

**INFORME FINAL
CUARTO ENTREGABLE**

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL
INTERNACIONAL**

**“DESARROLLO DE UN MANUAL DE RECOMENDACIONES SOBRE LAS FUENTES DE
INFORMACIÓN Y MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE PRECIOS
REFERENCIALES EN EL ÁMBITO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS”**

CONTRATO OBP N° P201035

**ENTIDAD CONVOCANTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - PROYECTO
DE MEJORAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE DEL PARAGUAY FINANCIADO POR EL BID**

CONSULTOR: JUAN FRANCISCO DÍAZ

FECHA: 25 DE OCTUBRE DE 2024

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	4
II. RESUMEN EJECUTIVO INFORMES PREVIOS	5
2.1. INFORME DE PLAN DE TRABAJO.....	5
2.2. INFORME PREVIO DE AVANCE I.....	6
2.3 INFORME PREVIO DE AVANCE II.....	7
III. MANUAL DE RECOMENDACIONES DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES	8
3.1. Metodología y Forma de Construcción del Manual.....	8
3.2. Nudos críticos de la Resolución actual DNCP	9
3.3. Cumplimiento de objetivos consultoría	11
3.4. Doctrina relevante para la elaboración del Manual.....	12
3.4.1. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024	12
3.4.2. Plan de Acción Implementación de la Política de Integridad y Compliance en el ámbito de las Contrataciones y Compras Públicas.....	14
3.4.3. Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad.....	15
3.4.4. The origin of competitive dialogue and its adoption in the Brazilian legal order	15
3.4.5. El control del coste efectivo de los servicios como palanca de cambio y barrera contra la corrupción en las administraciones públicas	16
IV. RECOMENDACIÓN DE FUENTES EXTRAS QUE SE PODRÍAN INCLUIR.....	16
4.1 Facturas electrónicas	16
4.2 Contratos Privados	17
V. ANÁLISIS EN LA DEMORA DE PAGOS A LOS CONTRATISTAS	18
VI. ALERTAS TEMPRANAS PARA LA APLICACIÓN DEL MANUAL	19
VII. EXCEPCIONES Y PARTICULARIDADES PARA EL MANUAL	21
7.1. Responsabilidad de quien determina el precio	21
7.2. Transparencia y publicación de los precios	22
7.3. Adquisiciones responsables por sobre el precio más bajo.....	22
7.4. Adquisiciones de tecnología	23
7.5. Incentivos para que las empresas coticen	23
7.6. Aspectos geográficos y de temporalidad	24
7.7. Compras nuevas de bienes, obras o servicios.....	24
7.8. Recomendaciones para mejorar la eficacia del Request For Quotation (RFQ)	26
7.9. Cálculo de Precios Referenciales en Compras de Bienes con Servicios Asociados.....	27

VIII. CONCLUSIONES	29
IX. RECOMENDACIONES.....	30
X. ANEXOS.....	31

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de mayo de 2024, se suscribió el contrato de consultoría para el “Desarrollo de un manual de recomendaciones sobre las fuentes de información y mejores prácticas para la estimación de precios referenciales en el ámbito de las contrataciones públicas” entre el Ministerio de Economía y Finanzas – Proyecto “Mejoramiento de las Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible del Paraguay y el consultor Juan Francisco Díaz.
2. En la cláusula quinta del contrato, respecto al plazo contractual, se determinó como fecha de inicio el 27 de mayo del 2024.
3. Mediante correo electrónico de 31 de mayo de 2024, enviado a ucp_fiscal@hacienda.gov.py se remitió el Informe de Plan de Trabajo con su respectivo cronograma de trabajo en calidad de anexo, el cual no recibió observaciones.
4. Con fecha 9 de julio de 2024, se suscribió la enmienda al contrato, determinando el precio del contrato fijado ya en los términos de referencia.
5. El 24 de julio de 2024, mediante 5 correos electrónicos se presentó el primer informe de avance de la presente consultoría, con sus respectivos 15 anexos. Los cuales fueron recibidos sin observaciones y dentro del plazo contractual otorgado.
6. El 10 de septiembre de 2024, mediante 2 correos electrónicos se presentó el segundo informe de avance de la presente consultoría, con sus respectivos 6 anexos, los cuales fueron entregados antes del plazo contractual otorgado.
7. El 20 de septiembre de 2024, se mantuvo una reunión de trabajo entre los delegados de la DNCP y el Consultor, a fin de poder absolver varias observaciones respecto del producto de avance 2, en la que generó la minuta respectiva que consta como **ANEXO 1** del presente informe y donde constan las conclusiones y acuerdos a los que se llegaron.
8. El 4 de octubre de 2024, el Consultor con la debida anticipación coordinó con el delegado de la DNCP la socialización que deviene posterior a la entrega del informe final y del Manual de precios referenciales, con el objetivo de que sea presencial (a pesar de que podría ser virtual) sin embargo, dada la importancia se han coordinado esfuerzos para poder desarrollarla en Asunción con el personal de la DNCP y por cuerda separada con las entidades convocantes a fin de poder socializar el producto con el apoyo de la DNCP.

9. El 17 de octubre de 2024 vía correo electrónico, se hizo una consulta al MEF debido a que el plazo del contrato de consultoría vence el domingo 27 de octubre de 2024, a lo que se contestó que la terminación se adelanta al viernes 25 de octubre de 2024.
10. El 24 de octubre de 2024, se realizó una reunión previa de coordinación con el personal de la DNCP, para poder cumplir con lo acordado en la reunión del 20 de septiembre pasado, a fin de poder evidenciar como se han absuelto en el producto final las observaciones levantadas en el producto anterior de lo que se desprende el **ANEXO 2**.
11. En los términos de referencia, en lo concerniente a los Informes de Avance y en los Resultados o productos esperados, se menciona: *“Informe final que contenga: Con base en los informes de avance, presentar un manual que brinde recomendaciones de fuentes de información y mejores prácticas para la estimación de precios referenciales, por objetos de contratación. El mismo deberá estar redactado con un enfoque didáctico, haciendo uso de flujogramas, ejemplos, ilustraciones, planillas y/o cualquier otro recurso que facilite su entendimiento...”* esto dentro de los 150 días posteriores al inicio del contrato.

II. RESUMEN EJECUTIVO INFORMES PREVIOS

A continuación, encontraremos los datos relevantes de los informes previos:

2.1. INFORME DE PLAN DE TRABAJO

Fecha de Entrega:	30 de mayo 2024
Número de Fojas	12
Anexo	Cronograma
Observaciones	Ninguna

En este informe se presentaron los objetivos, plazos, alcance, fuentes de información, metodología y recursos que, para ese entonces, fueron planteados como hoja de ruta y que fueron plasmados en los informes subsecuentes.

2.2. INFORME PREVIO DE AVANCE I

Fecha de Entrega:	24 de julio 2024
Número de Fojas	71
Anexos	15
Observaciones	Ninguna

Contenido:

I. Antecedentes.

II. Análisis Normativo y Reglamentario vigente en Paraguay.

III. Análisis normativo respecto al de otras agencias de compra y los mecanismos utilizados para la determinación de los precios referenciales en 5 países.

IV. Análisis normativo respecto a organismos internacionales y compradores a gran escala.

V. Análisis comparativo con los países y compradores privados e internacionales.

VI. Resultado del diagnóstico de los obstáculos observados para la estimación de los precios con base en la información recopilada de las entidades convocantes.

Actividades:

- 4 reuniones con DNCP (29 JUN 2024, 2 JUL 2024, 8 JUL 2024, 11 JUL 2024).
- 2 reuniones con organismos internacionales (UNOPS 4 JUL 2024, PNUD 11 JUL 2024).
- 3 reuniones con agremiaciones sector privado (MIC 9 JUL 2024, CAPACO 9 JUL 2024, UIP 10 JUL 2024).
- Focus Group con cerca de 20 entidades convocantes.

Principales conclusiones:

- Este informe proporciona una revisión exhaustiva sobre la evolución e implementación de la normativa de precios referenciales en Paraguay.
- Resumen de los principales obstáculos que los compradores públicos enfrentan al momento de estimar precios.
- Visión del sector privado con los problemas y posibles soluciones desde la óptica de aquellos que interactúan directamente con el sector público en los procesos de compra.

- Prácticas de otros países y agencias internacionales, permitiendo identificar oportunidades para mejorar los mecanismos actuales en Paraguay. Este contexto internacional ofrece un marco de referencia valioso para implementar mejores prácticas adaptadas al contexto paraguayo.

2.3 INFORME PREVIO DE AVANCE II

Fecha de Entrega:	10 de septiembre 2024
Número de Fojas	79
Anexos	6
Observaciones	Absueltas en reunión de trabajo de 20 de septiembre de 2024

Contenido:

- I. Antecedentes.
- II. Recopilación de las fuentes en mercados similares, fórmulas y metodología en los 5 países elegidos para legislación comparada.
- III. Comparativo nuevo Decreto Reglamentario.
- IV. Fuentes de Información para la Determinación de Precios en Paraguay.
- V. Fórmulas y criterios para la estimación de precios referenciales.

Actividades:

4 reuniones con expertos y funcionarios de (Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana).

Principales conclusiones:

- Se expidió el nuevo Decreto Reglamentario 2264/24, el cual luego del análisis realizado en particular para la determinación de precios, no hubo cambios sustanciales que afecten u obliguen a realizar ajuste alguno a lo planificado respecto al contenido de la presente consultoría.

- Se proponen 11 fuentes viables para la obtención de precios referenciales en el Paraguay, diversificando las opciones y sumando a las ya existentes en la Guía para la determinación de precios referenciales, perfeccionándose para su uso y sacándoles el mayor de los provechos.
- Se presentan 7 fórmulas que permiten i. Automatizar el cálculo de la inflación mensual, ii. Sistematizar el valor por la demora en los pagos, iii. Establecer la desviación estándar, iv. Identificar el rango intercuartílico, v. Determinar el precio mínimo, vi. Fijar el promedio, y/o vii. Establecer la mediana para fijar el presupuesto.

III. MANUAL DE RECOMENDACIONES DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES

Conforme los TDRs de la consultoría que nos ocupa, en el Segundo Producto de Avance se presentaron las fuentes y fórmulas construidas para la utilización de las entidades convocantes. Por ello y al ser este el informe final, cuyo único y principal producto es el Manual que incorpora dichas fórmulas y fuentes, el cual se presenta como **ANEXO 3** del actual informe, así como la calculadora de precios referenciales en el **ANEXO 4**.

A manera de complemento se procede a explicar cómo fue construido y ciertos datos relevantes para su mejor entendimiento.

3.1. Metodología y Forma de Construcción del Manual

Es importante dejar por sentado que la metodología en la construcción del Manual se basó en lo exigido en los Términos de Referencia (TDRs), complementándose con lo acordado durante la primera reunión de trabajo¹ con los funcionarios de la DNCP, en virtud de la cual se estableció:

- Obtener una herramienta amigable para el funcionario.
- Pasar del cumplimiento de requisitos, a otorgar valor al precio referencial.

¹ Llevada a cabo con fecha 29 de mayo de 2024.

- Que sea útil, y de fácil aplicación y cumplimiento.
- Evidenciar los aspectos que pueden provocar una oportunidad de mejora en el procedimiento actual de los estudios de mercado, con la legislación actual.
- Que el resultado de esta consultoría pueda ser replicado en otros países de la región.

Este ha sido el norte del trabajo realizado, al cual se le ha sumado un componente gráfico que ayude aún más al cumplimiento del propósito de este Manual, tanto en el fondo como en la forma. Este Manual de recomendaciones, está alineado a una Ley relativamente reciente y a un Reglamento nuevo, por lo que este envío ofrece a la DNCP, la oportunidad de adecuar sus resoluciones a las actualizaciones evidenciadas durante estos últimos tiempos.

3.2. Nudos críticos de la Resolución actual DNCP

La resolución actual de la DNCP que establece la metodología para la estimación de precios referenciales, presenta varios desafíos clave que impactan negativamente en la eficiencia del proceso de contratación pública. A continuación, se destacan los principales nudos críticos identificados a partir del análisis de los actores involucrados.

3.2.1. Dificultad para obtener precios actualizados y comparables

Uno de los mayores obstáculos es la complejidad para reunir tres precios de referencia documentados, como exige la normativa. Esta exigencia no siempre es fácil de cumplir debido a la falta de respuesta de los proveedores a las solicitudes de presupuestos, la variabilidad en las especificaciones de los bienes y servicios, y la limitada disponibilidad de información en fuentes accesibles. Esta situación puede retrasar los procesos de contratación y comprometer la calidad de las estimaciones.

3.2.2. Falta de claridad en las directrices para situaciones excepcionales

La falta de claridad en la resolución sobre cómo proceder en casos donde no es posible obtener

tres precios referenciales puede generar incertidumbre. Si bien se permite la adopción de mecanismos alternativos, un porcentaje importante de las UOC considera que las directrices son poco claras o insuficientes, lo que dificulta la toma de decisiones eficientes en circunstancias excepcionales.

3.2.3. Complejidad en la estimación de servicios y obras

La metodología actual no aborda adecuadamente las particularidades de los servicios conexos, como mantenimiento, instalación y garantías, lo que genera dificultades en su separación, respecto de los precios de los bienes principales. Esto no solo afecta la transparencia del monto total, sino que también dificulta la comparabilidad entre diferentes ofertas. Además, la estimación de obras públicas sigue siendo un reto, debido a las variaciones en los costos de materiales y mano de obra, que no siempre se encuentran reflejados en las fuentes consultadas.

3.2.4. Falta de capacitación especializada

A pesar de que la mayoría de los funcionarios de las UOC pueden tener formación en contrataciones públicas; la capacitación específica en la elaboración de estudios de mercado y en la correcta aplicación de la metodología para estimar precios referenciales, se vuelve altamente recomendable. Esta carencia puede afectar la capacidad de los equipos para aplicar adecuadamente las disposiciones legales y elaborar estudios de mercado, contando con todas las herramientas técnicas y económicas tomando en cuenta las fluctuaciones del mercado y las demás condiciones que giran en torno a este tema.

3.2.5. Ajustes inadecuados por plazos de pago y fluctuaciones del mercado

Los mecanismos de ajuste de precios, como la aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o las variaciones en la cotización del dólar, son utilizados de manera desigual. Un porcentaje considerable de las UOC no realiza los ajustes necesarios para adecuar los plazos de pago, lo que puede generar distorsiones en las estimaciones de precios referenciales. Además, la metodología

actual no contempla plenamente las fluctuaciones del mercado, lo que podría estar afectando la precisión de los precios estimados en contextos inflacionarios o de alta volatilidad.

3.2.6. Variabilidad en la calidad y especificaciones de los bienes y servicios

Las diferencias significativas en las especificaciones técnicas y estándares de calidad entre los bienes y servicios cotizados complican la tarea de comparar precios. Esto se dificulta aún más cuando se utilizan diversas fuentes de información, ya que la falta de un formato estandarizado, la falta de definición de criterios claros para la selección de precios; así como priorizar precio por encima de la calidad, obstaculizan el proceso de elaboración de precios referenciales.

3.3. Cumplimiento de objetivos consultoría

- En el primer informe de avance se procedió a estudiar la normativa vigente en Paraguay y los mecanismos utilizados por otras agencias de contrataciones, en relación con la estimación de precios referenciales.
- Se exploró la situación actual de las entidades convocantes al momento de determinar las fuentes y herramientas disponibles en el Paraguay, para realizar la estimación de precios por medio de focus groups y entrevistas.
- Se compiló las fuentes de información de precios usualmente utilizados en mercados similares (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, República Dominicana), su forma de captura y consideraciones para su utilización en la estimación de precios referenciales por objetos de contratación de bienes, obras, servicios, consultoría y exploración.
- Se han propuesto criterios y fórmulas de estimación de precios referenciales para las contrataciones públicas según objetos de contratación, basados en buenas prácticas internacionales.
- Se ha plasmado en el manual de recomendaciones que forma parte integrante de este informe, las fuentes y fórmulas para la estimación de precios de referencia, por objetos de contratación.

3.4. Doctrina relevante para la elaboración del Manual

Para construir el Manual se revisó doctrina relevante relacionada con precios referenciales y lo que gira alrededor, lo que nos ha permitido formar un criterio holístico, que por aspectos estrictamente formales no pueden ser reflejados directamente en dicho documento, pero sí en este informe final.

3.4.1. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024

Durante el transcurso de este año, la OCDE y el BID publicaron un estudio titulado "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024". En relación a la consultoría que estamos llevando a cabo en cuanto a precios referenciales en Paraguay, resulta fundamental resaltar:

Profesionalización en la compra pública

Es un componente esencial no solo para precios referenciales sino transversalmente para la compra pública, es por ello que, profesionalizar a los funcionarios es clave y en esto Paraguay lleva una ventaja.

El desarrollo de competencias profesionales y de liderazgo también está vinculado a la necesidad de profesionalizar el servicio público y de mantener su relevancia ante desafíos en constante evolución. En áreas específicas del sector público, como la contratación pública, los gobiernos están implementando iniciativas para avanzar en la profesionalización de los funcionarios. La contratación pública es reconocida como una profesión en 13 (39%) de los 33 países de la OCDE, pero solo en 2 de los 19 países de ALC, Paraguay y Trinidad y Tobago (10%)²

Esto demuestra la importancia de la compra pública en Paraguay, a la que se suma la labor del Instituto de Profesionalización, liderado por la DNCP.

² OECD (2024), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, Paris, p. 39. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0f191dcb-es.pdf?expires=1728405302&id=id&accname=guest&checksum=BB0D425C3589ED856E957D475DB00917>

Evaluación de la relación calidad-precio y la asequibilidad de los proyectos de infraestructura

Los proyectos de infraestructura pública representan una oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social. Al decidir qué proyectos realizar, los gobiernos deben considerar su relación calidad-precio, que supone la combinación de calidad, cantidad, características y costos óptimos, calculados a lo largo de la vigencia del proyecto.

En este estudio se afirma que Paraguay para los proyectos de infraestructura cuenta con un análisis de costo beneficio, costo efectividad que se realiza desde MEF³

Ciclo de vida de la infraestructura pública

La relación calidad-precio es lo que el gobierno juzga como una combinación óptima de calidad, características y precio, calculada a lo largo de toda la vida útil del proyecto.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) encuestados (12 de 14; 86%) utiliza una combinación de criterios financieros y cualitativos para identificar las propuestas que ofrecen la mejor relación calidad-precio. Para hacer que el proceso de contratación sea justo y garantice que los proyectos cuenten con recursos suficientes para lograr los resultados esperados, la mitad de los países de ALC utilizan mecanismos para gestionar las ofertas anormalmente bajas o altas. Las ofertas anormalmente bajas son aquellas que generan dudas sobre la capacidad del licitador para ejecutar el contrato, mientras que las altas sugieren un precio excesivo y una posible falta de relación calidad-precio.⁴

Paridades de poder adquisitivo

La paridad del poder adquisitivo (PPA), es el tipo de tasa de cambio que iguala el poder adquisitivo de los distintos países eliminando las diferencias en los niveles de precios entre ellos. Cuando se convierten mediante PPA, los gastos entre países se expresan en efecto al mismo conjunto de precios, lo que significa que un paquete equivalente de bienes y servicios tendrá el

³ Ibidem, pp. 119

⁴ Ibidem, pp. 120

mismo costo en ambos países, permitiendo comparaciones entre países que solo reflejan las diferencias en el volumen de bienes y servicios adquiridos.⁵

PPA en la región, según el criterio del consultor, dificultando la obtención de precios comparativos fuera de los límites geográficos de la nación. No obstante, este es un aspecto que puede ser trabajado a futuro.

3.4.2. Plan de Acción Implementación de la Política de Integridad y Compliance en el ámbito de las Contrataciones y Compras Públicas

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) emitió la Resolución DNCP N° 2122/22, con la cual se aprobó la “Política de Integridad y Compliance en el ámbito de las Compras y Contrataciones Públicas”, que busca asegurar entre otros aspectos, el fomento de la competencia leal, a fin de prevenir acuerdos anticompetitivos a través de los cuales los oferentes puedan obtener beneficios indebidos, ya sea de fijación de precios o reparto de clientes, de mercado o similares.⁶

Con el propósito de cumplir con los ejes propuestos en la referida política, la DNCP ha trazado el denominado “Plan de Acción para la Implementación de la Política de Integridad y Compliance en el área de contrataciones y adquisiciones públicas”, aprobado mediante Resolución DNCP N°4382/2023⁷, que marca un avance importante hacia la mejora de la transparencia y la integridad en el sector público de Paraguay.

Con una vigencia de cinco años, el Plan se compone de cinco niveles que comprenden a su vez políticas, estrategias, comunicación, personas, proceso de compra, relacionamiento con entidades convocantes, con proveedores, medidas y resultados.

⁵ Ibidem, pp 184

⁶ Política de Integridad y Compliance en el ámbito de las contrataciones y compras públicas emitida con Resolución DNCP N° 2122/2022, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, 2022, Disponible en: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/420070-res_DNCP_2122_22pdf-res_DNCP_2122_22.pdf

⁷ Plan de Acción Implementación de la Política de Integridad y Compliance en el ámbito de las contrataciones y compras públicas, Resolución DNCP N°4382/2023, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, 16 de noviembre del 2023, p. 30-32.

Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/institucional/compliance/plan-de-accion/>

Particularmente, el tercer nivel busca implementar estudios periódicos para cotejar precios ofertados en la tienda virtual y aplicar los márgenes de razonabilidad, conforme lineamientos dictados por la DNCP, lo cual bien puede alinearse con lo que se expone en el Manual no solo para entidades convocantes, sino también casa adentro.

3.4.3. Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad

En las compras públicas, la consecución de un impacto social y medioambiental positivo debe ir más allá de la satisfacción funcional de las necesidades a cubrir por el órgano de contratación. Es así que, hemos constatado que las entidades públicas como consumidoras pueden contribuir a un desarrollo sostenible que haga posible garantizar «las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras». No obstante, debemos recordar que la utilización de la contratación como instrumento para el cumplimiento de otras finalidades públicas, dependerá de lo que establezca el propio ordenamiento jurídico y de la intención política de incorporar este objetivo a las compras públicas, atendiendo a un planteamiento que vaya más allá de la única consideración del precio en la adjudicación de los contratos públicos⁸

3.4.4. The origin of competitive dialogue and its adoption in the Brazilian legal order

La nueva *Lei de Licitações* brasileña contempla la figura del diálogo competitivo, que presupone una relación dialógica previa entre las entidades que deben licitar y los agentes de la iniciativa privada, considerando que la administración es consciente de su necesidad, pero no conoce la solución adecuada para cubrir esta necesidad; por lo que, debido a este hecho, entabla diálogos con agentes de la iniciativa privada previamente seleccionados, con el fin de presentarles una o más soluciones, las cuales son evaluadas, para finalmente seleccionar la que mejor se ajuste a su necesidad.⁹

⁸ Teresa Medina, *Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad*, *Revista Actualidad administrativa*, N° 11, 2013. Disponible en: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/mas-alla-del-precio-las-compras-publicas-con-criterios-de-responsabilidad/

⁹ Bertoncini, Da Rocha, Díaz, *The origin of competitive dialogue and its adoption in the Brazilian legal order*, *Revista Sequência – Estudos Jurídicos E Políticos*, No. 44, 2023. Disponible en:

En otras legislaciones, esto se conoce como consultas preliminares, y su propósito es determinar la necesidad y, por ende, establecer precios para las nuevas adquisiciones.

3.4.5. El control del coste efectivo de los servicios como palanca de cambio y barrera contra la corrupción en las administraciones públicas

Jacinto Álvarez Somoza menciona en su propuesta que, deberíamos disponer de una base de datos actualizada anualmente que sirviese de catálogo de costes y baremos estándar, para una elaboración de presupuestos fiable y para una licitación responsable. Cuestiona los malos presupuestos, deficientes estudios de viabilidad o evaluación, que son posibles debido a un régimen de control insuficiente, indefinido y anticuado, donde el interventor solo verifica la existencia del presupuesto, sin asegurar que sea apropiado o acorde al valor de mercado, a menudo limitándose a comprobar que solo exista un papel, que incluso puede ser igual al de años anteriores.

Al final concluye que la elaboración de presupuestos y su ejecución, mantiene los instrumentos propios de la Era del Papel. Es una situación que responde a un mantra absolutamente incorrecto, como es que la «información contable» es fiable, sin discutir los parámetros y cálculos previos que se consolidan en dicha información. Igualmente es mínimo el control en la propia elaboración de los presupuestos, cifras globales que tienen demasiado impacto como para que no se realice un control externo proporcional a los riesgos que presenta su tramitación¹⁰.

IV. RECOMENDACIÓN DE FUENTES EXTRAS QUE SE PODRÍAN INCLUIR

4.1 Facturas electrónicas

Es recomendable que la DNCP inicie un trabajo interinstitucional con la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), con el objetivo de acceder a la base de datos de facturas electrónicas.

https://www.academia.edu/123283994/The_origin_of_competitive_dialogue_and_its_adoption_in_the_Brazilian_legal_order_A_origem_do_direito_competitivo_e_sua_adocao_noordenamento_juridico_brasileiro

¹⁰ Jacinto Álvarez Somoza, *El control del coste efectivo de los servicios como palanca de cambio y barrera contra la corrupción en las Administraciones Públicas*, Observatorio de los Contratos 2023, Aranzadi, julio 2024.

Esta base de datos, gestionada por la DNIT, es una potencial fuente de información de alta confiabilidad y precisión, especialmente útil para la obtención de precios de bienes genéricos.

La implementación de esta iniciativa permitiría a la DNCP contar con una fuente de datos de precios en tiempo real y con un alto grado de exactitud, basada en transacciones comerciales reales. Este enfoque ya ha sido adoptado con éxito en países como Brasil, donde el uso de datos de las *faturas eletrônicas* ha mejorado significativamente la calidad de las estimaciones de precios referenciales en las compras públicas.

El acceso a esta base de datos no solo proporcionaría una fuente de precios actualizada y detallada, sino que también fortalecería la transparencia y la eficiencia en los procesos de contratación pública, alineándose con las mejores prácticas internacionales. Por lo tanto, se considera que establecer esta colaboración con la DNIT sería un paso estratégico para mejorar la gestión de precios referenciales en Paraguay.

4.2 Contratos Privados

Otra recomendación es que la DNCP explore la posibilidad de establecer acuerdos específicos con gremios empresariales de diversos rubros, con el objetivo de acceder a la información contenida en los contratos privados. Estos contratos gestionados por las empresas en su actividad comercial, podrían representar una fuente de información valiosa para la obtención de precios referenciales en bienes y servicios especializados.

La implementación de esta iniciativa permitiría a la DNCP disponer de precios basados en transacciones comerciales reales, fuera del ámbito de las contrataciones públicas, lo que proporcionaría una visión más amplia y detallada del comportamiento del mercado.

El acceso a esta base de datos de contratos privados, no solo ofrecería una fuente de precios alternativa, sino que también fomentaría la transparencia y competitividad en las licitaciones, al tiempo que alinearía los procedimientos de la DNCP con prácticas innovadoras. En consecuencia, se considera que avanzar en esta dirección mediante acuerdos con gremios empresariales sería una estrategia clave para optimizar la gestión de precios referenciales en Paraguay.

V. ANÁLISIS EN LA DEMORA DE PAGOS A LOS CONTRATISTAS

Hay una relación directamente proporcional, entre la demora en los pagos por parte de las entidades convocantes a los contratistas y el precio referencial, ya que provoca que las compras públicas resulten más costosas, como también lo señala la doctrina:

“No es novedad que al Estado le venden más caro los bienes, las obras o los servicios que requiere, producto de las condiciones precontractuales establecidas, como son: la obligatoriedad de presentar garantías –técnica, de buen uso del anticipo y/o de fiel cumplimiento del contrato–, por la demora que existe en los pagos debido a los tediosos procedimientos en la cancelación de obligaciones, la serie de requisitos burocráticos que se deben cumplir, y, finalmente, no sin ser estas las únicas razones, es que los responsables de generar la necesidad al elaborar los presupuestos referenciales no mantienen la prolijidad de establecer en muchos casos valores acordes a mercado”¹¹

Si retrocedemos unos pasos, nos encontramos que si al Estado le venden más caro es porque hubo un precio referencial que contempló desde el inicio un valor a pagarse superior al de mercado; y, si tenemos que buscar responsables, sin titubeos tenemos que señalar a la misma Administración.

Los proveedores se han acostumbrado a sumar en sus presupuestos estas demoras¹² por las razones expuestas en la cita del párrafo precedente; y esto afecta, por el simple hecho de tener como cliente al Estado, a lo que se suma otro factor importante: los estudios técnicos, que pueden resultar imprecisos o incompletos (al no definir claramente la necesidad) y que pueden ocasionar incrementos en los precios, incluso durante la ejecución del contrato.

“El incumplimiento del pago de las facturas a tiempo genera un efecto negativo en las empresas que proporcionan bienes, servicios y obras públicas al gobierno, causando problemas de liquidez a

¹¹ Juan Francisco Díaz, *El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas*, Revista Foro UASB No. 25 Disponible en: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/463>

¹² Consta en los anexos 5, 6 y 7 del segundo informe de avance de esta Consultoría, en las minutas de las reuniones con los gremios del sector privado paraguayo incluso los porcentajes y las aseveraciones de los actores, aduciendo que envían presupuesto a las convocantes con un porcentaje adicional solo por la demora que existe al momento del pago.

corto plazo. Este problema puede obligar a las empresas a recurrir al mercado financiero para cubrir sus obligaciones, utilizar sus ahorros o cerrar el negocio (Banco Mundial 2017). Si se presta dinero del mercado financiero, los proveedores incurren en costos adicionales debido a las tasas de interés, que se incluyen en la estructura de costos del proveedor, lo que implica un costo adicional para la administración pública”¹³

En Paraguay y del estudio referenciado en el párrafo anterior, se concluye después de un análisis de datos y de un cálculo matemático que, en el periodo 2011 - 2017, el 78% de los pagos se retrasaron, obteniendo un promedio de 55 días que tardan las instituciones públicas en pagar las facturas una vez que han sido presentadas, eso quiere decir que, incluso puede ser más por las instancias previas a la presentación de este comprobante tributario.

Por deducción y luego de las entrevistas y *focus group*, podemos manifestar que en la actualidad estos plazos no han disminuido, aunque es importante centrarse en las posibles soluciones ya que aquí nace una oportunidad con base en lo que establece el actual Reglamento, y es que a través de la DNCP¹⁴ con base en las atribuciones que le otorga, estos plazos puedan ser mejorados.

A pesar de ser los pagos una instancia que está fuera del ámbito de esta Consultoría, tiene total relación con este estudio, por eso se analiza una etapa que es posterior, ya que con total certeza puedo manifestar que si se llegan a acortar los plazos de pagos, automáticamente los presupuestos disminuirán cuando el Estado contrate, devolviendo confianza a los proveedores, al sistema de compras y aprovechando la economía creciente que comienza a vivir Paraguay¹⁵ en estos años post pandemia.

VI. ALERTAS TEMPRANAS PARA LA APLICACIÓN DEL MANUAL

¹³ Pane, Salazar, Paciello, *The cost of late payments in Public Procurement, 3rd Open Data Research Symposium*, 2018, Buenos Aires. Disponible en:

<https://pdfs.semanticscholar.org/7101/0c72fa975e9a06ce363c8ff333b8f5e98356.pdf>

¹⁴ Art. 116. *Seguimiento y análisis de pagos. La DNCP, en coordinación con el MEF, desarrollará los instrumentos que se requieran para el seguimiento y análisis de los pagos. La información obtenida deberá ser comunicada al MEF, quien podrá establecer criterios con base a la misma, para la asignación presupuestaria.*

¹⁵ Diario La Nación, *Paraguay es la pieza más relevante en el ajedrez económico de Sudamérica*, 9 octubre 2024, Disponible en:

<https://www.lanacion.com.py/negocios/2024/10/09/paraguay-es-la-pieza-mas-relevante-en-el-ajedrez-economico-de-sudamerica/>

Es importante preparar el camino para que el presente Manual que se pone a consideración de la DNCP en los pasos siguientes tenga éxito, es por esa razón, que se procede a exponer las alertas tempranas y posibles vicisitudes al momento de expedir y ponerla en marcha.

- Futuras reformas al ordenamiento legal de la compra pública paraguaya (Ley 7021/22, Decreto 2264/24) o nuevos instrumentos legales, pueden desactualizar al producto principal de esta Consultoría, por lo que en algún momento necesitará ajustes de actualización.
- La falta de conocimiento por parte de los funcionarios en materia de contratación pública, y particularmente en preparación de estudios de mercado puede resultar una amenaza, por lo que complementar este Manual con capacitaciones y profesionalización específica será definitivamente una alternativa para mitigar el riesgo.
- Las adaptaciones que podrían incluirse dentro del Manual, distintos a los que el Consultor haya definido en el presente trabajo, podrían alterar la naturaleza y comprometer su plena aplicación.
- La falta de definición de responsabilidades y plazos dentro de la determinación de precios puede generar vacíos al momento de la toma de decisiones, por ello se ha propuesto tanto en el presente informe como en el Manual un claro procedimiento y tiempos que permita que las contrataciones fijen sus precios de una manera adecuada.
- Es importante mencionar que el alcance de esta Consultoría dejó por fuera las etapas previas y posteriores a la correspondiente a precios referenciales, las que más adelante bien podrían ser complementadas en un trabajo similar al realizado, que permita empatar los resultados de este trabajo de manera transversal a lo largo del procedimiento de compra.
- La idiosincrasia del funcionario y estructura burocrática que envuelven los procedimientos de contratación en el sector público, pueden significar en el inicio, cierto rechazo, ya que es altamente probable la necesidad de hacer cambios en lo que rutinariamente venían haciendo los compradores en materia de precios referenciales y demandará un reaprendizaje (cambio de chip), apuntando (superada esta primera instancia) a una mejora y más eficiente compra pública.

- Sería importante que de manera unificada se pueda mantener una suscripción a la revista de CAPACO en caso de que no exista, sobre todo para aquellas entidades convocantes que realizan contrataciones de obra.
- La fuente denominada Diccionario y tablero de análisis de costos de ítems de obras viales MOPC, requerirá de actualización, ya que por el simple transcurso del tiempo corre el riesgo de caer en obsolescencia si no tiene una alimentación periódica. En la misma línea, la fuente de Escala de Honorarios Mensuales del PNUD que debería ser referenciada la más actualizada.
- Se decidió trabajar el **ANEXO 5** denominado Contenido Mínimo del informe de precios referenciales, como anexo del Manual también, el cual debe ser entendido como lo que es, una propuesta de mapa, plenamente editable y ajustable a las necesidades de cada entidad con aspectos mínimos, por lo que, es importante tener en cuenta que no es una “camisa de fuerza” sino una herramienta que permita guiar y hacer más eficiente la preparación de este documento.

VII. EXCEPCIONES Y PARTICULARIDADES PARA EL MANUAL

Para la determinación de precios referenciales, deben existir excepciones fundadas en contrataciones que tienen particularidades, donde las reglas generales pueden no ser aplicables, incluso si fueran de obligatorio cumplimiento, es por ello que, se enlistan las siguientes complementadas por particularidades con propuestas disruptivas que permitan encaminar soluciones distintas a problemas comunes que nos puedan arrojar resultados también diferentes:

7.1. Responsabilidad de quien determina el precio

Es claro que la determinación del precio es una responsabilidad de la entidad convocante, la pregunta es de ¿quién es esa responsabilidad ya en lo particular? El funcionario que más conozca de lo que se requiere comprar, es el más idóneo para apoyar en esta tarea, por ello es importante una adecuada coordinación entre las áreas requirentes y las UOCs al momento de preparar el estudio de mercado.

También que es posible que existan contrataciones nuevas o diferentes, donde no se tenga antecedentes ni referencias, para ello, se puede incluso tomar como opción, apoyo en otras

Instituciones gubernamentales o la contratación de un experto en el área para que pueda determinar el precio que la entidad por falta de conocimiento o capacidad, pueda hacerlo por sus propios medios.

7.2. Transparencia y publicación de los precios

La actual resolución DNCP No. 454/24 en su artículo 2, establece como obligatoria la publicidad de los precios de referencia al momento del llamado de los procedimientos de compra. Si bien esto permite cumplir con el principio de transparencia y que los proveedores tengan una referencia para ofertar, esta información podría también provocar que al Estado le vendan más caro, ya que se podría perder la posibilidad de poder recibir ofertas económicamente más ventajosas, ya que, difícilmente un proveedor ofrecerá en menos que el precio referencial.

Ante esto, se propone y como excepción que, para contrataciones estratégicas, donde el precio reflejado pueda provocar una desventaja al Estado, estos puedan ser ocultados hasta el momento de la adjudicación, esto permitirá recibir mejores ofertas económicas, cuidar los recursos públicos y transparentar en el momento oportuno información clave como lo es el presupuesto referencial, aclarando que esta sería una excepción debidamente justificada a la regla que precautele el interés público.

7.3. Adquisiciones responsables por sobre el precio más bajo

Es importante resaltar que, tanto desde la doctrina como desde la práctica, aplicar criterios de responsabilidad social y ambiental va de la mano con la responsabilidad económica, por lo que comprar lo más barato, no siempre resulta ser la compra más inteligente.

Con este antecedente, es importante recomendar que en la determinación de precios, se considere componentes sociales y ambientales que motiven la decisión de no comprar lo más barato, sino lo más responsable con la sociedad y el medio ambiente; para ello, es necesario considerar aspectos medio ambientales y sociales que, dependiendo el tipo de compra, haga diferentes los productos, servicios u obras unos de otros, para que sea este también un factor diferenciador al momento de elaborar un estudio de mercado, donde no se aplique la misma fórmula y no se escoja el precio más bajo.

En el dictamen se deberán justificar las razones por las cuales la fijación del precio no necesariamente sea el más bajo o no se apliquen las fórmulas, y se expongan las características sociales o ambientales que provoquen que el valor por dinero es realmente aplicado, considerando que las ganancias pueden manifestarse en aspectos que no son necesariamente monetarios.

7.4. Adquisiciones de tecnología

Es importante tener en cuenta que desde la determinación de precios, es posible integrar criterios que tomen en cuenta la obsolescencia de las adquisiciones, especialmente la compra de tecnología, por lo que es importante que en los estudios de mercado, se considere la adquisición de productos o servicios tecnológicos (entiéndase dispositivos, móviles, laptops, servidores, pantallas, tablets, softwares, etc) tomando el tiempo de vida útil de los bienes y la cuantificación de los mantenimientos que se deberán realizar para mantener la garantía de los equipos, haciendo un análisis de precio donde se evidencie o descarte la posibilidad de contar con objetos de mejores o más actualizadas características a las que se están buscando, a fin de hacer compras pensando en el futuro y evitando bienes o servicios que puedan salir del mercado próximamente. Para realizar esto, se puede tomar como referencia los precios históricos, sin embargo, no debería ser una obligación, sino la calidad y la vigencia tecnológica la que determinen el precio.

7.5. Incentivos para que las empresas coticen

Para los proveedores privados que emitan presupuestos con precios unitarios para procedimientos con más de 100 ítems y decidan participar en el procedimiento de compra, se puede pensar como incentivo, que la convocante pueda otorgar puntos (2 puntos) en la calificación de la oferta, que motive al trabajo de cotizar siempre y cuando se haya utilizado la herramienta RFQ y haya sido difundida esta necesidad de presupuesto de manera amplia y general.

De manera complementaria, se puede ir creando un ranking de proveedores que bien se lo puede denominar “colaboradores de la compra pública” que serán los *suppliers* que demuestren mayor

y mejor respuesta a los pedidos de presupuestos y que podrán acceder al puntaje extra de las licitaciones que puede ser fijado por las UOCs.

7.6. Aspectos geográficos y de temporalidad

Hay dos preguntas que hacen la diferencia en un precio referencial ¿Cuándo se compra? y ¿Dónde se compra? Las respuestas automáticamente nos encaminan dos aspectos, geográficos y de tiempo, que definitivamente hacen que los precios puedan incrementarse o decrecer.

No es lo mismo comprar en Asunción y Gran Asunción que en Misiones por citar alguno, ya que ello significa que haya compras que requieran de transporte, traslado, logística, que encarezcan el producto, proveniente de proveedores que no necesariamente tienen sede en la ciudad o región donde se realizan la compra.

Por esto se proponen incluir dentro del dictamen de precio referencial una variable excepcional que correspondería al valor que debe ser cuantificado y justificado (bien se puede solicitar esto en los presupuestos) por las UOCs cuando se realicen adquisiciones que demanden incluir estos costos adicionales propios por aspectos geográficos los cuales no podrían ser incluidos en fórmula alguna por sus particularidades, sino complementados.

Con respecto al cuando se compra, no es lo mismo comprar en enero que diciembre, por ejemplo, los precios varían por el propio mercado, casi siempre los precios se incrementan para el último cuatrimestre del año, que por estadística son los meses que más compran las Instituciones.

Por ello, hay que considerar dentro del estudio de mercado como una variable de temporalidad el “cuando se compra”, siendo un factor que bien se podría considerar ya sea para incrementar o disminuir el precio referencial que se obtiene de fuentes y fórmulas que tienen impacto dependiendo cada compra.

Estos complementos a las reglas se estima que permitan a las UOCs contar con más y mejores elementos para una mejor y más ajustada determinación de precios referenciales.

7.7. Compras nuevas de bienes, obras o servicios

Para adquisiciones que no tienen antecedentes de compra en las entidades convocantes, hay una fuente que podría tener mayor aporte y es la RFQ, sin embargo, complementario a ello y previo al pedido de necesidad, se puede implementar una figura denominada consultas preliminares. Esta alternativa planteada no solo sirve para estimar un precio, sino también para fijar las características más idóneas de lo que se requiere contratar. Las consultas preliminares (o que tienen sinónimos en otras legislaciones, como diálogo competitivo o consultas al mercado) estarían soportadas en el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley 7021¹⁶

El procedimiento para implementarse bien podría ser el siguiente:

Socializar las necesidades con los términos y condiciones para la prestación del servicio, compra del bien o construcción de la obra. La publicación podrá realizarse a través de cualquier medio, incluso redes sociales institucionales.

Existirán jornadas abiertas de socialización, en las que se expongan las necesidades institucionales, a las que deberán ser invitados con suficiente antelación los actores del mercado, proveedores interesados y potenciales proveedores.

El objetivo de estas consultas preliminares, es receptar del proveedor, todos los posibles aportes a las necesidades de la entidad convocante, y que estos insumos puedan ayudar a construir la necesidad y el precio referencial. Para ello se deberá contar con un orden del día para la reunión en donde el actor principal es el futuro proveedor.

Se podrá realizar más de una reunión, incluso de ser necesario se podrán realizar visitas técnicas in situ, ya sea a las instalaciones de la convocante o del proveedor.

Se podrán dirigir consultas, contratar el asesoramiento de expertos, o solicitar el apoyo de autoridades independientes, para que puedan encaminar y dirigir las consultas preliminares.

Es importante precautelar el *know how* de los privados y el secreto empresarial, por lo cual no se podrá difundir ni solicitar a los asistentes a estas reuniones, aspectos que vengán en desmedro o puedan afectar la competencia.

¹⁶ Para este propósito podrán utilizar procedimientos abiertos y transparentes que faciliten el contacto con los proveedores, y la obtención de la información necesaria para establecer de manera adecuada al contexto, el procedimiento de contratación.

Toda reunión, jornada de socialización o visita técnica in situ, física o electrónica, deberá quedar registrada a través de grabaciones oficiales con el registro de asistentes.

Al final de las consultas preliminares, se deberá elaborar un informe que permita obtener claras conclusiones respecto a lo que se ha definido contratar con la estimación del precio, o de haberse encontrado alternativas, definir si es necesario un procedimiento previo que permita construir los estudios si no existe solución actual en el mercado, y es necesariamente algo que deba crearse.

7.8. Recomendaciones para mejorar la eficacia del Request For Quotation (RFQ)

Si bien esta fuente de información actualmente está disponible para las compradoras, es importante mencionar que, como resultado del análisis realizado en el marco a esta consultoría, se ha observado una baja tasa de respuestas a los RFQs publicados en el portal de la DNCP, por lo que se recomienda a la DNCP, implementar las siguientes estrategias para potenciar la difusión y uso de esta herramienta:

1. Notificaciones automáticas por correo electrónico: Implementar un sistema de notificaciones automáticas que envíe alertas por correo electrónico a las empresas registradas en el Registro de Proveedores de la DNCP, especialmente aquellas que pertenecen al rubro correspondiente a la solicitud.
2. Actualización regular de la base de datos: Asegurarse de que la base de datos de proveedores esté actualizada, incluyendo la información de contacto correcta y categorización por rubros, para facilitar el envío de notificaciones relevantes.
3. Seminarios y Talleres: Organizar sesiones de capacitación para proveedores sobre cómo responder eficazmente a los RFQs y aprovechar al máximo las herramientas disponibles en el portal de la DNCP.
4. Interfaz intuitiva: Simplificar y optimizar la interfaz del portal para facilitar la navegación y el acceso a las RFQs, reduciendo barreras tecnológicas que puedan disuadir a los proveedores de participar.

5. Incentivos para la participación: Implementar programas de reconocimiento para proveedores que participen activamente en las RFQs, incentivando así una mayor participación y compromiso.
6. Análisis de tasa de respuesta: Realizar un seguimiento continuo de la tasa de respuesta a los RFQs y recopilar retroalimentación de los proveedores para identificar y abordar posibles obstáculos en el proceso.

7.9. Cálculo de Precios Referenciales en Compras de Bienes con Servicios Asociados

Esta es una problemática particular que depende de cada compra por ello se ha pensado en plantear un procedimiento con varias opciones:

Escenario 1 Contratación unificada

El primer paso consiste en identificar con claridad los dos componentes del objeto de contratación comprando con un mismo proveedor:

- Bienes: Productos físicos que forman parte de la adquisición, como aires acondicionados, repuestos, o piezas de equipo.
- Servicios: Trabajos que deben realizarse asociados a los bienes adquiridos, como la instalación de aires acondicionados, el mantenimiento de vehículos, o la reparación de equipos.

Es importante que las especificaciones técnicas de ambos componentes (bienes y servicios) se definan claramente en el pliego de bases y condiciones, separando los ítems relacionados con los bienes de los ítems correspondientes a los servicios para obtener precios unitarios.

Es importante tomar en cuenta que esta contratación unificada dependerá del mercado y de precautelar las garantías de los bienes que se adquieran que demande que el vendedor sea quien instale o repare los bienes adquiridos.

Escenario 2 Estrategia de Separación de Ítems para Cotización

Cuando sea posible cotizar y evaluar por separado, evitando confusiones y facilitando la comparabilidad de los precios se aplicará este escenario.

Para cada ítem, se debe aplicar el mismo procedimiento de relevamiento de precios referenciales utilizado en otras contrataciones, pero considerando la particularidad de bienes y servicios:

- Bienes: Para los bienes incluidos en la compra (ej. repuestos, equipos), utilizar las fuentes habituales como páginas web, presupuestos de proveedores, o la Tienda Virtual de la DNCP en caso de que se encuentren disponibles productos similares.
- Servicios: Para los servicios asociados (ej., instalación, mantenimiento), recurrir a fuentes específicas de precios de servicios, como presupuestos de proveedores de servicios, o contratos anteriores.

Una vez relevados los precios de los bienes y servicios por separado, es fundamental ajustarlos y compararlos para obtener una visión completa del costo total. En este proceso, se deben tener en cuenta:

- Ajuste de precios históricos: Si se usan precios antiguos, ajustarlos utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para reflejar su valor actual.
- Compatibilidad de plazos de pago: Asegurarse de que los precios cotizados de bienes y servicios sean comparables en términos de plazos de pago y condiciones comerciales.

Si los bienes o servicios tienen precios que varían significativamente según la cantidad, volumen o condiciones específicas de la compra, se deberá ajustar cada precio a las características exactas del objeto de contratación, incluso este análisis puede arrojar como conclusión que resulte conveniente o no realizar la compra de bienes y servicios en una sola adquisición o bienes y servicios por separado.

Escenario 3 Compra en paquete o “combo”

En caso donde sea imposible aplicar los escenarios anteriores es decir que no sea factible separar los ítems, se deberá determinar el precio total asociado el bien y el servicio, solicitando desgloses de precios a los proveedores por paquete o en combo.

En algunos casos, como el mantenimiento de vehículos, puede ser necesario cotizar una gran cantidad de ítems de repuestos o servicios. Para facilitar este proceso se puede armar conjuntos, por ejemplo el mantenimiento periódico preventivo de cambio de aceite, rotación de neumáticos y revisión de niveles, o el cambio de transmisión donde no resulta trascendente el valor de los

repuestos separado más los insumos utilizados más la mano de obra, sino en conjunto cumplir con el objetivo de la compra, esto bien se puede aplicar en trabajos más comunes. Estos paquetes deben especificar claramente qué incluye cada uno, permitiendo una mejor comparabilidad de precios entre proveedores.

En conclusión lo **primero** es realizar el análisis de precios unificado (cuando en el mercado y por garantía no exista forma de separarlos) en donde se identifique claramente los precios unitarios de los bienes y servicios en conjunto, **segundo** hacer el estudio de precios por separado los bienes y servicios que permita tomar la definición incluso de hacer uno o dos procedimientos de compra y **tercero**, definir paquetes de compra donde exista un precio unificado cuando por su naturaleza no sea posible separar los precios de los bienes y servicios. Ejemplo: Un reemplazo del motor un solo precio por categoría

VIII. CONCLUSIONES

- Lo medular del presente informe final es el *Manual de Recomendaciones de Fuentes de Información y Mejores Prácticas para la estimación de precios*, el cual consta como anexo y forma parte de este, el que también ha sido presentado “por escrito” a la DNCP.
- El manual presentado busca ser una herramienta amigable, útil y de fácil aplicación, pasando del cumplimiento de requisitos a otorgar valor al precio referencial, encontrando oportunidades de mejora en el estudio de mercado; y, esperando que pueda ser aplicado primero en Paraguay y replicado en otros países de la región.
- Es importante señalar que, en la diversidad de bienes, obras, servicios y consultorías, resulta “misión imposible” encontrar una “fórmula mágica” que resuelva la determinación de precios referenciales, sin embargo, como solución, se plantea en el manual fuentes y fórmulas que le permita al comprador tener variadas herramientas para enfrentar contrataciones con determinación de precios particulares.
- Se han propuesto nuevas fuentes de consulta (incluso recomendando la inclusión de un par más en este informe) segmentadas por tipo de compra, y circunscribiéndolas a un plazo que permita una búsqueda más precisa, complementándolas con fórmulas dentro de una calculadora de precio referencial, junto con un manual que explica su paso a paso

y que permita a los compradores tener un método y claridad que apunte una mejor y más práctica determinación de precios.

- Previa coordinación con la DNCP, se ha programado realizar la presentación para la transferencia de conocimiento de los resultados de esta consultoría, a los técnicos de la institución de manera presencial, el 4 de noviembre de 2024.
- Se presenta este último producto dentro del plazo contractual otorgado.

IX. RECOMENDACIONES

- Una vez que se cuenta con un manual de buenas prácticas, fuentes y fórmulas para precios referenciales para Paraguay, sería importante que se pueda canalizar la data que se obtiene a través del portal de compras y se pueda contar con una base unificada para tener una referencia automatizada con apoyo en herramientas tecnológicas, para que de manera centralizada, se puedan obtener precios y que no tenga que hacerlo cada entidad desde cero, utilizando esta calculadora de precios referenciales que es parte del Manual y convertirla en un sistema que permita el cálculo de manera automática.
- A fin de perfeccionar las fuentes provenientes de contratos anteriores, sería importante adaptar el portal de compras a fin de que al finalizar el contrato se pueda incorporar un *brief* o resumen, que bien podría ser obligatorio respecto al *feedback* que pueda otorgar el administrador de dicho contrato, a fin de conocer de primera mano en una corta retroalimentación, cuáles fueron los aciertos y desaciertos en el precio fijado, que permitan evitar distorsiones en los futuros valores de los procedimientos; y, apuntalar a aquellos precios que se deben tomar como referencia de contrataciones anteriores.
- Es importante regresar la vista a los tiempos que demoran los pagos a los contratistas, por tener una directa incidencia en los precios referenciales, ya que encarece el valor de las compras pública. Siendo este un tema medular que, si es mejorado, automáticamente puede llegar a tener efectos positivos, complementarios y directos en la fijación de precios, objeto principal de esta Consultoría. Por eso es abordado en este informe final a pesar de ser una instancia posterior a la que se ha analizado.

Atentamente,

Juan Francisco Díaz

Consultor

X. ANEXOS

Anexo 1 Minuta reunión DNCP 20SEP24

Anexo 2 Minuta reunión DNCP 23OCT24

Anexo 3 Manual Recomendaciones fuentes, fórmulas y mejores prácticas para la estimación de precios referenciales en el Ámbito de las contrataciones públicas

Anexo 4 Calculadora de precios referenciales (Excel)

Anexo 5 Contenido Mínimo del informe de precios referenciales

Anexo 6 Collage fotografías