

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORÍA**



PROYECTO DE GRADO

***“REINGENIERIA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN
DE OBRAS MEDIANTE LA LICITACIÓN PÚBLICA
EN EL ESTADO BOLIVIANO”***

POSTULANTE: UNIV. FELICIANO ALI MANUELO

TUTOR: DR. LUIS ADALID APARICIO DELGADO Ph. D.

**La Paz – Bolivia
2009**

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado, a mi querido hijo Cristhian Alexander, por ser la razón de mi existencia y el incentivo de mi superación.

A mí querida esposa Eugenia por el cariño, amor y apoyo que me brinda día tras día.

A mi madre por el apoyo constante en mi formación profesional.

Mis hermanas Flora, Agustina, Germán, Matilde y Rosmery, que siempre supieron darme el apoyo moral.

A mí gran amigo, Msc. Lic. Reynaldo Segales Vallejos, por su amistad sincera y apoyo incondicional en mi superación.

A Dios, a la Virgencita de Copacabana por que día a día me dan fuerzas y me iluminan para seguir viviendo y seguir adelante.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a Dios y la Virgen de Copacabana por haberme concedido el privilegio de la vida y poder conseguir todo lo necesario para realizarme como hijo, padre, tío y hermano.

Mi eterna gratitud al Msc. Lic. Reynaldo Vidal Segales Vallejos quien me orientó de manera incondicional en la confección, desarrollo y conclusión de la presente tesis. De la misma forma mi eterna gratitud a mi tutor Dr. Luis Adalid Aparicio Delgado Ph. D. por el tiempo y la paciencia con la que me ha acompañado en esta investigación.

A mi hijito Cristhian Alexander porque en este momento es la personita por la cual lucho para seguir superándome día a día y por quien seguiré adelante.

A mi querida esposa Eugenia que con su amor, apoyo, paciencia no hubiese podido culminar la presente Tesis.

A mi señora madre Enriqueta por la confianza, por sus consejos, por su apoyo moral durante la elaboración de la presente tesis, a mis hermanas Flora, Agustina, Germán, Matilde y Rosmery, porque siempre me incentivaron por seguir superándome académicamente.

Y a todas las personas que me apoyaron, alentándome en las buenas y en las malas y en forma especial a todas las personas representantes de las empresas constructoras que confiaron en mí al efectuar el relevamiento y encuesta de datos.

FELICIANO

RESUMEN

El presente trabajo de investigación, **“REINGENIERIA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS MEDIANTE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO BOLIVIANO”**, está enfocado a proponer acciones y sugerir algunas modificaciones en la normativa nacional, como resultado de las experiencias obtenidas en la Prefectura del Departamento de La Paz, el Servicio Nacional de Caminos y particularmente en el Ministerio de Educación, y el análisis de cuatro normativas de contrataciones de bienes y servicios de países de América Latina.

El problema central identificado radica en que no se ha tomado todas las previsiones para transparentar los procesos de licitación en el rubro de obras, y dar la cobertura total a todos y cada uno de los oferentes en igualdad de condiciones y participación, sin restricción alguna.

El objetivo general de la investigación es contribuir con acciones que optimicen la correcta aplicación de la normativa nacional para transparentar los procesos de contratación en obras mediante la licitación pública nacional en el Estado Boliviano. Todo lo mencionado se encuentra descrito en primer capítulo.

En el segundo capítulo de la investigación, se presenta los aspectos conceptuales concernientes al tema. Luego en el tercer capítulo se describe el marco metodológico utilizado en la investigación, donde el diseño de la investigación se clasifica en una investigación no experimental de tipo descriptivo y analítico comparativo. Para desarrollar la investigación se utilizó la técnica de la encuesta, esta se realizó al grupo de personas y empresas inmersas en los procesos de licitación pública de obras, realizada bajo la normativa nacional de las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, utilizando además como instrumento de recolección de datos el cuestionario y una vez obtenida la información se procedió a la tabulación, utilizando para ello hojas electrónicas,

concluyendo con hallazgos que apuntan hacia algunas causas que hay que profundizar.

Seguidamente en el cuarto capítulo, se presenta el marco práctico de la investigación, describiendo el proceso de licitación pública para obras, como también los aspectos más sobresalientes de las normativas de contrataciones de cuatro países de América Latina, con la finalidad de rescatar las acciones que coadyuven a transparentar los procesos de licitación pública en el rubro de obras.

Posteriormente, se plantea la propuesta del trabajo, cimentada en cuatro pilares, que clasifican las acciones que contribuyan a transparentar los procesos para las licitaciones públicas en el rubro de obras. Y finalmente se plantean conclusiones y recomendaciones finales del trabajo.

ÍNDICE

CAPITULO I	1
INTRODUCCIÓN	1
1.1. ANTECEDENTES	1
1.2. PLANTEAMIENTO PROBLEMÁTICO	4
1.2.1 ELECCION DEL PROBLEMA	4
C. OBJETO DE ESTUDIO	8
D. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	7
D.1 OBJETIVO GENERAL	7
D.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
E. VARIABLES DE INVESTIGACIÓN	8
F. JUSTIFICACIÓN	10
G. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	11
CAPITULO I	13
ASPECTOS CONCEPTUALES	13
1.1 SISTEMAS Y PROCESOS	13
1.1.1 TEORÍA DE SISTEMAS	13
1.1.2 PROCESO	17
1.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES	18
1.3 CONTRATO	18
1.4 LA LICITACIÓN PÚBLICA	21
1.5 ASPECTOS DE CONTROL	23
1.6 MARCO NORMATIVO VIGENTE	37
1.6.1 LEY SAFCO	37

1.6.2	DECRETO SUPREMO N° 0181	38
1.6.3	PROGRAMA ANUAL DE CONTRATACIONES (PAC)	41
1.6.4	LICITACIÓN PÚBLICA	48
1.6.5	DECRETO SUPREMO N° 23318 – A. DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	45
1.7	MARCO INSTITUCIONAL – MINISTERIO DE EDUCACIÓN	46
CAPITULO II		48
MARCO METODOLÓGICO		48
2.1	NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN	48
2.1.1	ENFOQUE	48
2.1.2	TIPO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	48
2.1.3	MÉTODO	53
2.2	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	50
2.2.1	UNIDADES DE ESTUDIO, POBLACIÓN Y MUESTRA	50
2.2.2	MUESTRA	52
2.2.3	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	53
2.2.4	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	54
CAPITULO III		55
MARCO PRÁCTICO		55
3.1	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	55
3.1.1	FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	55

3.1.2 INSTITUCIONAL	56
3.2 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA OBRAS	58
3.3 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A PROPONENTES	60
3.4 HALLAZGOS SOBRE EL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR SICOES	62
3.5 SISTEMATIZACIÓN DE NORMATIVAS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS	63
3.5.1 NORMATIVA DE URUGUAY	64
3.5.2 NORMATIVA DE MÉXICO	74
3.5.3 NORMATIVA DE NICARAGUA	68
3.5.4 NORMATIVA DE PERÚ	83
3.6 RESULTADO GENERAL	95
CAPITULO IV	98
PROPUESTA	98
4.1 ACCIONES A SEGUIR EN CASOS CONCRETOS	104
4.2 ANÁLISIS DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL EN OBRAS	108
4.2.1 CICLO DE VIDA DE UN PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA	110
4.2.2 WORKFLOW DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA CON PROCESS MAKER	115
CAPITULO V	117
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
5.1 CONCLUSIONES	117
5.2 RECOMENDACIONES	122
BIBLIOGRAFÍA	124
ANEXOS	

CAPITULO I

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

A través del tiempo y desde la creación de la república, la importancia de las contrataciones de bienes y servicios, y muy particularmente en las licitaciones públicas nacionales fue acrecentando en el ámbito público, así como la participación del sector privado.

Las instituciones del sector público siempre han contado con una unidad dedicada exclusivamente a las contrataciones, para acopiar los materiales necesarios para el cumplimiento de sus objetivos organizacionales. Estas unidades han sido codiciadas por los gobiernos de turno, por los beneficios que puedan extraer de la misma, por estar a cargo de la compras.

En las dos últimas décadas se intentó mejorar los procesos de contrataciones de bienes y servicios mediante la aplicación de diferentes normativas, las cuales fueron modificadas y ajustadas en diferentes oportunidades con la finalidad de mejorar y perfeccionar las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios (SABS) y su reglamentación, mediante la emisión de modelos de DBC¹, que se van emitiendo a través de la Dirección General de Normas de Gestión Pública (DGNGP), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que anteriormente era denominada Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental (DIGENSAG), que dependía del ex Ministerio de Hacienda. Esta normativa es la que más cambios ha tenido, cuya evolución se muestra en la siguiente tabla:

¹ Documento Base de Contratación, elaborados y aprobados por el Órgano Rector del SABS mediante Resolución Ministerial N° 262 de 15/07/09 y de aplicación obligatoria.

FECHA	DECRETO SUPREMO
23/04/2001	Nº 26144
30/04/2002	Nº 26595
05/07/2002	Nº 26688
30/07/2002	Nº 26738
20/04/2002	Nº 26595
18/08/2003	Nº 27138
20/04/2002	Nº 26595
13/08/2003	Nº 27138
27/05/2004	Nº 27540
31/01/2004	Nº 27328
11/07/2007	Nº 29190
28/06/2009	Nº 0181

Hasta la fecha se ha evidenciado que los resultados del proceso de contratación de obras en las instituciones gubernamentales del Estado Boliviano inciden en sus costos, calidad, transparencia, servicios, eficiencia y eficacia. Este accionar ha puesto en riesgo la vulnerabilidad de los procesos y por ende la credibilidad de una normativa.

Si bien la normativa existente es relativamente nueva, ya que se va ajustando al menos cada año en búsqueda de eliminar ambigüedades y mejorarla, sin embargo no ha dado los resultados esperados en cuanto a generar mejores oportunidades de beneficio y costo.

Es verdad que para realizar un seguimiento completo es necesario estar en el lugar de los procesos que se realizan de manera cotidiana en el sector gubernamental, y la experiencia obtenida en la Prefectura de La Paz, el Servicio Nacional de Caminos y el Ministerio de Educación, en este campo, han proporcionado pautas para enfocar en el mejoramiento de estos procesos. Por lo tanto, el enfoque a esta investigación será aprovechando las experiencias de éstas realidades en base al funcionamiento del modelo existente y vigente.

Por otra parte, otro aspecto que será tomado en cuenta es la revisión de las normativas de contrataciones de bienes y servicios de cuatro países de América

Latina, las cuales son: Uruguay², Nicaragua³, México⁴ y Perú⁵, de las cuales se pretende elegir cinco criterios de cada una para realizar una comparación respecto a la normativa boliviana enmarcada en el Decreto Supremo N° 0181, Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, emitido el 28 de junio de 2009.

El objeto de la investigación es el proceso de contratación de obras mediante la licitación pública en el estado boliviano, con miras a transparentar y dar la cobertura total a todos y cada uno de los oferentes en igualdad de condiciones y participación sin limitación alguna, en lo que respecta a las licitaciones mediante la aprobación en rango de Ley de una nueva normativa reemplazando la actual, de tal forma que se cumpla con los objetivos trazados en el presente proyecto grado.

Básicamente se observa que algunos de estos procesos son afectados por la influencia política, de interés partidario, de relaciones familiares y proveedores, por lo que, la presente investigación estará orientado a cortar el circuito de la corrupción en pro de una amplia participación de las empresas interesadas en participar de manera transparente y en igualdad de oportunidades; Asimismo como una forma de transformar la imagen del servidor público de corrupta a idónea, capaz, eficiente y eficaz, para poder contar con profesionales que coadyuven en el cambio, donde se favorezca a todos y cada uno de los proponentes en igualdad de condiciones, como también se beneficie el estado boliviano.

Asimismo, cabe señalar que se eligió al Ministerio de Educación dentro de todas las entidades del aparato estatal por las siguientes razones:

² Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera de la República Oriental del Uruguay, promulgado el 10 de junio de 1997.

³ Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua, de 02 de diciembre de 1999

⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Mexicano, de 07 de junio de 2009

⁵ Ley N° 26850, de Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Peruano, de 03 de junio de 2008

- En dicha entidad se desarrollan procesos de contrataciones con varias fuentes de financiamiento, por ejemplo, se desarrollan las licitaciones públicas con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Banco Mundial – BM, Danida, Holanda y con fondos del Tesoro General de la Nación – TGN.
- Los procesos de contratación de obras mediante licitación pública con destino a los institutos nacionales, que son ejecutados con fondos del BID, se las realiza bajo normativas del BID, de la misma forma los procesos de licitaciones con financiamiento del Banco Mundial se las efectúa bajo normativas del Banco Mundial, los cuales se encuentran estipulados en los Convenios de Financiamiento.
- Hay procesos concernientes a las licitaciones en el ámbito de obras (construcciones, remodelaciones y refacciones de los institutos de educación superior a nivel nacional) que se realizan bajo las normativas nacionales, vale decir, según el Decreto Supremo N° 0181 Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios.

1.2 PLANTEAMIENTO PROBLEMÁTICO

Al ser el objeto de la investigación la reingeniería del proceso de contratación de obras mediante la licitación pública en el estado boliviano, se pretende identificar las causas que propician la falta de transparencia, la ineficiencia y la ineficacia durante el ejercicio de estos procesos.

Ya se ha mencionado las influencias existentes y la falta de ampliar la participación de todos los proponentes interesados. Por lo que se quiere identificar las partes neurálgicas de las normativas nacionales que ocasionan que se den los actos de corrupción eliminando la transparencia e inciden en la desleal competencia a favor de unos y en contra de mayorías.

Paralelamente, existe una deficiente aplicación de las normativas vigentes, por parte de los participantes en los procesos de contrataciones de obras mediante licitación pública, en la cual se determinan las falencias de errores y omisiones en sus procedimientos y reglamentos, como consecuencia de estos aspectos ha ocasionado en el Estado Boliviano una ineficiente gestión en las licitaciones dentro el rubro de las obras, generando poca fiabilidad en sus operaciones, de tal forma que los objetivos institucionales no se han cumplido satisfactoriamente conforme a lo establecido en el Programa de Operaciones Anuales.

Asimismo, existen casos de contrataciones de obras por licitación pública nacional, donde ocurren hechos irregulares y actos de corrupción, por parte del personal inmerso en estos procesos, cuya consecuencia son las impugnaciones efectuadas por los proponentes, cuya finalidad es la de esclarecer y detectar los hechos irregulares con los cuales se estaban favoreciendo a proveedores no calificados y que se está corrompiendo el proceso.

Estas impugnaciones son solicitudes de investigación de un proceso donde aparentemente existen hechos irregulares que contravienen la normativa vigente y los procedimientos establecidos en el Documento Base de Contratación. El sólo hecho de impugnar, interrumpe el proceso hasta la conclusión de la investigación, luego del resultado, en algunos casos el proceso sigue y en otras ocasiones se anula todo, y hay que iniciar el proceso nuevamente de cero. En cualquiera de los dos casos, se provoca una pérdida al Estado y por ende se genera daño económico.

Estas situaciones desencadenan en mala imagen de las instituciones públicas, cuya consecuencia es la falta de credibilidad, que además de incidir en la economía de la cosa pública, tiene un impacto social negativo, por ir en desmedro de la legitimidad necesaria para gobernar un determinado ámbito. Del problema de las impugnaciones, se desencadenan varias interrogantes que surgen del desconocimiento previo a la investigación:

- ¿Cuáles son las causas que generan la falta de transparencia en procesos de contratación de obras por licitación pública nacional?
- ¿En qué parte del proceso se ubican estos puntos críticos?
- ¿Qué acciones podrían contribuir a un proceso más transparente y efectivo?
- ¿Qué acción podría recuperarse de alguna experiencia latinoamericana?
- ¿Qué aspectos podría rescatarse de alguna experiencia del BM?

1.2.1 ELECCION DEL PROBLEMA

Por lo que ésta investigación apunta al problema de que la normativa, tal como está diseñada, no ha logrado los resultados esperados y es insuficiente para el logro de los objetivos institucionales del sector público, planteando en consecuencia una reingeniería a dicho proceso.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Los objetivos de la investigación son: Optimizar los procesos de contratación en el rubro de las obras por licitación pública nacional, de tal forma que se pueda satisfacer las expectativas de los proveedores (proponentes) y asimismo dar la imagen de transparencia hacia la ciudadanía que está hastiada de los actos de corrupción existentes en los procesos de contrataciones.

Las mejoras en el proceso de contratación de obras mediante licitación pública nacional, se lo realizara en base a los elementos rescatables de las normativas de contrataciones de bienes y servicios de cuatro países de América Latina, para coadyuvar a la disminución de los aspectos negativos enunciados anteriormente, aplicando las sugerencias a corto plazo.

Los resultados esperados comprenden:

- 1) Eficiencia en función a los costos para llegar a un costo optimo.
- 2) Dar relevancia a la Eficacia vinculadas con cambios en el entorno que pueden generar situaciones riesgosas frente a los objetivos comprometidos.

- 3) Transparencia (revisión y seguimiento de los actos de corrupción) que implica la identificación de los riesgos (causa y efecto) relacionando con las debilidades de control preexistentes que presenta el estado boliviano.

De hecho se pretende contribuir a un cambio positivo en la imagen del funcionario público en sus diferentes niveles, que están a cargo de estos procesos.

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Optimizar el proceso de contratación de obras mediante la licitación pública en el Estado Boliviano, orientada a la eficiencia, eficacia y transparencia en el proceso operativo, mediante el planteamiento de una propuesta que contribuya sobre todo a la transparencia de los procesos y a la mejora de la actual normativa implantando un mejor control.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Efectuar un diagnóstico para detectar los principales problemas y las causas que afectan al proceso de contratación de obras mediante la licitación pública, y del nivel de seguimiento y control por parte del Órgano Rector en las instituciones públicas donde se llevan a cabo estos procesos.
2. Sistematizar cuatro normativas de adquisiciones de bienes y servicios de países latinoamericanos en base a los criterios seleccionados, para evaluar que acciones serían aplicables en el Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Estado Boliviano.
3. Diseñar los procesos de contratación de obras mediante la licitación pública nacional, considerando los hallazgos y los aspectos de eficiencia, eficacia y transparencia.
4. Elaborar una propuesta con puntos específicos para ser incorporados en la actual normativa, haciendo énfasis en el control y transparencia.

1.4 VARIABLES DE INVESTIGACIÓN

- La falta de seguimiento y control por parte de la Dirección General de Normas de Gestión Pública – DGNGP, como parte del Órgano Rector.
- Deficiente aplicación de las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, respecto a las contrataciones de obras mediante licitación pública nacional.

PRIMERA VARIABLE

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN OPERATIVA	INDICADOR
Seguimiento de la Dirección General de Normas de Gestión Pública DGNGP	Los requerimientos de información y acciones que realiza el DGNGP, en cumplimiento de sus atribuciones.	Cumplimiento requisitos y publicación	La verificación de que todas las condiciones para publicar se encuentran en el file	Más del 95% Cumple
		Cumplimiento de plazos del proceso	Si lo publicado en lo que se refiere a plazos se cumple	Más del 95% Cumple
		Verifica los resultados de la apertura de sobres	Si el horario establecido en la convocatoria se cumplió.	El 95% Cumple
		Solicita las actas de adjudicación de obras	Si fue remitido en la Resolución Administrativa.	Más del 95% Cumple
		Solicita actas sobre inicio de obras	Del libro de Actas.	Más del 95% Cumple
		Pide informe de impugnaciones	Grado de control sobre impugnaciones.	Más del 95% Cumple

Fuente: Elaboración Propia

SEGUNDA VARIABLE

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN OPERATIVA	INDICADOR
Deficiente aplicación de la Normativa de Contrataciones de Obras por Licitación Pública Nacional.	Acciones efectuadas por la Comisión de Calificación y Evaluación en el Ministerio de Educación que no cumplan estrictamente la normativa	Ampliaciones de plazos	La comisión ha dado curso a ampliación de plazo por solicitud del proponente.	Hubo o no Características
		Cantidad de miembros en la definición de criterios	Si está de acuerdo a la normativa	Más del 90% Cumple
		Casos por Impugnación que son presentados por las Empresas participantes del proceso.	Si los casos de impugnación presentados por algunas de las empresas participantes ha sido atendido y se maneja por conducto regular dándole la atención necesaria.	Más del 80% se cumplió
		Verificar si los profesionales propuestos por la empresa adjudicada sean los que realmente ejecuten la obra.	Hacer el seguimiento respectivo por parte de la parte técnica que integra la comisión de evaluación, si el profesional presentado no es suplantado por otro de menor experiencia.	El 80% se cumplió
		Boletas de Garantía	La comisión debe verificar y controlar la ejecución de las Boletas de Garantía en caso de incumplimiento de firma de contrato con la empresa adjudicada en una determinada obra.	Más del 85% Cumple

Fuente: Elaboración Propia

1.5 JUSTIFICACIÓN

Este trabajo contribuirá con acciones que podrían ajustar la normativa vigente, para beneficio del Estado Boliviano, en los aspectos: Académico (técnico), económico y social.

Con los resultados de la presente investigación se busca algunos ajustes a la normativa que incidan en resultados de:

1. *Transparencia*: Los actores del proceso de licitación pública nacional en función de gobierno, son los que, con conocimiento o sin él, vulneran las normativas del SABS.
2. *Eficacia*: Da el parámetro en los cuales se medirá el cumplimiento de los objetivos trazados en una gestión.

De hecho la investigación pretende contribuir a un cambio positivo en la imagen de las instituciones públicas y de los funcionarios públicos que están a cargo de llevar adelante estos procesos.

1.5.1 JUSTIFICACION ACADEMICA (TEORICA)

El mejoramiento de leyes también es una contribución de tipo cultural, por lo que se considera esta investigación justificada en sí misma. Se la considera oportuna por la situación de cambio que vive el país, factible por que se cree existe una voluntad política para tomar en cuenta esta iniciativa y trascendente porque si funciona puede aplicarse como experiencia exitosa en todas las organizaciones del Estado Boliviano.

Por tanto, la justificación teórica está basada en partir del análisis del proceso de contratación de obras mediante licitación pública, establecida en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, para también acudir a una comparación con las normativas de cuatro países latinoamericanos, lo que

significa que se estudiara el marco de la doctrina legal procedimental específica, los sistemas de administración y control interno, igualmente particularizadas por las ciencias de la Administración, Auditoría, Contabilidad y otros afines.

1.5.2 JUSTIFICACION SOCIAL – ECONOMICA (PRACTICA)

En el sentido económico es innegable que estos procesos, mal llevados por omisión de procedimientos o por una deficiente aplicación de las normativas vigente o con visos de corrupción, producen un daño económico al Estado, ya sea por mora en los tiempos fijados o por la insuficiente participación de proponentes o por falta de conocimiento de los participantes del proceso de contratación de obras, o en algunos casos los proponentes no leen con detalle las especificaciones técnicas y los requisitos establecidos en el DBC, por lo cual incurren en errores o no presentan toda la documentación requerida en el DBC, y como consecuencia de aquello un proceso se declara desierto, lo cual repercute negativamente en la ejecución de obras y en la ejecución presupuestaria de las entidades públicas.

La baja ejecución de los recursos repercute en el hecho de que el Estado tiene menos capacidad para prestar servicios de bien común, por tanto un óptimo uso de los recursos de inversión puede mejorar la imagen del Estado frente a la sociedad.

Asimismo, los ciudadanos que reciben el beneficio de los servicios del Estado, al estar satisfechos, tienen mayor reconocimiento para las autoridades y esto se traduce en mayor legitimidad. Por lo tanto se ve un beneficio social que consolida la democracia.

1.6 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Alcance Temático

Procesos de contratación de obras mediante licitación pública nacional, que fueron objeto de impugnaciones.

Alcance Geográfico

Marco institucional del accionar del Ministerio de Educación – MINEDU.

Alcance Temporal

Toma en cuenta datos del año 2002-2007.

CAPITULO II

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

ASPECTOS CONCEPTUALES

2.1. SISTEMAS Y PROCESOS

2.1.1 TEORÍA DE SISTEMAS

La teoría de sistemas es un ramo específico de la teoría general de sistemas (TGS).

La teoría general de sistemas surgió con los trabajos del alemán Ludwig Von Bertalanffy⁶, publicados entre 1950 y 1968. Esta teoría no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que pueden crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

Los supuestos básicos de la teoría general de sistemas son:

1. Existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales.
2. Esa integración parece orientarse rumbo a una teoría de sistemas.
3. Dicha teoría de sistemas puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no-físicos del conocimiento científico, especialmente en ciencias sociales.
4. Con esa teoría de los sistemas, al desarrollar principios unificadores que atraviesan verticalmente los universos particulares de las diversas ciencias involucradas, nos aproximamos al objetivo de la unidad de la ciencia.
5. Esto puede generar una integración muy necesaria en la educación científica.

⁶ Von Bertalanffy, Ludwig. Teoría General de Sistemas, Petrópolis, Vozes. 1976

La teoría general de sistemas se fundamenta en tres premisas básicas:

1. Los sistemas existen dentro de sistemas: cada sistema existe dentro de otro más grande.
2. Los sistemas son abiertos: es consecuencia del anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de cambio infinito con su entorno, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía.
3. Las funciones de un sistema dependen de su estructura: para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

2.1.1.1 CONCEPTO DE SISTEMAS

Es un conjunto de elementos, dinámicamente relacionados, formando una actividad para alcanzar un objetivo; operando sobre datos, energía y materia, para proveer información.

2.1.1.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS

Sistema es un todo organizado y complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario. Es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia.

Según Bertalanffy, sistema es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas. De ahí se deducen dos conceptos: propósito (u objetivo) y globalismo (o totalidad).

- Propósito u objetivo: todo sistema tiene uno o algunos propósitos. Los elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
- Globalismo o totalidad: un cambio en una de las unidades del sistema, con probabilidad producirá cambios en las otras. El efecto total se presenta como un ajuste a todo el sistema. Hay una relación de causa y efecto.
- Entropía: es la tendencia de los sistemas a desgastarse, a desintegrarse, para el relajamiento de los estándares y un aumento de la aleatoriedad. La entropía aumenta con el correr del tiempo. Si aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden.
- Homeostasia: es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del entorno.

2.1.1.3 TIPOS DE SISTEMAS Y SUS PARAMETROS

En cuanto a su constitución, pueden ser físicos o abstractos:

- Sistemas físicos o concretos: compuestos por equipos, maquinaria, objetos y cosas reales. El hardware.
- Sistemas abstractos: compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Muchas veces solo existen en el pensamiento de las personas. Es el software.

En cuanto a su naturaleza, pueden cerrados o abiertos:

- Sistemas cerrados: no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, son herméticos a cualquier influencia ambiental. No reciben ningún recurso externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados.
- Sistemas abiertos: presentan intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas. Intercambian energía y materia con el ambiente. Son

adaptativos para sobrevivir. Su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización.

El sistema se caracteriza por ciertos parámetros, que se caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional. Por lo cual los parámetros de los sistemas son:

- Entrada o insumo (input): es la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación del sistema.
- Salida o producto o resultado (output): es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema.
- Procesamiento o procesador transformador: es el fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. Generalmente es representado como la caja negra, en la que entran los insumos y salen los productos.
- Retroacción o retroalimentación (feedback): es la función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio.
- Ambiente: es el medio que envuelve externamente el sistema. Está en constante interacción con el sistema, ya que éste recibe entradas, las procesa y efectúa salidas. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo.

Las principales características de la moderna teoría de la administración basada en el análisis sistemático son las siguientes:

- Punto de vista sistemático: la moderna teoría visualiza a la organización como un sistema constituido por cinco partes básicas: entrada, salida, proceso, retroalimentación y ambiente.

- Enfoque dinámico: el énfasis de la teoría moderna es sobre el proceso dinámico de interacción que ocurre dentro de la estructura de una organización.
- Multidimensional y multinivelado: se considera a la organización desde un punto de vista micro y macroscópico. Es micro cuando es considerada dentro de su ambiente (sociedad, comunidad, país); es macro cuando se analizan sus unidades internas.
- Multimotivacional: un acto puede ser motivado por muchos deseos o motivos. Las organizaciones existen porque sus participantes esperan satisfacer ciertos objetivos a través de ellas.
- Probabilística: la teoría moderna tiende a ser probabilística. Con expresiones como "en general", "puede ser", sus variables pueden ser explicadas en términos predictivos y no con certeza.
- Multidisciplinaria: busca conceptos y técnicas de muchos campos de estudio. La teoría moderna presenta una síntesis integradora de partes relevantes de todos los campos.
- Descriptivo: buscar describir las características de las organizaciones y de la administración.
- Multivariable: tiende a asumir que un evento puede ser causado por numerosos factores interrelacionados e interdependientes. Los factores causales podrían ser generados por la retroalimentación.
- Adaptativa: Un sistema es adaptativo. La organización debe adaptarse a los cambios del ambiente para sobrevivir.

2.1.2 PROCESO

Un proceso puede ser definido como un conjunto de actividades enlazadas entre sí que, partiendo de uno o más inputs (entradas) los transforma, generando un output (resultado).

Una organización cualquiera, puede ser considerada como un sistema de procesos, en los que los inputs serán generados por proveedores internos y cuyos resultados irán con frecuencia dirigidos hacia clientes también internos. No es tan evidente dónde se inicia y dónde finaliza un proceso, siendo necesario establecer una delimitación a efectos operativos, de dirección y control del proceso.

2.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Dentro de la gestión pública, los conceptos fundamentales son: Eficiencia, efectividad y eficacia. Los dos primeros son adjetivos de naturaleza cualitativa, ambos aplicables a los procesos logísticos o cualquier área en general, pues en condiciones ordinarias se propende a la optimización; lo que implica eficiencia y en condiciones extraordinarias se debe cumplir la misión aún a costa de los medios.

- **Eficiencia:** Es la optimización de los insumos (entendiéndose como la mejor combinación y la menor utilización de recursos para producir bienes y servicios) empleados para el cumplimiento de los objetivos de la organización.
- **Efectividad:** "Cuantificación del logro de la meta". Compatible el uso con la norma; sin embargo, debe entenderse que puede ser sinónimo de eficacia cuando se define como "Capacidad de lograr el efecto que se desea".
- **Eficacia:** Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin que priven para ello los recursos o los medios empleados⁷.

2.3 CONTRATO

El sistema contractual romano indica: El contrato se aplica a todo acuerdo de voluntades reconocido por el derecho civil, dirigido a crear obligaciones civilmente exigibles. Estaba siempre protegido por una acción que le atribuía plena eficacia jurídica, cosa que también ocurría con algunos pactos que no entraban en la categoría de contratos, existía también un gran número de pactos que, a

⁷ Muris, A. La administración por objetivos: una opción en la búsqueda de excelencia". En Rev. Educación Superior. Vol. XVIII, No. 3. 1998

diferencia de los contratos, no estaban provistos de acción para exigir su cumplimiento y carecían de nombre.

"Es la acción contractual de dos partes donde se determinan obligaciones y responsabilidades en la compra venta o transmisión de propiedad de una cosa"⁸

2.3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

Los contratos pueden clasificarse de la siguiente manera⁹:

- Contratos unilaterales y bilaterales, según nazca obligación para una de las partes, como en el mutuo; o que engendraban obligaciones para ambas partes, como ocurre en la compra venta.
- Contratos de buena fe y de derecho estricto, según den o no lugar a un iudicium bonae fidei. En los stricti iuris, la misión del juez es decidir con un sencillo sí o no sobre la existencia o inexistencia, desde el punto de vista jurídico, de la pretensión del actor en la fórmula. Son contratos de buena fe, la compra venta, la locación, la sociedad, la prenda, el depósito y el comodato, entre otros.
- Contratos gratuitos y onerosos, según que dieran a uno de los otorgantes alguna ventaja no contra prestada, como el mutuo, y onerosos cuando las partes hicieran sacrificios o desembolsos recíprocos.

Cabe agregar que para celebrar un contrato el consentimiento es fundamental. El contrato no puede celebrarse sin el acuerdo de voluntades.

El objeto: Es la prestación del contrato, una sola prestación en los unilaterales, dos o más en los sinalagmáticos.

Vicios del consentimiento: para que el contrato sea válido, el consentimiento debe emanar de personas dotadas de discernimiento y estar exentas de vicios. Tres son los vicios del consentimiento más comunes:

⁸ Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Buenos Aires, Depalma, 1987, Vol. I.

⁹ Langrod, Georges, "Contratos Administrativos", Michigan, Universidad Michigan, Vol. IV, 1985.

- El error, que es la falsa noción que se tiene de una cosa (no todos los errores anulan el acto).
- El dolo, que tiene lugar cuando una de las partes o un tercero induce a error a la otra para decidirla a prestar su consentimiento, mediante el empleo de maniobras fraudulentas con el propósito de obtener una ventaja a sus expensas.
- La violencia, que es un acto de fuerza material o moral ejercida contra una persona para obligarla a prestar su consentimiento en un contrato.

“Los Contratos del Estado están basados justamente, en la existencia de reglas comunes a todos ellos al tiempo de su generación o preparación y también en la etapa de su ejecución o cumplimiento. Sin estas reglas básicas, no podría hablarse de lo contractual del Estado, este campo común se enriquece con las especialidades que presentan los distintos tipos de contratos que deberá respetar el sistema”.

La administración pública para satisfacer las necesidades de la comunidad, busca celebrar contratos como ayuda a su gestión, mediante acuerdos de muy distinta naturaleza con particulares o entes públicos, para adquirir bienes o servicios necesarios, es decir, la administración pública debe recurrir a arreglos contractuales, ya sean bilaterales o multilaterales; Así el contrato constituye una forma de la acción administrativa, a partir del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes”¹⁰.

Por lo tanto, el contrato es el instrumento jurídico que regula la ejecución de una obra, prestación de un servicio o suministro de bienes, incluidas las órdenes de compra y servicio, que contendrán al menos las siguientes condiciones: precio, cantidades, tiempo, forma de pago y entrega, y especificaciones técnicas contenidas en el pliego, si fuere necesario¹¹.

¹⁰ Gonzales Navarro, Francisco, “Derecho Administrativo Español”, 2da. Ed., Pamplona, EUNSA, 1993.

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), México, Porrúa, 1995

2.4 LA LICITACIÓN PÚBLICA

La licitación pública es un procedimiento administrativo que consiste en una invitación a contratar de acuerdo a bases previamente determinadas con la finalidad de obtener la oferta más beneficiosa para la Administración.

De la presente definición se puede extraer los siguientes elementos¹²:

- Es un procedimiento, o sea una secuencia de actos y hechos
- Es una forma de seleccionar el contratante
- Es una invitación a contratar
- De acuerdo a bases previamente determinadas
- La finalidad es obtener la oferta más beneficiosa

Las ventajas de esta forma de adjudicar, son las siguientes¹³:

- Se evita, en la mayoría de los casos, la corrupción de los servidores públicos, que tienen la competencia de contratar, y la de los particulares. Esta ventaja es inobjetable más allá de algunos posibles casos aislados de conductas indebidas.
- La necesaria concurrencia de los particulares puede generar un beneficio importante, para la Administración licitante, que puede obtener de esa competencia un mejor precio.
- Los licitantes controlarán el procedimiento, pudiendo oponerse mediante los recursos administrativos pertinentes, si la licitación se desarrolla en forma anormal.

Los inconvenientes de esta forma de adjudicar, son las siguientes¹⁴:

- No siempre se consigue el precio más bajo sino que puede producirse un alza de las cotizaciones al conocerse las urgencias necesidades de la administración.

¹² Álvarez Carmen y otros, "Licitaciones", Universidad Santa María, Caracas, Febrero 2007.

¹³ Sayagués Laso, Enrique, "La Licitación Pública", Buenos Aires, Edit. COLEX, 2005.

¹⁴ Sayagués Laso, Enrique, "La Licitación Pública", Buenos Aires, Edit. COLEX, 2005.

- La eventual lentitud en los trámites resulta perjudicial para el interés público, toda vez que una entidad se pierde de ocasiones bastante ventajosas, que no se pueden aceptar en razón de que no es posible satisfacer la prontitud que el proponente suele requerir, debido a la burocrática ejecución del procedimiento.
- Aun cuando el procedimiento de la licitación este bien reglamentado pueden efectuarse adjudicaciones indebidas pues la inmoralidad puede doblegar las formulas técnicas de aparentemente correcta, puede encubrir y simular una flagrante desviación de poder, pues los pliegos de condiciones pueden haber sido redactados de manera tal que solo la persona a quien se quiere favorecer quede en condiciones de prestar ofertas admisibles.

Técnicamente, la licitación pública es un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionara la más conveniente¹⁵.

La licitación pública es uno de los procedimientos de formación del contrato, o procedimientos de selección de contratistas. La licitación pública no es un acto, como erróneamente se lo entiende, sino un conjunto de actos, un procedimiento, integrado, por actos y hechos de la administración y actos y hechos del oferente, todos concurrentes a formar la voluntad contractual¹⁶.

La licitación se relaciona con la formación de los contratos, pues esa es su naturaleza jurídica, al igual que las tratativas privadas, no es sino un preliminar del contrato, destinado a fijar quien es el contratante. Es un periodo que precede al contrato. El objeto de la licitación es la selección del co-contratante que formule la oferta más ventajosa para el estado¹⁷.

¹⁵ Bezzi, Osvaldo, "El Contrato de Obra Pública", Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1982.

¹⁶ Luis Cayuela, Sebastián, "Los Contratos de la Administración Pública", Ed. Limusa, España 1997.

¹⁷ López Mariano, "Contrato de Suministro y Centralización de las Compras Públicas", Barcelona España, Edit. Atelier, 2000.

El fundamento de las licitaciones está en que los recursos económicos del Estado deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Mediante la licitación pública se asegura al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad¹⁸.

2.5 ASPECTOS DE CONTROL

El control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque una empresa cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el ejecutivo no podrá verificar cuál es la situación real de la organización si no existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos¹⁹.

Henry Fayol señala que, el control consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con los Principios Aceptados y no Modificados adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan otra vez.

Según Hernández, el control es el proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias²⁰.

Según George Terry: Es el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorización y, si es necesario, aplicando medidas correctivas, de manera que la ejecución se desarrolle de acuerdo con lo planeado.²¹

El Control implica la medición de lo logrado en relación con lo estándar y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan²².

¹⁸ Flores Dapkevicius, Rubén, "Manual Teórico Practico de Contratación Administrativa", incluye el TOCAF anotado y concordado, Buenos Aires, 2003.

¹⁹ Hernández R. Fernando, "Control Interno", Lima Perú, Editorial Tinco S.A., 2005.

²⁰ Hernández Rojas, Fernando, "Control Interno", Lima – Perú, Editorial Tinco S.A., 1986.

²¹ Henry Fayol, "Administración Industrial y General", México D.F., Herrero Hnos. S.A., 1985.

El control es una función administrativa, es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita, siendo un proceso regulador²³.

2.5.1 CONTROL INTERNO

El control interno se entiende como el proceso que ejecuta la administración con el fin de evaluar operaciones específicas con seguridad razonable en tres principales categorías:

- i) Efectividad y eficiencia operacional;
- ii) Confiabilidad de la información financiera; y
- iii) Cumplimiento de políticas, leyes y normas²⁴.

El control interno posee cinco componentes que pueden ser implementados en todas las entidades de acuerdo a las características administrativas, operacionales y de tamaño; los componentes son: un ambiente de control, valoración de riesgos, actividades de control y comunicación, y finalmente el monitoreo o supervisión.

Objetivos:

El Control interno es un plan de organización de todos los métodos coordinados con la finalidad de²⁵:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

²² Koontz / O'Donnell, "Curso de Administración Moderna – Un Análisis de Sistemas y las Funciones Administrativas", México, Litográfica Ingramex S.A., 2004.

²³ Chiavenato Idalberto, "Introducción a la Teoría General de la Administración", Sao Paulo, Mc. Graw Hill, 1989.

²⁴ Aldave U., Juan H., Meniz Roque Julio, "Auditoría y Control Gubernamental", Lima Perú, Editora grafica Bernilla, 2005.

²⁵ García Bedoya, Samuel, "Gestión y Control de los Organismos Supervisores de Servicios Públicos", Lima Perú, Edit. ABC Ltda., 2004.

- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional²⁶.

Elementos:

Toda entidad bajo la responsabilidad de la máxima autoridad, debe implementar los siguientes aspectos del Control interno²⁷:

- a) Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de planes operativos que sean necesarios;
- b) Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;
- c) Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar planes;
- d) Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad;
- e) Adopción de normas para la protección y utilización racional de recursos;
- f) Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones;
- g) Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de Control Interno;

²⁶ Contraloría General de la República, Normas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, Lima Perú, Editora Perú, 2004.

²⁷ Universidad Nacional de Ancash e Instituto de Desarrollo Gerencial, "Gerencia y Calidad en los Sistemas de Control", Lima Perú, Edición a cargo de las dos entidades, 2005.

- h) Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades;
- i) Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;
- j) Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;
- k) Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad;
- l) Simplificación y actualización de normas y procedimientos.

CLASIFICACION DEL CONTROL INTERNO

El control interno se clasifica en: Control interno administrativo y control interno contable.

Control Interno Administrativo: Es un conjunto de métodos, medidas y procedimientos que tienen que ver esencialmente con la eficiencia de las operaciones y con el cumplimiento de las medidas administrativas impuestas por la gerencia.

Control interno contable: Es un conjunto de métodos, medidas y procedimientos que tienen que ver principalmente con la protección de los activos y a la confiabilidad de los datos de contabilidad.

TECNICAS DE CONTROL INTERNO

Las técnicas de control interno pueden clasificarse ligeramente en técnicas de prevención y de descubrimiento.

Las técnicas de prevención están destinadas a proporcionar seguridad razonable de que únicamente se reconocen y procesan transacciones válidas. Como ejemplo de técnicas de prevención pueden citarse:

- Autorización supervisora de las transacciones de ajustes;
- Procedimientos de contraseña para restringir el acceso a terminales en línea, programas de computadoras y archivos;

- Balance, transacción por transacción, en un sistema en línea;
- Verificación y validación de los datos registrados en un sistema;
- Exploración de datos para ver que sean razonables antes de su entrada en un sistema;
- Segregación y rotación de los deberes de entrada y procesamiento;
- Procedimientos claramente definidos de procesamiento.

Las técnicas de descubrimiento están destinadas a proporcionar certeza razonable de que se descubren los errores e irregularidades. Como ejemplos pueden incluirse:

- Conciliación de informes de balance por lote con registro cronológicos mantenidos por los departamentos originarios;
- Conciliación de conteos cíclicos del inventario con los registros permanentes;
- Llevar cuenta del uso de formas pre numeradas;
- Revisión y aprobación de informes de mantenimiento del archivo maestro;
- Auditoría interna;
- Comparación con planes y presupuestos de los resultados que se informan;
- En transacciones contables, conciliación con el mayor general de los saldos de los mayores auxiliares;
- Conciliación de las cantidades de enlace de un sistema y entran a otro; y
- Revisión de los registros cronológicos de transacciones.

CONTROL INTERNO, SEGÚN INFORME COSO

Según el Instituto de Auditores Internos de España Coopers & Lybrand (1998)²⁸, los controles internos fomentan la eficiencia, eficacia y economía, reducen el riesgo de pérdida de valor de los activos y ayudan a garantizar la fiabilidad de los estados financieros y el cumplimiento de las leyes y normas vigentes.

²⁸ Instituto de Auditores Internos de España- Coopers & Lybrand (1998), Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO), Madrid, Ediciones Díaz de Santos SA.

Debido a que los controles internos son útiles para la consecución de muchos objetivos importantes, cada vez es mayor la exigencia de disponer de mejores sistemas de control interno y de informes sobre los mismos. El control interno es considerado cada vez más como una solución a numerosos problemas potenciales.

De acuerdo con el Informe COSO, el control interno, se define como un proceso efectuado por el Directorio, la gerencia y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: a) Eficiencia, eficacia y economía de las operaciones; b) Fiabilidad de la información financiera; y, c) cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.

Los sistemas de control funcionan en tres niveles distintos de eficacia y puede considerarse eficaz en cada una de las tres categorías respectivamente, si la dirección ejecutiva tiene la seguridad razonable de que: a) Disponen de información adecuada sobre hasta qué punto se están logrando los objetivos operacionales de la entidad; b) Se preparan de forma fiable los estados financieros; y, se cumplen las leyes y normas vigentes.

El control interno consta de cinco componentes relacionados entre sí. Se derivan de la manera en que el directorio dirige la empresa y están integrados en el proceso de dirección estratégica. Aunque los componentes son aplicables a todas las empresas, en cada una de ellas la implantación se da de forma distinta. Los componentes, son los siguientes. a) Entorno de control; b) Evaluación de riesgos; c) Actividades de control; d) Información y comunicación; y, e) Supervisión.

Entorno de Control

Según el Informe COSO, el entorno de control marca las pautas de comportamiento en una entidad, y tiene una influencia directa en el nivel de concientización del personal respecto al control. Constituye la base de los demás elementos del control interno, aportando disciplina y estructura.

Entre los factores que constituyen el entorno de control se encuentran la honradez, los valores éticos y la capacidad del personal; la filosofía de la dirección y su forma de actuar, organizar y capacitar a sus empleados; la manera en que la dirección distribuye la autoridad y las responsabilidades.

El entorno de control tiene una incidencia en la estructuración de las actividades empresariales, en el establecimiento de objetivos y en la evaluación de los riesgos. Asimismo, influye en las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y las actividades de supervisión. Esta influencia se extiende no sólo sobre el diseño de los sistemas sino también sobre su funcionamiento diario.

Evaluación de los Riesgos

Toda entidad pública debe hacer frente a una serie de riesgos tanto de origen interno como externo que deben evaluarse. Una condición previa a la evaluación de los riesgos es en el establecimiento de objetivos en cada nivel de la organización que sean coherentes entre sí. La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, en base a dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser gestionados. Debido a que las condiciones económicas, normativas y operacionales se modifican de forma continua, se necesitan mecanismos para identificar y hacer frente a los riesgos especiales asociados con el cambio.

Todas las empresas públicas, independientemente de su tamaño, y estructura se encuentran con riesgos en todos los niveles de su organización. No existe ninguna forma práctica de reducir el riesgo a cero. De hecho, el riesgo es inherente. La dirección debe determinar cuál es el nivel de riesgo que se considera aceptable y esforzarse para mantenerlo dentro de los límites marcados.

El establecimiento de objetivos es una condición previa a la evaluación de los riesgos, pues debe fijarse primero los objetivos antes de identificar los riesgos que pueden tener un impacto sobre su consecución y tomar las medidas oportunas.

Por tanto, el establecimiento de objetivos es una fase clave. Si bien no constituye un componente del control interno, es un requisito previo que permite garantizar el funcionamiento del mismo.

Actividades de Control

En la tesis de Escalante²⁹ y Hernández³⁰, se menciona que las actividades de control consisten en las políticas y procedimientos que tienden a asegurar que se cumplan las directrices de la dirección.

Las actividades de control se llevan a cabo en cualquier parte de las entidades, en todos sus niveles y en todas sus funciones y comprenden una serie de actividades, como ser aprobaciones y autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, el análisis de los resultados de las operaciones, la salvaguarda de activos y la segregación de funciones.

Las actividades de control son normas y procedimientos (que constituyen las acciones necesarias para implementar las políticas) que pretenden asegurar que se cumplan las directrices que la dirección ha establecido con el fin de controlar los riesgos. Las actividades de control pueden dividirse en tres categorías, según el tipo de objetivo de la entidad con el que están relacionadas, las operaciones, la viabilidad de la información financiera o el cumplimiento de la legislación aplicable.

Aunque algunos tipos de control están relacionados solamente con un área específica, con frecuencia afectan a diversas áreas. Dependiendo de las circunstancias, una determinada actividad de control puede ayudar a alcanzar objetivos que corresponden a diversas categorías.

Información y Comunicación

La Tesis de Hernández³¹, es congruente con Vallejos³² y a su vez con el Informe COSO, al respecto se menciona que es necesario identificar, recoger y comunicar

²⁹ Tesis: Sistema de control interno para optimizar la gestión gubernamental, presentada por Eric Escalante Cano, 2003, Lima Perú.

³⁰ Tesis: Control eficaz de la gestión de una empresa Cooperativa de Servicios Múltiples; presentada por Domingo Hernández Celis, 2002, Lima Perú.

la información relevante de un modo y en un plazo tal que permitan a cada uno asumir sus responsabilidades. Los sistemas de información generan informes, de tipo operacional, financiera y la correspondiente al cumplimiento, que posibilitan la dirección y el control de la entidad. Dichos informes contemplan, no sólo, los datos generados internamente, sino también información sobre incidencias, actividades y condiciones externas, necesaria para la toma de decisiones.

Según Tuesta³³, todas las empresas han de obtener información relevante, tanto financiera como de otro tipo, relacionada con las actividades y acontecimientos internos y externos. La información a recoger debe ser de la naturaleza que la dirección haya estimado relevante para la gestión de la empresa pública de saneamiento y debe llegar a las personas que la necesiten en la forma y el plazo que permitan la realización de sus responsabilidades de control y de sus otras funciones.

Supervisión

Los autores: Cossio³⁴ y Puelles³⁵; coinciden con el Informe COSO, cuando indican que resulta necesario realizar una supervisión de los sistemas de control interno, evaluando la calidad de su rendimiento. Dicho seguimiento tomará la forma de actividades de supervisión continuada, de evaluaciones periódicas o una combinación de los dos anteriores. La supervisión continuada se inscribe en el marco de las actividades corrientes y comprende unos controles regulares efectuados por la dirección, así como determinadas tareas que realiza el personal en el cumplimiento de sus funciones.

³¹ Tesis: Control de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo para la Eficacia de la Cooperación Técnica Internacional; por Domingo Hernández C., 2004, Lima Perú.

³² Tesis: Implementación del control y manejo estratégico de una entidad gubernamental, presentada por Ana Vallejos Soto, Lima, 2004.

³³ Tuesta Riquelme, Yolanda (2004), El ABC de la Auditoría Gubernamental, Lima Perú, Iberoamericana de Editores SA.

³⁴ Tesis: Auditoría Interna para la eficacia de la gestión de los organismos de supervisión de servicios públicos, presentada por Marlene Cossio Pinto, 2004, Lima Perú.

³⁵ Trabajo de Experiencia Profesional: Control Interno en el nuevo marco de la doctrina internacional para facilitar la eficiencia de las empresas mineras; presentada por Angélica Puelles Ángeles. 2004. Lima

Las deficiencias en el sistema de control interno, en su caso, deberán ser puestas en conocimiento de la dirección y los asuntos de importancia serán comunicados al primer nivel directivo.

Según Aldave³⁶, coincidente con la opinión de García³⁷, los sistemas de control interno y, en ocasiones, la forma en que los controles se aplican, evolucionan con el tiempo, por lo que procedimientos que eran eficaces en un momento dado, pueden perder su eficacia o dejar de aplicarse. Las causas pueden ser la incorporación de nuevos trabajadores, defectos en la formación y supervisión, restricciones de tiempo y recursos, y presiones adicionales.

Según el Instituto de Auditores Internos del Perú³⁸, las operaciones de supervisión se materializan en dos formas: actividades continuadas o evaluaciones puntuales. Normalmente los sistemas de control interno aseguran, en mayor o menor medida, su propia supervisión. En este sentido, cuando mayor sea el nivel y la eficacia de la supervisión continuada, menor será la necesidad de evaluaciones puntuales. Una combinación de supervisión continuada y evaluaciones puntuales asegura el mantenimiento de la eficacia del sistema de control interno.

El Informe COSO, indica que el control interno garantiza el éxito de una entidad, es decir, asegura la consecución de objetivos básicos o como mínimo la supervivencia de la entidad. Sin embargo, el control interno no puede hacer que un gerente intrínsecamente malo se convierta en bueno.

Mediante un esquema de controles incorporados como el descrito:

- Se fomentan la calidad, las iniciativas y la delegación de poderes.
- Se evitan gastos innecesarios.
- Se generan respuestas ágiles ante circunstancias cambiantes

³⁶ Trabajo de Experiencia Profesional: Auditoría y Control Gubernamental para la eficiencia de la gestión institucional; presentada por Juan Aldave Pérez, 2004, Lima.

³⁷ Trabajo de Experiencia Profesional: Gestión y control de los organismos supervisores de servicios públicos; presentado por Samuel García Bedoya, 2004, Lima Perú.

³⁸ Instituto de Auditores Internos del Perú, "El Nuevo Marco para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna y Código de Ética"; Lima, Edición The Institute of Internal Auditors, 2005.

Integridad y Valores éticos

La entidad debe procurar difundir, internalizar y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento moral para su conducción y operación. Tales valores deben enmarcar la conducta de los funcionarios, orientando su integridad y compromiso personal. Los valores éticos son esenciales para el ambiente de control. El sistema de control interno se sustenta en los valores éticos, que definen la conducta de quienes lo operan. Estos valores éticos pertenecen a una dimensión moral y, por lo tanto, van más allá del mero cumplimiento de Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones normativas.

Competencia Profesional

Los directivos y empleados deben caracterizarse por poseer un nivel de competencia que les permita comprender la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento de controles internos apropiados. Tanto directivos como empleados deben:

- a) Contar con un nivel de competencia profesional ajustado a sus responsabilidades.
- b) Comprender suficientemente la importancia, objetivos y procedimientos del control interno.

El Sistema de Control Interno operará más eficazmente en la medida que exista personal competente que comprenda los principios del mismo.

2.6 CORRUPCION

La corrupción es el abuso de poder público, definido como el poder monopólico que tiene el Estado sobre la provisión de determinados bienes y servicios, en beneficio privado, donde los beneficiarios pueden ser personas individuales o grupos sociales³⁹.

³⁹ Gallón Gómez, Santiago Alejandro, "El fenómeno de la Corrupción y su influencia en las Contrataciones Estatales", Colombia, Ed. Cobas, 1999.

La palabra corrupción, etimológicamente viene del latín *currutus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. Es así que este fenómeno “corrupción” se halla inmersa en las diferentes funciones estatales⁴⁰.

Siendo en la contratación estatal donde resulta más evidente la injerencia de estas prácticas degenerativas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado; siendo las aéreas más sensibles la contratación pública, la recaudación de impuestos, las comisiones informales sobre contratos gubernamentales.

El Estado demanda bienes y/o servicios, a través de funcionarios que deciden comprarlos de acuerdo a los procedimientos establecidos para garantizar principios públicos como la transparencia y la economía en la selección de las ofertas, o por el contrario, optan por no considerar estos principios contratando a quien garantice el pago de un soborno. El funcionario tiene la oportunidad, por ejemplo, de restringir los oferentes y garantizar una elección determinada, definiendo y ponderando variables de conveniencia para un elegido contratista y no para el Estado.

El alto nivel de corrupción en la contratación pública parece haber distorsionado seriamente los elementos de competencia sana y abierta que constituyen la esencia del proceso licitatorio.

En un área específica de las contrataciones en la cual se presentan sobornos es en la definición de los términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente. La corrupción en los gastos públicos en el área de las contrataciones públicas es de alto riesgo con la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios,

⁴⁰ 8va. Conferencia Internacional Anti-corrupción, “La Corrupción en los procesos de Adquisiciones del Estado”, Comité Ejecutivo para la Reforma de la República Oriental del Uruguay.

aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares.

El fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, teniendo como una de sus principales modalidades el soborno⁴¹.

El Estado es el principal adquirente y contratista, destina cada año un gran porcentaje de su presupuesto a adquirir bienes y servicios y ejecución de obras. El asunto es como gastar esos recursos de forma eficiente, sin que exista el riesgo y el índice elevado de percepción de corruptelas.

Con este panorama, garantizar procesos de selección que merezcan la aprobación del interés público, sin perjudicar el legítimo interés privado que es el lucro, reduciendo la sensación de que los funcionarios de adquisiciones son sobornables y los proveedores negociantes sin escrúpulos, perjudicando la eficiente administración de los recursos del Estado.

El soborno es un delito porque dirige la acción del gobierno hacia un beneficio personal privado en lugar de hacerlo al bien común. Es lo que se pagan o reciben a cambio de otorgar un contrato para bienes o servicios.

Prácticas fraudulentas

Las prácticas fraudulentas significan una tergiversación de los hechos con el de incluir en un proceso de contrataciones una interesada interpretación u omisión, de esta forma influenciar y direccionar un proceso de selección, incluyendo una tergiversación de los hechos que, astuta o descuidadamente, se desorienta o intenta desorientar a otra persona con el fin de obtener un beneficio financiero o de otra índole.

⁴¹ David Meyer, "Modernización y lucha Contra la Corrupción, Eficiencia y Transparencia en Adquisiciones Públicas", Chile, Ed. APEC, 2007.

El control de la actividad contractual conjuntamente con el acceso a la información pública de los procesos de contratación estatal, son los de mayores niveles de riesgo, debido a sus todavía limitadas disposiciones y estrategias de promoción de transparencia, participación ciudadana y lucha anticorrupción que la legislación nacional les provee. Las dificultades más destacadas son⁴²:

- No hay disposiciones que establezcan específicamente auditorías especiales sobre los procesos de contratación de bienes y servicios que llevan a cabo las entidades públicas. Los procesos de contratación son un rubro más a auditar por parte de la Unidad de Auditoría Interna de una entidad, por lo que pueden ser objetos de control solo de manera aleatoria o ante la existencia de denuncias públicas.
- No hay programas de monitoreo a los niveles de cumplimiento de los contratos adjudicados (es decir, verificación de cantidad, calidad, plazos de entrega). Los mecanismos de control y fiscalización tanto internos como externos a la entidad, se accionan solo a partir de incumplimientos contractuales clamorosos o que son materia de denuncia pública por parte de los medios de prensa o proponentes.
- No existen mecanismos legalmente constituidos para que la ciudadanía pueda participar en el control de los procesos de contratación pública, ni en la ejecución de los contratos derivados de tales procesos.
- Se carece de una oficina dedicada exclusivamente a tratar el tema de la corrupción en el sistema de adquisiciones y contrataciones estatales.

En consecuencia, el Estado no ha sido un buen comprador, pese a la excesiva burocratización y regulación de la función pública, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas afectando la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado.

⁴² Fath Meyer, "Corrupción en las Contrataciones Estatales", Chile, Ed. APEC, 2007.

2.7 MARCO NORMATIVO VIGENTE

2.7.1 LEY SAFCO

Ley de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como Ley N° 1178, expresa un modelo de gestión por resultados para el manejo adecuado de los recursos del Estado, como también establece los sistemas de administración que se interrelacionan entre sí y con los sistemas nacionales y establece el régimen de responsabilidad por la función pública. Este instrumento de Gestión se propone modernizar la administración pública y establecer mecanismos de control de los recursos del Estado. Permite, por tanto, el ajuste oportuno de las políticas estatales, los programas, la prestación de los servicios básicos y el cumplimiento de los proyectos de desarrollo. Todo el sector público y toda persona natural o jurídica que reciba recursos del Estado están sujetos a esta ley.

Esta normativa establece responsabilidades no solo por el destino de los recursos públicos, sino por la forma y el resultado de su aplicación.

Los sistemas establecidos por esta Ley son ocho: Tres para programar y organizar las actividades, cuatro para ejecutarlas y uno para el control gubernamental propiamente dicho.

1. Sistema de Programación de Operaciones (SPO)
2. Sistema de Organización Administrativa (SOA)
3. Sistema de Presupuesto (SP)
4. Sistema de Administración de Personal (SAP)
5. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)
6. Sistema de Tesorería y Crédito Público (STE y SCP)
7. Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada (SCGI)
8. Sistema de Control Interno y Control Externo Posterior (SCI)

Los Sistemas de Administración y Control Gubernamental de la Ley 1178 regulan los subsistemas de Administración y Control de los recursos del estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversiones.

- I: Para programar y organizar actividades tenemos el Sistema de Programación de Operaciones, el Sistema de Organización Administrativa y el Sistema de Presupuesto.
- II: Para ejecutar las actividades programadas tenemos el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el Sistema de Administración de Personal, el Sistema de Tesorería y Crédito Público y el Sistema de Contabilidad Integrada.
- III: Para controlar la gestión del sector público está el Sistema de Control Gubernamental (integrado por el control interno y externo).

Los objetivos de la Ley N° 1178 son:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso de los recursos.
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable.
- c) Establecer el régimen de responsabilidad del funcionario público.
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para identificar, comprobar e impedir el manejo incorrecto de los recursos.

2.7.2 DECRETO SUPREMO N° 0181 “NORMAS BASICAS DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS” Y NORMAS COMPLEMENTARIAS

El 28 de junio de 2009, con el objetivo de lograr eficiencia y agilidad los procesos de contratación de bienes y servicios realizados por el Estado, se promulgo el Decreto Supremo N° 0181 “Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios”. La vigencia de esta norma básica rige desde la aprobación del Modelo de Reglamento Especifico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 263 de fecha 15 de julio de 2009.

Mediante Resolución Ministerial N° 262 se aprueba los modelos de DBC, en el marco del Decreto Supremo N° 0181, en las partes que corresponden a la Licitación Pública Nacional.

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios, es un conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo, que regula en forma interrelacionada con los otros sistemas de administración y control de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, la contratación de bienes y servicios, manejo de bienes y disposición de bienes de las entidades públicas⁴³. Esta normativa tiene como objetivos⁴⁴:

- a) Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de éstos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1178.
- b) Establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno, relativos a la administración de bienes y servicios, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos.

PRINCIPIOS DE LAS NORMAS BÁSICAS D.S. N° 0181⁴⁵

PRINCIPIOS	DESCRIPCIÓN
Solidaridad	Los recursos estatales deben favorecer a toda la sociedad boliviana.
Participación	La ciudadanía debe participar de forma activa en todos los procesos de contratación, velando por el buen uso de los recursos estatales de parte de los gestores públicos
Control Social	Las bolivianas y bolivianos tienen el derecho de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos, resultados, impactos y la calidad de bienes y servicios públicos
Transparencia	Los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes, son públicos.

⁴³ Art. 1° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁴⁴ Art. 2° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁴⁵ Art. 3° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

Equidad	Los proponentes pueden participar sin restricciones, de acuerdo a su capacidad productiva.
Economía	La administración y los procesos de contratación se desarrollarán con simplicidad, celeridad y ahorro de recursos.
Eficacia	El proceso de contratación debe permitir alcanzar los resultados programados.
Eficiencia	Las contrataciones estatales deben ser realizadas en tiempos socialmente óptimos y con los menores costos posibles.
Libre Participación	En las contrataciones estatales será incentivada la más amplia participación de proponentes.
Responsabilidad	Los actos de los servidores públicos relacionados con la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios del sector público, deben realizarse con el más alto grado de responsabilidad.
Buena Fe	Se presume el correcto y ético actuar de los servidores públicos y de los proponentes.

Fuente: Decreto Supremo N° 0181

Las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, el modelo de reglamento específico y los modelos de DBC, elaborados por el Órgano Rector son de uso y aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público, bajo la responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva y de los servidores públicos responsables de los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo de bienes y disposición de bienes.

Los subsistemas que conforman el Sistema de Administración de Bienes y Servicios son:

- a) Subsistema de contratación de bienes y servicios.
- b) Subsistema de manejo de bienes.
- c) Subsistema de disposición de bienes.

El Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, es el conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administrativos, que

regulan el proceso de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría⁴⁶.

Entre las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como Órgano Rector del SABS, además de las señaladas en el Artículo 20º de la Ley N º 1178 y las establecidas en el D. S. Nº 0181, están las siguientes:

- Coordinar con instancias relacionadas con las contrataciones estatales, como: Entidades públicas, Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), Gaceta Oficial de Convocatorias (GOC), Organismo Boliviano de Acreditación (OBA), Instituto Boliviano de Normalización y Calidad (IBNORCA), representantes de organizaciones económicas, empresariales y sociedad civil.
- Aprobar los requisitos y el contenido curricular para la formación y capacitación en materia de contrataciones estatales, a ser impartidos por la Contraloría General de la República y otros centros de educación superior especializados, autorizados.
- Seleccionar el o los medios de comunicación escrita para la publicación de las convocatorias.

2.7.3 PROGRAMA ANUAL DE CONTRATACIONES (PAC)

Este programa será elaborado en base al Programa de Operaciones Anual (POA) y al Presupuesto de la entidad, independientemente del organismo financiador y la fuente de financiamiento.

PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN⁴⁷

Los participantes en los procesos de contratación de bienes y servicios son:

- ✓ La Unidad Solicitante⁴⁸, que es la que solicita los bienes o servicios.

⁴⁶ Esta definido en el Art. 12º del Decreto Supremo Nº 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

- ✓ El Responsable del Proceso de Contratación de Licitación Pública (RPC)⁴⁹, designado por la MAE mediante resolución expresa, quien autoriza el inicio del proceso y es el responsable de la decisión de adjudicación en esta modalidad.
- ✓ El Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE)⁵⁰, designado por la MAE mediante resolución expresa, quien autoriza el inicio del proceso y es el responsable de la decisión de adjudicación en esta modalidad.
- ✓ Los actos administrativos de los procesos de contratación son llevados a cabo por la Unidad Administrativa⁵¹ en coordinación con la Unidad Solicitante.
- ✓ La Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE)⁵² de cada entidad pública, quién es responsable de todos los procesos de contratación desde su inicio hasta su conclusión, es decir hasta la firma del contrato.
- ✓ La Unidad Jurídica⁵³ que es encargada de atender y asesorar en la revisión de documentos y asuntos legales que sean sometidos a su consideración durante el proceso de contratación,
- ✓ La Comisión de Calificación⁵⁴ en la modalidad ANPE es designado por el RPA, mientras que en Licitación Pública es designado por el RPC. Esta Comisión es la responsable de la evaluación del proceso.
- ✓ La Comisión de Recepción⁵⁵ es designada por la MAE.

En el caso de obras y servicios de supervisión técnica, los responsables de la recepción son:

- i. El fiscal asignado a la obra.

⁴⁷ Capítulo II del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁴⁸ Art. 35° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁴⁹ Art. 33° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁵⁰ Art. 34° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁵¹ Art. 36° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁵² Art. 32° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁵³ Art. 37° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

⁵⁴ Art. 38° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

- ii. Un representante del Área Administrativa.
- iii. Un representante técnico del Área Solicitante.

Las contrataciones públicas se regirán por las modalidades, tipos de convocatoria y cuantías, establecidas en el D. S. N° 0181, conforme al siguiente cuadro:

Modalidades, Tipos de Convocatoria, Cuantías y Plazos

Modalidad	Tipos de Convocatoria	Cuantías	Plazo de presentación de Propuestas
Contratación Menor	Nacional	De Bs.1.- hasta Bs.20.000.-	Inmediato
Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE)	Nacional	Cotizaciones o propuestas de Bs.20.001.- hasta Bs.200.000 Cotizaciones o propuestas de Bs.200.001 hasta Bs.1.000.000.-	Mínimo 4 días hábiles Mínimo 8 días hábiles
Licitación Pública	Nacional	De Bs.1.000.001 a Bs.40.000.000	Mínimo 15 días hábiles
Licitación Publica	Internacional	Mayor a Bs.40.000.000.-	Mínimo 20 días hábiles
Contratación por Excepción	(según corresponda)	Sin límite de monto	
Contratación p/Emergencias	(según corresponda)	Sin límite de monto	
Contratación Directa	(según corresponda)	Sin límite de monto	

Fuente: D.S. N° 0181.

Tipos de Licitación Pública para Obras

Las entidades públicas deberán aplicar a través de la convocatoria pública, uno de los siguientes tipos de licitación establecida en el Decreto Supremo N° 0181, de acuerdo con el tipo de contratación, cuyas especificaciones técnicas estarán definidas en el DBC.

⁵⁵ Art. 39° del Decreto Supremo N° 0181 de las NB-SABS de 28 de junio de 2009.

Tipos de Modalidades en las Licitaciones Públicas

Tipo de Licitación	Tipo de Contratación	Criterio de Adjudicación
Licitación Pública por el Total	Bienes Obras Servicios Generales	Se deberá adjudicar a un solo proponente por el total de los bienes, obras o servicios generales solicitados.
Licitación Pública por Tramos	Obras	Se podrá adjudicar a uno o más proponentes los tramos solicitados, pudiendo adjudicarse a un proponente más de un tramo.
Licitación Pública por Paquetes	Obras	Se podrá adjudicar a uno o más proponentes los paquetes solicitados, pudiendo adjudicarse a un proponente más de un paquete.

Fuente: SICOES (Sistema de Contrataciones Estatales)

2.7.4 DESARROLLO DEL PROCESO DE LA LICITACION PÚBLICA NACIONAL

El desarrollo del proceso de la licitación pública nacional se resume en el siguiente cuadro:

Plazos en las diferentes fases de la licitación

Nº DE FASES	DETALLE	DIA	OBSERVACIONES
1	Publicación en el SICOES	0	Del proceso de LPN
2	Inicio de proceso y entrega del Documento Base de Contratación (DBC)	1	Requerimiento de los documentos legales técnicos con las especificaciones técnicas.
3	Inspección Previa	5	De la ubicación para la futura obra
4	Consultas escritas (fecha límite)	6	A las dudas sobre la obra a ser ejecutada.
5	Reunión de Aclaración	7	De carácter público con las empresas a participar en el proceso de licitación.
6	Aprobación del DBC con las enmiendas si hubieran (fecha estimada)	9	Documento final luego de las consultas efectuadas y aclaradas.

7	Notificación (fecha estimada)	11	A las empresas participantes.
8	Presentación de Propuestas (fecha límite)	15	Para revisar y determinar la empresa que cumple con los requerimientos para la ejecución de la obra.
9	Adjudicación o declaratoria desierta (fecha estimada)	18	Post proceso
10	Notificación de Adjudicación	20	Post proceso presentación de impugnación
11	Presentación de documentos para firma de contrato (fecha estimada)	22	Coordinación con el adjudicado
12	Firma de contrato	25	Con el adjudicado

Fuente: Elaboración en base al D. S. N° 0181.

Cuando la ampliación sea por enmiendas, el nuevo plazo de presentación de propuestas se incluirá en la Resolución Administrativa de aprobación de la solicitud de propuestas.

2.7.5 DECRETO SUPREMO N° 23318 – A. DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Decreto Supremo N° 26237 del 29 de Junio de 2001, señala lo siguiente:

Que la autoridad legal competente, es el máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos (de Ministerios, entidades centralizadas, descentralizadas, desconcentradas empresas mixtas estatales etc.). En los casos de los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Público, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Público, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, la autoridad legal competente así como, el procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa, se regirá por su legislación especial aplicable".

Asimismo, todo servidor público es pasible de responsabilidad, aún los ex servidores públicos, a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad.

TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Responsabilidad Administrativa.- Cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico - administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público.

Responsabilidad Civil.- Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño económico al Estado valuable en dinero.

Responsabilidad Penal.- Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada en el Código Penal.

Responsabilidad Ejecutiva.- Cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía

2.8 MARCO INSTITUCIONAL – MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación cumplió 168 años de creación, nació en el siglo XIX como Ministerio de Instrucción Pública y se encuentra al servicio de la educación pública del país. Por su Naturaleza, es el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento de las normativas que emite para todos y cada uno de los ámbitos, es decir, primario, secundario, institutos superiores y universidades.

En el Decreto Supremo N° 29894 del 07 de Febrero de 2009⁵⁶, se establece al Ministerio de Educación, como la Cartera de Estado encargada de formular políticas y estrategias intraculturales, interculturales y plurilingües de Educación en el Estado, en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo;

⁵⁶ Decreto Supremo N° 29894 promulgado el 07 de febrero de 2009, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

Gestionar y garantizar el funcionamiento del sistema educativo plurinacional;
Desarrollar programas educativos en base a las políticas de desarrollo del país;
Ejecutar, evaluar y fiscalizar las políticas, estrategias y programas de educación;
así como ejercer tuición y regir la educación en todos sus ciclos y modalidades,
promover la educación vocacional, profesional técnica y científica, así como
promover e incentivar la investigación científica en nuestro país.

CAPITULO III

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1 NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1.1 ENFOQUE

El presente trabajo de investigación tiene un enfoque cuantitativo en sentido que utilizará el marco teórico existente como referencia para el análisis.

3.1.2 METODO

El método de investigación utilizado fue no experimental de tipo descriptivo, ya que pretende describir e indagar situaciones, eventos e incidencias que se manifiestan en el desempeño del personal inmerso en los procesos de contrataciones de obras mediante licitación pública nacional, para detectar las falencias, la deficiente aplicación de procedimientos y de la normativa vigente y sus reglamentaciones. Por lo tanto, las conclusiones acerca de las relaciones entre variables ayudaran de gran manera para plantear los ajustes correspondientes e incorporarlos en la actual normativa.

Dado que se procurará análisis de causas y efectos se trabajará dentro del tipo de comparativo causal. Considerando que se piensa que un resultado de deficiente gestión en los procesos de contratación mediante licitación pública, se debe a causas que pueden ser identificadas, y sobre todo a la falta de control por parte del Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, por lo cual se procurará minimizar las mismas a través de la implementación de una nueva normativa.

Asimismo, es una investigación transeccional porque recolecta datos en un momento dado, es decir, se trata de un periodo único, y “su propósito es describir las variables, analizar su incidencia y explicar su interrelación en un momento dado”.

3.1.3 TECNICAS

Para desarrollar la investigación se utilizó la técnica de la encuesta, esta se realizó a las empresas (proponentes) que participaron en los diferentes procesos de contrataciones de obras mediante licitación pública nacional.

3.1.4 INSTRUMENTOS

El instrumento utilizado en la recolección de datos fue el cuestionario (ver anexos). Con el objetivo de conocer los puntos de vistas sobre los procesos de contratación de obras mediante licitación pública y la forma como son ejecutadas por el Ministerio de Educación, se elaboró un cuestionario dirigida a las empresas constructoras (potenciales proponentes en obras), considerando que estas participan frecuentemente en estos procesos y por ende por las experiencias vividas conocen la forma como se llevan adelante las licitaciones públicas, además, son quienes exigen la correcta aplicación de la normativa vigente del SABS y que todos los procesos se lleven a cabo de manera transparente. Por lo tanto sus puntos de vista ayudan de gran manera a mejorar la actual normativa, depurando los aspectos negativos.

El cuestionario contiene dos tipos de preguntas:

- a) Preguntas abiertas
- b) Preguntas cerradas

Las preguntas abiertas se hicieron como alternativa para que la persona encuestada pueda expresar su criterio u opinión respecto a lo consultado.

En las preguntas cerradas las respuestas son específicas, si o no, siempre con la alternativa de una explicación.

3.1.5 RECOLECCION Y PROCESAMIENTO DE DATOS

Una vez obtenida la información se procedió a su tabulación, utilizando para ello hojas electrónicas.

3.1.6 PRESENTACION DE LOS RESULTADOS

A continuación se detalla los procedimientos utilizados con cada pregunta del cuestionario, con el propósito de comprender mejor los resultados obtenidos.

- Pregunta
- Objetivo de la pregunta
- Resumen de los datos mediante un cuadro de tabulación
- Gráfico estadístico que muestra los resultados para una mejor comprensión y análisis.
- Análisis e interpretación de los resultados

La interpretación y grafica de los resultados obtenidos con el cuestionario se encuentran descritas en el acápite de anexos.

3.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.2.1 UNIDADES DE ESTUDIO, POBLACIÓN Y MUESTRA

La población es distinta según la unidad de estudio que se trate, por lo que se pasa a detallar las Unidades de Estudio:

Unidad de Estudio 1

Dirección General de Normas de Gestión Pública – DGNGP, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Profesional especialista en obras (para poder contar con una opinión referente a los diferentes procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación durante los últimos cinco años), a los profesionales en informática para poder contar con una información estadística real, adecuada y valedera.

Unidad de Estudio 2

Las empresas constructoras, legalmente constituidas, que según datos de la Cámara Boliviana de la Construcción, se clasifican en:

EMPRESAS	CANTIDAD	PARTICIPAN EN MINEDU
Grandes	327	18
Medianas	331	12
Pequeñas	345	5
TOTAL	1003	35

Fuente: Cámara Boliviana de la Construcción

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE CADA TIPO DE EMPRESA

Empresas Grandes.- Constituidas por aquellas donde el capital de trabajo y sus respectivos índices de acidez, sobrepasan los márgenes solicitados y donde pueden contar con un capital de reserva, para afrontar las diferentes obligaciones que tienen que cumplir (construcciones, refacciones etc.).

Empresas Medianas.- Son aquellas que por su naturaleza cuentan con un capital de trabajo suficientemente holgado para afrontar obligaciones. Por ende sus índices de acidez son positivos lo cual demuestra que tienen la capacidad financiera y de recursos humanos profesionales para hacer frente a los contratos de ejecución de obras.

Empresas Pequeñas.- Por su condición, tanto financiera como económica, no están en la posibilidad de afrontar licitaciones de gran magnitud o de mediana magnitud, lo cual les imposibilita de participar en los mencionados procesos que emite el Ministerio de Educación - MINEDU. La mayor parte de este tipo de empresas se dedica a convocatorias de contrataciones menores que son publicadas por los municipios a nivel nacional.

Por lo tanto, las empresas legalmente establecidas que pueden presentarse a los procesos de Licitación Pública Nacional son las que según sus características e infraestructura pueden responder a los requerimientos planteados en procesos de licitación pública nacional y de manera regular participan en los mismos, pertenecen a los dos primeros grupos: grandes y medianas, se encuentran en

listas publicadas por el Ministerio de Educación, donde se aplican las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. La población para esta unidad de estudio es de 35.

Unidad de Estudio 3

Personal de la unidad de contrataciones del Ministerio de Educación, donde se ha incluido a los profesionales y técnicos inmersos en el proceso de la licitación pública y todo el personal administrativo con formación y especialización en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), quienes son los actores directos inmersos en el mencionado proceso.

Para esta Unidad de Estudio, la población asciende a 12 personas.

3.2.2 MUESTRA

La muestra será distinta para cada unidad de estudio.

Unidad de estudio 1: DGNGP, la realización de entrevistas a expertos con una formación especializada en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios.

Unidad de estudio 2: Con el cálculo estadístico y seleccionado de manera no intencional, con la aplicación de la siguiente fórmula⁵⁷:

$$n = \frac{(Z^2 * P * Q * N)}{(Z^2 * P * Q) + e^2 * N}$$

$$n = \frac{(1.96^2 * 0.5 * 0.5 * 52)}{(1.96^2 * 0.5 * 0.5) + 0.05^2 * 52}$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra	n = 35
N = Universo	N = 52
Z = Nivel de confianza = 95%	Z = 1.96

⁵⁷ Suppr y Bonini, Formulas Estadísticas, Pág. 78, Editorial Barcelona, 4ta. Edición, Año 2001.

P = Probabilidad de éxito = 0,50	P = 0,5
Q = Probabilidad de fracaso = 0,5	Q = 0,5
e = Nivel de error = 0,05	E = 0,05

Para la unidad de estudio 3, que se trata de un número de 12 personas, se hará un censo.

3.2.3 PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

Los procedimientos utilizados para la recolección de datos, son las siguientes:

Objetivo	Metodología	Instrumentos	Grupo Meta	Fuentes de Verificación
Efectuar un diagnóstico del nivel de seguimiento por parte del Órgano Rector de la normativa de contratación de obras mediante el método de la licitación pública en lo que respecta al Ministerio de Educación	Revisar la información con que cuenta el Órgano Rector, a través de la página del SICOES.	Análisis por comparación Entrevistas a expertos especialistas en la SABS	Revisión de procesos observados sobre licitaciones en obras.	Documentos legales de impugnación Presentados por los diferentes potenciales oferentes.

Objetivo	Metodología	Instrumentos	Grupo Meta	Fuentes de Verificación
Detectar los puntos críticos y las causas que afectan al proceso de contratación de obras mediante la licitación pública, por mala aplicación o mala gestión, para establecer criterios fundamentales de trabajo.	Recolección de información primaria (encuestas) y secundaria (revisión documental)	Encuestas	Involucrados: Empresas que se presentan y Funcionarios del Ministerio de Educación que participan del proceso	Cuestionarios y/o Encuestas En el Ministerio de Educación y Empresas Revisión y comparación con la normativa

Sistematizar cuatro normativas sobre contrataciones de países latinoamericanos a fin de ver que acciones son aplicables al país	Lectura, Análisis Sistematización	Análisis por comparación	Revisión documental	Sistematizar las Normativas de tres países en base a criterios básicos
---	-----------------------------------	--------------------------	---------------------	--

Fuente: Elaboración Propia

3.2.4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La forma de exponer y analizar los resultados para las tres unidades de estudio es distinta:

- En el primer caso, los resultados serán expuestos en gráficos de barra o tortas.
- El segundo, mostrará los resultados de las encuestas, mismas que presentará un diseño el cuál será validado por entrevista grupal con los actores involucrados.
- En el tercero, la exposición será haciendo un esfuerzo de sistematización en base a criterios fundamentales.

Las graficas y las interpretaciones de los resultados se encuentran expuestas en el acápite de anexos.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

MARCO PRÁCTICO

4.1 MINISTERIO DE EDUCACIÓN

4.1.1 FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Las licitaciones públicas en obras que ejecutó el Ministerio de Educación desde la gestión 2002 al 2007 se expresan en el siguiente cuadro:

Cantidad de Obras Ejecutadas mediante licitación pública nacional Ministerio de Educación 2002 - 2007

Gestión	Cantidad de Convocatorias de LPN
2002	42
2003	48
2004	43
2005	39
2006	48
2007	45
TOTAL	265

Fuente: Elaboración Propia

Dichas obras en su mayoría están referidas al mejoramiento de los Institutos Normales Superiores y la ampliación de los mismos.

Cabe mencionar que dichas obras se realizan con fondos del BID y Banco Mundial, asimismo con el apoyo y colaboración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Para el desenvolvimiento de las actividades y cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Educación, existen cinco tipos de financiamiento, los cuales son: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), DANIDA,

HOLANDA y TGN, al respecto cabe aclarar que los mismos son manejados por el mismo ministerio. Para la construcción de obras tales como: Mejoramiento de Institutos, ampliaciones, construcciones nuevas a nivel nacional solo existen dos tipos de financiamiento que son las financiadas por el BID, y la otra fuente de financiamiento es el TGN.

4.1.2 INSTITUCIONAL

En el Ministerio de Educación, la cantidad de funcionarios que intervienen en un proceso de licitación asciende a unas 12 personas, lo cual se deduce de la siguiente manera:

- Comisión de Calificación que está integrada por 3 a 5 personas.
- Auxiliares para la Recepción de Propuestas: dos funcionarios.
- Participantes del Área Jurídica: entre uno a dos funcionarios.
- Personal del área solicitante: de una a dos personas.
- El Área Técnica para la supervisión del proceso: entre uno a dos funcionarios.
- Responsables de recepción de la obra, uno a dos funcionarios peritos en materia.

Vale aclarar que para dar cumplimiento al reglamento del SABS, todos los miembros de la comisión de evaluación, deben de contar con certificación del curso vencido en el CENCAP de la Contraloría General del Estado, referente al Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

El área ejecutiva es la encargada de dar las instrucciones y efectivizar las adjudicaciones. En su calidad de Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), el Sr. Ministro, velará por el cumplimiento de la ejecución del POA anual asignado a esa cartera de estado.

La Máxima Autoridad Ejecutiva es responsable del proceso de contratación, desde su inicio hasta la adjudicación; así como, de la suscripción y administración de los

contratos y tendrá, de acuerdo con el orden procedimental de la contratación, las siguientes responsabilidades:

- Implantar lo establecido en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, D. S. N°0181 y normas relativas a la misma.
- Aprobar el Programa Anual de Contrataciones (PAC) y remitirlo para su publicación en el SICOES⁵⁸.
- Promover la capacitación y actualización de los funcionarios responsables del proceso de contratación.
- Resolver los Recursos Administrativos de Impugnación
- Velar por el cumplimiento de los imperativos para la conducta ética del servidor público que interviene en la contratación de bienes y servicios.

El área operativa está constituida en el caso de la presente investigación, por el Responsable del Proceso de Contratación, dicho nombramiento en la mayoría de los casos recae en el Director General de Asuntos Administrativos. El RPC⁵⁹, sin formar parte de la Comisión de Calificación ni de la Comisión de Recepción, cumplirá las siguientes funciones:

- a) Verificar que la solicitud de la contratación se encuentre inscrita en el POA y en el PAC, y verificar la certificación presupuestaria correspondiente;
- b) Autorizar el inicio del proceso de contratación y aprobar el DBC para su publicación;
- c) Aprobar el DBC mediante Resolución expresa, después de la Reunión de Aclaración, con las enmiendas, si existieran;
- d) Designar a los integrantes de la Comisión de Calificación rechazar o aceptar las excusas presentadas;
- e) Aprobar el Informe de la Comisión de Calificación y sus recomendaciones o solicitar su complementación o sustentación;

⁵⁸ Sistema de Contrataciones Estatales, cuyo Manual fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 263 de 15 de julio de 2009.

- f) Cancelar, suspender o anular el proceso de contratación en base a justificación técnica y legal;
- g) Adjudicar o Declarar Desierta la contratación de bienes y servicios mediante Resolución expresa;
- h) Autorizar, cuando corresponda, la ampliación de plazo de presentación de propuestas o la ampliación de plazo de presentación de documentos para la suscripción del contrato;
- i) Requerir la ampliación del plazo de validez de las propuestas y la extensión de la vigencia de las garantías, cuando corresponda.

Si el RPC, recibida la complementación o sustentación del Informe de Evaluación y Recomendación, decidiera bajo su exclusiva responsabilidad, apartarse de la recomendación, deberá elaborar un informe fundamentado dirigido a la MAE y a la Contraloría General del Estado.

El área técnica, es la que da viabilidad a la mayor parte del proceso, que se encuentra constituida por los funcionarios de las unidades solicitantes, quienes participan de la comisión de evaluación y calificación. Asimismo, entra en esta área la unidad de contrataciones.

4.2 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA OBRAS

El área de adquisiciones o la unidad especializada de licitaciones o contrataciones mayores ejecuta las siguientes tareas:

En la actualidad su funcionamiento es como se detalla:

- Recepción y apertura de propuestas.
- Supervisar el proceso de recepción y registro de propuestas.
- Realizar la apertura pública de las propuestas.
- Verificar la presentación de documentos requeridos.
- Evaluación y calificación de las propuestas:

⁵⁹ Responsable del Proceso de Contratación.

- Evaluar los documentos legales y administrativos.
- Calificar las propuestas técnicas y económicas.
- Solicitar aclaraciones o informes técnicos, legales o administrativos de la entidad, para la evaluación de las propuestas.
- Elaborar el informe de evaluación y recomendación de adjudicación o declaratoria desierta incluyendo información sobre los errores subsanables.
- Cotejo y verificación de la documentación:
 - Revisar y verificar, con el Asesor Legal, que la documentación presentada en original o fotocopia legalizada corresponda a los documentos declarados en la propuesta adjudicada.
 - Emitir informe de verificación de la documentación presentada por el proponente adjudicado, dirigido al RPC.

De un total de 265 procesos de licitación pública iniciados en el Ministerio de Educación, el 99.62% finalizaron con normalidad, sin embargo un 34,47% fueron declarados desiertos ante las impugnaciones presentadas. El resultado de las impugnaciones efectuadas, se debió a la falta de transparencia, incumplimiento a los plazos, deficiente aplicación de la normativa vigente.

**Procesos de Licitaciones en Obras
Ministerio de Educación
Gestiones 2002 a 2007**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SICOES

Cuando las obras se financian con recursos externos, fondos del Banco Mundial (BM) o Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es necesaria la solicitud de NO Objeción, en la aprobación del DBC antes de su publicación, en la adjudicación y en la firma del contrato, puesto que el Banco realiza una evaluación minuciosa antes de emitir la NO objeción. Cuando la ejecución de una determinada obra sea mixta o compartida o denominada con paripastos de participación (% de participación), intervienen técnicos del B.M. o BID para poder efectuar la revisión, y cuando existe observaciones al proceso no dan la No Objeción respectiva, lo cual significa la anulación del proceso.

4.3 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A PROPONENTES

Como resultado de las encuestas realizadas a 35 empresas proponentes se obtuvo las siguientes conclusiones:

- El grado de participación se reduce a la ocasión en que se realiza la convocatoria para una determinada licitación pública nacional.
- De las 35 empresas encuestadas, un 93.3 % está en desacuerdo con la forma que se llevan a cabo los procesos de contratación de obras mediante licitación pública nacional, por que perciben falta de transparencia y control en los mismos.
- Respecto a la valoración del servicio en las licitaciones, los resultados indican que los proponentes tienen la percepción de que los funcionarios que llevan a cabo estos procesos de licitación no están debidamente capacitados para esa tarea, por cuánto cometen una serie de errores, tales como:
 - Iniciar el proceso de licitación de obras sin contar con los planos generales y de detalles, debidamente aprobados y visados.
 - Recepcionar propuestas fuera del plazo de presentación establecido en el DBC, si registrar la hora ni la fecha en la que se recibió.
 - No haber registrado en el DBC el lugar de recepción de las propuestas.
 - Especificaciones técnicas con errores en la parte técnica.

- Apertura de propuestas que fueron recibidas fuera del plazo establecido en el DBC.
- Utilizar un modelo de DBC de la modalidad ANPE para obras.
- Precio referencial subvaluado, debido a que los precios de los materiales de construcción que forman parte del precio referencial, están por debajo de los precios de mercado.
- No registrar las propuestas recibidas como corresponde.

Por lo indicado, las empresas entrevistadas piensan que es necesaria la reingeniería de la normativa de la SABS para transparentar dichos procesos.

- Asimismo, de las 35 empresas entrevistadas, el 80% está decepcionada con los procedimientos que se aplican en la calificación de propuestas. La percepción que tienen es que los funcionarios que conforman las comisiones de evaluación y calificación de los procesos de licitación, no son personal especializado y con conocimientos del SABS.
- Existe desacuerdo con las actuales normativas porque hay etapas no transparentes, donde los proponentes no tienen posibilidad de actuar.
- Consideran como una causa la falta de preparación académica por parte de los miembros de la comisión de evaluación y calificación, por cuanto no aplican correctamente los métodos de selección y adjudicación señalada en el DBC, o en algunos casos no consideran los aspectos establecidos en el DBC, vulnerando la normativa vigente.
- Hay descontento por el precio referencial, que si bien es publico, los costos no están acorde con los precios del mercado, para que pueda existir una competencia en igualdad de condiciones.
- De las 35 empresas, el 98% están de acuerdo en adaptarse a cambios en los procesos de contrataciones mediante licitación pública, siempre y cuando estos sean para mejorar la transparencia y contar con obras de muy buena calidad y a precios razonables.

- El Ministerio de Educación, mediante la unidad solicitante, no efectúa un adecuado control sobre la calidad de las obras, tampoco sobre la calidad de los materiales de construcción utilizados en la conclusión de la misma, sin darle la debida importancia. Al respecto, el fiscal o supervisor de obra tampoco emite informe alguno sobre la calidad de la obra concluida y mucho menos sobre la calidad de los materiales utilizados en la obra, aunque estos no estén de acuerdo con la propuesta técnica presentada por el proponente.

4.4 HALLAZGOS SOBRE EL SEGUIMIENTO EFECTUADO POR SICOES

Respecto al seguimiento que realiza el SICOES⁶⁰ a los procesos de contratación de obras mediante la licitación pública nacional, se realizo entrevistas a tres funcionarios de la Dirección General de Normas de Gestión Pública, quienes son personal especializado en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, determinándose lo siguiente:

- El SICOES no verifica en forma directa que en los files de cada proceso iniciado se encuentren los requisitos de la publicación. Esta verificación se realiza en la misma unidad y el SICOES confía en el reporte recibido, presumiendo que todo está completo.
- El ente rector, mediante el SICOES, no siempre tiene conocimiento de los resultados sobre las impugnaciones. Este dato generalmente es aleatorio.
- Cuando el Ministerio de Educación no envía al SICOES el reporte respectivo dentro de los plazos previstos, la información sobre los procesos de licitación pública se acumulan de varios meses.
- El SICOES no llega a enterarse si los plazos en los diferentes procesos de licitaciones públicas nacionales, fueron cumplidos a cabalidad de acuerdo a la normativa en vigencia.

⁶⁰ Sistema de Contrataciones Estatales, Sistema Oficial de Registro y Publicación de información de las Contrataciones realizadas por las Entidades del sector público.

- No hay evidencias en el SICOES respecto al cumplimiento del horario de la apertura de propuestas. Solo tienen el informe que se efectuó a la hora fijada.
- Se han dado casos, en los que el Ministerio de Educación, no reporto al SICOES, las Resoluciones de un proceso de licitación, por lo tanto, el SICOES tiene información alguna sobre el estado de este proceso.
- El SICOES ha verificado que el Ministerio de Educación, no hace un correcto seguimiento al cumplimiento de las Boletas de Garantía, en los diferentes procesos por el método de la licitación pública nacional. Por lo cual no hay seguridad de que en determinado momento el Ministerio pueda ejecutar las boletas.
- El SICOES efectivamente ha solicitado las actas de adjudicación de obras, pero lamentablemente estas son archivadas sin ser revisadas.
- Situación similar sucede con las actas de Inicio de obras. La justificación dada reside en el hecho de que ellos concentran toda la información del aparato estatal y no es posible hacer una verificación completa de cada uno de ellos.
- Hay casos en los que ha solicitado el libro de impugnaciones pero este hecho no se ha traducido en acciones para profundizar las causas.

4.5 SISTEMATIZACIÓN DE NORMATIVAS DE CONTRATACIONES DE CUATRO PAÍSES DE AMERICA LATINA

Existen muchos aspectos que se toman en cuenta en las normativas de contrataciones de otros países, en relación a la normativa boliviana. Por lo que se ha investigado y analizado las normativas de contrataciones de bienes y servicios de Uruguay, Nicaragua, México y Perú, para identificar elementos que apunten a lograr mayor transparencia en los procesos, mejorar el control en los mismos y siendo más públicas para que puedan participar la mayor cantidad de proponentes interesados, sin limitación alguna.

4.5.1 NORMATIVA DE CONTRATACIONES DE URUGUAY

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Programa de Compras y Contrataciones Públicas, Comité para la Reforma del Estado (CEPRE)⁶¹

El Programa de Modernización de las Compras y Contrataciones Estatales tiene como objetivo brindar mayor transparencia, mayor competencia y eficiencia en los procesos de adquisiciones públicas de la administración central. Uno de sus principales productos en desarrollo es el sitio de publicación de las compras estatales: www.comprasestatales.gub.uy, donde se publica toda la información de las compras realizadas por la República de Uruguay.

El sistema de compras estatales opera de forma obligatoria a nivel de la administración central, para el ingreso de toda la información relativa a las contrataciones que el Estado realice. Para ello, funciona como sistema auxiliar del Sistema Integrado de Información Financiera, implementado en la administración central bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de modernizar y hacer más eficiente y transparente el sistema contable y financiero. A través del sitio se permite el seguimiento de los procesos de compras y contrataciones y se facilita el acceso público a la información sobre precios y condiciones de las demandas del Estado. Al 29 de Julio del 2003, en el sitio se han publicado 157 llamados y 79 adjudicaciones a licitaciones públicas; 846 llamados y 665 adjudicaciones a licitaciones abreviadas, 27.374 adjudicaciones a compras directas, 320 adjudicaciones a compras directas por excepción, 887 invitaciones a pedidos de compras directas y 947 adjudicaciones a pedidos de compras directas.

La normativa de adquisiciones de la República Oriental del Uruguay está orientada bajo principios de: Flexibilidad, delegación, verdad salvo prueba en contrario, igualdad de oferentes, publicidad, concurrencia, transparencia, información

⁶¹ www.comprasestatales.gub.uy, Sistema de Compras Estatales de la República Oriental del Uruguay.

financiera, probidad, equilibrio de la eficacia y el control en los procesos de adquisiciones.

El Programa de Modernización de las Compras y Contrataciones Estatales se origina dentro del marco de reforma del Estado, liderado por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado. Los objetivos que persigue el proyecto refieren a la mejora de los procedimientos de compras.

El Sistema Integrado de Información Financiera no permitirá comprometer el gasto si el pedido de compra no fue publicado previamente en el sitio.

La información que se encuentra en el sitio www.comprasestatales.gub.uy, es de carácter público, con lo cual la privacidad no está planteada aún como un problema. La seguridad está implementada en el acceso que tienen los usuarios de las Unidades Ejecutoras.

Según esta normativa, todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando el mismo se derive en gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos.

El Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable del Tribunal de Cuentas, podrá autorizar regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración. Las autorizaciones respectivas serán comunicadas a la Asamblea General y publicadas en el Diario Oficial y en otro de circulación nacional.

Los entes autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales podrán aplicar los regímenes y procedimientos autorizados precedentemente.

Los contratos de obras, adquisiciones de bienes o prestación de servicios que otorguen los órganos del Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, en aplicación de contratos de préstamos con organismos internacionales de

crédito de los que la República forma parte, o de donaciones modales, quedarán sujetos a las normas de contratación establecidas en cada contrato.

No obstante, los procedimientos para la selección de ofertas en los contratos referidos anteriormente deberán respetar los principios generales de la contratación administrativa, en especial los de igualdad de los oferentes y la concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y selección de ofertas.

Están capacitados para contratar con el Estado las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que teniendo el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común, no estén comprendidas en alguna disposición que expresamente se lo impida o en los siguientes casos:

- 1) Ser funcionario público dependiente de los organismos de la Administración contratante, no siendo de recibo las ofertas presentadas a título personal, o por firmas, empresas o entidades con las cuales el funcionario esté vinculado por razones de dirección o dependencia.
- 2) Haber sido declarado en quiebra o liquidación, o estar en concurso de acreedores, en tanto no se obtenga la correspondiente rehabilitación.
- 3) Por incumplimiento de contratos anteriores, que hayan generado responsabilidad civil, o cualquier otra circunstancia que haya motivado su exclusión del registro de proveedores.
- 4) Carecer de habitualidad en el comercio o industria del ramo a que corresponde el contrato, salvo que por tratarse de firmas o empresas nuevas demuestren solvencia y responsabilidad⁶².

Las impugnaciones o recursos que en tales casos se interpusieran, en cualquier etapa del procedimiento, no tendrán efecto suspensivo, salvo que así lo resuelva el jerarca de la entidad contratante.

⁶² Información extraída del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera de la República Oriental del Uruguay, de 10 de junio de 1997.

El Poder Ejecutivo, con la conformidad del Tribunal de Cuentas, formulará reglamentos o pliegos únicos de bases y condiciones generales para los contratos de:

- a) Suministros y servicios no personales.
- b) Obras y trabajos públicos.
- c) Servicios personales.

Dichos reglamentos o pliegos deberán contener como mínimo:

- 1) Las condiciones que se establecen en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, determinando con precisión los requisitos de admisibilidad de las propuestas, los efectos de la falta de cumplimiento del contrato y, en particular, las penalidades por mora, causales de rescisión y la acción a ejercer con respecto a las garantías, y los perjuicios del incumplimiento.
- 2) Las condiciones especiales y económico-administrativas del contrato y su ejecución.
- 3) Los derechos y garantías que asisten a los oferentes.
- 4) Toda otra condición o especificación que se estime necesaria o conveniente para asegurar en pie de igualdad a los oferentes y la mayor concurrencia de los mismos a las licitaciones.

Dichos reglamentos o pliegos serán de uso obligatorio para todos los organismos públicos en los casos de licitaciones públicas.

El pliego de bases y condiciones generales será complementado con un pliego de bases y condiciones particulares para cada licitación, que será formulado por el organismo licitante y deberá contener: la descripción del objeto de la licitación, las condiciones especiales o técnicas, los principales factores que se tendrán en cuenta además del precio para evaluar las ofertas, el tipo de moneda en que deberá cotizarse, el procedimiento de conversión en una sola moneda para la comparación de las ofertas, el momento en que se efectuará la conversión, la

clase y monto de la garantía de cumplimiento del contrato, el modo de la provisión, el lugar, día y hora para la presentación y apertura de ofertas y, en su caso, el plazo para expedirse y toda otra especificación que contribuya a asegurar la claridad necesaria para los posibles oferentes.

4.5.2 NORMATIVA DE CONTRATACIONES NICARAGUA

Ley de Contrataciones del Estado, Ley No. 323 de 2 de Diciembre de 1999.

Objeto, Ámbito, Régimen Jurídico y Principios Generales

Esta Ley tiene por objeto establecer las normas generales y los procedimientos que regulen la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultoría y contratación de servicios de cualquier naturaleza que efectúen los organismos o entidades del Sector Público. Las partes no pueden alterar los procedimientos ni renunciar a los Derechos establecidos en la presente Ley.

La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo establecidos en la presente Ley de Contrataciones del Estado⁶³.

Esta normativa está enmarcada en los siguientes principios:

Principio de Eficiencia

El Estado se encuentra obligado a planificar, programar, organizar, desarrollar y supervisar las actividades de contratación de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad.

Los procedimientos deben estructurarse, reglamentarse e interpretarse en forma tal que permitan la selección de la oferta más conveniente al interés general, en condiciones cuantificables de celeridad, racionalidad y eficiencia. En todo momento el contenido prevalecerá sobre la forma y permitirá la corrección de errores u omisiones subsanables. El pliego de bases y condiciones establecerá los

⁶³ Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua, de 2 de diciembre de 1999.

criterios de distinción entre errores y omisiones subsanables y los que no son. La corrección de errores u omisiones no podrán ser utilizados por el oferente para alterar la sustancia de su oferta o para mejorarla.

Principio de Publicidad y Transparencia

La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación, salvo los casos de contratación por cotización. En los procesos contractuales los interesados tendrán la oportunidad de controvertir los pliegos, informes, evaluación, decisiones, para lo cual se establecerán recursos que permitan su ejercicio.

Se garantiza el acceso de los oferentes, efectivos o potenciales, a toda la información relacionada con la actividad de contratación administrativa, la transparencia en todos los trámites y la posibilidad para los interesados de recibir noticia oportuna del inicio de un concurso o de la necesidad de inscribirse en el registro que corresponda.

Únicamente se limitará el acceso a la información que pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otro, o a los documentos que en el pliego de condiciones se definan como de acceso confidencial por referirse a desglose de estados financieros, cartera de clientes, o cualquier aspecto relacionado con procesos de producción o programas de cómputo, que dentro de condiciones normales de competencia, no deben ser del conocimiento de otras empresas.

Cada componente del Sector Público dará a conocer sus programas de adquisiciones al inicio de cada período presupuestario, mediante publicación en el diario oficial o dos diarios de circulación nacional.

Principio de Igualdad y Libre Competencia

Todo potencial oferente que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios, estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación

administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción no derivada de especificaciones técnicas y objetivas propias del objeto licitado.

En la aplicación de este principio respecto de oferentes extranjeros, se observará el principio de reciprocidad, por lo cual el Estado dará el mismo trato que reciben los oferentes nacionales en sus países de origen.

La adquisición de bienes, servicios y la construcción de obras que se financien con recursos del Presupuesto Nacional, estará reservada solamente a oferentes nicaragüenses.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por oferentes Nicaragüenses a los ciudadanos Nicaragüenses o a las Empresas en las que más del cincuenta por ciento del capital social pertenezca a Nicaragüenses⁶⁴.

En los demás casos se podrá incluir en el pliego de condiciones, márgenes de preferencia razonables y proporcionados en favor de oferentes nacionales, según se definirá reglamentariamente. Este último mecanismo no se aplicará, cuando se trate de la ejecución de empréstitos otorgados por organismos financieros internacionales, en cuyo caso se aplicarán en los términos que lo permitan los instructivos o políticas de adquisiciones de dichos organismos.

La escogencia de la oferta más conveniente al interés general, se hará con aplicación del método objetivo de evaluación y comparación que necesariamente se incluirá en las bases de licitación.

Cualquiera sea la modalidad de contratación, los oferentes deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Tener capacidad para obligarse y contratar, conforme a la legislación común;
- b. No encontrarse en convocatoria de acreedores, quiebra o liquidación;
- c. No encontrarse en interdicción judicial;
- d. Estar inscrito en el Registro Central de Proveedores.

Las contrataciones que superen dos millones y medio de córdobas, se requerirá el llamado a licitación por los medios previstos en la presente Ley y su reglamentación.

No discriminación en el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación

El pliego de bases y condiciones de la licitación se preparará de forma que se favorezca la competencia y la igualdad de participación de los potenciales oferentes, por lo cual, no podrán imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean técnicamente indispensables, si con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes.

En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una unidad encargada de planificar, asesorar y dar seguimiento a los procedimientos de contratación administrativa así como para asesorar y apoyar al Comité de Licitaciones, con la organización que, en cada caso, se determinarán por medio de reglamento.

Cuando el volumen de las operaciones o la entidad lo vean necesario, podrá existir más de una unidad administrativa en cada ente.

Comité de Licitación

En las licitaciones públicas o por registro, y en los demás casos que lo estime conveniente, la máxima autoridad designará un Comité de Licitación que intervendrá en todas las etapas del procedimiento, desde la elaboración y aprobación del pliego de bases y condiciones hasta la recomendación de la adjudicación.

El Comité de Licitaciones se constituirá mediante una resolución de la máxima autoridad del organismo y deberán ser personas de reconocida calidad técnica y experiencia estando integrada por cinco miembros⁶⁵:

- a. El coordinador de la unidad de adquisiciones

⁶⁴ Conforme establece la Ley N° 323, Ley de Adquisiciones del Estado de Nicaragua

- b. El Jefe de la entidad que solicita la adquisición
- c. Un asesor financiero.
- d. Un asesor Jurídico
- e. Un experto en la materia de que trate la adquisición

En el caso de que en una Licitación participen dos o más organismos o entidades, la designación del Comité de Licitación se iniciará con una resolución conjunta de las autoridades máximas de dichos organismos señalando cuál de ellas es la unidad ejecutora.

Unidad Normativa

La Dirección de Contrataciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ejercerá funciones de Unidad Normativa para todo el sistema de adquisiciones del Sector Público, como órgano técnico y consultivo. Le corresponde dictar instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación administrativa en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos, prestar asesoría y coordinar actividades que orientarán los procesos de contratación de los organismos sujetos al ámbito de esta Ley⁶⁶.

Procedimientos de Contratación

Las contrataciones del Estado se celebrarán mediante uno de los siguientes procedimientos⁶⁷:

- a. Licitación Pública:** Para contrataciones que superen dos millones y medio de córdobas. Esta modalidad requerirá el llamado a licitación por los medios previstos en la presente Ley y su reglamentación.
- b. Licitación por Registro:** Para contrataciones superiores a setecientos mil córdobas y hasta dos millones y medio de córdobas. Esta modalidad requerirá la invitación a participar por los medios previstos en esta Ley.

⁶⁵ Según el Art. 16º de la Ley N° 323, Ley de Adquisiciones del Estado de Nicaragua.

⁶⁶ Según Art. 17º y 18º de la Ley N° 323, Ley de Adquisiciones del Estado de Nicaragua.

⁶⁷ Según Art. 25º de la Ley N° 323.

- c. Licitación Restringida:** Para contrataciones superiores a cien mil córdobas y hasta setecientos mil córdobas. Esta modalidad requerirá solicitar cotizaciones de precios y otras condiciones del suministro del bien, obra o servicio ofertado mediante invitación a concursar, por medio escrito o por correspondencia electrónica, de lo cual se deberá dejar constancia documentada, según los términos de esta Ley y su reglamentación.
- d. Compra por Cotización:** Para aquellas contrataciones que no superen el monto equivalente a cien mil córdobas. Las contrataciones realizadas por esta modalidad serán autorizadas por la máxima autoridad de la entidad contratante conforme a la reglamentación respectiva.

Modalidades Procedimentales

El organismo adquirente podrá introducir, dentro de los procedimientos ordinarios, modalidades complementarias que permitan adaptarlos de la mejor manera al interés público, tales como mecanismos de precalificación, procedimientos con dos o más etapas de evaluación, con negociación de precios, con subasta a la baja, con financiamiento otorgado por el contratista, o cualquier otra modalidad complementaria, según los términos que se establecerán reglamentariamente, con pleno respeto de los principios fundamentales de la contratación pública⁶⁸.

Contenido de la Convocatoria a Licitación

La convocatoria a licitación contendrá, por lo menos, la siguiente información⁶⁹:

- a. El nombre y la dirección de la entidad adjudicadora y el tipo de procedimiento;
- b. La índole y la cantidad, así como el lugar de entrega, de los bienes que hayan de suministrarse, la índole y ubicación de las obras que hayan de efectuarse o la índole de los servicios y el lugar donde hayan de prestarse;

⁶⁸ Según Art. 26° de la Ley N° 323, Ley de Adquisiciones del Estado de Nicaragua.

⁶⁹ Según Art. 29° de la Ley N° 323, ídem.

- c. El plazo conveniente o necesario para el suministro de los bienes o la terminación de las obras o el plazo para la prestación de los servicios;
- d. La fecha y forma de obtener el pliego de condiciones y el lugar donde podrá obtenerse;
- e. El precio que cobre la entidad licitante por el pliego de condiciones, que no podrá exceder su costo de reproducción;
- f. La moneda y la forma de pago del precio del pliego de condiciones;
- g. El idioma en que podrá obtenerse el pliego de condiciones;
- h. El lugar y el plazo para la presentación de ofertas.
- i. Origen de los fondos con que se financia la licitación.

Convocatoria y Publicación

La convocatoria a licitación pública es una invitación general a personas indeterminadas para presentar ofertas, que el organismo contratante puede cancelar durante el plazo de publicación, sin lugar a indemnización a los oferentes, aunque estos hubiesen presentando en dicho lapso sus ofertas.

Presentación y Apertura de las Ofertas

En la presentación y Apertura de las Ofertas se seguirán las siguientes reglas:

- a. La entidad adjudicadora fijará el lugar, fecha y hora determinados así como, plazo para la presentación de las ofertas.
- b. La entidad adjudicadora, cuando publique una aclaración o modificación del pliego de condiciones o convoque una reunión de contratistas o proveedores, deberá, antes de que venza el plazo para la presentación de ofertas, prorrogar ese plazo si ello fuere necesario para dejar a proveedores o contratistas un margen de tiempo razonable a fin de tener en cuenta en sus ofertas la aclaración o modificación o las minutas de la reunión.
- c. Las ofertas deberán presentarse por escrito, firmadas debidamente foliadas y en sobre sellado;

- d. La entidad contratante dará a los contratistas y proveedores que lo soliciten un recibo en que consten la fecha y la hora de la presentación de su oferta.
- e. Las ofertas serán abiertas en forma pública en el día y hora establecidos en el pliego de bases y condiciones. De esta apertura se levantará un acta con un detalle de las ofertas y se hará constar las observaciones de los presentes, la que será firmada por el Comité de Licitación y los oferentes que deseen hacerlo. Este trámite será obligatorio en las licitaciones públicas, por registro y facultativo en el resto de procedimientos.
- f. Las ofertas que la entidad adjudicadora reciba una vez vencido el plazo para su presentación se devolverán sin abrir a los proveedores o contratistas que las hayan presentado.

Plazo de Validez de las Ofertas: Modificación y Retiro de las Ofertas⁷⁰

Las ofertas tendrán validez durante el período indicado en el pliego de bases y de condiciones.

Antes de que venza el plazo de validez de las ofertas, la entidad adjudicadora podrá solicitar a los proveedores o contratistas una prórroga de duración determinada. El proveedor o contratista podrá denegar la solicitud sin perder por ello su garantía de la oferta y la validez de su oferta cesará al expirar el plazo de validez no prorrogado;

El proveedor o contratista que acepte prorrogar el plazo de validez de su oferta deberá prorrogar o negociar una prórroga del plazo de validez de su garantía de la oferta o presentar una nueva garantía de la oferta que comprenda el período de prórroga de validez de su oferta. Se considerará que el proveedor o contratista cuya garantía de la oferta no sea prorrogada o que no presente una garantía nueva ha denegado la solicitud de prórroga de la validez de su oferta.

A menos que en el pliego de condiciones se estipule otra cosa, el proveedor o contratista podrá modificar o retirar su oferta antes de que venza el plazo para

⁷⁰ Según Art. 33º de la Ley Nº 323, Ley de Adquisiciones del Estado de Nicaragua.

presentarla sin perder por ello su garantía de la oferta. La modificación o el aviso de retirada de la oferta serán válidos siempre que la entidad adjudicadora los reciba antes de que venza el plazo fijado para la presentación de ofertas.

Ofertas en Consorcio

En los procedimientos de contratación podrán participar distintos oferentes en consorcio, sin que ello implique crear una persona jurídica diferente. Para utilizar este mecanismo, será necesario acreditar ante el organismo adquirente la existencia de un acuerdo de consorcio, en el cual se regulen, por lo menos, las obligaciones entre las partes firmantes y los términos de su relación con el licitante.

Las partes del consorcio responderán solidariamente ante el Estado, por todas las consecuencias derivadas de su participación y de la participación del consorcio en los procedimientos de contratación o en su ejecución.

Ofertas Conjuntas

En las reglas del concurso, se podrá autorizar la participación de oferentes conjuntos cuando, por la naturaleza del bien o el servicio licitado, sea posible y conveniente para los intereses públicos que distintos componentes de la prestación sean brindados por diversas personas. En estos casos, los oferentes conjuntos deberán deslindar, con exactitud, el componente de la prestación a la cual se obligan dentro de la oferta global; en caso contrario, responderán solidariamente ante el organismo adquirente por todas las consecuencias de su participación en el procedimiento de contratación y su ejecución.

Aclaración de Ofertas

Durante el proceso de evaluación el Comité de Licitación podrá solicitar a los oferentes aclaraciones respecto de sus ofertas. Las aclaraciones que se pidan, y las que se den, deberán hacerse por escrito, y no podrán alterar la oferta, el precio de la misma, ni violar el principio de igualdad entre los oferentes.

Evaluación de las Ofertas

El Organismo o entidad adquirente establecerá en el Pliego de bases y condiciones de la Licitación, los criterios o parámetros de ponderación para la evaluación de las ofertas presentadas. No se podrán evaluar las ofertas con criterios y ponderaciones que no estén contemplados en el pliego de bases y condiciones de la licitación so pena de nulidad.

La evaluación de las ofertas realizada por la Unidad de Adquisiciones o el Comité de Licitación se hará en el plazo definido en el pliego de bases y condiciones.

Rechazo de las Ofertas⁷¹

El organismo adquirente rechazará las ofertas en los siguientes casos:

- Cuando las ofertas no cumplan con los requisitos esenciales del pliego de bases y condiciones de la licitación.
- Cuando las ofertas pertenezcan a aquellos oferentes con los que el organismo o entidad ejecutora tenga litigio comercial relacionado con adquisiciones anteriores.
- Cuando las ofertas contengan más de una oferta, sin estar autorizado ello en el pliego de bases y condiciones y cuando un oferente represente a más de una casa comercial con un mismo producto.
- Podrá, sin embargo, admitir aquellas ofertas que presenten defectos de forma, omisión o errores leves, que no modifiquen sustancialmente los principios de igualdad, transparencia y economía de la oferta y podrán corregirse en la propia oferta o dentro del plazo común que fije el comité de licitación.

Dictamen de Adjudicación

El Comité de Licitación utilizando los criterios o parámetros de ponderación, recomendará la adjudicación de la licitación al oferente que ajustándose a los requisitos del pliego de bases y condiciones haya presentado la oferta más

favorable, estableciendo el orden de prelación, para lo cual elaborará un informe detallado del análisis y comparación de todas las ofertas, exponiendo las razones precisas en que se fundamenta la selección de la oferta evaluada como la más favorable. Este informe deberá hacerse llegar a la autoridad máxima del organismo o entidad ejecutora con copia a cada oferente para que haga uso de sus derechos en un término de tres días hábiles después de evaluada la licitación.

Adjudicación⁷²

La Licitación se adjudicará mediante Resolución motivada de la autoridad máxima del Organismo o entidad adquirente, cinco (5) días después de recibida la recomendación, el Comité de Licitación o el Comité Revisor en su caso, que indicará específicamente el nombre y cargo del funcionario autorizado para firmar el contrato y deberá ser comunicada a los oferentes por el mismo medio empleado para la convocatoria.-

En el caso de que el oferente adjudicado desistiera de firmar el contrato, la negociación podrá llevarse a cabo siguiendo el orden de prelación.

Licitación por Registro

En la convocatoria a licitación por registro se invitará a presentar ofertas a todos los oferentes inscritos en el Registro de Proveedores para el respectivo bien, servicio u obra a contratar. Queda facultado el organismo adquirente a utilizar el procedimiento de invitación por publicación que rige para la licitación pública, si considera que de esta manera se agilizarán los procedimientos o se favorecerá el interés público.

Se consideran obras del Sector público, todos los trabajos de ingeniería y/ o arquitectura, diseño de construcción, reforma o ampliación que se realicen directa o indirectamente, parcial o totalmente con fondos del Estado o Financiamiento externo.

⁷¹ Según Art. 38° de la Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua.

⁷² Según Art. 40° de la Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua.

4.5.3 **NORMATIVA DE CONTRATACIONES DE MÉXICO**

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de 07 de junio de 2009.

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen.

Las entidades, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado sujetándose al calendario de gasto correspondiente. Las entidades seleccionarán de los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias⁷³:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las entidades proporcionar a

⁷³ Según la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Mexicano, de fecha 07 de junio de 2009.

todos los interesados igual acceso a la información, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

El carácter de las licitaciones públicas, será:

I. Nacional, en la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.

La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tratándose de la contratación de arrendamientos y servicios, únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana.

El gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto.

La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través del sitio Compra.Net y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el proceso de contratación y cuando se publicó en Compra.Net y, asimismo, la entidad pondrá a disposición copias del texto de la convocatoria.

En licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Cuando no puedan observarse los plazos indicados, porque existan razones justificadas debidamente acreditadas en el expediente por el área solicitante de los bienes o servicios, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes. La determinación de estos plazos y sus cambios, deberán ser acordes con la planeación y programación previamente establecida.

Procedimientos de Contratación⁷⁴

Las entidades podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, solamente cuando se cuente con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría de Economía, del presupuesto de inversión

⁷⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de la República Federal de México, de fecha 07 de junio de 2009.

y de gasto corriente, según sea el caso, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos.

La licitación pública se inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la firma del contrato. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia energética y el uso responsable del agua.

El acto de presentación y apertura de propuestas se llevará a cabo en el día, lugar y hora previstos en la convocatoria a la licitación, conforme a lo siguiente:

- I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada, sin que ello implique la evaluación de su contenido;
- II. De entre los licitantes que hayan asistido, éstos elegirán a uno, que en forma conjunta con el servidor público que la dependencia o entidad designe, rubricarán las partes de las proposiciones que previamente haya determinado la convocante en la convocatoria a la licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente; y se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se harán constar el importe de cada una de ellas; se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, fecha que deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

En todos los casos las entidades deberán verificar que las propuestas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación; la utilización del criterio de evaluación binario, mediante el cual sólo se adjudica a quien cumpla los

requisitos establecidos por la convocante y oferte el precio más bajo, será aplicable cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio. En este supuesto, la entidad evaluará al menos las dos propuestas cuyo precio resulte ser más bajo; de no resultar éstas solventes, se evaluarán las que les sigan en precio.

Una vez hecha la evaluación de las propuestas, el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, porque cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos establecidos en la convocatoria a la licitación, y por tanto garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

4.5.4 NORMATIVA DE CONTRATACIONES DEL PERÚ

Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de 03/06/08.

La presente normativa tiene como objeto establecer las normas orientadas a maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las entidades del sector público, de manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, a través del cumplimiento de los principios señalados en el artículo 4º de la presente norma.

Principios que rigen las contrataciones⁷⁵

Los procesos de contratación regulados por esta norma y su Reglamento se rigen por los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público:

a) Principio de Promoción del Desarrollo Humano: La contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional.

b) Principio de Moralidad: Todos los actos referidos a los procesos de contratación de las entidades estarán sujetos a las reglas de honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.

⁷⁵ Según Art. 4º de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Peruano, de fecha 03 de junio de 2008.

c) Principio de Libre Concurrencia y Competencia: En los procesos de contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores.

d) Principio de Imparcialidad: Los acuerdos y resoluciones de los funcionarios y órganos responsables de las contrataciones de la Entidad, se adoptarán en estricta aplicación de la presente norma y su Reglamento; así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.

e) Principio de Razonabilidad: En todos los procesos de selección el objeto de los contratos debe ser razonable, en términos cuantitativos y cualitativos, para satisfacer el interés público y el resultado esperado.

f) Principio de Eficiencia: Las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia.

g) Principio de Publicidad: Las convocatorias de los procesos de selección y los actos que se dicten como consecuencia deberán ser objeto de publicidad y difusión adecuada y suficiente a fin de garantizar la Ley de Contrataciones del Estado y libre concurrencia de los potenciales postores.

h) Principio de Transparencia: Toda contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación correspondiente, salvo las excepciones previstas en la presente norma y su Reglamento. La convocatoria, el otorgamiento de la Buena Pro y los resultados deben ser de público conocimiento.

i) Principio de Economía: En toda contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos

sobre ellos, debiéndose evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias en las Bases y en los contratos.

j) Principio de Vigencia Tecnológica: Los bienes, servicios o la ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesaria para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse e integrarse, si fuera el caso, con los avances tecnológicos.

k) Principio de Trato Justo e Igualitario: Todo postor de bienes, servicios o de obras debe tener participación y acceso para contratar con las entidades en condiciones semejantes, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas.

l) Principio de Equidad: Las prestaciones y derechos de las partes deberán guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.

m) Principio de Sostenibilidad Ambiental: En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.

Cada Entidad establecerá en su Reglamento de Organización y Funciones u otros instrumentos de organización, el órgano u órganos responsables de programar, preparar, ejecutar y supervisar los procesos de contratación hasta su culminación, debiendo señalarse las actividades que competen a cada funcionario, con la finalidad de establecer las responsabilidades que le son inherentes⁷⁶.

Los funcionarios y servidores que formen parte del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad, deberán estar capacitados en temas vinculados con las contrataciones públicas, de acuerdo a los requisitos que sean establecidos en el Reglamento.

⁷⁶ Según Art. 4º de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones de Perú.

Del Registro Nacional de Proveedores⁷⁷

Para ser participante, postor y/o contratista se requiere estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y no estar impedido, sancionado ni inhabilitado para contratar con el Estado.

El Reglamento establecerá la organización, funciones y procedimientos del Registro Nacional de Proveedores, así como los requisitos para la inscripción, la asignación de categorías y especialidades, la inclusión y la periodicidad con que se publicará la relación de sancionados en el Diario Oficial “El Peruano”. En ningún caso, estos requisitos constituirán barreras a la competencia.

Aquellos proveedores cuya inscripción en el Registro Nacional de Proveedores haya sido declarada nula por haber presentado documentación falsa o información inexacta, sólo podrán solicitar su reinscripción en el referido Registro luego de transcurridos dos años desde que quedó administrativamente firme la resolución que declaró la nulidad.

El Registro Nacional de Proveedores no deberá exigir la licencia de funcionamiento en el procedimiento de inscripción.

En ningún caso, las Bases de los procesos de selección podrán requerir a los postores la documentación que éstos hubiesen tenido que presentar para su inscripción ante el Registro Nacional de Proveedores.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, administrará el Registro Nacional de Proveedores y deberá mantenerlo actualizado en su portal institucional.

Las entidades están prohibidas de llevar registros de proveedores. Sólo estarán facultadas para llevar y mantener un listado interno de proveedores, consistente en una base de datos que contenga la relación de aquellos. Bajo ninguna circunstancia, la incorporación en este listado será requisito para la participación

⁷⁷ Según Art. 9° de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones de Estado Peruano.

en los procesos de selección que la entidad convoque. La incorporación de proveedores en este listado es discrecional y gratuita.

El Registro Nacional de Proveedores tendrá carácter desconcentrado a fin de no perjudicar ni generar mayores costos de transacción a las pequeñas y micro empresas localizadas en las diversas regiones del país.

Bajo responsabilidad y en el marco de la legislación vigente sobre la materia, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Poder Judicial y la Policía, según la Ley de Contrataciones del Estado Nacional del Perú deberán proporcionar el acceso a la información pertinente, salvaguardando la reserva tributaria, con la finalidad que el Registro Nacional de Proveedores cuente con información actualizada que permita ejercer la fiscalización posterior de la información presentada por los proveedores.

Mecanismos de contratación⁷⁸

Los procesos de selección son: licitación pública, concurso público, adjudicación directa y adjudicación de menor cuantía, los cuales se podrán realizar de manera corporativa o sujeto a las modalidades de selección definidas en el Reglamento.

En el Reglamento se determinará las características, requisitos, procedimientos, metodologías, modalidades, plazos, excepciones y sistemas aplicables a cada proceso de selección.

Licitación pública y concurso público⁷⁹

La licitación pública se convoca para la contratación de bienes, suministros y obras. El concurso público se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza.

⁷⁸ Según Art. 15° de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones de Perú

⁷⁹ Según Art. 16° de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Perú.

En ambos casos, se aplican los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Adjudicación directa

La adjudicación directa se aplica para las contrataciones que realice la Entidad, dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público. La adjudicación directa puede ser pública o selectiva. El Reglamento señalará la forma, requisitos y procedimiento en cada caso.

Adjudicación de menor cuantía

La adjudicación de menor cuantía se aplica a las contrataciones que realice la Entidad, cuyo monto sea inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para los casos de licitación pública y concurso público

Prohibición de fraccionamiento

Queda prohibido fraccionar la contratación de bienes, de servicios y la ejecución de obras con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que corresponda, según la necesidad anual. No se considera fraccionamiento a las contrataciones por etapas, tramos, paquetes o lotes posibles en función a la naturaleza del objeto de la contratación o para propiciar la participación de las pequeñas y micro empresas en aquellos sectores económicos donde exista oferta competitiva.

Para el caso de los proveedores de bienes y servicios, ejecutores y consultores de obras se requiere que en la propuesta presenten copia simple del Certificado de Inscripción ante el RNP; adicionalmente y en todos los casos, los postores presentarán una declaración jurada de no tener sanción vigente según el RNP, la misma que, en caso de ser favorecido con la Buena Pro, deberán reemplazar por una constancia emitida por aquel, salvo en los procesos de adjudicación de menor cuantía en los cuales la verificación será efectuada directamente por la Entidad.

Las Entidades están prohibidas de llevar Registros de Proveedores. Sólo estarán facultadas para llevar y mantener un listado interno de proveedores, consistente en una base de datos que contenga la relación de aquellos. Bajo ninguna circunstancia la incorporación en este listado será requisito para la participación en los procesos de selección que la Entidad convoque. La incorporación de proveedores en este listado es discrecional y gratuita.

Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)

El Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las adquisiciones y contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas.

Según Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones

De acuerdo a lo previsto en este Reglamento, el CONSUCODE es la única Entidad encargada de desarrollar, administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores.

El Registro Nacional de Proveedores califica como ejecutores y consultores de obras a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que deseen participar en calidad de postores en los procesos de selección convocados por las Entidades, para lo cual se evaluará que estén legalmente capacitados para contratar, que posean capacidad técnica y de contratación, solvencia económica y organización suficiente.

Si el proceso es en acto público, el funcionario autorizado por la Entidad descarga del SEACE en presencia del Comité y del Notario, las propuestas económicas electrónicas de los postores que alcanzaron el puntaje mínimo de la evaluación técnica, las imprime y las entrega al Notario, quien las firma y las entrega al Comité Especial. El Notario procede a abrir los sobres de las propuestas económicas manuales que alcanzaron el puntaje mínimo en la evaluación técnica, las firma y se las entrega al Comité Especial.

El Comité evalúa las propuestas económicas y emite el cuadro final de calificaciones otorgando la buena propuesta al postor que ocupa el primer puesto. El Notario firma el Acta del Resultado del Proceso.

El contrato

El contrato deberá celebrarse por escrito y se ajustará a la proforma incluida en las bases con las modificaciones aprobadas por la Entidad durante el proceso de selección. El Reglamento señalará los casos en que el contrato puede formalizarse con una orden de compra o servicio, no debiendo necesariamente en estos casos incorporarse las cláusulas a que se hace referencia en el artículo 40º de la presente norma.

El contrato entra en vigencia cuando se cumplan las condiciones establecidas para dicho efecto en las Bases y podrá incorporar otras modificaciones expresamente establecidas en el Reglamento.

A continuación se presenta la sistematización de la comparación de la normativa boliviana con las normativas de contrataciones de cuatro países de América Latina descritos anteriormente.

Comparación de Normativas de Uruguay, Nicaragua, México y Perú con la Normativa Nacional en Vigencia Decreto Supremo Nº 0181

Normativa de URUGUAY	Normativa Nacional Bolivia	Similitudes	Diferencias
Objetivo: Brindar mayor transparencia, mayor competencia y eficiencia en los procesos de adquisiciones públicas de la Administración Central Esta normativa está orientada bajo los	Objetivo: Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios, y las obligaciones y derechos que derivan de éstos. Y establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno relativos a la administración de bienes y servicios. La aplicación de las Normas Básicas está	En cuanto al objetivo, ambas normativas tienden a normar y reglamentar los procesos de contrataciones de bienes y servicios, para que las mismas sean realizadas con transparencia y eficiencia.	Las diferencias se dan por cuanto una cosa es lo que señala la normativa nacional y otra como la ejecutan. Por tanto, no se cumple el enunciado de los objetivos de las SABS, por falta de control del ente rector del SABS, puesto que no existe un

<p>principios de: Flexibilidad, delegación, principio de verdad salvo prueba en contrario, igualdad de oferentes, publicidad, concurrencia, transparencia, información financiera, probidad, equilibrio de la eficacia y el control en los procesos de adquisiciones públicas de la Administración Central.</p> <p>Se facilita el acceso público a la información sobre precios y condiciones de las demandas del Estado.</p> <p>En Uruguay los diferentes tipos de licitación están transparentados y difundidos, por cuanto se publica diariamente la lista de proveedores que han sido beneficiados con las adjudicaciones en el sitio del sistema de compras estatales www.comprasestatales.gub.uy</p> <p>Bajo esta normativa la evaluación de los procesos de contrataciones está a cargo de la Comisión Asesora</p> <p>Se aplica el margen de preferencia para la adquisición de bienes nacionales, fomentando la producción nacional</p> <p>Los procesos de contrataciones que no fueron publicados en el</p>	<p>orientada bajo los siguientes principios:</p> <p>Solidaridad Participación Transparencia Equidad Economía Eficacia Eficiencia Libre Participación Responsabilidad Buena Fe Control social</p> <p>En el Estado Boliviano todas las licitaciones públicas se publican en el Sistema de Contrataciones Estatales – SICOES.</p> <p>En el SICOES se publican de forma obligatoria las licitaciones públicas nacionales, en el sitio web www.sicoes.gob.bo</p> <p>En la normativa nacional, la evaluación y calificación de los procesos de licitación está a cargo de la Comisión de Evaluación y Calificación</p>	<p>En ambas normativas se da énfasis a los principios de transparencia, libre participación de los oferentes en igualdad de condiciones y la eficiencia en los procesos.</p> <p>En ambos casos se utiliza un sistema de contrataciones estatales, los cuales son de uso obligatorio</p> <p>Ambas normativas establecen la conformación de una Comisión de Evaluación de los procesos.</p> <p>En Bolivia también se aplica los márgenes de preferencia para los productos nacionales</p>	<p>estricto control sobre la ejecución de los procesos.</p> <p>En Bolivia, relativo al Ministerio de Educación, se puede señalar que las publicaciones de los proveedores adjudicados no son semanales, la mayor parte de las veces son mensuales.</p> <p>En Bolivia, el SICOES no está integrado, tampoco esta interrelacionado con el SIGMA, por lo tanto, si una licitación pública no se publica mediante el SICOES no existe inconveniente alguno para devengar el pago. En cambio, la normativa de Uruguay es más estricta en ese aspecto, puesto que si una licitación pública no se publica en el sitio de compras estatales, no se devenga el pago, ya que este sitio de compras estatales está integrado con el Sistema de Información Financiera – SIIF, mediante el cual se efectúan los pagos. Estas restricciones lo cual coadyuva de gran manera en la transparencia de los procesos.</p> <p>Por otro lado, bajo la normativa de la República Oriental del Uruguay, todos los procesos adjudicados</p>
---	---	---	---

sistema de contrataciones estatales, no podrán ser comprometidos en el Sistema de Información Financiera para el respectivo pago			mediante licitación pública se difunden diariamente en el sitio de compras estatales, lo cual no ocurre en nuestro país.
--	--	--	--

Normativa de MEXICO	Normativa Nacional BOLIVIANA	Similitudes	Diferencias
<p>Su objetivo principal reglamentar las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. Las adquisiciones de bienes y servicios se publican a través del sistema CompraNet, que está integrado con otros programas tales como: El registro de proveedores, el padrón de testigos sociales, el registro de proveedores sancionados, las convocatorias a la licitación y sus modificaciones.</p> <p>En las licitaciones públicas se utiliza las ofertas subsecuentes de descuentos, en la que los proponentes tiene la posibilidad de que con posterioridad a la apertura del sobre que contenga la propuesta económica, realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que</p>	<p>Objetivo: Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios.</p> <p>Se revisará, actualizará y emitirá reglamentos de las Normas Básicas del SABS. De tal forma se prestará asistencia técnica a las entidades públicas y privadas sobre la aplicación del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.</p> <p>Cada institución programara de acuerdo a su POA las Adquisiciones para la gestión.</p>	<p>Las acciones para una licitación están ordenadas por un ciclo administrativo. y en Bolivia la base es el POA anual para posteriormente ser ejecutado.</p> <p>En ambos casos se utiliza un sistema de contrataciones estatales, los cuales son de uso obligatorio</p> <p>Los procedimientos aplicados en las licitaciones públicas son similares.</p> <p>El precio referencial es público.</p>	<p>Las normativas en cuanto a su transparencia están rezagadas, lo cual necesariamente deberán ser actualizadas y tomar como parámetro otras normativas avanzadas de otros países.</p> <p>En México se cuenta con un Registro de Proveedores habilitados para las licitaciones públicas, como también con un registro de proveedores sancionados.</p> <p>Las licitaciones públicas tienen carácter nacional donde solo pueden participar las personas de nacionalidad mexicana, lo cual no ocurre en Bolivia.</p> <p>Solo se aplica licitación internacional cuando no se presenten proponentes nacionales o cuando las propuestas de los nacionales no cumplan con las especificaciones técnicas. Esta figura no</p>

<p>mejoren el precio ofertado sin variar la propuesta técnica.</p> <p>Se establecen tres tipos de licitación: <u>Presencial</u>, sin la participación por medios electrónicos del CompraNet. <u>Electrónica</u>, únicamente a través de medios de identificación electrónica (CompraNet). <u>Mixta</u>, cuando la participación puede ser por cualquiera de los dos medios.</p> <p>Se incorpora la figura de testigos sociales, para un mejor control, cuya actuación está debidamente normada.</p> <p>El carácter de las licitaciones públicas es nacional, en la cual únicamente podrán participar las personas de nacionalidad mexicana.</p> <p>En Licitación Internacional solo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que México tiene celebrado un Tratado de Libre Comercio. Solo se dará esta figura cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio o cuando se haya realizado una</p>			<p>se presenta en Bolivia.</p> <p>En licitaciones públicas se utiliza las ofertas subsecuentes de descuentos, en la que los proponentes tiene la posibilidad de que con posterioridad a la apertura del sobre que contenga la propuesta económica, realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que mejoren el precio ofertado inicialmente sin variar la propuesta técnica. Esta figura no existe en la normativa nacional.</p> <p>La normativa mexicana establece tres tipos de licitaciones, la primera es presencial, donde no existe la participación de medios electrónicos, la segunda es electrónica, donde las licitaciones se llevan a cabo mediante el sistema electrónico CompraNet, y la tercera es mixta, la combinación de las dos anteriores. En cambio, la normativa nacional establece dos tipos de licitación, la primera nacional y la segunda internacional, cuya clasificación está en función a las cuantías.</p> <p>La normativa de México incorpora la figura de testigos sociales, para un mejor control, cuya actuación está debidamente normada; mientras que en la</p>
--	--	--	--

<p>licitación pública de carácter nacional que se declaro desierta, porque no se presento ninguna propuesta o porque las propuestas no cumplieran con las especificaciones técnicas.</p> <p>Las unidades contratantes deben realizar un estudio de mercado para determinar el precio referencial.</p>			<p>norma nacional no esta figura existe como principio, pero su participación no está reglamentada.</p> <p>El precio referencial está calculado en base a un estudio de mercado realizado por la unidad solicitante.</p>
Normativas de NICARAGUA	Normativas Nacionales BOLIVIA	Similitudes	Diferencias
<p>La construcción de obras que se financien con recursos del Presupuesto Nacional, estará reservada solamente a oferentes nicaragüenses. Para los efectos de esta Ley se entenderá por oferentes Nicaragüenses a los ciudadanos Nicaragüenses o a las Empresas en las que más del cincuenta por ciento del capital social pertenezca a Nicaragüenses.</p> <p>El pliego de bases y condiciones de la licitación se preparará de forma que se favorezca la competencia y la igualdad de participación de los potenciales oferentes, por lo cual, sin</p>	<p>La participación es abierta, vale decir que pueden participar tanto empresas constructoras nacionales como extranjeras legalmente constituidas y reconocidas conforme a la legislación nacional.</p> <p>Tienen acceso al pliego todos los interesados que lo adquieran de las entidades contratantes o a través del SICOES.</p> <p>El precio referencial será abierto, es decir será de conocimiento de todos los proponentes y estará en el DBC.</p>	<p>Convocatoria de carácter público.</p> <p>No existe información abierta y participativa.</p> <p>El precio referencial es público.</p> <p>Los procedimientos aplicados en las licitaciones públicas son similares.</p>	<p>Es el hecho de que en Nicaragua, apunta a beneficiar a sus ciudadanos. La de Bolivia es abierta, porque los extranjeros tienen las mismas oportunidades que los nacionales y en la mayoría de los casos, en las licitaciones públicas por obras grandes normalmente se adjudican los extranjeros porque tienen un buen capital y respaldo financiero.</p> <p>En Nicaragua hay igualdad de oportunidades para todos los proveedores. En Bolivia se anuncia igualdad, no siempre se cumple.</p> <p>En Nicaragua, en los comités de licitación participan los</p>

<p>imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean técnicamente indispensables, si con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes.</p> <p>Asimismo el Presupuesto Referencial será público vale indicar que todo proponente sabrá a cuánto ascenderá su propuesta económica.</p> <p>En las licitaciones públicas los procesos son realizados por un Comité de licitación designado por la MAE. Este Comité está compuesto por: El coordinador de la unidad de adquisiciones, el Jefe de la entidad que solicita la adquisición, un asesor financiero u un experto en la materia que trate la adquisición.</p> <p>Se establece como modalidades de contratación los siguientes: La licitación pública, la licitación por registro, la licitación restringida y la compra por cotización.</p>			<p>responsables de la unidad de adquisiciones y de la unidad solicitante, además de un experto dependiendo de la contratación, sin embargo en Bolivia, en la comisión Evaluación no participan los jefes de área, delegan estas funciones a sus dependientes.</p>
---	--	--	---

Normativas de PERU	Normativas Nacionales BOLIVIA	Similitudes	Diferencias
Las Entidades están prohibidas de llevar Registros de Proveedores. Sólo estarán facultadas para llevar y mantener un listado interno de proveedores. La incorporación en este listado no será requisito para la participación en los procesos de selección convocados. La incorporación de proveedores en este listado es discrecional y gratuita.	No existe ningún tipo de registro de proveedores que sean llevados a cabo por las instituciones convocantes lo cual significa que cualquier tipo de empresa se puede presentar a los procesos de licitación.	No Existe	<p>En Perú el Registro Nacional de Proveedores - RNP esta centralizado y es llevado por la Contraloría del Perú</p> <p>Se conoce con exactitud qué tipo de empresas no pueden participar en los procesos de licitación por alguna observación que pueda existir (incumplimiento de contratos, ejecución de boletas etc.)</p> <p>En cambio en Bolivia no existe este Registro de Proveedores.</p>

Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS DE LAS NORMAS DE CONTRATACIONES DEL BID Y BANCO MUNDIAL

Efectuado el análisis correspondiente, se pudo establecer que la normativa nacional fue elaborada en base a las normativas del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y del Banco Mundial, exceptuando las no objeciones, que están establecidas en las normas del BID y Banco Mundial, cuyos procedimientos deben ser cumplidos en cada una de las etapas de las licitación pública cuando estas son financiadas por recursos del Banco Mundial o el BID, cuyos detalles se encuentran estipulados en los Convenios de Financiamiento.

Cuando se trata de licitaciones públicas con financiamiento del BID o Banco Mundial, la entidad contratante debe solicitar al Banco la no objeción en todas las etapas del proceso de la licitación, vale decir desde la aprobación del Documento Base de Contratación hasta la firma del Contrato.

El Banco para emitir la no objeción revisa en cada una de las etapas el cumplimiento de la normativa acordada en el Convenio y la documentación requerida para el proceso, en caso de estar todo conforme emite la no objeción, caso contrario no lo hace, hasta que la entidad efectúe las correcciones pertinentes o en algunos casos se anula el proceso y se revierte el financiamiento.

Todas las licitaciones públicas con financiamiento del BID o Banco Mundial, se llevan a cabo bajo las normativas del BID o Banco Mundial, lo cual se encuentra plasmado en un Convenio.

4.6 RESULTADO GENERAL

Efectuado las revisiones correspondientes a las normativas de contrataciones de cuatro países de América Latina, se obtuvo como resultado que la normativa nacional se asemeja de gran manera a la normativa de contrataciones de Nicaragua.

De la misma forma, revisada las normativas de adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y el Banco Mundial, se pudo establecer que la normativa boliviana es muy similar a estas normativas, es mas se podría afirmar que la actual normativa en actual vigencia es una recopilación de esas normas, exceptuando algunos aspectos como es el caso de las no objeciones.

CAPITULO V

CAPITULO V

PROPUESTA

La propuesta está en base a las debilidades encontradas en el trabajo de campo, que enfocan en el planteamiento de acciones de transparencia y control, para mejorar los procesos de contratación de obras mediante la licitación pública nacional en el estado boliviano, establecidas en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios en vigencia.

Las bases de esta estrategia radican en cuatro pilares:

- Normativa
- Personal
- Información
- Supervisión por parte del ente rector

El desarrollo de la propuesta implica los siguientes puntos:

Normativa	Precio Referencial	Que se mantenga de carácter público, cuyo cálculo debe ser determinado en base a los precios de mercado actuales, cuyo estudio debe ser efectuado por la unidad solicitante con asesoramiento de un especialista en el rubro, en coordinación con la unidad administrativa.
	Plazos	Reducción de plazos en la licitación pública nacional. No permitir la ampliación de plazo, para la presentación de propuestas, que normalmente lo hacen mediante una carta de solicitud.
	Documentos	Para iniciar un proceso de contratación se deberá contar necesariamente con el estudio de factibilidad del suelo, caso contrario no se deberá autorizar el inicio del proceso. Los documentos para una determinada licitación pública nacional, deberán de llegar en igualdad de condiciones y tiempo, para todos potenciales proponentes.

Normativa	Suspensión de participantes	<p>En base a los antecedentes que resulte de la base de datos, deberá normarse, que, aquellos participantes sean funcionarios o miembros de la Comisión de Evaluación, que tengan antecedentes negativos deben ser alejados o suspendidos en forma inmediata del proceso, debiendo la MAE sustituir ese vacío por otro funcionario idóneo, para no debilitar esta Comisión.</p> <p>Si el caso fuera de empresas con malos antecedentes, se la debe descartar del proceso de licitación, informando las razones al Responsable del Proceso de Contratación.</p>
	Control	<p>Con la finalidad de transparentar las licitaciones públicas, debe modificarse el Sistema de Control Gubernamental, estableciendo específicamente la realización de Auditorías Especiales a los procesos de contratación de obras mediante licitación pública, a la conclusión de cada gestión fiscal, tarea que debe ser ejecutada por la Contraloría General del Estado, previa modificación del Decreto Supremo N° 23215, mediante otra normativa.</p> <p>Crear un Comité de Contrataciones para las licitaciones públicas en el rubro de obras, el cual debe estar integrado por un equipo multidisciplinario.</p>
	Ofertantes Nacionales	<p>Que las licitaciones públicas nacionales, estén orientadas sólo a empresas nacionales, para favorecer a los ciudadanos bolivianos. En caso de quedar desierta la primera licitación, se proceda a una segunda en las mismas condiciones, y sólo en la tercera tomar en cuenta a las empresas extranjeras o ciudadanos extranjeros.</p>
Personal	Formación Académica	<p>La Unidad Administrativa debe contar con personal idóneo, calificado y con amplio dominio del SABS, y con Certificación del CENCAP sobre los cursos del SABS.</p> <p>La Comisión de Evaluación deberá estar conformada por personal multidisciplinario de acuerdo a la licitación en</p>

		obras, con amplios conocimientos del SABS y contar con la certificación del Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado, sobre cursos del SABS actualizado. En caso de que la entidad no cuente con este personal, deberá proceder con la contratación correspondiente.
	Experiencia General	La experiencia general para el funcionario encargado de llevar adelante los procesos de licitaciones públicas, dentro del aparato estatal administrativo, deberá ser de al menos 3 años como mínimo.
	Experiencia Específica	El Responsable del Proceso de Contratación – RPC, que lleva adelante los procesos de licitación pública, al menos deberá tener 1 año de experiencia en la Unidad de adquisiciones o licitaciones públicas.
	Certificación	Asegurar la Certificación respectiva, con cursos de especialización en el Sistema Administración de Bienes y Servicios, otorgado por el Centro de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría General del Estado o Instituto Superior legalmente reconocido y avalado por el Ente Rector.

Información	Base de datos de Funcionarios	El Órgano Rector del SABS deberá crear una base de datos de los servidores públicos que cometieron actos de corrupción o contravenciones a las normativas del SABS. Esta base de datos debe estar elaborada en base a los informes con indicios de responsabilidad (administrativa, ejecutiva, civil o penal) emitido por la Unidad de Auditoría Interna de la entidad o como resultado de una Auditoría Especial, cuyos procesos deben estar concluidos de acuerdo a la Responsabilidad por la Función Pública y
-------------	-------------------------------	---

		<p>haberse hallado las evidencias que constaten el acto de corrupción que se cometió.</p> <p>En la base de datos se deberá registrar nombres y apellidos, C.I., profesión, motivo del proceso, entidad donde ocurrió el hecho y el monto. Estos datos deben ser registrados en la base de datos del SICOES y la CGE, a fin de contar con antecedentes de los malos funcionarios, y tomar en cuenta en los procesos de selección de personal. Cabe reiterar, que los nombres solo serán registrados en esta base de datos cuando se demuestre las irregularidades cometidas, caso contrario no procederá el registro de los datos.</p> <p>Que se extienda la responsabilidad penal, en el grado que corresponda, a las personas naturales, que de cualquier forma participen en la comisión de delitos de peculado, cohecho, fraude y corrupción, debidamente comprobados.</p>
	<p>Registro Nacional de Proveedores</p>	<p>Crear un Registro Nacional de Proveedores, cuya administración debe estar a cargo del Ente Rector del SABS, y donde deberá registrarse todos los datos de las empresas constructoras, incluyendo los antecedentes de anteriores participaciones como: impugnaciones en su contra, realización de actos de extorsión, ejecución de malas obras, boletas de garantías no cubiertas, y por incumplimiento de contrato, para que estos antecedentes sean consideradas en los procesos de contratación de obras mediante licitación pública en la etapa de evaluación por la Comisión correspondiente.</p> <p>Por lo tanto, para participar como proponentes en los procesos de contratación de obras, los proveedores deben estar registrados en el Registro Nacional de Proveedores, caso contrario no podrán participar ni ser contratados por el Estado para la ejecución de obras.</p> <p>Los procedimientos para registrarse en el Registro Nacional de Proveedores deben ser normados y reglamentados por el Ente Rector del SABS.</p>

Fiscalización y Supervisión del Ente Rector	<p>Fiscalización</p> <p>Verificación</p>	<p>Los procesos de contratación de obras mediante licitación pública deben ser fiscalizados por personal especializado en el rubro de obras y con amplia experiencia en licitaciones públicas, designado por el ente rector.</p> <p>La verificación debe ser efectuada por un agente externo (representante del ente rector) en calidad de veedor, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificar la existencia del estudio de factibilidad del suelo y que los planos estén debidamente aprobados y visados, y que el costo total de la obra se encuentra presupuestado, antes de iniciar el proceso de licitación; para luego emitir un informe a la Dirección General de Normas de Gestión Pública sobre la viabilidad del proceso. Es recomendable que su formación académica sea Ingeniero Civil con amplios conocimientos del SABS, con experiencia en licitación pública en obras de 5 años. ▪ Participar en algunas fases críticas del proceso de evaluación, que puede ir del inicio hasta la adjudicación final. ▪ Verificar si las Boletas de Garantía están emitidas por las aseguradoras legalmente constituidas. ▪ Y verificar el cumplimiento de los procedimientos, y las normativas vigentes.
	Personal	<p>El personal a cargo de la supervisión deberá contar con amplios conocimientos y sobre todo dominio del SABS, con una experiencia de al menos 5 años en procesos de licitación pública nacional e internacional, pero además tener antecedentes de un perfil intachable, en el ámbito público y privado para poder efectivizar los aspectos de fiscalización.</p>
	Seguimiento del Formulario	<p>Revisión del 100% de los formularios de reporte para ver si en alguno, existen anomalías respecto a la norma.</p>

		Verificación de todas las fases de un determinado proceso.
Reuniones de Autoevaluación	Comisión de Evaluación y Calificación. En la que participan los funcionarios de las Unidades solicitantes y del área administrativa.	<p>Al inicio del proceso se hará la reunión de coordinación para evaluar si la solicitud está dentro del presupuesto anual, en caso positivo cuidando que no sobrepase los márgenes permitidos 10% por norma. Si no es así reformulación.</p> <p>Evaluar con el documento oficial de la Cámara de Construcción Departamental o Nacional los costos por materiales respectivos.</p> <p>La Comisión de Calificación podrá contar con el asesoramiento de profesionales especializados de la entidad o contratados para el efecto, bajo el proceso correspondiente.</p> <p>La Comisión de Calificación sesionará válidamente con la presencia de la totalidad de sus integrantes.</p> <p>Las recomendaciones de la Comisión de Calificación serán adoptadas por consenso de sus integrantes; caso contrario, se harán constar, en el informe, las opiniones divergentes. Su actuación, durante el proceso de evaluación hasta la adjudicación, será reservada y confidencial.</p> <p>El técnico del Área Administrativa será responsable de la custodia de todos los documentos del proceso. Dependiendo de la magnitud y complejidad del proceso, la Comisión de Calificación podrá conformarse con un número mayor de integrantes al establecido en cada modalidad de contratación.</p> <p>Realizar reuniones de auto evaluación, dentro la entidad para que se genere el cambio necesario en cuanto a detección de riesgos y el perfeccionamiento del proceso, para dar al participante de la licitación la seguridad de un procedimiento limpio y transparente.</p> <p>Se deberá analizar las impugnaciones y determinar las causas de las mismas, para corregir en lo posterior.</p>

Existen algunos casos concretos, mencionados en la recopilación de información, que requieren algunas acciones, estos casos son los siguientes:

- a. Existen casos de potenciales proponentes, que solo sirven de relleno en licitaciones, porque la elección ya se ha realizado de forma previa.
- b. Los actores principales no denuncian en forma pública las extorsiones que sufren por parte de autoridades y operativos de la entidad para conseguir información de los procesos.
- c. Es necesario mejorar la imagen del Ministerio frente a los proveedores o potenciales proponentes para generar mayor confianza en los procesos.
- d. Otros aspectos menores.

5.1 ACCIONES A SEGUIR EN CASOS CONCRETOS

a. Existen casos de potenciales proponentes, que solo sirven de relleno en licitaciones, porque la elección ya se ha realizado de forma previa.

- Invitar a proponentes o potenciales proveedores interesados en contribuir a la transparencia para que en equipos de trabajo se puedan identificar partes del proceso o nuevas formas de vulnerar la normativa para prevenir estas situaciones.
- Recopilar de los proveedores todas las impugnaciones hechas durante los tres últimos años para elaborar un Banco de Datos que arroje información sobre los casos que fueron ratificados a favor de una determinada empresa, para tener como antecedente y cada año verificar si estos casos incrementan o no. Esta información debe ser de conocimiento público.
- Organizar un evento de discusión, donde participen todos los involucrados en los procesos de licitación de obras, (proveedores potenciales, cámaras de construcción departamentales, nacionales, funcionarios de la Dirección General de Normas de Gestión Pública dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y autoridades gubernamentales, para que

analicen las actuales normas, comparando la parte práctica de un proceso de contratación, para aportar con ideas, puntos de vista que favorezcan la transparencia, en pro del cambio de imagen institucional. A la vez este evento será una concientización para efectuar de mejor manera el desempeño de los involucrados.

- Es necesario difundir las modificaciones al Decreto Supremo N° 0181 en vigencia, referente a las contrataciones, mostrando y dando los parámetros de eficiencia, eficacia, transparencia, dado que cualquier acto irregular afecta la economía del país y de los bolivianos, porque la pérdida debe ser cubierta con el pago de sus impuestos.
- Difundir los casos de obras mal ejecutadas para evitar que las mismas vuelvan a presentarse ante otras entidades del aparato estatal. Mostrar como incide una obra mal ejecutada y alimentar la base de datos de proponentes con antecedentes negativos para la gestión pública.
- Publicitar las convocatorias en diferentes medios, con todos los requerimientos necesarios, con todos los aspectos técnicos y que los montos presupuestarios determinados o fijados para una obra sean dados a conocer públicamente sin guardar ningún secreto y que los mismos estén adecuadamente calculados en función a los costos actuales de mercado.
- Asegurar que las especificaciones técnicas que son fijadas por el ente convocante no sean modificadas o adulteradas en ningún momento.

b. Los actores principales, los potenciales proveedores, no denuncian en forma pública las extorsiones que sufren por parte de autoridades y operativos de la entidad para conseguir información de los procesos.

Según publicaciones de la prensa escrita, se presume que en algunas entidades los actos de corrupción están tarifados en un 20% si un determinado potencial proveedor quiere ser adjudicado, en caso que denuncie tales hechos, nunca más son tomados en cuenta en los posteriores procesos de licitación.

Los potenciales proveedores, deben asumir una responsabilidad con el proceso transformador que se quiere efectivizar “tomando decisiones”, por lo que debe:

- La entidad del estado crear un ambiente favorable para que los proponentes que se vean perjudicados puedan hablar, sin temer de que pueden haber represalias. Puede partirse del punto de crear un código de ética al que todos deben responder.
- Registrar las experiencias negativas de los proponentes de un determinado proceso de licitación de obras y hacer evaluaciones a partir de las mismas.

c. Es necesario mejorar la imagen del Ministerio frente a los proveedores o potenciales proponentes para generar mayor confianza en los procesos.

- Publicar con frecuencia los resultados de las contrataciones, en cuanto al área técnica como en cuanto al estado del proceso.
- Buscar la mayor participación de proponentes a quienes se les ofrezca igualdad de condiciones.
- Permitir su participación en reuniones para mejorar y agilizar el proceso.
- Difundir experiencias de procesos exitosos al medio involucrado en contrataciones de obras por licitación pública nacional.
- Solicitar a la Contraloría General del Estado y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través de la Dirección General de Normas de Gestión Pública, una participación más directa en los procesos y puedan avalar el cumplimiento de cada entidad.

d. Otros aspectos menores

- **Cumplimiento de la Garantía:** La que se solicita ascienda de 10% al 20% para el caso de contrataciones de obras.
- **Otras Clases de Garantías:** A fin de cautelar los intereses del Estado, garantía de calidad y rendimiento, contra vicios ocultos.

- **Convocatoria y Publicación:** La publicación de las convocatorias a licitación pública deberá realizarse en la Gaceta Oficial o en por lo menos 2 (dos) diarios de amplia circulación nacional, por el término de 2 a 3 días.
- **Sanción a funcionarios que cometen acciones irregulares y fuera de la norma:** Se deberá sancionar de forma ejemplar con suspensión y el proceso respectivo a los servidores públicos corruptos que incurran en alguna de las siguientes infracciones:
 - * No incorporar oportunamente, documentación relativa al expediente administrativo.
 - * Impedir o dificultar de manera injustificada el acceso a un expediente administrativo, de cuyo manejo o custodia esté encargado.
 - * Retrasar injustificadamente el trámite de pagos que deba cubrir el sector público a sus proveedores o contratistas.
 - * Retrasar de modo injustificado la recepción de bienes u obras.
 - * También deberán existir sanciones contra aquellos proveedores que corrompen el aparato estatal a través de los funcionarios.
- **Sanciones:** En caso que un contratista incumpla sus obligaciones, y sin perjuicio de las sanciones establecidas en el correspondiente contrato, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas procederá a registrar tal incumplimiento en el Registro de Proveedores, pudiendo sancionar a dicho contratista de conformidad con lo dispuesto en la Ley que sea aprobada.

Acciones mayores

- Implantar un programa de modernización administrativa; trámites fáciles, cortos y sencillos, Que exista un Veedor sorpresa en cada una de las aperturas de sobres en todas y cada una de las Licitaciones con mayor presupuesto, a fin de evitar la anulación por manipulación. Dicho

representante deberá ser un especialista designado por el Ente Rector (Dirección General de Normas de Gestión Pública) y un Representante enviado por la Contraloría General del Estado, en ambos casos los mencionados funcionarios deberán tener las facultades necesarias de paralizar un proceso que contenga vicios de corrupción.

- Programa (software) para que todos los trámites se hagan por internet o dispositivos electrónicos.
- Diseñar Índices confiables que midan la corrupción en cada uno de los pasos del proceso de contratación de obras, en base a la experiencia de los proponentes.
- Se limiten las excepciones existentes en la legislación que autorizan la contratación sin previa licitación o concurso público de ofertas, únicamente a los casos de catástrofe previamente declarada por el máximo órgano competente del control del buen manejo de los fondos públicos.
- Se extienda la responsabilidad penal, en el grado que corresponda, a las personas naturales contratistas o representantes legales de empresas y compañías, nacionales o extranjeras, que de cualquier forma participen en la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho y, en general, los de fraude en la contratación pública, para que sean juzgados en el Estado en el cual se produzcan los efectos del contrato y conforme a sus leyes.
- Se establezca un mecanismo expedito de contratación por parte del ente investigador de peritos y asesores para investigaciones puntuales que requieren en extremo, conocimientos técnicos o especializados.

5.2 ANÁLISIS DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL EN OBRAS, MEDIANTE PROCESS MAKER

Para mejorar el sistema de licitación pública nacional en obras, se empleara la metodología Gestión de Procesos de Negocio (Business Process Management - BPM), disciplina empresarial que tiene como objetivo mejorar la eficiencia a través

de la gestión sistemática de los procesos de negocio, que se deben modelar, automatizar, integrar, monitorizar y optimizar de forma continua. Las metas a alcanzar tras la implantación de un sistema de este tipo son:

- Identificación y cumplimiento de los estándares de calidad definidos
- Optimización de procesos de gestión
- Automatización de procesos

La metodología *BPM* se enfoca en la administración de los procesos del negocio, en este caso estará enfocado a la organización pública. A través del modelado de las actividades y procesos puede lograrse un mejor entendimiento del negocio y muchas veces esto presenta la oportunidad de mejorarlos. La automatización de los procesos reduce errores, asegurando que los mismos se comporten cada vez de mejor manera y forma, dando elementos que permitan visualizar el estado de los mismos. La administración de los procesos permite asegurar que los mismos se ejecuten eficientemente, y la obtención de información que luego puede ser usada para mejorarlos. Es a través de la información que se obtiene de la ejecución diaria de los procesos, que se puede identificar posibles ineficiencias en los mismos, y actuar sobre las mismas para optimizarlos.

Para soportar esta estrategia es necesario contar con un conjunto de herramientas que den el soporte necesario para cumplir con el ciclo de vida de *BPM*. Este conjunto de herramientas son llamadas Business Process Management System y con ellas se construyen aplicaciones *BPM*, una de estas herramientas es el Process Maker, que es un software para gestión de flujos que incluye herramientas para diseño de formularios, creación de documentos, asignación de roles y usuarios, crear reglas de encaminamiento, interconexión con sistemas de terceros y diseñar un proceso individual de forma rápida y fácil. La aplicación es web, lo que permite trabajar a lo largo de diferentes oficinas y locaciones geográficas. Se conecta con bases de datos existentes y con sistemas de CRM, ERP, DMS y BI.

Bajo lo expuesto anteriormente, se establecerá las pautas de definición de los procesos de trabajo relacionados con el sistema de licitación pública nacional en obras dentro del Ministerio de Educación - MINEDU.

El mismo se desarrollará sobre la premisa de datos de encuestas por muestreo de un universo determinado y sobre una cantidad exacta de licitaciones públicas nacionales desarrolladas en el MINEDU.

Un proceso de licitación pública en obras agrupa a una cantidad determinada de personas que en su mayor parte llegan a 13 personas, desde el inicio hasta la culminación del proceso con la adjudicación misma del proceso.

Por otra parte, el tiempo previsto para el proceso de licitación pública alcanza a 15 días tomando en cuenta la inspección previa y la reunión de aclaración respectiva. Asimismo, se toman 10 días extras para la elaboración, firma de contrato y las ordenes de proceder no sin antes tomar en cuenta la verificación de las boletas de garantía y otros aspectos que atingen a la misma obra.

5.2.1 CICLO DE VIDA DE UN PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA

Dentro de los subprocesos asociados a un proceso de licitación pública, se tiene la gestión de una obra a realizar.

A continuación, se aplicará los conceptos antes mencionados de Gestión de Procesos.

Identificación de Procesos

Proceso – Antecedente

Identificación de la necesidad de ejecutar una determinada obra

- Ejecución del estudio de factibilidad de la obra y su respectivo diseño.
- Implementación de las especificaciones técnicas de la obra a realizar, para luego insertarlas en el Documento Base de Contratación – DBC.
- Inserción en el POA de la gestión de la obra a realizar.
- Asegurar los recursos financieros mediante la certificación presupuestaria para la obra a realizar.

Proceso – licitación pública nacional en obras

1. Solicitud de viabilización del proceso de licitación
 - Solicitud de publicación en el SICOES
 - Envío del Documento Base de Contratación – DBC
2. Verificación de la Certificación Presupuestaria
3. Publicación de la convocatoria juntamente al Documento Base de Contratación y el formulario respectivo conteniendo la convocatoria con los plazos establecidos
4. Inspección previa de la futura obra a realizar
 - El sitio donde se ejecutara la obra
 - Los proponentes efectivizaran sus observaciones a las especificaciones de la obra para luego insertarlas mediante enmiendas en el DBC
 - Posteriormente en la reunión de aclaración programada se determinará la inserción de las enmiendas respectivas que puedan observar los potenciales proponentes
5. Aprobación del DBC, con las enmiendas insertas mediante una Resolución Administrativa elaborada por la Dirección de Asuntos Jurídicos
6. Remisión al SICOES del DBC modificado
7. Notificación a las empresas proponentes de las enmiendas al DBC
8. Nombramiento de la Comisión de Calificación y Evaluación - CCE
9. Recepción de las Propuestas
10. Apertura inmediata de las propuestas
11. Evaluación de las propuestas por parte de la CCE
 - Revisión a las propuestas en base a las especificaciones del DBC
 - Revisión de documentos legales
 - Revisión de Garantías

- Revisión de los márgenes de preferencia en cuanto al presupuesto
 - Revisión de los profesionales que ejecutaran la obra
 - Revisión aritmética de los presupuestos presentados
 - Elaboración final del Informe con recomendación de adjudicación dirigida al Responsable del Proceso de Contratación – RPC
12. Decisión de adjudicación o no de la obra a la empresa propuesta por la comisión de evaluación, por parte del RPC
 13. Emisión de la Resolución de Adjudicación en base a la aceptación al informe de la comisión de evaluación por parte del RPC
 14. Notificación a la empresa adjudicada y dar a conocer a las otras empresas participantes de lo mencionado
 15. Verificación de documentos antes de la firma del contrato por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos y la empresa adjudicada
 - Revisión de las Garantías (boletas de anticipo de contrato, de buena ejecución de la obra)
 - Revisión de los curriculums de los profesionales propuestos
 - Revisión de la Constitución de la Empresa Constructora
 - Se procede a la firma del contrato respectivo

Estándares de Calidad

La aplicación de unos estándares de calidad, tiene su propia gestión de procesos, y como consecuencia se pueden distinguir distintos pasos a aplicar dentro de un proceso de licitación para obras:

1. Establecimiento de un Comité de Calificación y Evaluación (mínimo comprende 3 miembros, y como máximo 6)
2. Revisión de las especificaciones técnicas para la obra
3. Fiscalización en la ejecución de la obra a medida que se avanza

4. Fiscalización del tipo de material que se está empleando en la ejecución de la obra
5. Fiscalización de los profesionales que intervienen en la ejecución de la obra

Optimización de Procesos de Gestión

Se puede identificar:

- Acortamiento en los plazos del proceso de la licitación pública en obras.

Desarrollo del Proceso de la Licitación Pública Nacional

Nº DE FASES	DETALLE	DIA	OBSERVACIONES	DÍAS PROPUESTOS
1	Publicación en el SICOES	0	Del proceso de LPN	0
2	Inicio de proceso y entrega del Documento Base de Contratación	1	Requerimiento de los documentos legales técnicos con las especificaciones técnicas.	1
3	Inspección Previa	5	De la ubicación para la futura obra	4
4	Consultas escritas (fecha límite)	6	A las dudas sobre la obra a ser ejecutada.	5
5	Reunión de Aclaración	7	De carácter público con las empresas a participar en el proceso de licitación.	6
6	Aprobación del Documento Base de Contratación con las enmiendas si hubieran (fecha estimada)	9	Documento final luego de las consultas efectuadas y aclaradas.	6
7	Notificación (fecha estimada)	11	A las empresas participantes.	7
8	Presentación de Propuestas (fecha límite)	15	Para revisar y determinar la empresa que cumple con los requerimientos para la ejecución de la obra.	9
9	Adjudicación o declaratoria desierta (fecha estimada)	18	Post proceso	11
10	Notificación de Adjudicación	20	Post proceso presentación de impugnación	12
11	Presentación de documentos para firma de contrato (fecha estimada)	22	Coordinación con el adjudicado	14
12	Firma de contrato	25	Con el adjudicado	15

Fase No. 3 - Inspección Previa.- Esta fase se reduce de 7 a 3 días. Se trata de acortar los plazos por cuanto a mas tiempo existen mayores probabilidades de

negociados o extorsiones, tanto entre proponentes y los encargados del área solicitante, y muchas veces con la parte administrativa para tratar de conseguir en base a coimas el precio referencial o los cálculos por precios en los diferentes ítems que contenga la obra.

Fase No. 8 - Presentación de Propuestas.- Esta fase se reduce de 4 a 2 días. En este paso es importante reducir los plazos por cuanto existe la posibilidad que faltando horas o días para presentar sus propuestas los proponentes, a como de lugar recurran a los funcionarios inmersos dentro la comisión de calificación para corromperlos y de esa forma conseguir el precio y las características de la obra.

Fase No. 9 - Adjudicación o Declaratoria Desierta.- Esta fase se reduce de 3 a 2 días. Es importante reducir el plazo de evaluación por cuanto aquí es donde la comisión de evaluación esta propensa a ser tentada por los proponentes para hacer desvíos en cuanto a anular a otra empresas con cualquier pretexto para poder adjudicar a la empresa corrupta.

Fase No. 10 - Notificación de Adjudicación.- Esta fase se reduce de 3 a 1 día. Deberá ser a la brevedad posible porque existe la posibilidad que hasta el RPC sea tentado por hacer modificar el informe con recomendación de adjudicación a favor de otra empresa corrupta.

Fase No. 11 - Presentación de Documentos para Firma de Contrato.- Esta fase se reduce de 3 a 2 días. Existe la necesidad de reducir los plazos de presentación de documentación por parte de la empresa adjudicada por cuánto muchas veces presentan documentos fabricados o fraudulentos, por ejemplo el aspecto de sus profesionales, que llegado el momento no son lo que declaran en su propuesta, y en la mayor parte ejecutan la obra gente con escasa preparación o gente profesional júnior.

Fase No. 12 – Firma de Contrato.- Hasta la realización de esta tarea, se han reducido 10 días. Aunque la duración de esta fase sigue siendo de 1 día, necesariamente se deberá verificar los documentos y cruzar información con la Contraloría, por cuánto muchas veces la empresa adjudicada cuenta con frondoso

antecedentes en la ejecución de otras obras para otras instituciones del sector estatal, o efectúan el cambio de nombre para disfrazarse de esa forma.

En síntesis es necesario acortar los plazos para poder frenar los negociados oscuros entre proponentes y funcionarios corruptos, y por otra parte evitar que las otras empresas constructoras queden afectadas.

- Supervisión del Ente Rector

La participación de un Agente Externo como veedor, para:

- ⇒ Revisar que los Estudios de Factibilidad estén correctamente presupuestados antes de lanzar el proceso de licitación y hacer un informe para el DGNGP. Formación académica y experiencia: Ingeniero Civil.
- ⇒ Participar en algunas fases críticas del proceso de evaluación, que puede ir del inicio a hasta la adjudicación final. Formación académica y experiencia específica será de 5 años en licitación de obras, contratado como un Consultor Perito.
- ⇒ Verificar si las boletas de garantía están emitidas legalmente por las aseguradoras.

Automatización de Procesos

Directamente relacionado con el apartado de optimización de Procesos de Gestión, todo sistema de Gestión debe tener una clara orientación a prestación de servicios y por tanto a una ponderación económica.

Por esto, todo proceso de negocio debe aportar valor a la organización, y de ahí que aquellos procesos de menor valor deben tender a la automatización.

Para el Caso de Estudio, se debería contar y automatizar información relacionada a funcionarios y empresas.

Base de Datos de Funcionarios.- Como resultado de auditoría posterior interna o externa, al verificar procesos irregulares, y constatar mala aplicación de las

normativas sobre licitaciones se identificará a funcionarios que vulneran normativas.

Los nombres y datos de dichos funcionarios deben ser recogidos en una base de datos, de común acceso a todas la Unidades de Recursos Humanos del aparato estatal, a fin de contar con antecedentes para tomar en cuenta en los procesos de selección. Esta base se centralizará en la página del SICOES y la Contraloría General de la República.

De hecho los nombres ingresarán después de haber pasado el proceso civil y administrativo y haberse hallado las evidencias que constaten el acto de corrupción.

Base de Datos de Empresas.- Esta Base Datos reunirá información de las Empresas Constructoras que tengan antecedentes como ser: impugnaciones en su contra, realización de actos de extorsión, ejecución de malas obras, boletas de garantía no cubiertas u otras faltas graves.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

Entre las conclusiones se pueden puntualizar lo siguiente:

- No hay disposiciones que establezcan específicamente la realización de auditorías especiales sobre los procesos de contrataciones de bienes y servicios que llevan a cabo las entidades públicas. Los procesos de contratación son un rubro más a auditar, por lo que pueden ser objetos de control solo de manera aleatoria o ante la existencia de denuncias públicas.
- No hay programas de monitoreo a los niveles de cumplimiento de los contratos adjudicados (verificación de cantidad, calidad, plazos de entrega, etc.). Los mecanismos de control y fiscalización tanto internos como externos a la entidad, se accionan solo a partir de incumplimientos contractuales clamorosos o que son materia de denuncia pública por parte de los medios de prensa o proponentes.
- No existen mecanismos legalmente constituidos para que la ciudadanía pueda participar en el control de los procesos de contratación pública, ni en la ejecución de los contratos derivados de tales procesos.

Por otro lado:

- Se ha presentado un marco teórico que recoge los principales conceptos necesarios para abordar el tema de investigación y se ha complementado con la normativa que regula esta área técnica.
- En el trabajo de campo, se han identificado como causas de falta de transparencia, las ampliaciones de plazos, la falta de formación técnica de los

funcionarios inmersos en los procesos y la falta de verificación del SICOES a la información que presenta la entidad.

- Los puntos críticos del proceso radican en la revisión y permanente seguimiento de las Boletas de Garantía que entregan las empresas y el cumplimiento del quórum establecido en la Comisión de Calificación y Evaluación.
- Respecto al seguimiento efectuado por el SICOES, se obtuvo los siguientes resultados:
 - * Si bien el ente rector hace seguimiento a través del formulario habilitado para tal efecto, donde se verifica los requisitos para la publicación, el cumplimiento de plazos, la solicitud de actas de adjudicación y la solicitud de actas de entrega, se ha detectado que no existe un seguimiento a la información recibida.
 - * El SICOES no ha visitado las dependencias del Ministerio de Educación para verificar si las Boletas de Garantía son las adecuadas, legales y vigentes.
 - * No se ha hecho seguimiento a los procesos de impugnación.
 - * No se cuenta en el SICOES con ningún estudio sobre las causas más frecuentes que afectan los procesos hasta el punto de llegar a la impugnación.
- Los hallazgos del marco práctico en cuanto a las encuestas realizadas a proponentes indican lo siguiente:
 - * Existe desconfianza entre los proponentes en los procesos de licitación por experiencias pasadas donde se ha percibido falta de transparencia.
 - * Hay un ambiente de disconformidad con los funcionarios que llevan adelante los procesos de licitación, porque presumen que no están suficientemente preparados para hacerlo, porque no son personal idóneo.

- ✱ Los proveedores han manifestado la disposición de participar en acciones que aporten a la transparencia, contribuyendo con sus experiencias pasadas.
- Los hallazgos extraídos del proceso de entrevistas a los funcionarios que participan en los procesos de contratación de obras mediante licitación pública se puede resaltar lo siguiente.
 - ✱ Existe desconfianza entre los proponentes en los procesos de licitación por experiencias pasadas donde se ha percibido la falta de control por parte del ente rector.
 - ✱ Hay un ambiente de inconformidad con los funcionarios que llevan a cabo los procesos de licitación pública, porque existe la idea de que no están suficientemente preparados para ejecutar estos procesos.
 - ✱ Los proveedores han manifestado la disposición de participar en acciones que aporten a la transparencia y a un mejor control de los procesos de licitación pública, contribuyendo con sus experiencias pasadas
- Los hallazgos extraídos del proceso de entrevistas a los funcionarios que participan en los procesos de licitación de obras nacionales se pueden resaltar lo siguiente:
 - ✱ Un 6% de los procesos (16 casos del total) que han sido impugnados han ampliado los plazos para que los proponentes complementen la información. Los funcionarios piensan que esta es una de las principales causas de falta de transparencia porque se da tiempo a empresas a fabricar los documentos de respaldo.
 - ✱ Un 4% de los casos registrados (2 casos de 48) en la gestión 2006 muestra que en la Comisión no han participado 3 miembros, sino 2. Situación que ha ocasionado dificultades posteriores porque los criterios no eran coincidentes.

- * De un total de 265 procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación desde la gestión 2002 al 2007, un 34.47 % (91 casos) fueron impugnados.
 - * En un porcentaje de 65.53% (174 casos) se ha visto que las personas que ejecutaron efectivamente la obra, no eran las mismas que la empresa había presentado en su propuesta. Esto desmerece el proceso porque la adjudicación se basa en los documentos presentados por la empresa como propuesta.
 - * Existe temor a las represalias por parte de las autoridades, dado que hay instrucciones de adjudicar a qué empresa se adjudicará una determinada obra aún, no cumpla con todos los requisitos solicitados.
 - * Hay grandes limitaciones para capacitarse en el CENCAP por la cantidad de demanda que hay hacia este Centro de Capacitación para la Administración Pública, y pese que se ha ampliado este tipo de capacitación a Institutos de categoría, el costo de los mismos no es un aliciente para los que necesitan la capacitación.
- Como resultado del análisis y revisiones de las normativas de contrataciones de países latinoamericanos, tales como: Uruguay, Nicaragua, México y Perú, se obtuvo algunos aspectos rescatables que pueden ser aplicables en Bolivia, con la finalidad de optimizar el grado de transparencia y efectividad de las licitaciones públicas. Estos aspectos están traducidas en las siguientes acciones:
- * Nombrar gente especializada del ente rector para fiscalizar los procesos de licitación.
 - * Que el presupuesto y precio referencial se mantenga público.
 - * Que exista la mayor cantidad de publicaciones en los procesos de licitación pública para la mayor participación de proponentes.

- ✱ Crear un Comité de Contrataciones.
 - ✱ La participación de la sociedad, a través de la creación de un Consejo Nacional Certificador de Prácticas Anticorrupción.
 - ✱ Se tipifique como delito de enriquecimiento ilícito el incremento patrimonial injustificado de cualquier persona, derivado de contratos con sobreprecio o celebrados con fraude.
 - ✱ Se extienda la responsabilidad penal, en el grado que corresponda, a las personas naturales, contratistas o representantes legales de empresas y compañías, nacionales o extranjeras, que de cualquier forma participen en la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho y, en general, los de fraude en la contratación pública, para que sean juzgados en el Estado en el cual se produzcan los efectos del contrato y conforme a sus leyes.
- En el análisis y sistematización de cuatro normativas de países latinoamericanos sobre este tema se ha encontrado que la normativa que más se aplica a nuestro país es la de Nicaragua.
 - Como el aporte para contribuir a la transparencia de los procesos se ha planteado una propuesta que consta de cuatro pilares, estos son: Contribución a la normativa, personal, acciones de información y reuniones periódicas de autoevaluación del proceso.

En consecuencia, el Estado no ha sido un buen comprador, pese a la excesiva burocratización y regulación de la función pública, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas afectando la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado.

6.2 RECOMENDACIONES

Como resultado de la investigación se procede a continuación a brindar algunas recomendaciones generales, como sigue:

- En primera instancia se recomienda presentar a la institución estos hallazgos para que pueda analizarlas y vea la manera de aplicar medidas en lo que concierne al Ministerio.
- Difundir los resultados, empezando por el ente rector, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través de la Dirección General de Normas de Gestión Pública para que pueda hacer una aplicación piloto de estas sugerencias en otros organismos similares del Estado, para ver la posibilidad de generalización.
- Concientizar a los actores sociales para que a través de mayor participación puedan demandar y exijan mayor transparencia en el servicio público. La transparencia en la función pública es una parte esencial de la "gobernabilidad democrática" de la sociedad.
- Se sugiere que se revisen los procedimientos de coordinación e interacción entre Unidades solicitantes, por lo general Infraestructura, en los casos de contrataciones de obras por licitación pública con la unidad de contrataciones de obras, para evaluar los procesos y acortarlos.
- Que la comisión de evaluación este integrada por gente especializada en obras con amplia experiencia en licitación pública y sobre todo con amplios conocimientos y dominio del SABS debidamente certificado.
- Con la propuesta planteada, que es bastante accesible, es factible incrementar la transparencia y la efectividad. La parte que requiere mayor incidencia es la de la normativa, que puede ser propuesta al ente rector para su incorporación en la próxima modificación de la ley.

- Para un mejor control y con la finalidad de transparentar los procesos, las mismas deben ser sistematizadas, mediante un sistema muy similar al Process Maker, que está estructurado en base a los procedimientos de la licitación pública.
- Se deben realizar auditorías especiales a los procesos de contrataciones de bienes y servicios, dando énfasis al rubro de obras, las mismas que deben ser realizadas por la Unidades de Auditoría Interna de cada entidad, como también por la Contraloría General del Estado.
- Las sanciones para los funcionarios públicos que cometan actos de corrupción, deben ser más severas, para que nunca más vuelva a trabajar en las entidades públicas.
- El ente rector debe elaborar programas de monitoreo de los procesos de contrataciones llevados a cabo mediante la licitación pública nacional, en base a las publicaciones registradas en el SICOES.
- El ente rector debe crear un registro nacional de proveedores, para que en las licitaciones públicas nacionales solo puedan participar las empresas que estén registradas y que no tengan observación alguna.
- En todas las licitaciones públicas nacionales, desde su inicio hasta su conclusión debería participar de manera obligatoria un representante del ente rector en calidad de veedor, para constatar el cumplimiento de la normativa.

Mecanismos de Aprobación

La propuesta planteada con la finalidad de mejorar y transparentar los procesos de contrataciones de bienes y servicios mediante licitación pública nacional, deben ser remitidas al órgano rector, para que las mismas sean consideradas y analizadas, con la finalidad de efectuar las modificaciones pertinentes a las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios en actual vigencia.

Estas modificaciones deben ser aprobadas mediante un Decreto Supremo, el mismo que debe ser gestionado por el órgano rector, de la misma forma su reglamentación debe ser aprobado mediante una Resolución Ministerial.

Mecanismos de Implementación y difusión

Una vez aprobado mediante Decreto Supremo las modificaciones a las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios y aprobado su Reglamentación, su implementación será de manera obligatoria para todas las entidades del sector público.

Las modificaciones deben ser socializadas a través del Centro de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría General del Estado, mediante cursos de capacitación en coordinación con las entidades, donde obligatoriamente deben participar los participantes inmersos en los procesos de contrataciones de bienes y servicios, particularmente en el rubro de obras.

Seguimiento y Control

El seguimiento y control en cuanto al cumplimiento de la nueva normativa estará a cargo del órgano rector y los entes de Control, como la Contraloría General del Estado y las Unidades de Auditoría Interna de las entidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Von Bertalanffy, Ludwig; "Teoría General de Sistemas", Petrópolis, Vozes. 1976.

- Chiavenato, Idalberto; "Introducción a la Teoría General de la Administración", 8va. Edición, Ed. McGraw-Hill, 2000.
- Benavides, Olga; "Competencia y Competitividad, Diseño para Organizaciones Latinoamericanas", Ed. Mac Graw Hill, Colombia, 2002.
- Muris, A., "La Administración por Objetivos, una opción en la búsqueda de la Excelencia", Rev. Educación Superior, Vol. XVIII, N° 3, 1998.
- Killian Z.; "Planificación y Control de la Producción Pública", Ed. Lito Formas, 2004.
- Escola, Héctor Jorge; "Tratado Integral de los Contratos Administrativos", Buenos Aires, Depalma, Vol. I, 1987.
- Langrod, Georges; "Contratos Administrativos", Michigan, Universidad Michigan, Vol. IV, 1985.
- Gonzales, Navarro Francisco; "Derecho Administrativo Español", 2da. Edición, Pamplona, EUNSA, 1993.
- Álvarez, Carmen; "Licitaciones", Universidad Santa Maria, Caracas, 2007.
- Sayagues Laso, Enrique; "La licitación pública", Buenos Aires, Editorial COLEX, 2005.
- Bezzi, Osvaldo; "El Contrato de Obra Pública", Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982.
- Luis, Cayuela Sebastián; "Los Contratos de las Administraciones Públicas", Ed. Estudios Financieros, España, 1997.

- Ortiz Moreno, Humberto. "Banco Mundial: la corrupción afecta el desarrollo económico de Latinoamérica", La Jornada, Sábado 16 de Junio del 2005.
- López, Mariano; "Contrato de Suministro y Centralización de las Compras Públicas", Barcelona España, Edit. Atelier, 2000.
- Hernández, R. Fernando; "Control Interno", Lima Perú, Edit. Tinco S.A., 2005.
- Chiavenato, Idalberto; "Introducción a la Teoría General de la Administración", Sao Paulo, Mc Graw Hill, 1989.
- Aldave U., Juan H., Meniz Roque Julio; "Auditoría y Control Gubernamental", Lima Perú, Editora grafica Bernilla, 2005.
- García, Bedoya Samuel; "Gestión y Control de los Organismos Supervisores de Servicios Públicos", Lima Perú, Edit. ABC Ltda., 2004.
- Instituto de Auditores Internos de España Coopers & Lybrand; "Los nuevos conceptos del control interno – Informe COSO", Madrid, Ediciones Díaz de Santos S.A., 1998.
- Datos de la Contraloría General del Estado, 2006.
- Tuesta, Riquelme Yolanda; "El ABC de la Auditoria Gubernamental", Lima Perú, Iberoamericana de Editores S.A., 2004.
- "Trabajo de Experiencia Profesional: Control Interno en el nuevo marco de la doctrina internacional para facilitar la eficiencia de las empresas mineras", presentada por Angélica Puelles Ángeles, Lima, 2004.

- Gallón Gómez, Santiago Alejandro; “El Fenómeno de la Corrupción y su influencia en las Contrataciones Estatales”, Ed. Cobas, Colombia, 1999.
- Meyer, David; “Modernización y Lucha contra la Corrupción, Eficiencia y Transparencia en Adquisiciones Públicas”, Ed. APEC, Chile, 2007.
- Suprr y Bonini; “Formulas Estadísticas”, Ed. Barcelona, 4ta. Edición, 2001.
- Datos actuales del SICOES (Sistema de Contrataciones Estatales) dependiente de la Dirección General de Normas de Gestión Pública.
- Ley N° 1178 de la Administración y Control Gubernamental.
- Decreto Supremo N° 26237 Responsabilidad por la Función Pública.
- Decreto Supremo N° 0181 y sus Normas Complementarias.
- Ley N° 2209 de Fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera de la República Oriental de Uruguay, promulgado el 10 de junio de 1997.
- Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua de 02 de diciembre de 1999.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector público Mexicano de 07 de junio de 2009.
- Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Peruano de 03 de junio de 2008.

- Normativa de Perú, Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Decreto Supremo N° 084- 2004.
- Las políticas de adquisiciones de bienes y obras (Doc. GN-2349-4) y las políticas de selección y contratación de consultores (Doc. GN-2350-4) en proyectos financiados por el Banco Mundial (en adelante denominadas las nuevas políticas de adquisiciones).
- Las políticas de adquisiciones de bienes y obras, y las políticas de selección y contratación de consultores, en proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bandera de Mello, Celso Antonio; “El procedimiento en la licitación pública”, Buenos Aires, 1979.
- Revisión documental de la entidad objeto de la investigación

ARTÍCULOS INTERNET

- Sitio de Publicación de Compras Estatales – Normativa Uruguay
<http://www.comprasestatales.gub.uy>

ANEXOS

GRAFICO Nº 1

WORKFLOW DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA CON PROCESS MAKER

Usuarios que Participan del Proceso de Licitación Publica

Archivo Editar Ver Historial Marcadores Herramientas Ayuda

http://live.processmaker.com/syshusky/en/green/users/users_List

Más visitados Comenzar a usar Firef... Últimas noticias Hotmail gratuito Personalizar vínculos Windows Media Windows

ProcessMaker
Workflow Simplified

ampy_vs@yahoo.com | Log out

USERS CASES PROCESSES REPORTS SETUP

USERS LIST GROUPS ROLES

New Search

Full Name	Username	E-Mail	Role	Due Date			
Responsable Proceso de Contratación	RPC		PROCESSMAKER_ADMIN	2012-12-31	View	View groups	Delete
Unidad Presupuesto	LP		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Unidad Juridica	UJ		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Responsable Adquisiciones	RA		PROCESSMAKER_ADMIN	2012-12-31	View	View groups	Delete
Unidad Solicitante	US		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Agente Externo - Veedor	AE		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Comisión CyE-1	CCE-1		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Comisión CyE-2	CCE-2		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Comisión CyE-3	CCE-3		PROCESSMAKER_ADMIN	2012-12-31	View	View groups	Delete
Receptor Propuestas	RP		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete
Comisión Recepción	CR		PROCESSMAKER_OPERATOR	2012-12-31	View	View groups	Delete

Rows 1-13/13. Page 1/1

Terminado

GRAFICO N° 2

Organización y Entorno

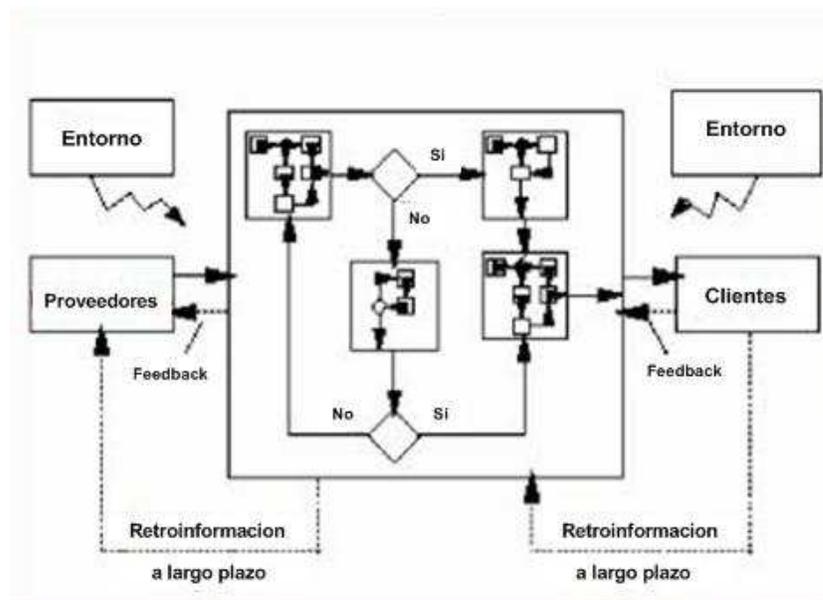
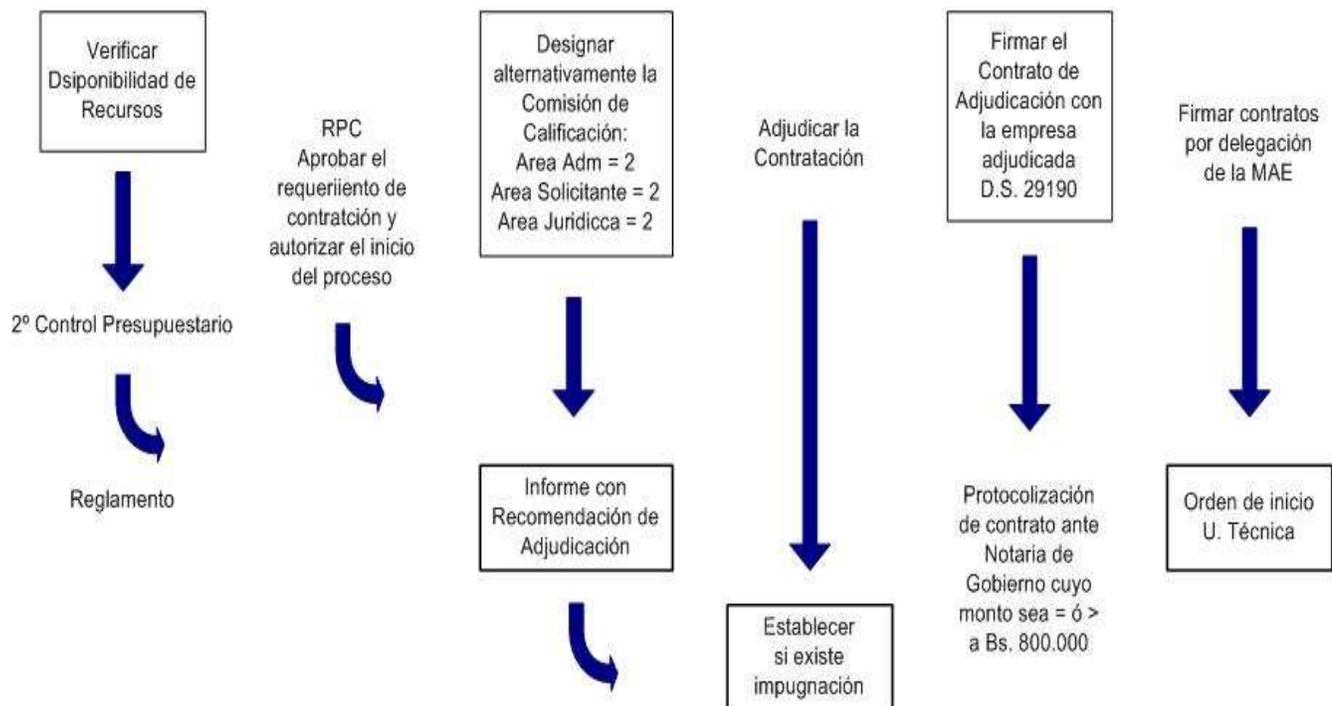


GRAFICO N° 3

Flujograma del Proceso de Licitación Pública Nacional Ministerio de Educación

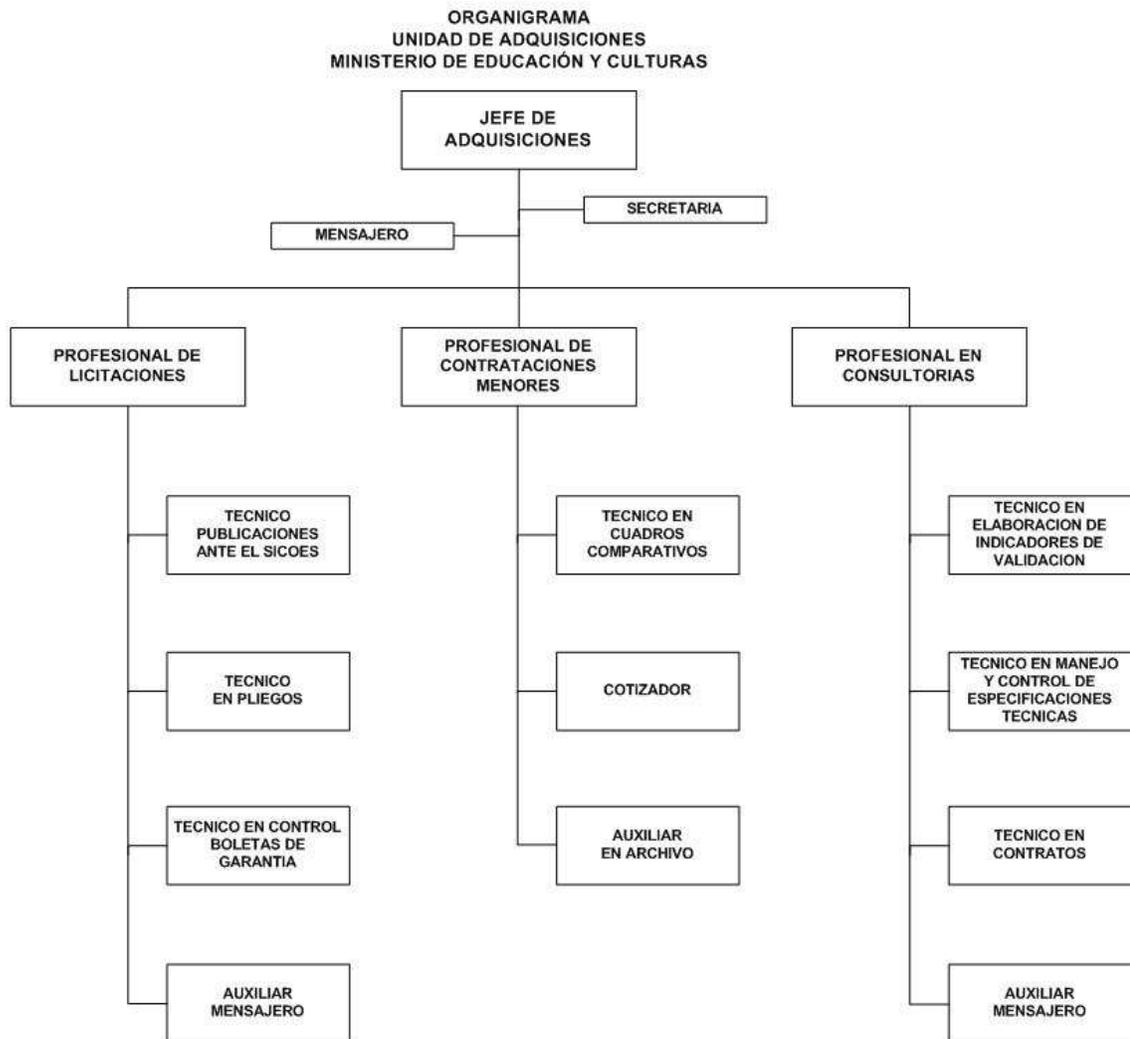
DECRETO SUPREMO No. 29190 / UNIDAD DE ADQUISICIONES



Fuente: Elaboración Propia

GRAFICO N° 3

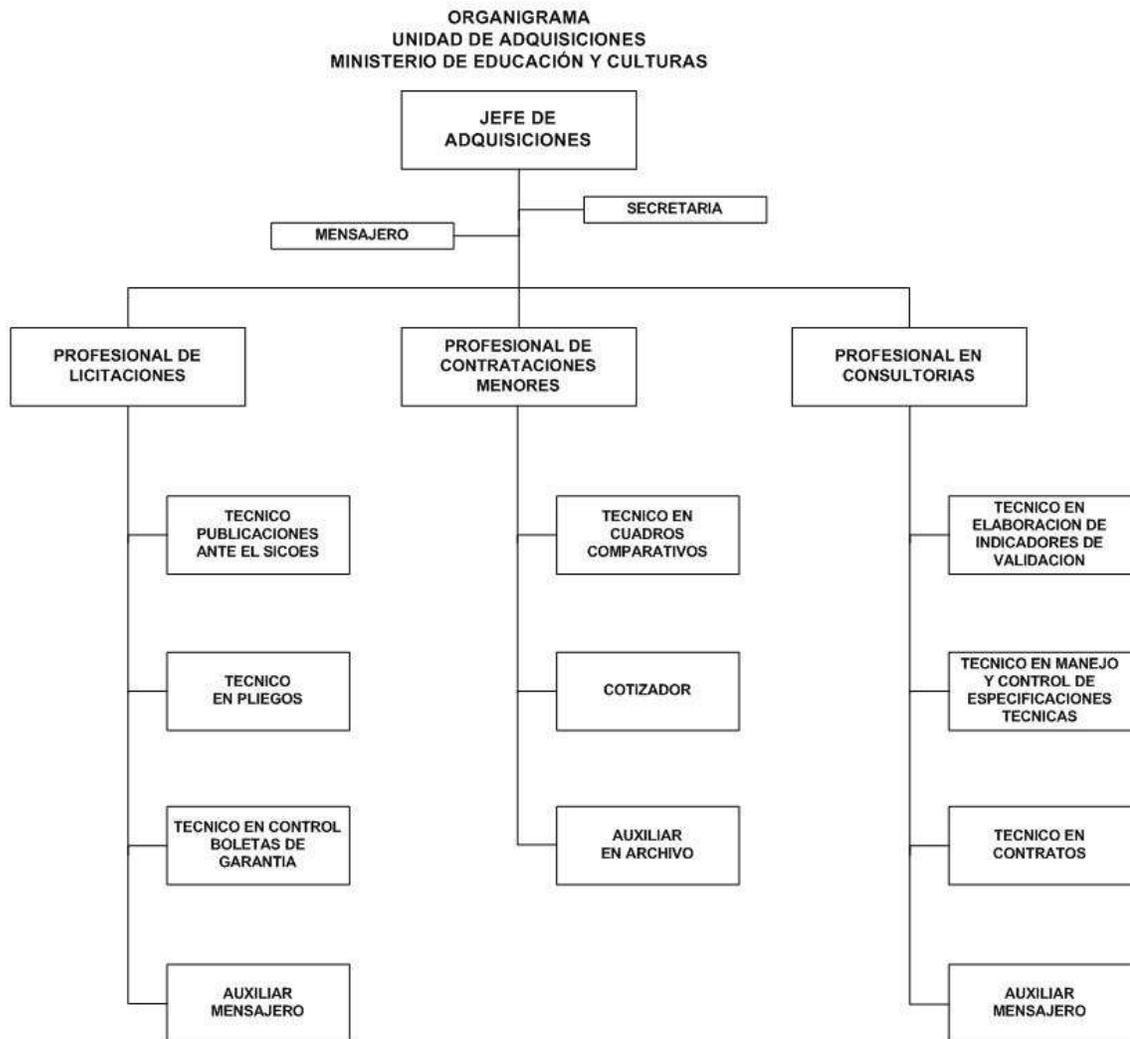
Organigrama de la Unidad de Adquisiciones



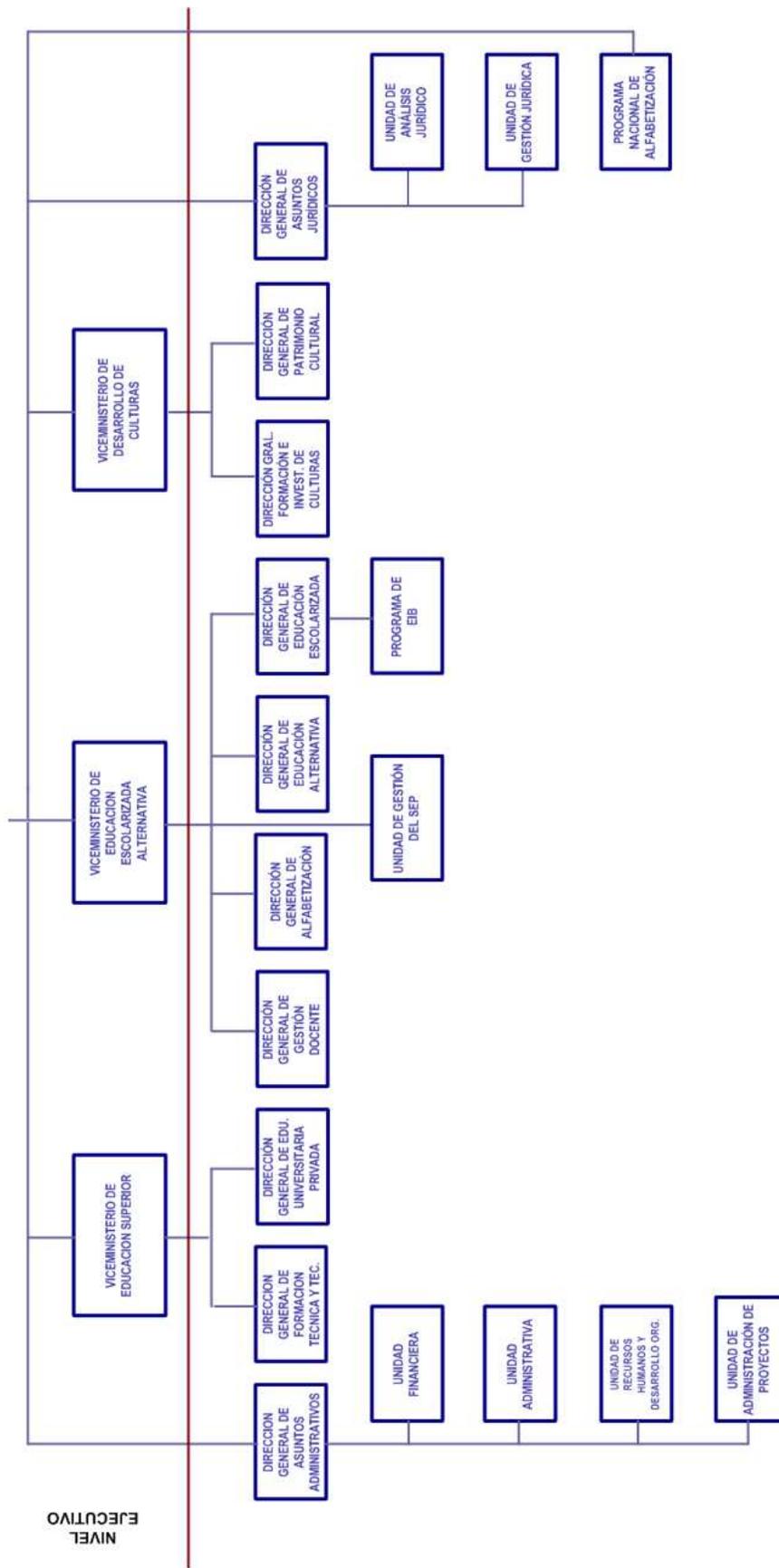
Fuente: Elaboración Propia

GRAFICO N° 4

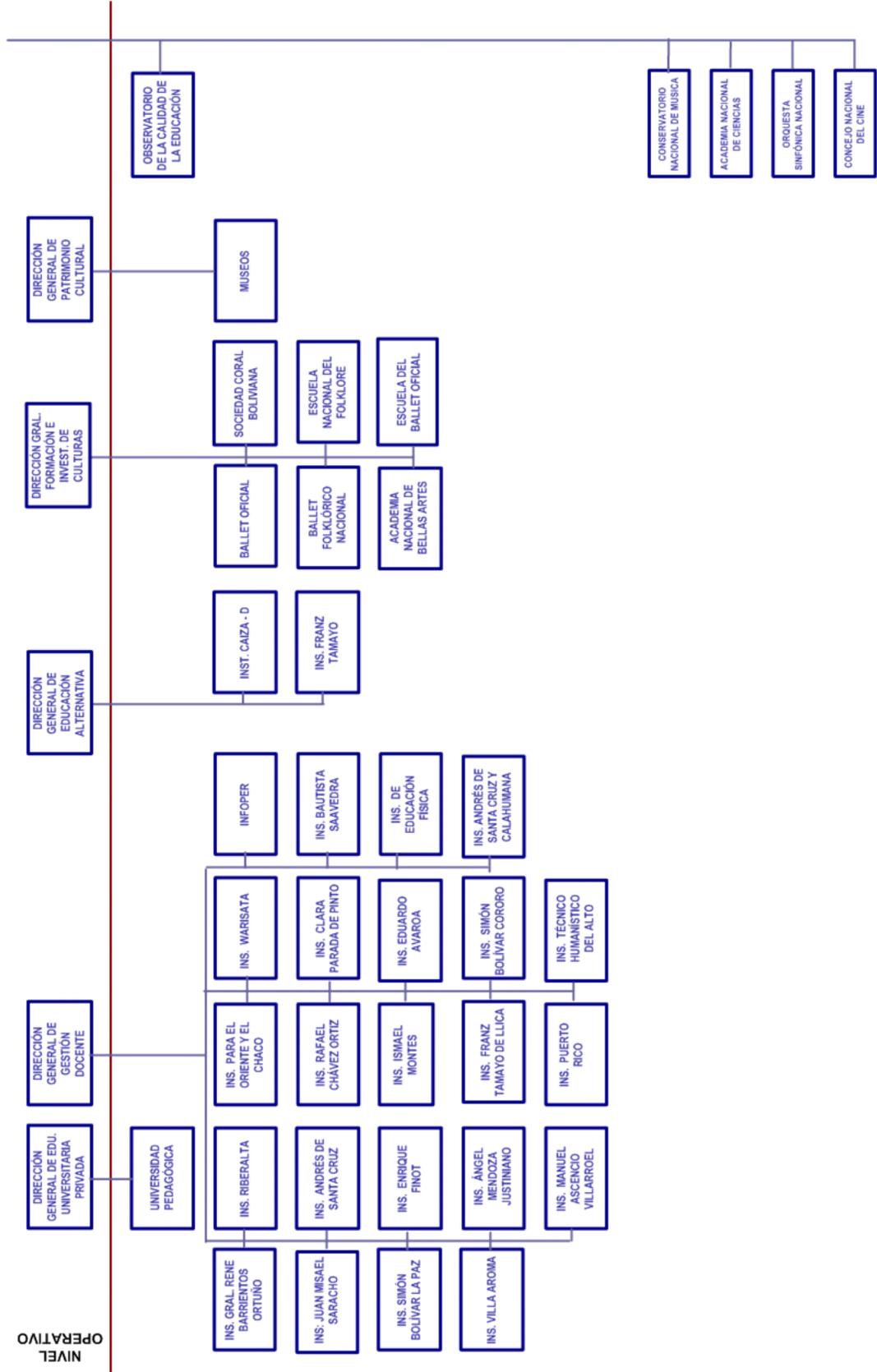
Organigrama de la Unidad de Adquisiciones



Fuente: Elaboración Propia



NIVEL OPERATIVO





LA TRANSPARENCIA EN LAS LICITACIONES PUBLICAS - OBRAS EN EL APARATO ESTATAL SEGUN EL D.S. 29190 (NORMATIVAS NACIONALES)

1.- Ayúdenos a mejorar los Procesos de Licitación bajo las Normativas Nacionales en Vigencia (D.S. 29190)

2.- PARTICIPACION EN LOS PROCESOS DE LICITACION

1. ¿Desde hace cuanto tiempo participa en los Procesos de Licitación?

- Entre seis meses y un año
 Entre uno y tres años
 Mas de tres años

2. ¿Con que frecuencia participa en los Procesos de Licitación para Obras del Sector Publico bajo Normativas Nacionales?

- Cada tres meses
 De acuerdo a las Convocatorias del SICOES
 Otro (Por favor especifique)

3.- SATISFACCION GENERAL

3. ¿Cuál es su grado de satisfacción general por cómo se viene llevando los Procesos de Licitación en Obras?

- Insatisfecho
 Satisfecho
 Otro (Por favor especifique)

4. ¿Cual es el grado de interés en participar en los mencionados Procesos Nacionales?

- Bueno
 Regular
 Malo

5. ¿Está de acuerdo con las Normativas Actuales para viabilizar los Procesos de Licitación Pública Nacional en Obras convocadas en el Ministerio de Educación y Culturas?

- Sí No

6. ¿Piensa usted que existe transparencia en los Procesos de Licitación de Obras?

- Sí No

7. ¿En los Procesos de Licitación de Obras, qué no es de su agrado ?

- La burocracia
 La digitación
 Otro (Por favor especifique)



LA TRANSPARENCIA EN LAS LICITACIONES PUBLICAS - OBRAS EN EL APARATO
ESTATAL SEGUN EL D.S. 29190 (NORMATIVAS NACIONALES)

4.- VALORACION DEL SERVICIO

8. ¿Los Funcionarios Públicos que llevan adelante los Procesos de Licitación de Obras, según su parecer están capacitados para el caso?

Sí No

9. ¿Los Miembros de la Comisión de Calificación cuentan con la experiencia necesaria para ser integrantes de dicha comisión?

Sí No

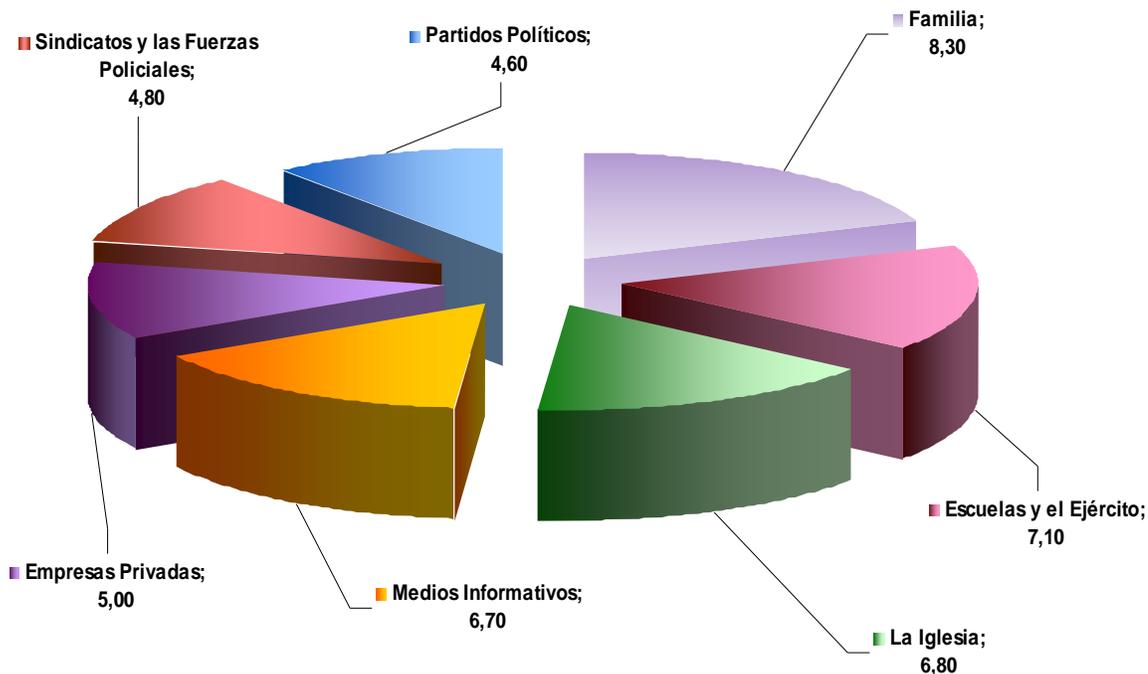
10. ¿Según su parecer es necesario una reingeniería en las Normativas Nacionales del SABS en vigencia, para transparentar, dar eficiencia y eficacia al Proceso de Licitación de Obras?

De acuerdo
 En desacuerdo
 No aplicable

5.- ¡GRACIAS!, LA ENCUESTA HA CONCLUIDO

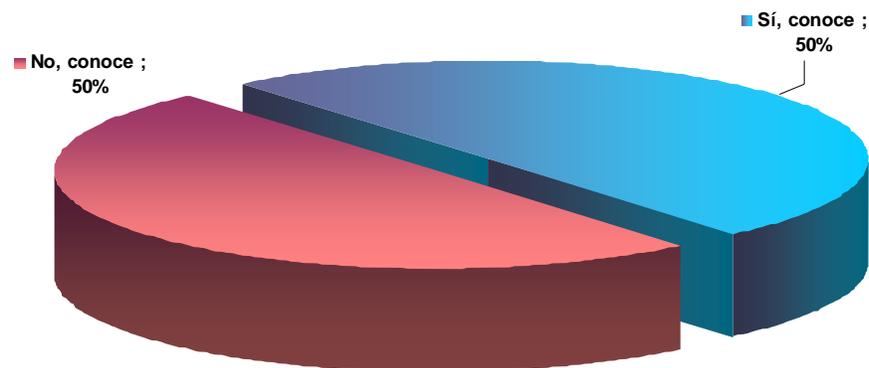
Muchas gracias por su colaboración.

GRAFICO A.1
RESISTENCIA A LA VULNERACIÓN A LAS NORMATIVAS DEL SABS



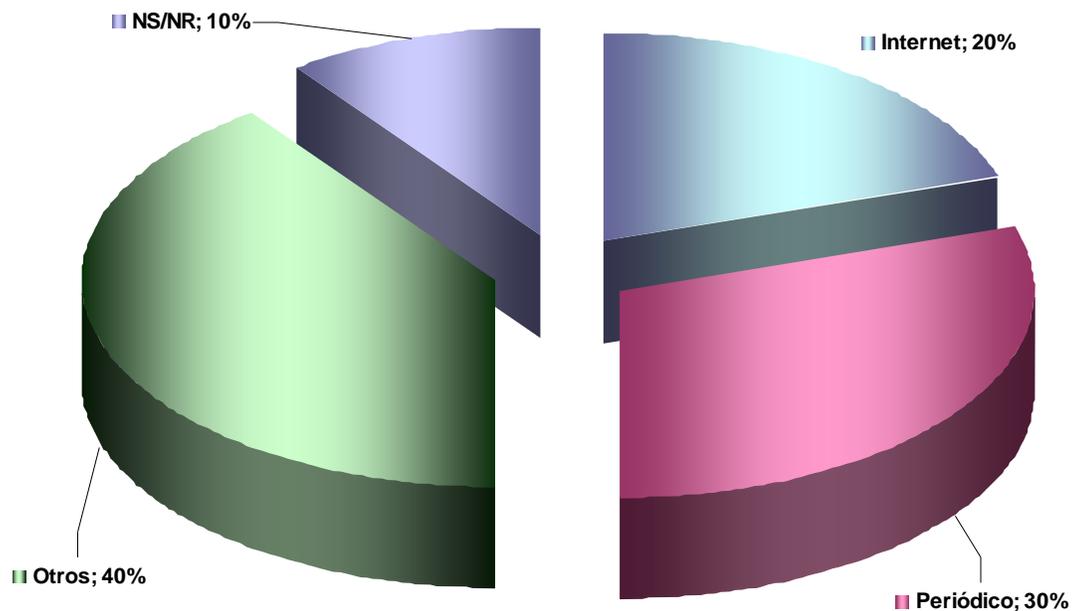
De acuerdo a una encuesta realizada en varias entidades sociales se llegó a los resultados que se muestra en la gráfica. La entidad que mayor resistencia tiene a la vulneración de las normativas del SABS es la familia con un 8.3%, seguido de las escuelas y el ejército con un 7.1%, posteriormente esta la iglesia y los medios informativos con 6.8% y 6.7% respectivamente, por debajo se tiene a la empresa privada con un 5%, seguido por los sindicatos y fuerzas policiales con un 4.8%, y ubicándose en último lugar los partidos políticos con un 4.6%.

GRAFICO A.2
RESULTADOS ENCUESTA
CONOCE USTED LOS PROCEDIMIENTOS, ACTUACIONES, Y ACUERDOS
ADMINISTRATIVOS CON LOS RPC DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS?



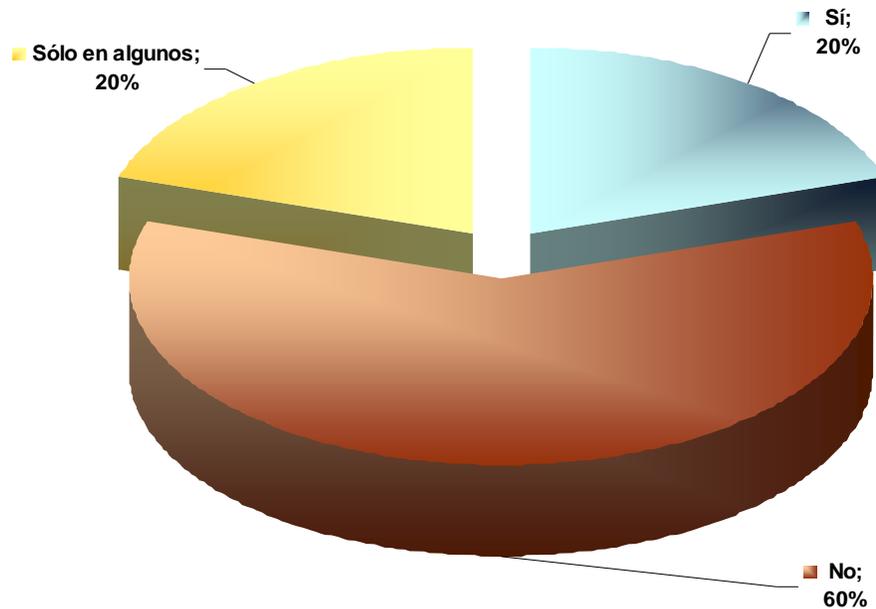
Según la grafica y las percepciones establecidas, solo el 50% de las personas inmersas en los procesos de licitaciones (proponentes) llegan a saber las decisiones del RPC y el otro 50% no cuenta con ninguna información clara y transparente.

GRAFICO A.3
RESULTADOS ENCUESTA
SI CONOCE LOS PROCEDIMIENTOS, ACTUACIONES Y ACUERDOS
ADMINISTRATIVOS DEL RPC, ¿A TRAVÉS DE QUE MEDIO SE ENTERO?



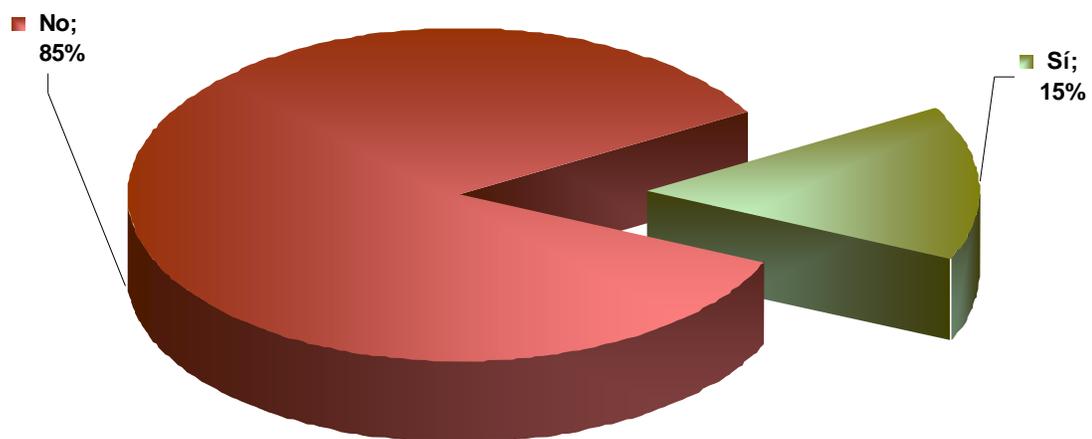
La grafica claramente muestra que el potencial proponente llega a conocer las actuaciones del RPC, gracias a sus propios medios.

GRAFICO A.4
RESULTADOS ENCUESTA
¿CONFÍA USTED EN LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS?



De acuerdo a la encuesta realizada con las personas inmersas en un proceso de licitación, estas indicaron en su mayoría que no confían en las actuaciones del funcionario público. En la gráfica la falta de confianza hacia los funcionarios públicos representa el 60%.

GRAFICO A.5
RESULTADOS ENCUESTA
¿CONSIDERA QUE LOS PROCEDIMIENTOS LLEVADOS A CABO EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL SON CLAROS Y ABIERTOS?



El grafico de la encuesta realizada señala que los procesos en las licitaciones que se efectúan en el aparato estatal no son claros ni transparentes en un 85%.

GRAFICO A.6 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

PROBLEMAS, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

