



Sector Transparencia
e Integridad



Informe de Actualización
de Línea de Base de la
**Oficina Normativa
de Contratación y
Adquisiciones del
Estado
(ONCAE)**
2016 - 2017



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption



**ASOCIACIÓN
PARA • UNA
SOCIEDAD MÁS JUSTA**
CAPÍTULO EN
HONDURAS DE 



“Convenio Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, suscrito entre el gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional (TI)/Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)”

Coordinación técnica y administrativa

Kurt Alan Ver Beek

Keila García

Informe elaborado por

Héctor Moncada

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Diciembre 2017

Índice de contenido

Introducción	5
Objetivo general	7
Objetivos específicos	7
Metodología	8
Indicadores	8
Resultado de la medición de la línea base de ONCAE 2016-2017	11
Resultado de la evaluación de desempeño 2016-2017 según medio de verificación correspondiente a cada indicador	12
A. Planificación y gestión institucional	12
Tabla 2 Indicador 1. Planificación y gestión institucional	12
B. Desarrollo normativo	16
Tabla 3. Indicador 2. Desarrollo normativo	16
C. Transparencia y difusión de la información	18
Tabla 4 Indicador 3. Transparencia y difusión de la información	18
D. Asistencia técnica y acompañamiento	22
Tabla 6. Indicador 4. Asistencia técnica y acompañamiento	22
E. Seguimiento y evaluación	26
Tabla 8 Indicador 5. Seguimiento y evaluación	26
Conclusiones	31
Recomendaciones	32
Acciones estratégicas	32
a) Impulso a la Ley de compras eficientes y transparentes por medios electrónicos LCME (2013).	32
b) Control del riesgo mediante una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI).	32
Acciones operativas	33
a) Planificación y gestión institucional	33
b) Desarrollo normativo	34
c) Transparencia y difusión de la información	34
d) Asistencia técnica y acompañamiento	35
e) Seguimiento y evaluación	36

Referencias	37
-------------------	----

Introducción

El *Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, suscrito entre el Gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional (TI)/Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)* contempla entre sus objetivos realizar un monitoreo y evaluación independiente del desempeño de la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones (ONCAE) y su impacto en el sistema de contratación pública, considerando su papel protagónico en aspectos normativos, técnicos, de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de permitir un eficiente, eficaz y transparente manejo de los recursos públicos, y mitigar los riesgos de corrupción en los procesos de contrataciones y adjudicaciones.

El ciclo de monitoreo y evaluación parte de un diagnóstico, en este caso el *Informe de análisis situacional y línea de base ONCAE 2015*, que incorpora una serie de propuestas de fortalecimiento institucional en forma de recomendaciones, basadas en los resultados del análisis. Dicho informe señala la necesidad de que la ONCAE implemente procesos de mejora que le permitan responder a las necesidades del sistema en torno a la planificación, desarrollo normativo, transparencia, asistencia técnica y evaluación de las contrataciones que realizan las instituciones públicas.

La ONCAE diseñó, con base en los resultados de la línea de base, un plan de mejora que define las acciones prioritarias para fortalecer su desempeño en aspectos claves para el sistema de contratación pública. La ASJ realizó una segunda evaluación para el período 2016 -2017, cuyo propósito es identificar y evidenciar los avances en el desempeño de la ONCAE en relación a la línea de base 2015.

El informe presenta en primera instancia los objetivos del estudio y la metodología que la ASJ/TI utilizó para ese propósito. Posteriormente presenta los resultados de la actualización de la línea de base apoyándose en gráficos y tablas para una mejor comprensión de la información verificada. Entre los resultados más relevantes se encuentran: 1. El diplomado en compras públicas y la certificación de compradores públicos, que diplomó a 196 prospectos; 2. La elaboración y publicación de estadísticas bajo el título de “Mercado de compras públicas”; 3. El inicio del funcionamiento de la unidad de análisis de la ONCAE; 4. La verificación de 18 procesos de contratación; 5. El diseño y elaboración de pliegos de condiciones del nuevo portal de Honducompras, con el apoyo del programa Umbral que forma parte de la Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras; 6. El impulso a la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios

Electrónicos (LCME) (2013). Según datos de julio del 2015 hasta septiembre del 2017, se ofrecen 34,163 productos, un total de 68 proveedores autorizados, las compras totales suman L. 1,053.5 millones, un ahorro que en 2015 alcanzó un poco más L. 60 millones, al 2017 un acumulado de unos L.707. 6 millones; 7. El Inicio del proceso para la elaboración de una nueva LCE.

Por último, el informe brinda conclusiones y recomendaciones. Las reflexiones finales del estudio establecen, que no obstante los resultados alcanzados por la ONCAE, sus debilidades estructurales afectan su institucionalidad, dada su adscripción jerárquica y falta de independencia, acceso limitado a recursos financieros, injerencia política en su conducción, la falta de procesos transparentes de selección de sus recursos humanos , inestabilidad y rotación del personal, uso inapropiado de herramientas de gestión, sistema de información obsoleto, entre otros.

Las recomendaciones apuntan a áreas estratégicas. Se recomienda impulsar la LCME mediante un plan que contemple objetivos y metas de cobertura, que tome en cuenta el desarrollo de capacidades internas y la comunicación con usuarios (entes adquirentes, proveedores y ciudadanía); implementar un mecanismo que brinde seguimiento al cumplimiento de los contratos bajo esta modalidad, que asegure a la ONCAE información acerca de la recepción a satisfacción de los bienes y servicios que se compran, así como la publicación de informes que muestren los resultados del desempeño de los proveedores del catálogo electrónico.

En el campo de control de riesgo de corrupción en las contrataciones, se recomienda establecer una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI) para poner en marcha un plan que contribuya a vigorizar los controles internos, por medio del desarrollo de entornos de integridad en las unidades de adquisición y la formulación de normas, manuales y guías que orienten a los compradores estatales a reducir la improvisación y discrecionalidad.

En materia de reforma legal e institucional del sistema de contratación se recomienda brindar amplia participación a la ASJ y sociedad civil en general en el proceso de elaboración del anteproyecto de la nueva Ley de Contratación Pública. En materia operativa, se recomienda realizar acciones orientadas a una mejor gestión de la ONCAE, como la utilización de herramientas de gestión estratégica y operativa y la normalización laboral de su recurso humano.

La ONCAE debe enfocar su interés en que las instituciones contratantes comprendan a detalle el paso a paso del proceso de contratación pública; de esta forma puede aumentar la capacidad institucional para el cumplimiento de la normativa en entornos de integridad, ambiente de control y capacidad de las unidades de adquisición. Asimismo, debe enfocarse en el aumento de la transparencia en las compras públicas, cuánto se publica y qué se publica en la forma y tiempo oportuno. Debe reforzar su rol de vigilante activo y demandante para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, y asumir de la función de la publicación de resultados de la verificación y evaluación de la transparencia con metodologías apropiadas. Asimismo, debe aprovechar el conocimiento surgido en la asistencia técnica, como líneas para sus futuras intervenciones.

Un último punto es la evaluación del desempeño de las unidades de adquisición, tarea importante para conseguir que las instituciones contratantes logren contar con la estructura y organización apropiadas en las áreas de adquisiciones, en especial personal calificado y con el perfil ético y de probidad que requiere este tipo de funciones, así como realizar estudios acerca del mercado de compras públicas y producir informes estadísticos que le permitan disponer de información para la toma de decisiones, como también focalizar sus esfuerzos en áreas críticas, a fin de hacer incidencia en el sistema.

Se agradece a los funcionarios y técnicos de la ONCAE por su empeño en mejorar en las áreas evaluadas y en el cumplimiento del plan de mejoras, así como la colaboración que han brindado para esta evaluación.

Objetivo general

Conocer el desempeño en los años 2016-2017 de la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones (ONCAE) en el cumplimiento de su mandato, a partir de cinco indicadores de gestión: a) planificación, b) desarrollo normativo, c) transparencia, d) acompañamiento técnico y, e) seguimiento y evaluación.

Objetivos específicos

1. Documentar el progreso obtenido por la ONCAE en los años 2016 y 2017 en el desempeño de su misión; dictar normas e instructivos, diseñar modelos tipo de pliegos de condiciones y de contratos, manuales de precalificaciones, brindar asesoramiento, capacitación y coordinación, realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento de las normas, alcanzar mejoras en los registros informáticos y la información, actualizar los registros de proveedores y contratistas del

Estado, preparar análisis y estudios del mercado de compras públicas, informar al TSC y otros organismos resultados del desempeño del sistema de compras públicas, prestar asistencia técnica a las distintas secretarías de Estado para la puesta en marcha de manuales de organización y procedimientos de contratación, incluidas las funciones de control interno, en coordinación con ONADICI.

2. Presentar los resultados en el informe de evaluación de desempeño para el período 2016-2017.
3. Poner a disposición de las autoridades superiores información objetiva que les permita tomar acciones apropiadas respecto a la gestión de la ONCAE.
4. Con base en los resultados, especificar retos, desafíos y recomendaciones, como oportunidades de mejora para la actualización del plan de mejora de la ONCAE.

Metodología

El estudio para la actualización de la línea de base vincula las funciones torales del desempeño de la ONCAE con elementos del ciclo de gestión por resultados y las agrupa en cinco indicadores, desagregados en 56 sub-indicadores con 71 medios de verificación, (planificación, desarrollo normativo, divulgación de la información, asistencia técnica y seguimiento y evaluación).

En cuanto al enfoque investigativo, la actualización es de tipo exploratorio, complementada con un análisis descriptivo y explicativo del desempeño de la ONCAE. En ambos casos se combinaron técnicas de recolección de datos cuantitativos de distintas fuentes documentales, así como la producción de información primaria mediante registros y base de datos desarrollada por ASJ.

Indicadores

Tabla. 1 Indicadores, subindicadores, objetivos y alcance de la medición

INDICADORES	SUBINDICADORES	OBJETIVO	ALCANCE DE LA MEDICIÓN
1. Planificación y gestión interna	11	Conocer y medir el nivel de planificación, administración y gestión interna para poder cumplir con la ley y las exigencias del sistema de contratación pública.	Las acciones correspondientes a la planificación estratégica y operativa; asignación y administración de recursos financieros, humanos y tecnológicos.

2. Desarrollo normativo	10	Conocer y medir las responsabilidades normativas y de desarrollo de procedimientos administrativos y técnicos relativos a la contratación pública.	La producción regulatoria y normalización de procesos en función de las necesidades del entorno administrativo de la contratación pública.
3. Divulgación de información	13	Conocer y medir la transparencia en las compras y contrataciones, a través de la divulgación de información de utilidad para usuarios internos y externos, con base en principios de contrataciones abiertas.	Cantidad y calidad de la información publicada en HonduCompras relativa a la planificación de compras, los procesos en sus diferentes modalidades y administración de contratos.
4. Asistencia técnica y capacitación	11	Conocer y medir la calidad de la asistencia técnica y el fortalecimiento a través de la capacitación.	Cantidad y alcance de las capacitaciones brindadas y de la asistencia técnica a procesos de contratación.
5. Seguimiento y evaluación	11	Conocer y medir el seguimiento a los procesos de contratación, producción de estudios y evaluación de unidades de adquisición.	Seguimiento al PACC; publicación de estudios y estadísticas sobre precios y comportamientos de mercados, modalidades de contratación, unidades de adquisición y del Registro de Proveedores y Contratistas.

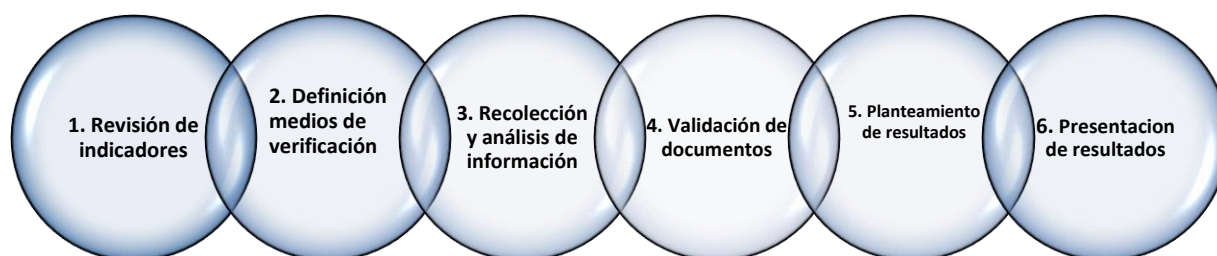
Fuente: Informe situación y línea de base ONCAE 2015

Etapas en la evaluación

El proceso de evaluación de los años 2016 y 2017 se desarrolló en seis grandes etapas, las cuales representaron una serie de actividades para el logro de los objetivos planteados. En primera instancia, se analizó el informe de la línea base 2015 de la ONCAE para identificar las principales recomendaciones en relación a los hallazgos encontrados en esa evaluación. Además, se examinó

el informe de la implementación del plan de mejoras institucionales de la ONCAE 2016-2017, para identificar los productos, indicadores, actividades planteadas y los resultados obtenidos en su ejecución. En el mes de marzo del 2017 se procedió solicitar a la ONCAE la información documental para la verificación del cumplimiento de los indicadores para el año 2016 y 2017. El proceso de preparación y entrega de información duró entre 5-6 meses, y la información solicitada disponible fue recibida en formato digital. En total se recibieron 4,377 hojas en formato digital.

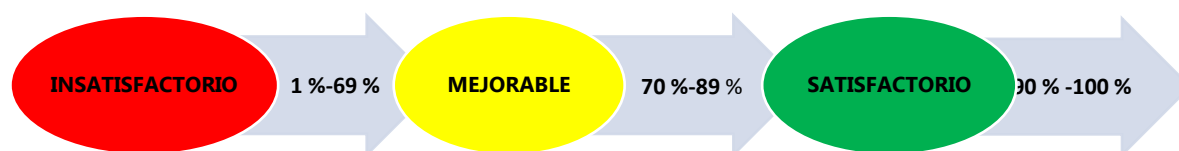
Gráfico.1. Etapas de la evaluación



La metodología de ASJ establece que, una vez clasificada la documentación con base en los cinco indicadores de la línea de base, se otorga un puntaje de cumplimiento utilizando una hoja de verificación conformada por los subindicadores y sus medios de verificación. De esta manera, la puntuación de cada indicador es el porcentaje de los subindicadores cumplidos a través de la verificación y análisis de la información documental brindada por ONCAE¹.

Por último, es oportuno mencionar que ASJ, siguiendo el espíritu colaborativo del Convenio TI, durante el proceso de elaboración de este informe se reunió con representantes de la ONCAE para validar resultados, trasladar observaciones y recomendaciones de mejora. A continuación se presenta el gráfico 2, que explica las escalas de valoración utilizadas en la medición.

Gráfico 2. Escalas de valoración



¹ Para mayor información, véase anexo A. Hojas de verificación línea de base ONCAE 2015

Para determinar la valoración global de la ONCAE se suman los porcentajes de siete indicadores y se divide entre el número de indicadores que tienen una escala en el semáforo, en este caso entre siete.

Resultado de la medición de la línea base de ONCAE 2016-2017.

El planteamiento de los resultados se realizó por cada medio de verificación que corresponde a cada indicador evaluado. La calificación promedio de desempeño de la ONCAE con la medición de los años 2016 y 2017 es de 60 %, insatisfactorio.

Gráfico No. 3 Resultados comparativos de línea de base 2015 y 2016-2017

Nombre del indicador	2015	2016-2017	Rango de desempeño
Planificación y gestión institucional	23%	60 %	Insatisfactorio
Desarrollo normativo	60%	60%	Insatisfactorio
Transparencia y difusión de la información	56%	60%	Insatisfactorio
Asistencia técnica y acompañamiento	15%	65 %	Insatisfactorio
Seguimiento y evaluación	27%	60 %	Insatisfactorio
TOTAL	36%	60%	Insatisfactorio

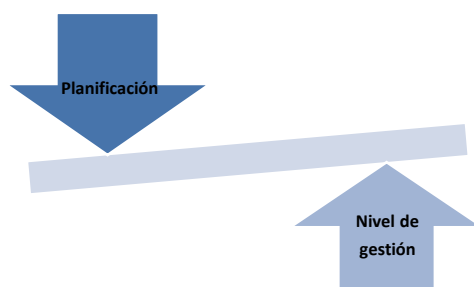
Resultado de la evaluación de desempeño 2016-2017 según medio de verificación correspondiente a cada indicador

A. Planificación y gestión institucional

Tabla 2 Indicador 1. Planificación y gestión institucional

Planificación y gestión institucional	2016-2017	
	Sí	No
Plan Estratégico Institucional vigente	X	
Plan Operativo Anual 2016		X
Documento Presupuesto Anual aprobado 2016 -2017		X
Manual de Puestos y Funciones de ONCAE vigente ONCAE 2016-2017	X	
Expedientes que informen sobre selección y contratación/nombramiento del recurso humano de ONCAE 2016-2017		X
Plan de formación y certificación de compradores públicos	X	
Plan de Capacitación del Recurso Humano ONCAE vigente ONCAE 2016-2017	X	
Plan vigente para actualizar y fortalecer HonduCompras 2016	X	
Acuerdos incorporación del personal de ONCAE al régimen del servicio civil 2016-2017		X
Contratos del personal que está bajo la modalidad de contrato	X	
Actas/ Ayudas memorias de Comité Consultivo 2016-2017	X	
Convenios interinstitucionales con sus respectivos planes de implementación 2016-2017	X	
Documento Plan vigente para la promoción e implementación de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (LCME) correspondiente al 2016-2017, o algún documento estratégico sobre la materia actualmente en uso.		X
Documento plan para fortalecer el control interno en las compras y contrataciones públicas trabajado con los sectores del convenio y ONADICI correspondiente al 2016-2017, o algún documento estratégico sobre la materia actualmente en uso		X
Documento informe de publicación de los PACC y de POA de las instituciones ejecutoras ámbito del Convenio año 2016-2017.	X	
Total	60%	

¿Qué se verifica?



Este indicador revela el grado de desarrollo alcanzado por la ONCAE, respecto a su capacidad instalada para desarrollar a plenitud todas sus funciones y obtener resultados tangibles en el mejoramiento del sistema de compras públicas.

Entre las evidencias para medir este indicador se consideran una serie de herramientas de planificación que orientan la conducción estratégica, operativa, de recursos humanos y presupuesto asignado. Además se verifican evidencias del apoyo que recibe la dirección de la ONCAE por parte del consejo consultivo. Asimismo, se comprueba la preparación de planes relacionados con la asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento que la ONCAE debe llevar a cabo, según su mandato, lo cual evidencia el alcance de su contribución en la función de desarrollar la capacidad institucional en las compras públicas. Se pone énfasis también en la gestión del recurso humano, la organización de puestos y descripción de funciones, el proceso de selección y contratación, la estabilidad laboral, desarrollo de capacidades del personal, entre otros.

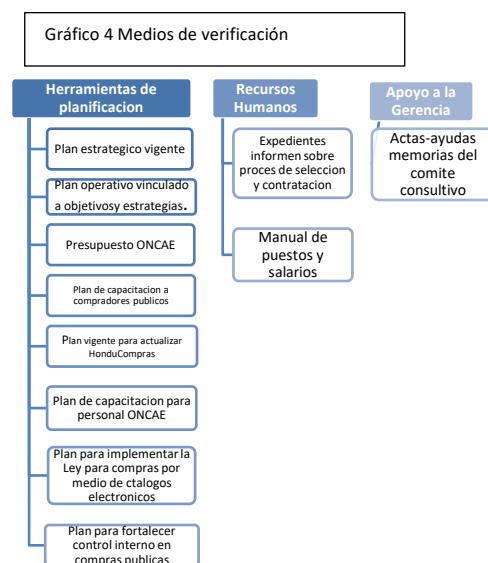
De acuerdo a los resultados, en 2016-2017 la ONCAE logró aumentar, aunque de forma insuficiente, en un 161% con respecto al 2015, pasando de 23% hasta 60% respectivamente.

¡Un buen progreso, más no suficiente!

ONCAE ha incrementado los esfuerzos para estar preparada institucionalmente con el fin de responder a las demandas del sistema de compras públicas y las instituciones contratantes. Formuló un plan estratégico (PE) 2016-2018, enmarcado en el plan de gobierno 2014-2018. El PE contiene tres metas estratégicas: un sistema de compras públicas transparente y confiable; la ONCAE sólida, moderna y profesional; y un marco legal actualizado con las mejores prácticas internacionales.

Se ha propuesto alcanzar estas metas con cuatro objetivos estratégicos: 1) Fortalecimiento y mejora institucional de la ONCAE; 2) Posicionarse como referente del sistema de compras públicas; 3) Actualizar el marco normativo que responda al fortalecimiento del sistema de compras, y 4) Aumentar la transparencia y eficacia en los procesos de contratación pública mediante HonduCompras 2.0.

El PE despliega dichos objetivos en un documento denominado plan para la implementación del plan estratégico, traduciéndolos en 32 acciones. A la vez, presentan información en dos hojas de Excel denominadas matrices del plan operativo anual POA, una matriz para el 2016 y otra para 2017. Llama la atención que al comparar entre ambas matrices y el plan de implementación las acciones anuales desarrolladas o en ejecución, estas no coinciden. Además, entre ambas matrices desarrollan 22 productos intermedios (resultados), con diferente estructura y contenido. Como ejemplo, la matriz POA del 2016 desarrolla acciones distintas al plan estratégico y al plan de implementación. La matriz del POA 2017 logra describir un elemento relacionado con el plan estratégico. Lo antes expuesto demuestra que existe confusión en el uso de estas herramientas de gestión.



En cuanto a su presupuesto, este forma parte del monto total asignado a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG). En el 2016 fue similar al del año 2015, L 13 millones; para 2017 se incrementó en un 15%, pasando a L 15 millones. En 2016 un 96% se asignó a sueldos y salarios, 1.8% para pasajes y viáticos, otros 1.8% para HonduCompras y 0.5% para capacitaciones. En 2017 se asignó 12.6% para fortalecimiento institucional y 10.6% para Honducompras. La asignación de sueldos y salarios en este período fue de un 77%. En el presupuesto de ambos años no se refleja la cuantía del gasto que se requiere financiar para la implementación de las acciones para el logro de los objetivos; Por ejemplo en el presupuesto deberían incluir, entre otros, objetos de gasto que incluyan: 1. Fortalecimiento y mejora institucional, 2. Marco normativo y moderno (Reforma y actualización de la LCE), 3. Posicionamiento institucional, 4. Desarrollar la asistencia técnica, 5. Aumentar la transparencia y eficacia (velar por cumplimiento de la ley en los procesos de contratación pública, desarrollar estudios de las compras públicas).

Es de hacer notar que la ONCAE se propuso y presentó un plan para la certificación de compradores públicos, el cual consistió en capacitar a compradores institucionales por medio de un diplomado en colaboración con universidades públicas y privadas, y posteriormente aplicar un examen para la certificación de dichos funcionarios.

Por último, la participación del consejo consultivo ha ido incrementándose, sobre todo apoyando la función normativa de la ONCAE. En cuatro actas (tres del 2016 y una del 2017) se registran temas del comité consultivo: 1. Reglamento de funcionamiento del comité consultivo, 2. Mypimes en las compras públicas, 3. Reforma a la LCE y su reglamento, 4. Licitaciones internacionales en armonía con los convenios internacionales y CAFTA, 5. Reglamentar las causales de contratación directa, 6. Manual de precalificación genérico, 7. La certificación de compradores permita a estos que aprueben acciones para aprobar PACC, los pliegos de condiciones y el inicio de una contratación, 8. El régimen laboral de la Dirección de Servicio Civil evalúe incluir en el perfil del personal especialista y funcionarios de unidades de adquisición, el requisito de certificación de comprador público, 9. Diseño del nuevo portal HonduCompras, 10. Nuevos productos del catálogo electrónico.

¿A qué se le debe prestar atención?

La ONCAE en el 2015 disponía de 33 personas para atender un marco de 400 unidades de adquisición institucional. En el período 2016-2017 ha contado con alrededor de 30 personas, de los cuales más del 85% son personal técnico, el cual debe ser incorporado dentro de un plan de mejora continua para mejorar sus capacidades técnicas orientadas al cumplimiento de la misión de la ONCAE. El 100% de estos recursos están por contrato de tres meses, renovable. Bajo esta contratación, no se demuestra que la institución selecciona su personal con base en méritos y mediante un concurso. Se generan condiciones de inestabilidad laboral debido a pagos atrasados y a que la modalidad de contratación les impide tener permanencia y cobertura del régimen servicio civil y sus beneficios. La ONCAE ha iniciado algunas gestiones para lograr la permanencia de este personal, sin avances significativos.

Respecto a la utilización de herramientas de gestión, la ONCAE debe aprovechar las bondades que el PE y POA abonan para una ejecución y eficiente gestión para el logro de los objetivos. La desvinculación entre ambos debe desaparecer. La ONCAE también debe proponerse establecer un plan para implementar la Ley de compras por medios electrónicos, que permita ir creciendo en forma organizada y en proporción a las necesidades de las instituciones contratantes, de la ONCAE, de HonduCompras y la capacidad de la oferta, asegurando evaluaciones periódicas que brinden información acerca de los beneficios de esta modalidad en eficacia, eficiencia, transparencia, satisfacción de los usuarios institucionales y finales. Otro aspecto a considerar es el trabajo que debe desarrollar para contribuir a fortalecer el control interno en los procesos de compras públicas basado en riesgos, a través de un plan diseñado y ejecutado en conjunto con la Oficina Nacional

para el Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) por medio del cual logren desarrollar y establecer metodologías, guías y herramientas, lo cual brindará una ruta a las instituciones contratantes para el mapeo y la gestión de los riesgos implícitos en el proceso de compras públicas.

B. Desarrollo normativo

Tabla 3. Indicador 2. Desarrollo normativo.

Desarrollo normativo	2016-2017	
	Sí	No
Manual de perfiles, competencias y lineamientos éticos que ha de tener el personal encargado de compras y los miembros de las comisiones de evaluación.		X
Manual de procedimientos HonduCompras que incluya compras LCE y LCME oficializado mediante circular.	X	
Manual de adquisiciones para licitaciones y concursos, actualizado con aportes sobre integridad, ambiente de control y capacidad de las unidades de adquisición y comisiones de evaluación.	X	
Manual de compras menores actualizado al 2016, actualizado con aportes sobre integridad, ambiente de control y capacidad de las unidades de adquisición.	X	
Manual de compras directas que delimite claramente la transparencia, rendición de cuentas y procedimientos en torno a la modalidad de contratación.	X	
Guía para el diseño de especificaciones técnicas, términos de referencia, criterios de evaluación, mecanismos objetivos de calificación de ofertas y su ponderación, cuando el precio no es el único factor a evaluar.		X
Documento metodología para elaborar, dar seguimiento y evaluar PACC (fondos externos y fondos nacionales) y que haya sido difundido mediante circular año 2016.	X	
Guía para el diseño e implementación de metodología para realización de estudios de mercado vigente año 2016.	X	
Documento guía para la transparencia y administración de contratos de las Unidades de Adquisición año 2016.		X
Documento normativa de armonización de la LCE y LCME con las disposiciones del capítulo 9 del CAFTA 2015, o algún documento sobre la materia actualmente en uso.		X
Total	60%	

¿Cómo se encuentra ONCAE en materia de desarrollo normativo?

Este indicador revela la función normativa que por ley tiene la ONCAE, la producción regulatoria y normalización de procesos de contratación pública en función de las necesidades del entorno administrativo de la contratación pública. Las evidencias verificadas en este indicador son manuales, guías y herramientas que brinden lineamientos y la orientación procedimental y técnica sobre cómo las instituciones contratantes deben realizar las contrataciones públicas en sus diferentes

modalidades, en un entorno de ética, transparencia y rendición de cuentas, considerando además la gestión de riesgos que subsisten en cada paso del proceso de contratación.

Con respecto al año 2015, la ONCAE en 2016-2017 ha mantenido su desempeño en un 60%.

¿Cuáles son los progresos significativos en la función normativa?

En la línea de base 2015 se indicó que, pese a que la ONCAE había venido desarrollando manuales normativos, requería producirlos con contenidos que trascendieran de lo normativo a lo procedimental, con metodologías, guías y herramientas que orienten de forma ilustrativa la práctica del proceso. Durante el período 2016-2017, pese a que la ONCAE ha continuado con la elaboración de algunos manuales y guías, aún persiste el contenido altamente normativo en la mayoría de ellos, por lo cual se muestran pocos avances en este sentido. Los manuales y guías se pueden encontrar en la página web de la ONCAE: una guía de apoyo para licitación que orienta al usuario en la preparación del proceso de compras y su publicación en el portal de Honducompras; una guía de apoyo para los capacitadores en contratación pública que consta de 6 módulos, en los cuales se desarrollan temas como generalidades de la contratación pública, el ciclo de la contratación pública, las modalidades de la contratación, la transparencia en la contratación pública, las compras electrónicas, el plan anual de compras y contrataciones. Esta última guía se considera útil para desarrollar capacitaciones en las instituciones; no obstante, es muy teórica, carece de ejemplos que ayuden a mejorar la comprensión significativa sobre los temas expuestos.

Otro manual presentado es el denominado *Metodología para preparar planes anuales de compras* (PAC), que al igual que el anterior despliega en su contenido los pasos para elaboración del PAC; sin embargo, faltan las ilustraciones en cada paso que faciliten un mayor entendimiento para su aplicación práctica. El manual de compras menores abona positivamente a la práctica; su temática orienta al usuario directamente al portal de HonduCompras y contiene ilustraciones en cada paso del proceso. El documento *Manual de compras y contrataciones directas* es una reproducción de la norma, no desarrolla lo procedimental, lo que dificulta la comprensión y la práctica para guiar los procesos.

Por último, se informó que la ONCAE ha iniciado la elaboración de un manual de precalificación, lo cual resulta prioritario por las experiencias halladas por la ASJ en el eje de compras y contrataciones en algunos sectores como el de infraestructura. Ello indica que este sector *“debe realizar los procesos anuales de precalificación que demanda la ley, en el último trimestre del [ejercicio fiscal anterior], ya sea mediante procesos de precalificaciones anuales, o bien, con procesos en los que*

participen nuevos interesados en ser precalificados, o aquellos que ya están precalificados, soliciten actualizar su información y ser clasificados según categorías y perfiles previamente establecidos por el ente contratante”. (Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), 2017).

¿Dónde poner el énfasis?

La ONCAE debe enfocar su interés en que las instituciones contratantes comprendan a detalle el paso a paso del proceso de contratación pública, desarrollando material auxiliar en forma de guías prácticas ilustradas y herramientas de apoyo del “know how” del proceso de contratación. De esta forma puede aumentar la capacidad institucional para el cumplimiento de la normativa.

También debe encarar el desafío para que, a mediano plazo, trabaje el perfil apropiado de las unidades de adquisición institucional, del personal que debe integrar estas unidades y de las comisiones de evaluación. Este perfil debe caracterizarse por un nivel apropiado de competencias, como también elementos éticos y de probidad. En este sentido, la ONCAE requiere elaborar un manual del modelo del perfil de las unidades de adquisiciones basado en los lineamientos antes expuestos.

La ONCAE debe asegurar que las unidades de adquisición se ocupen de la administración de los contratos, y para ello deben disponer de guías y metodologías que les orienten sobre cómo realizar esta parte importante del proceso de contratación.

Otro aspecto de estrecha relación es el trabajo que la ONCAE debe hacer en manuales, guías y metodologías para la gestión del riesgo en los procesos de contratación pública. En general, los manuales existentes hasta ahora carecen de aportes sobre integridad y ambiente de control, y abordan muy poco el tema de la rendición de cuentas.

C. Transparencia y difusión de la información

Tabla 4 Indicador 3. Transparencia y difusión de la información

Transparencia y difusión de la información	2016-2017	
	Sí	No
Usuarios autorizados de Honducompras por institución y cargo que ostentan año 2016-2017.	X	
Plataforma Honducompras-SISOCS en funcionamiento	X	
PACC 2016-2017 de Secretaría de Educación aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras	X	
PACC 2016-2017 de Secretaría de Salud aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras	X	
PACC 2016-2017 de Secretaría de Seguridad aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras		X
PACC 2016-2017 de Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras	X	

PACC 2016 de Servicio de Administración de Rentas (antes Dirección Ejecutiva de Ingresos DEI) aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras	X	
Informe de publicaciones en el sistema nacional de información de contrataciones públicas sobre la verificación de los procesos de contratación pública por parte de las unidades ejecutoras durante el año 2016-2017		X
Número de contratos de Secretaría de Educación publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.)	X	
Número de contratos de Secretaría de Salud publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.)	X	
Número de contratos de Secretaría de Seguridad publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.)		X
Número de contratos de Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.)	X	
Número de contratos del Servicio de Administración de Rentas (SAR) publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.)	X	
Informes de datos y estadísticas sobre desempeño de proveedores y contratistas, que el Estado paga. año 2016-2017		X
Informes sobre publicaciones de contratos y procesos de contratación en diferentes modalidades año 2016-2017		X
Informes de capacitaciones brindadas en el año 2016-2017 a recursos humanos de las unidades administrativas que realizan adquisiciones.		X
Informes de instituciones capacitadas en la metodología de evaluación del PACC año 2016-2017		X
Informes de evaluaciones a los PACC de instituciones con sus observaciones y recomendaciones años 2016-2017		X
Total	60%	

¿Se ha aumentado la transparencia y difusión de la información?

El objetivo de este indicador es conocer y medir la transparencia en las compras y contrataciones a través de la divulgación de información de utilidad para usuarios internos y externos, según lo establece la normativa, con base en principios de contrataciones abiertas. El alcance de la medición es conocer la cantidad y calidad de la información publicada en HonduCompras relativa a la planificación de compras, los procesos de contratación de diferentes modalidades y la administración de contratos por parte de las instituciones contratantes, como una medida del efecto de la gestión de la ONCAE. Complementariamente, esta institución, producto de su función

de seguimiento y evaluación al cumplimiento de la normativa, publica informes con los resultados de la verificación.

En este sentido, se ha podido medir el progreso en este indicador, observando que el puntaje con respecto al 2015 (56%), aumentó ligeramente hasta 60% en el período 2016-2017. De acuerdo a la ONCAE, en el 2015 el sistema de información pública disponía de más de 2,800 usuarios HonduCompras, y entre 2016-2017 se agregaron 25 usuarios. Los sectores ámbitos del convenio, con excepción de la Secretaría de Seguridad (SEDS) han publicado su planificación anual de compras PAC.

Existen esfuerzos realizados por ONCAE, pero no han sido difundidos ni publicados en el portal de HonduCompras. Por ejemplo la ONCAE, entre 2016 y 2017, dio pasos importantes en SE, SESAL, INSEP, FHIS y Fondo Vial con relación a la verificación del cumplimiento de la normativa de procesos del 2015. También dispone de un informe denominado “Informe sobre divulgación en HonduCompras”, acerca de cuánto están publicando las instituciones. Este informe indica que 140 instituciones están publicando en HonduCompras, 91% son alcaldías y 45% son instituciones centralizadas y descentralizadas. Otro trabajo que han realizado en hojas de Excel es la verificación de publicación de PAC y contratos publicados. Esta información presenta información anual que evidencia el estado del cumplimiento de la normativa por parte de las instituciones contratantes. La ONCAE, al no difundir esta información, desaprovecha una gran oportunidad para mostrar los resultados de su trabajo, que es útil para las instituciones, para los órganos de control interno y externo, para la cooperación externa y la sociedad civil en general. En contraste, y como un hito importante, la ONCAE ha publicado dos informes con el título de “Mercado de compras públicas”, uno en 2016 y otro en 2017, lo que representa un esfuerzo para mostrar cifras globales de la magnitud de las compras del Estado, respondiendo a preguntas como qué, cuánto y cómo compra el Estado.

En cuanto al portal HonduCompras, la línea base del 2015 señala la obsolescencia de esta plataforma, ya que limita y genera serios contratiempos a las instituciones contratantes en el momento de la difusión de la información sobre los procesos de contratación, como lo establece la normativa. También a la ONCAE le genera serias limitantes y reduce sus posibilidades para verificar el cumplimiento de la transparencia por parte de las instituciones.

Entre las debilidades de la actual plataforma están la limitada capacidad para manejar un banco de datos e información del sistema de compras públicas; su uso es poco amigable, desvinculado del sistema financiero y presupuestario (SIAFI); su diseño no vincula la planificación con su ejecución; no genera informes; el proceso de compra y adjudicación está separado de la interfaz de contratos; seguimiento limitado del cumplimiento del contrato y un restringido sistema de búsqueda de información, entre otros.

Entre 2016 y 2017, la ONCAE ha venido haciendo esfuerzos importantes para disponer de un nuevo HonduCompras. Con este propósito, realizó jornadas participativas en las que instituciones del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil organizada retroalimentaron y aportaron elementos para el diseño del nuevo portal desde sus experiencias y necesidades de información. Con el apoyo de Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-Honduras), también Cuenta del Milenio – Honduras (MCA-Honduras) se cuenta con los pliegos de condiciones para el nuevo sistema (ver: MCA Honduras, 15th June 2017), y se tiene planeado llevar a cabo el proceso de adjudicación.

Los requerimientos funcionales de su nuevo diseño se organizan en cinco grandes secciones: 1. Requerimientos generales del sistema, 2. Módulo administración de proveedores, 3. Módulo de compras por medios electrónicos, 4. Módulo catálogos electrónicos, 5. Módulo administración de contratos. El sistema tendrá la flexibilidad de incorporar nuevos módulos cuando se identifique su necesidad. El nuevo diseño será flexible a los cambios y adiciones, tendrá mayor capacidad de manejo de su banco de información, mejorará el vínculo entre la planificación y la ejecución del proceso de compras, el proceso de adjudicación y la administración del contrato, incluyendo el seguimiento al pago mediante la conexión del proceso de contratación con la asignación presupuestaria y el gasto, la conectividad entre el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y HonduCompras. Otras mejoras que incluirá el nuevo portal es que producirá información para la generación de información estadística: qué, cuánto y cómo compra el Estado; los productos y servicios que se están comprando a través de convenios marcos y catálogo electrónico; el desempeño de los proveedores/contratistas e incluso la opción de presentar reclamos o denuncias.

¿Existen brechas a superar en materia de transparencia y difusión de la información?

En general la ONCAE precisa enfocarse en aumentar la transparencia en las compras públicas, cuánto se publica, la calidad y veracidad de lo que se publica en la forma y tiempo oportuno. Para ello, debe reforzar su rol vigilante activo y demandante para asegurar el cumplimiento de la

normativa vigente, asumir de manera valiente e independiente la función de la publicación de resultados de la verificación y evaluación de la transparencia con metodologías apropiadas.

Esta publicación de la verificación debe trascender de la simple respuesta a la pregunta si las instituciones “están publicando”, para dar paso a publicar resultados de la calidad y oportunidad de la publicación, difusión de contratos con sus incidencias, enmiendas, adendas, prórrogas, cumplimiento e incumplimientos de contratos, listas de proveedores con buen y mal cumplimiento, difusión de resultados de la verificación del cumplimiento de la normativa por instituciones, recomendaciones, entre otros.

Una acción estratégica que la ONCAE deberá concretar es disponer de un nuevo HonduCompras. Es importante destacar que ha iniciado el diseño de un nuevo sistema HonduCompras, que ha provocado muy buenas expectativas para mejorar el proceso de contratación pública en todas sus etapas. Se logra destacar en esta fase de diseño los espacios de participación que se brindaron en las que instituciones del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil organizada retroalimentaron y aportaron desde sus experiencias y necesidades de información, elementos para el diseño del nuevo portal. Los siguientes pasos deberán conducir a la construcción del nuevo portal y su puesta en marcha en el menor tiempo posible, en donde tanto la sociedad civil junto a la ONCAE jugaran un rol esencial para su concreción.

D. Asistencia técnica y acompañamiento

Tabla 6. Indicador 4. Asistencia técnica y acompañamiento

Asistencia técnica y acompañamiento	2016 2017	
	Sí	No
Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2016-2017 a recurso humano de la Secretaría de Educación que realiza adquisiciones y/o administra contratos.	X	
Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2016-2017 a recurso humano de la Secretaría de Salud que realiza adquisiciones y/o administra contratos.	X	
Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2016-2017 a recurso humano de la Secretaría de Seguridad que realiza adquisiciones y/o administra contratos.	X	
Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2016-2017 a recurso humano de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos que realiza adquisiciones y/o administra contratos.	X	

Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2016--2017 a recurso humano del Sistema de Administración de Rentas (SAR) que realiza adquisiciones y/o administra contratos.	X	
Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en torno a la implementación de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de medios electrónicos	X	
Número de procesos de contratación de bienes en los que se brindó asistencia técnica-legal en el período 2016-2017.		X
Número de concursos en los que se brindó asistencia técnica-legal en el período 2016-2017		X
Número de procesos de contratación de obra pública en los que se brindó asistencia técnico-legal en el período 2016-2017.		X
Número de procesos de contratación directa en los que se brindó asistencia técnico-legal en el período 2016-2017.		X
Número de las consultas recibidas y evacuadas en la Mesa de Ayuda de ONCAE.	X	
Informes de evaluaciones a los PACC de instituciones con observaciones y recomendaciones, años 2016-2017.	X	
Informes de registros de preguntas y respuestas de los acompañamientos técnico-legal brindados a instituciones ejecutoras en materia de procesos de contratación de obra pública 2016-2017 en todas las modalidades de contratación.	X	
Informe sobre número de observaciones realizadas a instituciones para mejora de sus procesos de contrataciones, años 2016-2017.	X	
Total		65%

¿Ha evolucionado la calidad de la asistencia técnica de ONCAE?

Este indicador revela la cantidad, calidad y alcance de la asistencia técnica brindada a través de capacitaciones y acompañamientos a procesos relacionados con la actividad de contratación entre 2016 y 2017. Permite conocer y medir el fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante capacitaciones brindadas por la ONCAE. La evidencia verificada demuestra cómo la ONCAE lleva a cabo sus acciones, planes, metodologías, herramientas que aplica, temas, contenidos y evaluaciones, entre otros.

El puntaje en este indicador en 2015 era de 15% y para 2016-2017 pasó a un 65%, incrementándose en 3.33 veces respecto al 2015. Este progreso está en sintonía con la expectativa de progreso visualizada en la línea de base de ONCAE 2015: “a pesar de tener la más baja puntuación de los cinco indicadores (15%), es el que puede alcanzar mejores resultados en el corto-mediano plazo si se hacen algunos ajustes internos” (Asociación para una Sociedad Mas Justa (ASJ), 2016).

¿Dónde radica este significativo movimiento? Concretamente, en el aumento en la cantidad de capacitaciones en diversas temáticas programadas de antemano, dirigidas tanto a su personal como al personal de las instituciones contratantes, en temas de políticas de adquisiciones públicas con fondos externos, la planificación PACC, el portal de HonduCompras, las compras sostenibles, la precalificación de contratistas y consultores, los talleres de compras municipales y los nuevos catálogos electrónicos. La ONCAE realizó capacitaciones al sector privado en temas de registro de proveedores en línea y socialización a los proveedores de los nuevos productos incorporados en catálogos electrónicos. La duración promedio de estas capacitaciones fue de 6 horas. En la temática para personal de la ONCAE figuran temas como los que se muestran en la tabla 7, a continuación:

Tabla 7. Temas del plan de capacitación ONCAE

N.º	Nombre del tema
1	Taller buenas prácticas en la contratación pública
2	Trabajo en equipo
3	Calidad en atención al cliente, motivación empresarial
4	Foro de políticas de organismos de cooperación internacional
5	Intercambio de experiencia con ChileCompra, Colombia Compra Eficiente, Panama Compra y el Portal de Compras Públicas de Argentina.
6	Excel financiero
7	Taller de profesionalización de las compras públicas
8	Especialización de normativa internacional
9	Facilitación de las Mipymes en las compras públicas.

Fuente: Informe del cumplimiento en la presentación de evaluaciones trimestrales del PACC, 2017, ONCAE

En 2016 la ONCAE informa haber llevado a cabo 1,223 capacitaciones en total, mientras que en el 2017 brindó un total de 619 capacitaciones. Un aspecto que la línea de base del 2015 señala es la necesidad de la formación y especialización del recurso humano que realiza adquisiciones en los entes contratantes, como un aspecto esencial en el fortalecimiento de las unidades de adquisiciones de las instituciones públicas. El esfuerzo de mayor trascendencia en este período realizado por la ONCAE ha sido el iniciado en 2017, con el desarrollo de un programa de capacitación en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y otras universidades, capacitando hasta el momento a unos 198 funcionarios públicos, que representan un poco más del 11% de total de compradores institucionales. De los 198, un total de 196 (un 98%) recibirá el diploma. El próximo paso que la ONCAE estará iniciando es el examen para certificar a los 196

funcionarios, lo que esperan lograr a finales del 2017. Entre los temas que comprende el diplomado se encuentran: introducción a las adquisiciones y contrataciones, planificación estratégica de las adquisiciones y contrataciones, modalidades de contratación, evaluación de contratación y ejecución de las obras públicas, evaluación en la contratación de bienes y servicios, evaluación de consultorías, herramientas innovadoras de compras y contrataciones. El diplomado tiene una duración de 147 horas.

La ONCAE está haciendo esfuerzos en la sistematización del apoyo brindado por las mesas de ayuda, el que registra un total de 48 interrogantes más comunes; de estas, 45% preguntas son acerca de convenios marco, otro 35% acerca de registro de proveedores, un 10% de módulo de difusión y 10% acerca de la LCE. En la misma línea, también registra observaciones hechas a las instituciones como resultado de las verificaciones al cumplimiento del PACC en el primer trimestre del año 2017, según se muestra en la s tabla 8.

Tabla 8. Resumen observaciones hechas a las instituciones por revisión de un total de 84 PACC

N.º	Observaciones
1	Mala planificación respecto a lo estimado contra lo comprometido y viceversa 50%.
2	Buena ejecución en el PACC respecto a lo planificado vs lo ejecutado 20%
3	Links publicados de manera correcta 10%, links no publicados 10%,
4	Formato duplicado o mal utilizado 5%, formatos incompletos 5%

Fuente: Informe del cumplimiento en la presentación de evaluaciones trimestrales del PACC, 2017, ONCAE.

¿Cuáles son los escenarios de mejora de la asistencia técnica de la ONCAE? De acuerdo a la medición del indicador según la tabla, la ONCAE para los próximos años debería ocuparse de la sostenibilidad de las acciones que ha cumplido a cabalidad, enfocarse en aquellas que requieren cumplimiento y mejorar la calidad de la asistencia técnica. El conocimiento surgido en la asistencia técnica representa líneas concretas para futuras intervenciones. La ONCAE debe aprovecharlo para identificar en dónde se encuentran los cuellos de botella que están generando estas falencias en las instituciones públicas y que provocan incumplimientos en los procesos de contratación en sus diferentes fases, como se ha indicado en el presente estudio, los diferentes informes de línea de base de la ONCAE e informes similares de los sectores de infraestructura, salud, educación y seguridad, publicados por la ASJ. Una vez que la ONCAE precise estas falencias, podrá dirigir intervenciones que contribuyan a modificar y eliminar estos incumplimientos en las instituciones contratantes. Esto le proveerá mayor peso y valor significativo en su acompañamiento y transmisión

del conocimiento, obteniendo resultados tangibles y de larga duración para reducir las debilidades técnicas y aumentar las competencias en las instituciones contratantes. Aunado a lo antes dicho, la ONCAE debe observar de forma concurrente los procesos de contratación en las instituciones, lo cual le permitirá visualizar en tiempo real a las unidades y el personal de adquisiciones, como también aumentar la información y tener mayores oportunidades de contribuir a la construcción de capacidades del sistema de contratación pública.

E. Seguimiento y evaluación

Tabla 8 Indicador 5. Seguimiento y evaluación

Seguimiento y evaluación	2016-2017	
	Sí	No
Verificación de resultados del PACC 2016-2017 del sector seguridad según indicadores	X	
Verificación de resultados del PACC 2016-2017 del sector educación según indicadores	X	
Verificación de resultados del PACC 2016-2017 del sector salud según indicadores	X	
Verificación de resultados del PACC 2016-2017 del sector infraestructura y servicios públicos según indicadores	X	
Verificación de resultados del PACC 2016-2017 del sector gestión tributaria según indicadores	X	
Numero de informes sobre divulgación de información en Honducompras		X
Documentos informes de resultados de evaluación a unidades de adquisiciones de los cinco sectores (procesos de contratación, aplicación de normas, uso de manuales, controles internos), años 2016-2017	X	
Informes de datos y estadísticas sobre los precios de bienes y servicios que el Estado paga, años 2016-2017	X	
Informes de datos y estadísticas que permiten conocer la eficiencia en el gasto público en materia de compras públicas, años 2016-2017		X
Informes sobre publicaciones de contratos y procesos de contratación en diferentes modalidades, años 2016-2017		X
Informe de verificación de la legalidad y veracidad de la información contenida en el Registro de Proveedores y Contratistas		X
Total	60%	

Este indicador nos permite conocer y medir el grado de seguimiento al PACC, la verificación de los procesos de contratación, la evaluación de las unidades de adquisición, producción de estudios que

contengan estadísticas y evaluaciones sobre precios y comportamientos de mercados de compras públicas, modalidades de contratación y desempeño de los proveedores.

De acuerdo a la evidencia mostrada por ONCAE, su desempeño en el 2015 fue de 27%. Para el período 2016-2017 ha tenido un progreso importante, un 33% de incremento, alcanzando un 60%.

¿En qué consistió este progreso alcanzado? En el 2016, gracias al apoyo del Programa Umbral, la ONCAE pudo establecer la Unidad de Análisis y Evaluación, lo cual significó un impulso importante, ya que con la conformación de dicha unidad ha iniciado acciones de verificación y evaluación del cumplimiento de la normativa por parte de los entes contratantes. En el 2016 la ONCAE evaluó a 9 instituciones públicas y en el 2017 a 8. Dichas evaluaciones contemplaron procesos de adquisiciones en los cuales se aplicó la normativa de contratación nacional, abarcando la revisión documental de una muestra de procesos y entrevistas con el personal involucrado en la gestión de las compras y contrataciones, mediante la aplicación de guías de evaluación previamente diseñadas.

En el 2016, estas verificaciones fueron hechas en la Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Fondo Vial (FV), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), Secretaría de Educación (SE), Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), Secretaría de Salud (SESAL), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA). En 2017, se evaluó al Banco Central de Honduras (BCH), Secretaría de Seguridad (SEDS), Empresa Nacional Portuaria (ENP), Alcaldía Municipal de Puerto Cortés (AMPC), Alcaldía Municipal de San Pedro Sula (AMSPS), Comisión para el Control de Inundaciones del Valle de Sula (CCIVS), Alcaldía Municipal de El Progreso (AMP), Alcaldía Municipal de Comayagua (AMC). El informe de resultados contiene recomendaciones para la mejora de los procesos operativos, en las cuales la ONCAE solicita a las máximas autoridades la elaboración e implementación de un plan de acción.

Un segundo logro ha sido las revisiones al PACC. El informe de evaluación de 104 instituciones en el 2017 muestra las conclusiones siguientes: 1. El 50% de las 104 evaluaciones que presentaron las evaluaciones trimestrales evidencian la mala planificación respecto a lo estimado contra lo comprometido y viceversa. Este ha sido el indicador que refleja la más baja calificación de la evaluación mensual y acumulada. 2. Solo el 18% de las evaluaciones presentadas tuvieron una buena ejecución respecto a lo planificado vs lo ejecutado. 3. Respecto a la publicación correcta de

los procesos y la copia del enlace en el PACC, solo el 12% logro hacerlo de forma correcta. 4. 11% de las evaluaciones presentadas no siguieron los lineamientos de una correcta planificación, dada la falta de publicación de los enlaces. 5. El 5% de las evaluaciones presentadas por las diferentes instituciones no utilizaron el formato oficial de PACC, por lo que no se pudieron verificar. 6. El 5% de evaluaciones llenaron de forma incompleta el formato de PACC, es decir no llenado de los datos reales en columnas.

Entre las tareas pendientes se encuentran la evaluación del desempeño de las unidades de adquisición, así como realizar estudios acerca del mercado de compras públicas, produciendo informes estadísticos. La ONCAE ahora en su gestión podrá disponer de información para la toma de decisiones y para focalizar sus esfuerzos en áreas críticas, permitiéndole hacer incidencia en el sistema.

El reto de la ONCAE es darle continuidad a estas verificaciones hasta que logre alcanzar la sostenibilidad de esta importante función de seguimiento, ampliando al mayor número posible de entes contratantes, además de la evaluación al desempeño de las unidades de adquisición, tarea importante para conseguir que las instituciones contratantes logren contar con las estructuras y organización apropiadas de las áreas de adquisiciones, con personal calificado y con el perfil ético y de probidad que requiere este tipo de funciones.

¿Cuáles han sido los avances de la ONCAE en otras acciones estratégicas?

- a) Impulso a la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por medios electrónicos (LCME,). La línea de base 2015, resaltó la necesidad de que la ONCAE diseñara y pusiera en marcha un plan que diera impulso a la LCE, a la fecha actual, esta acción aún permanece sin iniciarse. Pese a ello, según un reporte de la ONCAE con datos de julio del 2015 hasta septiembre del 2017, indica la adscripción de nuevos compradores institucionales y puesta en marcha de catálogos electrónicos, habiendo aumentado la oferta a 34,163 productos, incluyendo útiles de oficina, impresoras y equipos de reproducción y consumibles, alimentos y bebidas, bienes informáticos, llantas y cámaras, material médico quirúrgico, materiales de limpieza y lubricantes. El reporte indica que han participado un total de 68 proveedores y que 116 instituciones públicas han comprado por catálogo electrónico. Las compras totales generadas son L 1,053.5 millones, logrando un ahorro en concepto de precios más bajos por compras conjuntas que en 2015 alcanzó un poco más de L 60 millones, con un acumulado

al 2017 de unos L707.6 millones. Esta modalidad busca solventar los problemas del Estado en materia de eficiencia, transparencia y ahorro.

Retos

1. La ONCAE requiere implementar un plan definido para impulsar la LCME con objetivos y metas de cobertura, que tome en cuenta el desarrollo de capacidades internas y la comunicación con usuarios (entes adquirentes, proveedores y ciudadanía) y que incluya un mecanismo de seguimiento al cumplimiento del contrato que asegure la recepción a satisfacción de los bienes y servicios que se compran por este mecanismo, además de la publicación de informes que muestren los resultados del desempeño de los proveedores del catálogo electrónico.
 2. Entretanto no se disponga de un mecanismo de seguimiento, es probable que la ONCAE no conocerá la real efectividad de esta modalidad de compras electrónicas, especialmente que considere las denuncias y quejas tanto de proveedores y las instituciones contratantes.
- b) Control del riesgo mediante una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI). Al 2015, se vislumbraban escasos esfuerzos conjuntos entre la ONCAE y la ONADICI en materia de contribución al fortalecimiento de procesos de control interno en las contrataciones y adjudicaciones. Durante 2016-2017, es reconocible el esfuerzo realizado por ambas instituciones para firmar un convenio de trabajo conjunto que recoge la voluntad para iniciar acciones coordinadas en esta línea. Ambas instituciones pueden aprovechar los avances obtenidos por la experiencia lograda en SEDUC (con el acompañamiento en ONADICI), los que han permitido elaborar un plan anticorrupción que identifica riesgos en los procesos de compras y la elaboración de una matriz de riesgos del proceso de compra en SEDUC, lo cual representa una muestra alentadora que podrá replicarse en todas las instituciones contratantes.

Retos:

1. Concretar y poner en marcha un plan que contribuya a vigorizar los controles internos en los procesos mencionados, a través del desarrollo de entornos de integridad en las unidades de adquisición y la formulación de normas, manuales y guías con mapeo y

gestión de riesgos, que orienten a los compradores estatales a reducir la improvisación y discrecionalidad.

2. De manera complementaria, este trabajo conjunto, mediante la formación de equipos de trabajo, podrá realizar capacitaciones e inspecciones de los procesos, en forma concurrente, en áreas vulnerables o de impacto social.
3. Desarrollar de forma conjunta con ONADICI un plan anticorrupción con mapeo de riesgos en los procesos de compras y la elaboración de una matriz de riesgos del proceso de compra que se aplique en todas las instituciones contratantes.

c) Reforma legal e institucional del sistema de contratación. La línea de base del 2015 enfatizó que se requiere revisar el actual marco legal del sistema, debido, entre otros aspectos, a: 1. Fragmentación legislativa, administrativa y procedimental en el sistema de contratación pública, 2. Pocos cambios sustanciales en la gestión institucional del ente normativo, explicados en parte por su adscripción institucional, 3. La LCE carece de un sistema fuerte de sanciones que disuadan el incumplimiento de la ley. Todo lo anterior le resta a la ONCAE la posibilidad de generar un impacto profundo en el sistema de compras públicas. En este sentido, la ONCAE ha iniciado el proceso de elaboración de un anteproyecto de una nueva Ley de Contratación Pública fortalecida y actualizada, que ponga en orden el sistema de compras públicas, reduciendo la fragmentación legal, institucional y de los procesos de la contratación.

Retos:

1. Que la ONCAE, en conjunto con la sociedad civil, finalice y promueva en los próximos dos años la aprobación de la nueva Ley de Contratación del Estado, contextualizada, que ordene el sistema nacional de compras públicas, cuyo marco de referencia sea una política pública de la contratación y adquisición pública, con ordenamiento legal que elimine la fragmentación legal, fortalezca institucionalidad, la conducción, la supervisión y evaluación, el desarrollo de la capacidad institucional, el control interno, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana y el poder sancionatorio del incumplimiento de la ley, entre otros.

Conclusiones

La ONCAE paulatinamente está tomando la ruta para el cumplimiento pleno de su misión y funciones en el sistema de contratación pública.

La actualización de la línea de base 2016-2017 indica que la ONCAE incrementó en un 24% su desempeño, pasando de 36% en el 2015 hasta un 60%. Este puntaje lo mantiene aún en un rango insatisfactorio en su desempeño, pero se acerca un poco más a un desempeño mejorable.

Entre los períodos 2015 y 2016-2017, los indicadores con mayor crecimiento son tres: 1. Planificación y gestión institucional (se incrementó de 23% a 60%), 2. Asistencia técnica y acompañamiento (pasó de 15% a 65%), 3. Seguimiento y evaluación (se incrementó de 27% a 60%).

En esos mismos períodos, la ONCAE obtuvo aumentos pequeños en dos indicadores: 1. Transparencia y difusión de la información, pasando de 54% en 2015 a un 60% en el período 2016-2017, y 3. Desarrollo normativo en ambos períodos en estudio, que mantuvo su desempeño en 60%.

Entre las acciones más destacadas se encuentran: 1. Diplomado en compras públicas y certificación de compradores públicos, que diplomó a 196 prospectos; 2. Elaboración y publicación de estadísticas “mercado de compras públicas”; 3. Inicio del funcionamiento de la Unidad de Análisis de la ONCAE; 4. Verificación de 18 procesos de contratación; 5. Diseño y elaboración de pliegos de condiciones del nuevo portal de Hondu Compras, con el apoyo del programa Umbral de la agencia de cooperación para el desarrollo de los Estados Unidos (USAID); 6. Impulso a la LCME; según datos de julio del 2015 hasta septiembre del 2017, se ofrecieron 34,163 productos, con un total de 68 proveedores, 116 instituciones públicas compradores, compras totales por L 1,053.5 millones y un ahorro que en 2015 alcanzó un poco más L 60 millones, con un acumulado al 2017 de unos L.707. 6 millones, 7. Inicio de elaboración de una nueva LCE.

Sin embargo, la institución aún experimenta los efectos del peso de sus debilidades estructurales. Por ejemplo al estar adscrita jerárquicamente a una superestructura, esta condición le resta independencia operativa, carece de acceso a más recursos en el presupuesto, como todas las instituciones públicas está sujeta a la injerencia política en su conducción y contratación de recursos humanos, que no se seleccionan con base en concurso, hay inestabilidad laboral y rotación del personal, uso inapropiado de herramientas de gestión y sistema de información obsoleto, entre otros.

Recomendaciones

Acciones estratégicas

- a) Impulso a la Ley de compras eficientes y transparentes por medios electrónicos LCME (2013).

Entretanto no se disponga de un mecanismo de seguimiento, es probable que la ONCAE no conocerá la real efectividad de esta modalidad de compras electrónicas, especialmente que considere las denuncias y quejas tanto de proveedores y las instituciones contratantes.

1. La ONCAE requiere implementar un plan definido con objetivos y metas de cobertura para impulsar la ley, que tome en cuenta el desarrollo de capacidades internas y la comunicación con usuarios (entes adquirentes, proveedores y ciudadanía).
2. Se necesita un mecanismo que brinde seguimiento al cumplimiento del contrato que asegure a la ONCAE información acerca de la recepción a satisfacción de los bienes y servicios que se compran.
3. Es necesario publicar informes que muestren los resultados del desempeño de los proveedores del catálogo electrónico.

- b) Control del riesgo mediante una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI).

1. Concretar y poner en marcha un plan que contribuya a vigorizar los controles internos en los procesos mencionados, a través del desarrollo de entornos de integridad en las unidades de adquisición y la formulación de normas, manuales y guías que orienten a los compradores estatales a reducir la improvisación y discrecionalidad.
2. Poner en marcha capacitaciones y socializaciones para promover la implementación de entornos de integridad y la aplicación de las normas, manuales y guías.
3. Planificar y coordinar acompañamientos en forma concurrente en los procesos de contratación seleccionados por su impacto y vulnerabilidad en las instituciones contratantes.
4. Desarrollar de forma conjunta con ONADICI un plan anticorrupción que incluya un mapeo de riesgos en los procesos de compras y la elaboración de una matriz de riesgos del proceso de compra que se aplique en todas las instituciones contratantes.

- c) Reforma legal e institucional del sistema de contratación.

1. Brindar amplia participación a la ASJ y sociedad civil en general en el proceso de elaboración del anteproyecto de la nueva Ley de Contratación Pública ya iniciado.
2. Que en un esfuerzo conjunto con la sociedad civil, la ONCAE promueva en los próximos dos años la aprobación de la nueva Ley de Contratación Pública del Estado contextualizada, cuyo marco de referencia sea una política pública de la contratación y adquisición pública, que organice el sistema nacional de compras públicas, que elimine la fragmentación legal, fortalezca la institucionalidad, la conducción, la supervisión y evaluación, y que asegure el desarrollo de la capacidad institucional, el control interno, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana y el poder sancionatorio del incumplimiento de la ley, entre otros.

Acciones operativas

a) Planificación y gestión institucional

1. La ONCAE debe continuar con las gestiones iniciadas para lograr la estabilidad contractual y laboral de su personal, incluyendo su regularización con el régimen vigente de servicio civil.
2. La ONCAE debe aprovechar las bondades que el PE y POA abonan para una ejecución y eficiente gestión para el logro de los objetivos, y además desarrollar en el POA el aspecto del financiamiento de cada actividad, cuantificando la magnitud del gasto que representará ejecutar el POA, para su incorporación y asignación en el presupuesto.
3. La ONCAE también debe proponerse establecer un plan para implementar la Ley de compras por medios electrónicos, que permita el crecimiento en forma organizada y en proporción a las necesidades de las instituciones contratantes de la ONCAE, de HonduCompras y de la capacidad de la oferta.
4. El plan anterior debe contener acciones para realizar evaluaciones periódicas que brinden información acerca de los beneficios de la modalidad de compras electrónicas, en eficacia, en eficiencia, en transparencia, en satisfacción de los usuarios institucionales y finales, elementos que la ONCAE perfectamente podrá obtener si establece el plan citado.
5. Otro aspecto a considerar es el trabajo que debe desarrollar para contribuir a fortalecer el control interno basado en riesgos. Un plan elaborado en conjunto con la Oficina Nacional para el Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) brindará una ruta para señalar a las instituciones contratantes los riesgos implícitos en el proceso de compras públicas, desarrollando y estableciendo guías y herramientas para el mapeo de riesgos.

b) Desarrollo normativo

La ONCAE debe enfocar su interés en que las instituciones contratantes comprendan en detalle el paso a paso del proceso de contratación pública; de esta forma puede aumentar la capacidad institucional para el cumplimiento de la normativa en entornos de integridad, control y capacidad de las unidades de adquisición.

1. Desarrollar material auxiliar en forma de guías prácticas ilustradas y herramientas de apoyo del “know how” del proceso de contratación.
2. En el mediano plazo, elaborar un manual del modelo del perfil de las unidades de adquisiciones institucionales y de las comisiones de evaluación, con base en lineamientos éticos, de probidad y un nivel de competencias apropiadas del personal que debe integrarlas, .
3. Socializar y capacitar a las instituciones contratantes acerca de los manuales de contratación con aplicaciones prácticas y del manual para las unidades de adquisiciones, con el propósito de fortalecer la capacidad en los procesos de contratación que realiza.
4. Elaborar, aprobar y socializar guías y metodologías para que las unidades de adquisición se ocupen de la administración de los contratos se orienten sobre cómo realizar esta parte importante del proceso de contratación.
5. En conjunto con la ONADICI, la ONCAE debe elaborar manuales, guías y metodologías para la gestión del riesgo en los procesos de contratación, ya que los manuales existentes hasta ahora carecen de aportes sobre integridad y ambiente de control, y abordan muy poco el tema de la rendición de cuentas.

c) Transparencia y difusión de la información

En general, la ONCAE precisa enfocarse en el aumento de la transparencia en las compras públicas, cuánto se publica, la calidad y veracidad de lo que se publica, en la forma y tiempo oportuno. Para ello debe reforzar su rol de vigilante activo y demandante con el fin de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y asumir de manera valiente e independiente la función de la publicación de resultados de la verificación y evaluación de la transparencia con metodologías apropiadas. Más allá de dar respuesta a la pregunta de si las instituciones “están publicando”, debe publicar resultados de la calidad y oportunidad de la publicación, difusión de contratos con sus incidencias, enmiendas, adendas, prórrogas, cumplimiento e incumplimientos de contratos, listas de proveedores con buen y mal cumplimiento, difusión de resultados por instituciones de la verificación al cumplimiento de la normativa, sus recomendaciones, entre otros.

Es importante acotar que la LCE, en su artículo 137, en la sección de “sanciones a particulares”, establece que agotado el debido procedimiento se deberá informar a la ONCAE de actos de incumplimiento de contrato, procediendo en el caso requerido a la anotación en el registro de proveedores del incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del contratista, y dependiendo de la falta, se deberá proceder a la suspensión del proveedor, suspensión que puede ser, según el caso, de entre uno hasta cinco años.

Una acción estratégica que la ONCAE deberá concretar es disponer de un nuevo HonduCompras. Se ha iniciado el diseño de un nuevo sistema HonduCompras, brindando espacios de participación en los que instituciones del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil organizada retroalimentaron y aportaron elementos para el diseño del nuevo portal desde sus experiencias y necesidades de información,. Las especificaciones técnicas del nuevo diseño han generado muy buenas expectativas para mejorar el proceso de contratación pública en todas sus etapas. El siguiente paso es gestionar y asegurar su financiamiento, la construcción del nuevo portal y su puesta en marcha en el menor tiempo posible. La ONCAE, junto con las instituciones públicas contratantes, la empresa privada y la sociedad civil, jugarán un rol esencial para su concreción.

d) Asistencia técnica y acompañamiento

El reto de la ONCAE para los próximos años es lograr la sostenibilidad de las acciones que ha cumplido a cabalidad, enfocarse en aquellas que requieren cumplimiento y el mejoramiento en la calidad de la asistencia técnica. El conocimiento surgido en la asistencia técnica representa líneas concretas para futuras intervenciones. La ONCAE debe aprovecharlo identificando en dónde se encuentran los cuellos de botella que están generando falencias en las instituciones públicas, las que continúan provocando incumplimientos en los procesos de contratación en sus diferentes fases. Estas falencias se han señalado en el presente estudio, como también en los diferentes informes de línea de base de la ONCAE y sectores de infraestructura, salud, educación y seguridad, publicados ampliamente por la ASJ. Una vez que la ONCAE precise estas falencias, podrá dirigir intervenciones que contribuyan a modificar y eliminar estos incumplimientos en las instituciones contratantes. Esto le proveerá mayor peso y valor significativo en su acompañamiento y transmisión del conocimiento, obteniendo resultados tangibles y de larga duración para reducir las debilidades técnicas y aumentar las competencias en las instituciones contratantes.

Aunado a lo antes dicho, la ONCAE debe observar y evaluar de forma concurrente los procesos de contratación en las instituciones, lo cual le permitirá visualizar en tiempo real a las unidades y el

personal de adquisiciones, como también disponer de más información y mayores oportunidades de contribuir a la construcción de capacidades del sistema de contratación pública.

e) Seguimiento y evaluación

El reto de la ONCAE es darle continuidad a los procesos hasta alcanzar la sostenibilidad de esta importante función de seguimiento, ampliando al mayor número posible de entes contratantes, además de la evaluación del desempeño de las unidades de adquisición, tarea importante para conseguir que las instituciones contratantes cuenten con las estructuras y organización apropiadas de las áreas de adquisiciones, en especial con el personal calificado y con el perfil ético y de probidad que requiere este tipo de funciones.

1. La ONCAE debe brindar seguimiento a la implementación en las instituciones contratantes de un pilotaje del modelo del perfil de las unidades de adquisiciones, basado en lineamientos éticos y de probidad de su personal.
2. Es preciso que la ONCAE evalúe el desempeño de las unidades de adquisición.
3. Realizar estudios acerca del mercado de compras públicas, produciendo informes estadísticos. La ONCAE ahora en su gestión podría disponer de información para la toma de decisiones y para focalizar sus esfuerzos en áreas críticas que le permita hacer incidencia en el sistema.
4. La ONCAE debe implementar proactivamente un mecanismo para informarse de la actuación de todos los proveedores en lo relacionado con el cumplimiento del contrato, así como generar reportes de cumplimiento de proveedores.

Referencias

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) (2016). *Informe situacional y de línea base de la ONCAE*. Tegucigalpa.

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) (2017). *Informe línea base INSEP, sección "Recomendaciones basadas en la evaluación", punto 8.2*. Tegucigalpa.

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) (2017). *Informe situacional y línea de base ONADICI*. Tegucigalpa.

