadas, en el marco de la RICG, se reflejan en productos concretos y destacados en la región, apoyados en el diagnóstico y recomendaciones mencionadas; pero también, en la orientación y referencias aportadas por la Directiva Modelo de Compras Públicas Sostenibles (CPS)⁵

En 2023 las instituciones que apoyan el proyecto han centrado sus esfuerzos en fortalecer los mecanismos de identificación de prácticas y proveedores de triple impacto en Paraguay, con el objeto de favorecer la valoración de los mismos. La sensibilización sobre la Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles (HAPS), a partir de talleres informativos destinados tanto a proveedores, como a compradores, podemos desde ya adelantar que ha constituido un primer paso clave en el contexto regulatorio actual para el afianzamiento de la misma en el mercado público del país.

5. Presentada por la RICG en 2021.

Propósito y Alcance

El presente estudio de caso busca analizar y evidenciar los avances de Paraguay en materia de CPS; haciendo énfasis en los resultados e impacto logrados a partir del apoyo brindado mediante el proyecto “*Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas*”; evaluando, así mismo, su contribución para el impulso de una economía con propósito y el potencial del mercado público, en cuanto al desarrollo de oportunidades para incrementar sus capacidades sostenibles y la toma de decisiones estatales.

En cuanto a su alcance, el Estudio se centra en las actividades, resultados y desafíos del Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay, en el ámbito de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), a partir del relevamiento, sistematización y análisis explicativo de la información disponible relacionada con el objeto de esta investigación.

Metodología

Métodos o instrumentos de recolección de información empleados: La construcción de este caso se realiza con base en la información colectada a partir de la articulación colaborativa con otros miembros del Proyecto y entrevistas con autoridades y/o funcionarios y/o ex funcionarios de la DNCP; las encuestas y opiniones vertidas durante los talleres informativos brindados a compradores y proveedores durante los meses de abril y junio del corriente año; información, normativa, técnica y/o especializada referida en proyectos y propuestas relacionadas, como el Estudio de Factibilidad para la “Incorporación de las empresas de Triple Impacto como Proveedores del Estado en Paraguay” en el marco del Proyecto “*Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas*”⁶; así como información general y/o específica de organizaciones públicas y/o privadas, nacionales y/o internacionales.

6. 2020-2023 RICC Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales - Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones

PREGUNTAS DE REFLEXIÓN

El estudio busca responder las siguientes preguntas:

¿Qué resultados/progresos ha obtenido el Sistema Nacional de Contrataciones de Paraguay desde el diagnóstico y recomendaciones de triple impacto realizado en 2020/2021 por la RICG?

¿Cómo contribuyen las herramientas/instrumentos actuales a la simplificación del proceso de identificación y valoración de prácticas o condiciones de sostenibilidad?

¿Cuáles han sido los principales desafíos del mercado para implementar y valorar buenas prácticas acordes a los requerimientos de CPS? en ese contexto ¿Cuál es relevancia actual de la adopción de HAPS como instrumento para el desarrollo de proveedores? y ¿Que oportunidades surgen a partir de su implementación?

ESTUDIO DE CASO

Introducción

Las compras públicas en Paraguay han representado en los últimos 5 años un 8% del producto bruto interno del país; el Sistema de Contratación Pública encabezado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) realiza al año un promedio de 11.000 convocatorias, a través de 490 Unidades Operativas de Contrataciones Públicas (UOC), resultando adjudicadas más de 3.200 empresas. Por sí mismos, estos datos indican la magnitud del potencial que tiene del Sistema para llegar a los diversos actores de la economía nacional y abastecer a la administración reflejando las prioridades del país.

En los últimos 5 años la DNCP ha trabajado para el fortalecimiento institucional, la mejora de estándares de eficiencia, accesibilidad, sostenibilidad e innovación en los procesos con el fin garantizar mejores resultados. Vale destacar muy especialmente dos hitos relevantes para el país y la región, el primero de ellos: la promulgación de la Ley N°7021 de Suministro y Contrataciones Públicas en 2022, que reforma y actualiza la regulación de contrataciones públicas y en segundo lugar la implementación de un programa de profesionalización de compradores públicos a través de Instituto Técnico Superior.

Las compras públicas sostenibles (CPS) han estado en agenda de Paraguay hace más de una década, sin embargo, desde la aprobación de la Política de Compras Públicas Sostenibles en 2020, la DNCP viene trabajando en la construcción de un diagnóstico preciso y el diseño e incorporación de herramientas de gestión que posibiliten la implementación efectiva de esta política.

El Proyecto *“Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas”* ha acompañado a Paraguay en este proceso a través de distintas acciones, acercando información y herramientas facilitadoras para la mejora del desempeño. El país ha dado cuenta de avances progresivos y destacados en la región, desde el inicio del mencionado proyecto en 2020.

1

Paraguay:

Compra Pública
como motor de
desarrollo

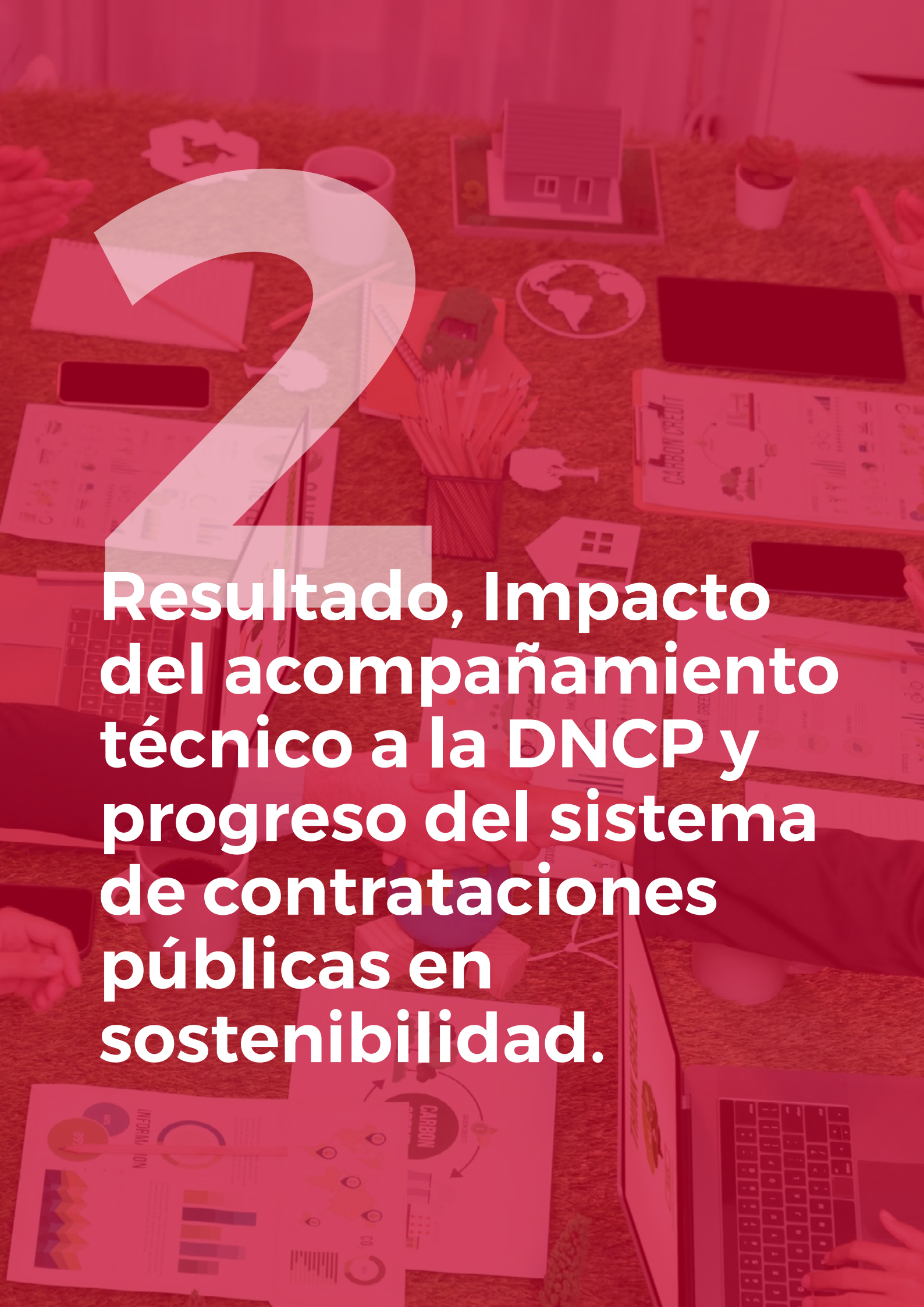
Paraguay entiende la contratación pública (CP) como una herramienta estratégica y transversal, capaz de abastecer a las instituciones públicas para el logro de resultados en beneficio de la ciudadanía, garantizando una ejecución eficaz y eficiente de los recursos⁷; pero al mismo tiempo de dinamizar la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, el desarrollo productivo y tecnológico y la preservación ambiental.



La definición de un Plan de Implementación de CPS a corto y mediano plazo y el fortalecimiento de su estructura de gobernanza a partir de distintos instrumentos entre los que vale destacar la aprobación de la Ley de Suministro y Contrataciones Públicas, permiten hoy al país optimizar sus metas y resultados y consolidar una visión agregación de valor centrada en el desarrollo de un modelo productivo y de consumo sostenible⁸.

7. Conf. Artículos 4º y 5º Ley N°7021/2023 de Suministro y Contrataciones Públicas

8. Informe de Gestión DNCP 2018-2023



**Resultado, Impacto
del acompañamiento
técnico a la DNCP y
progreso del sistema
de contrataciones
públicas en
sostenibilidad.**

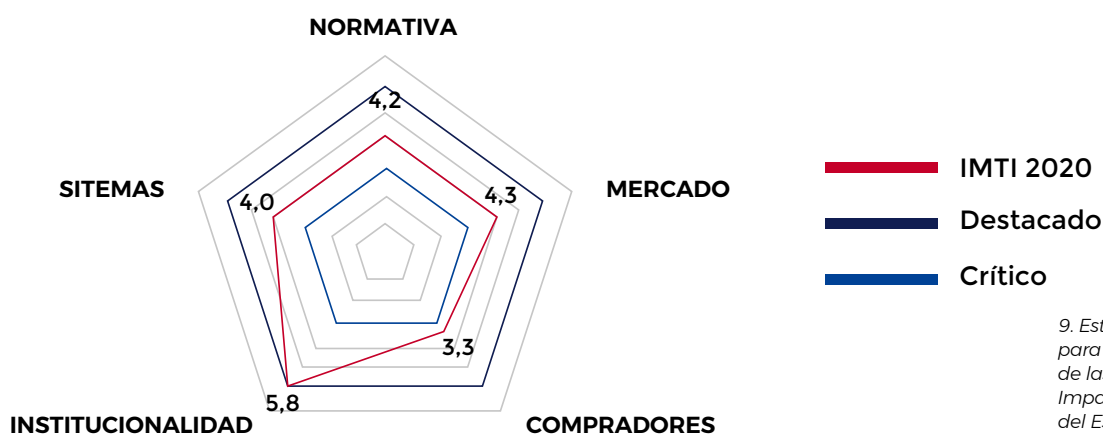
2.1. Estudio de Factibilidad

El estudio de factibilidad para la “Incorporación de las empresas de Triple Impacto como Proveedores del Estado en Paraguay”⁹, buscó sistematizar la información normativa y de mercado, reflejar brechas y oportunidades para el fortalecimiento de la política de CPS de Paraguay acercando algunas propuestas normativas y operativas.

El estudio ha sido reconocido oportunamente por las autoridades como una fuente de información relevante que ha permitido visualizar y aprovechar oportunidades de mejora, destacando recomendaciones referidas a la necesidad de fortalecimiento del dialogo entre compradores y potenciales oferentes, aquellas que remarcan la importancia vital de la medir los avances en CP, pero en particular al momento de implementar CPS y una conjunción ordenada y coordinada de elementos “traídos a la vista” para continuar innovando, que han sido incorporados al Plan de Acción para la Implementación de CPS.¹⁰

El índice de madurez para el triple impacto (IMTI) presentado en 2020 mostraba un valor de 4,3 sobre un total de 7 puntos, destacándose entonces la “Institucionalidad” como el eje de mayor desarrollo e identificándose el eje de “Compradores” como uno de los que presentaba mayores oportunidades de mejora.

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



Desde entonces se han producido importantes avances en el camino de la consolidación de las compras sostenibles como un eje estratégico de la contratación pública en Paraguay.

9. Estudio de Factibilidad para la “Incorporación de las empresas de Triple Impacto como Proveedores del Estado en Paraguay” 2021 RICG

10. Entrevista en 2021 al Ex Director DNCP Pablo Seitz

11. Decreto N° 2794/2014

2.2. Nuevo marco regulatorio de suministro y contrataciones públicas.

Las obligaciones y compromisos internacionales asumidos por el país, así como su ordenamiento legal interno, respaldan la generación de mayor valor social, económico y ambiental en un marco de respeto de los derechos humanos.

La sólida congruencia de objetivos se refleja en el paralelismo de algunos de los objetivos plasmados en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los ejes de acción descritos en el Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”¹¹.

Sin embargo, y pese a contar con instrumentos normativos que podrían considerarse suficientes y otros como el Decreto N° 2992/2019, reglamentario de la Ley 2051/03 o la Resolución N°922/2020 que aprueba la Política de CPS, que incorporaban una visión más amplia y estratégica del rol del Sistema de Contrataciones Públicas en el país en cuanto al modelo de producción y consumo preferible; se advertía en 2021¹² la necesidad de adecuar algunos contenidos.

La falta de alusión expresa a las compras sostenibles en la Ley 2051/03 y la posibilidad que se produzcan lagunas legales y dudas o cuestionamientos de algunas partes interesadas, fue evidenciada en el diagnóstico realizado en 2021 y dejó en claro la necesidad de un acompañamiento normativo acorde al nivel de madurez de la institucionalidad en la que se desenvolvía el sistema.

Así entonces, con la idea de actualizar algunos mecanismos y aspectos operativos y técnicos de las compras públicas y al mismo tiempo validar políticamente la resolución de algunos vacíos normativos; la DNCP con la participación activa de distintos actores de la sociedad paraguaya impulsó un proyecto de “Reforma del Sistema de Compras Públicas del Paraguay”, que concluyó con la presentación de un proyecto de Ley ante el Congreso Nacional en el mes de marzo de 2021, aprobado en diciembre de 2022 como Ley N°7021/2022 de Suministros y Contrataciones.

11. Decreto N° 2794/2014

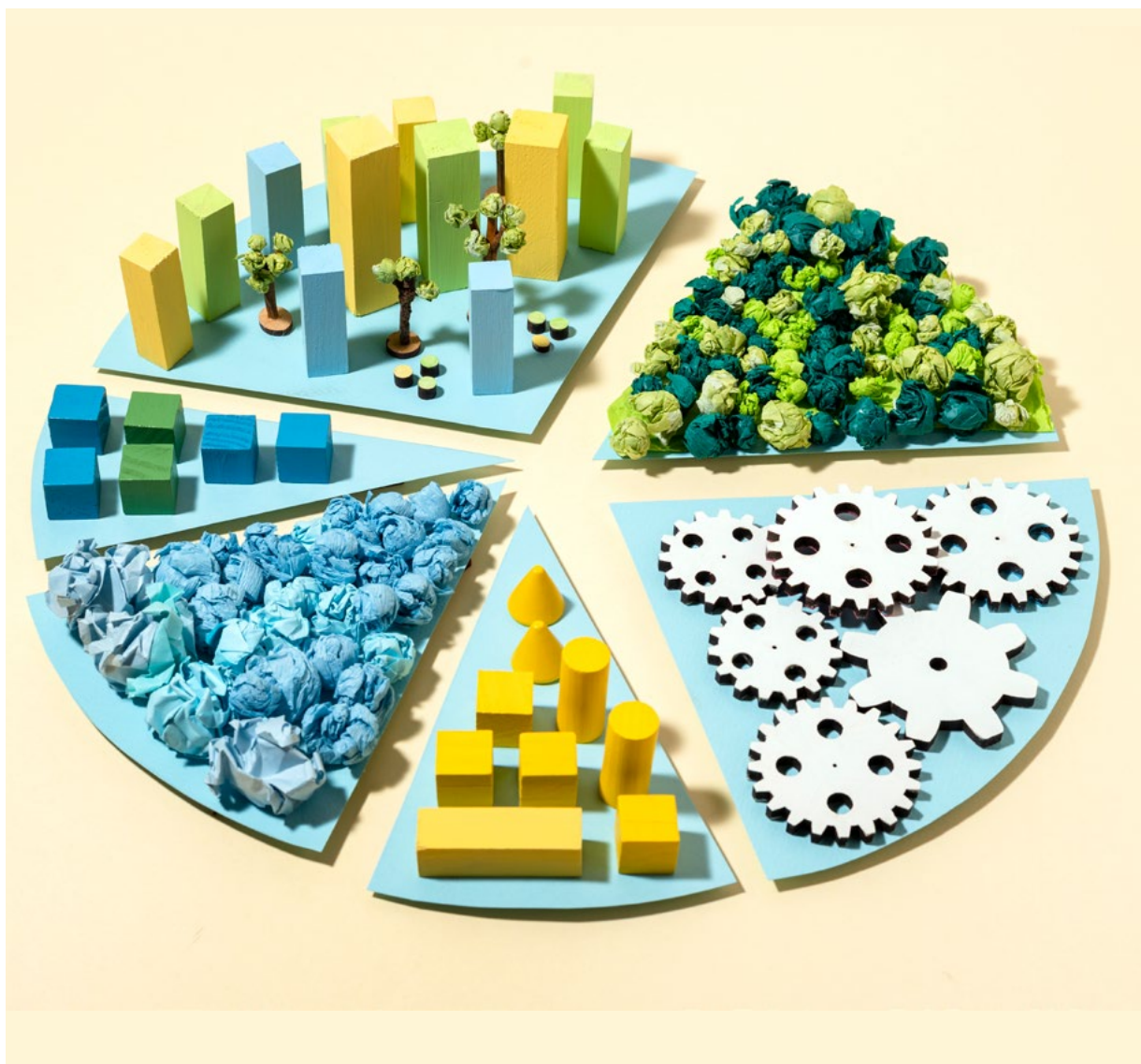
12. Estudio de Factibilidad para la “Incorporación de las empresas de Triple Impacto como Proveedores del Estado en Paraguay” 2021. Pag. 16 y ccs.

13. Decreto Reglamentario N° 9823/23

La nueva Ley, reglamentada en agosto de este año¹³, ha creado el Sistema Nacional de Suministro Público, incorporando nuevos objetivos y principios al Sistema Nacional de Contrataciones. La norma ha venido a consolidar la centralidad de imprimir una visión estratégica en las compras públicas, propiciar la transparencia e integridad e incorporar los principios de valor por dinero y sostenibilidad en las CP.

El proceso de implementación y reglamentación complementaria de la nueva Ley requerirá del liderazgo de la DNCP, pero esencialmente de la colaboración y participación de las administraciones contratantes, proveedores, organismos de control y otras partes interesadas, contribuyendo - a partir de su enfoque transversal- a afianzar el camino de fortalecimiento institucional descrito en el Estudio de Factibilidad antes mencionado.

*13. Decreto Reglamentario
N° 9823/23*



2.3. Directiva Modelo para la implementación de Compras Públicas Sostenibles

La eficiencia en el uso de los recursos públicos; la integración de criterios de sostenibilidad ambientales, sociales y económicos; el desarrollo de capacidades de las partes interesadas; el fomento de la participación y desarrollo de proveedores locales; la generación de espacios de diálogo, datos transparentes y rendición de cuentas; y, la promoción de la innovación y competitividad en un mercado con incentivos de producción y consumo sostenible; sin dudas resultan metas deseables para los sistemas de contrataciones públicas de muchos países. Sin embargo, algunos de ellos no cuentan con un respaldo normativo claro y/o suficiente para iniciar ese camino de transformación.

Con el fin de continuar apoyando a los países miembros de la RICG, para el logro de estas metas, se elaboró la “*Directiva Modelo para la Promoción de CPS*”, con la colaboración de la Red Latinoamericana de Abogados de Impacto (RLAI) y un grupo de trabajo conformado por representantes de las agencias nacionales de Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay; la academia y expertos reconocidos; con el fin de¹⁴:

- ▶ Fortalecer y optimizar buenas prácticas de contratación pública que impulsen un modelo de desarrollo sostenible alineado con las políticas y prioridades nacionales;
- ▶ Promover la integración del principio de valor por dinero y criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social en las distintas etapas del proceso de adquisición fomentando la toma de decisiones basadas en un enfoque que considere los impactos positivos y negativos a lo largo del ciclo de vida de bienes, obras y servicios y en toda la cadena de suministro;
- ▶ Impulsar la participación activa de los gobiernos en el crecimiento y desarrollo de mercados de producción y consumo sostenible, e incentivar la utilización de sistemas de indicadores que permitan realizar el seguimiento y monitoreo de desempeño e impactos de la gestión gubernamental en CPS.

¹⁴, Fuente RICG

Con esta perspectiva y, teniendo en cuenta el marco contextual de Paraguay para entonces, el lanzamiento de la Directiva Modelo sirvió como instrumento fundamental durante las etapas iniciales del proceso de planificación e implementación de las CPS en Paraguay, ya que contribuyó al fortalecimiento y respaldo conceptual de distintas actividades, proyectos normativos y herramientas en las que la DNCP se encontraba trabajando. Tal es el caso de la Ley N° 7021 de Suministros y Contrataciones Públicas, aprobada a finales de 2022, y su Decreto Reglamentario, mediante las cuales se otorga un espacio central a los principios de sostenibilidad y valor por dinero; convalidando el camino iniciado por la DNCP, con el apoyo de la Directiva.

La influencia de la Directiva en las CPS de Paraguay ha quedado plasmada en algunas oportunidades de manera tácita, como en su Plan de Implementación de CPS y/o en requerimientos o criterios generales sobre integridad de oferentes; en otros casos, se le menciona expresamente como fundamento técnico y conceptual, como por ejemplo en la Guía de CPS para Convocantes elaborada por la DNCP, en el Manual de CPS para Obra Pública y en los contenidos y plataformas de capacitación de la carrera de profesionalización, cursos de inducción o información destinada a proveedores y público general.

Puede afirmarse entonces, que la Directiva ha contribuido, fehacientemente, al fortalecimiento de las CPS en Paraguay, ya que ha sido un elemento importante que respalda los avances normativos e institucionales para acelerar el avance del sistema de compra pública de Paraguay; promoviendo una mayor claridad sobre los lineamientos para la implementación de criterios de sostenibilidad, a través de los procesos de compra pública; así como la vinculación de otras acciones para lograr una mayor transparencia, integridad y colaboración multisectorial, con el fin de promover la adopción de buenas prácticas que permitan optimizar la inversión de los fondos públicos y generar un impacto positivo para el desarrollo sostenible de Paraguay.

2.4. Capacidad Institucional de la DNCP

El sistema de contrataciones públicas de Paraguay ha venido evolucionando, a partir del fortalecimiento de la transparencia, capacidades, gobernanza e incorporación de tecnologías; lo cual, ha facilitado el proceso de implementación de CPS. Su compromiso con la calidad de gestión ha quedado reflejado en distintos reconocimientos recibidos a nivel nacional e internacional.

El compromiso y liderazgo de las más altas autoridades del Sistema de Contrataciones de Paraguay, resulta sin duda tan relevante para el éxito de la estrategia de CPS, como lo ha sido la identificación de responsables y roles en el proceso de implementación. En ese sentido, la conformación del Comité de Compras Públicas Sostenibles¹⁵, en el seno de la DNCP y la aprobación de un reglamento para su funcionamiento, permitió establecer una estructura transversal y colaborativa con responsabilidades y metas clara, que lidera en la actualidad el proceso de implementación de CPS y garantiza la continuidad y efectiva ejecución de los compromisos asumidos.

Asimismo, se recomendó oportunamente¹⁶ una articulación horizontal más profunda, con distintas áreas de gobierno consideradas clave para la integración de la sostenibilidad a las contrataciones públicas. Ello debido a que, no sólo se trata de conducir el cambio internamente, sino de garantizar la participación de la DNCP como órgano rector del sistema en diferentes espacios de diálogo y concertación entendiendo que la integración horizontal y vertical resulta primordial para el éxito de la implementación de CPS.

Establecer metas congruentes con las prioridades nacionales; fijar criterios de sostenibilidad ambientales, sociales y económicos relevantes y definir el modelo de oferta a promover aprovechando el rol catalizador del sistema de contrataciones, requiere del trabajo colaborativo y la opinión de equipos multidisciplinarios y expertos de distintas áreas de gobierno.

15. La última conformación del Comité fue aprobada por Resolución N° 3738/23 y cuenta con un Manual de Funcionamiento que reglamenta su operatoria y atribuciones. Resolución DNCP N° 4696/2021

16. Estudio de Factibilidad para la incorporación de empresas de triple impacto como proveedores del Estado 2020/2021*

En esa línea, la DNCP propició su propia convocatoria a formar parte de la Comisión de ODS 2030¹⁷; la generación de consultas y trabajo colaborativo con distintas áreas de gobierno como el llevado adelante junto al Ministerio de Industria y Comercio en el marco de del Programa MiPyme Compite o las reuniones y consultas con más de una docena de equipos de trabajo¹⁸ de la administración y el fortalecimiento del vínculo público privado generando espacios de dialogo e información con proveedores de rubros priorizados¹⁹ y gremios relacionados.

La DNCP participa además en el grupo impulsor de la economía circular de Paraguay en las mesas de: Producción sustentable; Políticas públicas; Consumo Responsable y Reciclaje inclusivo y ha trabajado en colaboración con organizaciones y programas como la Organización Mundial de Conservación (WWF Inc.), el Programa MiPyme Compite y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) entre otros.

Junto con observadores y países miembros de la RICG, la DNCP adoptó la Declaración denominada **“Contratación Pública como área estratégica para la generación de un mayor valor público y un mejor acceso a derechos de la ciudadanía”**²⁰, impulsada por la OEA en diciembre de 2021; y no sólo eso, sino que representa a la Región Cono Sur en el Comité Ejecutivo²¹ designado al efecto. El compromiso destaca el rol estratégico de la contratación pública para prevenir la corrupción y fomentar el desarrollo sostenible de los países mediante la transparencia, integridad, eficiencia, ética, innovación, competencia y sostenibilidad hacia el triple impacto de la compra.

El proceso de completo de reglamentación e implementación de la Ley N° 7021/2022 requerirá sin dudas de la colaboración y participación del conjunto de administraciones contratantes, proveedores y comunidad, constituyendo un paso de suma importancia en la transformación de la cultura del sistema, que en un marco de transparencia e integridad contribuirá al fortalecimiento institucional iniciado años atrás con la aprobación de la Política de CPS.

17. Decreto N° 3581/2020

18. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES); Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO); Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN); Ministerio del Trabajo; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN); Instituto Forestal Nacional (INFONA); Ministerio de la Mujer; Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas (SENAVE); Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) y la Municipalidad de Asunción

19. En el mes de junio de 2022 se desarrollaron mesas de diálogo con proveedores de los rubros priorizados (alimentos; muebles y enseres; limpieza; mantenimiento y reparación edilicia y textil), con el objeto de profundizar conceptos de compras sostenibles y cadenas de suministro y al mismo tiempo recabar información de mercado como parte de un trabajo articulado y colaborativo

20. Fuente RICG

21. Fuente RICG

La información, la transparencia en el proceso y la integridad de las partes involucradas son requisitos esenciales para la integración de la sostenibilidad a las CP. Sin transparencia no es posible un enfoque de ciclo de vida, ni disponer de información suficiente para agregar valor al proceso de CP, ni tampoco es viable exigir integridad al mercado. En esa idea la DNCP ha fortalecido capacidades y generados distintos instrumentos para garantizar el acceso a información y valorar ofertas emitidas por proveedores con políticas de integridad, en línea con las recomendaciones vertidas en el Estudio de Factibilidad y en la Directiva Modelo para la Implementación de CPS.

Módulos sobre transparencia en cursos de inducción y carrera profesionalización de compradores, publicación de informes de gestión y memoria de CPS, contenidos sobre el tema en la Guía de CPS para convocantes y el Manual de CPS para obra pública, criterios de valoración de ofertas que prefieren oferentes con políticas de integridad, un sistema de información estratégica digitalizado, son sólo algunas de los ejemplos del compromiso de la DNCP con el tema y muestran una gobernanza que ha avanzado en su consolidación desde el primer diagnóstico realizado por la RICG en 2021.

2.4.1. Sistema electrónico de contrataciones

Si bien el portal de contrataciones se encontraba en constante evolución, en 2021 no podía identificarse como una plataforma transaccional integrada y se recomendó trabajar en su desarrollo. Desde entonces la digitalización ha sido clave, para avanzar a partir de la disponibilidad de un marco normativo actualizado a procesos de autogestión y una analítica de datos más eficientes.

En este marco se rediseño la Tienda Virtual, simplificando procesos de compra y venta; se lanzó el proyecto “Portal al Futuro” que busca agilizar y aumentar la transparencia del Sistema de Compras Públicas adaptando nuevos instrumentos tecnológicos a los requerimientos establecidos por la nueva Ley de Suministro y Contrataciones Públicas y se presentó un chatbot, “Chat DNCP”, que brinda información sobre Pliegos de Bases y Condiciones, promoviendo la toma de decisiones informadas en compras públicas.

El proyecto fusiona la reingeniería tecnológica del portal con aspectos normativos vinculados a la nueva Ley N°7021/2022 y pretende mejorar la compra pública, incluyendo la CPS, mediante controles automatizados, inteligencia artificial y procesos 100% electrónicos.

2.4.2 Registro de Proveedores

Paraguay ha montado un Sistema de Información Estratégica que brinda información estadística dividida por temas a las entidades compradoras, proveedores y la ciudadanía, de manera que les resulte más sencillo acceder a la misma; dispone además de un tablero de control diseñado para monitorear la concurrencia, desempeño y ejecución de los procesos licitatorios; un sistema de banderas rojas (red flags), empleado para levantar alertas sobre conductas de riesgo en las licitaciones; un sitio denominado: *¿Qué compramos?* que permite a la ciudadanía acceder a información estadística sobre las compras que realiza el Estado y un Portal de Datos Abierto destinado a promover el acceso a datos de las contrataciones públicas del país e impulsar el desarrollo de herramientas para atraer y servir a los ciudadanos de Paraguay.

Por otra parte, si bien el Sistema de Información de Proveedores del Estado, hasta ahora utilizado por los operadores del Sistema, brindaba información relevante, esta no resultaba suficiente para llevar adelante una política de CP con visión estratégica y así fue señalado oportunamente, en el Estudio de Factibilidad para la Incorporación de las Empresas de Triple Impacto como Proveedoras del Estado en 2021.

Nuevo Registro de Proveedores y la inclusión de HAPS

Recientemente, la DNCP ha aprobado un nuevo Registro de Proveedores del Estado²² que permite la interoperabilidad con sistemas de otras entidades, optimizar controles, evitar conflictos de intereses y prácticas colusorias e informar sobre proveedores inhabilitados.

El Registro busca, además, garantizar la accesibilidad y participación de las empresas en el mercado público,²³ a partir de la minimización de procedimientos administrativos burocráticos y la incorporación de autogestión en los procedimientos de inscripción, actualización de información, y activación de consorcios como potenciales oferentes o proveedores.

22. Ley 7021/22 artículos 22 y ccs.

23. Ley 7021/22 artículo 4 y ccs -

El anuncio de este nuevo registro, diseñado de acuerdo con los requerimientos de la legislación que entrara en vigencia a fines de 2022²⁴, ha dado lugar a una nueva perspectiva de relacionamiento con el mercado²⁵, brindando una oportunidad única para generar incentivos orientados a promover el triple impacto. Aunque no se incorpora una categoría que identifique específicamente a “proveedores sostenibles”²⁶, la DNCP propone expresamente a sus proveedores, comenzar a recorrer el camino de la autoevaluación en sostenibilidad utilizando la herramienta HAPS.

En efecto, en el portal web del nuevo Registro de Proveedores del Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay, la DNCP invita al mercado público a utilizar la herramienta de autoevaluación HAPS²⁷, brindando un link de acceso directo e información sobre los beneficios de la misma; destacando la posibilidad a disposición de las empresas proveedoras de identificar oportunidades de mejora y competitividad en materia de sostenibilidad.

2.4.3. Diseño de una matriz de planificación.

La DNCP venía trabajando en un Plan de Acción, estructurado sobre la base de una matriz flexible a corto y mediano plazo. Pero fue a partir de 2021 que el organismo comenzó a dar pasos decisivos en el proceso de planificación alineando el accionar de compras con metas de políticas públicas para el desarrollo del país; fijando objetivos generales de sostenibilidad para consolidar las CPS como un eje estratégico; fomentar el compromiso y la formación de los actores que intervienen en el proceso de contratación; afianzar un modelo de desarrollo productivo sostenible; mitigar impactos no deseados del abastecimiento público y evaluar el desempeño en la ejecución del plan.

El Plan de Acción para la Implementación CPS de Paraguay²⁸ se estructura a partir de diferentes ejes que contienen metas, objetivos, actividades, tareas, responsables y plazos de cumplimiento en un periodo inicial que comprende 2021-2027. Como se ha dicho antes, el instrumento contiene las principales recomendaciones vertidas en el Estudio de Factibilidad, entre ellas las que refieren a la necesidad de una la evaluación permanente de los avances y resultados, garantizando una correcta implementación y al mismo tiempo obtener información de desempeño.

24. Decreto Reglamentario N°9823/23 artículo 20.

25. Ley 7021/22 artículos 26 y ccs

26. Recomendación de la Directiva Modelo para la Promoción de CPS.

27. Fuente

28. Aprobado por Resolución DNCP N° 3746/2022.

Contiene, asimismo, componentes esenciales para la implementación de CPS como la participación de las personas involucradas en el sistema de contrataciones; política, estrategia y comunicación, como un conjunto dinámico para el logro de los objetivos; diseño de procesos de compras que permitan mitigar impactos no deseados; optimización del relacionamiento con proveedores; cuantificación de la eficiencia de la política a partir de la evaluación del desempeño y la comunicación de los resultados

Haber establecido y aprobado objetivos generales y un Plan de Acción basado en los mismos para la implementación medible y flexible, es por lo menos poco usual en la región y constituye una oportunidad de liderazgo para la DNCP.

2.4.4. Profesionalización de compradores

Implementar CPS requiere comprender la relevancia estratégica del área de compras, la importancia de su compromiso y el conjunto de costos y derivaciones que deben ser valorados.²⁹ Por este motivo en 2021 se recomendó la implementación de un programa de certificación profesional destinado al menos a los principales referentes operativos a cargo de compras y contrataciones públicas.

Paraguay ha desarrollado desde entonces un programa de profesionalización con módulos específicos en CPS y transparencia e integridad, segmentado por niveles (básico, intermedio y avanzado), con un total de 200 horas de cursada y con contenidos que integran un programa reconocido por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) del país, por lo tanto, los títulos que emite son válidos y reconocidos a nivel nacional e internacional. La Dirección de Atención y Capacitación al Usuario de la DNCP ya ha presentado al MEC los proyectos para la cohorte 2024; los mismos están dirigidos no sólo a funcionarios de las UOC, sino también a otros actores relevantes como: administradores de contratos, miembros del comité de evaluación de ofertas, asesores en trámites jurídicos entre otros.

Asimismo, se han incorporados contenidos de CPS al programa de actualización e inducción en CP para compradores y funcionarios públicos.

29. *Estudio de factibilidad de Paraguay*

Entre el material de consulta de quienes cursan el módulo CPS, es recomendada la Directiva Modelo de CPS impulsada en el marco del proyecto de cooperación “Hacia una Economía de Triple Impacto a través de las Compras Públicas” entre la Organización de los Estados Americanos (OEA), como secretaria 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).³⁰

También se ha sumado al campus virtual de capacitación de la DNCP las grabaciones de los talleres de capacitación, destinados a funcionarios y proveedores del mercado público de Paraguay sobre la herramienta HAPS, que fueron realizados en el marco del proyecto de cooperación con el objetivo de sensibilizar sobre los avances realizados y la importancia de continuar trabajando en CPS, incentivar la autoevaluación de proveedores y promover el desarrollo y participación de proveedores de triple impacto.

En diciembre de 2022 egresó la primera promoción del curso de Profesionalización en Compras Públicas para el sector público y privado, organizado por el Instituto Técnico Superior en Compras Públicas dependiente de la DNCP y recientemente ha finalizado la segunda cohorte de egresados. Alrededor de 1.900 personas han completado el módulo y otros grupos cursan en la actualidad este entre otros módulos del Programa, con el objetivo de fortalecer sus capacidades para la toma de decisiones.³¹

Hoy el 70% de los funcionarios de las UOC que cuentan con usuarios del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) están acreditados por la DNCP.

La profesionalización de los agentes de compras públicas es un proceso todavía incipiente en Latinoamérica, que sin dudas resulta fundamental para el desenvolvimiento estratégico del área; la incorporación de contenidos de CPS confirma integración de la sostenibilidad a las CP en Paraguay.

30. Participaron de la misma la Red Latinoamericana de Abogados de Impacto, en el marco de un Grupo de Trabajo colaborativo, conformado por representantes de las agencias nacionales de contratación pública de Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay; así como expertos y Academia.

31. Memoria de Sostenibilidad DNCP 2021-2022

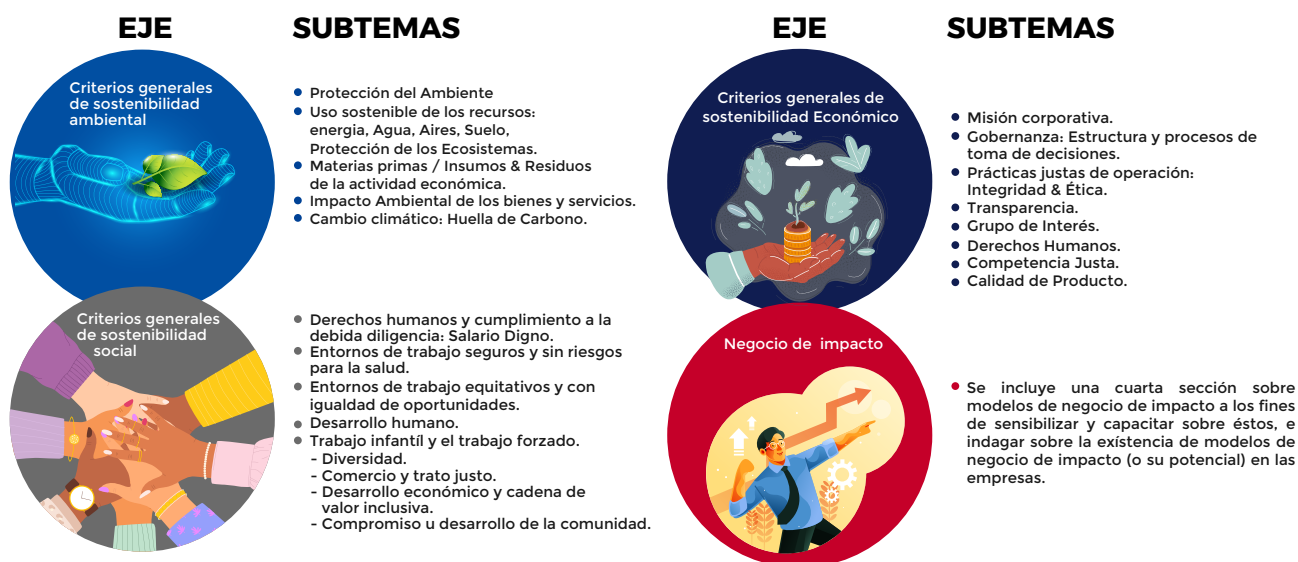
2.5. HAPS como herramienta clave para el desarrollo de proveedores de triple impacto en Paraguay

2.5.1. Acerca de HAPS

La Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles (HAPS) es una plataforma digital desarrollada en sinergia entre la OEA, el BID y el IDRC, con el apoyo técnico de la consultora KEIDOS e IDOM, con el fin de que los actores vinculados al desarrollo de las compras públicas identifiquen las capacidades del mercado en materia de buenas prácticas de gestión empresarial, con el fin de dar respuesta a la necesidad de fortalecer el sistema de adquisiciones públicas, desarrollar el mercado, y generar adquisiciones de impacto que beneficien a la sociedad y contribuyan al bien público. Así mismo, la HAPS busca recomendar y acompañar a las empresas interesadas en realizar una autoevaluación para la consolidación de sus buenas prácticas en gestión empresarial en favor del desarrollo de mercados más sostenibles.

HAPS ofrece un cuestionario de aprox. 100 preguntas dicotómicas (respuesta SÍ/ NO), basadas en 19 indicadores distribuidos en los ejes ambiental, social y económicos, alineados a los ODS, en el marco de los siguientes ejes y subtemas³²:

32. Fuente



2.5.2. Beneficios de HAPS

Agencias de compras:

- ▶ Conocer y valorar la capacidad de las empresas para proveer bienes y servicios sostenibles.
- ▶ Incidir sobre la importancia de desarrollar una oferta sostenible para generar valor público.
- ▶ Contar con información que sea de utilidad para desarrollar nuevas capacidades en el mercado.
- ▶ Promover que un mayor número de procesos de compras públicas contengan criterios de calificación económica, social y ambiental.

Empresas:

- ▶ Estar “preidentificados” como proveedores sostenibles.
- ▶ Demostrar sus buenas prácticas sociales, ambientales y económicas, a los efectos de su conocimiento por parte de órganos estatales encargados de las adquisiciones.
- ▶ Visibilizar su nivel de madurez en el desarrollo de buenas prácticas ambientales, sociales y económicas.
- ▶ Identificar oportunidades de mejoras a partir de los resultados obtenidos por la usanza de la plataforma, con el objetivo de consolidar sus prácticas en materia de gestión empresarial sostenible.
- ▶ HAPS se lanzó en junio 2022, en el marco del encuentro regional “Compra pública y reactivación económica de triple impacto”³³, organizado por la OEA/RICG en alianza con la Red Iberoamericana de Compras Públicas (REDICOP) de la academia.

2.5.3. Adopción de la Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles (HAPS)

Entre sus principales metas el Plan de Acción para la Implementación de CPS de Paraguay ha propuesto definir, diseñar e implementar un programa para el desarrollo y fortalecimiento de proveedores del Estado. La DNCP ha elaborado un primer borrador de este Programa de Proveedores Sostenibles³⁴ sobre

³³. Fuente

³⁴. Memoria de Sostenibilidad 2021-2022. DNCP

la base de los siguientes ejes: estrategia de sostenibilidad para la cadena de suministro; comunicación; gestión de equipo; formación de agentes públicos y análisis de prácticas y cadenas de suministro.

Diseñar una estrategia de sostenibilidad destinada a promover la transformación y participación de proveedores actuales y potenciales requiere, en primer término, identificar a aquellas personas físicas y jurídicas que llevan adelante buenas prácticas de sostenibilidad, investigar si las mismas son ejecutadas por proveedores de rubros priorizados por la DNCP, cuál es su escala, localización, características principales, si existe competencia, posibilidades de innovación y/o si estas prácticas se alinean con los criterios de sostenibilidad establecidos por el órgano rector. Caracterizar a estos proveedores; comprender la dimensión de la oferta de triple impacto o sostenible en términos ambientales o sociales; determinar la necesidad o el alcance de los incentivos y herramientas a proponer requieren de información que la plataforma virtual HAPS podría ofrecer a compradores y tomadores de decisión del Sistema de Contrataciones de Paraguay. Precisamente el objetivo de la herramienta es facilitar la identificación de capacidades del mercado relacionadas con buenas prácticas de gestión a fin de fortalecer los sistemas de contratación, promover las CPS y desarrollar un mercado de triple impacto.

Los talleres de fortalecimiento de la herramienta HAPS realizados hasta la fecha en Paraguay en el marco de la RICG, han sensibilizado; y, continúan haciéndolo a través del campus virtual- a funcionarios y compradores posicionado a la plataforma como una herramienta útil para la identificación de proveedores sostenibles y capaz de brindar información para optimizar la determinación de especificaciones técnicas.

2.5.4. Proveedores como contraparte proactiva

En el taller sobre HAPS antes mencionado destinado a proveedores en Paraguay el 54% de los encuestados manifestaron contar con objetivos de sostenibilidad medibles, mencionando entre sus buenas prácticas las siguientes:

- (i) 72% entornos seguros, equitativos y con igualdad de oportunidades;
- (ii) 58% procedimientos internos para promover la ética y la transparencia;

- (iii) 46% compromiso y desarrollo de la comunidad; y,
- (iv) 46% materias primas e insumos de menor impacto ambiental.

Al mismo tiempo entre las principales barreras o desafío para la implementación y reconocimiento de estas prácticas mencionaron:

- (i) 65% costos de las certificaciones;
- (ii) 35% falta de herramientas prácticas; y
- (iii) 35% falta de profesional capacitado.

Corregir estas brechas requiere de acciones a mediano y largo plazo, pero al mismo tiempo resulta evidente que la disponibilidad y divulgación de la herramienta HAPS contribuirá a una pronta autoevaluación y a la incorporando recomendaciones superadoras, evitando -sobre todo en el caso de las MiPymes- el pago de costosas certificaciones y estimulando un proceso virtuoso de mejora continua.

2.5.5. Divulgación y sensibilización

Como parte de la estrategia de fortalecimiento de proveedores la DNCP ha incorporado a su portal de compras un link de acceso directo a la plataforma de la herramienta HAPS, incentivando a los proveedores del mercado público a conocerla y realizar un autodiagnóstico inicial para la sensibilización de aquellos que comienzan a interesarse en el tema y la consolidación de las buenas prácticas de gestión empresarial de quienes ya vienen trabajando con un enfoque de triple impacto.

Al mismo tiempo podría resultar útil para satisfacer la demanda información, detectada en el taller HAPS para funcionarios y compradores, sobre oferta sostenible en el mercado paraguayo, contenidos para la redacción de especificaciones técnicas y alternativas para la verificación de cumplimiento de criterios de CPS.

3

**Contribuciones
y herramientas
para identificar
y valorar la
sostenibilidad
en el mercado
público**



La prevalencia de selección de la oferta de menor precio en Latinoamérica está asociada a diversos factores que se replican en la mayoría de los países. Al comienzo de este proceso de acompañamiento a la DNCP³⁵ entre los factores decisivos de este enfoque podían mencionarse: la asociación entre menor precio y buen desempeño del comprador, una especie de garantía de su integridad y transparencia en la toma de decisiones; la necesidad de evitar cuestionamientos judiciales, administrativos o mediáticos; la falta de instrumentos normativos adecuados que respalden otro tipo de valoraciones; la escasa disponibilidad de información, herramientas e incentivos facilitadores y una cultura organizacional que identificaba menor precio con mayor eficiencia en la ejecución del presupuesto.

Algunas de estas “causas” se han modificado radicalmente en los últimos años en Paraguay y en este sentido debe reconocerse la contribución del diagnóstico y recomendaciones ofrecidas por la RICG, así como la guía de la Directiva Modelo para la implementación de CPS, las que sumadas al compromiso y decisión de las autoridades concluyeron en proyectos normativos hoy vigentes que respaldan la implementación de criterios de mayor valor por el dinero en la evaluación de ofertas y en la creación de herramientas y de un programa de profesionalización de compradores públicos, que busca dotarlos de las capacidades requeridas para la ejecución de esta tarea.

3.1. Valor por dinero

Si bien la noción de valor por dinero era mencionada en la Política de CPS en 2020, la legislación vigente aún se centraba esencialmente en el concepto de precio más bajo; tal circunstancia constituía un desafío al momento de diseñar e implementar criterios, recomendaciones y capacitaciones basadas en la agregación valor. La reforma normativa³⁶ y el convencimiento de las autoridades en ese sentido, están haciendo posible este cambio de paradigma.

La Ley N° 7021/22 ha incorporado en su artículo 4° entre sus principios rectores, los de sostenibilidad económica, social y ambiental y valor por dinero. Ambos constituyen una sólida plataforma para la creación de un sistema de evaluación de ofertas basado en “criterios cualitativos”³⁷.

35. Proyecto “Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas” 2020-2023

36. Ley 7021/2022 de Suministro y Contrataciones Públicas - Decreto Reglamentario N°9823/23

37. Decreto N°9823/23, Reglamentario Ley 7021/22

El Decreto Reglamentario de la Ley de Suministro y Contrataciones Públicas³⁸, aprobado en agosto de 2023, prevé una integración gradual del principio de valor por dinero, consiente sin duda de la necesidad de profundizar la capacitación de compradores y al mismo tiempo de informar al mercado acerca de este cambio histórico para las CP de Paraguay.

La DNCP trabaja en un listado de criterios y requisitos generales de mayor valor por el dinero, instrumento que busca sensibilizar y facilitar la labor de los convocantes, atendiendo en cada caso a las condiciones y contexto particulares, la capacidad de estimada de respuesta del mercado y las características de los bienes y servicios.³⁹

Pero para integrar el principio de valor por dinero establecido en la normativa actual, no sólo es necesario capacitar e informar acerca del valor agregado o potencial de bienes, servicios u obras, sino que además hay que contar con herramientas y expertos que aporten información de triple impacto en términos más generales o de contexto; establecer criterios o recomendaciones ambientales, sociales y económicos; identificar mecanismos, modelos o metodologías para medir/determinar el valor perseguido e indicar cuáles serán los medios de verificación exigidos o preferidos por el Sistema

3.2. Herramientas informativas para la planificación y valoración de CPS

Implementar CPS en definitiva constituye un proceso transformación, de gestión de cambios, que requiere entender las razones, sus implicancias y mecanismos de valoración, por ello es necesario además de la capacitación y sensibilización de compradores, poner a disposición de ellos herramientas que faciliten la operatoria diaria, brinden información precisa y suficiente y eviten la sobrecarga y/o la discrecionalidad indebida.

Las recomendaciones específicas de la RICG en 2021, sumadas a los contenidos y anexos de la Directiva Modelo para la Promoción de CPS, sirvieron a la DNCP de punto de partida y/o respaldo en algunos casos, para la creación de un conjunto de instrumentos, a saber:

38. Art.41 Decreto Reglamentario N°9823/23

39. Memoria de Sostenibilidad 2021-2022, DNCP, Paraguay

3.2.1. Guía Práctica de CPS para Convocantes⁴⁰

Con los objetivos antes mencionados como meta, el Comité de CPS propuso una Guía Práctica de Compras Sostenibles para Convocantes; la misma contiene información conceptual y práctica destinada a convocantes, funcionarios y agentes de la administración pública de Paraguay.

La Guía está basada en el contexto y prioridades del Sistema de CP del país y permite adecuaciones de contenido acordes con los avances en el proceso de implementación de CPS.

Algunos de sus planteamientos y planillas anexas han tomado como base la Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles, publicada en diciembre de 2021 para que sea adoptada por los países miembros de la RICG en todo, en parte o como fundamento para su propia normativa.⁴¹

3.2.2. Guía para la contratación de MiPymes⁴²

Paraguay cuenta con una guía de recomendaciones básicas sobre estrategias para diseñar procedimientos que faciliten y promuevan la participación de MiPymes en el mercado público. La misma está destinada a las Unidades Operativas de Contratación de las diversas instituciones públicas.

3.2.3. Manual de CPS en Obras Públicas⁴³

En el marco del proyecto “Estrategia intersectorial de vivienda sostenible”, se confeccionó este Manual que destinado a brindar información útil para la contratación pública sostenible de Obra Pública.

3.2.4. Estudio de priorización y Criterios Generales de Sostenibilidad

El Comité de CPS elaboró un estudio de priorización para la inclusión gradual de criterios de sostenibilidad en las CP, utilizando para ello un conjunto de variables consensuadas internamente. Respecto de los 5 rubros que resultaron priorizados: alimentos, muebles y enseres mantenimiento y/o reparación de edificios, productos y servicios de limpieza y textiles; se listaron los principales impactos y criterios generales que deben considerar los convocantes al momento de la contratación, atendiendo en cada caso a las condiciones y contexto particulares, la capacidad de respuesta del mercado y las características propias de los productos o insumos.

40. Fuente

41. Impulsada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaria 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); y desarrollado por un equipo técnico en colaboración de representantes de diversos sectores en el marco de un grupo de trabajo.

42. Fuente

43. Fuente

El objetivo de estos criterios generales ha sido sensibilizar a los compradores, respecto de los rubros priorizados y su sostenibilidad, e informar al mercado acerca de los impactos negativos y oportunidades de mitigación que fundamentan las nuevas exigencias de la Administración, para, de esa manera, acompañarlo en el desarrollo gradual y progresivo hacia una oferta más sostenible.

3.2.5. Plantillas de criterios específicos de sostenibilidad

El Sistema cuenta con plantillas de criterios específicos de sostenibilidad referidos a productos estándar de los rubros priorizados. Los bienes y servicios seleccionados contienen criterios destinados a: productos frutihortícolas, granos y harinas, yerba mate y hierbas medicinales y aromáticas; muebles de oficina, aparatos de aire acondicionado y accesorios; indumentaria y blanquería; productos y servicios de limpieza de edificios públicos y servicios de mantenimiento y reparación de edificios.

Los criterios enunciados están basados en las prioridades del país, deben ser capaces de garantizar la satisfacción de las necesidades de los usuarios, tener una concordancia con el objeto del contrato e implican la obligación de informar sobre los resultados e impactos que se espera lograr, conocer la capacidad del mercado, los riesgos reales o potenciales y conocer la capacidad de influencia en el mercado. Se recomienda su incorporación gradual y progresiva y distingue aquellos que resultan excluyentes u obligatorios, de otros considerados preferibles o voluntarios.

Se hace especial hincapié en las mismas en que la incorporación de criterios de sostenibilidad siempre debe entenderse como un trabajo articulado y colaborativo que, en algunos casos, puede/debe requerir de asesoramiento u opinión externa experta en materia ambiental, social o económica.

Debe destacarse que en este caso no se han replicado fichas técnicas o criterios de otros países de la región, sino que las plantillas son el resultado de consultas previas con las partes interesadas: usuarios, compradores y funcionarios de distintas áreas de gobierno directa e indirectamente relacionadas y mesas de diálogo abiertas con proveedores de los rubros priorizados.

Esta circunstancia permite suponer que las mismas reflejan las prioridades y posibilidades reales del país.

3.3. Información sobre desempeño e impacto

La efectividad de un plan de acción depende en gran medida del seguimiento y monitoreo permanente y preciso de su evolución, para de esta manera poder identificar fortalezas y oportunidades de mejora, optimizar la toma de decisiones y brindar información accesible a todas las partes interesadas.

Al inicio del Proyecto, el Sistema de CP prácticamente no disponía de indicadores que permitieran disponer de información sobre el desempeño en CPS, ni respecto de la brecha existente entre lo dispuesto por el marco normativo y su cumplimiento. Tampoco contaba con indicadores que relevaran información sobre de impactos ambientales o sociales de operaciones, productos o servicios.

Se recomendaron entonces una serie de acciones tendientes a lograr establecer un sistema de seguimiento y monitoreo en CPS, que posteriormente fueron incorporadas al Plan de Acción de Implementación de CPS e integran hoy el eje correspondiente.

El Plan de Acción, constituye un primer instrumento útil para seguimiento y evaluación de desempeño al enumerar actividades, identificar responsables y plazos de ejecución. Sobre esa base la DNCP ha diseñado un Visualizador Interactivo de CPS⁴⁴ que refleja información sobre avances y cumplimiento de las actividades previstas en el mencionado Plan.

Sin embargo, es claro que la herramienta no resulta suficiente para evaluar los impactos generados y/o mitigados en materia ambiental social o económica, en ellos se encuentra trabajando la DNCP adecuando instrumentos de captura de información a partir de la integración de diferentes módulos que operan en el Portal. Se proyecta un proceso de implementación gradual y progresivo a fin de no obstaculizar el normal desenvolvimiento de actividades.

44. *Fuente*

4

**Desafíos, nuevos
aportes en CPS
y oportunidades
para proveedores
del mercado
público**

4.1. Análisis de la oferta. Principales desafíos y evolución.

El Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay ha ido mejorando en los últimos años sus capacidades y niveles de integridad y transparencia e incorporando nuevas tecnologías⁴⁵; sin embargo, la implementación de la Política de CPS aún requiere de mayores niveles de integración e involucramiento del mercado.

Atento a su alta incidencia en la estructura productiva y ocupacional del país, el foco de la estrategia de CP se ha puesto en las MiPymes que representan más del 95% de las unidades económicas⁴⁶ y productivas de Paraguay, pero que apenas superan el 10% de los ingresos totales por ventas en la economía.

El incentivo del sector a partir de buenas prácticas y un enfoque basado en el triple impacto podría contribuir al desarrollo de su competitividad en particular en aquellos rubros priorizados por la DNCP durante 2022; pero, como se advirtió en 2021, no sólo se trata de optimizar la competitividad de este segmento clave de la economía.

Casi el 65% de las MiPymes en el país no están registradas como tales y esta alta tasa de informalidad fiscal y laboral dificulta tanto la implementación de políticas destinadas a apoyar el sector, como el ejercicio de derechos de quienes lo integran. En síntesis, se generan distorsiones que atentan contra el desarrollo de una economía capaz de generar valor económico y social.

A este escenario, se suman a otros factores tales como las dificultades del sector para acceder a financiamiento; incentivos insuficientes, falta de integración de la cadena de valor; la intervención de un gran número de intermediarios que diluyen los beneficios del negocio; la escasa información del sector privado sobre los alcances y beneficios de implementar un modelo de triple impacto; que en conjunto generan una sostenida preocupación por parte de las MiPymes respecto a su capacidad de cumplir con requisitos de sostenibilidad e llegando incluso a suponer que podrían resultar desventajosos para el sector.

45. Informe de gestión 2018-2023 DNCP

46. Insfrán, J. A. (2021). Estudio sobre la participación de las MiPymes en las compras públicas del Paraguay. Periodo 2017-2020. Programa MiPyme COMPITE. López-Fresno, P. y Barreto, M. (Eds).

Desde la elaboración del diagnóstico en 2021 a la fecha, la DNCP ha iniciado un camino de incentivos, asistencia y aceleración progresivo para la transformación de su oferta en una capaz de responder a los objetivos de CPS alineados con las políticas públicas ambientales, sociales y económicas del país.⁴⁷

El trabajo tiene como respaldo ordenador, el eje “Relacionamiento con Proveedores” del “Plan de Acción para la Implementación de CPS 2021-2027” de la DNCP y se centra en: la identificación de proveedores clave con alto impacto de sostenibilidad; promover el dialogo con el sector; definir, diseñar e implementar un programa de desarrollo de proveedores y posteriormente de mejora continua; mapear las cadenas de proveedores para áreas clave del gasto; establecer incentivos y capacidades; medir y registrar los logros del eje; brindar incentivos y reconocimientos a los proveedores sostenibles y compartir mejores prácticas y resultados de mediciones.

4.2. Compradores y su capacitación sobre el mercado.

Mejorar las capacidades y acceso a la información de compradores es clave para promover la participación de proveedores de triple impacto en el mercado público. La falta de conocimiento o la ejecución de prácticas inadecuadas en la planificación y distintas etapas del proceso de contratación no sólo pueden afectar una correcta valoración, sino que incluso pueden resultar un incentivo negativo, entorpeciendo el dialogo con el mercado.

Un ejemplo del camino a seguir lo constituye el lanzamiento de la Guía para la contratación de MiPymes elaborada por la DNCP creada con el fin de poner a disposición de las UOCs de las distintas instituciones públicas información relevante para la planificación y elaboración de procedimientos que promuevan la participación de MiPymes en el mercado público. Y en el mismo sentido se viene trabajando junto a otras áreas de gobierno para la sensibilización a las entidades públicas sobre la importancia de otorgar anticipos/pago anticipado a MiPymes en los procedimientos de contratación pública⁴⁸, instrumento financiero que busca incentivar la participación de MiPymes en el mercado público.

47. Estudio de Factibilidad - Programa Mipyme Compite - Programa de Aceleración de Impacto Lift de Open Contracting Partnership - Talleres sobre la Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles HAPS-

48. Programa de aceleración de Impacto Lift de Open Contracting Partnership Programa de aceleración de Impacto Lift de Open Contracting Partnership

Estas herramientas se suman a otras acciones como la incorporación de módulos de CPS en los distintos niveles del Programa de Profesionalización; la presentación de información de sostenibilidad en el portal de compras y la capacitación de verificadores, fiscalizadores y gestores de contratos para su relacionamiento con proveedores.

Sin embargo, aún resta por hacer. Así quedó evidenciado en el taller para el fortalecimiento e implementación de la herramienta HAPS promovida por la RICG, realizado en abril de 2023, en el marco de las acciones de capacitación y sensibilización para la promoción de CPS y el desarrollo de proveedores.

En el mencionado taller, la participación de diversas áreas⁴⁹ y el interés de los participantes por la generación de espacios de diálogo, capacitación y cooperación en producción y consumo responsable, reflejaron la mirada transversal y sistémica con la que la DNCP viene trabajando. (ver Anexo I)

No obstante, la necesidad de capacitación y sensibilización ha sido identificada por los participantes - funcionarios de la DNCP y otros organismos de compras- como un aspecto clave y necesario que requiere una mayor profundización.

Entre los principales resultados obtenidos de encuestas y comentarios realizados, se remarcó en diversas oportunidades la necesidad de trabajar en la difusión y posicionamiento de HAPS como una herramienta útil por un lado para la identificación de proveedores sostenibles y asimismo para obtener información capaz de mejorar el desarrollo de especificaciones técnicas de bienes y servicios a contratar.

Consultados los funcionarios sobre cuales - en su opinión- eran los principales desafíos y dificultades para promover las mejores prácticas de sostenibilidad entre proveedores, el 78% de las respuestas apuntaron al desconocimiento del concepto de CPS y de las acciones que en ese sentido viene llevando adelante la DNCP; un 50% a la falta de capacitación y conocimiento sobre el tema y un 43% a la necesidad de un mejor desarrollo de especificaciones técnicas.

Promover la sostenibilidad entre los proveedores, trabajar en la comunicación y capacitación de los diferentes grupos de interés, constituye según los encuestados un aspecto medular para

49. Organismos y áreas participantes: Secretaría de Turismo, Auditoría Interna Procuraduría General, SNPP/MTESS, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Dirección Nacional de Propiedad Intelectual, Facultad de Ciencias Médicas y Politécnica UNE, ANNP, UEP, Agenda Digital del MITIC

lograr los objetivos del Plan de Acción para la implementación de CPS de la DNCP y el posicionamiento de HAPS, una herramienta capaz de apalancar dichos objetivos.

Reconocer a los proveedores usuarios de HAPS por su participación sería, por un lado, un indicativo de la importancia que el Estado y sus proveedores trabajen como “socios/aliados” y por el otro, la validación de un incentivo reputacional en un contexto que aún no cuenta con un sistema de incentivos claros.

Asimismo, hubo consenso entre los participantes sobre la posibilidad de utilizar HAPS a futuro como un instrumento de identificación o precalificación de proveedores sostenibles, lo que podría significar una valoración positiva por parte de estos respecto del potencial de la herramienta y las posibilidades de avanzar en un plan que pudiera prever dicho beneficio.

Si bien desde el período que se sitúa la encuesta, del 1 de marzo al 20 de abril - fecha de realización del mencionado taller- se ha observado un incremento en la cantidad de visitas realizadas a la plataforma HAPS por entidades o funcionarios públicos del Paraguay, todavía no se ha constatado el registro como usuario de alguna entidad pública de Paraguay.

Finalmente, vale destacar que la utilización de la plataforma HAPS facilitaría la tarea de identificación de las capacidades del mercado en materia de buenas prácticas sostenibles, fortaleciendo el sistema de adquisiciones públicas a partir de la generación de adquisiciones de impacto que beneficien a la sociedad y contribuyan al bien público.

4.3. Información y articulación con proveedores

La escasa información del sector privado respecto de los conceptos de sostenibilidad y triple impacto, así como de los beneficios derivados de la implementación de un modelo de negocio de esta característica había sido señalada como una de las principales brechas o desafío al inicio del acompañamiento del Proyecto. En dicha oportunidad se recomendó la vinculación e información sobre tendencias y estándares globales, facilitando el acceso a la participación y formación generada por distintas áreas de la administración.⁵⁰

50. Estudio de Factibilidad...

Informar sobre los riesgos y oportunidades asociados a la gestión de impactos ambientales, sociales y económicos continúa siendo un desafío a afrontar con mayor profundidad en el mercado local. El 74% de los proveedores participantes en el taller para el fortalecimiento e implementación de la herramienta HAPS promovida por la RICG manifestó no conocer las iniciativas nacionales en materia de CPS y desarrollo de proveedores sostenibles, esta cifra por sí sola da cuenta de la necesidad de profundizar los mecanismos de información y sensibilización y promover la articulación.

Existe un interés creciente que queda demostrado con la participación de proveedores en el taller antes mencionado, en las capacitaciones dictadas por el Instituto Técnico Superior de Compras Públicas o las mesas de diálogo con proveedores de rubros priorizados para la incorporación de requerimientos de CPS realizadas en 2022.

Los proveedores deben ser una contraparte activa en la implementación de CPS y para ello deben establecerse canales de comunicación recíproca que permitan garantizar el acceso a la información relacionada con el proceso de implementación y objetivos de sostenibilidad del Sistema y al mismo tiempo hagan posible que compradores y tomadores de decisión dispongan de información de mercado real y actualizada sobre capacidades, oportunidades, riesgos e innovaciones. En particular el diálogo con proveedores y cadenas de suministro de bienes y servicios críticos y/o con aquellos que resultan referentes en buenas prácticas de sostenibilidad y/o triple impacto resulta primordial para el fortalecimiento de proceso de implementación y así ha quedado plasmado en el Plan de Acción de la DNCP.

4.4. Generar incentivos

La necesidad de generar mayores incentivos para el desarrollo de un mayor número de proveedores públicos con buenas prácticas de sostenibilidad y/o triple impacto ha sido un desafío identificado desde el inicio del acompañamiento a la DNCP. Aun cuando algunos sectores del mercado paraguayo pudieran estar informados sobre la Política de CPS, no resultan claros los beneficios económicos, ni reputacionales, ni la valoración de la DNCP de la contribución en términos ambientales o sociales.

Establecer incentivos claros, dirigidos a impulsar el desarrollo y reconocimiento a proveedores⁵¹ del mercado público que lleven adelante buenas prácticas de sostenibilidad u oferten bienes, obras o servicios capaces de aportar soluciones ambientales y/o sociales, es una de las principales metas del eje de Relacionamiento con proveedores, del Plan de Acción.⁵²

La DNCP viene trabajando en un Programa de Incentivos destinado a proveedores a fin de consolidar el proceso de implementación y lograr su compromiso activo, sobre la base de 4 ejes: económico-financiero; reputacional; administrativo y de diálogo y sensibilización.

En ese sentido, vale destacar la opinión de los participantes del taller de fortalecimiento de la herramienta HAPS antes mencionado, con respecto a la importancia de la valoración o reconocimiento de las mejores prácticas sostenibles por parte del Estado, como incentivo para su desarrollo, promoción y mantenimiento.

4.5. Registro y mapeo de proveedores

El Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE)⁵³ pone a disposición de los compradores información y documentación relevante de proveedores del Sistema de compras en única base de datos⁵⁴ que garantiza la transparencia de la oferta, es gratuito y no es obligatoria la inscripción previa para participar como oferente. Sin embargo, en miras a las metas establecidas por la DNCP en el Plan de Acción sus funcionalidades resultan en principio insuficientes.

51. Plan de Acción de implementación de DNCP "Validar y destacar aquellos proveedores con una conducta empresarial responsable y/o de triple impacto; capaz de contribuir a una gestión ética, a la mejora de la competitividad y al desarrollo sostenible de acuerdo a las prioridades establecidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".

52. Plan de Acción para la Implementación de CPS 2021-2027. DNCP

53. Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) Decreto N° 11407/07.

54. Fuente


La identificación o mapeo de proveedores con buenas prácticas de sostenibilidad y/o la generación de información útil para su seguimiento, otorgamiento de incentivos u otras actividades destinadas a consolidar el proceso de implementación de CPS, requieren de una herramienta más compleja, capaz de relevar y sistematizar información específica relacionada.

Disponer de una fuente de información más completa y articulada permitiría analizar mejores prácticas y cadenas de suministro generando instancias de cooperación, estrategias de acercamiento de empresas de triple impacto al mercado público, detección de riesgos y oportunidades e incentivando la debida diligencia.

Asimismo, conocer la evolución y madurez de las prácticas sostenibles de mercado mapeadas en 2021 en el Estudio de Factibilidad llevado adelante por la RICG, resulta no sólo relevante, sino prioritario para avanzar en el cumplimiento de las metas de mejora continua y medición de impactos establecidas por la DNCP.

Paraguay implementa hoy en forma simultánea diversas reformas, políticas y estrategias orientadas directa e indirectamente a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de suministros y CP y a promover buenas prácticas en su cadena de suministro. La optimización del SIPE, la estrategia para el aumento de la competencia; las políticas de análisis y uso inteligente de datos y de integridad y transparencia; sumadas al programa de promoción e integración de MiPymes y el sistema de información, son sin dudas herramientas útiles, pero los requerimiento del nuevo marco normativo respecto de la realización de estudios de mercado y las responsabilidades atribuidas a los compradores en materia de gestión de riesgos exigen de nuevas herramientas que complementen las actuales aportando información específica sobre buenas prácticas de sostenibilidad en el mercado paraguayo.

Las recomendaciones formuladas en el primer informe en 2021 al inicio del acompañamiento al Sistema Nacional de Contrataciones de Paraguay y particularmente a su órgano rector, la DNCP, fueron pensadas para una implementación progresiva, dúctil y con diferentes plazos de ejecución.

A hand holding a glowing lightbulb with a globe inside, surrounded by icons for solar, wind, and industrial energy. The background is dark with a grid of icons in circles, including a solar panel, a lightbulb, a factory, wind turbines, and a plant. A large number '5' is on the left.

5

Conclusiones generales y recomendaciones

El progreso en el proceso de implementación de las CPS, desde aquel diagnóstico y recomendaciones iniciales, sin dudas ha sido no solo relevante sino modelo para la región. En ese sentido, la DNCP ha afianzado su liderazgo sobre la base de una visión estratégica de las CP como motor de desarrollo, enfoque resulta congruente con la implementación de CPS y la promoción de negocios de triple impacto.



La conformación de un Comité de Compras Públicas Sostenibles a cargo del proceso de implementación de la Política de CPS, constituye una muestra más del interés en dar institucionalidad a la política de CPS, que ha sido reforzado con la aprobación del Plan de Acción para la Implementación de CPS, sobre la base de una matriz flexible que define actividades, responsables y plazos de ejecución logrando proyectar una visión estratégica de forma práctica y accesible.

En términos generales el apoyo técnico y acompañamiento brindado desde 2021 por el proyecto DNCP ha constituido un basamento significativo para la construcción de contenidos de triple impacto y valor por dinero que hoy integran la Ley de Suministros y Contrataciones N° 7021/2022 promulgada en diciembre de 2022; el diseño de herramientas de apoyo para compradores; la generación de instancias de articulación horizontal intra-gobierno y el dialogo público privado.

Estas acciones y herramientas han tomado además como referencia contenidos de la Directiva Modelo para la Promoción de las CPS, orientados a consolidar al sector público como consumidor responsable, fortalecer el principio de valor por dinero, promover la participación de los entes gubernamentales para traccionar un mercado de triple impacto y fomentar la evaluación y medición de desempeño e impactos relacionados.

Implementar valor por dinero ha sido uno de los principales ejes en los que se basó desde el comienzo el acompañamiento técnico y una de las metas propias de la DNCP, sin dudas a partir de la promulgación y reglamentación de la Ley N° 7021/22 este objetivo cuenta con el respaldo normativo necesario para facilitar su consecución. Para ello, tanto la información como el análisis deben ser tangibles y transparentes, y requieren no sólo respaldo jurídico, sino además de su divulgación y de la formación de compradores.

En ese sentido también resulta destacable el avance de la DNCP llevando adelante una estrategia de capacitación y profesionalización del comprador público a la que ha integrado módulos específicos de CPS, complementada programas de inducción, talleres sobre implementación de CPS, criterios de sostenibilidad, MiPymes, valor por dinero, la nueva Ley de Suministro y Contrataciones Públicas y herramientas como HAPS.

Si bien el proceso de identificación y valoración de prácticas o condiciones de sostenibilidad, se ha simplificado en gran parte con la implementación de las distintas herramientas e instrumentos de apoyo para compradores descriptas a lo largo del caso, resta aún avanzar un poco más y para ello la participación activa del mercado se percibe como fundamental.

En relación a la identificación y valoración de proveedores con buenas prácticas de gestión empresarial, la DNCP ha trabajado desde diagnóstico y recomendaciones de 2021 en: la generación de incentivos económico-financieros para las MiPymes, pero no específicamente enfocados en potenciar el triple impacto; en la introducción de mejoras en el registro de proveedores, pero sin destacar la identificación de proveedores sostenibles o el acercamiento de empresas de triple impacto al mercado público; en la generación de instancias de diálogo y articulación público-privada, pero sin crear incentivos e información suficientes para impulsar el mapeo de riesgos y oportunidades de su cadena de suministro y las de sus proveedores; en la incorporación prácticas, requerimientos y regulación sobre transparencia y ética, pero sin mejorar de forma sustancial información y percepción de transparencia y confianza.

Al comenzar el acompañamiento, se destacó la importancia de “dar señales al mercado” generando información e incentivos adecuados al contexto y objetivos de CPS. Si bien la tarea fue realizada el conocimiento e interés del mercado en un modelo de producción y consumo sostenible aún requiere un fuerte trabajo multisectorial para su concreción.

La implementación y consolidación de la plataforma HAPS podría ser un instrumento clave para algunas de las principales metas del Plan de Acción de la DNCP, vgr. afianzar un modelo de desarrollo productivo y consumo sostenibles en toda la cadena de suministro del mercado público, validar y destacar aquellos proveedores con una conducta empresarial responsable y/o de triple impacto que contribuya a una gestión ética, la mejora de la competitividad y al cumplimiento de las prioridades de desarrollo sostenible, ofrecer espacios transparentes y accesibles de diálogo, formación y cooperación en producción sostenible y consumo responsable, apoyando en este proceso el desarrollo de proveedores locales y a las MiPymes de Paraguay; Identificar proveedores con impactos en la sostenibilidad y analizar la información recopilada.

5.1. Algunas recomendaciones finales

Para garantizar la consolidación del camino iniciado en CPS, es importante destacar que el rol del órgano rector no sólo requiere de conducir el proceso de cambio, sino también de visibilizar el mismo y garantizar la participación multisectorial de organismos nacionales y municipales de gobierno y del sector privado.

El trabajo colaborativo intra-gobierno alineando objetivos de desarrollo sostenible resulta clave y la nueva Ley de Suministro y Contrataciones Públicas brinda a la DNCP una oportunidad única para afianzar el mismo, fortaleciendo su liderazgo y participación. Es necesario profundizar la sensibilización y capacitación de compradores y funcionarios públicos de distintas áreas de gobierno respecto de CPS, impactos sociales y ambientales del sistema económico - productivo, y de cómo es posible influir positivamente a partir de las decisiones de compras.

Del mismo modo, debe trabajarse en la alineación de la gestión de proveedores con los objetivos de sostenibilidad comprometidos por Paraguay, previniendo riesgos ambientales y sociales en beneficio mutuo. Para ello, deben construirse nuevos espacios de comunicación y capacitación coordinados de forma tal que el proveedor se convierta en una contraparte activa en la implementación de la Política de CPS.

Implementar valor por dinero requiere disponer de formas de medir el valor; criterios de información; indicadores que nos permitan acreditar la satisfacción de la necesidad, y conocer qué valor se ha agregado o puede agregarse. La información a compradores y partes interesadas y la difusión de criterios objetivos resultan fundamentales y actúan como guía para la expansión del concepto de valor por dinero en el sistema de contrataciones públicas de Paraguay.

En un proceso de cambio tan profundo en la cultura organizacional del Sistema de Contrataciones, la información y sensibilización de los organismos de control sobre los objetivos de transformación y el trabajo colaborativo con ellos, resultan cruciales para el éxito del proyecto. 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 los impactos sociales, económicos y ambientales derivados, resultan primordiales para la obtención de apoyos por parte de la sociedad civil y el ámbito académico.

A lo largo de este análisis resulta claro que funcionarios, compradores y proveedores necesitan trabajar como aliados para consolidar de forma sistémica y transversal la implementación de CPS en Paraguay.

No hay dudas de que el Sistema de Nacional de Contrataciones de Paraguay puede contribuir al fortalecimiento y desarrollo de las MiPymes, su incorporación al mercado público es un primer paso en este sentido; pero su sensibilización para la gestión de triple impacto, el reconocimiento de buenas prácticas y/o la valoración de bienes y servicios sostenibles producidos por estas, así como su participación en cadenas de suministro sostenibles, constituyen instrumentos significativos para la optimización de su competitividad brindando nuevas oportunidades en el

mercado público y privado.

Finalmente, se ha mencionado desde el inicio de este acompañamiento, la efectividad del Plan de Acción para la Implementación de CPS depende en gran medida de generar incentivos adecuados. Una cadena de suministro de triple impacto y una mayor oferta de bienes y servicios sostenibles, requiere información, reconocimiento y visibilización de buenas prácticas y en ese marco la promoción e implementación progresiva, pero efectiva, de la herramienta HAPS contribuiría de manera tangible al logro de los resultados esperados.

5.2. Oportunidades para el afianzamiento del uso de HAPS hacia el escalamiento hacia el triple impacto de la compra pública

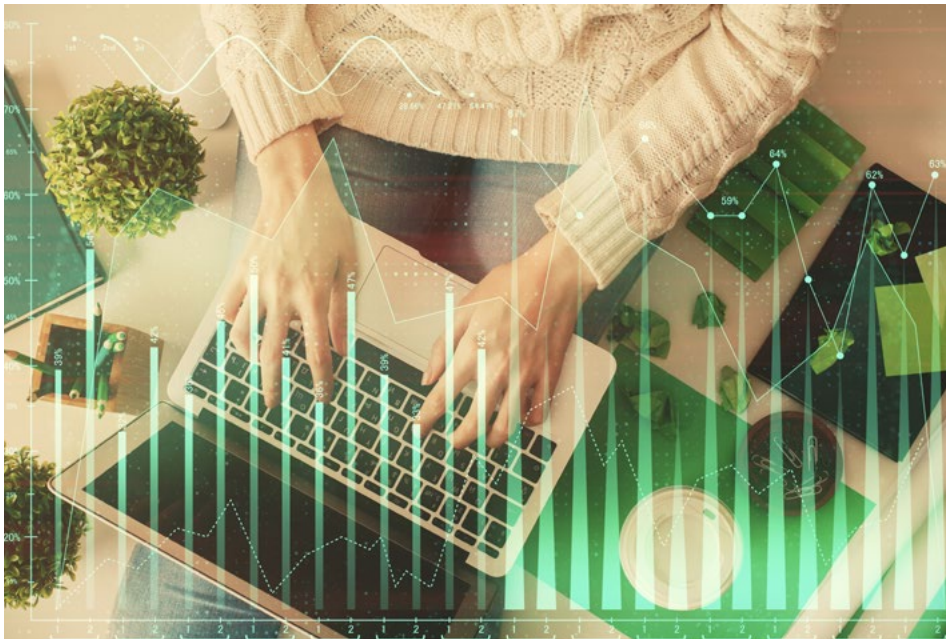
El Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay se encuentra en un estado de progreso y evolución respecto de la implementación de CPS y al mismo tiempo de renovación de su marco jurídico y consolidación institucional. En este contexto, la integración de la herramienta HAPS, sin dudas podría contribuir positivamente al logro de los distintos objetivos que el país se ha propuesto en materia de Suministro y Contrataciones públicas y en particular a aquellos descritos en el Plan de Acción para la Implementación de CPS.

La reciente incorporación de la herramienta HAPS en el portal del Registro de Proveedores, constituye un primer gran paso en la comunicación del interés de la DNCP en la promoción de buenas prácticas de sostenibilidad y relacionamiento con sus proveedores.

En efecto, a partir del mes de octubre 2023 la DNCP ha puesto a disposición de su cadena de suministro una herramienta de autoevaluación validada por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales y gratuita, que constituye un valioso aporte para las empresas, en especial para las MiPymes del país que muchas veces no cuentan con recursos suficientes para llevar adelante procesos de evaluación de esta naturaleza, perdiendo oportunidades de mejora por falta de información. (Ver Anexo II).

La incorporación de HAPS acompañada de información y capacitaciones destinadas a compradores y proveedores, genera una doble oportunidad; por una parte actúa como incentivo

dirigido a impulsar el desarrollo y valoración de proveedores, bienes, servicios u obras que aporten soluciones ambientales y/o sociales relacionadas con el objeto de la contratación; y por otra, brinda información útil al Sistema para la identificación de buenas prácticas y/o riesgos ambientales, sociales o económicos, fortaleciendo de este modo el basamento para la toma de decisiones.



5.2.1. Incentivo

Como incentivo, puede acompañarse de diferentes reconocimientos que progresivamente tiendan a promover el desarrollo de proveedores sostenibles: reputacionales o de visibilización, de competitividad o valoración de la oferta e incluso económicos. Pero, es en su uso como herramienta ordenadora de información útil para la toma de decisiones que HAPS llega a Paraguay en el momento ideal.

5.2.2. Herramienta para la toma de decisiones

HAPS significa hoy para la DNCP una oportunidad única, absolutamente congruente con la reciente reforma legislativa del Sistema de Contrataciones Públicas del país. En efecto, la nueva Ley N° 7021/2022 de Suministro y Contrataciones Públicas y su Decreto Reglamentario N°9823/2023 han incorporado entre sus principios rectores los de compras públicas sostenibles y valor por dinero y en ese marco, establecido la exigencia de realización de estudios de mercado que tengan en cuenta el contexto de provisión de bienes y servicios y a los proveedores que puedan

ofrecerlos.

La utilización de la plataforma HAPS como insumo capaz de aportar información que contribuya a determinar costos de ciclo de vida, obtener mayor valor por dinero y fijar criterios de selección de ofertas y requisitos de participación según lo estipulado en el nuevo marco legal, permitiría a la DNCP cumplir y/o facilitar el cumplimiento del mencionado imperativo legal, así como los referidos a análisis de riesgos; promoción de las CPS; redacción de criterios cualitativos de evaluación de ofertas entre otros.

La DNCP se encuentra implementando en forma simultánea diversas reformas y en pleno proceso de reglamentación de estrategias orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de compras y promover buenas prácticas. El nuevo registro de proveedores; las políticas de análisis y uso inteligente de datos y de integridad y transparencia; la integración del principio de valor por dinero a la operatoria; la planificación de las contrataciones según objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, criterios de CPS y asignaciones presupuestarias y la realización de estudios de mercado, son sólo algunos de los instrumentos que contribuirán a la transformación del Sistema.

HAPS propone coordinar iniciativas aisladas de las partes interesadas para direccionarlas hacia el bien común. El trabajo articulado del sector privado, el gubernamental, los gremios o cámaras empresarias, la academia y el sector financiero puede hacer posible, adquisiciones sostenibles que beneficien a sociedad y contribuyan al bien público.

Bibliografía y fuentes Complementarias

- Estudio de Factibilidad Incorporación de las Empresas de Triple Impacto como Proveedoras del Estado. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. 2021
- Directiva Modelo para la Promoción de CPS
- Memoria de CPS 2021-2022 DNCP Paraguay
- Entrevistas informales presenciales realizadas en octubre 2023 a directores generales de las áreas de: Atención y Capacitación al Usuario; Asuntos Jurídicos; Desarrollo e Información Estratégica, el área de prensa y RRPP y la coordinación del Comité de CPS de DNCP.
- [Entrevista al Ex Director DNCP Pablo Seitz](#)
- [Portal web Dirección Nacional de Contrataciones Públicas Paraguay](#)
- [Portal web Registro de Proveedores DNCP](#)
- [Portal web del Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay](#)

Anexos

Anexo I Encuestas Taller HAPS Compradores. Abril 2023-

Sobre un total de 90 inscritos en el Taller sobre la herramienta HAPS, destinado a funcionarios de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y otros organismos de contrataciones de Paraguay., hubo 43 participantes que representaron a los siguientes organismos: Secretaría de Turismo, Auditoría Interna Procuraduría General, SNPP/MTESS, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Dirección Nacional de Propiedad Intelectual, Facultad de Ciencias Médicas y Politécnica UNE, ANNP, UEP Agenda Digital del MITIC y en otras cuestiones respondieron sobre:

¿Qué beneficios cree que se podrían otorgar a las empresas que hayan completado el cuestionario de HAPS?

Las respuestas fueron:

- 29%: Otorgamiento de reconocimiento por su participación y rol en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional de CPS.
- 21%: Preidentificación como proveedor sostenible dentro del registro de proveedores.
- 17% Acceso a capacitaciones, entrenamientos y/o formaciones.

¿Con que áreas de gobierno considera sería necesario articular para promover la utilización de la herramienta HAPS?

Las respuestas fueron:

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Industria y Comercio
- Ministerio de Salud
- Organismos de Control
- Todas las áreas
- Y aunque no se trata de un área gubernamental, también ha sido mencionada la Unión Industrial de Paraguay.

¿Sobre qué objetivos comunes se podría trabajar con el desarrollo de proveedores sostenibles?

- 20% Espacio de diálogo, capacitación y cooperación en producción y consumo responsable a fin de promover la mejora continua.
- 17% Definir criterios transversales de sostenibilidad y su forma de inclusión y verificación en los procesos de compra de acuerdo a los rubros priorizados.
- 15% Elaboración de un código de conducta de proveedores

Anexo II. Encuestas Taller HAPS Proveedores. Junio 2023

Sobre un total de 112 inscritos en el Taller sobre la herramienta HAPS destinado a proveedores actuales y potenciales, completaron su registro un total de 62 participantes, que representaron a los sectores de: informática, útiles de oficina, mobiliario, salud y ferretería.

Preguntados si conocían la herramienta HAPS el 93,5% manifestó que no la conocía.

Consultados respecto a ¿Cuáles son los principales desafíos u obstáculos para la implementación de prácticas de sostenibilidad? Los participantes respondieron:

- 65% los costos de las certificaciones;
- 35% falta de herramientas prácticas;
- 35% falta de profesional capacitado

Por último, se consultó a los presentes: ¿Cree que las buenas prácticas son valoradas o reconocidas por el Estado en alguna etapa del proceso de contratación?

- 54% se manifestó afirmativamente
- 46% se expresó por la negativa.



RICG

RED INTERAMERICANA
DE COMPRAS
GUBERNAMENTALES



OEA | Secretaría Técnica
RICG



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada