TANSUL
CONSULTORES

Asunción, 11 de setiembre de 2023

Señores
Dirección Operativa de Contrataciones
Secretaria Nacional de Turismo - SENATUR
Presente:

Me dirijo a usted, en el marco del Contrato N° 07/2021 **"SERVICIO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES DE LA SENATUR – ID 407.877"** de fecha 21/04/2022, a fin de presentar el Informe final de actividades.

Atentamente.

Lic. Miguel L. Mora Díaz
Consultor
TANSUL CONSULTORES

TANSUL CONSULTORES
Lic. Miguel Mora

Recibí:
Nathalia Gómez
11/09/23

Nathalia Gómez, Técnica
Dpto. de Adjudicaciones y Contratos
Secretaría Nacional de Turismo

TANSUL
CONSULTORES

LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS Nº 01/2022 "Servicio de Consultoría Administrativa para el Apoyo en los Procesos de Contrataciones de la SENATUR – Plurianual" – ID Nº 407.877

Antecedentes

En fecha 25 de marzo de 2022 se realizó el acto de apertura de ofertas técnicas y económicas en el marco del llamado CD N° 01/2022 **SERVICIO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES DE LA SENATUR – ID 407.877".**

En ese sentido, hemos presentado nuestra propuesta técnica y económica para participar de dicho proceso.

Así mismo, en fecha 07 de abril del 2022 hemos sido notificados que por Resolución N° 287 de fecha 05 de abril de 2022, nuestra firma TANSUL CONSULTORES fue adjudicada en el marco del citado proceso.

En fecha 21 de abril del 2022, se llevó a cabo la suscripción del Contrato N° 07/2022, para la prestación del "**SERVICIO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES DE LA SENATUR".**

TERMINOS DE REFERENCIA DE LA CONSULTORIA

1. Verificar los expedientes de los procesos de contrataciones adjudicados y con contratos firmados. Los controles deberán consistir en el análisis enfocado a la ejecución de los procesos, verificando que se han respetado las normativas legales vigentes en el ámbito de contrataciones públicas. Los controles abarcarán desde la solicitud y justificación de la contratación hasta la etapa de firma de los contratos. OBS: Los trabajos se realizarán a solicitud de la UOC de la convocante, dando prioridad a las modalidades de Licitación Pública Nacional, Licitación Por Concurso de Ofertas y Procesos realizados por Vía de la Excepción.
2. Asistir y responder aclaraciones solicitadas por las dependencias administrativas en la formulación de sus necesidades, elaboración de especificaciones técnicas, análisis de costos unitarios y globales, de bienes, servicios en general, de consultoría y ejecución de obras, en función al Presupuesto y a las directrices emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
3. Asistir y responder las aclaraciones solicitadas por la Unidad Operativa de Contratación en la Planificación del Programa Anual de Contratación, en función a las necesidades de las áreas y presupuesto, de la Institución.
4. Asistir a la Unidad Operativa de Contratación en la elaboración pliegos y/o Cartas de Invitaciones para procesos de Licitación Pública, Concurso de Ofertas, Contrataciones Directas, Procedimientos por la Vía de la Excepción, Modalidades de Capacitación, Locación de Inmuebles, Subasta a la Baja y Licitaciones Nacionales e Internacionales.
5. Asistir a la Unidad Operativa de Contratación cuando así lo solicite en las respuestas y aclaraciones que sean necesarias durante el proceso de ejecución de los diversos llamados.

TANSUL CONSULTORES
Lic. Miguel Mora

✓ Apoyar a la Unidad Operativa de Contratación, cuando así lo solicite para realizar asistencias técnicas solicitadas por el Comité de Evaluación de ofertas.

6. Cuando la Unidad Operativa de Contratación así lo requiera, deberá redactar borradores de notas a ser remitidas a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en los procesos de contrataciones.
7. Asistir a la Unidad Operativa de Contratación, a las consultas y planteamientos realizados por la Máxima Autoridad, así como de otras dependencias de la Institución en materia de contrataciones públicas.
8. Apoyar en la gestión de las tareas administrativas, relacionadas con los procesos de adquisición y locación de bienes, la contratación de servicios en general, ejecución de Obras, y los de consultorías. Los trabajos se realizarán en las oficinas del Consultor y de la Contratista, según necesidades. Los trabajos serán coordinados, en cuanto a su ejecución y plazo, previa comunicación con la UOC de la Contratante.

VERIFICACIÓN DE EXPEDIENTES

Tal como se indica en los Términos de Referencia, se ha realizado la verificación de los expedientes de los procesos de contrataciones adjudicados y con contratos firmados (por muestreo). Los controles consistieron en el análisis enfocado en la ejecución de los procesos, verificando que se hayan respetado las normativas legales vigentes en el ámbito de contrataciones públicas. Los controles abarcaron desde la solicitud y justificación de la contratación hasta la etapa de firma de los contratos.

Cumplimiento de las Normativas Legales:

Se han abarcado procesos realizados en los periodos comprendidos desde el año 2018 hasta el año 2022. Tal como se lo establece la Ley Nº 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" y sus Decretos Reglamentarios, todo proceso de licitación o adquisición se lleva adelante por etapas: Planificación, Ejecución, Evaluación, Contrato y seguimiento.

Marco Legal:

- Ley de Presupuesto Anual de Gastos y su Decreto Reglamentario,
- Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas,
- Decreto Nº 21909/03 hasta procesos del 2018/2019,
- Decreto 2992/19 para procesos desde el 2019,
- Resoluciones Normativas de la DNCP

Etapas y Plazos:

Antes de entrar a analizar el cumplimiento de las normativas legales en cada etapa del proceso, es importante mencionar que la Unidad Operativa de Contrataciones cuenta con un Manual de Funciones aprobado por Resolución Nª 146/21 de fecha 24/02/2021 y Mapa de Procesos aprobado por Resolución Nº 1229/22 de fecha 08/11/2022. En dichas herramientas, se detallan las actividades que deben desarrollar cada dependencia de la Unidad Operativa de Contrataciones según su estructura actual.

En lo que respecta a cada etapa del proceso de contratación, tal como hemos mencionado anteriormente y de maneta a hacer más practico el informe realizamos las siguientes consideraciones:

1) **Etapa de Planificación**: Por su naturaleza resulta una etapa clave e importante en el proceso, debido que es en dicho periodo es donde las Unidades solicitantes deben elaborar sus necesidades de la manera más detallada posible, indicando entre otras cosas:

TANSUL CONSULTORES
Lic. Miguel Mora

- **Justificación de la contratación**: Detallar de manera específica los motivos que justifiquen la necesidad de realizar la contratación.
- **Especificadores técnicas:** Descripción de los bienes o servicios a ser contratados, indicando medidas, presentación, color, peso, por citar algunos.
- **Plazo de entrega:** Elaborar un plan de entrega de bienes y servicios, indicando los plazos con el mayor detalle.
- **Requisitos del potencial proveedor:** Deben indicar en casos particulares, si será necesario que el proveedor cuente con determinadas capacidades técnicas y de logística, de manera a evitar contratar empresas que no llenen las expectativas en dichos rubros.
- **Tipo de Contrato:** Por la naturaleza de la contratación indicar si el contrato será abierto o cerrado.
- **Precios estimativos:** Remitir como mínimo 3 (tres) presupuestos de potenciales oferentes.

Los aspectos indicados, consideramos importante señalar debido a que no se cuenta con un procedimiento estándar o formulario aprobado que facilite la realización de las solicitudes de contratación que presentan las diferentes áreas de la institución.

Sería de mucha utilidad, la implementación (acompañada de una socialización) de un formulario estándar que facilite la presentación de solicitudes de contratación, lo cual agilizará la continuidad de los procesos, evitando la devolución de expedientes por falta de información adecuada y necesaria para dar inicio al proceso de contratación.

2) **Etapa de Inicio de llamado:** En esta etapa del proceso, no encontramos mayores inconvenientes desde el punto de vista de la aplicación de la normativa legal, encontrándose las documentaciones de respaldo, que a su vez se encuentran publicadas en el portal de contrataciones públicas.

   Sin embargo, consideramos necesario que sea implementado un formulario de control del proceso, de manera a poder verificar la calidad y eficiencia de los procesos.

3) **Etapa Evaluación:** Se verifica que son designan a funcionarios vía Resolución para formar parte del comité evaluador. En este aspecto, se considera importante que el Comité designado pueda contar con el asesoramiento técnico por profesionales especializados en la materia, de manera a no generar retrasos en dicha etapa del proceso y asegurar que el mismo se realice dentro del marco normativo vigente. Otro aspecto a tener en cuenta, es que si bien los informes analizados respetan las normativas legales, sería conveniente que se implemente un modelo estándar de "Informe de Evaluación" cuidando las particularidades de cada proceso, esto de manera a poder unificar criterios y formas de elaborar el documento por el cual se respalda la máxima autoridad para adjudicar o rechazar un proceso. Por otra parte, tanto en el Manual de Funciones como en el Mapa de Procesos no se pudo observar la funcionalidad del Comité Evaluador, lo cual representa una debilidad en el proceso al no tener aprobada su funcionalidad y dependencia.
   Teniendo en cuenta la importancia de esta etapa del proceso, creemos conveniente que se implemente la figura de "Coordinación de Evaluaciones", de manera a con dicha figura mejorar la capacidad de respuesta en tiempo y forma, teniendo en cuenta que a medida que los procesos vayan ejecutándose la Coordinación ya podrá ir preparando los documentos (borradores de informes) de tal forma acortar los plazos de evaluación, sin dejar de mencionar que debe coordinar las verificaciones con los integrantes que designe la máxima autoridad.

TANSUL
CONSULTORES
Lic. Miguel Mora

4) **Contratos y Pólizas:** Se recomienda implementar formulario de control de manera a poder mejorar los controles de las documentaciones exigidas para la firma del contrato, así como la provisión de pólizas por parte de los proveedores adjudicados.

5) **Administradores de Contratos y Seguimiento de Contratos:** Este apartado lo dividimos en 2 puntos, por un lado la función de los administradores de contrato que de acuerdo a la experiencia obtenida, consideramos necesario socializar con cada administrador al momento de la suscripción de los contratos aspectos que hacen a la propia ejecución (Tipo de contrato abierto/cerrado, plazo de ejecución, plazo de entrega de los bienes/servicios, formas de pago, en que caso se puede realizar una adenda al contrato) por citar algunos.

Seguimiento de Contrato: Este punto en particular, requiere de un capítulo especial debido a los diferentes aspectos que conllevan a su correcta ejecución. Por un lado, no existe en el organigrama de la UOC una unidad que se encargue de realizar el seguimiento permanente de la carga de datos en el sistema de administración de contratos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Si bien, lo puede realizar cualquier funcionario que sea designado, lo ideal es que en la estructura organizacional se cuente con un área responsable y a su vez competente, teniendo en cuenta las diferentes particularidades que presenta cada contrato. Por otro lado, consideramos necesario que se establezca un procedimiento interno del manejo de la información que debe llegar al/los responsable/s de realizar las cargas en el sistema.

DIAGNÓSTICO DE UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES

La Unidad Operativa de Contrataciones de SENATUR, realiza los procesos de adquisiciones de manera adecuada, respetando los principios consagrados en la Ley de Contrataciones Públicas, desde la convocatoria hasta el monitoreo de contratos y garantías, lo cual fue analizado al momento de verificar los procesos tomados como muestra para realizar el trabajo.

El sistema de muestreo, fue utilizado de manera a verificar por un lado el cumplimiento de las normativas (unidades intervinientes, plazos, etc.). Así también, se consideró necesario utilizar esta técnica, para realizar las recomendaciones que según nuestro criterio son pertinentes para optimizar y mejorar la calidad de los procesos de contrataciones realizados por la UOC de la SENATUR.

El diagnóstico de la situación real de la UOC, es obtenido mediante la entrevista a los principales actores de dichos procesos y solicitud de documentación, con el fin de ser analizados en su totalidad y configurar un informe respecto a ciertos aspectos que deben ser evaluados y valorados por la Convocante durante la consultoría.

Como hemos mencionado anteriormente, la Unidad Operativa de Contrataciones cuenta con un Manual de Funciones y Mapa Procesos vigente, lo cual se implementa de manera relativa a las actividades cotidianas, de acuerdo a las observaciones que pudimos realizar.

Sería importante, realizar una revisión y actualización del Manual de Funciones y mapa de Procesos, teniendo en cuenta que existen aspectos que no se ajustan a las actividades y responsabilidades de la UOC, que por citar algunas entre las funciones del Director se estable que el mismo debe "verificar las recepciones de los bienes y/o servicios contratados", este punto corresponde a cada administrador del contrato que se indican en las bases y condiciones de cada proceso, otro aspecto es el que refiere a la fijación de precios referenciales, donde el mismo tiene una participación pero según el manual sería el único responsable de dicho procedimiento.

TANSUL
CONSULTORES
Lic. Miguel Mora

Entre las dependencias existe un cargo con la denominación de "Asistente Técnico Administrativo", que de acuerdo a las funciones se contrapone con las del Dpto. de Adjudicaciones y Contratos en lo que refiere a la verificación de adjudicaciones. Así mismo, al igual que el caso anterior se le asigna la responsabilidad de verificar la recepción de bienes y/o servicios contratados.

En el Dpto. de Programación y Control, se indica que es la responsable de elaborar el Plan Anual de Contrataciones (PAC) y comunicar a la DNCP, dando a entender que dicha atribución le corresponde a la misma, siendo que tal como se menciona en otro párrafo es el encargado de recibir, analizar y consolidar las solicitudes de bienes y servicios en general y consultorías, remitidas por las distintas reparticiones de la institución.

Departamento de Licitaciones, en el Manual no se indica que debe remitir a la Dirección Jurídica para su dictamen correspondiente, lo cual en los expedientes verificados se observa. Por lo que, resulta necesario verificar y actualizar dicho punto.

Adjudicación y Contrato, no menciona un proceso sumamente importante dentro del circuito de actividades que es el de verificar el Informe de Evaluación del comité de manera a analizar si el mismo ha contemplado todos los criterios establecidos en las normativas y las bases concursales.

Flujograma o Procedimientos

En nuestro criterio, consideramos importante la implementación de un Manual de Procedimientos de la Unidad Operativa de Contrataciones, de manera a optimizar las herramientas ya vigentes con el Manual de Funciones y Mapa de Procesos, teniendo en cuenta que se podrán establecer actividades específicas para cada proceso, establecer plazos para ejecución de los mismos y definir las áreas responsables e intervinientes, además de otorgar una calidad a los procesos ejecutados.

Los procedimientos, deben ser elaborados de manera a mejorar la calidad de los procesos y ordenar el flujo de actividades internas que se deben realizar en un proceso de contrataciones públicas.

Consideraciones Finales

La Unidad Operativa de Contrataciones de la SENATUR, realiza los procesos de adquisiciones en cumplimiento estricto de las normativas legales vigentes Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus Decretos reglamentarios, no habiéndose encontrado hallazgos que merezcan alguna observación en lo que eso respecta.

Por otro lado, y como objetivo de los servicios contratados para la presente consultoría creemos conveniente y necesaria realizar una revisión y actualización del Manual de Funciones y Mapa de Procesos y considerando que el sistema de contrataciones sufre constantes actualizaciones y más teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Ley N° 7021/22 "De Suministro y Contrataciones Públicas".

Así mismo, consideramos necesario actualizar la estructura de la UOC adecuándola a las necesidades actuales, incluyendo entre otros puntos el área o departamento de "Administración de Contratos".

Finalmente, podemos destacar que la Unidad Operativa de Contrataciones lleva adelante los procesos dentro del marco legal vigente, pudiendo la misma potenciar sus capacidades y mejorar la calidad de los procesos con la realización de la actualización y la reorganización sugerida.

TANSUL
CONSULTORES
Lic. Miguel Mora