DICTAMEN UOC N° 54/2018.

Asunción, 31 de octubre de 2018.

Ing. GUSTAVO BOGARIN, Coordinador General
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Presente.

Ref.: Pedido de modificación al Contrato N° 11/18 – LPN N° 03/2018 "SERVICIO CONSULTORÍA DE APOYO ESPECIALIZADO, LOGÍSTICO Y DE PROCESAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE LOGROS ACADÉMICOS DE ESTUDIANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO – SNEPE Y DEL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA – LLECE" PLURIANUAL ID N° 342.545

Conforme a las documentaciones agregadas al expediente y tenidas a la vista puede determinarse que son partes contratantes el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO id según el Contrato N° 11/2018 de fecha 31 de agosto de 2018 cuyo monto total a pagar es de G. 22.493.000.000 este contrato es resultado de la Licitación Pública Nacional N° 03/2018 "SERVICIO CONSULTORÍA DE APOYO ESPECIALIZADO, LOGÍSTICO Y DE PROCESAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE LOGROS ACADÉMICOS DE ESTUDIANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO – SNEPE Y DEL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA – LLECE" PLURIANUAL ID N° 342.545, en el marco del PROGRAMA DE EVALUACIÓN ESTANDARIZADAS DE DESEMPEÑO A ESTUDIANTES EN ÁREAS CURRICULARES A NIVEL PAÍS E INSTALAR EL INSTITUTO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DEL PARAGUAY, el cual se encuentra vigente a la fecha.

Que, en fecha 26 de setiembre, a través del MEMORÁNDUM INEE N° 370/2018, la Dirección General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, remite la proforma de Acuerdo de confidencialidad a ser suscrita con la firma Investigación para el Desarrollo id, en el marco del Contrato 11/2018, "SERVICIO CONSULTORÍA DE APOYO ESPECIALIZADO, LOGÍSTICO Y DE PROCESAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE LOGROS ACADÉMICOS DE ESTUDIANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO – SNEPE Y DEL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA – LLECE" PLURIANUAL ID N° 342.545.

Que, en fecha 27 de setiembre la Coordinación de Proyectos Educativos da respuesta al Memorándum INEE N° 370/2018, informando que la Asesoría Jurídica de la UEPP, mediante el Memorándum A.J. N° 11

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias (Edif. Natura)
Tel: (595.21) 452380/2

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Coordinación de Contrataciones
UEP - MEC - BID
Asunción - Paraguay

A/2018 de fecha 27 de setiembre expresa *"que el Acuerdo de confidencialidad debe introducirse como anexo, por la vía de una adenda a la cláusula segunda, aclarando las condiciones de manejo de la información confidencial"*.

Que, en fecha 09 de octubre de 2018, la Dirección General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, mediante el MEMORAND INEE N° 13/2018, solicita el inicio de proceso para la modificación de la cláusula segunda del Contrato N° 11/2018, suscrito con la firma Investigación para el Desarrollo id, a fin de incorporar el Acuerdo de Confidencialidad.

Que, en fecha 19 de octubre de 2018, la Asesora Jurídica de la UEPP, ante el pedido de un dictamen jurídico con relación a la Carta Interna de la UOC N° 666/2018 de fecha 12 de octubre de 2018 emanada de la Coordinación de Adquisición y Contrataciones, la misma considera *"que efectivamente, los términos utilizados en el Pliego de Bases y Condiciones en lo referente a la confidencialidad, son muy genéricos, por lo que en caso de querer reasegurar la obligación de confidencialidad por medio de criterios más específicos, deberá realizarse la adenda contractual correspondiente, a los efectos de incluir en la cláusula segunda del Contrato N° 11/2018, como uno de los documentos integrantes del Contrato, al Acuerdo de Confidencialidad a ser suscrito, el cual sí cumple con un mayor nivel de especificación, lo cual – de por si – implica un mayor resguardo de la información de carácter confidencial"*.

Como consecuencia del análisis realizado y amparados en lo establecido en el Art. 55 inciso b) de la Ley 2051/03, a este caso en particular, señala que: *"a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito"*; resulta necesario la inclusión de un Acuerdo de Confidencialidad como parte integral del contrato.

Conforme a la normativa, la modificación debe respetar la finalidad pretendida con la realización del Contrato, en ese sentido, ésta Coordinación considera que los cambios que se introducirán no van a desnaturalizar o transformar sustancialmente el objeto del Contrato. Es este caso existe una relación directa entre lo solicitado y el objeto del Contrato original, ya que la modificación solo consiste en la inclusión de un Acuerdo de Confidencialidad como parte integral del contrato, conforme lo solicitado por la Coordinación que administra el Contrato.

Considerando la Resolución DNCP N°3136/2018, **Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación** bajo la figura prevista en el inc. b) del Art. 55 de la Ley 2051/2003, se encuentra fundamentada por las razones expuestas a continuación:

Como ya se mencionó, la Dirección General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, remite la proforma de Acuerdo de confidencialidad a ser suscrita con la firma Investigación para el Desarrollo id, y solicita el inicio del proceso para la firma de la Adenda respectiva.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Coordinación de Contrataciones
MEC
Asunción - Paraguay

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias (Edif. Natura)
Tel: (595.21) 452380/2

Así mismo, la Asesoría Jurídica de la UEPP, mediante el Memorándum A.J. N° 11 A/2018 de fecha 27 de setiembre expresa que el Acuerdo de confidencialidad debe introducirse como anexo, por la vía de una adenda a la cláusula segunda, aclarando las condiciones de manejo de la información confidencial.

Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

El interés público se encuentra comprometido considerando que, la educación de calidad es un derecho fundamental, para garantizarlo, el Estado debe buscar los mecanismos claves para el monitoreo y seguimiento de la Evaluación de la calidad de la educación a fin de contribuir con los nuevos desafíos y retos de la educación en nuestro país y en la región.

El Ministerio de Educación y Ciencias, como órgano rector en la materia, responsable de garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida, realizó el llamado para la contratación del "SERVICIO DE CONSULTORÍA DE APOYO ESPECIALIZADO, LOGÍSTICO Y DE PROCESAMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE LOGROS ACADÉMICOS DE ESTUDIANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO – SNEPE Y DEL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA – LLECE" PLURIANUAL ID N° 342.545, en el marco del PROGRAMA DE EVALUACIÓN ESTANDARIZADAS DE DESEMPEÑO A ESTUDIANTES EN ÁREAS CURRICULARES A NIVEL PAÍS E INSTALAR EL INSTITUTO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DEL PARAGUAY.

Con la aplicación de dichas evaluaciones busca medir los logros de aprendizaje en los alumnos del tercer, sexto y noveno grado y los del tercero de la media, como también los factores asociados a estos avances o retrocesos, con la aplicación del SNEPE y LLECE, el MEC podrá además identificar aquellas debilidades en el proceso de evaluación que se deban fortalecer, asegurar y/o monitorear, por lo que requiere que los datos e informaciones que se recojan de dichas aplicaciones sean lo más fidedignas posibles, llegando al resultado final con la mayor objetividad y desde ese resultado construir políticas educativas efectivas y pertinentes para nuestro país.

Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas a el tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.

La Dirección General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en su carácter de ejecutora del Contrato, solicita suscripción de la Adenda a los efectos de inclusión en la cláusula segunda del Contrato N° 11/2018, como uno de los documentos integrantes del Contrato, al Acuerdo de Confidencialidad a ser suscrito, el cual sí cumple con un mayor nivel de especificación, lo cual – de por si – implica un mayor resguardo de la información de carácter confidencial.

Durante la etapa contractual se ha detectado que los términos utilizados en el Pliego de Bases y Condiciones en lo referente a la confidencialidad, son muy genéricos. Por lo cual, en caso de reasegurar la obligación de confidencialidad por medio de criterios más específicos, deberá realizarse la adenda contractual correspondiente

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
Coordinación de Contrataciones
UCP - MEC - BID
Asunción - Paraguay

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandárias (Edif. Natura)
Tel: (595.21) 452380/2

Misión: Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida.

Una explicación de los motivos por los cuales:

i) La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación

Analizando el texto del procedimiento ordinario previsto en el Art. 63 de la Ley 2051/03, se puede concluir que las modificaciones que se pretendan realizar bajo esta figura solo podrán hacerse en el caso de la necesidad del incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los 12 meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el 20 por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las formulas establecidas en los pliegos concursales respectivos. En este caso el MEC plantea la habilitación de una nueva sede en el departamento de Concepción, así como la ampliación del cronograma de actividades hasta el mes de junio de 2019, razón por la cual creemos que la situación planteada se adecua en mayor medida a lo dispuesto en el Art. 55 inciso b) de la citada Ley.

Considerando que la modificación realizada no introducirá cambios que van a desnaturalizar o transformar sustancialmente el objeto del Contrato, existiendo una relación directa entre lo solicitado y el objeto del Contrato original.

Así mismo, se garantiza al Estado el costo mínimo de los recursos utilizados y la mejor relación posible entre los resultados obtenidos en dicho llamado y los recursos empleados para conseguir los resultados deseados.

ii) No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley 2051/03.

El MEC, hace uso de la prerrogativa que le facultad el Art. 55 inciso b) de la Ley 2051/03 *"a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere méritos..."*, velando por el interés público como se ha explicado en detalle más arriba, razón por la cual creemos que no existe ninguna violación a lo dispuesto en el Art. 4 de la Ley 2051/03.

Es importante resaltar, que la Adenda no introducirá cambios que van a desnaturalizar o transformar sustancialmente el objeto del Contrato, existiendo una relación directa entre lo solicitado y el objeto del Contrato original.

iii) No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

Es importante volver a resaltar, que la Adenda no introducirá cambios que van a desnaturalizar o transformar sustancialmente el objeto del Contrato, existiendo una relación directa entre lo solicitado y el objeto del Contrato original.

Si bien la confidencialidad de todo el proceso se previó en el PBC, pero de manera muy genérica que es importante la especificidad de un Acuerdo de Confidencialidad y su inclusión como documentos que forman parte integral del contrato.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Coordinación de Contrataciones
UCP - MEC - BID
Asunción - Paraguay

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias (Edif. Natura)
Tel: (595.21) 452380/2

Fuera de la cláusula señalada precedentemente, ninguna otra cláusula del Contrato sufre modificación alguna, por lo que se mantienen invariables.

De acuerdo a los puntos expuestos, los mismos se hallan enmarcadas en la Ley 2.051/03 de Contrataciones Públicas, por lo que no se encuentra objeción alguna para realizar los procedimientos correspondientes para dar lugar a las modificaciones contractuales solicitadas por la Dirección General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, la elaboración y posterior suscripción de la adenda, en el cual se exprese la modificación de la segunda cláusula del contrato incorporando el Acuerdo de Confidencialidad como parte integral del Contrato, sin realizar modificación alguna a otras cláusulas del contrato original supra mencionado suscripto entre el MEC y la firma Investigación para el Desarrollo id.

Es dictamen de esta Coordinación.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
Coordinación de Contrataciones
UCP - MEC - BID
Asunción - Paraguay