

SIAC

Sistema de Adquisiciones y Contrataciones

EL SALVADOR

Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de El Salvador, Basada en la Metodología OCDE/CAD

Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC)

Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI)

San Salvador, mayo 2010

Ministerio de Hacienda



BID

Contenido

Glosario.....	3
Resumen ejecutivo	4
I. Antecedentes y presentación de los resultados de la evaluación	12
II. Evaluación de los cuatro pilares del sistema.....	14
Pilar I – Marco legislativo y regulatorio	15
Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.....	15
Indicador 2. Existencia de documentos y reglamentos sobre la implementación	29
Pilar II. marco institucional y capacidad de gestión	34
Indicador 3. El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.....	34
Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.....	40
Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.....	43
Pilar III – Las Adquisiciones y prácticas de mercado.....	48
Indicador 6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.	48
Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.	52
Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias.....	54
Pilar IV. Integridad y transparencia de adquisiciones públicas	57
Indicador 9. Eficacia de los sistemas de control y auditoría	57
Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones	66
Indicador 11. Nivel de acceso a la información.....	74
Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.....	75
III. Indicadores de cumplimiento y desempeño	85
IV. Fortalezas y debilidades del sistema.....	100
V. Conclusiones principales.....	101
Anexos	104

Glosario

AFI: Administración Financiera del Estado
AMCHAMSAL: Cámara Americana de Comercio de El Salvador
ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada
ASI: Asociación Salvadoreña de Industriales
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAMARASAL: Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CASALCO: Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CGC: Condiciones generales de contrato
COMPRASAL: Sitio en Internet de Compras Públicas de El Salvador
CONAMYPE: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CENTROMYPE: La Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa
CORTE: Corte de Cuentas de la República
CSJ: Corte Suprema de Justicia
DINAFI: Dirección Nacional de Administración Financiera
DR- CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (por sus siglas en inglés)
FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo
ILB: Indicadores de Línea de Base
ICD: Indicadores de Cumplimiento y Desempeño
LACAP: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
MODDIV: Modulo de Divulgaciones y Publicaciones de Licitaciones Públicas
MOP: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEI: Planes Estratégicos Institucionales
PEP: Programación de la Ejecución Presupuestaria
Reglamento: Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
SAFIMU: Sistema Financiero Municipal
SAFI: Sistema de Administración Financiera Integrada
SIAC: Sistema de Adquisiciones y Contrataciones
UACI: Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UFI: Unidad Financiera Institucional
UNAC: Unidad de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
UTEC- CIOPS: Centro de Investigación y Opinión Pública de El Salvador/Universidad Tecnológica.
USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen Ejecutivo

El Gobierno de la República de El Salvador decidió realizar un ejercicio de autoevaluación del funcionamiento del Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, para determinar sus fortalezas y debilidades, proveyendo al mismo tiempo información para monitorear el funcionamiento del sistema y establecer las bases para optar por iniciativas de reformas para mejorar dicho funcionamiento. Tal evaluación se hace utilizando la metodología desarrollada por la OCDE/CAD, sobre la base de indicadores (12), desagregados en 54 sub-indicadores, que permiten un análisis mediante una herramienta armonizada y aceptada a nivel internacional por la comunidad de países donantes y prestatarios. Los indicadores de evaluación se identifican en dos grupos, los de línea de base y los de desempeño del sistema. La metodología antes indicada distribuye dicho indicadores en cuatro pilares: (i) marco legal existente; (ii) arquitectura institucional del sistema; (iii) competitividad del mercado nacional; y (iv) la integridad del sistema de adquisiciones.

El ejercicio de autoevaluación se inició en diciembre del 2009 y finalizó durante el mes de abril del 2010. La evaluación se realizó con el liderazgo del Gobierno, fundamentalmente a través de la DINAFI y la UNAC. Se contó con la participación de expertos para apoyar la ejecución del estudio y se realizó una encuesta de percepción externa a nivel de los principales usuarios del sistema, i.e., proveedores, sociedad civil, gremios profesionales más relevantes y entidades del Estado. Adicionalmente, se realizaron análisis de muestras de expedientes de contrataciones efectuadas durante los años 2008 y 2009, con el apoyo importante de las UACIS. Finalmente, se convocó un “Taller de Validación” para ajustar los resultados obtenidos, en el cual hubo participación de representantes de todas las partes involucradas en el tema de las adquisiciones del sector público.

La metodología aplicada propone un sistema de puntaje que va desde una calificación máxima de 3 hasta una mínima de 0 para cada sub-indicador, reflejando el grado de cumplimiento del sistema con el estándar indicado en cada caso. El puntaje asignado a cada sub-indicador se puede agregar¹ para cada uno de los pilares de evaluación, a fin de obtener un perfil de las fortalezas y debilidades del sistema. Las calificaciones asignadas a cada subindicador, resultantes del ejercicio de evaluación, se pueden presentar en un cuadro resumen² como se indica en el Cuadro No. 1. El puntaje agregado también se puede presentar gráficamente, tal como se muestra en la Gráfica No. 1, la que se refiere a los resultados de la autoevaluación realizada a nivel de cada pilar.

De la Gráfica No. 1 se observa que los mayores avances se han logrado en los aspectos de la Estructura Institucional y Gestión (Pilar II), siguiendo el desarrollo del marco legal (Pilar I) destacado en segundo lugar. Estos resultados son consecuentes con las grandes oportunidades de mejorar que exhiben los cuatro Pilares del sistema evaluado.

Se pretende que eventualmente, que el presente informe de evaluación del sistema de compras y contrataciones genere un Plan de Acción, con etapas de implementación a corto, mediano y largo plazo, de forma tal que se alcancen los estándares internacionales a los cuales apunta el desarrollo del sistema de adquisiciones de El Salvador.

1 La agregación se efectúa mediante un simple promedio aritmético de los puntajes individuales.

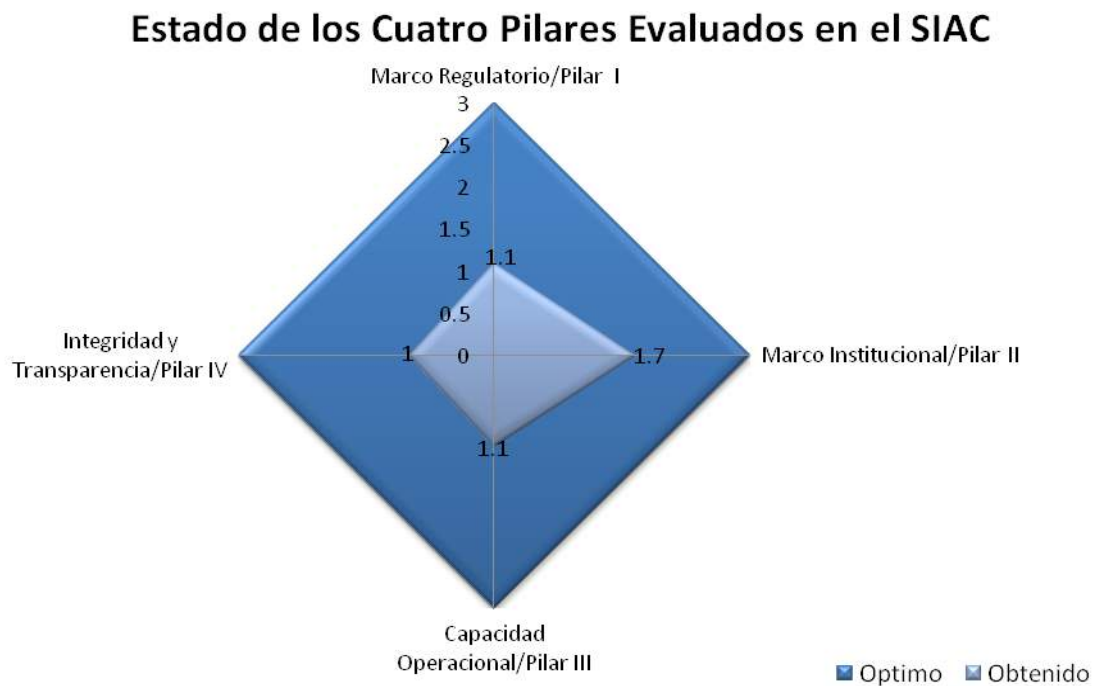
2 Cuadro preparado utilizando un formato Excel

CUADRO NO.1
RESUMEN DE LAS CALIFICACIONES PARA LOS SUBINDICADORES
PARA CADA PILAR DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES DE EL SALVADOR

Pilares	Indicadores	Sub indicadores								Media	Puntaje
		A	B	C	D	E	F	G	H		
1	1	2	2	1	0	1	3	3	1	1.6	
	2	1	1	0	1	1	0			0.7	1.15
	3	1	1	2	0					1.0	
2	4	3	3	2	3					2.8	1.67
	5	2	1	1	1					1.3	
	6	1	1	1	2					1.3	
3	7	0	1	1						0.7	1.08
	8	0	2	2						1.3	
	9	1	2	2	1	0				1.2	
4	10	1	1	1	1	0				0.8	1.00
	11	1								1.0	
	12	2	1	0	1	2	0	1		1.0	

Esta misma información se presenta en forma gráfica a continuación:

Gráfica 1: Resultados agregados de la evaluación del SIAC de El Salvador



Las principales características evaluadas en cada Pilar se describen a continuación:

PILAR I: MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO

Jerarquía del Marco Legal. En el país el marco legal se encuentra diferenciado jerárquicamente entre las disposiciones de carácter constitucional, el DR-CAFTA, la LACAP y su Reglamento, y en las normas y directrices que emite la UNAC, en su calidad de ente rector del sistema de compras y contrataciones del Estado. La LACAP tiene carácter especial, por lo que prevalece sobre cualquier otra norma secundaria que, con carácter general o especial, regule la misma materia. La regulación abarca de modo universal todos los bienes y servicios, ya que determina que debe aplicarse en todas las adquisiciones y contrataciones del Estado que comprometan fondos públicos, sean estas de gobierno local, central o instituciones autónomas.

Procedimientos Generales para las Adquisiciones. El DR-CAFTA y la LACAP establecen los procedimientos permisibles para cada una de las adquisiciones con fondos públicos. Estos procedimientos se definen con base en la cobertura de las instituciones por el DR-CAFTA, el objeto y la cuantía de la contratación, así como los tipos de procesos de selección que deben ser observados en cada caso, ya sea para las adquisiciones de obras, bienes y servicios de consultoría. En cada caso se especifican las formalidades en cuanto a plazos mínimos y requisitos de procedimiento. Las modalidades autorizadas para las contrataciones son: Licitación Abierta, Licitación o Concurso Público, Licitación o Concurso Público por Invitación, Libre Gestión, Contratación Directa y Mercado Bursátil. La LACAP permite la participación de interesados en procesos de licitaciones sin distinguir entre nacionales y extranjeros, por lo que la figura de licitación pública internacional está prevista. Asimismo, prohíbe el fraccionamiento de adquisiciones con el fin de modificar su cuantía.

Reglas de publicidad y plazos. La Ley establece la obligación de publicar oportunamente en medios de circulación nacional escrita y electrónica, las convocatorias de licitación o invitaciones a instituciones que realicen procesos de contrataciones si fuera el caso. La LACAP establece un plazo mínimo de dos días hábiles para la solicitud de las bases de licitación y un plazo mínimo de diez días hábiles para la presentación de ofertas.

Reglas de participación. La LACAP consagra el principio de libre competencia y fomenta la efectiva participación de cualquier interesado, ya sean nacionales o extranjeros con capacidad en los procesos de adquisiciones y licitaciones. Existe la obligación por ley que las instituciones lleven un registro de oferentes y contratistas, aunque éste no debe constituir una limitante para la participación de aquellos interesados que no estén incluidos dentro de este banco de información.

Documentos de licitaciones y especificaciones técnicas. La LACAP establece que las bases de licitación deben privilegiar los principios de equidad, libre competencia y transparencia; en tal sentido, los criterios de evaluación deben ser claros, objetivos, mensurables y no arbitrarios. Debido a que no se cuenta con modelos de bases estandarizados para diferentes objetos contractuales, las instituciones pueden establecer cláusulas y requisitos a criterio propio.

Evaluación de las ofertas y adjudicación. La LACAP exige que las bases de licitación contengan

la metodología de evaluación de las ofertas, sus criterios de evaluación y su ponderación en forma clara; sin embargo, no detalla los criterios de evaluación para cada objeto de contratación, pues únicamente establece líneas generales que se deben tener en cuenta al momento de su definición. Se prohíbe divulgar información respecto a las ofertas antes del anuncio de la adjudicación. No obstante, los proveedores y gremios encuestados tienen dudas sobre la confidencialidad de los procesos.

Presentación, recepción y apertura de ofertas. La LACAP dispone que la apertura se celebre en un acto público siguiendo un proceso definido y regulado. De igual forma establece la obligación de abrir el expediente de contratación, a más tardar dentro del día siguiente de haberse solicitado por escrito por alguno de los interesados.

Protestas. El DR-CAFTA y la LACAP establecen el derecho de revisión y determina los requisitos que los recurrentes deben cumplir para presentar dichas peticiones, así como las razones de hecho y de derecho o los plazos de presentación de la protesta, entre otros.

Precalificación. La LACAP no regula criterios de “cumple o no cumple”, pues deja su definición a la discrecionalidad de las instituciones contratantes. Por lo general, se requiere a los oferentes que presenten información indispensable como experiencia, resultados obtenidos en trabajos similares, personal idóneo y capacidad instalada, a efecto de poder calificar sus capacidades para ejecutar el contrato pertinente.

Contratación de consultorías y servicios. La LACAP contempla la utilización de aspectos técnicos para determinar la selección de servicios de consultoría, ya sea basándose en la capacidad académica, profesional técnica o científica de cada oferente. Cada institución contratante define los criterios a utilizar y las formas de ponderación, pero siempre enfocadas en la calidad del servicio.

Modelo general de contrato. La LACAP y su Reglamento establecen cláusulas mínimas que deben regir los instrumentos contractuales. Asimismo, considera el arreglo directo y el arbitraje como mecanismos de solución de controversias.

PILAR II: MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

Planificación de las contrataciones públicas. Este ejercicio se basa en los planes o programas quinquenales – coincidentes con los períodos presidenciales –, los cuales establecen directrices para la formulación de los PEI, que se diseñan de acuerdo a prioridades, objetivos y metas de cada institución.

La gestión fiduciaria utiliza dos sistemas, el SAFI – la herramienta utilizada en la mayoría de instituciones para la gestión financiera institucional, – y el COMPRASAL–, en el cual se registra la programación anual de adquisiciones –. Al momento, estos dos sistemas operan de forma independiente, ya que no existe entre sí un vínculo automatizado que permita la integración entre el proceso de formulación presupuestaria y la programación anual de adquisiciones. El Ministe-

rio de Hacienda ha iniciado un proceso de modernización de ambas aplicaciones, incorporando un módulo de administración de contratos en el sistema COMPRASAL que permita certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria. Esta circunstancia influye en atrasos en los pagos a contratistas y suplidores, lo que ocasiona un nivel de incertidumbre y desconfianza en los procesos de contratación pública.

Responsabilidades del Ente Normativo y Regulatorio. La UNAC funciona bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa, con autonomía funcional y técnica. Sus responsabilidades incluyen la asesoría y capacitación a las UACIS en la elaboración de documentos técnicos, redacción de enmiendas e implementación de reglamentaciones y promueve el cumplimiento de la normativa comprendida en la LACAP y su Reglamento. Es también la encargada de establecer y mantener un Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones, que contiene información sobre los procesos de adquisiciones.

Organización, financiamiento e independencia del ente. La UNAC es un ente adscrito al Ministerio de Hacienda, con autonomía funcional y técnica, cuyo jefe depende del despacho ministerial, ubicándose en un nivel jerárquico adecuado para su funcionamiento. En general, cumple con requisitos adecuados de independencia y claridad para evitar el conflicto de intereses en las contrataciones públicas.

Sistema para recolectar y difundir información (Sistema COMPRASAL). En este sistema, las instituciones registran información sobre las licitaciones públicas que realizan. Persisten algunas dificultades de acceso a la información a nivel subnacional, municipios, empresas y población ubicada en áreas rurales alejadas, donde es difícil el acceso a Internet.

Estrategia sostenible y capacidad de entrenamiento. La UNAC cuenta con un plan de capacitación anual sobre los aspectos generales de la LACAP y su Reglamento, dirigido a instituciones del sector público. Las capacitaciones no incluyen al sector privado.

Normas y controles de calidad. La UNAC tiene sus procesos y procedimientos operativos certificados bajo las Normas de Calidad ISO 9001:2008; sin embargo, las evaluaciones de desempeño del personal no son realizadas sobre la base de resultados concretos vinculados a los procesos de adquisiciones, se basa en un modelo sustentado en la ejecución de las principales tareas asignadas a los puestos de trabajo y en una valoración subjetiva de las jefaturas responsables. No se aplica un sistema de evaluación de gestión por resultados, ni un esquema de premios/sanciones vinculados al desempeño del recurso humano.

PILAR III. LAS ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DEL MERCADO

Nivel de competencia de los funcionarios responsables dentro de las entidades encargadas de adquisiciones y contrataciones. La LACAP define los perfiles de habilidades y conocimientos para la contratación en puestos especializados en adquisiciones en el nivel de jefatura, pero no contiene requisitos para el resto de funcionarios de estas unidades. En consecuencia, los funcionarios contratados para estas funciones no siempre poseen las calificaciones necesarias.

Programas de capacitación e información sobre adquisiciones. Los procesos de capacitación no son suficientes en cuanto a su contenido y oferta, ya que no se basan en un inventario de vacíos y necesidades de las instituciones. Ello se debe, en parte, a que no existe un análisis estructurado de la capacidad de cada UACI a fin de determinar las necesidades de formación de cada uno de estos entes.

Protección de registros relacionados con las contrataciones. El marco legal establece las pautas para mantener disponibles los registros de adquisiciones y de todas las contrataciones realizadas en los últimos diez años, para la inspección de otras entidades, sean estos auditores o público en general; sin embargo, hay un bajo cumplimiento de dichas pautas. Hace falta, también, la implementación de protocolos de seguridad para proteger los registros en papel o en formato electrónicos.

Concertación entre los sectores público y privado. La funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas y la asociación entre sector público y privado son posibilitadas por la existencia de algunos mecanismos e instrumentos de diálogo, tales como las mesas de acercamiento y discusiones a las reformas propuestas a la LACAP y las convocatorias del Presidente de la República a sectores privados para presentar sus propuestas al plan de seguridad nacional, entre otros.

Participación del sector privado en las adquisiciones públicas. El sector público en el país se encuentra bien organizado – en cámaras o asociaciones –. No obstante, ello no se traduce en un fácil acceso al mercado. Existen aspectos que desalientan su participación en el mercado de adquisiciones, tales como: la cantidad importante de requisitos para participar, las exigencias de montos elevados en garantías, pagos tardíos, pocas oportunidades de crédito en el sistema financiero y algunos requisitos legales. Esto provoca una relativa baja competencia en el mercado.

Procedimientos para la administración de los contratos. Las cláusulas contractuales hacen referencia a quiénes serán los responsables de darles seguimiento a los contratos, pero no mencionan el cómo ni el cuándo se realizará la administración para que ésta sea oportuna. En caso de haber algún incumplimiento, no se establece con claridad los plazos para la realización de los reclamos y, en suma, los contratos no tienen procedimientos claros que faciliten la administración, tanto en la ejecución como en la aceptación final de los productos u obras entregadas.

Procedimientos de Solución de Controversias. El Salvador cuenta con una Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje que rige para los contratos públicos. No obstante, los contratos no contienen cláusulas encauzadas hacia el cumplimiento específico de los requisitos de Ley para la solución de controversias. En general, los contratos no contienen disposiciones para la Resolución Alternativa de Conflictos. Debe agregarse que, desde 1998, El Salvador es Estado Parte de la Convención de Nueva York, la cual ampara el cumplimiento de las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias. Cuenta además con procedimientos para permitir al ganador buscar el cumplimiento de la resolución recurriendo a un tribunal interno.

PILAR IV. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS

Sistemas de control y auditorías. Existe un marco normativo de evaluaciones y controles. Los marcos legales permiten las auditorías tanto a nivel interno como externo, correspondiendo las primeras a las Unidades de Auditoría Interna de cada institución, y las del nivel externo a las realizadas por la Corte de Cuentas de la República. La Corte es la encargada de velar por la transparencia de la gestión pública, ejerce funciones técnicas y jurisdiccionales y tiene autonomía de los tres Poderes del Estado. Se requiere incluir el concepto de auditorías para definir las mejoras de los procesos o la toma oportuna de decisiones en cuanto a acciones correctivas o preventivas.

Aplicación y seguimiento de las recomendaciones de las auditorías de los órganos de control. No parece existir un nivel de cumplimiento adecuado de las recomendaciones. Se percibe que los auditores no llegan a las instituciones para la vigilancia de casos muy puntuales, sino para dar cumplimiento a un plan de trabajo pre-establecido. Por la periodicidad y metodologías con que se realizan las auditorías se dificulta el logro de los objetivos y las recomendaciones son difíciles de aplicar.

Las auditorías internas. Se realizan por lo menos una vez al año en los procesos de licitación o concurso y dos veces al año en las adquisiciones por libre gestión. La implementación de las recomendaciones demora más de un año, debido a que el periodo auditado es de algunos años atrás o incluso de administraciones anteriores, lo que dificulta optar por acciones que corrijan los hallazgos encontrados.

Definición de controles internos. Para regular el Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, la Corte define diferentes formas para la realización de auditorías: normas técnicas de control Interno, políticas de auditoría, normas de auditoría y reglamentos, entre otras. Partiendo de estos instrumentos, cada entidad pública define las normas de su propio sistema de control interno, el cual es verificado por la Corte a fin de determinar la pertinencia y la correcta aplicación de los mismos.

Trámite de quejas y apelaciones. No existe un ente exclusivo para atender las reclamaciones en temas de compras públicas. Las mismas son interpuestas ante autoridades no independientes dentro de la misma institución en que se ha originado la apelación. La LACAP regula la interposición de recursos en tiempo y forma. Si los recurrentes no están de acuerdo con lo resuelto en esta instancia, pueden acudir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia o, en caso de producirse violación a los derechos constitucionales, a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Estas Salas poseen autoridad e independencia pero no tienen competencia exclusiva para atender las reclamaciones en materia de adquisiciones públicas. Sus fallos se dan dentro de un tiempo prolongado. No existe *obligatoriedad para la publicación* de decisiones administrativas relacionadas con la interposición de recursos.

Nivel de acceso a la información. Actualmente en El Salvador se cuenta con el modulo de divul-

gación de COMPRASAL, que constituye el sitio oficial para las publicaciones de convocatorias a los procesos, resultados de los mismos, concursos y contrataciones directas, libre gestión, y las programaciones anuales de las adquisiciones y contrataciones institucionales. Los expedientes de los procesos de adquisiciones son documentos públicos, pero el acceso a estos y a la información en los sistemas es limitado y, en general, no es de fácil consulta.

Disposiciones para la lucha contra la corrupción, Comportamientos Éticos y Conflictos de Intereses. La LACAP considera las disposiciones legales sobre estos temas. Así, en las bases de licitación o concurso se exige una declaración jurada a los oferentes afirmando la inexistencia de conflicto de intereses con la administración pública. No obstante, los documentos contractuales de las instituciones no regulan disposiciones sobre el fraude y la corrupción. Existe un Tribunal de Ética Gubernamental encargado de vigilar la conducta ética de los funcionarios y empleados públicos en todos los ámbitos de su acción. Sin embargo, sus facultades sancionadoras son limitadas y la ley que regula sus atribuciones no contiene normas especiales para el caso de las compras públicas.

Rendición de Cuentas y penalidades por fraude y corrupción. En la ley penal existe la tipificación de fraude o corrupción como delito, pero el sistema legal es limitado en cuanto a responsabilidades y rendición de cuentas para los participantes de prácticas fraudulentas o corruptas en el tema de contrataciones públicas. En el país no existe una ley específica contra la corrupción o prácticas fraudulentas, ni hay disposiciones en los reglamentos internos de cada institución pública que establezcan sanciones a sus funcionarios o que obliguen a la rendición de cuentas, a pesar de existir una Unidad de Probidad dentro de la Corte Suprema de Justicia y de que El Salvador es Estado Parte de tratados internacionales contra la corrupción.

Actividades de la Sociedad Civil y el Sector Privado contra la corrupción en las adquisiciones. No hay organizaciones de la sociedad civil con la suficiente capacidad para contribuir a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas o que ejerzan la función de auditoría social. Sus representantes han manifestado que no existen espacios reales para canalizar quejas o reclamos, debido a que los denunciantes no tienen la suficiente confianza en que el sistema podrá actuar de forma objetiva en contra del efecto de corrupción denunciado.

La LACAP establece la posibilidad de la denuncia ante la presencia de delitos de fraude o corrupción, pero hay pocas denuncias ya que no hay un sistema efectivo de protección al funcionario o empleado que proceda a denunciar tales hechos. No existe procedimiento de protección a los denunciantes. El Tribunal de Ética Gubernamental no tiene capacidad para realizar procesos de investigaciones independientes, pues la ley no les permite actuar de oficio, por lo que los informativos sólo se inician si hay denuncias directas y escritas por incumplimiento a la normativa.

Código de conducta. Existe un código de conducta generalizado para todos los funcionarios y empleados públicos, contenido en la Ley de Ética Gubernamental, pero no existen códigos de ética para aquellos cargos que implican toma de decisiones, ni tampoco para el tema específico de contrataciones públicas.

I. Antecedentes y Presentación de los Resultados de la Evaluación

Los resultados de la evaluación realizada al Sistema Nacional de Compras Públicas de El Salvador, basada en la metodología propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), surten las bases para la conceptualización de planes para el fortalecimiento del sistema nacional de adquisiciones, lo que genera acciones encaminadas al desarrollo de las capacidades del sistema a efecto de permitirle alcanzar niveles de estándares internacionales aceptables.

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones apunta a proveer una herramienta común que pueda ser adoptada por los países en desarrollo y países donantes para determinar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. La metodología se desarrolla evaluando dos tipos de indicadores, los Indicadores de Línea de Base (ILB) y los Indicadores de Cumplimiento y Desempeño (ICD). Los ILB están relacionados con cuatro pilares: a) el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país; b) la arquitectura institucional del sistema; c) la competitividad del mercado nacional; y d) la integridad del sistema de adquisiciones.

Cada pilar cuenta con una serie de indicadores y subindicadores a ser evaluados. La aplicación de los ILB se basa en la revisión del marco regulatorio existente y de los arreglos institucionales y operativos, mientras que la aplicación de los ICD requiere de datos obtenidos mediante el análisis de muestras representativas de contratos y de información recolectada mediante entrevistas o encuestas con las partes interesadas o usuarios del sistema de adquisiciones. Se necesitan estas entrevistas o encuestas en aquellas áreas para las que no puede obtenerse información fáctica o estadística o en casos en los que las percepciones sobre el funcionamiento del sistema resultan decisivas para su competitividad y transparencia³.

El ejercicio de autoevaluación del sistema de adquisiciones de El Salvador estuvo a cargo de un equipo liderado por la UNAC y DINAFI, apoyados por Consultores expertos en el tema normativo y operativo de las compras públicas, manejo de encuestas y grupos focales.

Para la realización del estudio se recopilaron y analizaron las principales normativas que rigen los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas. Para obtener datos sobre su aplicación práctica, se realizaron entrevistas, grupos focales, revisión de expedientes, visitas de campo a las UA-CIS, encuestas de opinión con las partes interesadas y consultas puntuales. En todo este proceso se gestionó la participación de una muestra de instituciones públicas con las cuales se efectuaron los procesos de consulta y verificación en campo. El diagnóstico se realizó entre los meses de octubre 2009 a marzo 2010, finalizando con la presentación de los resultados de la evaluación en el mes de mayo de 2010.

3 Organisation for Economic Cooperation and Development: Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas sobre la base de los indicadores del Grupo de Trabajo del Banco Mundial – OCDE / CAD, 4ª versión 2007

El estudio demuestra que existe un marco regulatorio bastante detallado, que contiene controles aceptables sobre las contrataciones y adquisiciones públicas el cual, con todo, es susceptible de ser mejorado. Su aplicación práctica, sin embargo, presenta algunas dificultades que deben ser atendidas con prontitud para garantizar mayor transparencia y agilidad en las contrataciones públicas y se permita que estos procesos impulsen mayores niveles de desarrollo económico y social al país.

La evaluación aspira a convertirse en un insumo importante para establecer la estrategia y planes de acción que apunten al desarrollo de las actividades de adquisiciones del sector público y permita la utilización de los recursos del Estado de forma eficiente, transparente y efectiva, rindiendo los beneficios de desarrollo que espera la ciudadanía.

II. Evaluación de los Cuatro Pilares del Sistema

El ejercicio de autoevaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Contrataciones Públicas, se basa en los cuatro pilares fundamentales que describe la metodología de la OECD/DAC:

Pilar I Marco Legislativo y Regulatorio: revisión y el análisis técnico del marco legal vigente que rige el funcionamiento del Sistema.

Pilar II Marco Institucional y las Capacidades de Gestión: revisión y análisis de la capacidad institucional para la integración con otros sistemas, funcionamiento del ente regulador, y la capacidad misma del desarrollo del Sistema.

Pilar III Las Operaciones de Adquisición y las Prácticas de Mercado: análisis y revisión de la operatividad del sistema, la capacidad de funcionamiento del mercado, y la administración de contratos.

Pilar IV Integridad del Sistema en Términos de Transparencia y Controles Anti-corrupción: revisión y análisis del sistema de control interno y auditoría, sistema de revisiones y protestas, acceso a la información, ética y control de la corrupción.

Los Pilares se analizaron mediante 12 indicadores y los 54 sub-indicadores específicos asociados a los distintos aspectos incluidos para cada uno de los indicadores.

Todos los sub-indicadores se evalúan en una escala de calificaciones que van desde 0 hasta 3, donde 0 significa que hay nulo o mínimo avance o que no se cumple una condición fundamental, mientras que 3 el valor máximo posible y deseable, significa que se han cumplido todas las condiciones.

A continuación se presentan los principales resultados por pilar con el detalle de indicadores y sub-indicadores. En cada uno se presenta la situación encontrada o línea de base, la cual permite la calificar cada uno de los sub-indicadores, según lo establecido en la Metodología de la OCDE/CAD.

Pilar I – Marco Legislativo y Regulatorio

Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.

Subindicador 1 (a) – Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

El marco legal de El Salvador está diferenciado entre disposiciones de carácter constitucional, tratados, leyes, reglamentos y normas sobre procedimientos que constituyen directrices, existiendo un orden de jerarquía bien definido.

La Constitución de la República de El Salvador, en su artículo 234, establece que cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la Ley. Asimismo, dispone que no se celebren contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a tribunales de un estado extranjero.

De conformidad a lo establecido en la Constitución, mediante el Decreto 868 del Órgano Legislativo de fecha 5 de abril del año 2000, publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo 347, de fecha 15 de mayo del mismo año, se aprobó la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Para desarrollar sus disposiciones, en el año 2005 el Órgano Ejecutivo aprobó su respectivo Reglamento, a través del Decreto Ejecutivo No. 98 del 20 de octubre de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 200, Tomo 369, del 27 de Octubre del mismo año.

La Ley establece algunas exclusiones en las que no se aplica la normativa debido a su naturaleza. Según detalle:

- a) Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, cuando así lo determine el Convenio o Tratado, y en su defecto se aplicará la Ley;
- b) Los convenios que celebren las instituciones del Estado entre sí, en lo que no se oponga a los objetivos de la Ley;
- c) La contratación de servicios personales que realicen las instituciones de la Administración Pública, ya sea por el sistema de Ley de Salarios, Contratos o Jornales.

El artículo 144 de la Constitución de la República dispone: “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de la Constitución. La Ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la Ley, prevalecerá el tratado”.

La LACAP tiene carácter especial, por lo que prevalece sobre cualquiera otra norma secundaria que con carácter general o especial regule la misma materia. Es de hacer notar que no existen regímenes especiales de contratación para la ejecución de recursos públicos. Asimismo, el artículo 5 de la Ley establece que en todo lo que no hubiere sido previsto, podrá recurrirse a las disposiciones del derecho común, en cuanto fueren aplicables, siempre que no contradigan la letra y el espíritu de la norma especial.

Es obligación publicar las leyes y reglamentos en el Diario Oficial para que se vuelvan de estricto cumplimiento, pero existe el inconveniente de que éste no es de circulación en todo el país, y para obtenerlo se tiene que acudir a las oficinas centrales ubicadas en la capital de la República. Además, dependiendo de su volumen, así es el costo a pagar. La UNAC publica en www.comprasal.gob.sv las normas aprobadas en el apartado “centro de información”, al que puede acceder cualquier interesado.

Adicionalmente, la CSJ también publica en su página Web (www.csj.gob.sv), las leyes y reglamentos sobre contrataciones públicas y otras leyes.

En cuanto a la accesibilidad de las leyes, debe decirse que la forma impresa no es de fácil acceso y el formato electrónico depende de si el usuario cuenta con Internet.

En lo que respecta al alcance, la Ley norma las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, incluyendo las consultorías. Establece que quedan sujetas a sus disposiciones:

- a) Las adquisiciones y contrataciones de las instituciones del Estado, sus dependencias y organismos auxiliares, de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la CEL y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social;
- b) Las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos;
- c) Las adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales.

Criterios de Calificación	Puntaje
El conjunto de normas legales y las reglamentaciones cumple con las siguientes condiciones: (a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos) y su precedencia está claramente establecida. (b) Todas las leyes y reglamentaciones se publican y resultan fácilmente accesibles para el público en forma gratuita. (c) Abarca de un modo universal todos los bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos del presupuesto nacional.	3
El conjunto de normas legales y reglamentaciones cumple con las condiciones establecidas en a (a) más una de las otras condiciones establecidas arriba.	2
El conjunto de normas legales y las reglamentaciones cumple con las condiciones establecidas en (a) solamente.	1
El sistema no cumple substancialmente con ninguna de las condiciones enumeradas arriba.	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 1 (b) – Procedimientos usados para las Adquisiciones

El CAFTA-DR establece cuáles son las adquisiciones que deberán tramitarse de conformidad a sus reglas de licitación abierta, y cuáles son las instituciones cubiertas y los umbrales mínimos para acceder a dichas reglas internacionales.

La LACAP define las formas de contratación para adquirir bienes, contratar servicios o ejecutar obras. Dichas formas de contratación son: Licitación o Concurso Público, Licitación o Concurso Público por Invitación, Libre Gestión, Contratación Directa y Mercado Bursátil. Todas las instituciones sujetas a la Ley deben aplicar estas formas de contratación sin excepción alguna, de conformidad a los montos definidos en los artículos 40 y 41 de la Ley, siendo responsable de la definición de la forma a aplicar el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional.

Licitación pública es el procedimiento por cuyo medio se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o jurídicas interesadas en proporcionar obras, bienes y servicios que no fueren los de consultoría, por un monto superior a seiscientos treinta y cinco salarios mínimos urbanos (US\$131,826.01); **Concurso Público** es el procedimiento en el que se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o jurídicas interesadas en la prestación de servicios de consultoría por un monto superior al equivalente de doscientos salarios mínimos urbanos (US\$41,520.01); **Libre Gestión** es el procedimiento por el que las instituciones adquieren bienes o servicios relativos a sus necesidades ordinarias, disponibles al público en almacenes, fábricas o centros comerciales, nacionales o internacionales. También se aplica este procedimiento a la contratación de obras y de consultores individuales cuyo valor no exceda de ochenta salarios mínimos urbanos (US\$16,607.99), el requisito para proceder a contratar es obtener tres ofertas si el monto es superior a diez salarios mínimos urbanos (US\$2,076.01). Este requisito no es necesario para adquisiciones menores a diez salarios mínimos; **Contratación Directa** es la forma por la que una institución contrata directamente con una persona natural o jurídica sin seguir el procedimiento establecido en la Ley, pero manteniendo los criterios de competencia y tomando en cuenta las condiciones y especificaciones técnicas previamente definidas; **Mercado Bursátil** son las contrataciones que realizan las instituciones en operaciones de bolsa legalmente establecidas, cuando así convenga a los intereses públicos. Dicha forma de contratación no está desarrollada en la LACAP. Es de hacer notar que las adquisiciones por este sistema están reguladas por leyes específicas.

Las instituciones de la administración pública que en el 2009 utilizaron esta modalidad de compras fueron muy pocas (4 instituciones), las cuales realizaron adquisiciones por un monto total de US\$15,331,383.41, según investigación realizada por la UNAC.

Las formas de contratación detalladas permiten la participación de cualquier interesado, siempre que no esté inhabilitado para ofertar o contratar de conformidad a lo establecido en los artículos 25 y 26 de la LACAP. Para acceder a la licitación o el concurso público por invitación debe invitarse por escrito a cuatro oferentes y a un mínimo de dos en casos excepcionales y justificados. Además,

la convocatoria en los periódicos de circulación nacional debe contener la nómina de los invitados. De manera adicional, el Reglamento de la LACAP establece que en el anuncio del periódico se mencione que cualquier interesado puede participar.

Cada entidad tiene la facultad de optar por llevar a cabo un proceso de selección de manera conjunta con otras que requieran el mismo bien o servicio, o hacerlo obligatoriamente cuando lo disponga una norma especial, como la Política Especial de Ahorro y Austeridad 2009 decretada por el Órgano Ejecutivo. En ese caso, las autoridades competentes de las instituciones interesadas en unirse para licitar firman un convenio en el que determinan las atribuciones y condiciones de su participación. Cada institución define sus requerimientos y condiciones; la Comisión de Evaluación de Ofertas es conformada por miembros de todas las instituciones participantes; y adjudican los funcionarios de cada entidad, firmando también el respectivo contrato.

Excepcionalmente, la LACAP establece como procedimiento para adquirir o contratar obras, bienes o servicios la contratación directa mediante el calificativo de urgencia, en la cual el Titular de la institución requirente debe emitir una declaración de urgencia, debidamente razonada, que debe hacerse del conocimiento del Consejo de Ministros. En el caso de las Alcaldías Municipales, es el Concejo Municipal – la máxima autoridad en el ámbito local – quien emite dicha declaratoria de urgencia.

Es de hacer notar que se procede de esta forma ante una situación que imponga un grave riesgo al interés general. También procede cuando, habiendo una contratación previa, el contrato se extingue por causas imputables al contratista. No obstante, dicho proceso debe someterse a competencia, solicitando al menos tres ofertas.

La LACAP permite que cualquier interesado participe en los procesos de adquisiciones y contrataciones, sin distinguir entre nacionales o extranjeros, estén o no domiciliados en el país, y no hace diferencia sobre el origen o procedencia de los bienes y servicios. Por tales razones, está prevista la figura de la licitación pública internacional. Dicha forma de adquisición generalmente se utiliza al tratarse de adquisiciones y contrataciones de obras o bienes de gran magnitud o complejidad o de servicios que requieren conocimientos altamente especializados, para lo cual se realiza una calificación previa de los potenciales oferentes y posteriormente a los seleccionados se invita a presentar ofertas (artículos 27,28 y 30 LACAP)

La LACAP contempla la unión de varios oferentes (consorcio), la cual no es obligatoria para participar en los procesos de compras públicas y queda a opción de los interesados.

Ni la LACAP ni su Reglamento contienen disposiciones por las que se otorgue un trato diferente a los bienes, servicios u obras públicas de proveedores nacionales o extranjeros, salvo el artículo 55 de la LACAP, el cual dice que “en la calificación de la oferta mejor evaluada, habiéndose cumplido con todas las especificaciones técnicas, existiere igual puntaje en precio y demás condiciones requeridas en las bases, entre bienes producidos en el país y de bienes producidos en el extranjero

se dará preferencia a la oferta nacional⁴. Las disposiciones establecidas en los tratados o convenios internacionales en esta materia, vigentes en El Salvador, prevalecerán sobre lo aquí dispuesto”

Cuando se realizan procesos de licitación pública internacional, el artículo 48 de la LACAP determina que se publique la convocatoria en medios de prensa nacional y medios de comunicación electrónica de acceso público y, además, en por lo menos uno de los siguientes medios:

- a) Publicaciones técnicas especializadas, reconocidas y de amplia circulación internacional; y
- b) Periódicos de amplia circulación internacional.

La LACAP prohíbe fraccionar las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, con el fin de modificar la cuantía de la misma y eludir así los requisitos para las diferentes formas de contratación, como la licitación pública o licitación pública por invitación. En caso de existir fraccionamiento, el proceso es nulo. Para efecto de comprobar el fraccionamiento, las unidades de auditoría interna de cada una de las instituciones deben verificar semestralmente las adquisiciones y contrataciones bajo la modalidad de libre gestión. Si de la verificación se comprueba que se ha incurrido en fraccionamiento, esta situación debe hacerse del conocimiento del Titular para la imposición de las sanciones legales correspondientes.

Se examinó una muestra de contrataciones (10 instituciones del ejercicio 2009) del sitio COMPRASAL, a partir de la cual se determinó que, de 518 procesos realizados por un monto de \$203,840,586.20: 165 fueron Licitaciones Públicas, por un monto de \$121,482,968.72; 215 Licitaciones Públicas por invitación, con un monto de \$8,690,742.58; 13 procesos de Concurso Público, por un monto de \$10,777,665.36; 11 procesos de Concurso Público por Invitación, por un monto de \$222,305.76; 1 proceso de Concurso Público Internacional, por un monto de \$115,526.08; 88 procesos de Licitación Pública Internacional (incluye DR-CAFTA), con un monto de \$58,131,902.92; y 25 procesos de Contratación Directa, equivalente a \$4,419,474.76.

Del número de procesos de la muestra (518), el 95.17% corresponde a procesos de licitación y el 4.84% corresponde a Contrataciones Directas.

El titular de cada institución es responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley (artículo 19 LACAP), dado que los procesos se realizan mediante la aprobación de dicha autoridad.

⁴ La LACAP no contempla porcentajes de márgenes de preferencia entre ofertas nacionales y extranjeras.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal cumple con todas las condiciones que se mencionan a continuación: (a) Se establecen sin ambigüedades los procedimientos permisibles para las adquisiciones, en un nivel jerárquico adecuado, junto con las condiciones bajo las que puede aplicarse cada procedimiento, lo que incluye un requisito de aprobación por un funcionario que asumirá las responsabilidades correspondientes. (b) La licitación pública es el procedimiento establecido para efectuar las contrataciones públicas. (c) Se prohíbe el fraccionamiento de contratos que apunte a limitar la competencia. (d) Se especifican las normas adecuadas para la licitación pública internacional y se asegura su concordancia con las normas internacionales.	3
El marco legal cumple con las condiciones estipuladas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal cumple con las condiciones a) y (b)	1
El marco legal no cumple sustancialmente con ninguna de las cuatro condiciones establecidas más arriba en a), b), c) y d)	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 1 (c) – Reglas de publicidad y plazos

La Ley establece la obligación de publicar oportunamente en medios de prensa escrita de circulación nacional, incluyendo medios tecnológicos, las convocatorias a licitación o concurso público o público por invitación, a todas las instituciones que realicen procesos de adquisiciones y contrataciones, así como los resultados de los mismos. Esta obligación contribuye al cumplimiento de los principios de publicidad, libre competencia y equidad.

En caso de procesos mediante libre gestión, la publicación de convocatorias y resultados se realiza en el sitio COMPRASAL, siempre que su monto sea superior a los diez salarios mínimos urbanos. Esta obligación está contenida en un instructivo aprobado por el jefe de la UNAC; sin embargo, el hecho de que las instituciones no cumplan con tal norma, no invalida el proceso de compra ejecutado, debido a que la LACAP no reguló su publicación mediante esta herramienta. Debe tenerse en cuenta que la UNAC tiene facultades de emitir dichos instrumentos normativos – de estricto cumplimiento por parte de las UACIS –, siendo la Corte de Cuentas el ente encargado de verificar su cumplimiento a posteriori para efecto de deducir responsabilidades.

El sitio de compras públicas de El Salvador es COMPRASAL (www.comprasal.gob.sv), en el cual las instituciones del Estado publican las convocatorias a participar en los procesos de licitaciones o concursos de obras, bienes o servicios. El sitio permite dar a conocer los resultados de los mismos, que puede ser: adjudicación, declaración de licitación desierta, en recurso de revisión o que se deja sin efecto el proceso.

Los interesados pueden registrarse en el COMPRASAL como proveedores registrados, lo que le permite conocer las oportunidades de negocio con el Estado, de acuerdo al giro de la empresa. Los interesados en participar en los procesos de adquisiciones o contrataciones, deben solicitar en

el plazo establecido – como mínimo 2 días hábiles – las bases de licitación o concurso. Este plazo puede ser ampliado por las instituciones, dependiendo de la complejidad de la contratación. Asimismo, la Ley determina que los derechos a cobrar incluyen los gastos por la reproducción de los planos u otro costo en que se pueda incurrir. Por lo tanto, es potestativo para la entidad determinar el precio, el cual es cancelado por los interesados como un derecho a participar. Esta situación desestimula la participación en algunos casos, en tanto que el precio puede ser considerado alto por los interesados.

De la muestra seleccionada para el presente estudio, el 100% de los procesos de licitación fue publicado en el periódico y en el sitio COMPRASAL, tal como la LACAP lo exige. Es de hacer notar que, según registro de la UNAC, en el 2009 las instituciones estatales publicaron un total de 1,717 convocatorias a licitación.

En cuanto al plazo promedio para presentar ofertas, en la muestra se determinó que son 16 días hábiles en el caso de licitaciones y concursos públicos nacionales, teniendo en cuenta que la LACAP, en el artículo 44 literal k), dispone que el plazo para presentarlas deberá ser razonable y establecerse tomando en cuenta la complejidad de la obra, bien o servicio, pero en ningún caso podrá ser menor de 10 días hábiles. En la muestra seleccionada no se encontraron procesos de licitación internacional.

El artículo 41 del Reglamento de la Ley establece que los interesados pueden revisar las bases sin necesidad de adquirirlas.

En el caso de los procesos de licitación sujetos a los Tratados de Libre Comercio, los plazos de cumplimiento en cuanto a presentación de ofertas son diferentes a los normados por la LACAP, los cuales son de estricto cumplimiento para las instituciones sujetas al Tratado, debido a que, de conformidad a la Constitución de la República, los tratados o convenios son leyes de la República. El artículo 47 de la LACAP determina el contenido del aviso de convocatoria, el que contiene la información para que el ofertante conozca de forma general el tipo de adquisición a realizar, el lugar donde pueden retirarse las bases de licitación, el plazo para recibir ofertas y apertura de las mismas, entre otros.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal cumple con las siguientes condiciones: (a)Exige que las oportunidades para adquisiciones que no sean de proveedor único o una cotización de precios se publiquen. (b)La publicación de oportunidades provee suficiente tiempo consistente con la metodología, naturaleza y complejidad de licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Los plazos son mayores en el caso de competencia internacional. (c)La publicación de licitaciones públicas es obligatoria en al menos un periódico de cobertura y circulación nacional o en una página única de Internet oficial del gobierno de fácil acceso en donde se publican todas las oportunidades de licitaciones públicas. (d)El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirle a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.	3
El marco legal cumple con las condiciones establecidas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal solamente cumple con las condiciones plasmadas en (a) más una de las condiciones restantes.	1
El marco legal solamente cumple con las condiciones (a) mencionada arriba.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 1 (d) – Reglas sobre la participación

Dentro de los principios que rigen la LACAP está el de libre competencia, lo que permite que cualquier interesado pueda participar en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la administración pública, siempre que cumpla con lo establecido en las bases de licitación o concurso. Asimismo, existe la obligación por parte de las instituciones de llevar un registro de oferentes y contratistas aunque, según la Ley, no es indispensable estar registrado para participar en los procesos.

Debe mencionarse que se está trabajando en el proyecto de ampliar el contenido del COMPRA-SAL para incluir un registro único de oferentes.

El contenido mínimo de las bases se determina en la LACAP; sin embargo, deja discrecionalmente a las instituciones la definición de otras condiciones, las que podrían ser, en determinado caso, discriminatorias para los oferentes. Esta situación puede desestimular la participación de potenciales oferentes.

De los resultados obtenidos mediante la encuesta de opinión realizada por la empresa UTEC - CIOPS, contratada para tal efecto, se determinó que el 65.7% de los encuestados dijo no conocer casos sobre licitaciones que contengan condiciones limitativas para la participación en los procesos de licitación de la administración pública; el 21.8% manifestó que conocía de casos en los que se limita la competencia por el aspecto antes mencionado; un 9.3% dijo que no sabía al respecto; y un 3.1% no emitió opinión.

Es de hacer notar que el porcentaje que considera la existencia de limitaciones en la competencia se divide en condiciones discrecionales y falta de capacidad del ofertante.

Para efecto de evaluación de ofertas, la LACAP deja a discreción institucional la definición de criterios de evaluación y su ponderación. Por su parte, el Reglamento establece que los criterios deben ser objetivos, mensurables o cuantificables y no arbitrarios. De igual forma, no está reglamentada la metodología para la asignación de puntajes a los criterios de evaluación definidos. Por tal motivo, si bien es cierto que cualquier interesado puede participar en los procesos de adquisiciones y contrataciones y se tienen en cuenta los tratados internacionales, no se cumple con lo mencionado en el criterio de calificación a) – ver criterios de calificación.

Las unidades ejecutoras de las compras públicas, de conformidad al artículo 13 de la LACAP, deben contar con un banco de información que contenga datos básicos de los oferentes, según su competencia y antecedentes en el cumplimiento de contratos; no obstante, debe reiterarse que para participar en los procesos no es indispensable que el ofertante se encuentre registrado en dicho banco de información.

En el caso de la contratación de consultorías, la LACAP establece que la evaluación de los aspectos técnicos será la determinante para su contratación.

Las personas naturales o jurídicas que participen en los procesos de licitación o concurso pueden asociarse para presentar sus ofertas. En este caso, es necesario presentar ante la institución licitan-

te un acuerdo de unión previamente celebrado mediante escritura pública, en el que se regule por lo menos las obligaciones entre los sujetos y los alcances de su relación con la institución que licita. El oferente que forme parte de la unión no puede participar en forma individual.

La LACAP establece causales de inhabilitación – por un periodo de uno a cinco años – al contratista que incurra en las conductas señaladas en su artículo 158, dejando al criterio de la institución el establecimiento del plazo.

Para proceder a la inhabilitación debe seguirse el debido proceso, el cual incluye el derecho de audiencia. La inhabilitación impide participar en contratos administrativos, ya sea de forma directa o indirectamente, y debe hacerse mediante resolución razonada, la cual se hará del conocimiento de la UNAC para su divulgación en el sitio Web de COMPRASAL.

Hay algunas exclusiones que salen del ámbito de aplicación de la LACAP: 1) adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de los convenios o tratados que celebre el Estado con otros Estados o con organismos internacionales, salvo que en ellos mismos se acuerde la aplicación de la LACAP; 2) los convenios que celebren las instituciones del Estado entre sí. En este caso se omite el proceso ordinario establecido en la Ley en cuanto a convocatorias, comisión evaluadora de ofertas, adendas, enmiendas; recursos, etc., y se aplica la LACAP en cuanto a la modalidad de contratación de acuerdo al monto para adquirir los bienes necesarios; y 3) la contratación de servicios personales ya sea por el sistema de Ley de Salarios, Contratos o Jornales.

Cuando una institución de carácter público vende bienes o servicios, la LACAP contempla la figura de convenios interinstitucionales, cuyo objetivo es obtener menores costos en el proceso; no obstante, para la adquisición de bienes que fuesen necesarios en virtud del convenio, se aplicarán las formas de contratación definidas en la LACAP.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal cumple con las siguientes condiciones: (a) Establece la participación de cualquier contratista o proveedor o grupo de proveedores o contratistas simplemente sobre la base de sus calificaciones o en conformidad con acuerdos internacionales y exige el uso, en la medida de lo posible, de los conceptos de aprobado / no aprobado para determinar las calificaciones. Sí se permite dar preferencia a un precio razonable (15% o menos); y requiere justificación para adquisiciones reservadas a grupos de participantes determinados. (b) Si se exige el registro esto no constituya una barrera para la participación en las licitaciones y no exige una asociación obligatoria con otras empresas. (c) Estipula exclusiones solamente con respecto a las actividades delictivas o corruptas, la descalificación administrativa bajo la ley está sujeta al cumplimiento del debido proceso o a la prohibición de establecer relaciones comerciales con otros países. (d) Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa.	3
Las leyes y reglamentaciones cumplen con las condiciones de (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
Las leyes y las reglamentaciones cumplen con las condiciones de (a) más una de las condiciones restantes.	1
Las leyes y las reglamentaciones no cumplen con las condiciones establecidas en los párrafos a) hasta d) mencionadas arriba.	0

Calificación Asignada: 0

Subindicador 1 (e) – Documentos de licitación y especificaciones técnicas

Las instituciones ejecutoras de los procesos de adquisiciones y contrataciones de la administración pública deben considerar, en la elaboración de las bases de licitación o concurso, el contenido mínimo establecido en la LACAP. Las bases deben contener expresamente los principios de equidad, libre competencia y transparencia, entre otros, con el objetivo de propiciar la mayor participación de oferentes. En tal sentido, los criterios de evaluación a definir deben ser claros, objetivos, mensurables y no arbitrarios.

Las bases deben contener las condiciones y especificaciones técnicas, concordantes con el objeto contractual. Adicionalmente, la LACAP en el Art. 44 literal f) prohíbe la definición de marcas de fábrica, números de catálogo o tipos de equipo de un determinado fabricante.

La LACAP considera errores u omisiones subsanables en las bases de licitación o concurso, como una alternativa que permita corregir condiciones requeridas – siempre y cuando no modifiquen la oferta –, con el propósito de contar con los bienes o servicios oportunamente. Sin embargo, el principio de subsanación es relativo, ya que las instituciones tienen la libertad de definirlo a su discreción en las bases de licitación. Asimismo, determina que las bases deben redactarse en forma clara y precisa, con el fin de que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y todas las especificaciones requeridas, para que las ofertas contengan todos los aspectos, armonicen con ellas y sean presentadas en igualdad de condiciones.

En ese sentido, se definen especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales, administrativas y el modelo general del contrato; ahora bien, debido a que no se cuenta con modelos de bases estandarizados para diferentes objetos contractuales, las Instituciones pueden establecer cláusulas y requisitos arbitrarios que constituyan barreras para los oferentes.

Con el propósito de verificar descalificaciones por motivos de incumplimiento en aspectos técnicos, se seleccionó una muestra de diez instituciones, revisándose cuatro procesos de licitaciones por cada una (dos del año 2008 y los restantes del 2009), obteniendo como resultado cinco oferentes descalificados, lo que equivale al 12.5% de la muestra.

Criterio de Calificación	Puntaje
El marco legal cumple con las siguientes condiciones: (a) Establece el contenido mínimo para los documentos de la licitación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con los requisitos. (b) Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el reconocimiento de normas equivalentes cuando no existan especificaciones neutrales. (c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.	3
El marco legal cumple sustancialmente con las condiciones de (a) más una de las condiciones restantes.	2
El contenido de marco legal presenta las condiciones de (a).	1
El contenido de los documentos de la licitación se deja en gran medida o totalmente a discreción de la entidad adquirente.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 1 (f) – Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación

La LACAP exige que las bases de licitación contengan la metodología de evaluación de las ofertas. Además, el Reglamento de la LACAP señala que a cada factor debe establecerse los criterios de evaluación y su ponderación en forma clara, los cuales deben ser objetivos, mensurables o cuantificables y no arbitrarios. En ese sentido, los criterios deben ser congruentes con el objeto contractual.

La LACAP no detalla criterios de evaluación para cada objeto de contratación; más bien establece líneas generales a considerar al momento de su definición. El Reglamento de la LACAP menciona que, al definir los criterios sobre la capacidad técnica, deben tomarse en cuenta los conocimientos y experiencia, detallando además cómo debe acreditarse tales atestados.

De conformidad con el artículo 44 literal r) de la LACAP, el sistema de evaluación de las ofertas debe considerar la asignación de puntajes a cada factor sujeto a evaluar. En el mismo debe indicarse la calificación mínima que debe obtener la oferta técnica y la capacidad financiera del proponente, como condiciones previas para la consideración de la propuesta económica.

En este sentido, las instituciones estatales definen los criterios a considerar y la ponderación para cada criterio, teniendo en cuenta que, por disposición legal expresa, la evaluación de los aspectos técnicos es la determinante en los contratos de consultoría.

Las Instituciones definen el procedimiento para la evaluación de las ofertas, sujetándose a los criterios y condiciones establecidos en las respectivas bases de licitación.

Con el propósito de conocer cómo se examinan los criterios no evaluados en términos monetarios, se revisó la muestra de diez instituciones – dos bases de licitación por cada una del año 2008 y 2009 – y se encontró que la información es ponderada como “cumple/no cumple”, pero las ofertas técnica y financiera son evaluadas mediante puntos.

Para determinar con qué frecuencia se establecen criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos en las bases de licitación, al consultar a gremiales y proveedores, el 49.30% manifestó que son pocos los casos en los cuales se incluyen criterios no cuantificables o subjetivos, mientras el 37.10% expresó que son muchos los casos en que se da tal situación y un 13.60% manifestó que no se producen estos casos.

Por otra parte, la LACAP determina prohibiciones de divulgar información respecto a la evaluación de las ofertas, examen, tabulación, aclaración y recomendaciones antes del anuncio de la adjudicación del contrato a personas no involucradas en el proceso de evaluación de las ofertas, incluyendo dicha prohibición a oferentes, funcionarios y empleados de la Institución licitante.

De conformidad a los resultados de la encuesta realizada, se determinó que un 55% de los encuestados (oferentes) manifestó que el proceso de evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato

es muy confidencial, un 34.20% poco confidencial, y según un 9.90% no hay confidencialidad. El 50% de la categoría de encuestados (gremiales) manifestó que el proceso es muy confidencial; sin embargo, un 37.50%, lo considera poco confidencial y un 12.50% percibe que no existe confidencialidad en los procesos.

Del análisis de dichas opiniones (proveedores y gremiales), un 70.50% concluye que las faltas a la confidencialidad son pocas, un 19.20% considera que se producen muchas faltas a la confidencialidad y un 10.30% afirma que no existe confidencialidad.

Criterios de Calificación	Puntaje
<p>El marco legal exige que:</p> <p>(a) Los criterios de evaluación sean relevantes para la decisión y se encuentran especificados con precisión y de antemano en los documentos de la licitación para que la decisión sobre la adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de la licitación.</p> <p>(b) Los criterios no evaluados en términos monetarios se evalúen sobre la base del cumplimiento/no cumple en la medida de lo posible.</p> <p>(c) La evaluación de las propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia que corresponde a la calidad y se reglamente de qué modo se han de considerar el precio y la calidad.</p> <p>(d) Durante el período de la evaluación, la información relacionada con el análisis, la aclaración y la evaluación de las ofertas no se divulga a los participantes o a otros que no estén oficialmente involucrados en el proceso de evaluación.</p>	3
El marco legal abarca las condiciones establecidas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal abarca lo establecido en (a) pero no abarca plenamente las otras condiciones.	1
El marco legal no aborda adecuadamente ninguna de las condiciones enumeradas en (a) hasta (d) mencionadas arriba.	0

Calificación Asignada: 3

Subindicador 1 (g) – Presentación, recepción y apertura de las ofertas

La LACAP contiene disposiciones sobre la forma de presentación de los documentos, el idioma, el número de sobres y copias de las ofertas, entre otros.

La LACAP regula que las ofertas deberán abrirse en el lugar, día y hora señalados en las bases de licitación o concurso, dejando potestativa la presencia de los oferentes en el acto de apertura, con la condición de que su oferta haya sido presentada en los plazos señalados. El Reglamento de la LACAP regula las formalidades y requisitos para la presentación, recepción y apertura de las ofertas, dentro de las que pueden mencionarse: la apertura debe ser efectuada en un acto público presidido por el Jefe de la UACI o su delegado y debe revisarse la presentación de la garantía de oferta (cuyo valor debe oscilar entre el 2% y el 5% del valor total del presupuesto del contrato), así como el nombre del oferente y el monto de la oferta.

El Reglamento de la LACAP establece que las ofertas no pueden ser rechazadas en el acto de apertura por ningún motivo, con excepción de las ofertas extemporáneas y las que no hayan presentado garantía de oferta. El cumplimiento de los requisitos de las ofertas debe ser revisado posteriormente por la Comisión Evaluadora de Ofertas.

Por otra parte, cuando se ha definido en las bases que la apertura de la oferta económica se lleve a cabo en otra fecha, las ofertas quedan en custodia del Jefe de la UACI hasta el momento de su apertura.

En caso de licitaciones o concursos, luego de la apertura de ofertas, debe levantarse un acta en la que se hace constar información relevante como el nombre de la persona natural o jurídica que presenta la oferta, el nombre del representante del oferente, el monto de la oferta, el monto de la garantía y las ofertas excluidas de conformidad a lo establecido en el Reglamento.

Para determinar el porcentaje de licitaciones abiertas en público, se revisó una muestra de procesos y se comprobó que el 100% se realizó de manera pública.

La Comisión Evaluadora de Ofertas, después de analizar las propuestas, elabora un informe basado en los aspectos señalados en las bases, en el que hace a la autoridad competente la recomendación que corresponda para que adjudique el contrato, opte por otra oferta o declare desierto el proceso. Las recomendaciones deben constar en un acta.

La LACAP determina sanciones a los funcionarios, servidores públicos y municipales, en caso de no permitir el acceso al expediente de contratación a los involucrados en el proceso.

Adicionalmente, el Reglamento de la LACAP dispone que, luego de la notificación de adjudicación del contrato, los resultados deben estar a disposición de los interesados que lo soliciten. Sin embargo, no se determina un plazo concreto para tal efecto, por lo que es discrecional de cada institución.

En caso de solicitudes escritas de acceso al expediente por los oferentes, el Reglamento de la LACAP dice que, con posterioridad a la notificación de resultados a los oferentes, la entidad está en la obligación de permitir el acceso al expediente de contratación a más tardar dentro del día siguiente de haber recibido la solicitud respectiva.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal contiene disposiciones en relación con las siguientes condiciones: (a)Apertura pública de las ofertas inmediatamente después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado. (b)Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta. (c)Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas antes de su apertura y se prohíbe divulgar información sensible específica durante el proceso informativo. (d)La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del Gobierno se encuentran bien definidos para evitar un rechazo innecesario de ofertas.	3
El marco legal contiene disposiciones referentes a (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal contiene disposiciones en relación con (a) más una de las condiciones restantes.	1
Dentro del marco legal no existe requisito alguno para la apertura pública de ofertas.	0

Calificación Asignada: 3

Subindicador 1(h) - Protestas

La LACAP establece que en toda resolución pronunciada en los procedimientos de contratación regulados, que afecten los derechos de los particulares, procederá el recurso de revisión. En igual sentido, determina los requisitos a ser cumplidos por los recurrentes al presentar su petición, entre los cuales se encuentra que la solicitud se dirija al funcionario que dictó el acto dentro del término de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación; en caso contrario, la solicitud es inadmisibile. Además, el recurso debe contener las razones de hecho y de derecho que lo motiven y los extremos que deben resolverse.

Si se admite el recurso, el titular nombra una comisión de alto nivel para que revise la petición y emita su recomendación. Dicha comisión debe ser conformada por las personas idóneas para cada caso y no pueden ser las mismas de la Comisión de Evaluación de Ofertas original. La Comisión emite una recomendación para que se confirme lo actuado o se resuelva a favor del recurrente.

El recurso debe ser resuelto por el mismo funcionario que dictó el acto, dentro del plazo máximo de 15 días hábiles posteriores a la admisión del recurso. Contra lo resuelto no habrá más recurso.

Para que se entienda agotada la vía administrativa debe quedar firme la resolución del recurso.

Si transcurridos los 15 días hábiles después de la admisión del recurso no se emite resolución alguna, debe entenderse que ha sido resuelto favorablemente.

El proceso de contratación queda suspendido en el lapso comprendido entre la interposición del recurso de revisión y la resolución del mismo.

Agotada la vía administrativa el recurrente puede acudir a la vía judicial, a través de una acción contencioso-administrativa, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Para efecto de comprobar el cumplimiento del plazo señalado por la LACAP para resolver los recursos de revisión por parte de las UACIS, se revisó una muestra de procesos, dando como resultado que el 100% fue resuelto en término.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal establece lo siguiente: (a) El derecho de revisión por parte de quienes participan en un proceso de adquisición (b) Disposiciones que permitan responder ante una solicitud de revisión dentro del ámbito de la dependencia adquirente con una revisión administrativa por parte de otro ente independiente de la dependencia adquirente que tenga la autoridad de adjudicar reparaciones, lo que incluye el derecho a revisión judicial. (c) Establece los rubros que son posibles de revisión. (d) Establece plazos para que la dependencia adquirente y el ente encargado de la revisión administrativa emitan sus decisiones.	3
El marco legal contiene disposiciones referentes a (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal contiene disposiciones con respecto a (a) más una de las condiciones restantes.	1
El derecho de revisar la adecuada implantación del proceso de adquisiciones no está previsto en el marco legal.	0

Calificación Asignada: 1

Indicador 2. Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación.

Sub-indicador 2 (a) – Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior

Mediante el Decreto No. 98 del Órgano Ejecutivo se aprobó el Reglamento de la LACAP, el cual operativiza la ley. La responsabilidad de elaborarlo y su actualización le compete al Órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la República.

La LACAP crea la UNAC, adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual funciona bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa.

En tal sentido, como ente rector, la UNAC emite normativa que viabiliza a las Instituciones el de-

sarrollo de sus procesos de adquisiciones y contrataciones de conformidad a la LACAP y su Reglamento. En ejercicio de esta facultad, se han creado instrumentos técnicos, como procedimientos, formularios, instructivos y manuales. Dicha documentación debe ser periódicamente revisada y actualizada.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen reglamentaciones que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre adquisiciones que cumplen los siguientes requisitos: (a) Son claras con carácter abarcador y están consolidadas como un conjunto de reglas disponibles en un lugar único y accesible; (b) Se actualizan en forma periódica; (c) Se define la responsabilidad del mantenimiento;	3
Las reglamentaciones cumple la condiciones de (a) más una de las condiciones restantes.	2
Las reglamentaciones existen pero no se actualizan en forma periódica, la responsabilidad de dicha actualización no se encuentra claramente definida o existen muchas omisiones importantes en las reglamentaciones o contradicciones con la ley.	1
No existen reglamentaciones o las existentes no cumplen sustancialmente con ninguno de los requisitos enumerados.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 2 (b) – Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios

La LACAP determina que, previo a una licitación o concurso, deben elaborarse las bases correspondientes, las cuales constituyen el instrumento que regulará la contratación específica. Las bases deben redactarse en forma clara y precisa, a fin de que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y las especificaciones de las mismas

No existen modelos de bases estándares para cada tipo de adquisición o contratación, éstas son definidas por las instituciones que realizan los procesos conforme a sus necesidades. Para ello, deben considerar el contenido mínimo establecido en los artículos 44 y 45 de la LACAP. Por tanto, no se cumple la condición de obligatoriedad de utilizar los modelos guías emitidos por la UNAC.

El Reglamento de la LACAP determina que el jefe de la UACI podrá crear un grupo de trabajo para la elaboración del proyecto de bases, el cual estará integrado por el solicitante de la obra, bien o servicio; el representante de la unidad de compras; expertos en el objeto del contrato; y un asesor legal.

La UNAC ha emitido un Manual de Gestión que contiene procedimientos para las diferentes formas de contratación, modelo de bases, formularios y modelo de contrato. Vale aclarar que dicho documento esta desactualizado y en proceso de revisión.

Considerando las facultades de la UNAC establecidas en el artículo 7 de la LACAP – emitir ma-

nuales guías de los documentos necesarios para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de la administración pública – una vez se disponga del manual de procedimientos actualizado, deberá ser utilizado como guía en las instituciones.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe una invitación y documentos modelo de licitación para una amplia gama de productos, obras y servicios que son contratados en forma frecuente por las dependencias del Gobierno. (b) Existe un conjunto de cláusulas o plantillas modelo y obligatorias que reflejan el marco legal, para su uso en los documentos que se preparan para licitaciones públicas. (c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.	3
Se encuentran disponibles unos documentos modelo y un conjunto mínimo de cláusulas o plantillas pero el uso de dichos documentos no es obligatorio y no se encuentra regulado. Los documentos no se actualizan en forma periódica.	2
No existen documentos modelo pero se ha establecido un conjunto de cláusulas obligatorias para su inclusión en los documentos de la licitación.	1
No existen documentos modelo y las dependencias adquirentes desarrollan sus propios documentos respecto de los cuales la orientación recibida es poca o inexistente.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 2 (c) – Procedimientos para la precalificación

La LACAP establece que la precalificación procede cuando se trata de adquisiciones y contrataciones de obras o bienes de gran magnitud o complejidad, o servicios que requieren conocimientos altamente especializados. Sin embargo, la Ley no define criterios de precalificación de cumple/no cumple, dejando a la discrecionalidad de las instituciones su definición.

Se requiere públicamente a todos los interesados, para ser considerados como potenciales oferentes, que presenten la información indispensable sobre, por lo menos, experiencia y resultados obtenidos en trabajos similares; personal idóneo; capacidad instalada; situación financiera sólida y detalle de otras obligaciones contractuales. Este mecanismo pretende asegurar la idoneidad de una persona natural o jurídica para contratar con las instituciones públicas.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen procedimientos que definen la precalificación que incluyen: (a) Disposiciones sobre el contenido de los criterios de precalificación para que estos se basen sobre las necesidades específicas de la adquisición; (b) Especificaciones sobre el uso de cumple/no cumple en los criterios de calificación. (c) Orientación sobre en qué casos es adecuado aplicar el procedimiento de precalificación;	3
Los procedimientos existentes abarcan lo establecido en (a) más una de las condiciones restantes.	2
Los procedimientos existentes abarcan lo estipulado en (a).	1
No existen procedimientos para la aplicación de los métodos de precalificación.	0

Calificación Asignada: 0

Subindicador 2 (d) – Procedimientos adecuados para la contratación de servicios u otros casos en los que la capacidad técnica es un criterio clave

Cuando las instituciones promueven procesos para obtener servicios de consultoría, la LACAP establece que los aspectos técnicos serán los determinantes (Art. 55). Los consultores, cuando son personas naturales, deben acreditar su capacidad académica, profesional, técnica o científica y experiencia. Por su parte, las personas jurídicas deben demostrar que su finalidad social o su actividad tenga relación directa con el objeto de las obligaciones contractuales (Art. 124)

La LACAP no contempla metodología para definir los criterios de evaluación en el caso de consultorías, por lo que cada institución define los criterios a utilizar y la forma de ponderación.

Criterios de Calificación	Puntaje
Ya sea el marco legal o su reglamentación disponen lo siguiente: (a) Condiciones bajo las cuales resulta adecuada la selección basada exclusivamente sobre la capacidad técnica y cuándo es apropiado considerar el precio y la calidad. (b) Metodologías y procedimientos claros de evaluación de la capacidad técnica así como para combinar precio y capacidad técnica bajo diferentes circunstancias.	3
Las reglamentaciones de implementación cumplen con a) pero dejan b) a discreción de la entidad adquirente.	2
Las reglamentaciones de implementación dan la posibilidad de utilizar la capacidad técnica en la selección pero ni la ley ni las reglamentaciones se expliquen sobre el procedimiento.	1
Ni la ley ni su reglamentación abarcan este procedimiento.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 2 (e) – Guía o manual del usuario para las entidades contratantes

La LACAP determina que deben diseñarse manuales guías de los documentos necesarios para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de la administración pública. En ese sentido, la UNAC ha

emitido un Manual de Gestión como guía para los procesos de adquisiciones y contrataciones, pero dicha normativa no se aplica debido a que está desactualizada, razón por la cual no se encuentra publicada en el sitio COMPRASAL; ante tal situación, la UNAC está en proceso de actualización del Manual, con el fin de que las instituciones cuenten con dicho instrumento técnico.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe un manual único de adquisiciones que detalla todos los procedimientos para una correcta aplicación de las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones. (b) El manual se actualiza en forma periódica. (c) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual.	3
No existe un manual único pero sí la obligación de las agencias adquirentes de contar con uno que cumpla con las condiciones de (b) y (c).	2
No existe un manual ni tampoco la obligación de contar con uno pero muchas agencias adquirentes tienen un manual interno para el manejo de las contrataciones.	1
No existe un manual ni el requerimiento de contar con uno.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 2 (f) – Condiciones Generales de Contrato (CGC) para contratos del sector público lo que incluye bienes, obras y servicios en concordancia con los requisitos nacionales y, cuando fuese aplicable, con los requerimientos internacionales.

La LACAP determina que las bases de licitación o de concurso deben incluir el modelo general del contrato. En ese sentido, el Reglamento establece las cláusulas mínimas a ser integradas en el contrato.

Por otra parte, se considera el arreglo directo y el arbitraje como medios usuales de solución de controversias durante la ejecución contractual.

También la LACAP establece que para su aplicación y la del Reglamento, se atenderá a la finalidad de las mismas y a las características del Derecho Administrativo.

Criterios de Calificación	Puntaje
Los dos puntos que siguen son aplicables: a) Existen CGC para los tipos más habituales de contratos y su uso es obligatorio. b) En general, el contenido de las CGC concuerda con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional.	3
Existen CGC para los tipos más comunes de contrato consistentes con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional pero su uso no es obligatorio.	2
Existen CGC para los tipos más comunes de contratos pero no concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional y su uso no es obligatorio.	1
No existen CGC y cada dependencia usa el formato de contrato que elija.	0

Calificación Asignada: 0

Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión

Indicador 3. El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.

Subindicador 3 (a) – la planificación de las adquisiciones y los gastos asociados son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual

La gestión del gobierno se basa en planes o programas que coinciden con el período presidencial de cinco años, en el cual se definen las principales áreas de acción para las instituciones del Órgano Ejecutivo. Estas líneas de acción, a su vez, son tomadas como base por las instituciones en la definición de su rumbo estratégico para el quinquenio, las cuales en la mayoría de los casos se ven traducidas en Planes Estratégicos Institucionales, elaborados sin una metodología estándar, pero que sirven de insumo para la planificación operativa anual. Este proceso de planificación también es realizado por el resto de instituciones del Sector Público, las cuales, por su autonomía, no están sujetas a las directrices del Órgano Ejecutivo (Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Corte de Cuentas de la República, Ministerio Público, Municipalidades, entre otras); sin embargo, algunos ejercicios pueden adolecer de fundamentos técnicos, debido a las capacidades de las instituciones.

A su vez, el proceso de formulación presupuestaria es realizado para cada ejercicio financiero fiscal e inicia con la aprobación de la Política Presupuestaria por parte del Consejo de Ministros, que define las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de los recursos. En igual forma se establecen las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuestos de cada institución.

Las instituciones del sector público elaboran sus proyectos de presupuesto tomando como base las prioridades, objetivos y metas institucionales; los techos presupuestarios asignados; la programación anual de inversión; y las necesidades de bienes y servicios. Estas últimas son, en algunos casos, proporcionadas por las unidades organizativas y, en otros, se definen de manera estimada sobre la base de datos históricos o la experiencia del personal técnico involucrado en el proceso.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 literal c) de la LACAP, la Programación Anual de Adquisiciones debe elaborarse sobre la base de la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el plan de trabajo institucional, el presupuesto y la programación de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal en vigencia y sus modificaciones. Esta acción debe realizarse en forma conjunta con la UFI.

Con el propósito de operativizar dicha disposición, la UNAC aprueba cada año, mediante instructivo, las “Normas e Instrucciones para la Elaboración de la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (Plan de Compras)” las cuales, para el caso de la programación 2010, fueron emitidas durante el mes de septiembre de 2009, posterior a la presentación por el Ministerio de

Hacienda del Proyecto de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales a la Asamblea Legislativa.

La elaboración de la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones se realiza con posterioridad al proceso de formulación del presupuesto y está a cargo de las UACIS, quienes reciben las necesidades proyectadas de obras, bienes y servicios de las distintas unidades organizativas de la institución. Estos requerimientos son ajustados en función del presupuesto institucional, ya sea que éste haya sido aprobado o se encuentre en proceso de aprobación.

La aplicación informática del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) es la herramienta utilizada en la mayoría de instituciones del sector público para la gestión financiera institucional: 24 del Gobierno Central (100%); 74 Instituciones Descentralizadas (93%) y 2 Empresas Públicas (50%). El COMPRASAL es la aplicación informática del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el cual las instituciones registran la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones. En la actualidad, ambos sistemas son independientes y no existe un vínculo automatizado que permita la integración entre el proceso de formulación presupuestaria y la programación anual de las adquisiciones.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda ha iniciado un proceso de modernización y optimización de ambas aplicaciones, siendo la interoperabilidad e intercambio de información uno de los aspectos primordiales a considerar.

En lo que se refiere a la fase de ejecución presupuestaria, una vez aprobado el presupuesto, la UFI de cada institución elabora la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP), la cual distribuye de forma mensual los montos aprobados en el Presupuesto, tomando como base el momento en que se estima recibir el bien o servicio. Para ello, toma en cuenta el Plan Anual de Trabajo, la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones, el Programa Anual de Inversión Pública, entre otros. La PEP, a su vez, es el instrumento mediante el cual se autoriza el uso de los créditos presupuestarios aprobados y se permite el control de las disponibilidades presupuestarias durante cada ejercicio financiero fiscal, contra la cual se reservan las disponibilidades presupuestarias antes de iniciar los procesos de adquisiciones, y se registran los compromisos presupuestarios posteriores a la firma de contratos o la emisión de órdenes de compra. Ahora bien, estas dos actividades se realizan sin que exista un vínculo sistemático ni automatizado entre el SAFI y el COMPRASAL que garantice la existencia real de disponibilidad presupuestaria durante el proceso de contratación para hacer frente a las obligaciones de pago.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un ejercicio de planificación periódico instituido por las leyes o sus reglamentaciones que: a) Se inicia con la preparación de planes plurianuales para las dependencias de gobierno, de donde se derivan los planes operativos anuales; b) A lo que siguen los planes de adquisiciones anuales y la estimación de los gastos relacionados. c) Y culmina en la formulación del presupuesto anual. Se preparan los planes de adquisiciones como soporte del proceso de planificación y formulación presupuestaria.	3
La mayoría de los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de los planes operativos anuales y plurianuales, sin referencia clara a la asignación presupuestaria pero se revisan para cumplir con las estimaciones del presupuesto en cuanto a asignaciones por sector o dependencia antes de que se incurra en los gastos.	2
En general, los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de los planes operativos anuales y plurianuales. Son débiles los vínculos con la planificación del presupuesto y no se exige que los planes se correspondan con la asignación presupuestaria disponible antes de comprometerse los gastos.	1
No hay integración alguna entre la planificación presupuestaria y de adquisiciones. Los planes de adquisiciones se arman sin una conexión obvia y directa con el ejercicio de planificación presupuestaria y no existe exigencia alguna de correspondencia entre los planes de adquisiciones y la disponibilidad de fondos antes de comprometerse los gastos.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 3 (b) – La Ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 57 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), el compromiso presupuestario es la afectación preventiva del crédito presupuestario originada por un acto administrativo debidamente documentado, mediante el cual la autoridad competente decide la realización de un gasto presupuestario y se identifica a la persona natural o jurídica con quién se establece la relación que da origen al compromiso, así como los bienes o servicios a recibir o, en su caso, los gastos sin contraprestación.

El Manual de Procesos para la Ejecución Presupuestaria, aprobado mediante Acuerdo Ejecutivo del Ministerio de Hacienda No. 2123 del 23 de diciembre de 2003 – de aplicación para las instituciones comprendidas en el Art. 2 de la Ley AFI – establece que la UACI, al momento de contar con un contrato u orden de compra debidamente legalizados, debe remitirlo a la UFI para que el Área de Presupuesto registre el compromiso presupuestario en la aplicación informática SAFI,

con el objeto de reservar la disponibilidad presupuestaria a favor del proveedor o suministrante seleccionado.

No obstante lo anterior, no hay un vínculo sistemático ni automatizado entre el COMPRASAL y el SAFI que garantice el registro oportuno del compromiso presupuestario al momento en que se autoriza un contrato u orden de compra. Dicha actividad queda sujeta a la remisión física de los documentos por parte de la UACI y/o a la voluntad de la UFI, a cuya discreción queda la decisión de efectuar el registro del compromiso hasta el momento de recibir la factura y el acta de recepción del bien o servicio.

En relación al plazo para el pago de las obligaciones a los proveedores, la Dirección General de Tesorería establece dos o tres fechas en el mes para efectuar las transferencias de fondos a las instituciones del Gobierno Central y a las instituciones descentralizadas subvencionadas, a fin de que éstas realicen el pago de bienes y servicios adquiridos. El primer semestre de 2009 fue un período atípico ya que, debido a los efectos de la crisis económica mundial y su impacto en El Salvador, el Ministerio de Hacienda no contaba con la suficiente liquidez en la caja fiscal para hacer frente oportunamente a las solicitudes de fondos presentadas por las instituciones ejecutoras, lo cual dio como resultado retrasos de hasta tres meses en el pago a los proveedores. Producto de esta situación, en el mes de julio de 2009 el Ministerio de Hacienda emitió los “Lineamientos de Ahorro y Austeridad del Gasto Público para el Ejercicio Financiero Fiscal 2009”, los cuales establecieron 60 días posteriores a la recepción de la factura y el acta de recepción para efectuar el pago a proveedores, condición que debía ser incorporada a las bases de licitación.

Las instituciones no subvencionadas, empresas públicas y Alcaldías Municipales se financian con recursos propios, los cuales son generados producto de la misma gestión institucional. Para efectuar el pago de sus obligaciones a los proveedores, cuentan con políticas propias en las cuales se establecen tiempos promedio de 30, 45 y 60 días; sin embargo, en la práctica éstos plazos pueden ampliarse, debido a causas diversas, hasta un promedio de 90 días o más.

Criterios de Calificación	Puntaje
Parámetros (a) Se comprometen o asignan los fondos presupuestarios dentro de la semana de la adjudicación del contrato para cubrir el monto total del contrato (o el monto para cubrir la porción del contrato a ser ejecutada dentro del período presupuestario); (b) Existen estándares de servicios ya publicadas para que las dependencias de gobierno procesen las facturas para cumplir con sus obligaciones de pago en tiempo y forma según lo establecido en el contrato; (c) Los pagos se autorizan dentro de las cuatro semanas luego de la aprobación de las facturas o de los certificados mensuales para pagos sobre la base del progreso logrado.	
Los procedimientos presupuestarios y financieros existentes cumplen con los requisitos de (a) a (c) inclusive.	3
Los procedimientos presupuestarios y financieros existentes cumplen con los requisitos de (a) sin embargo no existen estándares de negocios publicados. Autorización de pagos es generalmente dispendiosa.	2
Los procedimientos existentes llevan más tiempo que lo exigido en (a) y no se cumplen, en general, las condiciones de (b) y (c)	1
Los procedimientos existentes no cumplen sustancialmente con los requisitos.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 3 (c) – No se inician las acciones de contratación sin las asignaciones presupuestarias pertinentes

La LACAP, en su artículo 12 literal d) establece como atribución de la UACI *verificar la asignación presupuestaria, previo a la iniciación de todo proceso de concurso o licitación para la contratación de obras, bienes y servicios.*

En la práctica, las instituciones han implementado un proceso manual en el cual la UACI, previo al inicio del proceso de contratación, elabora una “Solicitud de Certificación de Disponibilidad Presupuestaria” y la remite a la UFI, para que ésta a su vez verifique la existencia de disponibilidad presupuestaria y, de contar con ella, emita la certificación correspondiente. Este proceso se realiza de forma manual utilizando formularios impresos y controles por medio de hojas electrónicas; no obstante lo anterior, debido a la falta de una interfase entre el SAFI y el COMPRASAL, no existe un mecanismo automatizado que asegure el cumplimiento de la disposición contenida en la Ley.

Por su parte, existen instituciones descentralizadas y empresas públicas que no operan con la aplicación informática SAFI. Algunas utilizan sistemas propios – que en algunos casos cuentan con un vínculo automatizado –, en tanto otras utilizan procesos manuales similares al resto de instituciones para certificar la disponibilidad presupuestaria antes de iniciar los procesos de compra. En cuanto a las Alcaldías Municipales, algunas utilizan el Sistema Financiero Municipal (SAFIMU), que es una versión más liviana que el SAFI para la gestión financiera municipal y que tampoco interopera con el COMPRASAL. El control de la disponibilidad presupuestaria se realiza, por tanto, mediante procesos manuales haciendo uso de tarjetas u hojas electrónicas.

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno de El Salvador a través del Ministerio de Hacienda, ha iniciado un proceso de modernización y optimizaciones del SAFI y COMPRASAL, con lo cual se pretende crear el vínculo entre ambos sistemas, a fin de garantizar que la certificación de la disponibilidad presupuestaria se realice de forma automática y se convierta en un requisito para continuar el proceso de contratación.

Criterios de Calificación	Puntaje
Parámetros: (a) La ley exige la certificación sobre disponibilidad de fondos antes de realizarse el llamado a licitación. (b) Existe un sistema (por ejemplo una interfase en papel o en forma electrónica entre los sistemas de gestión financiera y el de adquisiciones) que asegure la aplicación de la ley.	
El sistema cumple con los requisitos (a) y (b) mencionados arriba.	3
El sistema cumple con el requisito establecido en (a) pero el requisito de (b) no se aplica plenamente debido a las debilidades del sistema.	2
El sistema solamente cumple con el requisito de (a).	1
El sistema no cumple con los requisitos de (a) y (b).	0

Calificación asignada: 2

Subindicador 3 (d) – Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria

Como se ha mencionado anteriormente, el COMPRASAL y el SAFI no se encuentran integrados, por lo que la información relacionada con el cumplimiento de los contratos no es alimentada en forma oportuna y con el detalle necesario para realizar un adecuado seguimiento a la ejecución financiera de los mismos.

Por otra parte, el COMPRASAL no cuenta con un módulo para el seguimiento de contratos; sin embargo, en el Instructivo UNAC No. 02-2009 “Normas para el Seguimiento de los Contratos”, Romano IV, numeral 7, literal b) se establece la obligación del administrador del contrato de: a) verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, utilizando para ello la Hoja de Seguimiento de Contratos contenida como anexo del citado instructivo; y b) conformar y mantener actualizado el expediente de seguimiento de la ejecución del contrato, haciendo constar en dicho expediente todo hecho relevante en cuanto a las actuaciones e informes de cumplimiento de contrato, modificaciones, órdenes de cambio y actas de recepción. En síntesis, no se cuenta con los informes de cumplimiento de forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones se encuentra suficientemente integrado con los sistemas de gestión financiera y el presupuestario para proporcionar información sobre el cumplimiento de los principales contratos.	3
La información sobre el cumplimiento de la mayoría de los grandes contratos se presenta tal como se describe más arriba.	2
La información sobre el cumplimiento de los contratos es esporádica o se presenta normalmente con una demora considerable luego de finalizado el ejercicio fiscal.	1
El sistema de adquisiciones en general no proporciona esta información.	0

Calificación asignada: 0

Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.

Subindicador 4 (a) – El marco legislativo y regulatorio incluye las condiciones y la base para el ente normativo/regulatorio

El artículo 6 de la LACAP crea la UNAC, adscrita al Ministerio de Hacienda. La Ley establece que la unidad funciona bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa, con autonomía funcional y técnica. Las atribuciones de la citada Unidad se encuentran claramente enumeradas en el artículo 7 de la LACAP.

No existe en la administración pública otra instancia con atribuciones similares a las conferidas a la UNAC.

Si bien la UNAC cuenta con autonomía funcional y técnica, desde el punto de vista financiero no es un ente autónomo; por otra parte, su recurso humano no está sujeto a un régimen de carrera administrativa, situación generalizada en la mayoría de instituciones del sector público.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un ente normativo o regulatorio o las funciones están claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno, lo que se especifica en el marco legal y regulatorio en forma precisa sin vacíos o superposiciones.	3
Existe un ente regulatorio o una designación funcional de varias unidades dentro del gobierno pero esto no se encuentra establecido como parte del marco legal y existen vacíos o superposiciones de responsabilidades reguladoras.	2
Solamente parte de las responsabilidades funcionales de un ente regulatorio se encuentran asignadas dentro del gobierno y partes importantes del trabajo quedan sin asignar.	1
No se reconocen responsabilidades funcionales por separado para regir el sistema de adquisiciones como parte del marco legal y regulatorio y no se cumplen de un modo efectivo.	0

Calificación asignada: 3

Subindicador 4 (b) – El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades que incluyen pero no se limitan a lo siguiente

El Art. 7 de la LACAP, define las Atribuciones de la UNAC, de la manera siguiente:

Requerido por la Metodología	Considerado en el Marco Legal
· brindar asesoramiento a las entidades contratantes;	d) Asesorar y capacitar a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que podrá abreviarse UACI en la elaboración de los documentos técnicos que sean necesarios para cumplir las políticas y lineamientos emitidos;
· redactar enmiendas al marco legislativo y a los reglamentos e implementar las reglamentaciones;	No está explícitamente considerado en la Ley, pero en la práctica es una atribución de la UNAC.
· monitorear el sistema y las contrataciones públicas;	i) Establecer y mantener un Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el cual deberá incluir la información actualizada sobre la naturaleza, el estado, la cuantía y el grado de cumplimiento que los diversos oferentes sujetos a la presente ley hayan alcanzado en el cumplimiento de las obligaciones contratadas con la administración. Dicho registro se considera de interés público;
· brindar información sobre adquisiciones;	
· manejar bases de datos estadísticos;	
· informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno;	
· desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para introducir mejoras en el sistema de compras públicas; y	f) Apoyar la implementación de medidas de carácter general que considere procedente para la mejora del SIAC, en sus aspectos administrativos, operativos, técnicos y económicos; g) Revisar y actualizar las políticas generales e instrumentos técnicos de acuerdo a esta Ley y su Reglamento;
· proporcionar herramientas de implementación y documentos para apoyar la capacitación y el desarrollo de las capacidades del personal encargado de la implementación.	b) Emitir las políticas y lineamientos generales para el diseño, implementación, funcionamiento y coordinación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, que podrá abreviarse SIAC; e) Capacitar, promover, prestar asistencia técnica y dar seguimiento a la UACI para el cumplimiento de toda la normativa comprendida en esta Ley y su Reglamento;

Criterios de Calificación	Puntaje
Las ocho funciones enumeradas en el sub-indicador se encuentra claramente asignadas a una o varias dependencias sin crear vacíos o superposiciones de las responsabilidades.	3
Al menos cinco funciones se encuentran asignadas a la/s dependencia/s apropiada/s y no existe una superposición o un conflicto de responsabilidades.	2
Cuatro o menos funciones se encuentran asignadas a los entes apropiados y existen superposiciones y conflicto de responsabilidades.	1
Las funciones no se encuentran claramente asignadas y/o las asignaciones a menudo entran en conflicto con otras responsabilidades de la dependencia.	0

Calificación asignada: 3

Subindicador 4 (c) – La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades

La UNAC fue creada por ley como una instancia adscrita al Ministerio de Hacienda, con autonomía funcional y técnica, a cargo de un Jefe que depende directamente del Despacho Ministerial, y está ubicada jerárquicamente al mismo nivel de las Direcciones Generales de las áreas sustantivas del Ministerio, es decir, Impuestos Internos, Aduanas, Tesorería, Presupuesto, Inversión y Crédito Público, entre otras.

El financiamiento de la UNAC no ha sido establecido en la LACAP y forma parte de las asignaciones presupuestarias consideradas dentro del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda; por lo tanto, puede ser sujeto de ajustes y modificaciones que no dependen de la decisión del Jefe de la UNAC.

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente regulatorio (o la asignación de responsabilidades para la función reguladora si no existiese un ente) se encuentra en un nivel jerárquico adecuado del Gobierno y su financiamiento está asegurado por el marco legal/regulatorio.	3
El ente se encuentra en un nivel jerárquico adecuado pero su financiamiento queda sujeto a decisiones administrativas y puede cambiarse fácilmente.	2
La jerarquía del ente es demasiado baja o el financiamiento es inadecuado para que pueda cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.	1
La jerarquía del ente es baja, su financiamiento inadecuado y el ente tiene poca independencia o ninguna para cumplir con sus obligaciones.	0

Calificación asignada: 2

Subindicador 4 (d) – Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones

La LACAP, en su artículo 6, dispone que la UNAC funcionará bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa. La misma Ley obliga a que cada institución de la Administración Pública establezca una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Esta unidad debe ser organizada según las necesidades y características de cada entidad e institución, y dependerá directamente de la institución correspondiente (Art. 9).

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente cumple con este requisito	3
NA	
NA	
El ente no cumple con este requisito	0

Calificación asignada: 3

Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.

Subindicador 5 (a) – El país cuenta con un sistema para recolectar y difundir información sobre adquisiciones, lo que incluye invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicaciones de contratos

El COMPRASAL es la aplicación informática del SIAC, en el cual las instituciones registran información sobre las licitaciones públicas que realizan. En muchos de los casos es utilizado únicamente como un registro histórico para cumplir un requisito establecido por la UNAC, por lo cual no es considerado como fuente primaria de información.

La concentración de usuarios de dicho sistema se da en las instituciones del gobierno central y entidades descentralizadas. En el caso de los municipios cuenta con pocos usuarios, pues estas unidades administrativas enfrentan el problema de estar muy dispersos y tener significativas disparidades tecnológicas, a diferencia de otras instituciones que poseen mayor concentración geográfica y mayores recursos para acceder a la aplicación. Existen problemas de acceso, principalmente para algunas municipalidades que se encuentran ubicadas en sitios remotos del país, argumentando que se les dificulta acceder a Internet.

La aplicación fue diseñada para funcionar como un sistema global de compras a través de accesos vía Internet. A la fecha únicamente se encuentra operando el MODDIV y no cuenta con mecanismos de interoperabilidad con otras aplicaciones ni permite dar seguimiento a los procesos. En especial, carece de criterios claros de publicación, tipos de procesos, montos mínimos y temporalidad de la publicación. Además, no permite adjudicaciones múltiples (adjudicar a diferentes proveedores y/o dejar líneas desiertas).

Por otra parte, existen problemas de acceso, principalmente para algunas municipalidades que se encuentran ubicadas en sitios remotos del país, argumentando que se les dificulta acceder a Internet.

Al analizar información sobre los procesos de compras en MODDIV, se puede determinar que el gobierno central, instituciones descentralizadas y empresas públicas, son las que principalmente publican información de licitaciones, señalándose que el gobierno central cumple en un 90% con la respectiva publicación de los procesos.

En relación a los montos de adjudicación que han sido publicados del total de instituciones que conforman el Sector Público, el 36% corresponde al Gobierno Central, un 48% a instituciones descentralizadas, un 13% a empresas públicas y un 3% a los Municipios. Al analizar el monto promedio, se puede inferir que los procesos en los cuales se ha informado sobre adjudicaciones corresponden a licitaciones de montos relativamente altos.

Las estimaciones del monto total de las compras públicas en el país son de aproximadamente US\$800.0 millones; sin embargo, el monto publicado en el MODDIV de COMPRASAL asciende a US\$416.0 millones. En ese sentido, se puede concluir que el sistema sólo contiene el 50% de las compras totales.

Criterios de Calificación	Puntaje
Parámetros a) La existencia y capacidad del sistema de información sobre adquisiciones del país; b) La accesibilidad del sistema de información; c) La cobertura del sistema de información; d) Si el sistema posee una ventanilla única (en la medida de lo posible) donde aquellos interesados pueden encontrar información sobre las oportunidades de adquisiciones y sus resultados.	
Existe un sistema de información integrado que proporciona al menos la información actualizada según se describe más arriba y es fácilmente accesible para todas las partes interesadas a un costo mínimo o en forma gratuita. La responsabilidad de su gestión y operación se encuentra claramente definida.	3
Existe un sistema integrado con las características que se describen, que proporciona información actualizadas para la mayoría de contratos a nivel de gobierno central pero con acceso limitado.	2
Existe un sistema pero solamente proporciona información sobre algunos contratos, y accesibilidad del sistema es limitada.	1
No existe un sistema de información sobre las adquisiciones salvo algunos sistemas propios de determinadas dependencias. Las entidades mantienen la información sobre adjudicaciones de contratos y alguna información estadística.	0

Calificación asignada: 2

Subindicador 5 (b) – El país tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadísticas nacionales sobre adquisiciones

Como se mencionó anteriormente, el COMPRASAL es el sistema utilizado por las instituciones públicas y municipalidades para el registro de los procesos de adquisiciones y en dicho sistema no se registra la totalidad de las licitaciones y libre gestión, lo cual impide contar con una base de datos estadística completa y consistente sobre las adquisiciones públicas.

Si bien no existen estadísticas con alto grado de detalle, es posible consultar alguna información relacionada con los procesos de adquisiciones registrados en el MODDIV: compras por institución, tipo de artículo, fecha o período. No se encuentra, por ejemplo, información sobre precios unitarios de los bienes y servicios ni datos útiles para el análisis de tendencias, medición de la eficiencia y economía en las compras.

El Gobierno de El Salvador, consciente de esta situación, con la asistencia técnica del BID, se encuentra desarrollando un diagnóstico del actual sistema, con miras a diseñar y desarrollar una plataforma electrónica de compras públicas (EGP)⁵, de acuerdo a estándares y buenas prácticas internacionales.

Criterios de Calificación	Puntaje
Parámetros: a) Hay un sistema en funcionamiento para recolectar datos. b) El sistema reúne datos sobre adquisiciones por procedimiento utilizado, duración de las diferentes etapas del ciclo de adquisiciones, adjudicación de contratos, precios unitarios para los bienes y servicios más comunes y otro tipo de información que permita el análisis de las tendencias, los niveles de participación, la eficiencia y la economía en las compras y el cumplimiento de los requisitos. c) La información es muy confiable (verificado a través de auditorías) d) El análisis de la información se realiza en forma rutinaria, se publica y se ingresa en el sistema.	
El país cuenta con un sistema que cumple con los cuatro requisitos enumerados arriba de (a) a (d).	3
El país cuenta con un sistema que cumple con lo establecido en (a) más dos de las condiciones restantes.	2
El sistema existente cumple con lo estipulado en (a) más una de las condiciones restantes.	1
No existe un sistema de recolección de datos estadísticos.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 5 (c) – Existe una estrategia sostenible así como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia técnica en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado para que comprendan reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarse

La UNAC, como ente normativo en materia de adquisiciones y contrataciones públicas, tiene la atribución de capacitar, promover, prestar asistencia técnica y dar seguimiento a las UACIS, para el cumplimiento de toda la normativa comprendida en la LACAP y su reglamento.

En armonía con esta atribución, se elabora un Plan de Capacitación Anual dirigido únicamente a las instituciones del sector público (Gobierno Central, entidades descentralizadas, empresas públicas y alcaldías municipales) y no al sector privado. El plan se orienta fundamentalmente a la divulgación de la Ley y su Reglamento y a aspectos generales relacionados con el proceso de adquisiciones y contrataciones públicas. Muy pocas veces se enfoca a la atención de las necesidades específicas de las UACIS. De acuerdo a los registros de la UNAC, durante los últimos 2 años se ejecutaron 244 eventos de capacitación, de acuerdo al detalle siguiente:

Evento	2008		2009	
	Eventos	Participantes	Eventos	Participantes
Divulgación de la LACAP y su Reglamento	26	164	50	984
Módulo de Divulgaciones de COMPRASAL	34	145	20	201
Elaboración de la Programación Anual de Adquisiciones	50	337	38	526
Administración de Contratos	-	-	20	485
Divulgación de la Política Anual de Adquisiciones	-	-	4	113
Recursos de Revisión	-	-	1	17
Fraccionamiento	-	-	1	31
TOTAL	110	646	134	2,357

La capacitación está fuertemente orientada al soporte legal, con poco contenido de gestión y mejoramiento de los procesos de compras. Es más, dada la escasa cantidad de personal con que cuenta la UNAC, tiene dificultades para realizar adecuados procesos de formación en todas las entidades públicas. En efecto, la UNAC está integrada solamente por 13 personas entre jefatura, coordinadores y técnicos. Sin embargo, proporciona asesoría técnica y legal a las UACIS, proveedores y otras instancias que lo solicitan, por vía telefónica, correo electrónico, notas y en forma personalizada, llevando un control manual por cada respuesta brindada al usuario. La atención proporcionada es considerada deficiente en cuanto a calidad y oportunidad.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe una estrategia de capacitación y de desarrollo de las capacidades que incluye: (a) Programas de capacitación sustantivos y permanentes con una calidad y un contenido que se ajustan a las necesidades del sistema. (b) Una evaluación y un ajuste periódico sobre la base de la retroalimentación y las necesidades. (c) Servicios de asesoramiento o mesa de ayuda para resolver cuestiones planteadas por entidades adquirentes, proveedores, contratistas y el público.	3
Existe una estrategia de capacitación y desarrollo de las capacidades que incluye lo establecido en a) arriba.	2
El programa existente es de una calidad deficiente y no cumple con las necesidades del sistema; además no existe una mesa de ayuda o servicios de asesoramiento sobre adquisiciones.	1
No existe capacitación formal alguna ni mesa de ayuda.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 5 (d) – Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de la capacidad

La UNAC, como dependencia del Ministerio de Hacienda, tiene sus procesos y procedimientos operativos de trabajo certificados bajo las Normas de Calidad ISO 9001:2008; con lo cual ha estandarizado las diferentes actividades que realiza la unidad y los funcionarios a ella asignados.

No obstante lo anterior, las evaluaciones de desempeño del personal no son realizadas sobre la base de resultados concretos vinculados a los procesos de adquisiciones, sino aplicando el modelo general de evaluación establecido por el Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados que lo conforman. Este modelo se sustenta en la ejecución de las principales tareas asignadas a los puestos de trabajo y una valoración subjetiva de las jefaturas responsables en cuanto a planificación y organización, productividad, capacidad de investigación, iniciativa y creatividad, entre otras. No se aplica un sistema de evaluación de gestión por resultados ni un esquema de premios/sanciones vinculados al desempeño del recurso humano que conforma la UNAC. Debe decirse que ésta es una situación generalizada en la administración pública.

Criterios de Calificación	Puntaje
Parámetros: a. Proveer normas de aseguramiento de la calidad y un sistema de monitoreo para los procesos de adquisiciones y productos. b. Proveer para la evaluación del desempeño del personal sobre la base de los resultados y la conducta profesional. c. Asegurar auditorías operativas en forma periódica a fin de monitorear el cumplimiento con las normas de aseguramiento de la calidad.	
El sistema de adquisiciones cumple con lo estipulado en (a), (b) y (c) ut supra.	3
El sistema de adquisiciones cumple con lo establecido en (a) y (b) pero no existe una auditoría periódica para monitorear el cumplimiento.	2
El sistema de adquisiciones cuenta con normas de calidad pero no monitorea ni usa las normas para evaluar el desempeño del personal.	1
El sistema no cuenta con aseguramiento de la calidad ni con sistemas de evaluación del desempeño.	0

Calificación asignada: 1

Pilar III – Las Adquisiciones y Prácticas de Mercado

Indicador 6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.

Sub-indicador 6 (a) – El nivel de competencia para las adquisiciones de los funcionarios de Gobierno responsables por las adquisiciones dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades

La LACAP, en su art. 9, establece que la gestión de las adquisiciones y contrataciones en nuestro país es responsabilidad de las UACIS, existiendo actualmente 386, las cuales están compuestas por 24 de gobierno central, 65 autónomas, 4 empresas públicas, 31 hospitales y 262 municipalidades.

La LACAP enumera, en su artículo 10, los requisitos para los Jefes de las UACIS, pero no especifica el perfil requerido para los demás funcionarios que conforman dicha Unidad.

La investigación realizada con una muestra de 10 UACIS (2 municipalidades, 2 autónomas, 1 empresa pública y 5 de gobierno central), demostró que actualmente existen perfiles diseñados para los funcionarios encargados de las adquisiciones en las UACIS, pero los recursos humanos contratados para estas funciones no poseen las calificaciones necesarias para su adecuado desempeño, ya que no se ajustan a los perfiles definidos y aprobados para dichas posiciones, lo cual se ha comprobado con el personal que recibe las capacitaciones. Al parecer, no se realiza un proceso abierto, selectivo y competitivo de candidatos calificados. Para fortalecer al personal de las UA-

CIS, se ha establecido un programa de capacitación orientado precisamente en temas básicos de adquisiciones y tener disponible al personal de la UNAC para todo tipo de consulta.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existen perfiles definidos de habilidades y conocimientos para puestos especializados en adquisiciones. (b) Se equiparan sistemáticamente los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento competitivo. (c) El personal que debe realizar actividades relacionadas con las adquisiciones en forma ad hoc tiene los conocimientos necesarios para realizar la actividad o tiene acceso a personal profesional que le puede brindar dichos conocimientos	
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos enumerados en (a) hasta (d) mencionados arriba.	3
El sistema cumple con (a) más una de las condiciones restantes.	2
El sistema solamente cumple con (a) arriba.	1
El sistema no cumple con ninguno de los requisitos.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 6 (b) – Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del Gobierno y participantes del sector privado satisfacen la demanda existente.

Este subindicador evalúa la suficiencia de los programas de capacitación e información en términos de contenido y oferta. Se hizo una revisión del plan de capacitación 2009 elaborado por la UNAC, pero el contenido de los programas de capacitación no se diseñan sobre la base de un inventario de vacíos. Esto se debe principalmente a que no existe un análisis estructurado de la capacidad de cada UACI, por lo que no se puede obtener un diagnóstico de la necesidad de capacidad relacionada. Los esfuerzos de capacitación se han enfocado de manera institucional y no a nivel directo al personal de adquisiciones.

El plan carece de programas de capacitación para el sector privado; en cambio, para las UACIS los tiempos de espera para recibir las capacitaciones son razonables, ya que son atendidas en un tiempo máximo de 15 días.

Se concluye que, si bien es cierto se tiene un plan de capacitación basado en los temas de la LACAP y su Reglamento, uso de módulos de sistema informático de compras (COMPRASAL) y Administración de Contratos, éste resulta deficiente en cuanto a su contenido por no tener conocimiento de las fortalezas y/o debilidades de las UACIS.

En el taller de validación final de este proceso de evaluación, se enfatizó en que las capacitaciones deben considerar los casos prácticos así como ampliar su tiempo de duración.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) El diseño de los programas de capacitación se basa sobre un inventario de vacíos en cuanto a habilidades que se correspondan con las necesidades del sistema.	
(b) Los programas de información y capacitación en contrataciones públicas para el sector privado se ofrecen regularmente.	
(c) El tiempo de espera para ingresar en un curso (para participantes de los sectores público o privado) es razonable, digamos uno o dos ciclos de capacitación.	
Los programas de capacitación e información disponibles cumplen con todos los requisitos enumerados arriba en (a)-(c)	3
Los programas de capacitación son adecuados en cuanto a su contenido y frecuencia (tiempo de espera) para participantes del gobierno pero hay pocos programas informativos para el sector privado.	2
Existen programas de capacitación pero resultan deficientes en cuanto a su contenido y oferta.	1
No hay programas de información o capacitación sistemática para los participantes de los sectores público o privado.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 6 (c) – Hay normas ya establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos

La Ley vigente se refiere a los registros de adquisiciones que deben mantenerse en las UACIS, los cuales deben tenerse disponibles y accesibles para la inspección por parte de otras entidades, auditores y público en general. El artículo 15 de la LACAP exige que las UACIS deben llevar registro de todas las contrataciones realizadas en los últimos diez años, que permita la evaluación y fiscalización de parte de los organismos y autoridades competentes.

También hacen referencia a este subindicador los artículos 38 del Reglamento, acerca del contenido del expediente de adquisición o contratación, y el 153 b) de la LACAP, que se refiere a la amonestación al funcionario o servidor público que no permita el acceso al expediente de contrataciones a las personas involucradas en el proceso.

Tomando como base los 20 expedientes revisados en la muestra de las 10 UACIS, se puede decir que, si bien es cierto la LACAP establece un listado de registros, el 100% de estos no tienen información referente a pagos y desembolsos.

Además, las 10 instituciones no cuentan con un procedimiento escrito sobre el archivo y respaldo de los documentos que permitan asegurar un adecuado resguardo y ordenamiento lógico de los expedientes de contratación. Ninguna UACI tiene protocolos de seguridad para proteger los registros en papel ni electrónicos. En tal sentido, es necesaria la emisión de instrucciones y normas específicas al respecto, por parte de la UNAC.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) El marco legal/regulatorio establece un listado de registros de adquisiciones que deben mantenerse en el nivel operativo y establece lo que se encuentra a disposición para su inspección por parte del público, incluyendo las condiciones de acceso. (b) Los registros deben incluir lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> · Anuncios públicos sobre oportunidades para licitar · Documentos de licitación y anexos · Registros de apertura de las ofertas · Informes de evaluación de las ofertas · Apelaciones formales por parte de oferentes y sus resultados · Contratos finales firmados, junto con los anexos y las enmiendas. · Protestas y solución de controversias · Pagos finales · Datos sobre desembolsos (según lo requiera el sistema de gestión financiera del país) (c) Existe una política de retención de documentos compatible con el plazo de prescripción en el país para investigar y procesar causas de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría (d) Existen protocolos de seguridad para proteger los registros en papel o electrónicos.	
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos enumerados en (a)-(d) mencionados arriba.	3
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos de (a), más dos de las condiciones restantes.	2
El sistema de adquisiciones cumple con lo estipulado en (a) pero no con el resto.	1
No existe un listado obligatorio de documentos o una política de retención, lo que queda a discreción de la entidad adquirente.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 6 (d) - Existen disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades

Conforme a lo establecido en el Artículo 18, la autoridad competente podrá designar con las formalidades legales a otra persona, para adjudicar las adquisiciones y contrataciones que no excedan del monto de las de libre gestión. El artículo 19 establece que el titular de la institución o la persona designada por éste, tiene la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación de la LACAP.

Analizando los artículos de la ley, se dispone de forma clara la delegación de autoridad y las responsabilidades a los altos niveles jerárquicos, lo que hace que la delegación o concentración del poder de firma de contratos sea prerrogativa absoluta del jerarca administrativo y, en consecuencia, este es un factor de retraso de los procesos de adquisiciones y contrataciones.

Criterios de calificación	Puntaje
(a) La delegación del poder de toma de decisiones se encuentra descentralizado hasta el nivel de competencia más bajo, en concordancia con los riesgos asociados y los montos involucrados. (b) La delegación está reglamentada por las leyes. (c) Se define con precisión la responsabilidad por la toma de decisiones	
El sistema cumple con todos los requisitos enumerados en a)-c) arriba.	3
La ley establece la delegación de autoridad y las responsabilidades pero el sistema concentra las decisiones en un nivel jerárquico alto lo que crea congestión y demoras.	2
La delegación se encuentra reglamentada en términos muy generales lo que crea la necesidad de aclarar las responsabilidades en la toma de decisiones.	1
La delegación no se encuentra reglamentada y queda a discreción de la entidad adquirente. Falta claridad sobre las responsabilidades.	0

Calificación asignada: 2

Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.

Subindicador 7 (a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado.

De los resultados obtenidos en la encuesta, se tiene que el 41.2% de los proveedores y el 75% de las gremiales consideran que no hay mecanismos que permitan el diálogo entre el sector público y privado, muy contraria a la apreciación de los funcionarios de gobierno responsables de los procesos de adquisiciones, donde el 58% manifiestan que sí existen mecanismos de diálogo, citando como ejemplos las reformas propuestas a la LACAP respecto de las cuales el sector privado ha hecho llegar al Ministerio de Hacienda sus propuestas de mejora. En el tema de seguridad, el Presidente de la República ha convocado a todos los sectores a presentar sus propuestas y mejoras al plan de seguridad nacional.

Se puede concluir que, si bien es cierto hay algunos mecanismos de diálogo entre el sector público y privado, la percepción que éste último tiene es que sus opiniones, propuestas o aportes no son decisivos para el gobierno. De allí surge desconfianza y que los resultados de tales iniciativas no sean tan efectivos o evidentes.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) El Gobierno alienta un diálogo abierto con el sector privado y tiene varios mecanismos formales ya establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios. (b) El Gobierno cuenta con programas que ayudan al desarrollo de las capacidades entre empresas privadas, lo que incluye las pequeñas empresas, así como capacitación para ayudar a los que recién entran en el mercado de las adquisiciones públicas. (c) El Gobierno alienta las asociaciones público/privadas y los mecanismos se encuentran bien establecidos dentro del marco legal para permitir dichos arreglos.	3
El sistema cumple con lo establecido en (a) más una de las condiciones restantes.	2
El sistema solamente cumple con lo estipulado en (a) arriba.	1
No existen mecanismos evidentes para el diálogo o la asociación entre los sectores público y privado.	0

Calificación asignada: 0

Subindicador 7 (b) – Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.

El gobierno ha clasificado a las empresas en grandes, medianas y pequeñas por 2 criterios: el primero, con base en la cantidad de trabajadores y, el segundo, sobre la base del capital de la empresa. Estas se asocian en gremiales, mencionando como las principales: la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Cámara de Comercio, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), y la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos. Estas organizaciones realizan foros para analizar diferentes tópicos, tales como: el desarrollo y fortalecimiento de la libre empresa, la coordinación de esfuerzos de todos sus agremiados en beneficio del desarrollo económico, la realización de investigaciones y estudios económicos que ayuden a solución de problemas de sus socios o del país en general, entre otros, lo cual demuestra la buena organización de todo el sector privado.

A pesar de esa buena organización, hay aspectos muy importantes que desalientan la participación del sector privado en los procesos de adquisiciones, tales como: la cantidad excesiva de requisitos para participar, la exigencia de montos elevados en las garantías, los pagos tardíos, trabas legales, poca transparencia, preferencia en adjudicar a empresas internacionales cuando los montos de las licitaciones son altos. Todo ello obviamente repercute en los montos de contrataciones ya que no se genera mucha competencia, por lo que urgen reformas legales que minimicen los requisitos para participar en los procesos de adquisiciones.

La problemática planteada en el párrafo anterior viene a comprobarse con los 20 expedientes revisados en las 10 UACIS, donde se contabilizaron un total de 63 participantes, lo que representa un promedio de 3 oferentes por proceso que puede calificarse como una tasa baja (no suficiente para mantener un nivel de competencia adecuada) de participación del sector privado en los procesos de adquisiciones y contrataciones.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sector privado es competitivo, está bien organizado y puede participar en la competencia por obtener contratos de adquisiciones públicas.	3
Existe un sector privado que opera razonablemente bien pero la competencia por los contratos mayores se concentra en una cantidad relativamente pequeña de empresas.	2
El sector privado es relativamente débil y/o la competencia está limitada debido a las características de monopolio u oligopolio en importantes segmentos del mercado.	1
El sector privado no se encuentra bien organizado y le falta capacidad y acceso a la información para poder participar en el mercado de las adquisiciones públicas.	0

Calificación asignada: 1

Subindicador 7 (c) – No existen limitaciones sistemáticas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inadecuadas, etc. que inhibirán la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

Actualmente existen limitaciones importantes que desalientan la participación de las empresas del sector privado en las adquisiciones públicas. Algunas de esas limitantes son las pocas oportunidades de crédito con el sistema financiero dada la cantidad grande de requisitos a cumplir, además de los montos altos exigidos en las garantías, y por otro lado, el largo plazo para efectuar los pagos por parte de las instituciones del gobierno.

Este subindicador también puede verse afectado con lo descrito en el subindicador 7 (b)

Crterios de Calificación	Puntaje
No existen limitaciones importantes que inhiban el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas.	3
Existen algunas limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, sin embargo la competencia es suficiente.	2
Existen varias limitaciones que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, las cuales afecten los niveles de competencia.	1
Existen limitaciones importantes que desalientan la competencia y las empresas del sector privado en general son renuentes a participar en las adquisiciones públicas.	0

Calificación asignada: 1

Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias.

Subindicador 8 (a) – Los procedimientos para la administración de contratos se encuentran claramente definidos

De los 20 expedientes revisados, 18 son de bienes y servicios y 2 de obras. En los 18 de bienes y servicios, las cláusulas para la administración de contratos hacen referencia únicamente a quiénes serán los encargados o responsables de darle seguimiento, pero no mencionan el cómo y el cuándo se realizará esa administración para que sea oportuna de manera que, en caso de algún incumplimiento al contrato, se puedan hacer los reclamos en su debido tiempo y se logren cumplir con los plazos establecidos. En otras palabras, no tienen procedimientos de inspección y aceptación definidos de forma clara. Estos procedimientos son descritos en muchas de las cláusulas de los contratos, lo que complica el seguimiento o administración de los mismos. Este problema quedó evidenciado en los resultados de la encuesta, donde más del 40% de los encuestados manifiestan deficiencias en su administración, por lo que se debe profundizar más por parte de la UNAC en la determinación de esas debilidades y tomar, en consecuencia, las acciones pertinentes para fortalecerlas.

De los resultados obtenidos en la encuesta respecto a la necesidad de tener procedimientos claramente definidos y comprendidos, el 52.4% de los jefes de las UACIS, el 53% de los proveedores y el 25% de las gremiales manifestaron que sí se tienen. Al contrastar estos resultados con los de la muestra física de los 20 expedientes revisados, podemos concluir que, en general, no hay procedimientos claramente definidos ni comprendidos.

Para el caso de los 2 expedientes de obra revisados, estos fueron supervisados por personal interno de la institución.

En general, los contratos no tienen procedimientos claros que faciliten su administración tanto en la ejecución como en la aceptación final de los productos u obras entregadas, ni para el control de calidad cuando se esté comprando bienes. Por ello, se considera que una buena ayuda a las instituciones es que la UNAC elabore documentos y procedimientos estándares que estén desarrollados con las buenas prácticas internacionales.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Los procedimientos para la aceptación de los productos finales y para la emisión de enmiendas al contrato constituyen parte del marco legal/regulatorio o se incorporan como cláusulas estándar en los contratos. (b) En general, las cláusulas concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional (véase los contratos modelo de las IFI como ejemplo de las buenas prácticas). (c) Los procedimientos para el control de calidad (CC) de los bienes se encuentran bien definidos en los contratos/documentos modelo o en las reglamentaciones. El CC lo realizan funcionarios competentes, empresas que se encargan de realizar inspecciones o laboratorios de ensayos especializados. (d) La supervisión de las obras civiles la realizan estudios de ingeniería independientes o supervisores e inspectores calificados del Gobierno. (e) Los pagos finales se procesan en forma rápida según se estipula en el contrato.	
El sistema cumple con los requisitos de (a) hasta (e).	3
El sistema cumple con los requisitos establecidos en (a) más tres de los requisitos previamente nombrados.	2
Los procedimientos administrativos del contrato que provean para (a) más dos de los requisitos restantes.	1
Los procedimientos administrativos del contrato no cumplen con los requisitos de (a) hasta (e).	0

Calificación asignada: 0

Subindicador 8 (b) – Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato

El Salvador cuenta con una Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje y la LACAP, esta última en su Título VIII, artículos del 161 al 169 hace referencia a la solución de conflictos; sin embargo, el 100% de los contratos revisados en las 10 instituciones no contenían cláusulas que cumplan con las mejores prácticas de la solución alternativa de conflictos en contratación pública y aprovechen las ventajas que da la ley a la administración.

Esta ley de mediación coincide con las prácticas del debido proceso, el arbitraje internacional y en su caso, para los fallos que se dan en procesos de licitaciones.

Es importante destacar que una de las mayores debilidades del Gobierno cuando se da incumplimiento en los contratos es la falta de procedimientos claros lo cual hace que, en la mayoría de casos, estos conflictos sean ganados por los proveedores y tengan que pagarse grandes cantidades de dinero.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe en el país una ley sobre Arbitraje. (b) La ley concuerda con las prácticas generalmente aceptadas en cuanto a neutralidad de árbitros, el debido proceso, su rapidez y el cumplimiento de los fallos arbitrales. (c) El país acepta como método habitual el arbitraje internacional para licitaciones públicas internacionales. (d) Los contratos incluyen normalmente disposiciones para la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC). (e) Las disposiciones de RAC están en conformidad con la redacción estándar internacional (se puede tomar como referencia para las buenas prácticas internacionales los documentos de licitación modelo de las IFIs)	
El sistema cumple con todas las normas de buenas prácticas enumeradas en (a) hasta (e) mencionadas arriba.	3
El sistema cumple solamente con lo establecido en (a) más dos de los estándares de las buenas prácticas.	2
El sistema cumple solamente con lo estipulado en (a) y (b) arriba.	1
El sistema no utiliza RAC como mecanismo normal para solución de controversias en los contratos públicos.	0

Calificación asignada: 2

Subindicador 8 (c) – Existen procedimientos para hacer cumplir las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias

El país es miembro de la Convención de New York desde el 26 de febrero de 1998 y cuenta con un procedimiento para permitir al ganador buscar el cumplimiento de la resolución recurriendo a un tribunal.

En los contratos revisados había cláusulas de solución de conflictos, pero tales cláusulas no contienen procedimientos claros que guíen y faciliten a los funcionarios de la Administración Pública la resolución de diferencias o conflictos que puedan surgir durante la ejecución de los contratos. Esta es una debilidad de las UACIS, porque cuando se producen conflictos la mayoría de casos son ganados por los proveedores. Ahora bien, independientemente de quién sea el ganador en una disputa, el país tiene procedimientos que garantizan el cumplimiento de la decisión, llegando incluso hasta los tribunales, de ser necesario.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) El país es miembro de la Convención de Nueva York sobre aplicación de los laudos de arbitraje internacional (b) El país cuenta con procedimientos para permitirle al ganador de una disputa buscar el cumplimiento de la decisión recurriendo a los tribunales. (c) El país cuenta con un proceso para monitorear esta área de la administración de contratos y para resolver problemas de desempeño de los contratos.	
El sistema de adquisiciones en el país cumple con los requisitos de a)-c) mencionados arriba.	3
El país cumple con dos de las condiciones nombradas arriba.	2
El país cumple con la condición de a)	1
El país no cumple con ninguno de los requisitos.	0

Calificación asignada: 2

Pilar IV. Integridad y transparencia de adquisiciones públicas

Indicador 9. Eficacia de los sistemas de control y auditoría

Subindicador 9 (a) – Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo y para la verificación de las adquisiciones públicas para brindar un marco de control operativo

El país tiene mecanismos e instituciones para realizar el control y auditoría del uso de los bienes públicos, aunque no son exclusivos para la función de adquisiciones y contrataciones públicas.

A la Corte de Cuentas de la República le corresponde⁶: “Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para: a) La práctica del control interno; b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión; c) La determinación de las responsabilidades”. Asimismo, le compete instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión, de manera tal que el control interno sea responsabilidad gerencial de cada una de las entidades de la Administración Pública y que el control externo posterior sea atribución de la Corte.

En atención a dichas facultades, la Corte elaboró las Normas de Control Interno para el Sector Público, en cuya sección 100-12 se establece la función de auditoría en las entidades del sector público y se exige que en todas las instituciones de la administración pública exista una Unidad de Auditoría encargada del control interno. Estas obligaciones son retomadas en el Decreto No. 29 de la Corte de Cuentas de la República, del 3 de abril de 2006, y en el Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Hacienda (artículo 17), relativas al establecimiento y fortalecimiento de las unidades de auditoría interna.

La Corte de Cuentas de la República es un organismo establecido en la Constitución salvadoreña, con el mandato de velar por la transparencia en la gestión pública y el uso de los recursos estatales,

⁶ Art. 5, numeral 2 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador

como una entidad autónoma de los tres Poderes del Estado que ejerce funciones técnicas y jurisdiccionales.

El antecedente de esta institución fue el Tribunal Superior de Cuentas y la Contaduría Mayor de Cuentas, establecidos en la Constitución de 1872. En 1930, por decreto legislativo, se creó la Auditoría General de la República. En la Constitución de 1939, se estableció que estos tres entes se fusionarían pasando a denominarse Corte de Cuentas de la República.

Desde la Constitución de 1983, se define a la Corte como el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como la gestión económica de instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo (artículo 195 4° Cn), así como de los Concejos Municipales y del fondo especial para el desarrollo económico y social de los municipios (artículo 207 Cn.)

En el artículo 196 Cn, se establece que, para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, la Corte está compuesta por Cámaras de Primera y de Segunda Instancia, integradas por funcionarios electos por la Asamblea Legislativa para un período de tres años.

Así, es competencia de la Corte el control externo posterior de la gestión pública, aunque puede actuar preventivamente a solicitud del organismo fiscalizado, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario. La actuación preventiva consiste en la formulación de recomendaciones de auditoría tendientes a evitar la comisión de irregularidades.

Atendiendo a disposiciones legales, la Corte tiene la facultad de emitir normas técnicas de control interno básicas para que cada institución de la administración pública formule sus normas específicas, las cuales deben ser revisadas y aprobadas por la Corte. De igual forma, es atribución de la Corte definir las políticas sobre auditorías internas y las normas de auditoría gubernamental que detallen los requisitos generales y personales del auditor; la naturaleza, características, amplitud y calidad de sus labores; y la presentación, contenido y trámite de sus informes.

En cuanto al control interno, cada entidad y organismo del sector público tiene la facultad de establecer su propio sistema de control interno financiero y administrativo, previo, concurrente y posterior, a fin de tener y proveer seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia, efectividad y economía; en la transparencia de la gestión; en la confiabilidad de la información; y en la observancia de las normas dictadas por la Corte.

El control puede ser previo y concurrente, cuando es efectuado por los servidores responsables del trámite ordinario de las operaciones y no por unidades especializadas. También puede ser posterior cuando se evalúa la efectividad de los otros controles. El control debe hacerse con criterio técnico por la unidad de auditoría interna, de acuerdo con lo establecido en las normas técnicas de auditoría gubernamental emitidas por la Corte.

Es por ello que en las entidades estatales se debe establecer una sola unidad de auditoría interna, bajo la dependencia directa de la máxima autoridad institucional. Esta unidad interna efectúa la auditoría de las operaciones, actividades y programas de la respectiva entidad u organismo y de sus dependencias. La Ley, sin embargo, hace una excepción: Las entidades u organismos del sector público cuyo presupuesto de funcionamiento es inferior a cinco millones de colones (US\$571,428.57), no están obligados a conformar la unidad de auditoría interna pero sí deben, en todo caso, cumplir con las normas técnicas de control interno específicas aprobadas por la Corte.

La unidad de auditoría interna debe contar con plena independencia funcional y no está autorizada para ejercer funciones en los procesos de administración, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro de la entidad auditada.

En cuanto a su funcionamiento, las unidades de auditoría interna deben presentar a la Corte su plan de trabajo para el siguiente del ejercicio fiscal, informándole por escrito y de forma inmediata cualquier modificación a ser adoptada. En la práctica, esta disposición se cumple en un alto porcentaje, porque si hay algún incumplimiento puede incurrir en responsabilidad administrativa el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna.

Los informes generados por las unidades de auditoría interna son firmados por sus respectivos jefes y dirigidos a la autoridad de la cual proviene su nombramiento. Una copia de los mismos es enviada a la Corte para su análisis, evaluación, comprobación e incorporación posterior como insumo para la gestión que realizará la Corte.

En el transcurso del examen, los auditores de la Corte están en la obligación de mantener una constante comunicación con los servidores de la entidad u organismo auditado, dándoles oportunidad para que presenten pruebas o evidencias documentadas e información verbal pertinente a los asuntos y procesos bajo estudio.

El personal de auditoría de la Corte debe mantener independencia plena con las entidades y organismos sujetos a su control. Estos auditores están inhibidos de ejecutar labores de auditoría en entidades y organismos para los que prestaron servicios, excepto en calidad de auditor interno, en los últimos cinco años. Tampoco pueden auditar actividades realizadas por sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad ni cuando exista un real o potencial conflicto de intereses.

Los informes que emite la Corte deben tener el contenido que los reglamentos y las normas de auditoría establecen. Los hallazgos de auditoría deben relacionarse y documentarse para efectos probatorios.

Las recomendaciones de auditoría son de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo y, por tanto, objeto de seguimiento por el control posterior, tanto interno como externo.

Si existen diferencias de opinión entre los auditores gubernamentales y los servidores de la entidad

u organismo auditado deberán ser resueltas, en lo posible, dentro del curso mismo del examen. De persistir, deben incorporarse en el informe respectivo, haciéndose constar la opinión divergente de los servidores, por lo que sería conveniente cambiar el perfil de los auditores, así como el enfoque actual con que hacen las auditorías, poniendo atención en temas importantes que mejoren el actuar de las instituciones y proporcionando asesoramiento a la gerencia.

Se establece como presunción legal de que las operaciones y actividades de las entidades y organismos del sector público y sus servidores son confiables y correctas, a menos que haya precedido sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad por parte de la Corte. Esto es objeto de críticas por parte de los funcionarios y empleados auditados, quienes indican que los auditores de la Corte parten de la presunción de que todo lo actuado está mal elaborado.

De conformidad a las entrevistas realizadas, se identificó que se cumple con el marco normativo a través de evaluaciones y controles, pero no se da un equilibrio adecuado con la toma de decisiones previas, oportunas y eficientes, por la realización generalizada de los controles posteriores – y no previos – a los procesos auditados. Cabe mencionar que el control interno basado en la función de auditoría no se realiza en todas las dependencias de la institución ni en la totalidad de procesos realizados, por lo que es difícil lograr la toma de decisiones de manera eficiente y con carácter preventivo.

En cuanto al control previo, se da un mero cumplimiento a los planes de trabajo, pero sin orientación a la mejora de los procesos o a la toma oportuna de acciones correctiva. En el ámbito municipal esto es mucho más relevante, pues muchas alcaldías no están obligadas a conformar la unidad de auditoría interna.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema en el país contiene disposiciones sobre lo siguiente: (a) Mecanismos e instituciones adecuadas e independientes de control y auditoría para supervisar la función de adquisiciones. (b) Implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos. (c) Un equilibrio adecuado entre una toma de decisiones oportuna y eficiente y una mitigación efectiva del riesgo. (d) Evaluación y controles específicos y periódicos del riesgo y ajustados al manejo del riesgo.	3
El sistema en el país cumple con los requisitos de a) más dos de los requisitos anteriormente nombrados.	2
El sistema alcanza a) pero los controles resultan muy trabajosos y llevan mucho tiempo, obstaculizando así una toma de decisiones eficiente.	1
Los controles son imprecisos o flojos e inadecuados hasta tal punto que existe una aplicación deficiente de las leyes y reglamentaciones y un gran riesgo de fraude y corrupción.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 9 (b) – La aplicación y seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento

Los informes generados por las unidades de auditoría interna son firmados por los jefes de éstas y dirigidos al titular de la institución. Una copia de dichos informes es enviado a la Corte para su análisis, evaluación, comprobación e incorporación posterior al correspondiente informe de auditoría, emitido por la Corte como seguimiento al control interno.

Las recomendaciones de auditoría son de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y por tanto, objeto de verificación por el control posterior interno y externo. Sin embargo, ha de hacerse notar que la implementación de las recomendaciones demora por norma más de un año, debido a que los períodos auditados corresponden a algunos años atrás o son de administraciones anteriores, lo cual dificulta más el desvanecimiento o corrección de los hallazgos.

Debe mencionarse que, de conformidad a comentarios del personal de UACIS visitado por la UNAC, las auditorías realizadas por la Corte se orientan a la búsqueda de deficiencias en los procesos de adquisiciones y contrataciones y hacen las correspondientes recomendaciones en forma discrecional, según la interpretación muy particular de cada auditor sobre la LACAP y su Reglamento. En este sentido, se destaca que la implementación de las recomendaciones demora por norma más de un año, debido a que los períodos auditados corresponden a años anteriores, lo cual dificulta más el desvanecimiento o corrección de los hallazgos.

En este sentido, en el Taller de validación sostenido con jefes UACIS, gremiales, sociedad civil, y contratistas se llegó a la conclusión de que se hace necesario realizar un acuerdo/convenio entre la UNAC y la Corte, tendiente a la formación o certificación de los auditores internos y externos, a fin de unificar criterios de aplicación de la Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable.

La auditoría puede ser interna cuando es realizada por las unidades administrativas pertinentes de las entidades y organismos del sector público; y, externa, cuando la realice la Corte

El fin de la auditoría gubernamental (externa) puede ser financiera, cuando incluye las transacciones, registros, informes y estados financieros; la legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones; y el control interno financiero. Esto implica la auditoría de áreas financieras, UACI, almacenes o bodegas y otras unidades que eroguen o administren recursos monetarios. Y puede ser operacional, cuando se refiera la planificación, organización, ejecución y control interno administrativo; a la eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos; y a los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas.

El análisis o revisión puntual de cualquiera de los aspectos detallados anteriormente, a petición de parte o por denuncia, se denomina examen especial.

Los efectos de los informes son:

- Si son de una auditoría interna, sirven de insumo para la auditoría de la Corte. Si son de una auditoría de la Corte, se inicia el Juicio de Cuentas. Recibido el informe de auditoría por la Cámara de Primera Instancia, se procede de oficio a un Juicio de Cuentas, a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, empleados y terceros, según el caso, así como la responsabilidad administrativa de los dos primeros.
- La resolución que ordena proceder al Juicio de Cuentas es notificada al Fiscal General de la República, para que represente al Estado en dicho Juicio. En la práctica, este mecanismo no resulta muy efectivo por lo engorroso del proceso.
- La periodicidad de las auditorías internas es de por lo menos una vez al año en procesos de licitación o concurso; y dos veces al año, en las adquisiciones por libre gestión. La auditoría externa se realiza al menos una vez al año, examinando ejercicios pasados por la metodología utilizada de control posterior. En ambos casos, resulta complicado implementar las recomendaciones dadas por los auditores, sobre todo porque ellos no analizan casos puntuales, sino que proceden a dar cumplimiento a un plan de trabajo previamente establecido.

La Corte debe asegurar que las auditorías se realicen cada año en todas las UACIS, para efectos de revisar el año inmediato anterior, evitando las revisiones de años pasados. Esto dificulta la tarea y desvanece posibles hallazgos, dado a que algunos funcionarios ya no se encuentran en su cargo y no tienen acceso a la información para ejercer su defensa, o las recomendaciones pierden validez por lo inoportuno de las observaciones.

Asimismo, la Corte debe establecer plazos de realización de las auditorías y presentación de informes acordes a la normativa de adquisiciones, para evitar el exceso de control en algunas instituciones en detrimento de otras.

Criterios de Calificación	Puntaje
Se realizan auditorías internas o externas al menos una vez por año y las recomendaciones hallan una respuesta o se implementan dentro de los seis meses de la presentación del informe de los auditores.	3
Las auditorías se realizan todos los años pero la respuesta a las recomendaciones de los auditores o su implementación llevan hasta un año.	2
Las auditorías se realizan en forma anual pero las recomendaciones rara vez se implementan o encuentran una respuesta.	1
Las auditorías se realizan en forma esporádica y, en general, no se implementan sus recomendaciones.	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 9 (c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre el cumplimiento que permite la acción gerencial

Debido a que las auditorías – tanto internas como externas – son fundamentalmente de control posterior, la verificación del buen funcionamiento de los procesos es responsabilidad de cada funcionario y empleado público, en su propio puesto de trabajo.

El control interno previo y concurrente se efectúa por los servidores responsables del trámite ordinario de las operaciones y no por unidades especializadas.

El control interno posterior – que evalúa la efectividad de los otros controles –, se ejecuta por la unidad de auditoría interna, de acuerdo con lo establecido en las normas técnicas de auditoría gubernamental, y los informes generados en esta auditoría se convierten en insumos para la auditoría posterior que realizará la Corte.

Se ha identificado que, durante la realización del control interno, se le da seguimiento únicamente al cumplimiento del plan de trabajo de las unidades institucionales, el cual responde a directrices recibidas por sus autoridades superiores. Es por ello que se emiten reportes durante todo el año a la gerencia – normalmente cada mes – pero muy rara vez bajo consideraciones de urgencia. Las auditorías internas y de la Corte son posteriores y acordes al plan de trabajo de estas entidades, por lo que no permiten la adopción oportuna de acciones correctivas sobre los procesos.

Criterios de Calificación	Puntaje
Para evaluar el Sub-indicador, deben establecerse las siguientes disposiciones clave: a) Normas escritas para la unidad de control interno, a fin de transmitir problemas a la gerencia según la urgencia que tengan. b) Reportes periódicos a la gerencia durante todo el año. c) Cumplimiento de la periodicidad establecida y de las normas escritas.	
Se cumplen todos los requisitos enumerados arriba de la (a) hasta la (c).	3
Se cumplen con los requisitos de (b) más una de los restantes.	2
Solamente se cumple con el requisito de (a).	1
No existe un sistema de control interno operativo.	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 9 (d) – Los sistemas de control internos se encuentran los suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño

Para regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, la Corte tiene la atribución de expedir con carácter obligatorio: 1) Normas Técnicas de Control Interno, que sirven como marco básico para que las entidades del sector público y para que sus servidores controlen los programas, la organización y la administración de las operaciones a su cargo; 2) Políticas de Auditoría, que sirven como guía general para las actividades de auditoría interna y

externa a ser realizadas en el sector público; 3) Normas de Auditoría Gubernamental, que especifican los requisitos generales y personales del auditor, la naturaleza, características, amplitud y calidad de sus labores, así como la presentación, contenido y trámite de su informe; y, 4) Reglamentos, manuales e instructivos y demás disposiciones necesarias para la aplicación del Sistema.

Cada entidad pública define las normas para el establecimiento y operación de su propio sistema de control interno, el cual debe ser verificado por la Corte a fin de determinar su pertinencia y su correcta aplicación.

Ante una denuncia en sede administrativa, el Titular de la institución, sobre la base de sus propios lineamientos, debe comisionar al área de auditoría interna para realizar un examen especial sobre la denuncia recibida. De todo informe elaborado por esa unidad se debe remitir copia a la Corte, el cual sirve de insumo para su próxima gestión en la institución. Si la denuncia es interpuesta ante la Corte, su Titular debe comisionar al área de auditoría interna para realizar un examen especial sobre la denuncia.

La Corte es competente para conocer y juzgar las operaciones administrativas y financieras de las entidades y organismos públicos. Las responsabilidades administrativas o patrimoniales, o ambas, son determinadas mediante un juicio de cuentas. Los organismos que resuelven sobre tales juicios son las Cámaras de Primera y Segunda Instancia. La sentencia definitiva pronunciada admite los recursos de apelación y de revisión.

La apelación se interpone ante la Cámara de Segunda Instancia de la Corte. La sentencia que pronuncie la Cámara confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará lo dictaminado por la Cámara de Primera Instancia.

La sentencia definitiva debe contener la declaración de ejecutoriada y ser enviada al Fiscal General de la República, si hubiese necesidad de ejercer alguna acción legal en nombre del Estado.

Se percibe que las acciones en materia de control interno no se encuentran integradas, verificando únicamente el cumplimiento del procedimiento descrito y las acciones del personal de cada unidad. Adicionalmente se pudo comprobar que los criterios entre los mismos auditores, ya sean internos o externos, son incongruentes, debido a que, por ejemplo, aún después de haber desvanecido alguna observación, en la siguiente auditoría se vuelve a realizar el mismo hallazgo.

Los procedimientos existen – tal es el caso del Manual de Auditoría Gubernamental, emitido por la Corte vigente desde Mayo 2002, donde se establecen generalidades a seguir en un proceso de auditoría –; sin embargo, la evaluación de la prueba documental depende del criterio personal de cada auditor, en función del tipo de entidad auditada.

Criterios de calificación	Puntaje
Existen procedimientos de control internos lo que incluye un manual que establece los requisitos para esta actividad y está a disposición de todo el personal.	3
Existen procedimientos de control internos pero hay omisiones o prácticas que necesitan de ciertas mejoras.	2
Existen procedimientos pero su cumplimiento es disparate.	1
El sistema de control interno está definido en forma deficiente o directamente no existe.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 9 (e) – Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento

Por lo que se percibe en las instituciones encuestadas, los auditores no se encuentran lo suficientemente informados, capacitados o especializados en adquisiciones públicas para realizar verificaciones de calidad en las unidades institucionales. Únicamente tienen conocimientos generales sobre el tema de contratación pública, lo que produce la realización de hallazgos fuera de lo establecido en las normas. Esta percepción se contrapone con lo que afirman tanto la Dirección General de Auditoría de la Corte de Cuentas como la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda, en donde se sostiene que el cuerpo de auditores de cada institución está lo suficientemente capacitado para realizar auditorías en materia de adquisiciones públicas.

Los responsables de la contratación del personal idóneo y de su constante capacitación en el área de auditoría interna de cada institución y de la Corte son las unidades institucionales de recursos humanos, quienes deben definir los perfiles de puestos acordes a la función a desarrollar y los planes de capacitación para potenciar el trabajo asignado al personal. En la práctica, se observa que las unidades de Recursos Humanos Institucionales no solicitan capacitación en materia de compras públicas para el personal de auditoría, quienes requieren de mayor preparación para fortalecer sus capacidades y mejorar sus rendimientos.

En los perfiles de puesto de trabajo de los auditores internos y externos no existe un requerimiento puntual que exija tener experticia en materia de adquisiciones. Más bien se les exige un conocimiento general sobre la legislación aplicable a la institución de que se trate. Esto no fue posible verificarse en los perfiles de auditores de la Corte de Cuentas de la República.

En la UNAC no existe un programa permanente de capacitación ni una campaña de divulgación sobre la Ley y el reglamento de adquisiciones y contrataciones de la administración pública y otras normativas relacionadas – incluyendo el Módulo de Divulgación de COMPRASAL –, dirigido a auditores internos de las instituciones y auditores externos de la Corte, que garantice la ejecución de auditorías de calidad en materia de adquisiciones y contrataciones públicas.

Según lo expresado por los funcionarios entrevistados de la Corte, existen planes propios de capacitación en compras públicas proporcionados por funcionarios internos y no por la entidad normativa en esta área.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un programa establecido para capacitar a los auditores internos y externos a fin de asegurar que estén bien versados en los principios relacionados con las adquisiciones, las operaciones, las leyes y reglamentaciones; y la selección de auditores exige que tengan conocimientos adecuados sobre el tema como condición para realizar las auditorías de adquisiciones;	3
En el caso que los auditores adolezcan de conocimiento específico sobre adquisiciones, los mismos reciben el apoyo de especialistas o consultores en contrataciones.	2
Existe un requisito de que los auditores tengan conocimientos generales sobre los principios relacionados con las adquisiciones, sus operaciones, leyes y reglamentaciones que las rigen pero no reciben en general el apoyo de especialistas en adquisiciones.	1
No existe la exigencia de que los auditores tengan conocimientos sobre adquisiciones y no hay un programa formal de capacitación y ningún soporte técnico para los auditores.	0

Calificación Asignada: 0

Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones.

Subindicador 10 (a) – Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes

No existe un ente exclusivo para atender las reclamaciones en tema de compras públicas.

En cada institución pública se reciben recursos interpuestos ante la autoridad competente del mismo ente estatal. Éste nombra una comisión especial de alto nivel que, después de analizar y evaluar el recurso, recomienda se falle a favor o en contra del recurso interpuesto.

El recurso de revisión muchas veces es declarado inadmisibile, debido al desconocimiento por parte del recurrente del procedimiento, para interponerlo en tiempo y forma, por lo que en el taller de validación se expresó la necesidad por parte de gremiales, sociedad civil y contratistas de recibir capacitación sobre la normativa.

Las resoluciones sobre los recursos son tomadas sobre las pruebas disponibles, que también son administradas por la misma entidad recurrida. La resolución es dada por la autoridad que dictó el acto recurrido, con base en la autoridad que tiene en el ejercicio de la función pública y facultada por la misma LACAP.

La interposición de recursos, los plazos y etapas están definidos en la LACAP (artículos del 76 al 78). El contenido, la admisibilidad y la Comisión de Alto Nivel en su reglamento (artículos del 56 al 58).

Los recurrentes, si no están de acuerdo con lo resuelto, pueden acudir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o, en caso de haberse vulnerado derechos constitucionales, ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ. Normalmente, estos tribunales emiten sus sentencias con retraso de meses – incluso años –, con lo cual la revisión judicial de los actos administrativos pierde todo sentido de oportunidad, eficacia y protección efectiva de los derechos de los administrados.

En algunos casos, suele suceder que el contrato impugnado ya haya sido ejecutado y, si se revoca la decisión administrativa, por lo general solamente queda la posibilidad de ordenar el pago de daños y perjuicios en abstracto a la persona natural o jurídica demandante. La determinación de sus montos requiere de otros largos procesos judiciales en sede civil.

De conformidad a datos recopilados por el equipo de la UNAC que analizó el pilar IV de esta evaluación, desde el año 2007, en la Sala de lo Contencioso Administrativo solamente se habían admitido formalmente acciones contra procesos de adquisiciones y contrataciones, pero sin dictar sentencia a la fecha.

Este subindicador analiza el proceso establecido, para abordar las protestas o apelaciones y las condiciones que deben existir para asegurar la justicia y el debido proceso.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Las decisiones se toman sobre la base de las pruebas disponibles que las partes han presentado ante un ente determinado que tiene la autoridad de tomar una decisión final que resulta vinculante salvo que se presente una apelación. (b) Existe un ente de apelaciones que tiene la autoridad de revisar las decisiones del ente ante el cual se planteó la protesta y emite decisiones finales cuyo cumplimiento puede exigirse. (c) Existen plazos específicos para la presentación y revisión de las protestas y toma de decisiones que no demoran indebidamente el proceso de adquisiciones.	
El país cuenta con un sistema que cumple los requisitos establecidos en (a) hasta (c) mencionadas arriba.	3
El país cuenta con un sistema que cumple con lo establecido en (a) y (b) mencionadas arriba, pero el proceso no se encuentra controlado en relación con (c).	2
El sistema solamente cubre lo dispuesto en (a) donde cualquier apelación debe realizarse a través del sistema judicial lo que implica procesos largos.	1
El sistema no cumple con las condiciones de (a) – (c) mencionadas arriba, por lo que queda solamente la opción de los tribunales.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 10 (b) – El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta

La LACAP y su reglamento regulan la interposición de recurso en tiempo y forma (Art. 76 al 78 LACAP y del 56 al 58 en el reglamento), pero dentro de la misma institución, por lo que el resultado puede ser sesgado.

Se ha analizado que, del total de recursos de revisión interpuestos en las instituciones entrevistadas para este estudio, una gran mayoría ratifica lo actuado por la autoridad competente y una minoría son resueltos a favor del peticionario, declarando inadmisibles otro buen porcentaje por no cumplir con los requisitos legalmente establecidos. A excepción del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) – que tiene 3 recursos del 2007 pendientes sin admitir o rechazar, a la fecha –, las demás instituciones resuelven dentro de las fechas límites de conformidad a la muestra.

Institución	2007	2008	2009	Total	Porcentaje
Ministerio de Obras Públicas					
Revocado	1		2	3	21.43
Confirmado		4	3	7	50.00
Inadmisible	1	1	1	3	21.43
sin efecto		1		1	7.14
Total				14	100
Instituto Salvadoreño del Seguro Social					
Revocado	2	21	17	40	21.39
Confirmado	20	39	36	95	50.81
Inadmisible	12	25	6	43	23.00
Pendiente	3			33	1.60
sin efecto		2	1	3	1.60
declarar desierta		2	1	3	1.60
Total				187	100
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social					
Revocado	4	2	3	9	16.07
Confirmado	13	6	23	42	75.00
Inadmisible	1		1	2	3.57
sin efecto	1		2	3	5.36
Total				56	100
Alcaldía Municipal de Santa Tecla					
Revocado				1	14.28
Confirmado				6	85.72
Inadmisible					
Total				7	
Fiscalía General de la República					
Revocado	1	1		2	40.00
Confirmado			2	2	40.00
Inadmisible		1		1	10.00
Total				5	100
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa,					
Revocado					0.00
Confirmado	1	5	2	8	100.00
Inadmisible					0.00
Total				8	100

En el Taller de validación se dio a conocer la necesidad de que la UNAC divulgue en COMPRA-SAL los plazos y procedimientos para la interposición de recursos de revisión, para evitar polémicas entre empresas e instituciones públicas. Además, debe tener un rol más activo de seguimiento

a la actividad de las UACIS, debiendo proveer Bases de Licitación estandarizadas y evitar así bases dirigidas, lo cual dificulta la interposición de recursos o favorece su inadmisibilidad.

Criterios de Calificación	Puntaje
El Sistema de quejas presenta condiciones precisas y razonables de tiempo para la toma de decisiones al igual que una clara autoridad para asegurar cumplimiento.	3
Existen condiciones y plazos establecidos para resolver las protestas pero los mecanismos y el poder de aplicación no son claros o resultan muy complicados.	2
Las condiciones y los plazos para resolver las protestas o los mecanismos de aplicación y las responsabilidades son imprecisos	1
No existen condiciones o plazos estipulados para resolver las protestas y la responsabilidad por su aplicación no queda clara.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 10 (c) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible

La misma autoridad que revisa la queja y resuelve las reclamaciones en sede administrativa es la que resuelve el acto reclamado original, por lo que se convierte en “juez y parte”. Como podemos ver del cuadro elaborado en el subindicador anterior, se constata que la decisión tomada por la Comisión de Evaluación de Ofertas por regla general es confirmada por la Comisión Especial de Alto Nivel.

En la muestra analizada de 277 recursos de revisión, 166 fueron resueltos confirmando la adjudicación, lo cuales representan el 59.93% de la muestra tomada; 49 se declaran inadmisibles, es decir, un 17.69%, haciendo un total entre ambas categorías de un 77.62%. Un 22.38% de los casos no se ha resuelto, se ha dejado sin lugar o se ha revocado la adjudicación. Estos datos generan serias dudas sobre la justicia y equidad del sistema.

En el ámbito judicial, de las sentencias pronunciadas en el 2007 por la Sala de lo Contencioso Administrativo – que corresponden al ejercicio 2002 –, se tiene una sentencia condenatoria en costas a la autoridad demandada. De las sentencias pronunciadas en el año 2008 – correspondientes a procesos del 2004-2006 – en tres sentencias se condena en costas a la autoridad demandada. De las sentencias pronunciadas en el año 2009 – correspondientes a procesos del 2002-2005 –, en cuatro sentencias se condena en costas a la autoridad demandada. Estos datos confirman que la autoridad administrativa no actúa en todos los casos de forma independiente, con equidad y justicia, pues la Sala de lo Contencioso Administrativo ha fallado varias veces en contra de la administración pública.

De conformidad a las entrevistas realizadas sobre casos de demandas pendientes de resolver, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, hay ocho demandas interpuestas para el 2007; para el 2008, nueve; y veintiocho demandas para el 2009, en ninguna de las cuales se ha emitido sentencia.

Le compete a la jurisdicción contencioso administrativa, como atribución de la CSJ, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia de legalidad de los actos de la Administración Pública, según el Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo: *“Corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública”*. Cabe decir que la Sala es el único tribunal con competencia en esta materia, en una única instancia, a diferencia de otros países que poseen una jurisdicción bien estructurada con diferentes instancias y múltiples tribunales de lo contencioso administrativo.

El sistema de control interno y el sistema de control judicial tienen características opuestas. En el primero, el recurso se tramita usualmente dentro de los términos legales y hay oportunidad en la decisión, pero está afectado por la parcialidad inherente a la revisión del propio acto. En el segundo, hay imparcialidad y capacidad técnica para enjuiciar la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos impugnados, pero el proceso carece totalmente de celeridad y respeto a los términos o plazos, por lo que la justicia nunca es oportuna en relación a las necesidades de la contratación pública.

En las instituciones entrevistadas, hay un significativo sesgo debido a que, en la muestra tomada, muchos de los recursos admitidos son ratificados y muy pocos son revocados o inadmitidos.

Con miras a validar esa aseveración, se realizó una encuesta dirigida a proveedores, tanto personas naturales y jurídicas, que ofertan sus productos y servicios al Estado. Para este diagnóstico el sujeto directo de estudio fue:

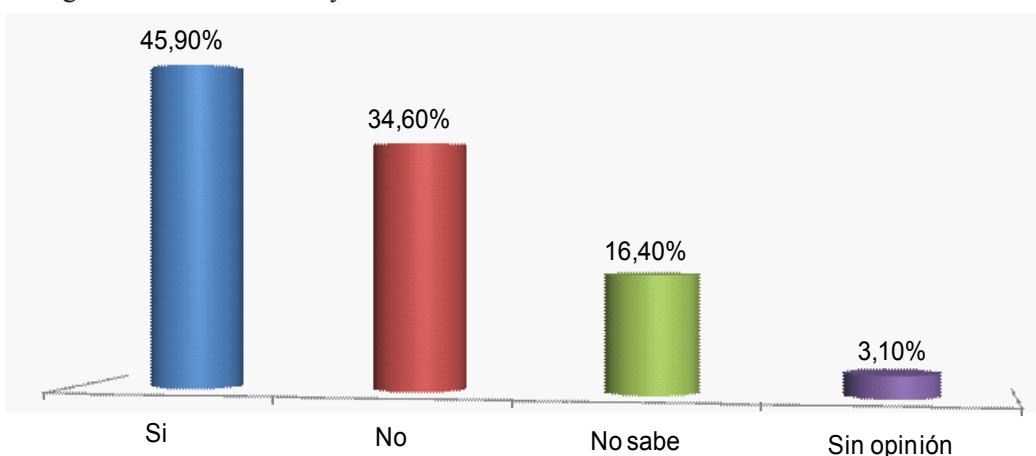
- a) Representante Legal
- b) Propietario
- c) Gerente General
- d) Gerente de Mercadeo
- e) Gerente de Ventas
- f) Otros (Técnicos en preparación de licitaciones)

Asimismo, se solicitó opinión a presidentes y directores ejecutivos de gremiales y otras organizaciones de la sociedad civil, tales como: FUSADES, ANEP, ASI, CASALCO, AMCHAMSAL, CAMARASAL, CONAMYPE, CENTROMYPE, USAID, FUNDE y otros. También se entrevistó a personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

A estas personas se les preguntó si consideraban que existen procedimientos adecuados para la formulación de recursos ante decisiones de la institución contratante, en licitaciones o en ejecución de contratos gubernamentales. El resultado fue el siguiente:

Grafica 2: Estimación general de entrevistados sobre los procedimientos.

Categorías de Proveedores y Gremiales

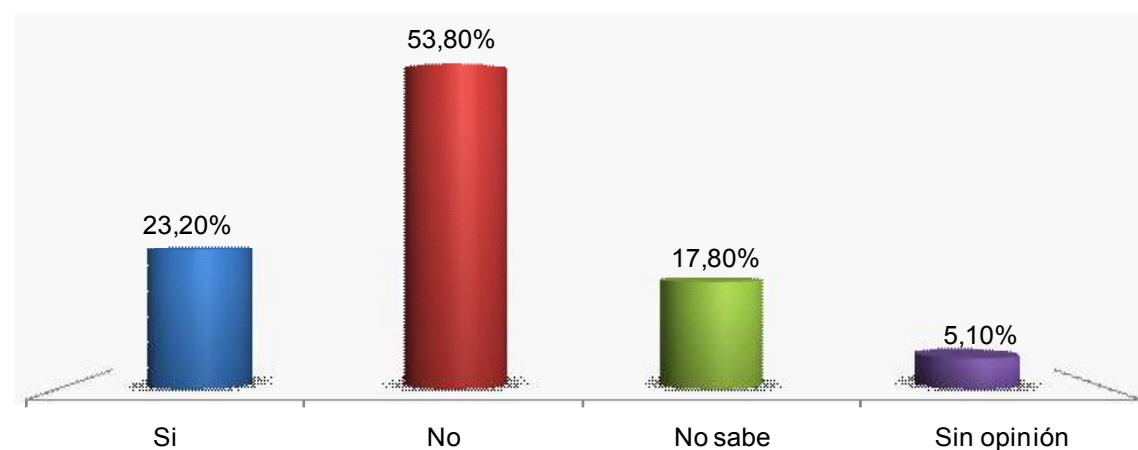


Un 45.90% considera que los procedimientos que existen son adecuados, pero un 34.60% manifiesta que no los conoce y no sabría opinar si son adecuados.

Se concluye, pues, que se deben hacer mayores esfuerzos para divulgar la existencia de procedimientos para la formulación de quejas ante las instituciones contratantes.

Grafica 3: Estimación general de entrevistados sobre la resolución de recursos.

Categorías de Proveedores y Gremiales



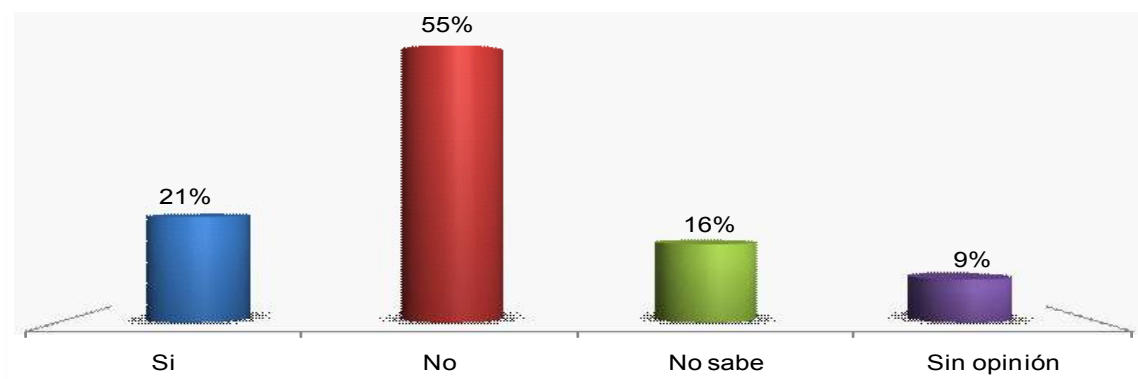
En cuanto a la resolución de recursos, se preguntó si existe una resolución justa y con un debido proceso, para las quejas antepuestas en contra de alguna institución pública contratante.

Es percepción generalizada que no existen resoluciones justas ni procesos adecuados que permitan la eficacia de los reclamos en contra de alguna institución del Estado contratante.

Profundizando en este aspecto, se preguntó sobre si se consideraba equitativo el sistema de recursos existente para denunciar a una institución del Estado y el resultado fue el siguiente:

Gráfica 4: Estimación general de entrevistados sobre la equidad del sistema de recursos.

Categorías de Proveedores y Gremiales



La mayoría de encuestados (55%) opina que los procesos de impugnación de las decisiones no son equitativos.

En la encuesta se pudo verificar que las gremiales y proveedores perciben que la justicia en la resolución de las reclamaciones, en algunos casos, depende en gran medida de la actitud de los consejos directivos.

Criterios de Calificación	Puntaje
Los procedimientos que gobiernen el proceso de decisión del ente revisor establece decisiones que: a) se basan sobre la información relevante al caso; b) son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante; c) en general no se desestiman cuando se someten a la revisión de una instancia superior; d) resultan en reparaciones que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.	3
Los procedimientos de quejas cumplen con (a) más dos de las condiciones nombradas arriba.	2
Los procedimientos de quejas cumplen con (a)	1
El sistema no cumple con ninguno de los puntos enumerados más arriba.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 10 (d) – Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público

Existe obligatoriedad para la publicación de las convocatorias y resultados de las adjudicaciones – de conformidad a lo establecido en los artículos 47 y 48 de la LACAP –, no así para el resto de decisiones administrativas relacionadas con las compras públicas como la interposición y resolución de los recursos. El acceso es, además, restringido para los participantes en los procesos, quienes únicamente pueden consultar el expediente con posterioridad a la notificación de la resolución de adjudicación.

El artículo 54 de la LACAP establece: “No se dará después de la apertura de las ofertas y antes del anuncio de la adjudicación del contrato, información alguna con respecto al examen, tabulación, aclaración y evaluación de las ofertas y las recomendaciones relativas a las adjudicaciones de las mismas, a ninguna persona o personas que no estén vinculadas en el proceso de análisis y evaluación de ofertas”.

COMPRASAL tiene disponible la publicación de procesos institucionales en diferentes etapas incluyendo la interposición de recurso, pero sin concluir, ya que muchas instituciones no actualizan esta herramienta informática, por lo que es necesario hacer exigible su actualización, vía reglamento o reforma a la ley.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo participa del sistema de publicación e indexación de las sentencias de la CSJ. Toda persona puede tener acceso al índice jurisprudencial de la CSJ y conocer no sólo las máximas o tesis jurisprudenciales, sino el contenido íntegro de las sentencias. Además, la Sala también publica sus líneas jurisprudenciales que agrupan doctrina reiterada, relativa a materias ordenadas alfabéticamente. Dentro de estas bases de datos no es particularmente difícil ubicar fallos sobre materia de contratación pública; empero, esta herramienta actualizada se encuentra únicamente disponible a través de Internet.

Criterios de Calificación	Puntaje
Todas las decisiones se publican en un sitio Internet o en otro lugar fácilmente accesible.	3
Todas las decisiones se publican en medios cuyo acceso está de alguna manera restringido (por ejemplo, el boletín oficial que es de circulación limitada).	2
La publicación no es obligatoria y se deja a discreción de las instancias de revisión lo que dificulta el acceso.	1
Las decisiones no se publican y el acceso es restringido.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 10 (e) – El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas

No existe en el país un ente encargado de revisar las protestas con plena autoridad e independencia pues, como ya se clarificó, las protestas se resuelven en la misma institución y es hasta que se emite el fallo definitivo en sede administrativa que el recurrente puede acudir a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Del total de 8 sentencias pronunciadas de los años 2002 al 2006 en la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre la materia objeto de este estudio, en todas se condena en costas a la autoridad demandada.

De un total de 45 demandas ingresadas en lo Contencioso Administrativo desde el 2007 al 2009, aún no ha se ha emitido sentencia, debido a la falta de recursos con los que cuenta este tribunal.

La Sala posee autoridad e independencia, pero no tiene competencia exclusiva para atender las reclamaciones en materia de adquisiciones públicas, por lo que la emisión de sus fallos demora de manera significativa.

CAFTA-DR indica la necesidad que exista una instancia independiente que resuelva los recursos.

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente encargado de revisar las protestas es independiente y autónomo para resolverlas.	3
NA	
NA	
El ente encargado de revisar las protestas no es independiente y autónomo para resolverlas.	0

Calificación Asignada: 0

Indicador 11. Nivel de acceso a la información.

Subindicador 11 (a) – La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible

Actualmente en El Salvador se cuenta con el Módulo de Divulgación de COMPRASAL (<http://comprasal.gob.sv>), sitio oficial para las publicaciones de convocatorias a los procesos y sus resultados en licitaciones, concursos, contrataciones directas, libre gestión y las programaciones anuales de adquisiciones y contrataciones institucionales.

Todos los procesos carecen de información completa en COMPRASAL, en parte por falta de interés en el seguimiento a los mismos por parte de los usuarios. Por tal razón, conviene capacitar

más sobre la utilidad e importancia de esta herramienta informática al personal obligado a la actualización de los procesos en COMPRASAL o exigir su actualización, vía reglamento o reforma a la ley.

Dentro de las limitantes con las que cuenta el sistema tenemos:

1. No está al alcance de todas las instituciones de la administración, ni de oferentes o contratistas o a la sociedad en general, por falta de acceso a herramientas tecnológicas como computadoras e Internet;
2. Existe una continua rotación de personal en las UACIS capacitadas;
3. No todos los oferentes registrados se enteran oportunamente de los procesos de adquisiciones y contrataciones;
4. No existe posibilidad de publicar toda la información digital contenida en los expedientes de los procesos, incluyendo la interposición de recursos y su resultados, así como otros documentos anexos al expediente;
5. Se carece de una normativa pertinente en documentación digital.

Estos problemas son más agudos en el ámbito municipal.

El expediente es un documento público de conformidad a la normativa, pero el acceso a éste y a la información disponible en los sistemas es limitado. El público no puede consultarlos.

Criterios de Calificación	Puntaje
La información sobre adquisiciones es fácilmente accesible en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información provista está centralizada en un lugar común. La información es relevante y completa. Resulta de utilidad para las partes interesadas a fin de que comprendan los procesos y requisitos en torno a las adquisiciones y monitoreen los resultados y el desempeño.	3
La información se publica en medios que no son tan fácilmente accesibles ni son de tan amplia circulación ni fáciles de usar para el público en general o es difícil de comprender para el usuario promedio o falta información esencial.	2
La información es difícil de obtener y muy limitada en su contenido y disponibilidad.	1
No existe un sistema público de información como tal y, en general, queda en manos de la entidad adquirente publicar la información.	0

Calificación Asignada: 1

Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

Subindicador 12 (a) – El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta

La LACAP, en su Art. 25 literal a), establece disposiciones sobre este tema y, junto con el conflicto de interés, son retomados en las bases de licitación o concurso, al exigir una declaración jurada sobre la carencia de este tipo de conflictos a los oferentes, a efecto de poder participar en los procesos de adquisiciones o contrataciones.

Dentro de los documentos de licitación y los contratos debe hacerse referencia a la Ley de Ética Gubernamental (artículos 3, 6 y 7); a la Ley de la Corte de Cuentas (artículos 54 al 56); al Código Penal (artículos 325 al 334) y a otras disposiciones pertinentes. Actualmente los documentos contractuales de las instituciones entrevistadas no contemplan disposiciones expresas sobre el fraude y la corrupción.

El Tribunal de Ética Gubernamental indicó que debido a la falta de conocimiento y al exceso de expectativas sobre esta entidad por parte del público, muchos acuden a solicitar sus servicios pero, en virtud de la inexistencia de normas especiales para las compras públicas, las demandas son sobre incumplimiento de normativa y no de acciones corruptas o fraudulentas.

Criterios de Calificación	Puntaje
Las leyes o reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio y dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación, que incluyen las disposiciones adecuadas sobre fraude y corrupción.	3
Las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio pero no dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación dejándolo en manos de las agencias adquirentes. Los documentos de licitación generalmente cubren este tema pero no lo hacen en forma coherente.	2
El marco legal/regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto al respecto en los documentos pero hace que el fraude y la corrupción sean punibles por ley. Pocos documentos de licitación incluyen un texto adecuado para abordar el tema del fraude y la corrupción.	1
El marco legal no aborda directamente el tema del fraude, la corrupción o la conducta no ética y sus consecuencias. En general, los documentos de licitación no cubren el tema.	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 12 (b) – El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.

Existe la tipificación del fraude o corrupción como delito, pero el sistema legal no define responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas específicos para los participantes de prácticas fraudulentas o corruptas en el tema de contrataciones públicas.

El Código Penal tipifica como delito, el fraude y la corrupción en todas sus formas (artículos 284, 286, 304, 308, 312 y desde el artículo 324 hasta el 336) de forma muy conceptual, amplia y genérica. Se puede sostener que los delitos en materia de licitaciones están tipificados pero no se

materializan en procesos con delitos específicos para las adquisiciones públicas, a pesar de estar vigente la LACAP desde el 2001.

Por otro lado, en el país no existe una ley específica contra la corrupción o prácticas fraudulentas, ni hay disposiciones en los reglamentos internos de cada institución pública que establezcan sanciones a sus funcionarios ni que les obligue a la rendición de cuentas con respecto a las adquisiciones públicas, a pesar de existir una Unidad de Probidad dentro de la CSJ.

Según comentaron funcionarios del Tribunal de Ética Gubernamental, las instituciones de la Administración Pública establecen sus propios reglamentos internos, donde se pueden definir sanciones sobre prácticas fraudulentas o corruptas, pero sin contenidos específicos en materia de adquisiciones y contrataciones públicas.

Dentro de los documentos de licitación y los contratos, debe referenciarse la Ley de Ética Gubernamental (Arts. 3, 6 y 7), la Ley de la Corte de Cuentas (Art. 54 al 56), el Código Penal desde el Art. 325, hasta el 334 y otras disposiciones pertinentes; pero actualmente los documentos contractuales de las instituciones entrevistadas no regulan disposiciones sobre los delitos de fraude y corrupción.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal/regulatorio aborda explícitamente este tema. Define el fraude y la corrupción en las adquisiciones y explica en detalle las responsabilidades individuales y las consecuencias para los empleados del Gobierno y de las empresas, o individuos del sector privado que sean culpables de haber cometido fraude o corrupción en el rubro de las adquisiciones, sin perjuicio de otras disposiciones en el derecho penal.	3
El marco legal/regulatorio incluye una referencia a otras leyes que abordan el tema en forma específica (por ejemplo, una legislación anticorrupción en general). Se otorga el mismo tratamiento a las consecuencias.	2
El marco legal/regulatorio contiene disposiciones generales sobre la lucha contra la corrupción y el fraude pero no detalla las responsabilidades individuales y las consecuencias que se dejan en manos de la legislación general del país.	1
El marco legal/regulatorio no aborda el tema.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 12 (c) – Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas

En el país únicamente se ha juzgado a una persona en los 9 años de aplicación de la LACAP, aunque después se cambió la tipificación de los delitos a uno no vinculado con las adquisiciones y contrataciones públicas o con el peculado. No existen pruebas sobre la aplicación eficaz y sistemática de resoluciones y penas para los individuos y las empresas que hayan participado en prácticas fraudulentas o corruptas.

Es destacable que en materia de contratación directa – genéricamente permitida por la LACAP –,

el estudio encontró que, en dos instituciones, existía una importante brecha en el sistema de control interno y externo del proceso de contratación. Cuando un titular hace uso de esta facultad legal, no hay forma de prevenir que la decisión esté contaminada por tráfico de influencias, pues ni la auditoría interna ni la UACI intervienen en la decisión del titular. Esto puede involucrar contrataciones de bienes o servicios de gran importancia en su monto.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen muchas pruebas de que las leyes sobre prácticas corruptas se hacen cumplir en el país mediante la aplicación de las penas establecidas.	3
Existen pruebas sobre unos pocos casos en que se han hecho cumplir las leyes sobre prácticas corruptas.	2
Existen las leyes pero su aplicación es deficiente.	1
No existen pruebas sobre la aplicación de estas leyes.	0

Calificación Asignada: 0

Subindicador 12 (d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas

En el país existen acciones generales para detectar el fraude y la corrupción, relacionadas con las adquisiciones públicas.

El Salvador ha ratificado normas internacionales contra la corrupción. Por ejemplo, desde 1998 es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la cual obliga a los Estados a adecuar su legislación interna a las disposiciones del tratado y a desarrollar mecanismos eficaces en la lucha contra la corrupción en las esferas estatales.

Se aprobó la Ley de Ética Gubernamental, la cual tiene como objetivo: “Normar y promover el desempeño ético en la función pública; salvaguardar el patrimonio del Estado, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos, que utilicen los cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción”⁷. Además existe un proyecto de reformas a la misma.

Por otra parte, la Superintendencia de Competencia, institución que se encarga de regir el mercado basada en la “Ley de Competitividad”⁸, promueve mecanismos para detectar y prevenir las licitaciones colusorias en El Salvador. Asimismo la LACAP, Título VII, Capítulo I, SANCIONES A FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS, contiene prohibiciones y sanciones aplicadas a los miembros de la UACI y a los oferentes.

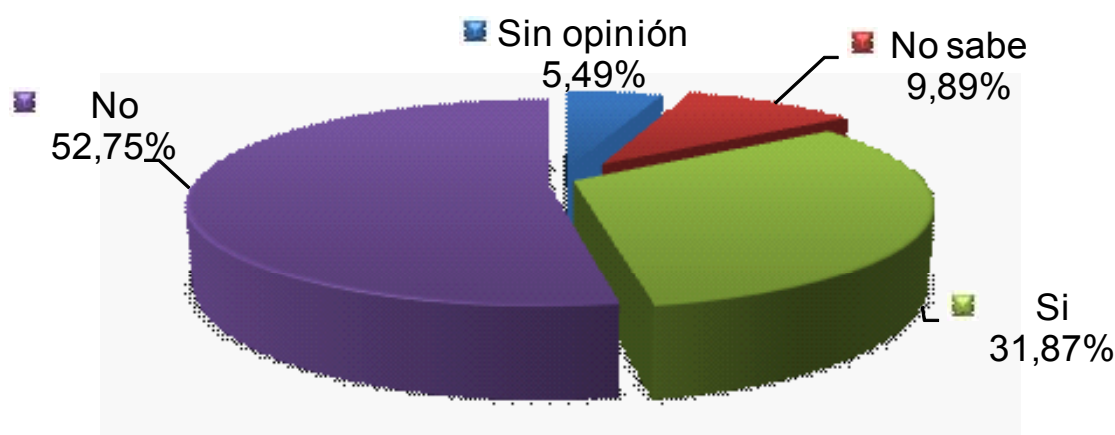
No obstante, todas estas normas no determinan directamente la existencia de medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones y contrataciones públicas, como se mencionó anteriormente.

⁷ Fuente: Ley de Ética Gubernamental, Capítulo I, Art. 1.

⁸ Fuente: Ley de Competitividad, Título II, Capítulo I, Art. 25

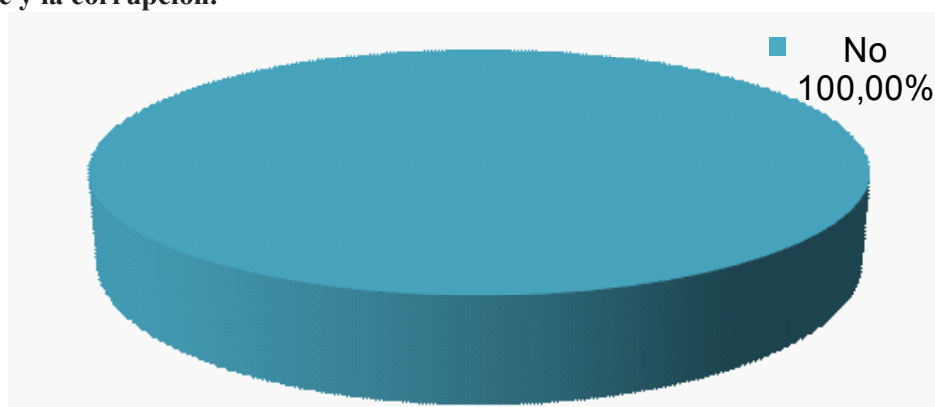
Con el propósito de conocer la percepción de proveedores, gremiales y funcionarios de gobierno, se planteó la siguiente interrogante a los sujetos en estudio de la encuesta realizada: De acuerdo a su percepción, ¿considera que existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las Adquisiciones y Contrataciones Públicas?

Gráfica 5: Percepción de los Proveedores sobre la existencia de medidas contra el fraude y la corrupción.



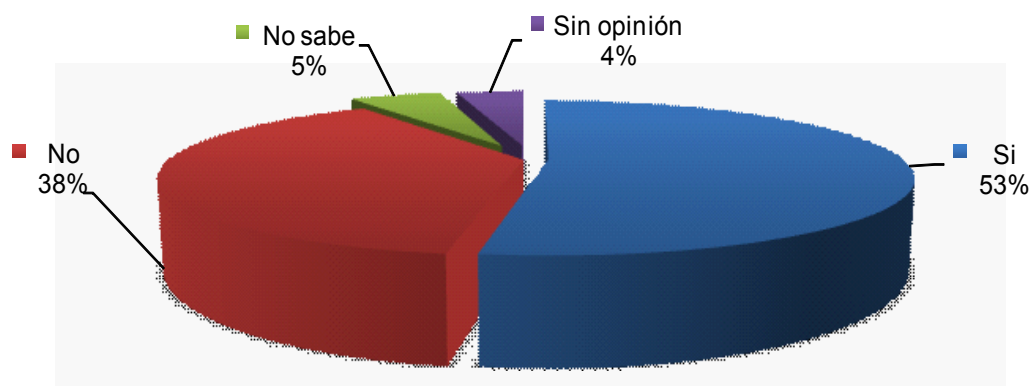
El 52.75% de los Proveedores encuestados considera que las medidas existen, aunque no son especiales y que deben ser aplicadas en la realidad, con firmeza, en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas.

Gráfica 6: Percepción de las Gremiales Empresariales sobre la existencia de medidas contra el fraude y la corrupción.



El 100% de las gremiales encuestadas indicó que en el Gobierno no existen medidas que permitan detectar el fraude y la corrupción en materia de adquisiciones y contrataciones públicas.

Gráfica 7: Percepción de los Funcionarios de Gobierno sobre la existencia de medidas contra el fraude y la corrupción.



En contraste, el 53% de los funcionarios de gobierno encuestados indicó que las medidas existen, pero no se ponen en práctica, además de ser débiles, poco efectivas y muy generales, debido al vacío que al respecto existe en la LACAP.

De acuerdo a la percepción de un 80% de los encuestados, no hay medidas especiales que permitan detectar el fraude y la corrupción, agregando que, aunque existen algunas normativas para sancionar estas prácticas, son muy suaves y poco efectivas.

De manera espontánea, la mayoría de proveedores manifestó que en la relación de oferentes y compradores no prevalecen los valores de honestidad y responsabilidad, y de acuerdo a su opinión se debe cultivar una cultura de transparencia.

Existen iniciativas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, sometidas desde hace más de un año a la revisión y aprobación de la Asamblea Legislativa, que una vez aprobada, permitiría y fortalecería la contraloría social sobre los bienes públicos

En julio de 2008, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), en conjunto con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Capítulo de El Salvador, diseñó, redactó y presentó a la Asamblea Legislativa, un Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Este esfuerzo fue respaldado por un Grupo Promotor, conformado por diversos sectores de la sociedad salvadoreña⁹, cuyo objetivo es promover acciones que generen conciencia a la ciudadanía y a la clase política sobre la importancia de garantizar la transparencia y el acceso a la información. A pesar de existir avances en la redacción de una propuesta unificada y en las discusiones sobre su contenido, el anteproyecto no ha sido aprobado a la fecha de este informe.

El Gobierno ha creado la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción – mediante Decreto Ejecutivo No. 57 del 28 de septiembre de 2009 –, con las funciones de apoyar al Secretario para Asuntos Estratégicos y al Presidente de la República en el establecimiento de un sistema efectivo

⁹ Universidad Dr. José Matías Delgado, a través de su Instituto de Investigación Jurídica de dicha universidad, Asociación de Periodistas de El Salvador, Asociación Salvadoreña de Radiodifusores, Universidad Centroamericana y el periódico digital El Faro.

de probidad en la función pública, basado en los principios de acceso a la información, auditoría ciudadana, transparencia en el ejercicio de las funciones estatales y responsabilidad jurídica. Debe reconocerse que aún es muy temprano para evaluar el funcionamiento de esta entidad y determinar la existencia de un eficiente y efectivo plan anticorrupción. Sin embargo, su creación es un buen precedente.

Criterios de Calificación	Puntaje
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción amplio para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el Gobierno, con la participación de los organismos de Gobierno apropiados, que tienen un nivel de responsabilidad y capacidad como para permitirles cumplir con sus funciones. Existen medidas especiales para la detección y prevención de corrupción asociada a las adquisiciones.	3
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción pero necesita una mejor coordinación o poderes en un nivel más alto para que sea efectivo. No existen medidas especiales para las adquisiciones públicas.	2
El Gobierno cuenta con actividades anticorrupción aisladas que no están adecuadamente coordinadas como para resultar en un programa integrado eficaz.	1
El Gobierno no cuenta con un programa anticorrupción.	0

Calificación Asignada: 1

Subindicador 12 (e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética

En el país existen pocas organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas o que ejerzan la función de auditoría social. El Gobierno ha realizado acciones aisladas, a través de la creación de las leyes y espacios de concertación, pero pocos avances se han logrado en la integración de esfuerzos entre lo público y lo privado.

Para conocer la percepción del sector privado, se reunió un grupo focal dirigido por un especialista quien, apoyado por una guía de preguntas, orientó una reunión de 20 personas miembros de la sociedad civil, gremiales empresariales y proveedores. Se instaló una mesa redonda y se propició un ambiente de diálogo franco y directo sobre los temas referentes a la integridad y transparencia del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas.

En la actividad se realizó una serie de preguntas previamente elaboradas, en las cuales los participantes tuvieron libertad de expresar sus opiniones y recomendaciones. Del grupo focal fueron obtenidas las siguientes conclusiones:

1. Existe voluntad de los participantes en apoyar la creación de un sistema de compras íntegro y transparente, que permita medidas como: la realización de auditorías de oficio; acceso públi-

co a la información contenida en los expedientes de compras públicas; investigación de los funcionarios públicos relacionados con las compras en ese sector; y garantías de reciprocidad y seguridad jurídica.

2. La LACAP ha creado procesos caracterizados por excesiva rigidez, trámites extensos y formas de solución de conflictos basados en multas y sanciones que ahuyentan a las pequeñas y medianas empresas.
3. Las instituciones de la administración pública dan mayor énfasis a la adquisición de bienes, servicios y contrataciones de obras a partir del más bajo precio, sin considerar la calidad de lo pactado.
4. No hay un cumplimiento a la normativa, en el sentido de que algunas instituciones establecen plazos demasiado cortos de compra de bases y presentación de ofertas, lo cual genera la idea de que se busca beneficiar a algunas empresas en particular.
5. Las instituciones no son constantes en la definición de cantidades requeridas – sobre cuya base se preparan y presentan las ofertas –, y terminan adjudicando cantidades inferiores a las solicitadas. Ello genera un ambiente de inseguridad para el sector privado, pues requiere sacrificar a veces el margen de ganancia para atender al cliente “Estado”.
6. La LACAP deja desprotegido y en desventaja al proveedor, especialmente en materia de compromisos contractuales (plazos y pagos, entre otros), por lo que algunas gremiales han planteado la necesidad de promulgar una nueva ley regulatoria.
7. Ante las pocas garantías para resolver irregularidades en el sistema, los participantes opinaron que no hay espacios reales para canalizar quejas y reclamos y que dentro del sistema existe una actitud represiva, por lo cual el denunciante enfrenta la posibilidad real de terminar siendo el denunciado.
8. La Unidad Normativa de Compras Públicas (UNAC), como ente encargado de regular las contrataciones del Estado, no ha tenido mayor protagonismo en cuanto a las arbitrariedades y actos irregulares que se dan en el desarrollo de los procesos.
9. Existen algunas organizaciones de la sociedad civil que ejercen la función de contraloría social, pero todavía no logran incidir en verdaderos cambios dentro del sistema para cerrar los portillos del fraude y la corrupción.
10. La corrupción es considerada por los asistentes como una institución dentro del sistema y no como una actividad de sujetos aislados, por lo que asumieron poca responsabilidad en tales prácticas. De hecho, la corrupción se atribuye, en su mayoría, a los intereses de determinados funcionarios públicos, quienes privilegiarían a unas empresas en detrimento de otras.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que ejercen la función de auditoría social y control. (b) Las organizaciones cuentan con garantías y la cooperación necesarias del Gobierno para su funcionamiento y, en general, son promovidas y respetadas por el público. (c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas.	3
Existen varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y mantienen un diálogo frecuente con el Gobierno pero con un impacto limitado sobre el mejoramiento del sistema.	2
Hay solamente unas pocas organizaciones involucradas en el tema, el diálogo con el Gobierno se hace difícil y no se le da importancia a las contribuciones del público para promover las mejoras.	1
No existen pruebas de participación de organizaciones de la sociedad civil en el sistema o el Gobierno no quiere promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tema.	0

Calificación Asignada: 2

Subindicador 12 (f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas

La LACAP y los marcos jurídicos relativos a la función pública imponen a funcionarios y empleados estatales la obligación de denunciar actos de corrupción. Este deber no se cumple por temor a represalias contra el funcionario o empleado que se atreva a cumplir la normativa. No existe procedimiento de protección a los denunciantes.

El Tribunal de Ética Gubernamental no tiene capacidad para realizar investigaciones independientes, debido a que la Ley no les permite actuar de oficio sino mediando una denuncia con un responsable debidamente identificado.

El Tribunal de Ética da un tratamiento de aviso a las denuncias anónimas. En estas situaciones, notifica al titular de la institución que ha sido denunciada, para que éste inicie un proceso de investigación y les informe sobre lo actuado en el caso particular. En la práctica, el titular tiene la potestad de informarles o no sobre el trámite, por lo que si él mismo es el denunciado, el caso es más difícil de ser sancionado.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción o conducta poco ética.	3
Existe un mecanismo pero la accesibilidad y confiabilidad del sistema socavan y limitan su uso por parte del público.	2
Existe un mecanismo pero no puede garantizarse la seguridad o la confidencialidad.	1
No existe un mecanismo seguro para denunciar casos de fraude, corrupción y conducta poco ética.	0

Calificación Asignada: 0

Subindicador 12 (g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes

involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones

No hay un código de ética estructurado y completo en las instituciones de la Administración Pública, de carácter obligatorio para los funcionarios y destinado al combate de la corrupción y las prácticas fraudulentas.

La Ley de Ética Gubernamental contiene normas de conducta generalizadas para todos los funcionarios y empleados públicos (artículos 4, 5 y 6), pero no existen códigos de ética para aquellos cargos que implican toma de decisiones, mucho menos para el tema específico de contrataciones públicas.

En cuanto a los particulares, existe un código de conducta ética para la industria de la construcción, de conformidad a lo expresado por el personal de CASALCO en el taller de validación.

No hay iniciativas institucionales destacables en este campo; sin embargo, en una acción sin precedentes, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), de su propia iniciativa, suscribió un convenio con la Organización No Gubernamental “Transparencia Internacional”, para la creación del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, con el fin de posibilitar a la ciudadanía fiscalizar los procesos, el trabajo y la calidad de la obra pública contratada por el MOP.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe un código de conducta o de ética para funcionarios del Gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye las adquisiciones. (b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera. (c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.	3
El sistema cumple con los requisitos de (a) y (b) pero solamente constituye un código de las buenas prácticas que se recomiendan sin consecuencias por las violaciones de las normas salvo que se encuentren contempladas en el código penal.	2
Existe un código de conducta pero no quedan claras las responsabilidades.	1
No existe un código de conducta.	0

Calificación Asignada: 1

III. Indicadores de Cumplimiento y Desempeño

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
PILAR I. MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO							
1. Marco Legislativo y regulatorio de las adquisiciones públicas.							
1a)-Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio.	No se cumple con el literal b) del sub-indicador, debido a que las leyes no son de fácil acceso en forma impresa y su costo depende del volumen. Por otra parte, obtenerlas por medio electrónico, depende de si el usuario tiene acceso al Internet.	2	NA				
1b)-Procedimientos usados para las Adquisiciones.	Con base a que no se cuenta con normativa específica para licitaciones internacionales, no cumpliendo con el literal d) del sub-indicador.	2	Porcentaje de adquisiciones (en volumen y en cantidad de contratos) efectuados mediante licitación pública.	Se examinó una muestra de 10 instituciones del sitio COMPRASAL, de 518 procesos ejecutados en el ejercicio 2009, correspondientes a 10 instituciones, publicadas en COMPRASAL, y el 95.17% corresponde a procesos de licitación y el 4.83% corresponde a Contrataciones Directas. Lo que significa que las unidades de compras institucionales, aplican en sus procesos, la normativa que regula las formas de contratación.			
1c)-Reglas de publicidad y plazos.	No se cumple con el literal b) y d) del sub-indicador, debido a que ni la ley ni el Reglamento, contemplan criterios que determinen plazos mínimos en el caso de licitaciones internacionales, para presentar propuestas.	1	a)-Porcentaje de invitaciones a licitar anunciadas públicamente. b)-Cantidad promedio de días entre el aviso de invitación para licitar y la apertura de la licitación por tipo de adquisición.	De acuerdo a registros de la UNAC, en el 2009 las instituciones publicaron en el periódico 1,717 convocatorias a licitación, pero se desconoce si todas las instituciones publican sus procesos. En cuanto a cantidad de días para presentar ofertas, se determinó en la muestra de 10 instituciones (40 procesos), que el plazo promedio es de 16 días hábiles, comparado con el plazo establecido en la LACAP, está dentro de los parámetros definidos. Sin embargo, queda discrecional su definición de conformidad a la complejidad de la adquisición o contratación a realizar.			
1d)-Reglas sobre la participación.	La legislación no contempla preferencias a grupos determinados y no regula adquisiciones reservadas. Por otra parte tampoco existen reglas de participación en los procesos, exclusivas para las instituciones públicas.	0	Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que limitan participar a grupos de oferentes por razones diferentes de las referidas a calificaciones o exclusiones aceptadas.	Según los datos de la encuesta realizada, en cuanto a limitaciones en la competencia, el 21.8% manifestó que se limita la competencia debido a que en las bases de licitación se incluye condiciones discrecionales y falta de capacidad del ofertante.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
1e)-Documentos de la licitación y especificaciones técnicas.	No existe estandarización de la documentación solicitada por las UACIS, para que el oferente presente su propuesta, por lo que no cumple con los literales b) y c).	1	Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso.	De conformidad a la muestra de 10 Instituciones (40 procesos), se determinó que de los mismos, cinco oferentes fueron descalificados, lo que equivale al 12.5% de la muestra; dicha descalificación se realizó por falta de cumplimiento de requisitos.			
1f)-Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación.	En este caso se cumple con todas las condiciones establecidas en el sub-indicador.	3	a)-Porcentaje de licitaciones que incluyen criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos. b)-Percepción pública de la confidencialidad del proceso de evaluación de la licitación	De conformidad a resultados de la encuesta de opinión realizada, el 49.30% manifestó que son pocos los casos en los cuales se incluyen criterios de evaluación no cuantificables; un 37.10% expresó que son muchos los casos y el 13.60% manifestó que no se producen. Estos resultados determinan que es alto el porcentaje de discrecionalidad que existe en la definición de criterios de evaluación. En cuanto a la confidencialidad un 34.20% de oferentes manifestó que los procesos son poco confidenciales y un 9.90 % dijo que no existe confidencialidad; sin embargo un 37.50% de la categoría gremiales manifestó que es poco confidencial y un 12.50% percibe que no existe confidencialidad en los procesos. Considerando los resultados obtenidos, se considera que es necesario revisar el tema en cuanto a la transparencia en los procesos.			
1g)-Presentación, recepción y apertura de las ofertas.	En este caso se cumple con todas las condiciones establecidas en el sub-indicador.	3	Porcentaje de licitaciones públicas abiertas públicamente y debidamente registradas en actas.	En la muestra examinada se determinó que el 100 de las licitaciones fueron abiertas públicamente.			
1h)-Protestas	La Ley permite el recurso de revisión, pero no existe imparcialidad, debido a la falta de una entidad administrativa independiente que resuelva los mismos.	1	Porcentaje de casos resueltos dentro de los términos establecidos en el marco legal.	Según muestra (40 procesos) de los recursos de revisión presentados, todos fueron resueltos en los plazos definidos en la LACAP.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
2. Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación.							
2a)-Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior.	Con base a que la normativa existe, pero no se actualiza periódicamente y además no son de fácil acceso.	1	NA				
2b)-documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios.	No se cuenta con modelos de bases estándar.	1	Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación.	Actualmente las instituciones definen discrecionalmente el contenido de los documentos de licitación, debido a que no se cuenta con documentos estándar.			
2c)-Procedimientos de precalificación.	La Ley contempla lo referente a la precalificación pero de una forma confusa, no desarrollando procedimiento al respecto.	0	a)-Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación en forma apropiada como lo establece el marco legal. b)-Porcentaje de casos que utilizaron criterios de precalificación objetivos del tipo cumple/no cumple en oposición a los criterios cualitativos subjetivos.	No existe parámetro de comparación, debido a que la Ley no se explaya sobre los mismos.			
2d)-Procedimientos adecuados para la contratación de servicios u otros casos en los que la capacidad técnica es un criterio clave.	La Ley y el Reglamento no definen metodología ni procedimientos para definir criterios de selección, solo establece la obligación de definirlos, dejándolo potestativo a las instituciones licitantes.	1	NA				
2f)-Condiciones generales de los Contratos (CGC) para contratos del sector público lo que incluye bienes, obras y servicios en concordancia con los requisitos nacionales y, cuando fuese aplicable, con los requerimientos internacionales.	La LACAP no define condiciones generales de contratos, por lo que cada institución licitatoria, los establece en las bases de licitación.	0	Porcentaje de licitaciones que utilizan las CGC, cláusulas estándar o plantillas, según corresponda.	La normativa no regula condiciones generales de contratos, por lo que cada institución los define discrecionalmente.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
PILAR II. MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN							
3) El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.							
3a) – La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual		1	NA	1	1	1	2
3b) – La ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma.		1	Porcentaje de pagos efectuados con atraso, por ejemplo, aquellos que excedan el cronograma de pagos especificado contractualmente.		De la muestra seleccionada entre instituciones del Gobierno Central y Descentralizadas, se evaluó la información de 180 pagos, de los cuales: - 41 representan el 22.78% se realizó sin atraso - 139 que representan el 77.22% se realizó con atraso.		
3d) – Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.		0	a) Porcentaje de contratos importantes sin informes de terminación. b) Tiempo promedio después de la liquidación final del contrato dentro del cual se completan los informes de preparación.		De una muestra de 15 instituciones entrevistadas, ninguna elabora un informe de terminación de contratos bajo esas condiciones, únicamente el Acta de Recepción de Conformidad del bien o servicio.		

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
4) El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.							
4a) – El marco legislativo y regulatorio incluye las condiciones y la base para el ente normativo/regulatorio.		3	NA				
4c) – La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades		2	Porcentaje de encuestados que perciben que la función se ejecuta en forma competente.		<p>Los resultados de la encuesta de percepción realizada demuestran que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 24.93% de los encuestados, opinó que la gestión de la UNAC, en cuanto a competencias y oportunidades es buena - El 13.03% opinó que es muy buena. 		
4d) – Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones.		3	Porcentaje de actores encuestados que percibe que la función reguladora es independiente de las operaciones de adquisiciones.		<p>Los resultados de la encuesta de percepción realizada demuestran que:</p> <p>El 31.4% de los encuestados consideran que la independencia que tiene la UNAC en el desempeño de sus funciones con otras instituciones del Estado es muy independiente</p>		
5a) – El país cuenta con un sistema para recolectar y difundir información sobre adquisiciones, lo que incluye invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicación de contratos.		2	NA.	1	2	3	4

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.							
5b) – El país tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadísticas nacionales sobre adquisiciones.		1	Edad de la información.		De acuerdo a información registrada en COMPRASAL		
5c) – Existe una estrategia sostenible así como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarlas.		1	a) Cantidad de funcionarios encargados de las adquisiciones del gobierno central que recibe capacitación formal en el año. b) Tiempo promedio de espera para participar en un evento de capacitación formal.		De conformidad a información proporcionada por la UNAC		
5d) – Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de las capacidades.		1	NA	1	2	3	4
PILAR III. LAS ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO.							
6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.							
6a)-El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios de Gobierno dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades para las compras.	Actualmente existen perfiles diseñados para los funcionarios encargados de las adquisiciones en las UACIS, pero los recursos humanos contratados para estas funciones no poseen las calificaciones necesarias para su adecuado desempeño ya que no se ajustan a los perfiles definidos y aprobados para dichas posiciones	1	NA				

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
6b)-. Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del Gobierno y participantes del sector privado satisfacen la demanda existente.	El contenido de los programas de capacitación no se basan sobre un inventario de vacíos y no existen capacitaciones para el sector privado	1	NA				
6c)-Hay normas ya establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos.	Tomando como base los 20 expedientes revisados en la muestra de las 10 UACIS, se puede decir que si bien es cierto la LACAP establece un listado de registros, el 100% de estos, no tienen lo referente a pagos y desembolsos. Además, no cuentan con un procedimiento escrito sobre el archivo y respaldo de los documentos ni tienen protocolos de seguridad para proteger los registros en papel ni electrónicos.	1	Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos. 100%	Es importante que la UNAC establezca en su normativa los documentos que deben contener los expedientes, ya que cada UACI lo hace conforme a su criterio o su necesidad y cuando los entes fiscalizadores los auditan, les solicitan más información de la que ellos tienen en sus expedientes, mencionando como ejemplo los pagos y desembolsos. Además es importante definir los protocolos de seguridad de la información, tanto en medios magnéticos como físicos.			
6d)-Existen disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades	La LACAP establece de forma clara la delegación de autoridad y las responsabilidades a los niveles jerárquicos altos, lo que hace que la delegación o concentración del poder de firma de contratos es prerrogativa absoluta del jerarca administrativo y consecuentemente los procesos de adquisiciones y contrataciones se atrasan.	2	NA				

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas							
7a)- Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado	si bien es cierto hay algunos mecanismos de diálogo entre el sector público y privado, la percepción que éste último tiene es que sus opiniones, propuestas o aportes no son tomados en cuenta por el gobierno, de allí surge la desconfianza y que sus resultados no sean efectivos o evidentes.	0	Opiniones favorables de organizaciones importantes para comprometer la eficacia de los mecanismos. De los resultados obtenidos en la encuesta, se tiene que el 41.2% de los proveedores y el 75% de las gremiales consideran que no hay mecanismos que permitan el diálogo entre el sector público y privado, muy contrario a la apreciación de los funcionarios de gobierno responsables de los procesos de adquisiciones, donde el 58% de ellos manifiestan que sí existen mecanismos de diálogo	El gobierno está creando comisiones y mesas de trabajo donde participa el sector privado dando aportes a los diferentes iniciativas que se tienen , tales como las que en este momento está llevando a cabo la UNAC para fortalecer todo el tema de adquisiciones y contrataciones, pero se necesitan más iniciativas de participación de ambos sectores.			
7b)- Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.	Hay aspectos muy importantes que desalientan la participación del sector privado en las procesos de adquisiciones, tales como la cantidad excesiva de requisitos para participar, la exigencia de montos elevados en las garantías, los pagos tardíos, trabas legales, poca transparencia, preferencia en adjudicar a empresas internacionales cuando los montos de las licitaciones son altos, lo cual obviamente repercute en los montos de contrataciones, ya que no se genera mucha competencia	1	Cantidad promedio de ofertas presentadas en cada proceso. De 20 expedientes revisados en 10 UACIS, se contabilizaron un total de 63 participantes, lo que representa un promedio de 3 oferentes por proceso.	Los 2 aspectos que más desalientan al sector privado en la participación en los procesos de compras son las grandes cantidades de requisitos que piden en las bases de licitación y la tardanza en los pagos, por lo que urge se hagan reformas legales y en lo posible, acortar los tiempos de pago.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias.							
8a)- Los procedimientos para la administración de contratos se encuentran claramente definidos	Las cláusulas para la administración de contratos, hacen referencia únicamente a quiénes serán los encargados o responsables de darle seguimiento, pero no mencionan sobre el cómo y cuándo se realizará esa administración para que sea oportuna, y en caso de algún incumplimiento al contrato, se puedan hacer los reclamos en su debido tiempo y se logre cumplir con los plazos establecidos	0	Porcentaje de contratos que contienen dichas provisiones es 0%. Evidencia de contratos examinados que muestran que la administración del contrato es oportuna. En los resultados de la encuesta, más del 40% de los encuestados manifiestan que no son oportunos en la administración de contratos	De los resultados obtenidos en la encuesta en cuanto a tener procedimientos claramente definidos y comprendidos, el 52.4% de los jefes UACI'S, el 53% de los proveedores y el 25% de las gremiales, manifiestan que sí se tienen. Al contrastar estos resultados con los de la muestra física de los 20 expedientes revisados, podemos concluir que en general, no hay procedimientos claramente definidos ni comprendidos. En general, los contratos no tienen procedimientos claros que faciliten su administración tanto en la ejecución como en la aceptación final de los productos u obras entregadas, ni para el control de calidad cuando se esté comprando bienes. Se considera que una ayuda a las instituciones es que la UNAC elabore documentos y procedimientos estándares que estén desarrollados con las buenas prácticas internacionales.			
8b)- Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato	El Salvador cuenta con una Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje y LACAP, en su Título VIII, artículos del 161 al 169 hace referencia a la solución de conflictos; sin embargo el 100% de los contratos revisados en las 10 instituciones no han diseñado cláusulas que cumplan con las mejores prácticas de la solución alternativa de conflictos en contratación pública y aprovechen las ventajas que le da la Ley a la administración.	2	Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de conflictos El 100% de los contratos revisados en las 10 instituciones tienen cláusulas sobre resolución alternativa de conflictos, pero no cumplen con las mejores prácticas en contratación pública	Es importante destacar que una de las mayores debilidades del Gobierno cuando se da incumplimiento en los contratos es la falta de procedimientos claros, lo cual hace que en la mayoría de casos, estos conflictos son ganados por los proveedores y tengan que pagarse grandes cantidades de dinero.			
8c)- Existen procedimientos para hacer cumplir las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias	El país es miembro de la Convención de New York desde el 26 de febrero de 1998 y cuenta con un procedimiento para permitir al ganador, buscar el cumplimiento de la resolución recurriendo a un tribunal.	2	NA				

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
PILAR IV. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS							
9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.							
9a) - Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo y para la verificación de las adquisiciones públicas para brindar un marco de control operativo.	Existen los mecanismos e instituciones de control y auditoría para supervisar la función de adquisiciones, pero los controles resultan muy trabajosos y llevan mucho tiempo, obstaculizando así una toma de decisiones eficiente.	1	N/A	De conformidad a las entrevistas realizadas, se identificó que solo se cumple con la existencia del marco normativo, con evaluaciones y controles, pero no se da un equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, por el motivo de realizar a posterior la auditoría; pero cabe mencionar que el control interno basado en la función de auditoría, no se realiza en todas las dependencias de la institución, ni en la totalidad de procesos realizados, por lo que una toma de decisiones eficiente, es muy difícil de lograr.			
9b) - La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento.	Se realizan las auditorías todos los años, pero sus recomendaciones o la implementación de las recomendaciones, demora más de un año.	2	Cantidad de recomendaciones pendientes por más de un año.	De las instituciones visitadas (10) el 100% opinó que las auditorías internas y externas, se realizan al menos una vez al año, pero la implementación demora más de un año, debido a que son, en su mayoría, una evaluación posterior de lo realizado; además, 7 instituciones (70%) expresó que demora mucho tiempo entre el período auditado y el desvanecimiento o corrección a los hallazgos, porque las auditorías externas, llegan a revisar sobre procesos anteriores (1 ó 2 años atrás). Asimismo, 5 de las instituciones (50%) indicó que las auditorías internas las observaciones están más o menos acordes a lo normado en la Ley y el Reglamento; motivan a llevar más controles internos para mejorar los procesos, debido a que sobre los procesos de libre gestión, por lo normado en el Reglamento -Art. 53-, realizan auditorías 2 veces al año (cada 6 meses) y sobre los de licitaciones o concursos, al menos cada año.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
9c) - El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión.	Se da el cumplimiento únicamente de b) y c), dado que en a), se requiere que esas normas escritas permitan que el control interno transmita los problemas a la gerencia según la urgencia, para una efectiva y eficiente toma de decisiones. El control interno obliga a dar soluciones oportunas, y en nuestro caso, a la gerencia se le informe únicamente lo actuado.	2	Cantidad de opiniones calificadas de auditores externos, motivadas por debilidades críticas del control interno o cantidades de recomendaciones críticas, referidas a los controles internos que siguen pendientes al momento de evaluarse las capacidades.	El 100% de las instituciones visitadas, expresará que el sistema de control interno no brinda información oportuna para permitir la intervención gerencial, debido a que se basa en una revisión posterior de lo actuado, aunque 5 de las instituciones (50%) indicaron que las observaciones de auditorías internas están más o menos acordes a lo normado en la Ley y el Reglamento y que motivan a llevar más controles internos para mejorar los procesos.			
9d) - Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño.	Los procedimientos existen, tal es el caso del Manual de Auditoría Gubernamental, emitido por la Corte de Cuentas de la República vigente desde Mayo 2002. En este documento se establecen generalidades a seguir en un proceso de auditoría, pero la evaluación de la prueba documental, depende del criterio personal de cada auditor, en función del tipo de entidad auditada.	1	Porcentaje de agencias con procedimientos internos escritos.	El 100% de las instituciones visitadas, expresó que para realizar el control interno, existe la suficiente documentación que oriente a los auditores sobre lo que deben realizar (manuales, instructivos, reglamentos), pero que la misma, es demasiado general, ya que en la práctica la evaluación de la documentación de los procesos, se realiza según el criterio de cada auditor.			
9e) - Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.	En la revisión de los perfiles de puesto de trabajo de los auditores internos, no existe un requerimiento puntual que les exija tener conocimientos sobre las adquisiciones, solamente se les requiere conocimientos generales sobre la legislación aplicable a la institución de que se trate. Esto no fue posible verificarse en los perfiles de auditores de la Corte de Cuentas de la República.	0	N/A	Por lo que se percibe en las instituciones que son auditadas, los auditores no se encuentran lo suficientemente informados y capacitados en adquisiciones públicas para realizar auditorías de calidad en las UACI's; únicamente tienen conocimientos generales sobre el tema, lo que conlleva a realizar hallazgos fuera de lo establecido en la norma. Lo anterior se contrapone con lo afirmado tanto por la Dirección General de Auditoría de la Corte de Cuentas, como la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda, dicen que el cuerpo de auditores de cada institución, están lo suficientemente capacitados para realizar auditorías en materia de adquisiciones públicas.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones.							
10a) - Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.	Se cuenta con marco jurídico que permite las apelaciones en sede administrativa, siendo la misma autoridad que adjudicó el proceso, quién admite el recurso y nombra la Comisión Especial de Alto Nivel. Esta comisión, revisa los extremos definidos en el recurso y recomienda a la autoridad, ratificar lo actuado o revocarlo.	1	N/A	Las resoluciones sobre los recursos son tomadas sobre las pruebas disponibles, que también son administradas por la misma entidad recurrida. La resolución es proporcionada por la autoridad que dictó el acto recurrido, con base a la autoridad que tiene en el ejercicio de la función pública y facultada por la misma ley de adquisiciones y contrataciones públicas.			
10b) - El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta.	Las condiciones y los plazos para resolver las protestas están establecidos en la Ley, pero los mecanismos de aplicación y las responsabilidades, son imprecisos debido a que, si bien es cierto, la Ley permite una acción de interposición de recursos de revisión en sede administrativa, la gran mayoría son resueltos declarándolos inadmisibles o confirmando lo actuado por parte de la administración pública.	1	A) - Porcentaje de protestas procesadas dentro de los plazos notificados en el marco legal. B) - Porcentaje de decisiones aplicadas que han sido cumplidas.	El 100% de las instituciones visitadas, expresará que el sistema de revisión de quejas funciona bien, porque se procede según la normativa, pero revisando la información proporcionada (ver la celda anterior), se visualiza que las instituciones están actuando en su mayoría a declarar inadmisibles los recursos o a confirmar lo actuado anteriormente. Esta situación hace dudar de dicha actuación, de la justicia y la equidad con que son evaluadas las quejas.			
10c) - El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.	Las decisiones del ente recurrido se basan únicamente por la información relevante al caso.	1	Porcentaje de opiniones favorables.	De la muestra analizada de 277 recursos de revisión, 166 resolvieron confirmando la adjudicación, lo que representa el 59.93% de dicha muestra; 49 se declararon inadmisibles, lo que representa un 17.69%, haciendo un total entre ambos de un 77.62%, quedando solamente un 22.38% de casos que no se han resuelto, se han dejado sin lugar o se ha revocado la adjudicación. Este análisis, hace que se dude sobre la justicia y equidad del sistema.			
10d) - Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.	La ley no obliga a la publicación de los resultados de un recurso, lo que dificulta el acceso al mismo.	1	---	Existe obligatoriedad legal para la publicación de las convocatorias y resultados de las adjudicaciones, no así para el resto de decisiones administrativas relacionadas con las compras públicas, por ejemplo: la interposición de recursos. Existe además acceso restringido para los participantes de los procesos para consultar el expediente, pueden hacerlo posterior a la notificación de la resolución de adjudicación, dada a la prohibición del Art. 54 de la Ley			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
10e) - El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.	El ente encargado de resolver el recurso de revisión, no posee independencia para realizarlo.	0	N/A	No existe en el país un ente encargado de revisar las protestas con plena autoridad e independencia. Las protestas se resuelven en la misma institución y hasta que se emite el fallo en sede administrativa, el recurrente puede acudir a la Sala de lo Contencioso Administrativo.			
11. Nivel de acceso a la información.							
11a) - La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.	La información es muy difícil de obtener y muy limitada en su contenido y disponibilidad.	1	N/A	Actualmente en El Salvador se cuenta con el Módulo de Divulgación de COMPRASAL (http://comprasal.gob.sv), sitio oficial para las publicaciones de convocatorias a los procesos y resultados en licitaciones, concursos, contrataciones directas, libre gestión y las programaciones anuales de adquisiciones y contrataciones institucionales.			
12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.							
12a) - El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.	Las leyes que regulan las adquisiciones sí consideran estos delitos y conductas anti éticas, pero no dan indicaciones precisas sobre cómo incorporarlos a las bases de licitación o concurso, por lo que no son cubiertos de forma coherente en dichos documentos.	2	N/A	La LACAP en el Art. 25, literal a) considera disposiciones legales sobre el conflicto de interés, que es retomado en las bases de licitación o concurso, mediante una Declaración Jurada que se exige a los participantes, pero no se considera que sea una medida que contrarreste el fraude, la corrupción o las conductas anti éticas.			
12b) - El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.	Las responsabilidades individuales y las consecuencias de las prácticas fraudulentas o corruptas, se dejan en manos de la legislación general del país.	1	N/A	Existe tipificación de fraude o corrupción como delito, pero el sistema legal no define responsabilidades, rendición de cuentas para los participantes de prácticas fraudulentas o corruptas en el tema de contrataciones públicas.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
12c) - Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas.	Hasta la fecha, no existen pruebas sobre la aplicación de las leyes que sancionan las prácticas fraudulentas o corruptas.	0	A) - Porcentaje de acusaciones de corrupción que van a juicio. B) - Porcentaje de aquellas que en efecto se traducen en la aplicación de sanciones o penalidades.	La institución conformada para promover, difundir y capacitar a los servidores públicos sobre las normas y valores éticos; así como tramitar el procedimiento de denuncia e imponer sanciones por infracciones a la ley (Tribunal de Ética Gubernamental), indicó que no existen casos de denuncias sobre corrupción, debido a que la mayoría son enviadas de forma anónima, porque los denunciantes no confían en el sistema, y por esta razón, no son sometidas al proceso establecido en la ley.			
12d) - Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.	El gobierno ha creado la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción por medio de decreto ejecutivo No. 57 del 28/09/2009, cuya funciones son de apoyar al Secretario para Asuntos Estratégicos, en cuanto a fomentar el establecimiento de un sistema efectivo de probidad en la función pública, basado en los principios de acceso a la información pública, auditoría ciudadana, transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y responsabilidad jurídica, es muy poco el tiempo de funcionamiento como para valorar la existencia de un eficiente y efectivo plan anticorrupción.	1	Porcentaje de opiniones favorables del público acerca de la eficacia de las medidas de anticorrupción.	En el país no existen medidas especiales relacionadas con las adquisiciones públicas, para detectar el fraude y la corrupción, sólo acciones generales. No se cuenta con un programa anticorrupción, menos sobre las adquisiciones públicas. Por tal razón, y con el propósito de conocer la percepción de la población (Proveedores, Gremiales y Funcionarios de Gobierno), se realizó una encuesta dirigida a los sujetos en estudio. El 52.75% de los Proveedores encuestados, opinaron que las medidas existen, aunque no especiales, pero deben de hacerse valer y aplicarlas realmente en los procesos de Adquisiciones y Contrataciones Públicas.			
12e) - Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/ usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.	Existen varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y mantienen un diálogo con el Gobierno, pero con un limitado impacto y logro de esta gestión, para el mejoramiento del sistema.	2	---	En el país existen pocas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la integridad y ética de los servidores públicos, pero son mínimos los resultados que conllevan a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas o que ejerzan la función de auditoría social. El Gobierno ha realizado acciones aisladas, con la creación de las leyes mencionadas, pero no hay nada integrado.			

INDICADOR BÁSICO	SITUACION Y TENDENCIAS	PUNTAJE	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO	SITUACION Y TENDENCIAS	INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO	ACCIONES PROPUESTAS	PRIORIDADES
12f) - El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.	En la actualidad, el país no cuenta con un mecanismo seguro para denunciar los casos de fraude, corrupción y conducta poco ética.	0	---	La LACAP en el Art. 19, Inc. 3º, establece la posibilidad de la denuncia ante la presencia de estos delitos, pero no se hace por temor a represalias contra el empleado que se atreva a cumplir la normativa. No existe procedimiento de protección a los denunciantes. Ni el procedimiento de la Ley de Ética Gubernamental lo incluye.			
12g) - Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.	En el país existe un código de conducta en las entidades públicas. En este no quedan claras las responsabilidades de los servidores públicos ni del público en general.	1	---	Existe un código de conducta generalizado para todos los funcionarios y empleados públicos, contenido en la Ley de Ética Gubernamental (Art. 4, 5 y 6), No existen códigos de ética para aquellos cargos que implican toma de decisiones, mucho menos para el tema específico de contrataciones públicas.			

IV. Fortalezas y Debilidades del Sistema

Fortalezas (subindicadores calificados con 3 que apliquen)

- Existencia de un marco Legislativo y regulatorio de aplicación en las diferentes instituciones del Estado para los procesos de adquisiciones (Ley LACAP);
- Existencia de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), un órgano técnico-consultivo, responsable del desarrollo de procedimientos para mejorar el sistema de contrataciones en sus aspectos operacionales y técnicos;
- Decisión de las autoridades para desarrollar y consolidar los vínculos entre los sistemas que rigen el control presupuestario y las adquisiciones (SAFI y COMPRASAL);
- El sistema contiene disposiciones, adecuadas e independientes, sobre los mecanismos e instituciones de control y auditoria para supervisar la función de adquisiciones;
- Existencia de la Corte de Cuentas de la República, un organismo constitucional con el mandato de velar por la transparencia en la gestión pública y el uso de los recursos estatales, como una entidad autónoma de los tres Poderes del Estado que ejerce funciones técnicas y jurisdiccionales.

Debilidades (subindicadores calificados con 0 que apliquen)

- Las auditorías internas carecen de estructura y lineamientos metodológicos que permitan llevar a cabo las mismas de forma eficiente y apegadas a las normas. Las auditorías tienen un enfoque meramente operativo;
- Se carece de un monitoreo adecuado sobre los procedimientos de compras y contrataciones que realizan las instituciones del Estado para asegurar el cumplimiento de la LACAP;
- Las instituciones carecen de estructuras de control interno confiables, las cuales adopten marcos de regencia acordados, orientados a la mitigación de riesgos.
- Se deja a la discrecionalidad de las instituciones la definición de los criterios de evaluación y su ponderación, lo cual puede resultar en limitantes para la competencia en los procesos de adquisiciones;
- No existen procedimientos para la aplicación de métodos de precalificación;
- No existen los vínculos automatizados entre el sistema de gestión financiera (SAFI) y el de adquisiciones (COMPRASAL);
- No existen mecanismos evidentes para el diálogo o la asociación entre los sectores público y privado;
- Los procedimientos para la administración de contratos son aún insuficientes;
- Existen fallas en la confidencialidad de la información durante la evaluación de ofertas que afectan la transparencia de los procesos;
- No existe un ente encargado de revisar protestas con plena autoridad e independencia;
- No existen evidencias sobre la aplicación eficaz y sistemática de las resoluciones y penas para los que participan en prácticas fraudulentas o corruptas;
- No existe un mecanismo seguro para denunciar casos de fraude, corrupción o conducta poco ética;
- Hay una alta rotación de personal en las instituciones debido a cambios periódicos de gobierno.

V. Conclusiones Principales

1. El marco institucional y su capacidad de gestión resulta ser el pilar con mayor desarrollo en el sistema de adquisiciones. Esto significa que el sistema de contrataciones públicas tiene un grado de integración aceptable y su funcionamiento en la práctica se hace a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que son parte del sistema de gobernabilidad del sector público. Se observa la existencia de un grado, si bien incipiente, de integración con el sistema de gestión financiera y se pretende mejorar la interacción entre ambos sistemas, desde la preparación del presupuesto y la planificación de los gastos asociados a las compras. Se destaca en este pilar la existencia de un ente normativo/regulatorio funcional con responsabilidades claramente asignadas.
2. En cuanto al marco legislativo y regulatorio, la LACAP, en conjunto con su Reglamento y las Normas y directrices que emite la UNAC en su calidad de ente rector del sector, establece una plataforma inicial adecuada la cual, sin embargo, puede ser robustecida con un programa de modernización y mejoras. Actualmente, el Gobierno Nacional ha propuesto una reforma de esta plataforma legal que está siendo consultada con varios usuarios del sistema de compras y contrataciones públicas. Hay procedimientos establecidos para realizar las adquisiciones, con reglas de publicidad y plazos.
3. En su función de ente normativo del Sistema Nacional de Adquisiciones, la UNAC debe fortalecer su nivel de jerarquía y mejorar la percepción que tienen los actores del sistema – tanto institucionales como privados y de la sociedad civil – sobre las funciones que le han sido atribuidas por Ley. Debe participar en promover proactivamente normas e instructivos de forma general para mejorar los aspectos operativos del sistema, así como la prestación de asesoría y coordinación de actividades que orienten la sistematización de los procesos de adquisiciones.
4. Los otros dos pilares que verifican las características del mercado de compras públicas y la integridad y transparencia de las adquisiciones en el sector público resultaron menos calificados con respecto a los criterios de evaluación. Esto significa que la eficiencia y efectividad operativa del sistema de adquisiciones no demuestra un funcionamiento muy desarrollado. La integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas, con controles que respalden la implementación del mismo en conformidad con el marco legislativo y regulatorio y las medidas para prevenir potenciales acciones de corrupción dentro del sistema, requieren de mayor fortalecimiento para alcanzar niveles adecuados con relación a estándares internacionalmente aceptados. No obstante, se identifican disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y se establece, ya sea de forma directa o por referencia a otras leyes, las acciones que podrían tomarse en relación a dicha conducta. En cuanto a las prácticas de aplicación y las interpretaciones y vacíos de la ley, se requieren aún controles para que las adquisiciones no

- sean aprovechadas en perjuicio de la transparencia y el buen funcionamiento del sistema nacional de compras públicas.
5. Las instituciones encargadas de establecer los vínculos operativos entre los procesos de presupuesto y adquisiciones son el Sistema de Integración Financiera SAFI y el COMPRASAL. Se identifica que actualmente no existen vínculos necesarios y adecuados que actúen automáticamente a fin de respaldar ágilmente los procedimientos financieros que brindan soporte a la adquisición de bienes y servicios y a la ejecución de obras públicas. La falta de estos mecanismos afecta el cumplimiento de plazos, especialmente los referentes a pagos a los proveedores y contratistas de obras, lo cual crea un grado de desconfianza en el sistema. No obstante, las autoridades han decidido trabajar en este aspecto para obtener una operación armonizada entre ambos sistemas.
 6. El sistema contiene disposiciones sobre los mecanismos e instituciones adecuadas e independientes de control y auditoría para supervisar la función de adquisiciones. No obstante, la implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias del Estado, con procedimientos claramente debidos, no se pudo evidenciar durante el ejercicio de evaluación. Los controles existentes no resultan de fácil aplicación y toman mucho tiempo para ejercerse, lo que no permite una toma de decisiones eficiente. Esto en parte se debe a que las acciones en materia de control interno no se encuentran integradas, verificando únicamente el cumplimiento del procedimiento descrito y a las acciones del personal de cada unidad administrativa de adquisiciones.
 7. COMPRASAL es el sistema encargado de la recolección y difusión de los procesos de licitación. Este es un sistema aún en desarrollo y requiere mejorar o incluir los conceptos sobre criterios de publicación para los diferentes tipos de procesos, montos y temporalidad de la publicación. Por otra parte, la información en el sistema aún no es de fácil acceso para las comunidades y municipios en áreas alejadas, en virtud que el servicio de Internet no está disponible en muchas de ellas. Por esa razón, el sistema COMPRASAL sólo presenta una fracción de los procesos de adquisiciones realizadas en las instituciones públicas – cerca del 50% de todos los procesos –, lo cual dificulta contar con una base completa y consistente de datos estadísticos sobre las adquisiciones.
 8. El nivel de competencia para la administración de las adquisiciones que muestran los funcionarios de Gobierno responsables de las adquisiciones dentro de las UACIS no parece ser consistente con sus responsabilidades. Existen perfiles que definen las habilidades y conocimientos requeridos para los puestos especializados de adquisiciones, pero los recursos humanos contratados para tales fines no siempre poseen las calificaciones suficientes para un asegurar un adecuado desempeño. Adicionalmente, se cuenta con planes de capa-

citación que responden a los temas exigidos en la LACAP, pero los procesos formativos resultan no ser suficientes en cuanto a su contenido y oferta debido a que no se basan en los vacíos detectados y las necesidades de las instituciones.

9. En cuanto a la administración de contratos, los procedimientos para tales fines no están claramente establecidos en los documentos contractuales. Esta anomalía es notoria para el control de calidad de las adquisiciones de bienes. La preparación de documentos estándar para las adquisiciones y procedimientos – que respondan a las buenas prácticas nacionales e internacionales – sería de mucho beneficio para corregir estas carencias. Ello promovería a su vez una mayor participación de las empresas del sector privado, pues se generaría un aceptable nivel de transparencia y confianza en los procesos y se disminuiría la cantidad de requisitos exigidos para la participación en licitaciones.
10. El sistema presenta algunas debilidades en cuanto a la aplicación de los mecanismos de apelaciones. No existe un ente exclusivo para atender las reclamaciones sobre las compras públicas, por lo que las quejas son interpuestas ante autoridades no independientes dentro de la misma institución que dictó el acto reclamado y revisadas bajo este mismo esquema.

Anexos

I Cronograma del Ejercicio de Evaluación

Cronograma de Trabajo
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de El Salvador
UNAC/Ministerio de Hacienda

[illegible]

Reunión Plenaria y Taller de Validación Final del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas del El Salvador (Metodología OECD/DAC)

Lugar: Hotel Real Intercontinental

Fecha: 8 de Abril de 2010

Hora: 8:00 AM a 14:00 PM

San Salvador – El Salvador

AGENDA

8:00 Registro de participantes y entrega de materiales

8:45

Palabras de Bienvenida.

Carlos Oviedo, Jefe de Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC)

Tomás Campero, en Representación del BID

9:00

Constitución de Grupos de Trabajo: Explicación sobre el propósito y organización del taller de validación, la forma de trabajo a desarrollar y la agrupación de los participantes en cuatro mesas de trabajo, e inicio de la actividad. Cristobal Silva

9.15

Receso Café

9:30

Reunión de trabajo por grupo: Análisis de los factores evaluados, según el pilar que corresponda, corregir o modificar tanto las conclusiones como las calificaciones preliminares de cada indicador.

Los cuatro coordinadores de los grupos de trabajo tendrán la responsabilidad de coordinar los debates en las mesas de trabajo. Se asignaran 4 relatores, uno para cada mesa de debate, que se encargaran de anotar los aspectos relevantes que surgen del debate en cada mesa y las conclusiones y recomendaciones generales, a modo de bitácora de discusión. Se preparan pautas para guiar las funciones de estas personas.

12:00

Revisión de conclusiones y recomendaciones generadas en los debates de cada mesa. Se revisan y tratan de consensuar las opiniones, recomendaciones y conclusiones relevantes derivadas de las discusiones en las mesas de trabajo

13:00

Clausura del Taller

Carlos Oviedo, UNAC-MH

Almuerzo

II Agenda del Taller de Validación y Lista de Participantes

Registro de Asistencia

Evento: Taller de Lanzamiento Diagnostico del Sistema de Contrataciones Públicas de El Salvador Fortaleciendo el SIAC con las mejores prácticas de transparencia y eficiencia

No.	Nombre	Institución	Cargo	Correo Electrónico
1	Francisco Leonidas Villacorta Alfaro	Hospital Nacional San Rafael	Jefe UACI	fvillacorta@mispas.gob.sv
2	Ana Margarita Salinas de García	Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)	Jefe UACI	sandra.rodriguez@fonavipo.gob.sv
3	Ana María de Perla	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Jefe UACI	anamaria.perla@cepa.gob.sv
4	Ana Patricia Escoto de Portillo	Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán	Jefe UACI	licit_amac@yahoo.com
5	Carmen Elena Escalón Calderón	Procuraduría General de la República (PGR)	Jefe UACI	carmen.escalon@pgr.gob.sv
6	Dina María Saca Olivares	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Jefe UACI	dsaca@fisdl.gob.sv
7	Frida María Mejía de Boscaino	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	Jefe UACI	fboscaino@anda.gob.sv
8	Gustavo Adolfo López Rodríguez	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Jefe UACI	gllopez@presidencia.gob.sv
9	Hugo Atilio Cruz Quezada	Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	Jefe DACI	hugocruz@fosalud.gob.sv
10	Israel Cabrera Flores	Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	Jefe UACI	icabrera@conamype.gob.sv
11	Judith Elizabeth Ramírez Franco	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	Jefe UACI	jramirez@mispas.gob.sv
12	Julio César Rodríguez López (Interino)	Corte Suprema de Justicia (CSJ)	Jefe Interino	jcrl.yhwh@gmail.com
13	Lorenzo Alberto Corpeño Figueroa	Centro Nacional de Registro (CNR)	Jefe UACI	lorenzo.corpeno@cnr.gob.sv
14	Marcos Enrique Rodríguez	Subsecretaría de Transparencia	Sub-secretario	Enviar correo a acubias@presidencia.gob.sv
15	Morena Martínez Cabrera	Ministerio de Educación (MINED)	Directora de UACI	morena.martinez@mined.gob.sv
16	Nora Miriam Velásquez de Galdámez	Ministerio de Economía (MINEC)	Directora de UACI	ndgaldamez@minec.gob.sv
17	Osiris Jonatán Henríquez	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	Jefe UACI	osiris.henriquez@iss.sv

18	Ricardo Guillermo Marroquín Peñate	Presidencia de la República	Director de Compras	rmarroquin@presidencia.gob.sv
19	Rosa Guadalupe Silva Nieves	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)	Jefe UACI	rgsilva@centa.gob.sv ;
20	Antonia Portillo Franco	Alcaldía de Apopa	Jefe UACI	betti_nueva@yahoo.com.mx
21	Cnel. José Santos Arévalo Méndez	Ministerio de Defensa Nacional	Jefe UACI	jose.sam@hotmail.com
22	Edwin Arturo Molina López	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Director	eamolina@mag.gob.sv
23	Iliana Argentina Rogel Cruz	Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	Directora Ejecutiva	irogel@conamype.gob.sv
24	J. Héctor Vidal	USAID/TAG	Asesor	guerrero@usaid.com
25	Lic. Mayra Edinora Escobar	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP)	Jefe UACI	uaci@mop.gob.sv ; uaci.gerente@mop.gob.sv
26	Joaquín Moisés Quintana Morataya	Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)	Gerente de UACI Interino	jquintana@fovial.com
27	José Mario Magaña Granados	Cámara de Comercio de El Salvador	Director de Asuntos Económicos	mmagana@camarasal.com
28	Francisco Ricardo López Claros	Ministerio de Seguridad y Justicia	Jefe UACI	ricardo.lopez@seguridad.gob.sv
29	José Luis Duke	Asamblea Legislativa	Jefe UACI	liliana.valladares@asamblea.gob.sv
30	Marco Antonio Velásquez Mejía	Policía Nacional Civil (PNC)	Jefe UACI	jefeuci@pnc.gob.sv
31	María de la Cruz Rodríguez	Alcaldía Municipal de Soyapango	Jefe UACI	maricruz212002@yahoo.com.mx uaci@soyapango.gob.sv
32	Osmín Romeo Molina	Alcaldía Municipal de Mejicanos	Jefe UACI	uacimejicanos@gmail.com
33	Otto Erick Vidaurre	Programa de USAID para el Fortalecimiento de la Democracia (PFD)	Especialista Técnico	ovidaurre@casals.com
34	Marisol Bolaños	Centro de Investigaciones de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS)	Coordinadora de Proyectos	marisol.@utec.edu.sv
35	Roxana Landaverde	Corte de Cuentas de la República (CCR)	Jefe UACI	daci@cortedecuentas.gob.sv
36	Valeria Luna González	Cámara de Comercio de El Salvador	Técnico de División de Estudios Técnicos	vluna@camarasal.com
37	Víctor Manuel Bustamante	CASALCO	Gerente de Contratos	gerente.contratos@casalco.org.sv
38	Vilma Aurora Cubías Alemán	Subsecretaría de Transparencia	Asesora	acubias@presidencia.gob.sv
39	Wendy Carolina Meléndez de Granados	CASALCO	Especialista Legal de SIAC	legal.ciec@casalco.org.sv
40	Xavier Enríquez Sales Corado	Programa de USAID para el Fortalecimiento de la Democracia (PFD)	Oficial de Programa	xsales@casals.com

41	Marjorie Chorro de Chávez	FUSADES	Coordinadora del área comercial e internacional de Depto. de estudios legales	mchavez@fusades.org
42	Ing. Waldo Jiménez	ANEP	Director de Asuntos Económicos y Sociales	
43	Ing. Juan Francisco Ortiz	Monsanto El Salvador	Gerente General	juan.f.ortiz@monsanto.com
44	Lic. Manuel Ángel Barahona Gaitán	RAYONES DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.	Gerente de Licitaciones	manuel-gaitan@salnet.net
45	Dilyana Sánchez de Cárcamo	Constructora Dilsa	Depto. de Licitaciones	disa.sadecv@dosa.com.sv
46	Walter Onofre Zelaya	INSINCA	Licitaciones	insinca@insinca.com
47	Martiza Martínez	MULTIPAV, S.A. de C.V.	Gerente de Administración y Finanzas	mmartinez@fratel.net
48	Lic. José Ricardo Martínez Gómez	M&H Industrias	Gerente General	jmartinez@navegante.com.sv
49	Gabriel Sivina	Bayer	Contry Manager	gabriel.sivina.gs@bayer.com-ca.com
50	Licda. Victoria Eugenia Mirón Aguilar	Ministerio de Gobernación (MIGOB)	Jefe UACI	Victoriae.miron@gobernacion.gob.sv;
51	Ana Edelmira Montejo de Molina	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	admolina@mh.gob.sv
52	Ana Elsa Gallardo Vaquero	Ministerio de Hacienda	Jefe UACI	egallardo@mh.gob.sv
53	Ana Maricela Sánchez	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	amsanchez@mh.gob.sv
54	Candelario Canizalez Salmerón	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	ccanizal@mh.gob.sv
55	Guillermo Palacios Alvarado	Ministerio de Hacienda	Especialista de Normas y Procesos	gpalacio@mh.gob.sv
56	José Ángel López	Ministerio de Hacienda	Coordinador de Tecnología	alopez@mh.gob.sv
57	José David Mejía	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	jmejia@mh.gob.sv
58	Lidia Enriqueta Novoa	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	lnovoa@mh.gob.sv
59	Lilena Guadalupe Martínez de Soto	Ministerio de Hacienda	Coordinadora de Área Normas y Procesos SAFI	lsoto@mh.gob.sv
60	Ramón Antonio Acosta	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	racosta@mh.gob.sv
61	Rosa Ingrid Umaña	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	rumana@mh.gob.sv
62	Sandra Janet Barahona de Huevo	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	sbarahon@mh.gob.sv
63	Yanet Marisol Vásquez de Avalos	Ministerio de Hacienda	Especialista en Normas y Procesos SAFI	marisol.vasquez@mh.gob.sv
64	Rosa Olimpia Alfaro	Ministerio de Hacienda	Técnico-UNAC	ralfaro@mh.gob.sv
65	Dinora Margarita Cubías	Ministerio de Hacienda	Directora DINAFI	
66	José Roberto Tercero	BID	Consultor	jtercero@terceroabogados.com
67	Kimberly Hernández	BID	Consultor	hvkimberly@yahoo.es

68	Santiago Alejandro Castillo Victoria	BID	Especialista en Adquisiciones	santiagocas@iadb.org
69	Tomás Campero	BID	Consultor	tcampero@iabd.org
70	Cristobal Silva	BID	Consultor	cristobals@contractual.iadb.org
71	Gonzalo Suárez	BID	Consultor	suarezbeltranabogados@yahoo.com.mx
72	Mario Castaneda	BID	Especialista Financiero	marioc@iadb.org

III. Informe de la Encuesta de Percepción.



**“EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES
PÚBLICAS DE EL SALVADOR”**

PROYECTO: BID MN

MARZO 2010

CIOPS-UTEC

INDICE

1	Identificación	116
2	Presentación.....	116
3	Objetivos	117
3.1	Objetivo general	117
3.2	Objetivos específicos	117
4	Proceso de ejecución de la investigación.....	117
4.1	Cálculo y distribución de la muestra.....	118
4.2	Distribución de la muestra	118
4.3	Caracterización de la muestra	118
4.4	Diseño de instrumentos.....	119
5	Metodología de la investigación	120
5.1	Administración o desarrollo de la encuesta.....	120
5.2	Justificación.....	120
5.3	Mecanismos diseñados.....	121
5.4	Aplicación de la encuesta	121
6	Limitantes	121
7	Análisis descriptivo de los resultados	122
7.1	Descripción de categorías.....	122
8	Conclusiones	144

1. IDENTIFICACIÓN

NOMBRE DEL PROYECTO	<ul style="list-style-type: none"> • "Evaluación del Cumplimiento y Desempeño del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de El Salvador".
FECHA DE EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> • Diciembre/09 - Marzo 2010
RESPONSABLE	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña, CIOPS- Universidad Tecnológica de El Salvador, UTEC.
ALCANCE	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas realizadas a nivel nacional • a) Funcionarios de Gobierno • b) Sociedad Civil, Personas Naturales y Jurídicas

2. PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, fue realizado por el Centro de Investigación y Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS), de la Universidad Tecnológica de El Salvador, requerido por la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), del Ministerio de Hacienda, por medio del Convenio de Cooperación Técnica ANT/MT-7244-PR, Programa de Apoyo al Desarrollo del Sistema de Adquisiciones Públicas.

Dicha investigación, consistió en recopilar la información sobre la percepción de la Sociedad Civil y los actores directos involucrados, razón por la cual el CIOPS, realizó el estudio, conforme a la metodología **“Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Sobre la base de los indicadores, elaborados por el grupo de trabajo del Banco Mundial- OCDE/CAD”**, la cual permite el análisis de cuatro pilares:

- Marco legal y regulatorio
- Marco institucional y capacidad administrativa
- Efectividad operativa e
- Integridad y transparencia

3. OBJETIVOS

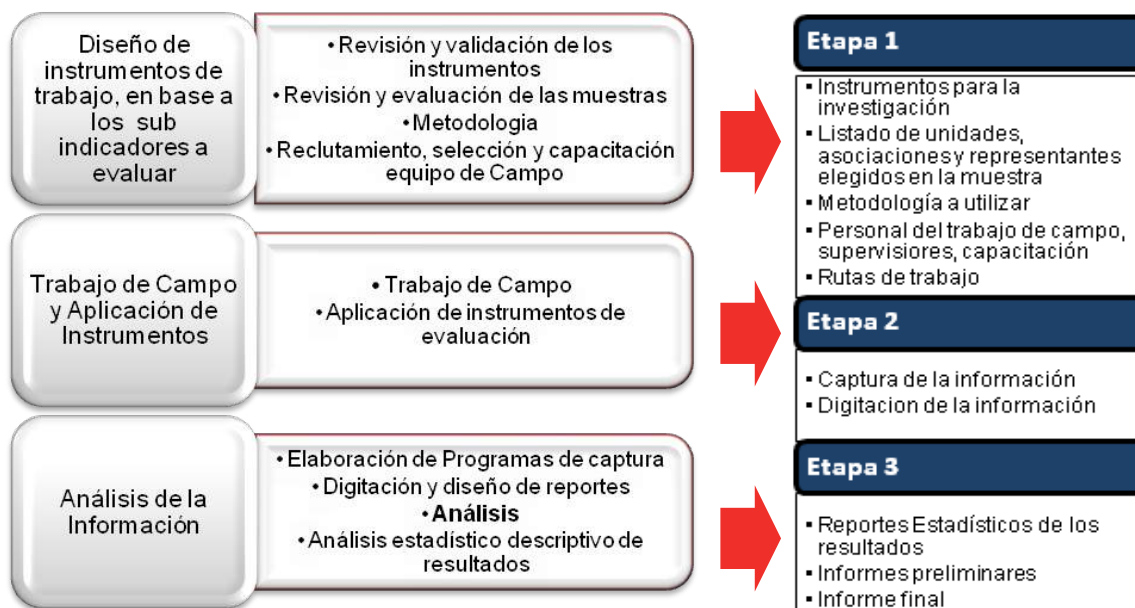
3.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar una investigación para identificar la opinión y apreciación de los sectores públicos y privados así como Funcionarios de Gobierno, Proveedores y Sociedad Civil, sobre los procesos que conlleva el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de El Salvador.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Elaboración de los instrumentos a utilizar para la recolección de la información, bajo los sub indicadores establecidos en la Metodología para la evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas.
2. Calcular la muestra en cada uno de los universos establecidos: Funcionarios de Gobierno, Proveedores/Asociaciones Profesionales y Sociedad Civil.
3. Diseñar una metodología específica para cada muestra, planificando las rutas de trabajo, e identificando las diferentes técnicas a utilizar, para la recolección de la información con base a los parámetros proporcionados

4. PROCESO DE EJECUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN



4.1 CÁLCULO Y DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA

El universo estuvo conformado por las 385 Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACIS), a nivel nacional, de las instituciones siguientes:

- a) Instituciones Autónomas
- b) Gobierno Central
- c) Hospitales
- d) Municipalidades y
- e) Empresas Públicas

Aleatoriamente, fueron seleccionadas para llevar a cabo el estudio, como también la muestra de Funcionarios de Gobierno de la Presidencia de la República, proporcionados por la contraparte.

1. El universo de la muestra N° 2, fue de 600 datos, proporcionados por la empresa contratante, de la cual se tomó una muestra representativa, por conveniencia de aquellos que se apegaban a las características que fueron requeridas en los términos de referencia.

4.2 DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA

TIPO DE MUESTRAS		DISTRIBUCIÓN DE MUESTRA	MUESTRA INVESTIGADA REAL	% EFECTIVO
MUESTRA 1	Jefes de UACIS	75	73	97.33%
	Funcionarios de Gobierno	4	3	75.00%
MUESTRA 2	Proveedores	400	345	86.25%
	Gremiales	14	8	57.14%
TOTAL		493	429	87.00%

4.3 CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

Muestra 1

Para la muestra uno, se tomaron en cuenta dos sujetos de estudio:

- a) Jefes de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI).
- b) Funcionarios de Gobierno, como Secretario y Subsecretarios de la Presidencia de la

República y otros.

Muestra 2

La muestra dos, está caracterizada por:

- I. Proveedores ya sean Personas Naturales o Jurídicas, que ofertan sus productos y/o servicios, para las adquisiciones y contrataciones públicas del estado; para este diagnóstico, el sujeto directo de estudio fue:
 - a) Representante Legal
 - b) Propietario
 - c) Gerente General
 - d) Gerente de Mercadeo
 - e) Gerente de Ventas
 - f) Otros (Técnicos en preparación de licitaciones)
- II. Gremiales: fue la sociedad civil, que está representa por Presidentes y Directores Ejecutivos de gremiales y organizaciones, como:
 - FUSADES
 - ANEP
 - ASI
 - CASALCO
 - PNUD
 - AMCHAMSAL
 - CAMARASAL
 - CONAMYPE
 - CENTROMYPE
 - USAID
 - FUNDE
 - OTROS

4.4 DISEÑO DE INSTRUMENTOS

El diseño de los instrumentos, se realizó en base a la revisión y estudio de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas¹⁰, puntualmente con los sub indicadores 1(d), 1(f), 4(c), 7(a), 8(a), 10(c) y 12(d), designados y los criterios de evaluación definidos en la metodología.

Estos fueron aplicados de diferente manera, según el sujeto de estudio.

¹⁰ FUENTE: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

Elaboración de instrumentos para la investigación

Se elaboraron dos tipos de instrumentos, para esta investigación, en base a los Indicadores de Cumplimiento y Desempeño, que están relacionados con Indicadores y Sub indicadores de Línea Base, de la metodología.

Estos instrumentos fueron dirigidos a: 1) Funcionarios de Gobierno y 2) Proveedores, ya sean personal Naturales o Jurídicas y Gremiales.

El primer cuestionario consta de 3 preguntas, de tipo cerradas, con cruce de variables al cual se le aplicaron los Subindicadores **7 (a)** y **12 (d)** y un anexo de comentarios obtenidos.

El segundo fue diseñado con 15 preguntas, de tipo cerrada, al cual se le aplicaron los Subindicadores **1(d)**, **1(f)**, **4(c)**, **7(a)**, **8(a)**, **10(c)** y **12(d)**.

5.METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 ADMINISTRACIÓN O DESARROLLO DE LA ENCUESTA

Para el desarrollo de los instrumentos, se establecieron rutas de trabajo para el equipo de campo, que estuvo conformado por 15 elementos, personal capacitado profesional y técnicamente, para llevar a cabo el estudio, por cualquiera de los mecanismos establecidos para el levantamiento de la información.

5.2 JUSTIFICACION

Se procedió a llevar a cabo estas metodologías, ya que por nuestra experiencia, se conoce lo complejo y complicado que es, obtener la atención e información de personas que se encuentran en rangos de muy alto nivel empresarial, debido a que éstos disponen de poco tiempo y con múltiples compromisos.

Razón por la cual, se utilizaron las técnicas a continuación mencionadas, con el objetivo de obtener la información directa, clara y precisa; cabe mencionar que una de las metodologías, específicamente la de aplicación web, fue únicamente fue utilizada para la muestra dos.

5.3 MECANISMOS DISEÑADOS

Aplicación Web

- Consistió en el diseño de la encuesta, aplicado en un link, por medio del internet. (<http://ciops.utec.edu.sv/mh>)

Visita directa

- Entrevista conducida por el equipo de campo directamente, dirigida a Jefes de UACI'S y Funcionarios de Gobierno.

Vía teléfono

- Apoyado siempre por la aplicación web, se desarrolló para aquellas personas naturales o jurídicas, que no cuentan con el acceso a las tecnologías, desarrollando el cuestionario vía teléfono.

5.4 APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

El cuestionario **1-FDG**, fue aplicado mediante el contacto directo, frente a frente, por el equipo de campo, quienes visitaron las instituciones determinadas por la muestra, a nivel nacional.

El cuestionario **2-PROVEEDORES Y GREMIALES**, debido a la complejidad que presentan los sujetos de estudio de ésta muestra, se utilizaron las siguientes técnicas:

- Cuestionario vía internet**, que consistió en instalar el formulario de la encuesta, a una aplicación web, creando usuarios y contraseñas a la población involucrada en el estudio, en donde ellos mismos pudiesen ingresar y proporcionar la información requerida.
- Vía teléfono**, el equipo de campo del CIOPS, por medio de la base de datos, corroboró y verificó, la información de la población involucrada, procediendo posteriormente a realizar la encuesta telefónicamente.

6.LIMITANTES

En general, la principal limitante fue en la muestra 2; por el espacio de atención que los Directores Presidentes de Gremiales que tenían para atender a los entrevistadores, asimismo, se encontraron en la base de datos números de teléfonos incorrectos, direcciones incompletas, personas que mencionaban no saber nada sobre el tema, y desconocer sobre los procesos de adquisiciones y contrataciones.

ANALISIS DESCRIPTIVO DE LOS RESULTADOS

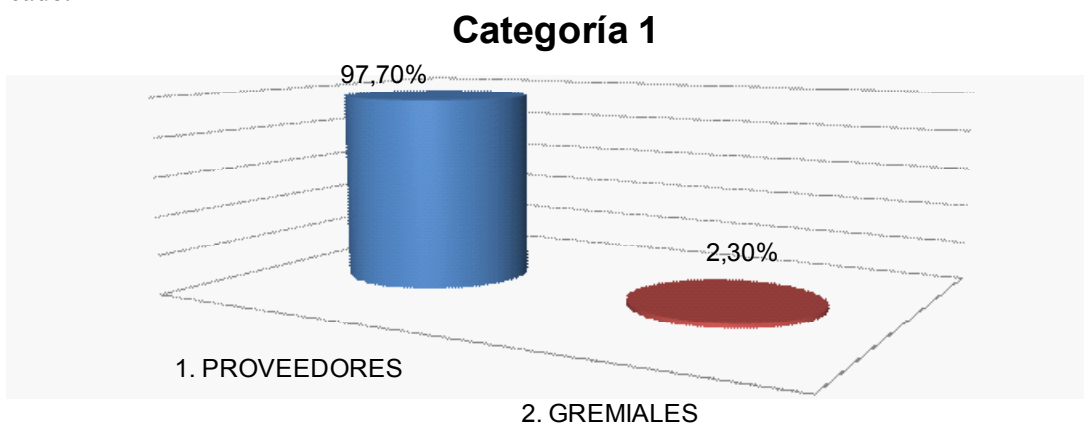
La investigación fue de tipo cuantitativa y de diseño descriptivo, y el propósito es analizar y diagnosticar, los aspectos relacionados al Cumplimiento y Desempeño del Sistema de las Adquisiciones y Contrataciones Públicas.

Los análisis se presentan paralelamente, con la información obtenida por cada una de las categorías investigadas.

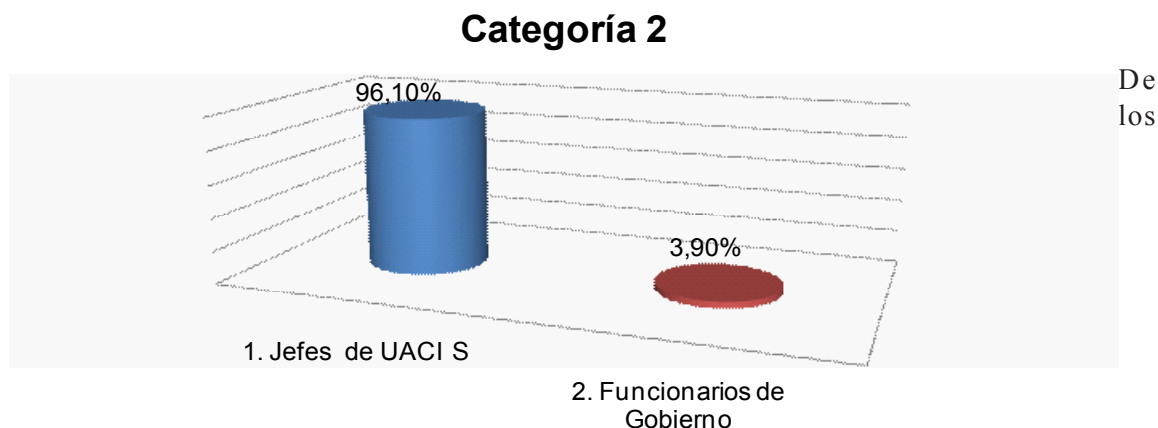


7.1 DESCRIPCION DE CATEGORIAS

Detalle de sujetos involucrados en el estudio, distribuido por categorías, según instrumento aplicado.



En la metodología del estudio, con el propósito de profundizar e enriquecer el contenido del diagnóstico, la muestra se dividió en dos categorías, la primera conformada por los Proveedores y Gremiales, y la segunda por los Jefes de UACI'S y los Funcionarios de Gobierno; tal como se detalla en los gráficos a continuación.



353 encuestados, el 97.70% fueron Proveedores, personas naturales o jurídicas, que ofrecen sus productos o servicios al estado; el 2.30% fue obtenido de las Gremiales y Organizaciones, quienes proporcionaron sus apreciaciones con respecto al tema.

En la categoría dos, se obtuvo el 96.10% de Jefes de UACI'S y el 3.90% se captó la opinión de Funcionarios de Gobierno, de otras dependencias del estado.

PILAR I - MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO

INDICADOR 1- *El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables*¹¹.

Subindicador 1(d) – Reglas sobre la participación.

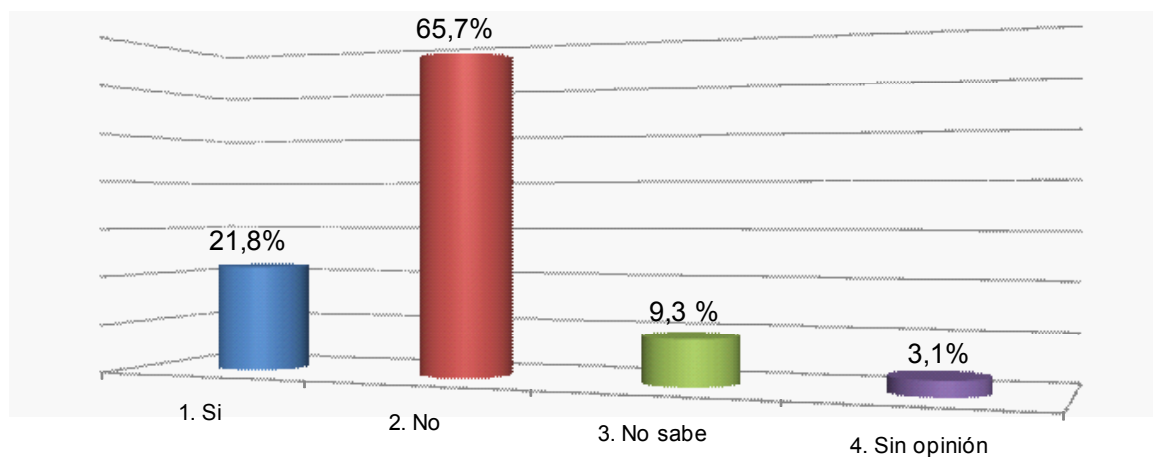
Conocimiento de casos de licitaciones, en las cuales hayan existido algunas condiciones no relacionadas con las calificaciones y capacidades de los ofertantes, para limitar o impedir la participación de los mismos.

¹¹ FUENTE: SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR I.

DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

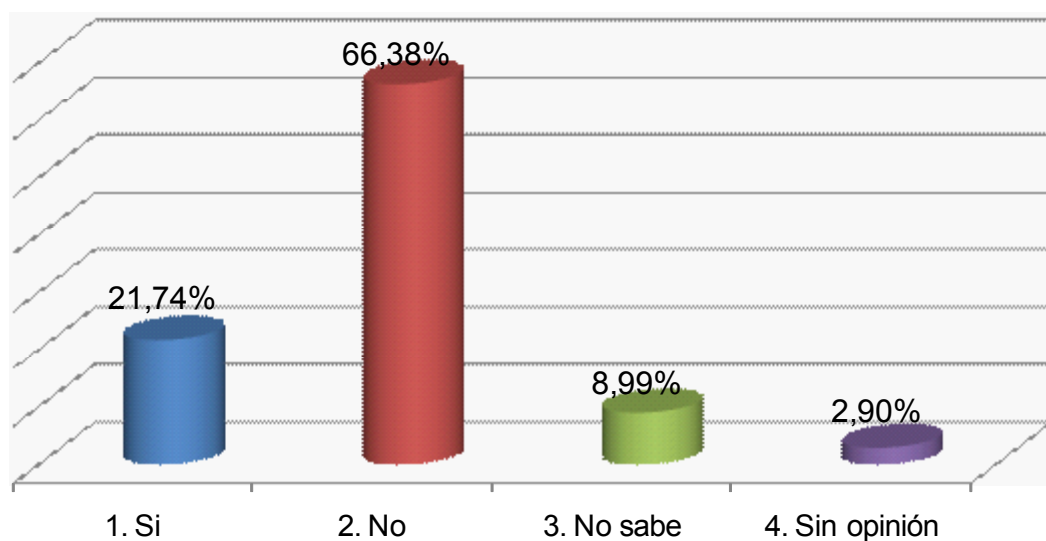
En general, del total de los encuestados el 65.7% opinó no conocer de casos sobre licitaciones, en donde haya habido condiciones no calificadas en la ley o por capacidades, que limitaran la participación de ofertantes, al sistema de adquisiciones y contrataciones públicas.

Sin embargo el 21.8% manifiesta sí conocer de casos que se den en este aspecto, por otra parte un



9.3% nos manifestó que No sabe y un 3.1% se limitó a opinar.

En conclusión: Se puede observar que un porcentaje considerado, reconoce que en la gestión de licitaciones públicas, existen limitantes que impiden la participación de los ofertantes, ya sea por



condiciones no relacionadas al marco legal o por capacidades de los mismos.

RESUMEN POR CATEGORIAS

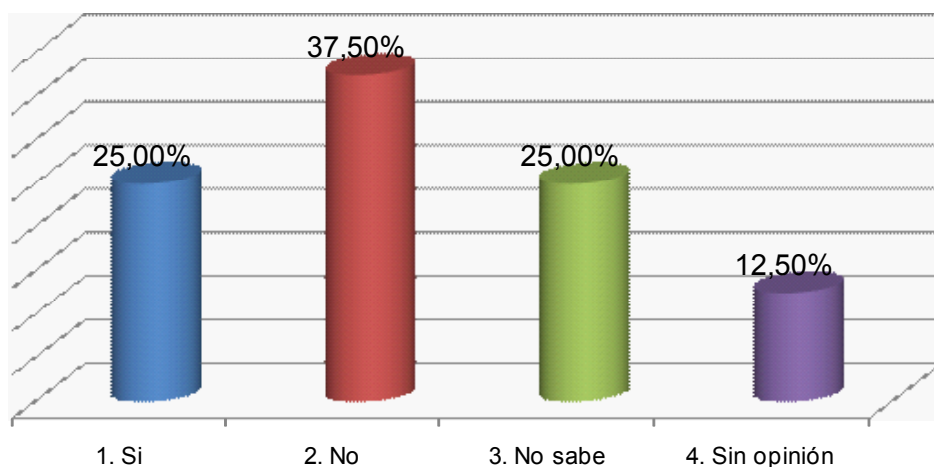
Categoría: **PROVEEDORES**

Del total de encuestados, el 66.38% considera que no existen casos de licitaciones en los cuales se haya limitado la participación de los ofertantes, por alguna condición no relacionada con las calificaciones y capacidades de los ofertantes, para impedir su participación, en las adquisiciones y contrataciones públicas.

Mientras que el 21.74% considera que si hay casos en las que se limita la participación de los ofertantes, mediante algunas condiciones requeridas, no relacionadas a las calificaciones o capacidades de los ofertantes.

El 8.99% manifiesta, no saber si esto suceda y el 2.90% se limita a verter su opinión.

Las opiniones emitidas por las Gremiales, son las siguientes:



Categoría: **GREMIALES**

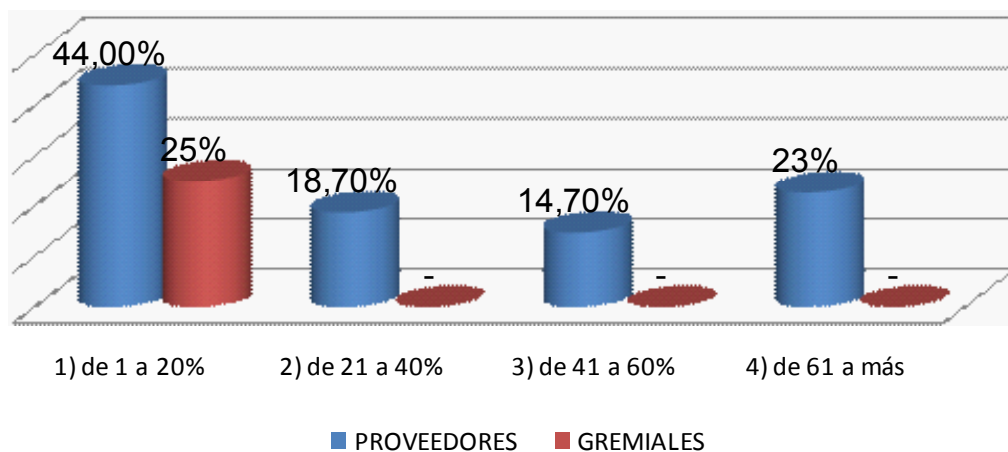
Del total de encuestados, el 37.50%, nos dice que no conoce de casos de licitaciones en las que se haya limitado la participación de los ofertantes, por alguna condición no relacionada con las calificaciones y capacidades de estos.

Pero el 25% confirma que si conoce de casos en las que la participación de los ofertantes, se ha limitado o impedido, por algunas condiciones exigidas, no relacionadas a las calificaciones y capacidades de los ofertantes, otro 25% manifestó, no saber y el 12.5% se limitó a opinar.

En conclusión: Las gremiales, con un 3.26%, de diferencia con la categoría uno, estima que sí se dan estos casos en el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas.

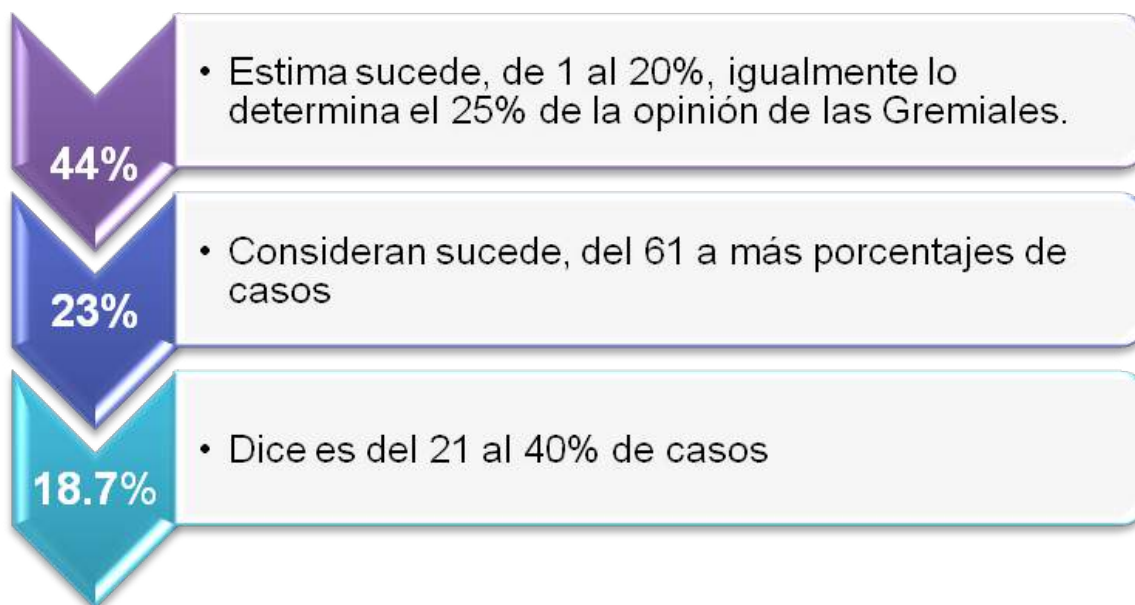
Al respecto, se consultó sobre en qué porcentajes ellos lo perciben.

¿En qué porcentaje de casos ha percibido que esto sucede?



COMPARACION DE CATEGORIAS

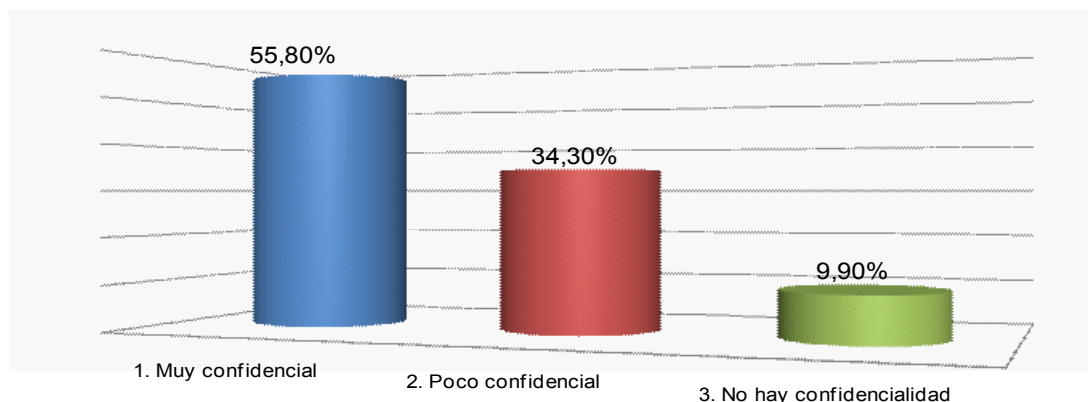
El 21.74% de los proveedores, que opinaron que sí suceden estos casos, lo evalúan de esta manera:



Subindicador 1(f) – Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación.

Apreciación sobre la confidencialidad de la evaluación que se realiza entre el proceso de presentación de oferta y la adjudicación del contrato.

Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.

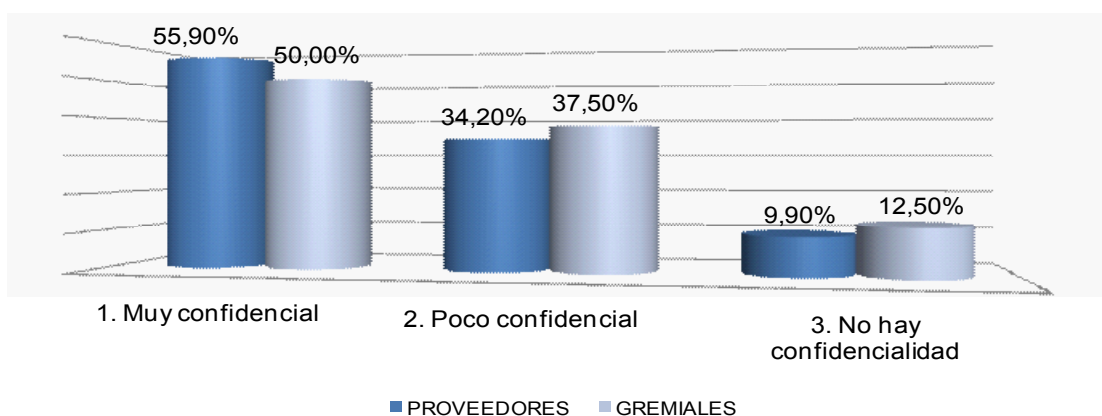


DETALLE GENERAL TOTAL DE ENECUESTADOS

El 55.80% considera que la evaluación que se realiza entre el proceso de presentación de oferta y la adjudicación del contrato es **muy confidencial**.

Un 34.30% de la muestra lo percibe **poco confidencial**, y el 9.90% opina que **no hay confidencialidad** entre el proceso de presentación de la oferta y la adjudicación del contrato.

En conclusión: En la presentación de las ofertas y la adjudicación de estas, el criterio que se tiene es que este proceso es muy confidencial.

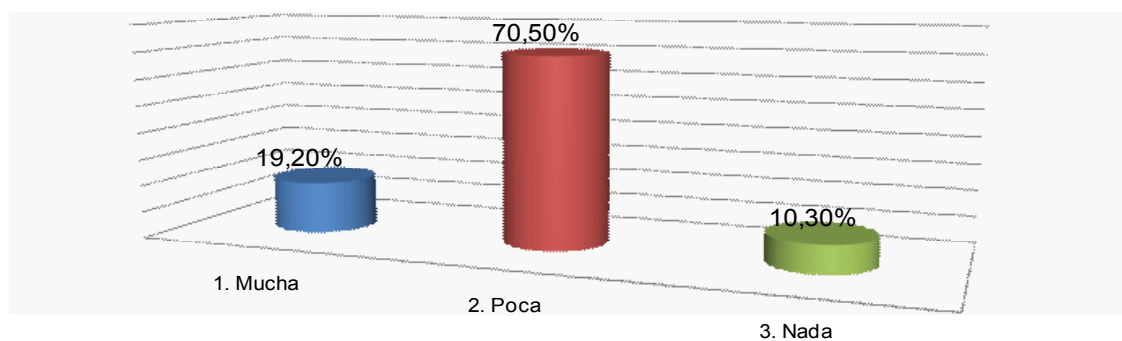


COMPARACION DE CATEGORIAS

Conclusión: El 55.90% de los Proveedores, estiman en un mayor porcentaje del total, que el proceso de evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato es muy confidencial.

Por otra parte las Gremiales, lo consideran **poco confidencial**, con un 37.50% de opinión y el 12.5% dice **no haber confidencialidad** en este proceso.

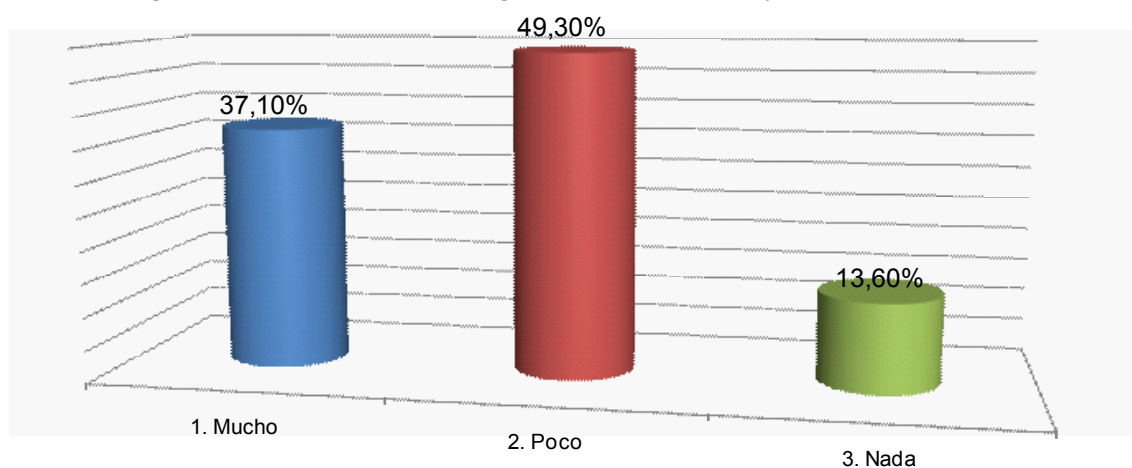
¿Según su percepción, en qué medida se presentan las faltas a la confidencialidad?



Un 70.50% considera que la medida en que se presentan las faltas a la confidencialidad es **poca**, mientras que un 19.20% dice que se dan **muchas** faltas a la confidencialidad y un 10.30% opina que no hay **nada** de confidencialidad.

También se identificó, en qué medida los procesos de selección que utilizan las UACIS, se incluyen criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos.

Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

En general, la percepción que se tiene sobre los procesos de selección, que se utilizan, para la evaluación de las ofertas, se considera en un 49.30% que son **pocos** los casos, en que se incluyen

criterios no cuantificables o subjetivos en la evaluación.

Un 37.10% estima que son **muchos los caso** en que se da esta situación.

PILAR II – MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTION

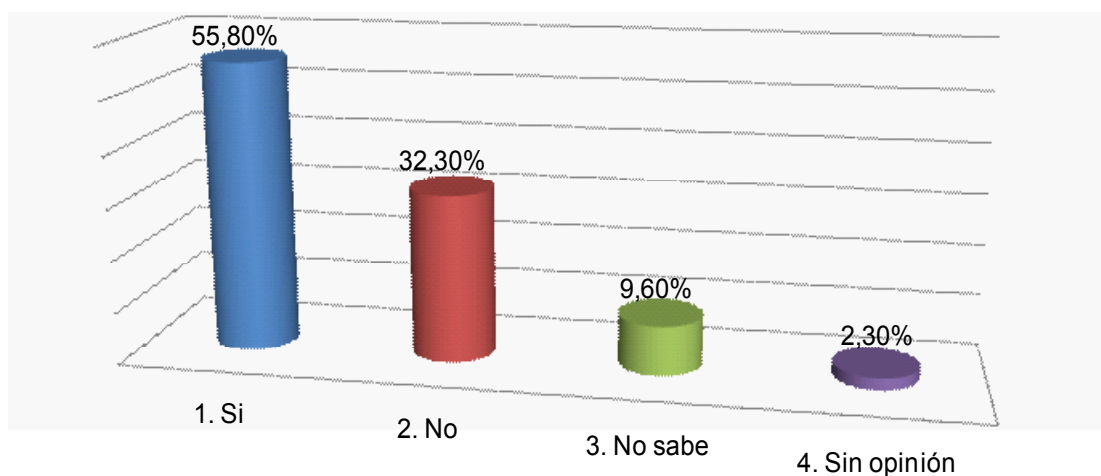
INDICADOR 4- El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional¹²

Subindicador 4(c) – La organización, e financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades.

Con el objetivo de identificar la opinión de los encuestados, sobre la unidad encargada de normar las Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en El Salvador, se realizaron las siguientes preguntas.

¿Sabe usted, cual es el nombre de la Unidad Reguladora en materia de Adquisiciones y Contrataciones del Estado?

Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



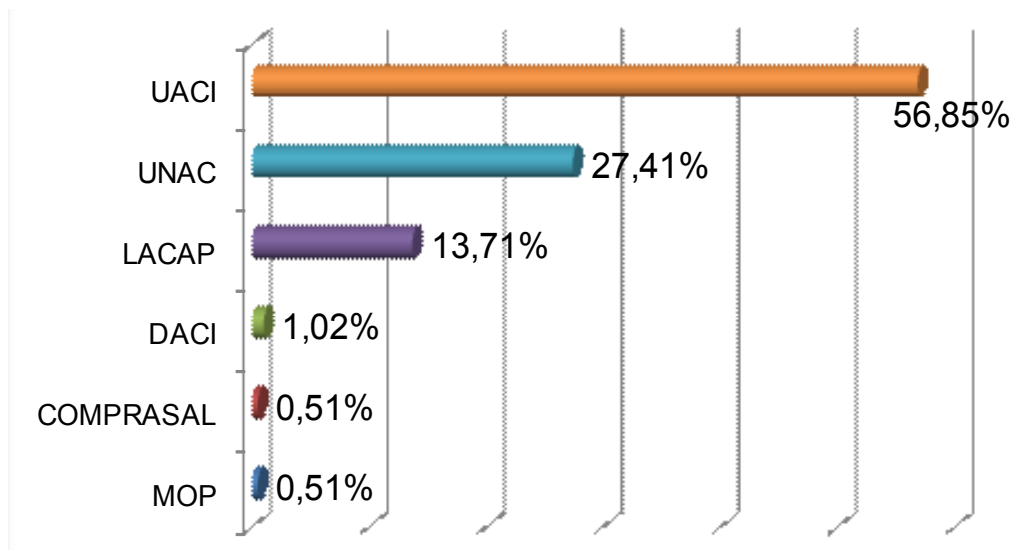
DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

El 55.80% de los encuestados manifestaron que si conocen el nombre de la unidad normativa, mientras que un 32.30% contestó que hay una unidad normativa, pero no conoce el nombre, y el

¹² FUENTE: SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR II.

9.60% dijo no saber de la existencia de alguna unidad normativa que se encargue las adquisiciones y contrataciones de la administración pública.

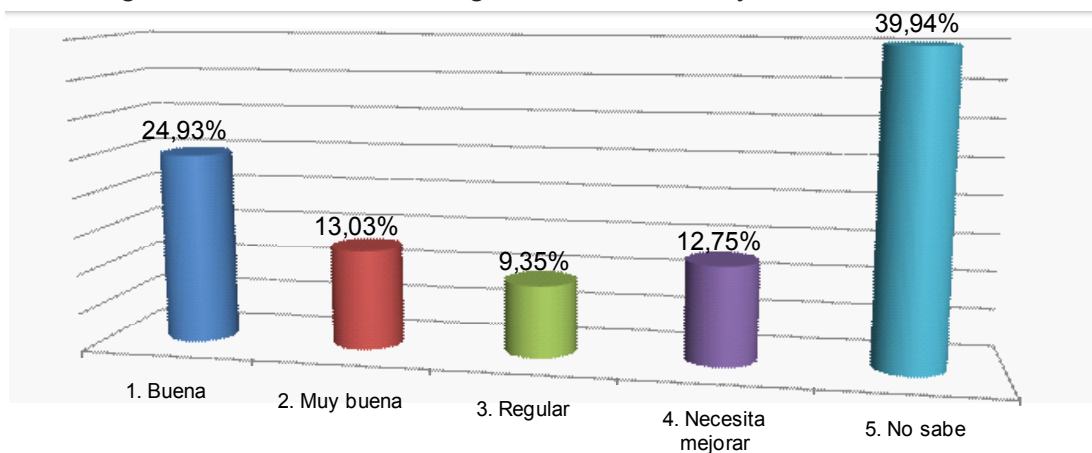
Al 55.80% que opinó que si conocía el nombre de la unidad reguladora en materia de adquisiciones y contrataciones públicas, se le solicitó proporcionara ese nombre, obteniendo el resultado siguiente:



En el porcentaje de opiniones, referente al nombre del ente Regulador en materia de Adquisiciones y Contrataciones Públicas, se concluye que la población no tiene identificado claramente la existencia de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, UNAC.

Sobre la evaluación el desempeño de las funciones de la UNAC, de acuerdo a sus competencias y oportunidades con las que las ejecutan, la apreciación conjunta de los encuestados fue la siguiente:

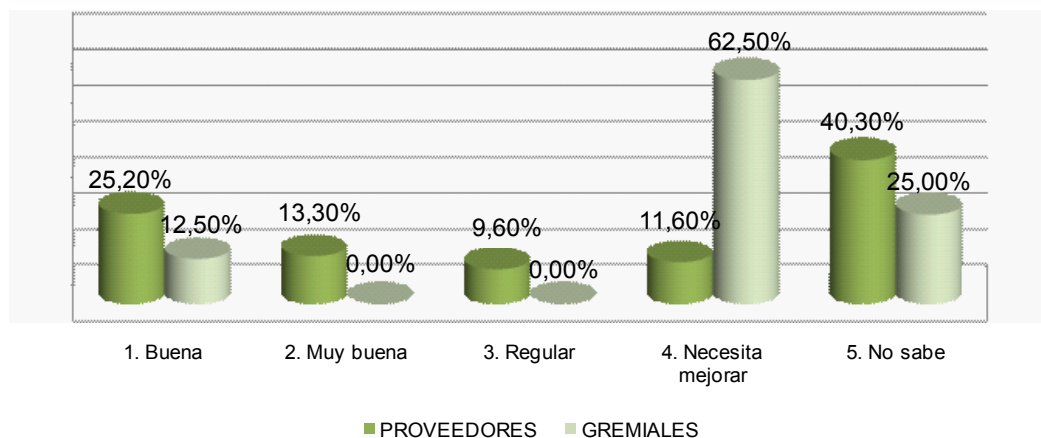
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

El 39.94% manifiesta no saber cómo es el desempeño de las funciones, en cuanto a sus competencias y oportunidades con las que las ejecuta, el 24.93% considera que es **buena**, y el 13.03% la evalúa como **Muy buena**.

Es este indicador los entrevistados, agregaron no conocer con exactitud como es el desempeño de las funciones de la UNAC, por desconocer su actividad y otros por no saber la existencia de esta unidad.

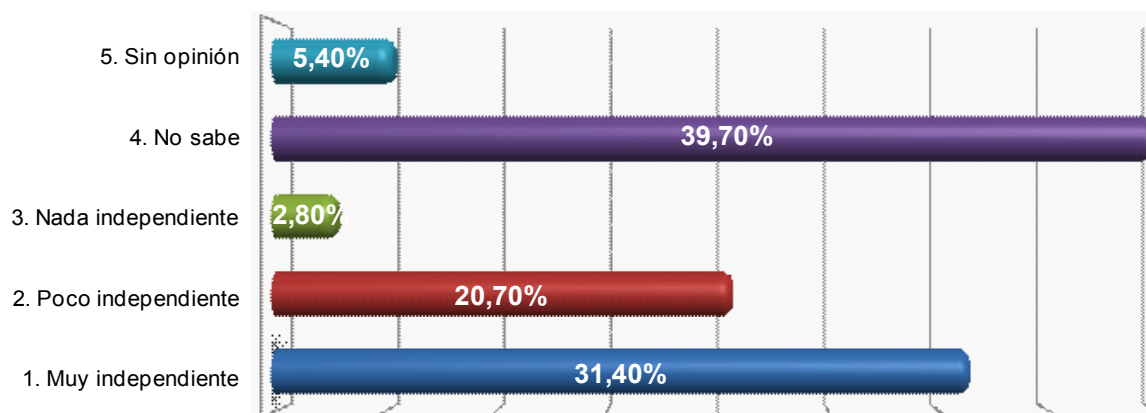


COMPARACIÓN DE CATEGORÍAS

NIVELES DE INDEPENDENCIA

Apreciación que se percibe sobre, el nivel de independencia que la UNAC tiene, de otras instituciones del Estado, en el desempeño de sus funciones.

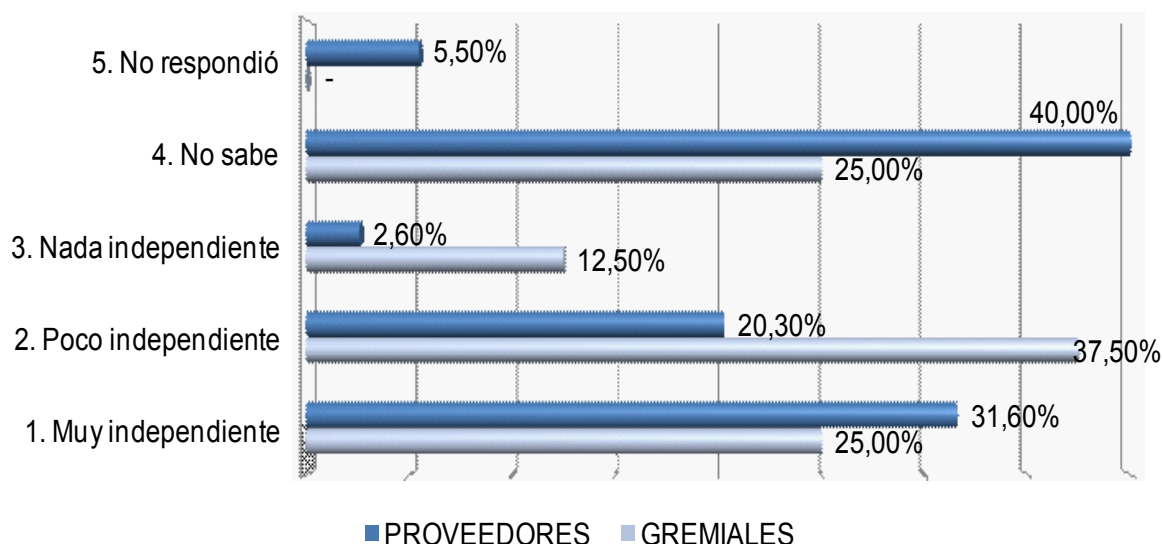
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

Del total de encuestados, el 31.40% considera que la independencia que tiene la UNAC en el desempeño de sus funciones, con otras instituciones del estado, es **muy independiente**

Un 20.70% lo considera que es **poco independiente**, y un 2.80% lo estima **nada independiente**.



COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

La opinión de las Gremiales es que las funciones de la UNAC son **poco independientes**, demostrado con el 37.50%, mientras que los proveedores las estiman **muy independientes**, como lo refleja el 31.60% de la gráfica.

PILAR III – LAS ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO

INDICADOR 7- Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas¹³

Subindicador 7(a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado.

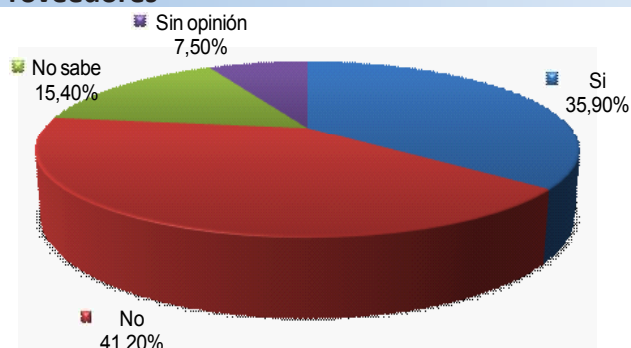
El Gobierno y las municipalidades, tienen mecanismos efectivos que permitan el dialogo y la asociación entre el sector Público y Privado, en materia de adquisiciones y contrataciones gubernamentales.

¹³ FUENTE: SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR III.

En este indicador se involucraron a tres categorías de encuestados, tomando en cuenta la opinión de los Funcionarios de Gobierno.

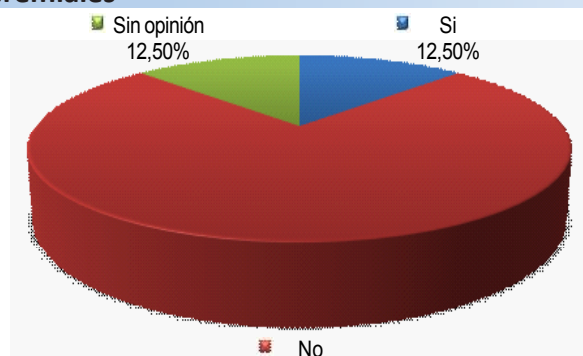
Por lo que se detalla a continuación la apreciación que cada uno de los sectores tiene, sobre la existencia de mecanismos efectivos para las asociaciones entre sectores público y privado.

Proveedores



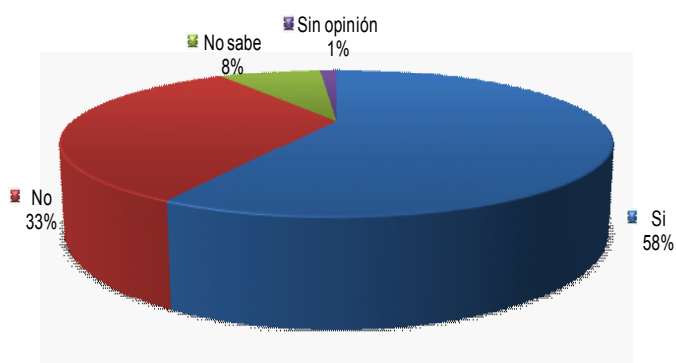
El sector de los proveedores, el 41.20% consideran que no existen mecanismos que permitan el dialogo.

Gremiales



La opinión de Gremiales, respecto a que si existen mecanismos que permitan el dialogo entre sector público y privado, es negativa, confirmando que no existen dichos mecanismos.

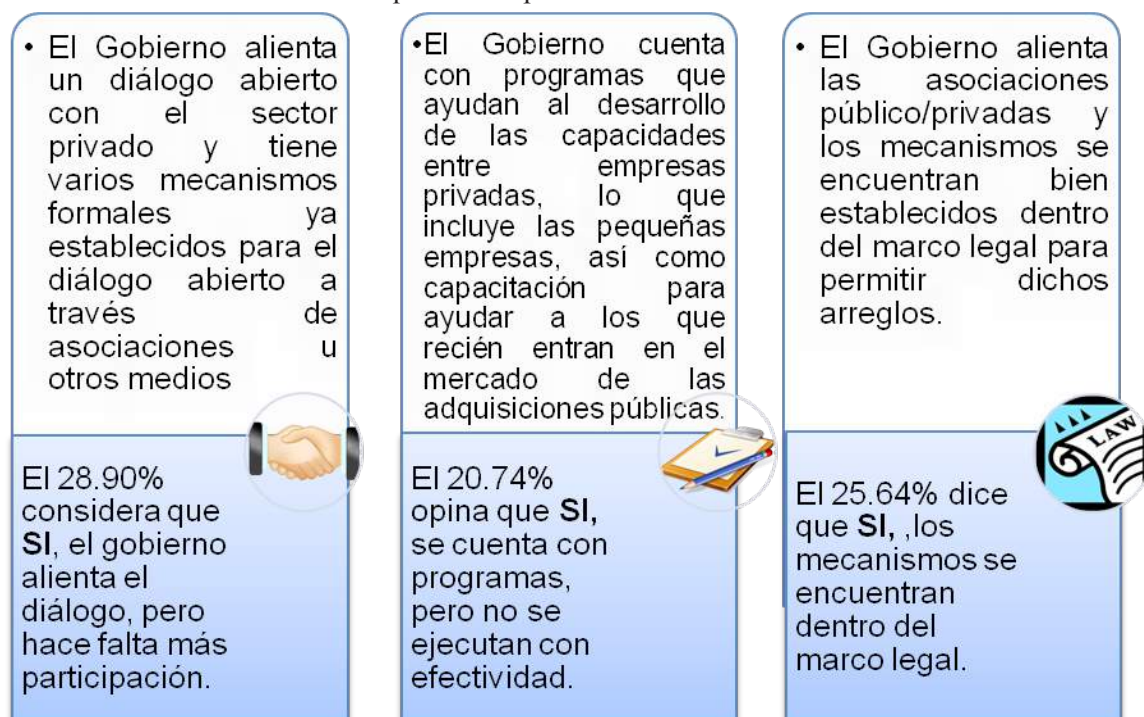
Funcionarios de Gobierno



El 58% de los funcionarios responsables de los procesos de adquisiciones, opinaron que sí existen mecanismos efectivos, y el 33% considera que no los hay.

En resumen: Para los sectores de Proveedores y Gremiales, se desconoce que existan mecanismos efectivos que permitan el dialogo.

Al respecto, mediante un cruce de variables, para los que consideran que sí el Gobierno y las municipalidades, cuentan con mecanismos efectivos, que permiten el dialogo entre el sector público y privado, en materia de Adquisiciones y Contrataciones, se plantearon 3 criterios para evaluar, la funcionalidad del mercado de adquisiciones publicas en El Salvador.



Conclusiones:

I. MECANISMOS DE DIALOGO ABIERTO

- Existen los mecanismos, pero se debe de hacer mayor énfasis en su divulgación, para que sean conocidos por la población en general.
- En el dialogo se deben incluir todo tipo de asociaciones.

II. PROGRAMAS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

- a) Existen programas para ayudar a desarrollar las capacidades de las empresas privadas, pero no se están ejecutando de la mejor manera, ya que en el mercado de las adquisiciones y contrataciones públicas, siempre participan los mismos proveedores.
- b) No se está capacitando a los pequeños empresarios, para que puedan ingresar al mercado, se requiere que ellos tengan mayor asesoramiento e información, sobre las bases de licitaciones, para alentar su participación.

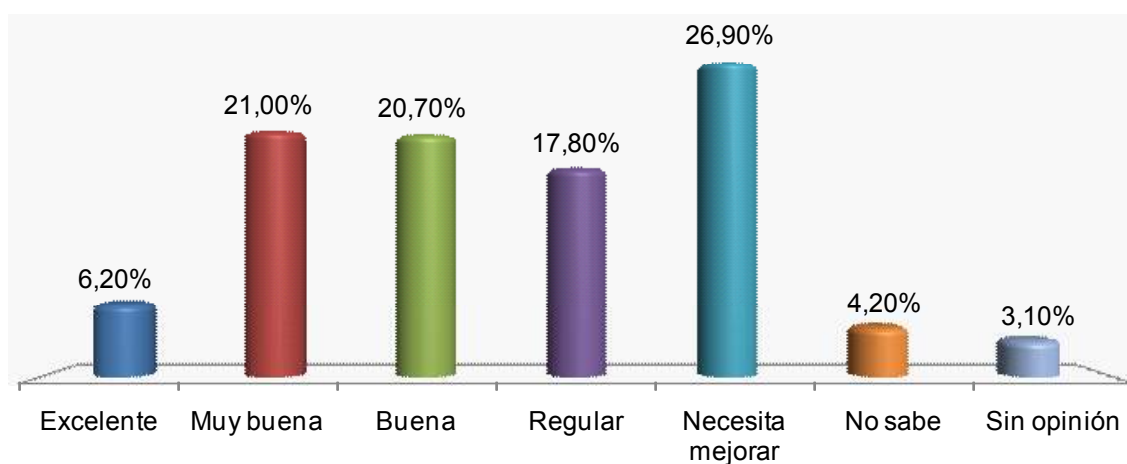
III. ASOCIACIONES PUBLICO / PRIVADAS

- a) El gobierno alienta a la asociación pública-privada, pero no están claramente definidos en el marco legal.

CALIDAD DEL DIALOGO

Percepción sobre la existencia y calidad del dialogo entre el gobierno y sector privado en materia de adquisiciones y contrataciones gubernamentales.

Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

La relación que actualmente existe y la calidad del dialogo, entre el gobierno y sector privado, **necesita mejorar**, aunque se da, pero no se percibe la efectividad esperada.

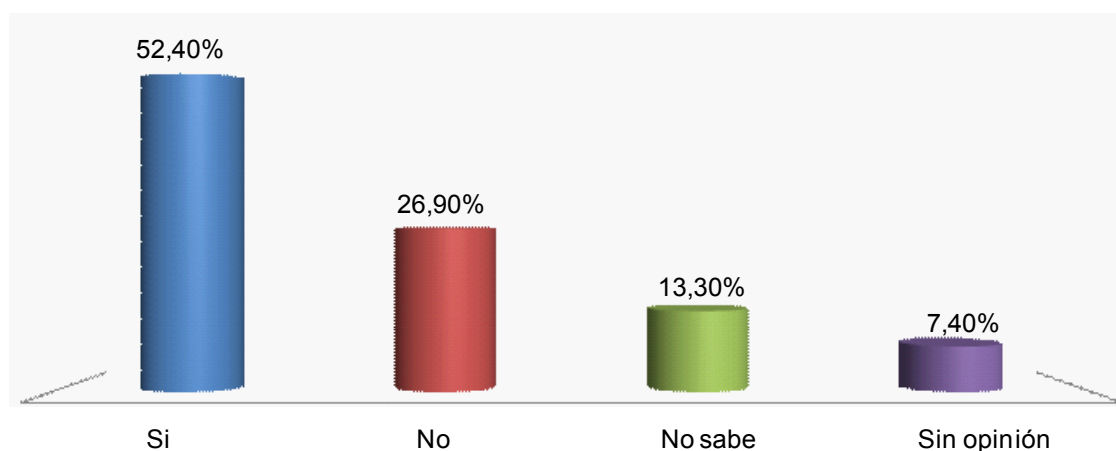
INDICADOR 8- Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias¹⁴

¹⁴ SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR III.

Subindicador 8 (a) – Los procedimientos para la administración de los contratos se encuentran claramente definidos, lo que incluye los procedimientos de inspección y aceptación, los de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos en tiempo y forma.

Los procedimientos dictados por el gobierno para la ejecución de los contratos se encuentran claramente definidos, con instrucciones claras y precisas para los funcionarios responsables de los procesos de adquisiciones

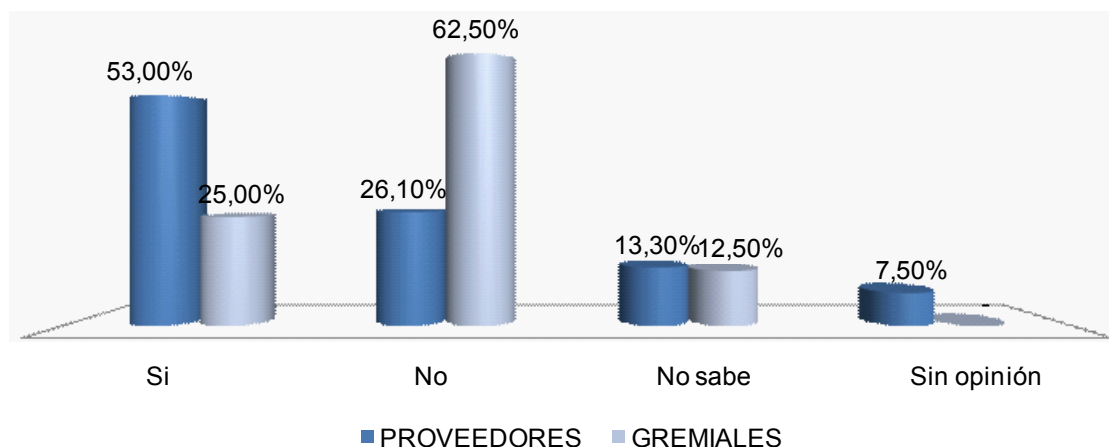
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

Los procedimientos para la ejecución de los contrataos, se encuentran claramente establecidos y definidos en el marco legal, y son comprendidos por los principales actores de estos procesos, los jefes de UACIS, así lo consideran el 52.40% de la muestra total, mientras que el 26.90% opina que no se encuentran muy claros y definidos para los responsables de la ejecución de estos procesos.

Opinión por cada categoría encuestada:



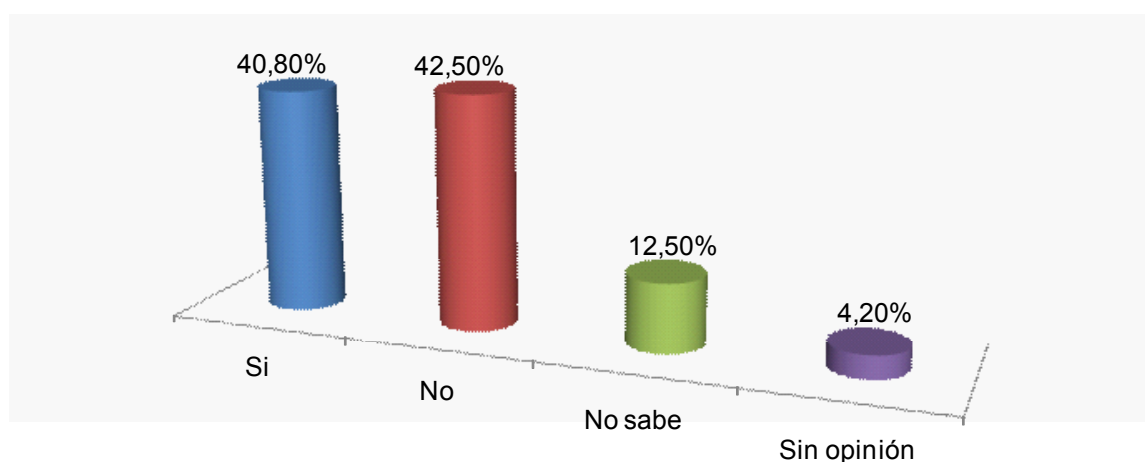
COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

Los proveedores consideran que están claramente definidos y comprendidos, en un 53%, y un 26.10% dice lo contrario; para las gremiales en su mayoría exponen que no lo están con un 62.50% de opinión y el 25% menciona que sí, los procedimientos están claramente definidos y son comprendidos por los ejecutores.

ADMINISTRACION DE LOS CONTRATOS

La administración de los contratos, es eficiente y se toman las decisiones en los tiempos previstos en las normativas, que rigen este proceso.

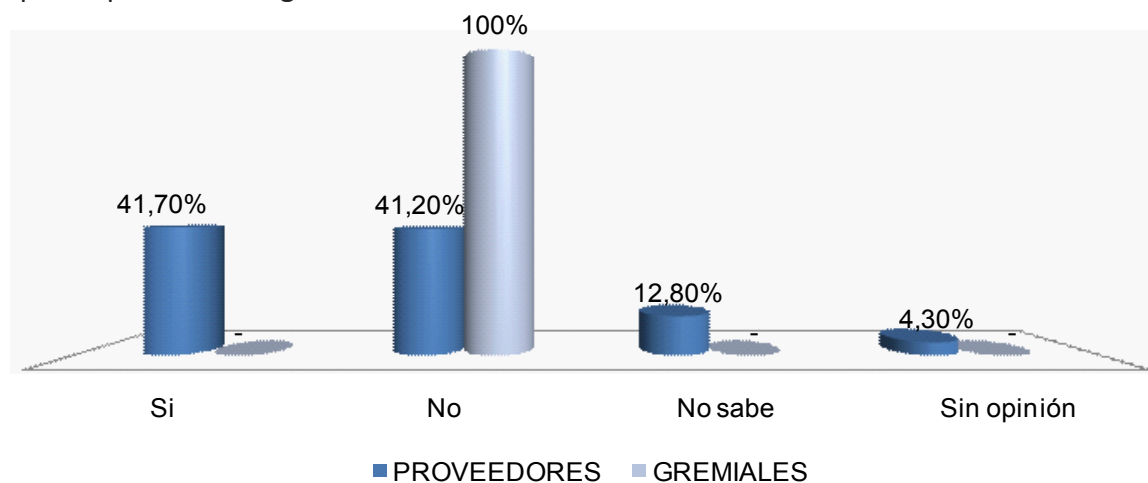
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

El 42.50% considera que no es eficiente la administración de los contratos, y un 40.80% lo estima que sí, la administración es eficiente y que se toman las decisiones en los tiempos previstos.

Opinión por cada categoría encuestada:

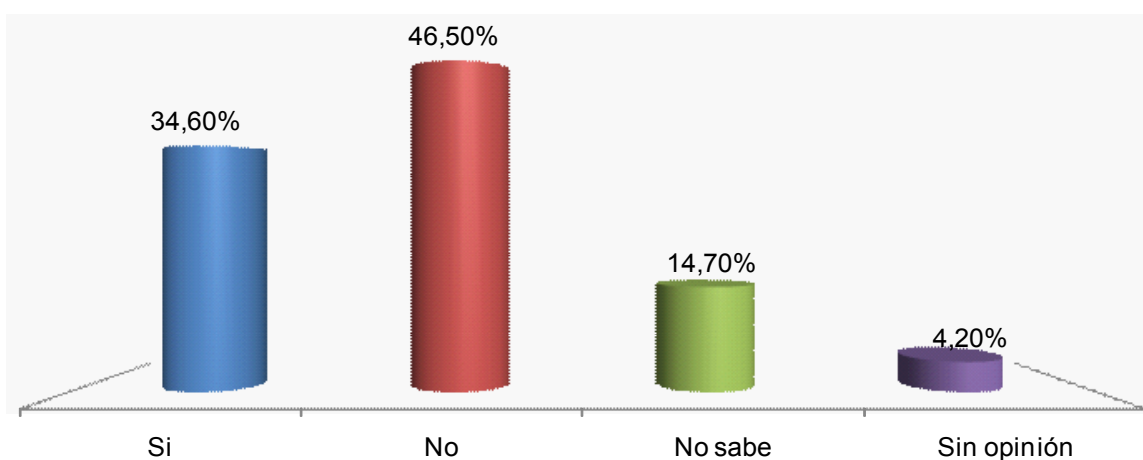


COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

La apreciación que declara el sector de Gremiales, es que la administración de los contratos no es eficiente, también se evalúa la apreciación que presenta el sector de proveedores, en cuanto a que el 41.70% lo considera positivo y es 41.20% negativo. Es preciso revisar las causas que generan estas apreciaciones.

Análisis de la percepción, sobre la equidad de la administración de los contratos, en las adquisiciones y contrataciones del estado.

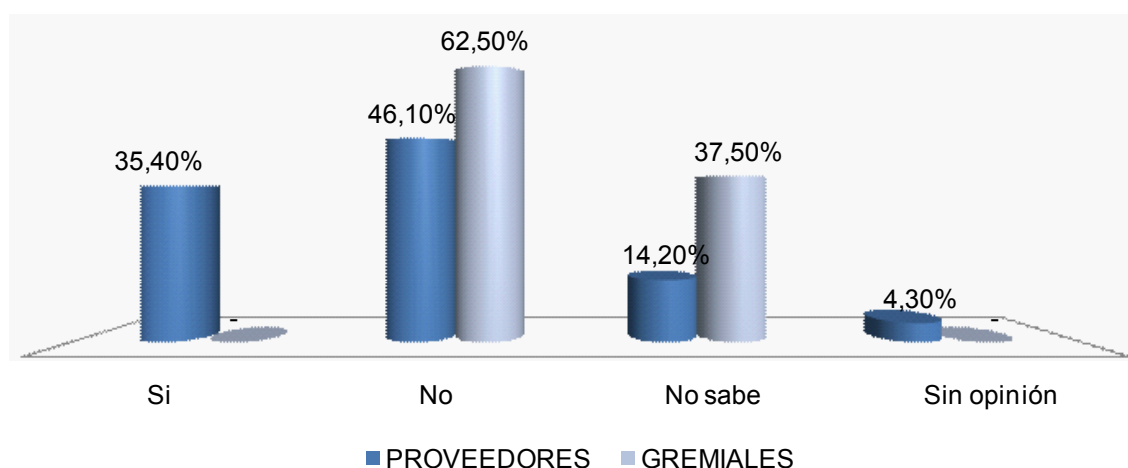
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

En resumen se interpreta que el 46.50% considera que no hay equidad o imparcialidad en la administración de los contratos, el 34.60% opina que Si la hay.

Opinión por cada categoría encuestada:



COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

En conclusión, la administración de los contratos se percibe que no es equitativa en los procesos de adquisiciones y contrataciones del estado.

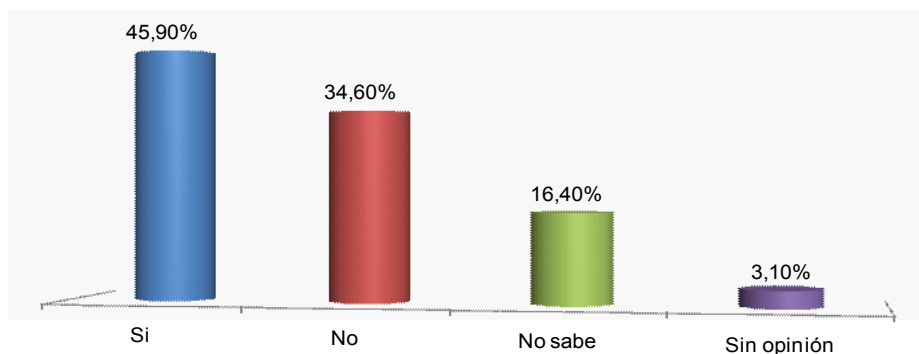
PILAR IV – INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS.

INDICADOR 10- Eficiencia del mecanismo de apelaciones¹⁵

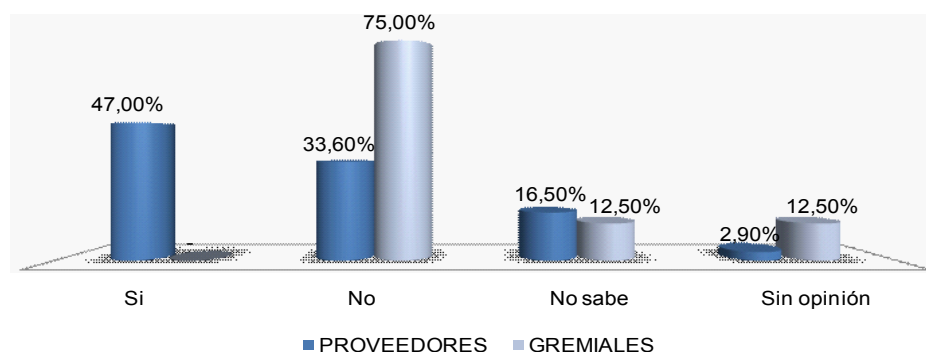
Subindicador 10 (c) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.

Existen procedimientos adecuados, para que se formulen quejas ante decisiones de la institución del gobierno contratante, en licitaciones o en ejecución de contratos gubernamentales.

Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



Se considera en un 45.90% que los procedimientos que existen son adecuados, pero un factor del 34.60% manifiesta que no los conoce y no sabría opinar si son adecuados.



COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

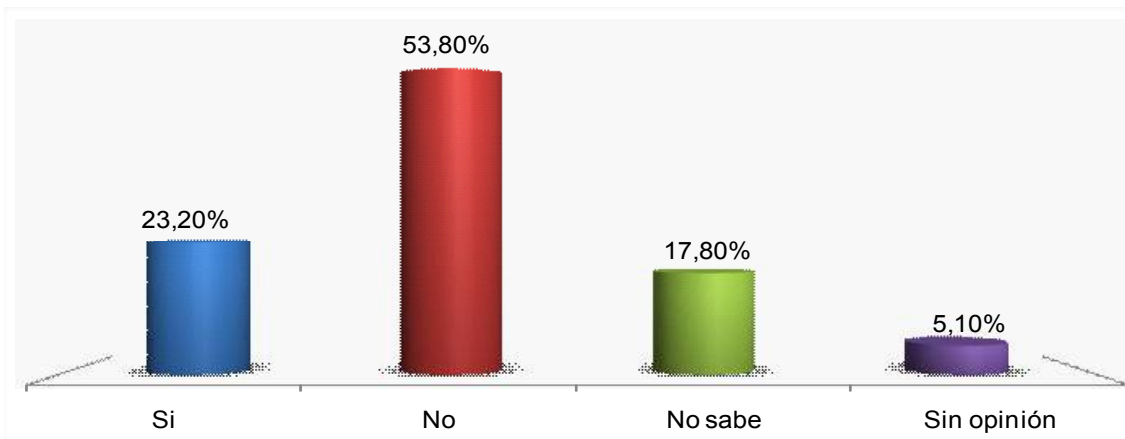
¹³ FUENTE: SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR IV.

Se concluye que se debe de fortalecer en el sentido de dar a conocer la existencia de los procedimientos para la formulación de quejas, ante las instituciones contratantes.

RESOLUCION DE QUEJAS

Existe una resolución justa y con un debido proceso, para las quejas antepuestas en contra de alguna institución pública contratante.

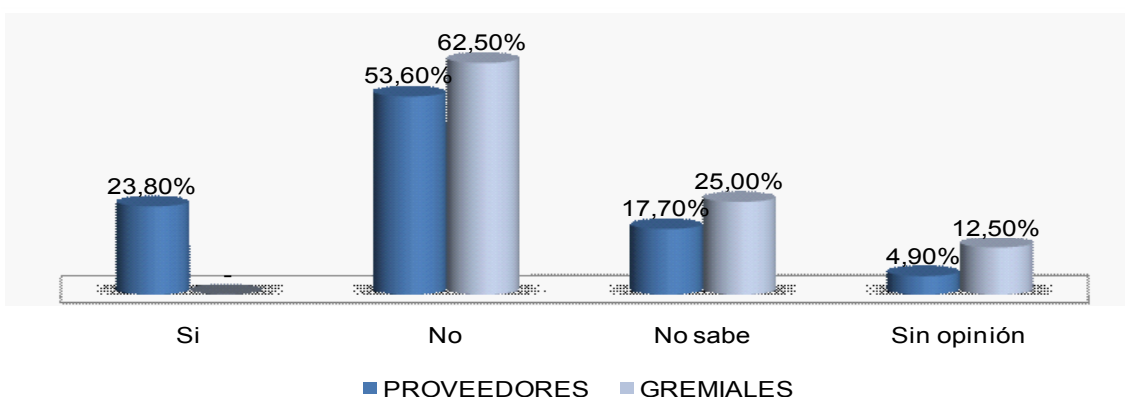
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

No existen resoluciones justas, ni procesos adecuados que permitan la eficacia, en contra de laguna institución del estado contratante.

Opinión por cada categoría encuestada:

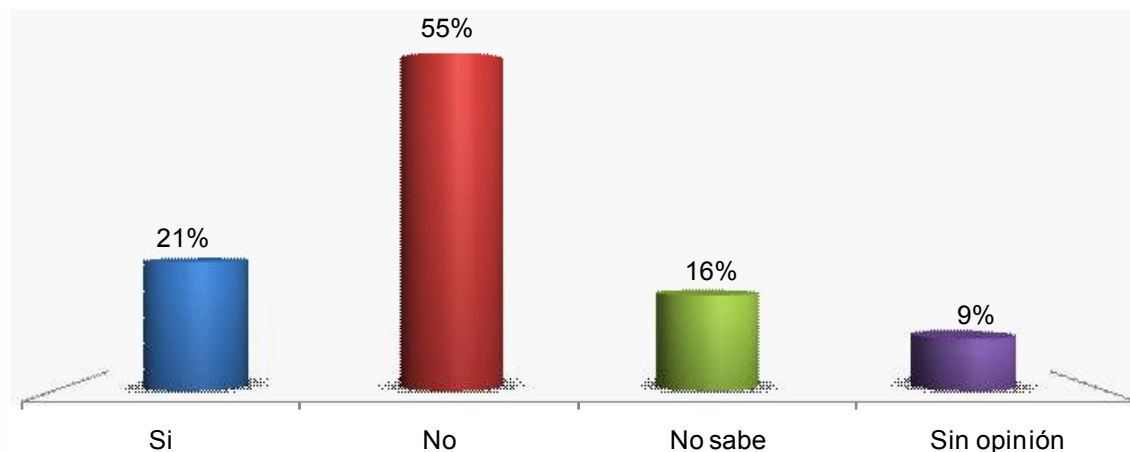


COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

Para ambos sectores, se confirma que no existen resoluciones justas, debido a que no hay un proceso que permita anteponer una queja de las instituciones gubernamentales en materia de adquisiciones y contrataciones públicas.

Profundizando en este aspecto, se pregunto sobre si se consideraba que el sistema de quejas que existe, para denunciar a una institución del estado, es equitativo, y el resultado fue el siguiente:

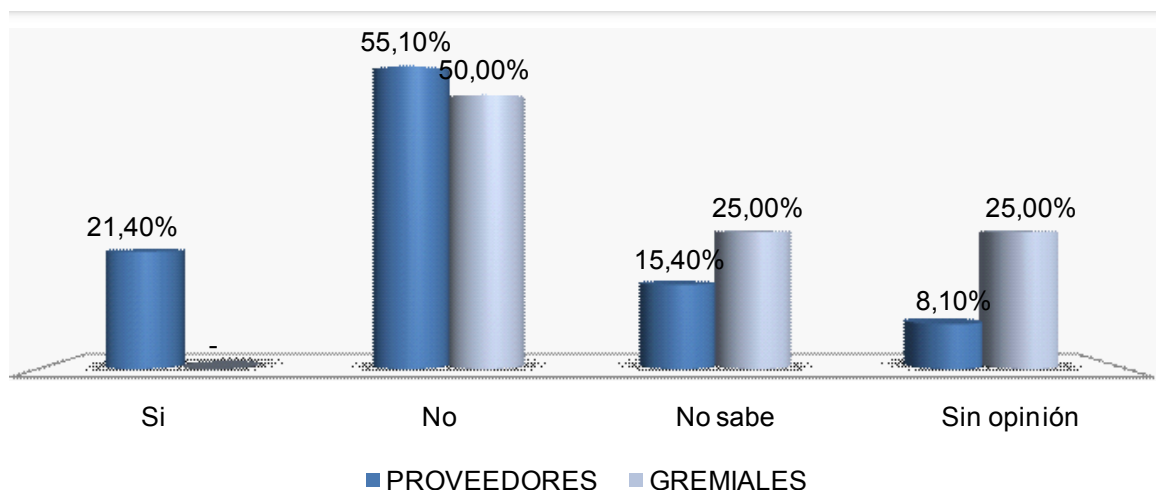
Estimación general de entrevistados, categorías de Proveedores y Gremiales.



DETALLE GENERAL TOTAL DE ENCUESTADOS

La mayoría de encuestados, opinan que no es equitativo, representado con un 55% de opinión negativa.

Opinión por cada categoría encuestada:



COMPARACIÓN DE CATEGORIAS

En conclusión, se considera que el sistema de quejas para denunciar a las instituciones gubernamentales en materia de adquisiciones y contrataciones públicas, no es equitativo.

INDICADOR 12- En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.¹⁶

Subindicador 12 (d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.

Actualmente, existen normas y políticas internacionales, contra la corrupción, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la cual manda a los estados a legislar sobre este tema, El Salvador, para 1998, firmó la adición a esta convención, comprometiéndose a desarrollar mecanismos para la lucha contra la corrupción en las administraciones del estado.

Por hoy, en el país, se cuenta con la **“Ley de Ética Gubernamental”**, la cual tiene como objetivo: *“Normar y promover el desempeño ético en la función pública; salvaguardar el patrimonio del Estado, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos, que utilicen los cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción”*¹⁷.

Por otra parte la Superintendencia de Competencia, institución que se encarga de regir el mercado, en la **“Ley de Competitividad”**¹⁸, promueve mecanismos para detectar y prevenir las licitaciones colusorias en El Salvador.

Como también en la **“Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)”**, Título VII, Capítulo I, **SANCIONES A FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PÚBLICOS**, emite sus prohibiciones y sanciones, aplicadas a los miembros de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, así como a los ofertantes.

Sin embargo, todas estas leyes, y con base a lo que se percibe por los involucrados en el estudio, no determinan directamente la existencia de **medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las Adquisiciones y Contrataciones Públicas**.

Por tal razón, y con el propósito de conocer la percepción de la población, se planteo la siguiente interrogante.

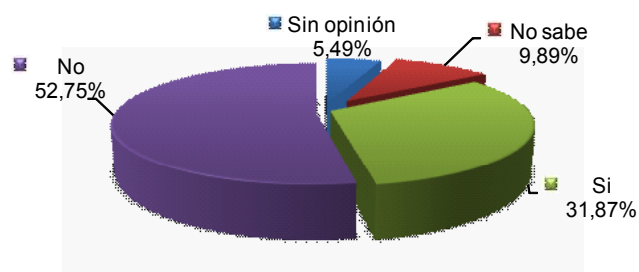
De acuerdo a su percepción, considera que ¿Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las Adquisiciones y Contrataciones Públicas?

¹⁶ FUENTE: SECCION II – METODOLOGIA PARA EVALUAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES/PARTE I –INDICADORES DE LINEA BASE, PILAR IV.

¹⁷ FUENTE: LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, CAPITULO I, ART. 1.

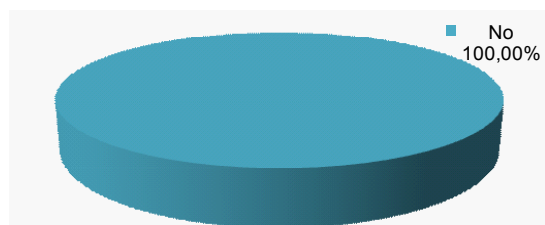
¹⁸ FUENTE: LEY DE COMPETITIVIDAD, TITULO II, CAPITULO I, ART. 25

1. PROVEEDORES



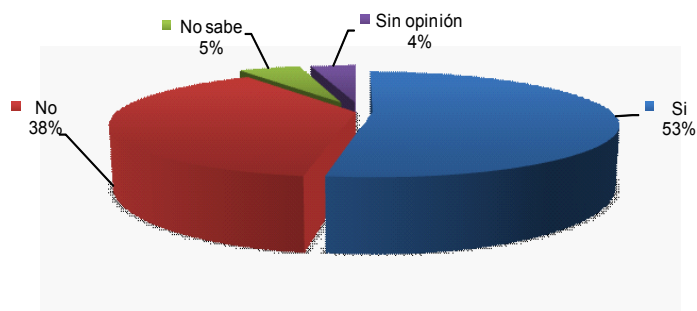
Se considera que las medidas existen, aunque no especiales, pero deben de hacerse valer, aplicarlas en la realidad, en los procesos de Adquisiciones y Contrataciones Públicas.

2. GREMIALES



En el Gobierno, no existen ningunas medidas que permitan detectar el fraude y la corrupción, en materia de Adquisiciones y Contrataciones Públicas.

3. FUNCIONARIOS DE GOBIERNO



Las medidas existen, pero no se ponen en práctica, además se estiman que son débiles, poco efectivas y no especiales, debido al vacío que existe en la LACAP.

CONCLUSIONES

En la realización del presente estudio, mediante el análisis de los datos obtenidos, se concluye lo siguiente:

1. Se puede concluir que en el proceso de Adquisiciones y Contrataciones Públicas, se conocen de muchos casos en las que las licitaciones son evaluadas con condiciones que no están establecidas en el marco legal.
2. Se percibe entre los encuestados que el dialogo que existe entre el sector público y privado debe mejorarse, solidificar la comunicación abierta.
3. De acuerdo a los manifestado por los entrevistados, en el Gobierno existen programas para capacitar a las empresas interesadas en participar en licitaciones, pero no se ejecutan eficientemente; las pequeñas empresas, deben ser incluidas en estos programas para que tengan la oportunidad de ingresar al mercado de las Adquisiciones y Contrataciones Públicas.
4. De acuerdo a la opinión de los entrevistados, que la revisión de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, es muy importante, ya que según el 60% de éstos, se perciben muchos vacíos en ella, lo cual para los responsables de los procesos de adquisiciones y contrataciones se les dificulta en su proceder.
5. Se pudo verificar con los involucrados en el estudio, sobre los procedimientos para emitir quejas de alguna institución contratante, que estos procesos existen, pero se percibe que su justa resolución en algunos casos depende en gran medida de la actitud de los consejos directivos.
6. De acuerdo a la percepción de un 80%, no hay medidas especiales que permitan detectar el fraude y la corrupción, aclarando que aunque existen algunas normativas, para sancionar estas prácticas, se consideran muy suaves y poco efectivas.

Por otra parte, de una manera espontanea, según comentarios de la mayoría de proveedores, la relación de ofertantes y compradores, es irresponsable, por lo cual no prevalecen los valores de la honestidad y responsabilidad, y de acuerdo a su opinión se debe cultivar una cultura de transparencia.