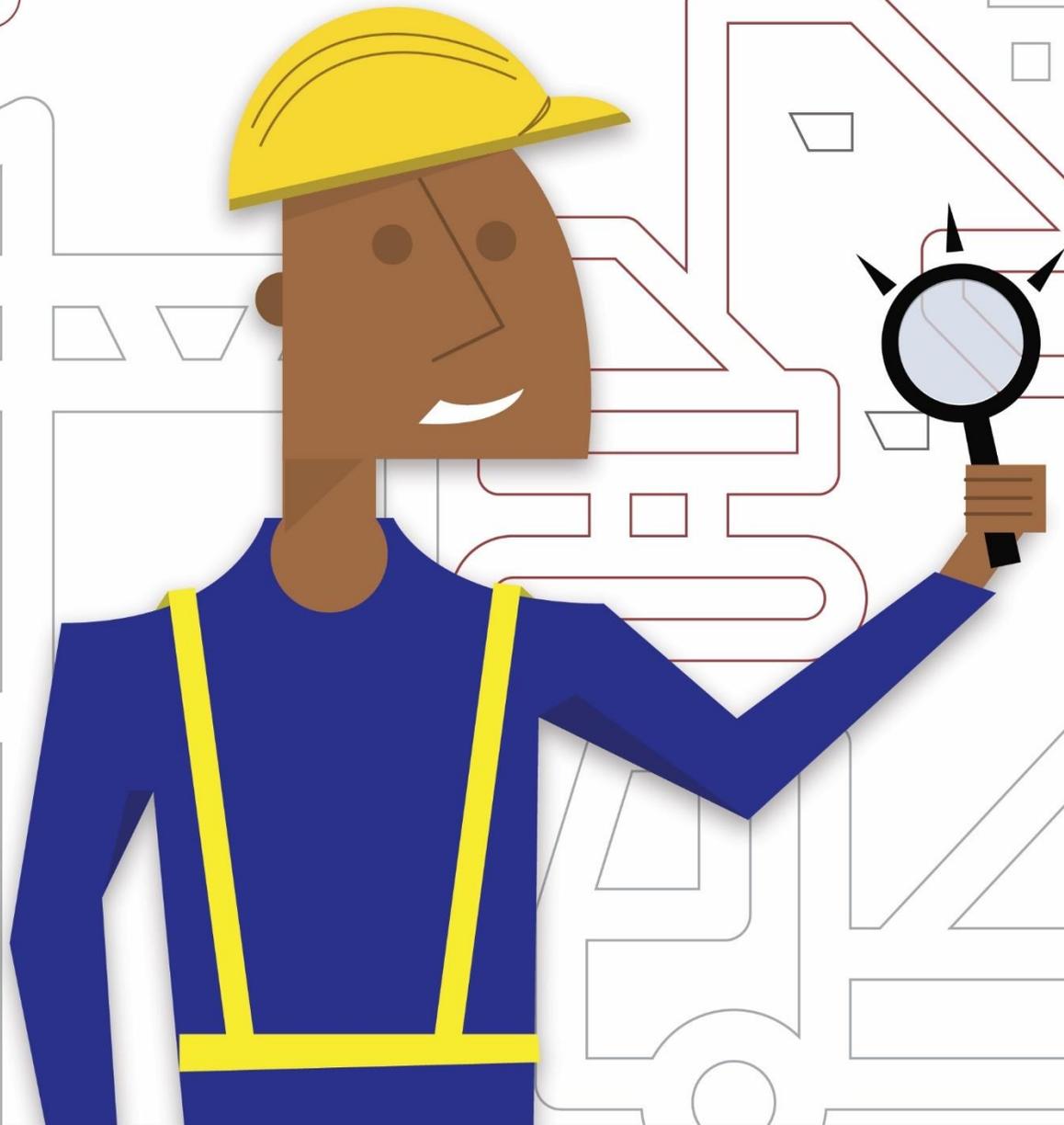




Construction
Sector
Transparency
Initiative



ESTUDIO DE ALCANCE

PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA DE
TRANSPARENCIA EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN.
COST EL SALVADOR

2016

Créditos

Champion de la Iniciativa CoST El Salvador

Gerson Martínez

Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno de El Salvador

Grupo Multisectorial de la Iniciativa CoST El Salvador

Ministerio de Obras Públicas, Transporte Vivienda y Desarrollo Urbano

Liz Marina Aguirre y Virginia Magaña

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción

Luis Cruz

Fondo de Conservación Vial

Evelyn Bonilla, Marlon Ruíz

Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción

José Antonio Velásquez

Iniciativa Social para la Democracia

Ramón Villalta e Ismael Adolfo Turcios Rosales

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

Loyda Abigail Robles

Universidad de El Salvador

Mauricio Ernesto Valencia

Universidad Politécnica de El Salvador

Francisco Ernesto Navas Quezada y Raúl Alberto García Aquino

Instituto de Acceso a la Información Pública

Max Fernando Mirón, Rocío Rivera

Estudio elaborado por:

Iniciativa Social para la Democracia

Coordinación General: Lic. Ramón Villalta

Coordinador de investigación: Lic. Óscar Campos Molina

Investigadores: Licda. Ruth Argueta Hernández, Lic. Ismael Adolfo Turcios Rosales, Licda. Abigail Ramírez Rivas

Coordinadora Nacional de la Iniciativa CoST El Salvador (julio 14/septiembre 15)

Arq. Ana Cecilia Quinteros Sosa

Consultores particulares

Arq. Alma Miriam Córdova de Barahona, Ing. Fernando Antonio Fuentes Cabrera

Revisión y Edición: Grupo Multisectorial de la Iniciativa CoST El Salvador

Edición original en español

San Salvador, abril de 2016

El presente documento es propiedad de la **Iniciativa CoST El Salvador**. Se permite la utilización de la información contenida en esta publicación como referencia para otras producciones o investigaciones documentales, siempre y cuando se cite.

Contenido

PRESENTACIÓN.....	11
INTRODUCCIÓN	12
ANTECEDENTES	14
MARCO TEÓRICO	17
OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	20
CAPÍTULO 1.....	21
MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL QUE RIGE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	21
1.1 SELECCIÓN DE MUESTRA.....	22
1.1.1 SELECCIÓN DE ENTIDADES DEL ÓRGANO EJECUTIVO E INSTITUCIONES AUTÓNOMAS	22
1.1.2 SELECCIÓN DE MUNICIPALIDADES	23
1.1.3 FUENTES DE INFORMACIÓN	24
1.2 LEYES QUE NORMAN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	26
1.2.1 MARCO JURÍDICO	27
1.2.2 REQUISITOS DE LEY QUE NORMAN LA INFORMACIÓN DE LICITACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	40
1.2.3 QUIÉNES RIGEN LAS LEYES Y NORMAS DE LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA	42
1.3 PROCESO DE LA OBRA PÚBLICA.....	46
1.3.1 PERFIL DE LA OBRA PÚBLICA.....	46
1.3.2 INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA DE LA OBRA PÚBLICA	53
1.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN	55
1.4.1 INSTITUCIONALIDAD.....	55
1.4.2 DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROCESOS DE OBRA PÚBLICA.....	66
1.5 PRINCIPALES HALLAZGOS DEL MONITOREO DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST EN COMPRASAL Y PORTALES DE TRANSPARENCIA	81
1.6 MUESTRA DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA PARA EVALUAR LA TRANSPARENCIA DE LÍNEA BASE PARA CoST EL SALVADOR	88
CAPÍTULO 2.....	92
VISIÓN GENERAL DEL SECTOR DE LA OBRA PÚBLICA.....	92
EN EL SALVADOR.....	92
2.1 INVERSIÓN EN LA OBRA PÚBLICA EN EL SALVADOR	93

2.1.1 INSTITUCIONES OBLIGADAS A REPORTARSE EN COMPRASAL	93
2.1.2 INVERSIONES EN OBRAS PÚBLICAS DURANTE EL PERÍODO 2010-2015.....	93
2.2 TIPOLOGÍA DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA QUE MÁS SE HA DESARROLLADO.....	101
2.3 COSTOS Y TIEMPOS PROMEDIOS EN EL RUBRO DE OBRA PÚBLICA	103
2.3.1 COSTOS.....	103
2.3.2 TIEMPOS.....	105
2.4 OFERTAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA	105
2.5 FINANCISTAS DE LA OBRA PÚBLICA EN EL SALVADOR.....	106
2.5.1 INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO 2010-2015.....	106
2.5.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA CON PRÉSTAMOS EXTERNOS EN EL PERÍODO 2010-2015.....	108
2.5.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA OBRA PÚBLICA EN EL PERÍODO 2011-2015	109
2.5.4 INVERSIONES EN OBRA PÚBLICA CON FONDOS NO REEMBOLSABLES	110
2.6 ÁREAS GEOGRÁFICAS DONDE MÁS SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN.....	111
2.7 PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE EL RUBRO DE LA OBRA PÚBLICA.....	112
CAPÍTULO 3.....	116
LÍNEA BASE DE TRANSPARENCIA APLICANDO EL ESTÁNDAR DE DATOS SOBRE INFRAESTRUCTURA DE CoST EN EL SALVADOR	116
3.1 PROCESO METODOLÓGICO DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS PARA LÍNEA BASE DE TRANSPARENCIA	117
3.1.1 SELECCIÓN DE PROYECTOS EVALUADOS	117
3.1.2 ÁREAS DE INFLUENCIA: INSTITUCIONALIDAD Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA	118
3.1.3 FASES DEL MONITOREO DE DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST.....	119
3.2 PRIMERA FASE: INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN PROACTIVA	120
3.2.1 FUENTES CONSULTADAS	120
3.3 SEGUNDA FASE: INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN REACTIVA	125
3.4 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA LÍNEA BASE DE TRANSPARENCIA DEL ESTÁNDAR DE DATOS SOBRE INFRAESTRUCTURA DE CoST EN EL SALVADOR.....	126
CAPÍTULO 4.....	129
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	129
4.1 CONCLUSIONES	130
4.1.1 SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD.....	131

4.1.2 SOBRE EL RESPALDO LEGAL.....	131
4.1.4 SOBRE EL SECTOR DE LA OBRA PÚBLICA	135
4.1.5 SOBRE LA DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST DE LOS PROYECTOS EVALUADOS.....	138
4.2 RECOMENDACIONES	139
GLOSARIO.....	142
BIBLIOGRAFÍA	144
.....	149
ANEXOS	149
LOS SIGUIENTES PASOS PARA AVANZAR COST EL SALVADOR.....	150

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Muestra de instituciones públicas, autónomas y municipales.....	24
Tabla 2. Instituciones que respondieron y no respondieron a las solicitudes de Información.	25
Tabla 3. Marcos normativos que rigen la PE/UACI	39
Tabla 4. Requisitos de ley que norman la información de los procesos de licitación y contratación pública	40
Tabla 5. Clasificación de la obra pública	46
Tabla 6. Otras iniciativas de transparencia en la obra pública	54
Tabla 7. Atribuciones de la UACI	57
Tabla 8. Estructura Institucional adoptada por la Presidencia y los Ministerios	59
Tabla 9. Funciones de los Oficiales de Información	60
Tabla 10. Principales diferencias funcionales entre las PE/UACI y OIR/UAIP	61
Tabla 11. Diferencias entre PE/UACI y OIR/UAIP en el manejo y divulgación proactiva de información sobre contrataciones públicas	64
Tabla 12. Diferencias entre PE/UACI y OIR/UAIP en la divulgación reactiva de información sobre contrataciones públicas.....	65
Tabla 13. Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS)	66
Tabla 14. Canales de divulgación de información	68
Tabla 15. IDS que se publican en COMPRASAL	73
Tabla 16. Indicadores de información sobre obra pública publicados de acuerdo a la LAIP	75
Tabla 17. Criterios de evaluación de la calidad de información	75
Tabla 18. Evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos	77

Tabla 19. Evaluación de divulgación de información oficiosa sobre las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme.....	78
Tabla 20. Resultados de la evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras y contrataciones	79
Tabla 21. Respaldo legal y publicidad proactiva de los Puntos de Datos de CoST en El Salvador	84
Tabla 22. Detalle de proyectos seleccionados.....	90
Tabla 23. Instituciones que deben publicar sus procesos de compra en COMPRASAL.....	93
Tabla 24. Inversión en obra pública, desde enero 2010 a julio 2015.....	94
Tabla 25. Instituciones por ámbito que más invirtieron en obra pública durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	95
Tabla 26. Instituciones que más han invertido en obra pública durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	98
Tabla 27. Instituciones que ejecutaron más proyectos de obra pública durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	99
Tabla 28. Destinatarios privados de recursos públicos que invirtieron en la construcción de infraestructura durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	101
Tabla 29. Tipología de proyectos de infraestructura pública que se ejecutaron durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	102
Tabla 30. Precios promedio de elementos representativos puestos en el Área Metropolitana de San Salvador del 1 al 31 de octubre de 2015.....	104
Tabla 31. Proyectos de infraestructura pública que tuvieron mayores descargas en COMPRASAL durante el periodo de enero de 2011 a julio 2015.....	106
Tabla 32. Inversión pública durante el periodo 2010-2015.....	107
Tabla 33. Entidades Financistas según el Presupuesto General de la Nación durante el periodo 2010 - 2015.....	108
Tabla 34. Fuentes de financiamiento de proyectos de obra pública durante el periodo de 2011-2015.....	109
Tabla 35. Entidades Financistas de proyectos de obra pública con fondos no reembolsables durante el periodo de 2011-2015.....	101
Tabla 36. Proyectos seleccionados por el Grupo Multisectorial de CoST El Salvador para la línea base de transparencia.....	118
Tabla 37. Fuentes consultadas para el cumplimiento del requerimiento formal de divulgación de información de los proyectos.....	120
Tabla 38. Puntos de Datos de CoST divulgados proactivamente en COMPRASAL.....	122
Tabla 49. Porcentaje de Puntos de Datos de CoST divulgados proactivamente en COMPRASAL.....	123
Tabla 40. Divulgación reactiva de los Puntos de Datos de CoST a través de las OIR/UAIP.....	125
Tabla 41. Porcentaje de Puntos de Datos de CoST divulgados de forma reactiva por las OIR/UAIP.....	126
Tabla 42. Consolidados de Puntos de datos que son publicados y los que no son publicados en COMPRASAL.....	133

INDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Información contenida en el RNAC	44
Esquema 2. Principios del ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública	45
Esquema 3. Actos preparatorios según LACAP	49
Esquema 4. Información oficiosa relacionada al IDS de CoST.....	67
Esquema 5. Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS).....	72

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de PE/UACI en El Salvador	56
Gráfico 2. Puntos de Datos que se publican en COMPRASAL	74
Gráfico 3. Resultados de la evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras y contrataciones	80
Gráfico 4. Puntos de Datos de CoST que se publican según LACAP	82
Gráfico 5. Puntos de Datos de CoST que se publican según LAIP	83
Gráfico 6. Inversión del estado en obra pública.....	94
Gráfico 7. Montos netos de las instituciones que más invirtieron en obra pública durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	97
Gráfico 8. Instituciones que ejecutaron más proyectos de obra pública durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	100
Gráfico 9. Tipología de la obra pública ejecutada en El Salvador durante el periodo enero 2010 - julio 2015.....	103
Gráfico 10. Fuentes de financiamiento de la inversión pública en el Presupuesto General de la Nación, período 2010 - 2015.....	107

ACRÓNIMOS

ANDA	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
ANEP	ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
BCIE	BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
BM	BANCO MUNDIAL
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BIRF	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
CEL	COMISIÓN EJECUTIVA HIDROELECTRICA
CEPA	COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA
COMPRASAL	SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR
CoST	INCIATIVA DE TRANSPARENCIA EN SECTOR DE LA CONTSRUCCIÓN
CSJ	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DTJ	FUNDACIÓN DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y JUSTICIA
FIDA	FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
FISDL	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL
FODES	FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS DE EL SALVADOR
FOVIAL	FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL
FUNDE	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUSADES	FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
IAIP	INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
IDS	INFRAESTRUCTURE STANDARD DATA/ESTÁNDAR DE DATOS SOBRE INFRAESTRUCTURA DE CoST
IFI	INSTITUCIÓN FINANCIERA ITALIANA ARTIGIANCASSA, S.p.A.
ISD	INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA
KFW	BANCO ALEMÁN DE FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN
LACAP	LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
LAIP	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
LEG	LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
LMA	LEY DEL MEDIO AMBIENTE
MH	MINISTERIO DE HACIENDA
MINEC	MINISTERIO DE ECONOMÍA

MINED	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
MINSAL	MINISTERIO DE SALUD
MOPTVDU	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
MSG	MULTI-STAKEHOLDERS GROUP/GRUPO MULTISECTORIAL DE EL SALVADOR
OAIP	OFICINA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
OEA	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
OFCIA	OFICINA DE FORTALECIMIENTO AL CONTROL INTERNO Y AUDITORÍA
OIR	OFICINA DE INFORMACIÓN Y RESPUESTA
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OKF	OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OPEP	ORGANIZACIÓN DE PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO
PE/UACI	PROCURING ENTITY (ENTIDAD DE ADQUISICIONES) /UNIDAD DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES INSTITUCIONAL
PEIS	PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE INVERSIÓN SOCIAL
PGN	PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN
RELACAP	REGLAMENTO DE LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RELAIP	REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
RNAC	REGISTRO NACIONAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SAE	SECRETARÍA PARA ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA PRESIDENCIA
SECOP	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES DE LA PRESIDENCIA
SIAC	SISTEMA INTEGRADO DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SPTA	SECRETARIA DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN
SSTA	SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN
TEG	TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
UAIP	UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
UNAC	UNIDAD NORMATIVA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTACIÓN

El Grupo Multisectorial de la Iniciativa CoST El Salvador (MSG, por sus siglas en inglés – Multi-Stakeholders Group) presenta este **ESTUDIO DE ALCANCE**, como resultado de un proceso investigativo de varias etapas realizado en El Salvador, acerca de la aplicabilidad del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS, por sus siglas en inglés – Infrastructure Data Standard) para fomentar la transparencia en el sector de la construcción.

Este informe constituye el primer paso para lograr establecer el contexto actual en el que se encuentra la legislación vigente e institucionalidad pública que rige los procesos de adquisición y ejecución de obra pública, la estructura y dinámica de la industria de la construcción privada, las entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil y academia vinculadas a este ramo de la actividad económica, y el contraste de todo este contexto con los indicadores internacionales de la Iniciativa CoST en el sector de la construcción. Lo anterior permitirá establecer una línea de base o punto de partida para la aplicación, seguimiento y evaluación de diferentes proyectos de infraestructura pública.

La Iniciativa CoST El Salvador será actor clave en el fortalecimiento y la promoción de la transparencia en el sector de construcción de proyectos de infraestructura pública, mediante el establecimiento de parámetros de medición que permitan evaluar los avances en la implementación del Programa CoST, y con ello aumentar los niveles de rendición de cuentas en las instituciones del Estado que ejecutan proyectos de inversión pública.

El presente informe provee información clave que orientará la toma de decisiones por parte del MSG de la Iniciativa CoST El Salvador, en lo relativo a la implementación del Programa en el país, constituyendo el punto de partida para su completa entrada en funcionamiento.

La importancia del Estudio de Alcance se ve reflejada en que permite conocer el estado actual de aquellos indicadores nacionales relacionados a aspectos tales como el acceso a la información, mecanismos de divulgación de la información, institucionalidad encargada para la administración, resguardo y publicidad de la información de los proyectos, las posibles limitantes legales, contractuales o funcionales al ejercicio del derecho de acceso a la información en lo referente a los procesos de construcción de infraestructura pública.

Además permite profundizar en el conocimiento del contexto nacional del sector de la construcción de infraestructura pública, un sector históricamente señalado como portillo de posibles actos contrarios a la ética pública, manejado en el umbral de la opacidad, bajo negociaciones privadas y propenso a incontables denuncias que derivaron en algunas ocasiones en proyectos de infraestructura pública de baja calidad, sujetos al pago de onerosas cantidades en conceptos de litigios o arbitraje a favor de particulares; señalamientos que en la actualidad aún se escuchan dentro del rubro.

El MSG agradece a los funcionarios públicos, representantes de instituciones privadas y a diferentes organizaciones sociales, por su disposición a compartir la información que ha permitido elaborar el presente informe.

INTRODUCCIÓN

La transparencia en la gestión pública es una característica necesaria y fundamental de la democracia. La consolidación de una democracia transparente está íntimamente relacionada al ejercicio ciudadano del derecho humano fundamental de acceso a la información pública, la incidencia de la participación social y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de los gobernantes y funcionarios, demostrando una conducta ética y proba en el ejercicio de la función pública.

La transparencia aporta valiosos insumos en la construcción de una administración pública fuerte y eficiente, lo que en definitiva incide positivamente en la consolidación de un régimen democrático, abierto a la ciudadanía, dispuesto a la contraloría, cercano a la población con una gestión pública basada en el respeto de los valores de la ética y probidad en el manejo de los fondos y recursos públicos.

El Órgano Ejecutivo desempeña un papel preponderante en la promoción de una cultura de transparencia desde la gestión pública, esto debido que es el responsable de diseñar e implementar las políticas públicas a través de cada una de sus instituciones centralizadas y descentralizadas. Además, cumple con otras funciones esenciales en el quehacer estatal como la elaboración del presupuesto anual;

sancionar, promulgar las leyes; dirigir las relaciones exteriores; ordenar y conducir la Fuerza Armada, entre otras.

La llegada del FMLN al Órgano Ejecutivo en 2009 abre un nuevo capítulo para la democracia salvadoreña, generándose nuevas expectativas de cambio en la forma de dirección de la administración pública en gran parte de la ciudadanía.

En 2011, gracias a la aprobación y posterior entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), las acciones estatales fueron sometidas al escrutinio público, a diferentes ejercicios de contraloría ciudadana a través de mecanismos de transparencia, tales como la divulgación de la información pública y los ejercicios de rendiciones de cuenta como prácticas de buen gobierno.

Producto de ello, se dieron a conocer los diferentes gastos públicos que el Estado realiza en compra de bienes, servicios y contratación de ejecutores de obra pública. Las instituciones públicas adscritas a cualquier nivel de gobierno demandan de estas contrataciones para su normal funcionamiento y, principalmente, para proveer los servicios públicos básicos para atender las necesidades de la población. También en el 2011, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas a la Ley de

Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), las cuales implicaron nuevos cambios en la forma en que el Estado realiza negocios con los particulares.

Visto lo anterior, es importante señalar que la Iniciativa CoST El Salvador se presenta como un nuevo programa multisectorial que permitirá la promoción de una cultura de transparencia focalizada directamente al ámbito de la infraestructura pública y su relación con el sector privado que participa en estos procesos. Éste esfuerzo integrado por diversos actores permitirá fomentar nuevas ideas acerca de la transparencia y el acceso a la información en las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura pública.

Esta iniciativa tiene además como propósito coadyuvar a establecer una relación entre la calidad de la obra pública y la eficiencia del gasto de inversión realizado por el Estado. Para ello, se utiliza una metodología sustentada en el acompañamiento a los proyectos durante las etapas de planificación, adjudicación, ejecución y seguimiento, por medio de la divulgación de información pública.

Este Estudio de Alcance se erige como el punto de partida para que el Programa CoST en El Salvador realice ejercicios de contraloría a la ejecución del gasto público enfocado a la inversión en infraestructura pública.

ANTECEDENTES

Uno de los sectores más vulnerables, permisibles y susceptibles de corrupción es el de la construcción de infraestructura pública, debido a las fuertes sumas de dinero que se manejan en la contratación de la misma y a las relaciones discrecionales entre funcionarios de Estado y contratistas privados que, con la finalidad de aprovecharse de la opacidad en los procesos de licitación, la poca transparencia en la ejecución de los proyectos y la falta de prácticas de contraloría ciudadana, deforman la licitud y la ética con que deben dirigirse los negocios públicos.

De acuerdo al Secretariado Internacional de CoST, se estima que las pérdidas en el sector de la construcción debido a actos de corrupción y prácticas contrarias a la ética pública oscilan entre 10 % y 30 % del costo de las obras¹; en la misma medida, las pérdidas por malos manejos e ineficiencia se encuentran en una escala similar. Tal situación es preocupante ya que, a nivel mundial, el sector de la construcción de infraestructura pública tiene grandes probabilidades de crecimiento, que podría rondar cerca de un 70 %, es decir pasar de \$ 7.2 trillones en 2010 a aproximadamente \$15 trillones para 2025².

La dimensión de estas cifras pone de relieve la necesidad de comenzar a fomentar prácticas que permitan divulgar la información sobre proyectos de infraestructura pública y promover la transparencia con el objetivo de reducir malos manejos, ineficiencia y corrupción, e incrementar el valor del dinero a invertir³.

En el año 2007 arranca la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción en El Salvador, la cual surgió en el Reino Unido, impulsada por el Departamento de Desarrollo Internacional de ese Gobierno, como parte de una serie de iniciativas de transparencia enfocadas a sectores específicos de los Estados, caracterizadas por la adopción de modalidades de cooperación entre múltiples partes interesadas - o *multistakeholders*, tales como actores públicos, privados y sociedad civil.

El objetivo de la Iniciativa CoST establecido es el de: "incrementar el valor del dinero invertido en la infraestructura pública al incrementar la transparencia con la que se entregan los proyectos de construcción⁴". En cumplimiento de su primera etapa, la Iniciativa implementó la línea base de transparencia en la obra pública

¹ CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST), "The challenge", en: <http://www.constructiontransparency.org/the-initiative/the-challenge?forumboardid=2&forumtopicid=2>

² CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST), *Mejoramiento de la infraestructura a través de la apertura y rendición*

de cuentas, presentación de John Hawkins, Gerente de Programa CoST, mayo de 2013.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

en ocho países: Reino Unido, Filipinas, Vietnam, Zambia, Malawi, Tanzania, Etiopía y el vecino país de Guatemala. Estas experiencias que evaluaban proyectos de obra pública y entidades de adquisición (EA) brindaron información importante sobre la transparencia y rendición de cuentas en el sector de la construcción y también permitieron establecer una serie de principios y lineamientos para mejorar el ciclo de proyectos de construcción, así como un marco internacional estándar para evaluar y reconocer el rendimiento de los programas de país⁵.

Se calcula que al implementar la Iniciativa CoST, y lograr transparentar todos aquellos asuntos relacionados al sector de la construcción en los Estados, se podría ahorrar potencialmente un poco más de \$5 trillones al año a nivel mundial, según lo manifiestan representantes del Secretariado Internacional de CoST⁶.

El Salvador no ha sido la excepción en temas de mal manejo de fondos públicos relacionados con la obra pública. Existen casos que ya han sido señalados, e inclusive judicializados. Uno de los más significativos es el de la construcción del Bulevar Diego de Holguín -ahora nombrado

como Monseñor Romero-, en el cual se infirió hubo una conspiración para llevar al Estado a un arbitraje que de antemano se preveía perdiera.

El proyecto: Construcción del Bulevar Diego de Holguín constaba de dos tramos donde cada uno costaría originalmente \$24 millones de dólares, éste terminó costando a los salvadoreños cuatro veces el precio original⁷, es decir \$99,350,554.34. Lo anterior debido a que una modificación al contrato inicial del proyecto que prohibía resolver cualquier conflicto durante la ejecución de la obra por medio de arbitrajes facilitó que el Estado pagara a las empresas constructoras y de supervisión por una obra abandonada, con diversos problemas legales, incluyendo la falta de permisos y atrasos significativos en la ejecución⁸. En mayo del 2010, los funcionarios Hato Hasbún, en su calidad de Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE), y Gerson Martínez, Ministro de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, presentaron a la Fiscalía General de la República (FGR) una denuncia por todas las irregularidades encontradas en el referido proyecto.

⁵ **INICIATIVA CoST EL SALVADOR**, *Términos de referencia "Consultoría para la evaluación de los indicadores de la metodología CoST Internacional para aplicar el CoST en El Salvador*, San Salvador, octubre 2014.

⁶ **CONSTRUCCIÓN SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, *Mejoramiento de la Infraestructura... op. cit.*

⁷ **CARÍAS, Patricia y Daniel VALENCIA CARAVANTES**, *"Corrupción en construcción de bulevar Diego de Holguín se fragó en las narices de la*

Corte de Cuentas", Periódico digital El Faro, 16 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13318/>

⁸ **TRANSPARENCIA ACTIVA**, *"Corrupción en Diego de Holguín se pagó con arbitrajes y anticipos de construcción"*, Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría para Asuntos Estratégicos, Presidencia de la República, San Salvador, 12 de septiembre de 2013. <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/corrupcion-en-diego-de-holguin-se-pago-con-arbitrajes-y-anticipos-de-construccion/>

Debido a experiencias como la anterior, el actual de Ministro Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, Gerson Martínez decidió profundizar en el conocimiento de la experiencia CoST, por lo que se estableció contacto con el Secretariado Internacional, en marzo de 2013, con la finalidad de dar inicio al proceso de adhesión a la iniciativa. Para el Ministro, la Iniciativa se vislumbró como una oportunidad de establecer un programa de transparencia específico del sector que contribuyera y fortaleciera los diferentes mecanismos que desde el Gobierno en general se venían implementando.

En mayo de 2013, el Ministerio de Obras Públicas suscribió un Memorando de Entendimiento con el Secretariado Internacional de CoST, para iniciar el establecimiento de un Programa CoST en el país. Uno de los primeros pasos que se dieron fue la conformación de un Grupo Gestor de la Implementación, integrado por

representantes de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), de la Universidad de El Salvador (UES), de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), de Iniciativa Social para la Democracia (ISD), del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), mediante la entonces Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) ahora Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA) y del mismo Ministerio de Obras Públicas (MOPTVDU).

Este grupo gestor tuvo como misión principal definir las bases organizativas, normativas y de operación para darle impulso al Programa CoST El Salvador, estableciendo acuerdos de múltiples partes, un reglamento interno y una planificación estratégica y operativa para los años 2013-2015⁹; así mismo la realización del presente estudio de alcance para determinar las acciones futuras a implementar.

⁹ GRUPO GESTOR DE LA INICIATIVA CoST EL SALVADOR, *Plan estratégico Grupo CoST El Salvador*, San Salvador, 2014.

MARCO TEÓRICO

En el quinquenio 2009-2014 del Gobierno de El Salvador se identificaron avances en la consolidación de una institucionalidad en temas como el acceso a la información y la rendición de cuentas, los cuales deben seguir profundizándose por la actual administración correspondiente al quinquenio 2014-2019; a pesar de ello, también se ha identificado la existencia de algunos retrocesos y amenazas que cuales deben ser contrarrestados con los propósitos de avanzar en el fortalecimiento y la confianza hacia las instituciones públicas por parte de la ciudadanía y de lograr el eficiente manejo de los recursos públicos orientados al desarrollo del país.

Uno de los problemas identificados a lo largo de los últimos años en El Salvador es que dentro de las instituciones del Estado aún prevalecen nichos de prácticas autoritarias en el ejercicio del poder, altos niveles de burocracia que generan exclusión y apatía de la ciudadanía por formar parte de los procesos institucionales que realizan las entidades estatales y sus funcionarios dentro de su gestión.

Promover la práctica de valores democráticos entre los regentes de las instituciones públicas, el ejercicio de sus funciones con apego a las reglas de la probidad, la ética pública y la anticorrupción es importante para comenzar a dar ese paso hacia una cultura más

transparente. Para lograr lo anterior es importante impulsar el respeto de derechos ciudadanos como el de acceso a la información y a la participación ciudadana; garantizar la eficiencia del gasto público mediante la participación en los diferentes mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

Lo anterior no sólo sucede dentro el sector público; se debe observar también el grado de responsabilidad que el sector empresarial manifiesta en este tema; más aún cuando el marco normativo aplicable a los privados en cuanto a acceso a la información, ética empresarial y respeto de la legalidad de los procesos, no se cumple en su totalidad. En algunas empresas aún se realizan practican contrarias a la ética, como el impago de sus obligaciones patronales y de seguridad social de sus empleados o la subcontratación de los mismos bajo figuras no legales con el fin de reducir sus costos y poder ofertar a un precio menor que la competencia.

En El Salvador, las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública son un componente clave dentro del gasto público, por ello es importante el rol protagónico del Estado como demandante de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población. Por el impacto económico o social que las contrataciones de obras públicas generan sobre la actividad productiva del país y el bienestar de sus habitantes, es importante que

el Estado y la sociedad civil velen por la transparencia y la probidad en el uso de los recursos públicos, principalmente aquellos que tienen que ver con las contrataciones sobre el gasto de inversión pública que tradicionalmente han sido susceptibles a negligencia, abusos o prácticas de corrupción por acuerdos entre funcionarios públicos y empresarios fuera del marco de legalidad que garantiza principios como la competencia y la transparencia en las relaciones contractuales del Estado y los particulares.

La normativa que rige las adquisiciones y contrataciones estatales reconoce como fundamental dentro de estos procesos la vigencia de principios tales como publicidad, libre competencia e igualdad, racionalidad en el gasto del Estado, centralización normativa y descentralización operativa. En cuanto a la publicidad, se entenderá que se refiere al *“acceso que los interesados tienen a la información relacionada con los procesos de adquisición y contratación que desarrollan las Instituciones, a través de los medios y bajo los parámetros establecidos en la Ley”*, según lo establecido en el Art. 2 RELACAP.

Por lo anterior, es importante conocer mediante esta investigación el nivel de acceso o divulgación de la información que se genera durante cada una de las etapas del ciclo de adquisiciones y contrataciones públicas. En

relación a ello, en el proceso de adquisición y contratación que realiza la Administración Pública en el país, de manera general se puede señalar que para adquirir bienes y contratar obras y servicios, necesariamente se deben cumplir con 5 etapas: Planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación¹⁰.

Quienes se encargan operativamente del cumplimiento de las 3 primeras etapas son las Entidades de Adquisiciones (PE, por sus siglas en inglés – *Procuring Entity*) o Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), como las denomina la legislación salvadoreña; quienes tienen la facultad de proceder con independencia en la realización y ejecución de todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. La etapa de seguimiento y de liquidación de la obra la realiza la unidad que ejecuta la actividad, pero toda la documentación del proyecto luego debe pasar a formar parte del expediente que maneja la PE/UACI.

Con base en lo anterior, es importante acotar la necesidad de transparentar estos procesos administrativos que realizan las PE/UACI y las Unidades ejecutoras de los proyectos en cada una de las diferentes etapas del ciclo de la obra pública, mediante el acceso a la información, permitiendo así ejercer un nivel de contraloría

¹⁰ Art. 1 LACAP.

social y fomentar la práctica de ejercicios de rendición de cuentas como mecanismo para vigilar la eficiente utilización de los recursos públicos. La divulgación de información clave, oportuna, clara y accesible constituye el insumo primordial para el ejercicio de la contraloría social y la participación ciudadana en la toma

de decisiones sobre la administración de la cosa pública; obliga a los delegados de la administración de los recursos a desempeñar su función con base en la probidad y valores éticos, lo que contribuye a una gestión pública más efectiva, eficaz y apegada a la ley.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La Iniciativa CoST en El Salvador tiene como finalidad ayudar a que los diferentes actores en los procesos de obra pública se concienticen sobre la necesidad de transparentar sus actuaciones, divulgar la información que sea pertinente y garantizar el respeto a las disposiciones normativas que regulan estos procesos y divulgar la información de manera oficiosa.

El estudio de alcance es un elemento clave para el desarrollo del Programa CoST, y tiene como funciones principales:

- 1) Recopilar la información necesaria para adaptar el Programa CoST a la situación local.
- 2) Proporcionar la línea base de transparencia en la construcción financiada con fondos públicos.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST en la divulgación de información sobre proyectos de infraestructura pública, para la obtención de la línea base con la que se evaluará, analizará y divulgará el estado de transparencia de la obra pública salvadoreña por CoST El Salvador.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Exponer el marco legal e institucional relacionado a las contrataciones de obra pública y al acceso a la información pública.
- 2) Conocer el perfil del proceso de la obra pública en El Salvador.
- 3) Identificar las fuentes de acceso a la información de los proyectos de obra pública.
- 4) Identificar los indicadores de transparencia aplicables actualmente a la obra pública en el país.
- 5) Analizar el nivel de divulgación de información referente a proyectos de obra de acuerdo a los indicadores existentes.
- 6) Exponer la información general disponible sobre la industria de la construcción y el rubro de la obra pública.
- 7) Evaluar el cumplimiento de la divulgación proactiva y reactiva de información relacionada a los Puntos de Datos del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST a partir de los indicadores de transparencia vigentes en El Salvador.
- 8) Identificar las posibles barreras de difusión de los Puntos de Datos del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST.

CAPÍTULO 1.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL QUE RIGE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN



**Construction
Sector
Transparency
Initiative**

El Salvador

1.1 SELECCIÓN DE MUESTRA

Para desarrollar la presente investigación, el MSG de la Iniciativa CoST El Salvador determinó una muestra de instituciones públicas, a partir de una propuesta de selección de presentada por ISD, respondiendo básicamente a los siguientes criterios: a) Instituciones públicas que debido a su envergadura institucional, realizan una mayor erogación presupuestarias para la contratación de obra pública; b) Instituciones públicas y autónomas que por su naturaleza realizan contratación de diferentes tipos de infraestructura pública; y c) Instituciones públicas municipales más representativas de las tres zonas geográficas del país.

1.1.1 SELECCIÓN DE ENTIDADES DEL ÓRGANO EJECUTIVO E INSTITUCIONES AUTÓNOMAS

La selección de las entidades pertenecientes al Órgano Ejecutivo y a Instituciones Autónomas respondió a los criterios de selección antes señalados y a la naturaleza de las actividades propias de las instituciones, para cuyo cumplimiento sea necesaria la contratación y adquisición de infraestructura.

Para delimitar dicho criterio y la selección de las instituciones correspondientes, se tomó en cuenta el tipo de obra pública que las mismas necesitan para llevar a cabo sus funciones institucionales. Así, se seleccionaron las

instituciones cuyas funciones son las más representativas dentro de cada uno de los tipos de obra pública que más caracterizan el quehacer la Administración Pública salvadoreña, según el siguiente detalle:

- *Por el tipo de Infraestructura de Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo:* Se seleccionaron la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y el Fondo de Conservación Vial, por parte de las instituciones Autónomas; y, por parte del Gabinete Ministerial, al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; todo ello en relación a sus funciones institucionales inherentes a la ejecución de obras de transporte, establecidas en sus marcos normativos bases.
- *Por el tipo de Infraestructura Energética:* Se seleccionó a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, por ser ésta la encargada de “desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos energéticos y fuentes de energía de El Salvador”, de acuerdo a lo establecido en el Art. 1 de la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.
- *Por el tipo de Infraestructura Hidráulica:* Se seleccionó a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, por tener ésta el objeto de “proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de ‘Acueductos’ y ‘Alcantarillados’, mediante la planificación, financiación, ejecución,

operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes” estando así dispuesto en el Art. 2 de la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

- *Por el tipo de Infraestructura de Edificación:* Se seleccionaron, por parte del Gabinete Ministerial, a los Ministerios de Educación y de Salud; y, por parte de las Autónomas, al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Por supuesto, en materia de edificación, no son estas las únicas instituciones que requieren de infraestructura para su funcionamiento; sin embargo, las mismas forman parte del Gabinete Social del Gobierno de El Salvador, encargado de ejecutar la Política Social del Estado. Sus funciones, por tanto, responden a la obligación estatal de realizar las principales acciones institucionales para la satisfacción de derechos fundamentales inherentes a la dignificación de la existencia de la persona humana, que es el origen y el fin de la actividad del Estado salvadoreño.

1.1.2 SELECCIÓN DE MUNICIPALIDADES

En lo que respecta a Municipalidades, se decidió seleccionar a 2 de las Alcaldías Municipales más representativas de las 3 Zonas Geográficas del país, correspondiendo a los

departamentos con mayor protagonismo en la vida social, económica y política nacional; tomando en cuenta con ello el criterio de las erogaciones presupuestarias para la contratación de obras pública, dada la alta actividad comercial, el numero poblacional y la afluencia de actividades sociales en dichos departamentos y municipios. En concordancia con el anterior criterio, se dio prioridad a las Alcaldías correspondientes a las cabeceras de cada uno de los principales departamentos de cada zona geográfica. Así, se seleccionaron las siguientes Municipalidades:

- *Por la Zona Occidental:* Alcaldía Municipal de Santa Ana, por el Departamento de Santa Ana; y Alcaldía Municipal de Sonsonate, por el Departamento de Sonsonate.
- *Por la Zona Central (y Paracentral):* Alcaldía Municipal de San Salvador, por el Departamento de San Salvador; y Alcaldía Municipal de Santa Tecla, por el Departamento de la Libertad.
- *Por la Zona Oriental:* Alcaldía Municipal de San Miguel, por el Departamento de San Miguel; y Alcaldía Municipal de Usulután, por el Departamento de Usulután.

A continuación, se detallan las 14 instituciones seleccionadas:

Tabla 1. Muestra de instituciones públicas, autónomas y municipales

Instituciones públicas, autónomas y municipales	
1.	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
2.	Alcaldía Municipal de San Miguel
3.	Alcaldía Municipal de San Salvador
4.	Alcaldía Municipal de Santa Ana
5.	Alcaldía Municipal de Santa Tecla
6.	Alcaldía Municipal de Sonsonate
7.	Alcaldía Municipal de Usulután
8.	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
9.	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
10.	Fondo de Conservación Vial
11.	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
12.	Ministerio de Educación
13.	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
14.	Ministerio de Salud

Fuente: Elaboración propia

1.1.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

Una vez seleccionadas las instituciones muestra, se procedió a evaluarlas, como luego se detalla, a través de investigación documental consistente en la búsqueda y recopilación de información divulgada proactiva y reactivamente, es decir, publicitada de manera oficiosa a través de los mecanismos institucionales correspondientes y a través de las

solicitudes de información pública realizadas ante las OIR/UAIP de las referidas instituciones.

Es necesario señalar que, de las instituciones seleccionadas, respondieron a las solicitudes de información un total de 11 instituciones, mientras 3 de ellas no dieron respuesta alguna, detallándose ello a continuación:

Tabla 2. Instituciones que respondieron y no respondieron a las solicitudes de Información.

DIERON RESPUESTA A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN	NO DIERON RESPUESTA A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Alcaldía Municipal de San Miguel
Alcaldía Municipal de San Salvador	Alcaldía Municipal de Santa Ana
Alcaldía Municipal de Santa Tecla	Alcaldía Municipal de Usulután
Alcaldía Municipal de Sonsonate	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	
Fondo de Conservación Vial	
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	
Ministerio de Educación	
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	
Ministerio de Salud	

Fuente: Elaboración propia

A consecuencia de la falta de respuesta de 3 instituciones seleccionadas, solamente aquellas que respondieron a las solicitudes de información fueron evaluadas íntegramente, desde el punto de vista de divulgación proactiva y reactiva de información sobre

procesos de contratación y adquisición de obras públicas. Mientras que las 3 instituciones que no respondieron, fueron evaluadas solo en el aspecto de divulgación proactiva de la información, conforme a lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública.

1.2 LEYES QUE NORMAN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Todo acto de la Administración Pública debe regirse por el principio de legalidad, regulado -para el caso de El Salvador- en el Art. 86 inciso 3º de la Constitución de la República, que establece que *“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”*.

Los procedimientos administrativos son un conjunto de actos administrativos surgidos en una relación entre la Administración Pública y los administrados, de modo ésta que debe tener un fundamento legal que regula la forma de organización y funcionamiento del aparataje estatal, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica, y del bien común, a favor de la persona humana (Art. 1 inc. 1º CN).

Para el cumplimiento de tales fines constitucionales, el Estado necesariamente debe establecer relaciones contractuales con los particulares para la adquisición de bienes y servicios, que le permitan ejercer sus funciones. Estas relaciones contractuales se dan dentro de procesos administrativos previstos en la LACAP, pero además tienen fundamento en otros

instrumentos normativos del ordenamiento jurídico salvadoreño.

Este apartado tiene como objetivo conocer y evaluar el contenido de los diferentes marcos normativos aplicables a los procesos de adquisiciones y contrataciones de la administración pública en El Salvador frente a los indicadores CoST.

A partir de este apartado se pretende brindar insumos que permitan al ciudadano determinar si el Estado salvadoreño cuenta con un marco legal idóneo relativo a los procesos de adquisición y contratación de obra pública, y si dicha normativa posibilita la divulgación de información sobre la ejecución de las diferentes etapas del proyecto de la construcción de conformidad con los indicadores de transparencia de CoST; o si por lo contrario, el marco normativo existente tiende a ser difuso, insuficiente o incongruente con el Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST, que permitirá transparentar las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares.

1.2.1 MARCO JURÍDICO

A. Marco Constitucional

a. Constitución de la República

La facultad de contratación del Estado se encuentra regulada en el Art. 234 de la Constitución de la República, el cual establece expresamente:

“Art. 234.- Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que haya de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley. No se celebrarán contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a tribunales de un estado extranjero. Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplicará a las Municipalidades”.

Este precepto constitucional es aplicable a todos los niveles de la Administración Pública, entendiéndose como tales las instituciones pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a las instituciones autónomas, empresas públicas, hospitales y a las Alcaldías Municipales.

B. Tratados Internacionales

El Salvador, como un Estado miembro de la comunidad internacional, ha suscrito tratados y convenios con otros países y organismos internacionales, mediante los cuales busca adaptar su sistema jurídico nacional a los grandes retos que establecen los marcos normativos internacionales.

La ratificación de estos instrumentos, en concordancia con la Constitución de la República, ha llevado a que muchos ámbitos de la actividad humana en la sociedad salvadoreña que se encontraban en cierta manera carentes de regulación o, en el mejor de los casos, regulados de manera poco idónea o incompleta por la legislación secundaria interna para los fines establecidos en el ámbito internacional, tuviesen un marco regulatorio más complejo y sujeto a los principios del derecho internacional.

Debido a que el presente Estudio de Alcance está dirigido a evaluar la factibilidad de la aplicación del Programa CoST en El Salvador, es necesario identificar los instrumentos jurídicos internacionales, suscritos por El Salvador, aplicables a los procesos de adquisición y contratación pública, así como aquellos instrumentos que regulan la transparencia en la gestión pública y establecen disposiciones contra la corrupción, en la medida que sean aplicables concretamente a los referidos

procesos de contrataciones y adquisiciones públicas.

a. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) tiene como finalidades: “a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción. b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos. c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”.

Esta Convención, suscrita en 2003 y ratificada en 2004 por el Estado salvadoreño, es aplicable a los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas, pues dispone en su Art. 9 que cada Estado Parte, de conformidad con su ordenamiento jurídico, debe adoptar “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”. Asimismo, establece que tales sistemas de contratación pública pueden tener en cuenta, entre otras cosas:

“a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y

contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente y oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación”.

b. Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos

El Capítulo Nueve del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y

los Estados Unidos de América (CAFTA-DR), es aplicable a los procesos de contratación pública ejecutados entre los Estados Parte. Dicho capítulo contiene disposiciones que regulan principios y reglas generales para los procedimientos de contratación, los documentos a utilizarse, los requisitos y condiciones para la participación en las contrataciones, y sobre la adjudicación de los contratos.

En especial el Art. 9.11 núm. 2 del referido capítulo, dispone que después de la adjudicación de un contrato en una contratación cubierta, la entidad contratante publicará inmediatamente un aviso que incluya como mínimo: el nombre de la entidad, la descripción de las mercancías o servicios incluidos en el contrato, el nombre del proveedor al cual se adjudicó el contrato, el valor de la adjudicación y, en caso que la entidad no haya utilizado un procedimiento de licitación abierto, la indicación de las circunstancias que justificaron el procedimiento abreviado.

Además, se establecen reglas referidas a la confidencialidad de información (Art. 9.12), disponiendo que las Partes no divulgarán información confidencial sin la autorización formal de la persona que la haya proporcionado cuando ello pudiera perjudicar los intereses comerciales legítimos de una determinada persona o la competencia leal

entre los proveedores (Art. 9.12 núm. 1). Asimismo, se establece la facultad de las Partes o sus entidades contratantes de abstenerse de divulgar cualquier información que pudiese constituir un obstáculo para el cumplimiento de la ley, perjudicar la competencia leal entre los proveedores, perjudicar los intereses comerciales legítimos de determinados proveedores o entidades (incluyendo la protección de la propiedad intelectual), o ir de alguna otra forma en contra del interés público. (Art. 9.12 núm. 2)

En términos generales, en el CAFTA-DR, prevalece el interés privado por sobre el principio de publicidad del que deben estar revestidos los procedimientos administrativos implícitos en los procesos de contratación pública, dándole más valor a la competencia y los intereses comerciales. Es necesario recordar que este instrumento jurídico internacional fue objeto de un proceso de control de constitucionalidad, en ciertos aspectos y solo en cuanto a su aplicabilidad respecto al Estado salvadoreño, por la imposición de 5 de sus disposiciones al Estado salvadoreño por sobre principios establecidos en la Constitución de la República, en especial lo referido a la integración centroamericana, la atribución de la Asamblea Legislativa de decretar impuestos y la igualdad de las personas ante la Ley. El día 29 de mayo de 2015, la Sala de lo Constitucional dictó la sentencia de inconstitucionalidad del respectivo proceso constitucional, en la cual

declaró la inconstitucionalidad de los Arts. 15.1.5 (a) frase 4ª y 15.9.2 frase 3ª de este Tratado, por la vulneración a los Arts. 86 inc. 1º y 2º, 131 ord. 5º y 7º, y 146 de la Constitución, debido a que estas disposiciones suprimen a la Asamblea Legislativa su margen de acción para la ratificación de otros convenios internacionales e impiden que dicho Órgano ejerza su competencia constitucional de derogar leyes¹¹.

**c. Tratado de Libre Comercio
Centroamérica – República
Dominicana**

Este tratado comercial regula en su Capítulo XII lo relativo a las “Compras del Sector Público”, entre ellas, los contratos de servicios de construcción de obras civiles, infraestructura y edificaciones. A diferencia del CAFTA-DR, este instrumento jurídico internacional otorga especial importancia a los principios de transparencia y publicidad en los procedimientos de adjudicación y contratación (Art. 12.09 y 12.10), siendo flexible en cuanto a la aplicabilidad de tales disposiciones, pues deja bajo responsabilidad de cada Estado Parte la divulgación de una serie de contenidos sobre la información generada en los procesos de contratación pública, así como la adecuación de tales principios según las características del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte.

¹¹ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 7-2006/27-2007/28-2007/29-2007, de fecha 29-V-2015. Disponible en: [http://static.ow.ly/docs/7-](http://static.ow.ly/docs/7-2006%20C3%BA%20ultima%20versi%C3%B3n%20al%2029-V-2015%20FIRMADA_3m4L.pdf)

**d. Tratado de Libre Comercio
Centroamérica – Panamá**

La Sexta Parte (Capítulo 16) del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, regula lo relativo a la Contratación Pública, con el objeto de crear y mantener un solo mercado de contratación pública y así maximizar las oportunidades de negocios de los proveedores y de reducir los costos comerciales de los sectores público y privado de los Estados Parte (Art. 16.02.1).

Dentro del ámbito de aplicación de este marco normativo, se establece la obligación de cada Parte de garantizar la igualdad de condiciones en las contrataciones de los proveedores, teniendo como principios la no discriminación y transparencia en las contrataciones públicas (Art. 16.02.2). En el cumplimiento de tales principios, se establecen en el mismo cuerpo normativo las obligaciones de asegurar la máxima simplicidad y publicidad en la aplicación de las medidas de contratación pública (Art. 16.03.1.b).

Un aspecto de este tratado que vale la pena acotar, es el establecimiento de la obligación de las partes de procurar utilizar medios electrónicos de comunicación que permitan la divulgación eficiente de la información en materia de contratación pública, en especial,

[2006%20C3%BA%20ultima%20versi%C3%B3n%20al%2029-V-2015%20FIRMADA_3m4L.pdf](http://static.ow.ly/docs/7-2006%20C3%BA%20ultima%20versi%C3%B3n%20al%2029-V-2015%20FIRMADA_3m4L.pdf)

aquella referida a las oportunidades de negocios ofrecidas por las entidades, procurando además la implementación de un sistema electrónico de información e intermediación para la difusión de tales oportunidades de negocios; medidas de divulgación oficiosa sin perjuicio de los procedimientos de difusión de tal información en las respectivas legislaciones vigentes de cada Parte (Art. 16.10).

C. Instrumentos no Vinculantes

Existen, además de los instrumentos jurídicos internacionales, una serie de instrumentos no vinculantes, de carácter político, suscritos entre Estados, miembros de la Sociedad Civil y Organizaciones o Entidades Privadas de carácter internacional o regional. Tales instrumentos, a pesar de no tener carácter jurídicamente vinculante, se constituyen como compromisos que comprometen políticamente a sus miembros o participantes en el cumplimiento de los mismos. Entre ellos, en relación a los temas de transparencia y lucha contra la corrupción, y de contratación pública, se pueden mencionar, en especial:

a. Declaración de Gobierno Abierto

La Declaración de Gobierno Abierto es un instrumento jurídico vinculante para los

gobiernos y Organizaciones de Sociedad Civil miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹²; dicha Alianza es un esfuerzo internacional multisectorial que requiere para su incorporación y adhesión, la suscripción de compromisos con base en un gobierno abierto y transparente, mediante la suscripción de la Declaración de Gobierno Abierto.

A la fecha de elaboración de este estudio, ésta declaración ha sido suscrita por 54 países, quienes paralelamente están desarrollando planes de acción para implementar los principios de Gobierno Abierto. El Salvador es parte de ellos a su vez es uno de los 39 países de la segunda generación que suscribieron a la Alianza en el 2011. En el año 2012 el Gobierno presentó su borrador de su Plan de Acción en la Reunión Anual de la AGA celebrada en Brasilia, Brasil.

El Salvador elaboró el Plan de Acción en marzo de 2012, con vigencia a partir de mayo 2012 a mayo 2014, en este plan de acción el gobierno tenía el compromiso de presentar un informe de avance al 30 de septiembre 2013; luego de desarrollar un proceso de autoevaluación de sus compromisos entre agosto y septiembre de 2013, el cual incluyó a organizaciones de la sociedad civil, el gobierno presentó el informe de avance o autoevaluación y un nuevo Plan de Acción 2013-2014. Actualmente se ejecuta

¹² **DECLARACIÓN SOBRE GOBIERNO ABIERTO**, septiembre 2011. Disponible en:

<file:///D:/Descargas/Declaraci%C3%B3n%20firmada%20por%20El%20Salvador%20y%20fecha.pdf>

un tercer plan de acción para el periodo 2014-2016¹³, cuya elaboración contó con una amplia participación ciudadana y en el cual el Grupo Multisectorial de la Iniciativa CoST El Salvador estuvo representado, hasta el grado que se incluyeran compromisos por parte del GOES para fomentar la implementación de la Iniciativa CoST en El Salvador a través de la AGA.

La publicación de este Estudio de Alcance, y la línea base que incorpora, forma parte de los compromisos asumidos por el Gobierno de El Salvador, en acuerdo con la Iniciativa CoST El Salvador, en la ejecución del Plan AGA 2014-2016, cuyo cumplimiento es monitoreado por las organizaciones de la sociedad civil, Academia y demás participantes en el Observatorio de la Alianza para el Gobierno Abierto¹⁴.

b. Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE

Esta política contiene los lineamientos que deben cumplir los prestatarios o beneficiarios del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la adquisición de bienes,

obras, servicios y consultorías para la ejecución de proyectos, programas, operaciones especiales, cooperaciones y otros que sean financiados con recursos provenientes de préstamos, cooperaciones financieras, cooperaciones técnicas, operaciones especiales o cualquier otra modalidad de financiamiento provenientes de los recursos del BCIE, o de terceros administrados por éste¹⁵. De igual manera, el BCIE cuenta con un instrumento normativo para la aplicación de la referida política de obtención de bienes, obras, servicios y consultorías¹⁶.

D. Legislación Secundaria

La legislación secundaria que regula los procesos de adquisición y contratación pública, está conformada principalmente por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), el Reglamento de la LACAP (RELACAP), los Reglamentos Internos, los Manuales de Organización y Funcionamiento y el Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública.

¹³ GOBIERNO DE EL SALVADOR, *Plan de Acción 2014-2016, Alianza para un Gobierno Abierto*, San Salvador, noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes#ac15>

¹⁴ Vid. Acta de instalación del “Observatorio de Gobierno Abierto”, para la implementación y evaluación del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto 2014-2016. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes#ac15>

¹⁵ BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA, *Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE*. Disponible en:

<http://www.bcie.org/uploaded/content/category/911947995.pdf>

¹⁶ BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA, *Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías*. Disponible en:

<http://www.bcie.org/uploaded/content/category/911947995.pdf>

A continuación, se presenta un breve esbozo de cada uno de estos cuerpos normativos, exponiendo finalmente los resultados de consulta a las PE/UACI, a través de las OIR/UAIP de las instituciones muestra sobre el conocimiento que los Jefes de las mismas tienen respecto al marco jurídico aplicable a los procesos de adquisición y contratación pública.

a. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)

La LACAP es el marco jurídico principal que establece las normas reguladoras de la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que la Administración Pública deba celebrar para la consecución de sus fines, ya sea por medio de licitación o concurso, tal como dispone su base constitucional, o a través de otras formas de contratación, tales como la Libre Gestión o la Contratación Directa (Art. 39 LACAP)¹⁷.

La LACAP contiene el fundamento legal de dos de las principales dependencias de las instituciones de la administración pública regidoras de las disposiciones normativas y los procedimientos correspondientes para las relaciones contractuales de las instituciones de

la Administración Pública. Una de ellas es la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), adscrita al Ministerio de Hacienda, que tiene la atribución de proponer la Política Anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las instituciones del Órgano Ejecutivo y Autónomas, y además velar por el cumplimiento de dicha política y proponer los lineamientos y procedimientos para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios (Art. 6 LACAP).

La segunda dependencia regidora de las disposiciones normativas y los procedimientos de la administración pública es la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (PE/UACI). La LACAP da origen a las PE/UACI de todas las instituciones estatales, cuya función principal es realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras bienes y servicios (Art. 9 LACAP). De acuerdo con esta normativa, los contratos pueden ser de: Obra Pública, Suministro, Consultoría, Concesión y de Arrendamiento de Bienes (Art. 22 LACAP).

¹⁷ **LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Decreto Legislativo N° 868, de fecha 5 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial N° 88, Tomo N° 347, del 15

de mayo de 2000. Hasta la fecha ha sufrido 9 reformas, siendo el decreto de las últimas reformas emitido en el año 2011.

b. Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

Instrumento jurídico normativo que tiene por objeto regular, desarrollar y facilitar la aplicación de las normas contenidas en la LACAP, en lo relativo a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza dentro del ámbito de aplicación de la LACAP, respetando los criterios de eficiencia y calidad en los procesos de contratación de la Administración Pública (Art. 1 RELACAP)¹⁸.

c. Reglamentos Internos

Los reglamentos internos de las instituciones estatales son instrumentos jurídicos que contienen las normas básicas de organización y funcionamiento de las instituciones. En ellos se comprende lo relativo al funcionamiento de la PE/UACI y, por tanto, aplicable a los procesos de contratación de bienes, obras y servicios.

d. Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública

Instrumento emitido por la UNAC, que contiene los lineamientos y procedimientos para ejecutar

las adquisiciones y contrataciones de bienes, obras y servicios. Así mismo contiene regulaciones administrativas para las compras y contrataciones que están reguladas por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

e. Manuales de Organización y Funcionamiento

Son los instrumentos de organización y funcionamiento emitidos por las instituciones para regular su actividad. Dentro de ella, se comprende lo relativo al funcionamiento de la PE/UACI, que es aplicable a los procesos de contratación de bienes, obras y servicios.

La actividad de la Administración Pública no puede limitarse a una sola área de la vida pública, pues ésta responde a la organización estatal encargada de atender todos los asuntos públicos relacionados a la vida y derechos de la persona humana. Por ello, las normas aplicables a los quehaceres de cada entidad estatal, en algunas ocasiones contiene disposiciones relacionadas a la administración y funcionamiento de cada institución y, por tanto, a su actividad contractual.

¹⁸ Decreto Ejecutivo N° 53, de fecha 10 de abril de 2013, publicado en el Diario Oficial N° 71, Tomo N° 399, del 19 de abril de 2013. Este Reglamento abrogó al anterior RELACAP de 2005, respondiendo a la

necesidad de emitir una nueva regulación a partir de las reformas a la LACAP de 2001.

f. Ley de Acceso a la Información Pública

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) es el cuerpo normativo, dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, que regula y busca garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, con el fin de contribuir con la transparencia de las instituciones del Estado (Art. 1 LAIP). Por ende, los procedimientos administrativos de contratación pública están sujetos a las reglas de la LAIP destinadas a garantizar el acceso a tal información por parte de los particulares.

Según esta normativa, el derecho de acceso a la información pública puede ser ejercido de dos formas distintas: accediendo a información que se encuentre a disposición de los titulares, por medio de los mecanismos de divulgación establecidos por las instituciones públicas que la generan o resguardan (información oficiosa); o, accediendo a la información de interés, solicitándola a las entidades públicas (información vía solicitud). Dicho de otra manera, la información oficiosa es divulgada de manera proactiva, mientras la información vía solicitud es divulgada de manera reactiva a quien la requiere ante las Oficinas de Información y Respuesta o Unidades de Acceso a la Información.

La información oficiosa o proactiva, referida a las contrataciones y adquisiciones públicas, se

encuentra regulada principalmente en el Art. 10 núm. 15 LAIP, y se conforma por la publicación del objeto, monto, nombre y características de la contraparte, plazos de cumplimiento y ejecución del contrato, la forma en la que se contrató, el detalle de procesos de adjudicación y el contenido de los contratos. Asimismo, en el literal 20 del mismo artículo de la LAIP, se ordena la publicación oficiosa de los registros de todas las contrataciones realizadas durante los diez años anteriores por cada entidad estatal, así como los registros de incumplimientos u otras situaciones de ofertantes y contratistas a los que se refiere el Art. 15 LACAP.

Además de la información proactiva referida a las contrataciones y adjudicaciones, la LAIP mandata a sus entes obligados a publicar la información referida al listado de obras en ejecución total o parcialmente con fondos públicos, con el detalle de los aspectos de: su ubicación exacta, el costo total de la obra, su fuente de financiamiento, el tiempo de ejecución, el número de beneficiarios, la empresa o entidad ejecutora y supervisora, el funcionario responsable de la obra, las formas de pago, desembolsos y garantías en los últimos 3 años (Art. 10 núm. 15 LAIP). En síntesis, esta disposición ordena la divulgación de la información más básica relacionada específicamente a los proyectos de obra pública, de modo que pueda evaluarse a través de la misma, la transparencia en el

procedimiento de adquisición de la infraestructura de que se trate y en el manejo de los fondos ejecutados para tal fin.

En lo que se refiere a información reactiva, la LAIP establece, a partir de su Art. 61, el procedimiento de acceso a la información pública, a través del cual los particulares pueden solicitar la información pública, mediante escrito dirigido a la Oficinas de Información y Respuesta (OIR) o Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP) de cada institución, la información referente a las contrataciones y adjudicaciones públicas a las que refieren los numerales 15, 19 y 20 del Art. 10 LAIP, que no se encuentre publicada en los portales web de dichas instituciones, o cualquier otra información pública referida a las contrataciones que no se publiquen por no ordenarlo expresamente la LAIP o la LACAP. Además, a partir del Art. 82 LAIP, se regula el procedimiento de recurso de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), contra las resoluciones de los Oficiales de información que denieguen el acceso a información pública, afirme su inexistencia o incurra en otras causales legales que den lugar a una vulneración al derecho de acceso a la información. Con ello, la denegatoria de información referida a la contratación pública, incluida la información de los contratos y ejecución de obras públicas, puede ser abordada tras la tramitación de un recurso de información ante el IAIP.

g. Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública

El Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública (RELAIP) tiene por objeto desarrollar y asegurar la aplicación de las normas establecidas en la LAIP, para que se cumpla así el objetivo de la misma (Art. 1 RELAIP). Además de regular aspectos funcionales de las PE/UACI, la clasificación de la información, el procedimiento de información pública, entre otros aspectos, el RELAIP desarrolla el procedimiento de acceso a la información concerniente a administración de fondos públicos otorgados e información pública conferida a sociedades de economía mixta y personas naturales o jurídicas privadas (Art. 13 y ss. RELAIP), así como a las funciones conferidas a estos.

En tal caso, el acceso a la información se realiza solamente de manera reactiva, es decir, realizando una solicitud de la información ante el Oficial de Información del ente público al que corresponda la vigilancia de la sociedad de economía mixta o el ente privado de que se trate, debiendo estas últimas contar con una organización o unidades internas para atender los requerimientos de información que pudiere pedir el Oficial de Información de la PE/UACI u OIR correspondiente (Art. 14 RELAIP).

Dentro de la información que puede ser requerida a sociedades de economía mixta y

personas jurídicas y naturales privadas, destacan los documentos o expedientes relativos a la ejecución de contrataciones públicas, incluida, por supuesto, la información relativa a la ejecución de contratos de adquisición infraestructura pública por parte del Estado. En dicho caso, la empresa ejecutora está obligada a brindar información relativa a la ejecución del contrato, y que, desde luego, no haya sido generada o esté siendo resguardada por la entidad encargada de vigilarla, pues en dicho caso, sería tal institución el ente obligado y debiendo divulgarla ya sea de manera oficiosa (si fuese de la comprendida en los numerales 15 o 19 del Art. 10 LAIP, o de manera reactiva, ante la solicitud de los particulares.

h. Ley del Medio Ambiente

La Ley del Medio Ambiente es el principal marco jurídico en materia medioambiental. Contiene las normas destinadas a desarrollar los preceptos constitucionales que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; a normar el uso sostenible de los recursos naturales, la gestión ambiental pública y privada, y la protección ambiental del Estado y la sociedad (Art. 1 LMA).

Este cuerpo normativo no tiene incidencia en los procesos de contratación pública sino solo en los casos de adquisición de obras públicas. En la fase de elaboración del proyecto de obra pública, es sumamente necesario contar con el

conocimiento del impacto ambiental que la infraestructura puede generar. Para ello, se requiere el respectivo permiso ambiental emitido por la entidad pública rectora en la materia, es decir, el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (MARN), previo Estudio de Impacto Ambiental (Art. 19 LMA). Dicho permiso es indispensable para formalizar los contratos de construcción de obras, pues dicha autorización debe figurar en el contenido del instrumento contractual (Art. 105 lit. a LACAP).

La Ley del Medio Ambiente establece que el estudio de impacto ambiental se debe hacer en la ejecución de ciertas obras y proyectos, contenidos en el Art. 21 LMA, de los cuales la mayoría se pueden enmarcan dentro de las clases de obra pública que se ejecutan en El Salvador (véase Tabla 5).

i. Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción

Este cuerpo normativo, al igual que la Ley del Medio Ambiente, no está relacionado con los procesos de contratación pública sino solo en los casos de adquisición de infraestructura pública por parte de las instituciones de la Administración Pública, y específicamente en la fase de elaboración del proyecto de la obra, pues es aplicable al procedimiento administrativo para la realización del Estudio de

Impacto Ambiental y el otorgamiento del respectivo Permiso Ambiental de la obra.

Esta Ley Especial está relacionada con la industria de la construcción, desde su exposición de motivos, entre los cuales menciona que su emisión se decreta para promover el desarrollo económico y social de la industria de la construcción y fomentar la iniciativa privada. Esta ley tiene como objeto promover la agilización de los trámites y procedimientos administrativos destinados al otorgamiento de los permisos y autorizaciones para el desarrollo de los proyectos de construcción y parcelación, entre los cuales se encuentra, desde luego, la aprobación del permiso ambiental.

Esta ley es complementaria al trámite para el otorgamiento de dicho permiso establecido en la Ley del Medio Ambiente y fue creada debido a la excesiva demora demostrada por las instituciones del Ejecutivo, Autónomas y Municipalidades en el otorgamiento de los permisos y autorizaciones de los trámites a los que aplica. En general, en el caso del procedimiento del Permiso Ambiental, está ley jurisdicción todas aquellas entidades y organismos del sector público y servidores, sin excepción alguna. También alcanza la jurisdicción de la Corte, todas aquellas actividades de entidades, organizaciones o personas que reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. (Art. 3 LCCR).

reafirma los plazos para tal efecto contenidos en la Ley del Medio Ambiente, y además establece la aplicación de la figura jurídica denominada "silencio administrativo positivo", en el caso de no resolverse la solicitud del Estudio de Impacto ambiental por la empresa constructora en el plazo de ley, entendiéndose por aprobado el programa de manejo ambiental presentado y siguiéndose con ello los trámites siguientes, tales como el pago de la fianza a la que refiere el Art. 29 LMA, así como las auditorías ambientales que correspondan, y principalmente, el otorgamiento del permiso definitivo solicitado (Art. 18 y ss. Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción).

j. Ley de la Corte de Cuentas de la República

Este marco normativo establece como finalidad de la Corte de Cuentas de la República (CCR) fiscalizar en los ámbitos administrativo y jurisdiccional la Hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular (Art. 1 LCCR).

Esta ley no tiene incidencia directa en los procesos de contratación de la obra pública, sin embargo, es aplicable a la misma en los términos de control administrativo-financiero relativo al uso de los recursos presupuestarios asignados al sector público, en el que naturalmente se incluye el manejo de fondos públicos en la construcción de obras públicas.

En este sentido, este cuerpo normativo puede contribuir a la transparencia, efectividad, legalidad y eficiencia en la administración pública y por analogía en lo relativo al control y fiscalización de la ejecución de proyectos de obra pública, por medio de la realización de auditorías sobre actividades financieras, administrativas y operativas de las entidades titulares del proyecto de construcción contratado.

E. Marco Normativo de acuerdo a las PE/UACI seleccionadas

Como parte de la investigación, se consultó a los Oficiales de Información de las instituciones muestra, que respondieran cuáles eran los marcos jurídicos bajo los cuales se regían las PE/UACI. La siguiente tabla sintetiza las respuestas de los OI.

Tabla 3. Marcos normativos que rigen la PE/UACI

INSTITUCIÓN		MARCO NORMATIVO
1	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Constitución
		LACAP
		RELACAP
		Código Tributario
2	Alcaldía Municipal de San Miguel	No respondió a solicitud de información
3	Alcaldía Municipal de San Salvador	PE/UACI no brindó información al respecto
4	Alcaldía Municipal de Santa Ana	No respondió solicitud de información
5	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	Código Municipal
		LACAP
		RELACAP
		Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública
		Lineamientos emitidos por la UNAC
6	Alcaldía Municipal de Sonsonate	LACAP
		RELACAP
		Toda normativa aplicable a los procesos de la PE/UACI
7	Alcaldía Municipal de Usulután	No respondió solicitud de información
8	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	LACAP
		Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública 2014, emitido por la UNAC
9	Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	LACAP
		RELACAP
		Instructivos y lineamientos emitidos por la UNAC
10	Fondo de Conservación Vial	LACAP
		RELACAP
		Manual para la Adquisición de Bienes y Servicios por Libre Gestión del FOVIAL
11	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	LACAP
12	Ministerio de Educación	LACAP
		RELACAP
13	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	LACAP
		RELACAP

14	Ministerio de Salud	LACAP
		RELACAP
		Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública 2014, emitido por la UNAC

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de las OIR/UAIP de las instituciones muestra

1.2.2 REQUISITOS DE LEY QUE NORMAN LA INFORMACIÓN DE LICITACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

En el marco de la investigación, se consultó a los Oficiales de Información de las instituciones

muestra sobre la existencia de requisitos que normen la información concerniente a los procesos de licitación y contratación pública. Sus respuestas se sistematizan en la siguiente tabla.

Tabla 4. Requisitos de ley que norman la información de los procesos de licitación y contratación pública

INSTITUCION	REQUISITOS
MOPTVDU	<p>a) FONDOS BID</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licitación Pública Nacional para adquisición de bienes y servicios se realiza por monto de \$100,000 a \$300,000 invitando públicamente a todas las personas naturales y jurídicas por medio de dos periódicos de mayor circulación, página web y COMPRASAL - Licitación Pública Nacional para obras es de \$300,000 a \$2,000,000. - Licitación Pública Internacional de Bienes y Servicios se realiza cuando el monto superior a los \$300,000 - Licitación Pública Internacional de obras se efectúa cuando el monto es superior a los \$2, 000,000 se invita a través de dos periódicos de mayor circulación, página web, COMPRASAL y publicación internacional en <i>Development Bussines</i>. <p>Base legal: Art. 39,40 literal a, 48 y 59 de la LACAP, Convenio de Préstamo con el BID</p> <p>b) FONDOS GOES y BCIE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licitación Pública Nacional cuando los montos de los procesos sean mayores a \$110,642.41. <p>Los límites establecidos para la Licitación Pública Nacional con fondos BCIE para la contratación de obras con montos menores a \$1,000,000 y para la adquisición de bienes y servicios cuando el monto sea menor de \$350,000 y a partir que sobrepasen dichos montos debe adoptarse por la Licitación pública internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licitación Pública Internacional y procesos de precalificación antes de iniciar la LPI, se realizan cuando se estima conveniente. <p>Con fondos BCIE, el límite establecido para la contratación de obras a través de Licitación Pública Nacional es de \$1,000,000 y para la adquisición de bienes y servicios es de \$350,000.</p> <p>También existen licitaciones nacionales e internacionales por invitación con fondos BID, GOES o BCIE</p> <p>Los procesos de libre gestión son para montos menores a \$100,000 para lo cual aplica la LACAP</p>

FOVIAL	<p>Todos los procesos de contratación se realizan de acuerdo a lo establecido en la LACAP, por convocatorias públicas en medios escritos de circulación nacional en casos de Licitación Pública y Concurso Público.</p> <p>En los casos de Libre Gestión se invita a través de COMPRASAL, también se envían invitaciones a personas naturales y jurídicas relacionadas al bien o servicio a adquirir.</p> <p>Durante el proceso de adquisición intervienen las unidades solicitantes, que definen lo requerido y conjuntamente con la PE/UACI elaboran los términos de referencia, si aplica.</p> <p>De acuerdo a lo solicitado se adjudica al que cumple con lo requerido y se notifican las órdenes de compra o se convoca para firma de contrato, si aplica. Se nombra un administrador de contrato que es el responsable de la recepción de lo requerido en la compra o contrato.</p>
MINSAL	<p>- Licitación Abierta Procederá cuando la Institución está cubierta por la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADACA-UE); y el monto estimado de la obra alcance el umbral mínimo requerido por el Tratado o Acuerdo para la ejecución de obra.</p> <p>- Licitación Pública Las Instituciones del Sector Público aplicarán un proceso de licitación pública cuando el valor estimado de la obra sea superior al equivalente a 240 salarios mínimos mensuales para el sector comercio y en el caso de las Municipalidades, cuando el valor estimado de la obra sea superior al equivalente a 160 salarios mínimos mensuales para el sector comercio.</p> <p>-Libre Gestión Se realiza según los requerimientos de la LACAP en su art. 39 y 40</p>
MINED	Mencionan que se apegan estrictamente a lo establecido por la LACAP
FISDL	Se apegan a lo establecido por la LACAP, y a las Normas ISO 9001 que le certifican sus procesos internos.
CEPA	Se apegan a lo establecido por la LACAP y el Manual de procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública de la UNAC del Ministerio de Hacienda
CEL	<p>La PE/UACI de la CEL tiene los siguientes procedimientos (todo enmarcado dentro de la LACAP y su reglamento)</p> <ul style="list-style-type: none"> - PRA19-01 Procedimientos para evaluación, adjudicación y adquisición de bienes, obras y servicios por licitación o concurso - PRA20-01 Procedimientos para la elaboración del programa anual de adquisiciones y contrataciones institucional - PRA20-02 Procedimientos para adquisición de bienes, obras y servicios por libre gestión - PRA28-01 Procedimiento para las gestiones en contratos de bienes, obras y servicios
ANDA	- La unidad solicitante realiza el requerimiento, con un presupuesto asignado, la PE/UACI prepara bases de licitación conjuntamente con la Unidad solicitante; se presenta a la Junta de Gobierno para su aprobación y ratificación, se publica la convocatoria del concurso o licitación, se reciben ofertas de los concursantes, se nombra una comisión evaluadora, ésta evalúa las ofertas y se presentan a la Junta de Gobierno para su aprobación, se comunica el resultado a las empresas participantes, se publica el resultado.

Alcaldía de San Salvador	- Cuenta con un procedimiento de elaboración de las bases de licitación, un procedimiento aprobación de bases de licitación, procedimiento publicación de licitación, procedimiento venta y consulta de bases, procedimiento adjudicación de licitación o concurso.
Alcaldía de Santa Tecla	<p>-Para proyectos de infraestructura de obra pública, se rigen dependiendo del monto de la ejecución si el monto no excede de \$ 38,784.00 se realiza un proceso de libre gestión si excede de ello se realiza un proceso de licitación pública.</p> <p>Para la licitación pública: se inicia con la autorización por parte del Concejo Municipal previa disponibilidad presupuestaria, se elaboran bases de licitación las aprueba el Concejo, se publica en el sistema electrónico de compras (COMPRASAL) que administra la UNAC, así como en periódico de mayor circulación</p> <p>Las bases de licitación contienen toda la información de cumplimiento del proceso, tales como: período para descargar o comprar las bases, periodo para presentar ofertas, documentación legal, presentación de garantías, visitas de campo, entre otros.</p> <p>Se reciben ofertas conforme al tiempo estipulado en las bases, y dichas ofertas son analizadas por una Comisión Evaluadora de Ofertas, previamente designada por el Alcalde Municipal, que finalmente mediante un acta, recomiendan la mejor oferta presentada al Concejo Municipal para que este finalmente resuelva mediante acuerdo Municipal.</p> <p>En Libre Gestión, se publican los Términos de Referencia en el sistema electrónico de compras públicas que administra la UNAC. Se reciben ofertas, las cuales son analizadas por la Unidad Solicitante, conforme a la forma de evaluación contenidas en los TDR, elaborándose un cuadro comparativo de las ofertas presentadas, y se recomienda al Concejo Municipal a la mejor oferta, para su respectiva aprobación o denegación.</p>
Alcaldía de Sonsonate	De conformidad al Art. 39 de la LACAP las formas de contratación son: licitación o concurso público, libre gestión y contratación directa, participan en general el Concejo Municipal, jefe de la PE/UACI, y todo aquel designado por éstos o que tenga calidad de solicitante o forme parte de una Comisión Evaluadora de ofertas en caso de tratarse de una licitación o concurso público.
Alcaldía de Santa Ana	No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada
Alcaldía de Usulután	No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada
Alcaldía de San Miguel	No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de las OIR/UAIP de las instituciones muestra

1.2.3 QUIÉNES RIGEN LAS LEYES Y NORMAS DE LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA

La contratación por parte del Estado es un tema sensible, debido a que el dinero utilizado en ese tipo de negocios constituye una inversión pública, es decir un gasto que afecta

directamente a toda la sociedad, e indirectamente a cada uno de los individuos que la conforman. Sobre todo, cuando se trata de obra pública, por la dimensión de las inversiones que representan las infraestructuras. Para ello existe un marco normativo que establece las reglas del juego tanto para los

actores gubernamentales como para los particulares que hacen los negocios con el Gobierno.

En el medio de esta relación existe un ente que fiscaliza las licitaciones y contrataciones públicas: la Corte de Cuentas de la República ejerce la función contralora sobre las instituciones públicas y sus erogaciones, aún luego de haber liquidado las obras, sin embargo, es necesario también mencionar otras entidades que juegan un rol determinante.

La LACAP crea el Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC), el cual comprende todos los elementos necesarios para la administración, implementación, funcionamiento, coordinación y seguimiento de Las compras del Estado, estando integrado por la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), las Entidades de Adquisición o Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (PE/UACI), con el respaldo de las disposiciones legales y técnicas correspondientes y el Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (COMPRASAL),

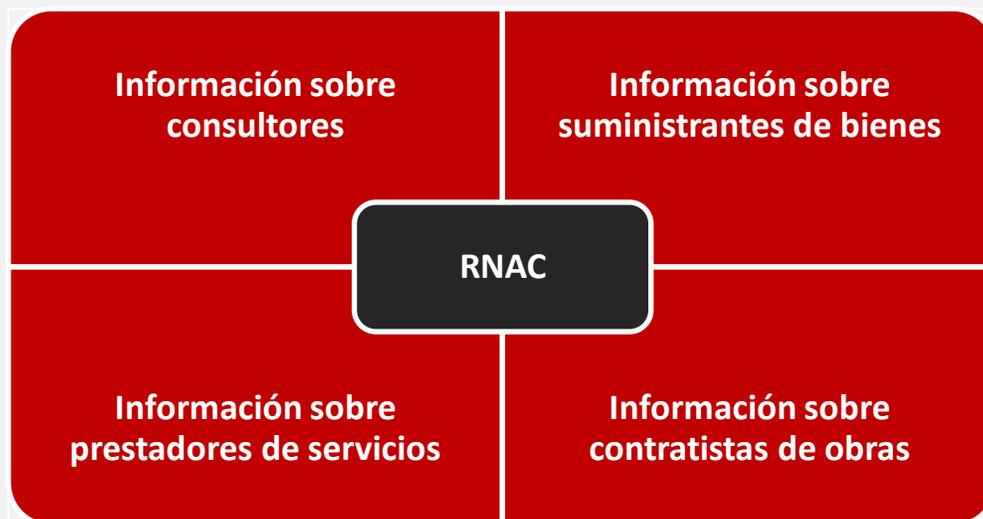
el cual contiene el Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (RNAC)¹⁹.

De acuerdo al Art. 13 LACAP, el RNAC contiene la información de los ofertantes, contratistas y documentos relativos a los procesos de adquisición y contratación pública, pudiendo consultarse en el mismo la información básica sobre potenciales ofertantes y contratistas; ello con el propósito de que "las instituciones dispongan de información que facilite el reconocimiento del mercado de ofertantes y de los incumplimientos de los contratistas".

Además, la citada disposición establece que "En el Registro se manejará el expediente consolidado de las adquisiciones y contrataciones de la administración pública; será obligación de cada titular determinar al interior de la institución, la conformación y administración de un expediente consolidado del proceso de adquisición o contratación, en adición a lo que corresponde a cada área que interviene en el proceso para sus operaciones, supervisión y seguimiento específico".

¹⁹ Art. 10 bis incisos 1º y 2º LACAP.

Esquema 1. Información contenida en el RNAC



Fuente: Elaboración propia

Las instituciones públicas y las municipalidades se rigen de manera general por lo establecido en la LACAP y en el RELACAP, pero adicionalmente existen en algunas instituciones una normativa específica que señala procedimientos internos a seguir en los casos de contratación de proyectos de obra pública. Es así que estos instrumentos normativos se supeditan a lo establecido por la normativa secundaria sobre las adquisiciones y contrataciones.

Un ejemplo de ello es el “Manual de Procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública”²⁰,

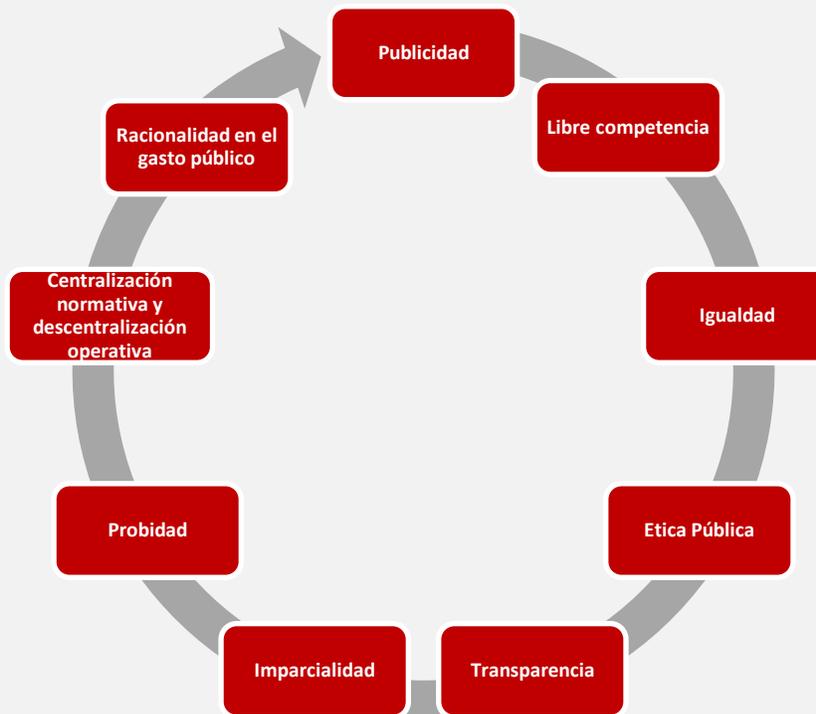
elaborado por el Ministerio de Hacienda, que tiene como propósito ser una herramienta administrativa que facilite la ejecución de los procesos establecidos en la LACAP y su reglamento, siendo adaptable a las características de cada institución.

El manual tiene una serie de principios que deben ser observados por las instituciones como un código de conducta ética para mejorar la función pública, en especial en el tema de licitaciones y contrataciones, aunque estos principios no estén expresamente en el manual, a lo largo de su lectura se pueden identificar los siguientes:

²⁰ UNIDAD NORMATIVA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES, *Manual de procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y*

contrataciones de las instituciones de la Administración pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2014.

Esquema 2. Principios del ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia, con base al Manual de Procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública

Al retomar algunos de estos principios, se puede notar que las normas sobre adquisiciones ordenan a las instituciones lo siguiente:

1. Difundir por todos los medios posibles y parámetros establecidos en la Ley.
2. Promover la participación de un mayor número de ofertantes idóneos y calificados con igualdad de condiciones y oportunidades.
3. Desarrollar los procesos de adquisiciones y contrataciones según la ética, probidad y transparencia por parte de los servidores públicos.
4. Los procesos deben desarrollarse de manera objetiva, sin favores previos.
5. Referente a la centralización normativa sobre la facultad de ejercer de forma centralizada la formulación de lineamientos o directrices de carácter normativo que requieran las PE o UACI.
6. También se indica a las instituciones proceder con independencia y responsabilidad en la aplicación del Manual con esto se refiere a la descentralización operativa.
7. Sobre el uso eficiente de los recursos en los procesos de adquisiciones y contrataciones.

1.3 PROCESO DE LA OBRA PÚBLICA

1.3.1 PERFIL DE LA OBRA PÚBLICA

A. Tipología de la obra pública

Para elaborar un perfil de la obra pública en El Salvador, se deben identificar los tipos de obra que pueden catalogarse como obra pública, para ello es importante referirse al art. 104 de LACAP, que reconoce como obra pública a todas aquellas “obras o construcciones de beneficio o interés general o administrativas, sea

mediante la alteración del terreno o del subsuelo, sea mediante la edificación, remodelación, reparación, demolición o conservación, o por cualquier otro medio”. Así también se menciona que serán obras públicas preventivas aquellas que van enfocadas “para atender las necesidades en caso de Estados de Emergencia, que busquen mitigar riesgos, restablecer conexiones viales o realizar cualquier obra o construcción necesaria para reducir la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales”.

Tabla 5. Clasificación de la obra pública

CLASIFICACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA	
Infraestructura de transporte	Transporte terrestre
	Transporte aéreo
	Transporte marítimo
Infraestructura energética	Redes de electricidad
	Redes de distribución
	Fuentes de energía
Infraestructura hidráulica	Redes para agua potable
	Redes para aguas negras
	Redes para aguas lluvias
Infraestructura de telecomunicaciones	Redes de distribución
Edificación	Viviendas
	Edificios

Fuente: Elaboración propia con insumos del MSG de CoST El Salvador

B. Ciclo de vida del proceso de la obra pública

Se ha mantenido que el ciclo de vida de los proyectos de obra pública consta de aproximadamente 4 o 5 etapas. Esta variación se debe que desde cierta perspectiva se considera que la etapa de planificación del proyecto es parte del ciclo, mientras, para otra,

la planificación es una etapa ajena al ciclo de vida del proyecto, pues quien planifica un proyecto, una vez diseñado y contratado el ejecutor, no vuelve a tener incidencia en el, salvo para responder por daños y perjuicios provenientes de defectos e insuficiencias técnicas imputables a él, de acuerdo a lo establecido en el Art. 129 LACAP sobre la responsabilidad de consultores contratados por

deficiencia en el servicio de consultoría prestado.

Para el International Budget Partnership (IBP), el ciclo de vida de contratación es diferente al de los proyectos, pues el primero está compuesto por cinco etapas: pre-licitación, licitación, emisión de una orden o pedido de compra, inspección de los bienes o servicios adquiridos y documentación de cuentas por pagar²¹.

Existen diferentes denominaciones para lo que se conoce como el ciclo de vida de los proyectos de obra pública y sus etapas. En este estudio de alcance se retomarán las etapas que reconoce la legislación salvadoreña, específicamente el Art. 1 LACAP, que establece: "La presente Ley tiene por objeto establecer las normas básicas que regularan las acciones relativas a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que la Administración Pública debe celebrar para la consecución de sus fines".

Atendiendo lo anterior, se infiere que el ciclo de vida de las adquisiciones y contrataciones públicas está conformado por las siguientes etapas:

- Planificación
- Adjudicación
- Contratación
- Seguimiento
- Liquidación

a. Planificación

Es la primera de las etapas dentro del ciclo de vida de los proyectos y en ella se llevan a cabo los pasos iniciales del proceso de adquisiciones y contrataciones; uno de ellos consiste en la programación anual de adquisiciones y contrataciones de bienes, construcción de obras y contratación de servicios no personales, que deben realizar las instituciones públicas de conformidad a su plan de trabajo y su presupuesto institucional²². La elaboración de esta programación anual de adquisiciones y contrataciones, conocida como PAAC, es parte fundamental para la adecuada gestión de las adquisiciones y contrataciones en las instituciones públicas.

La programación anual, si se construye sólida y bien estructurada, constituye una herramienta eficaz para la planificación y coordinación de los procesos de adquisiciones dentro de la Administración Gubernamental y debe ser elaborada por cada institución observando como mínimo la siguiente información:

²¹ CERRITOS, Mónica, *Compras Gubernamentales: el proceso de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública*, Fundación Nacional para el Desarrollo, Open Society Foundations, San Salvador,

2011, p. 4. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/114/5/DTR-T-OC-3.pdf>

²² Art. 16 LACAP.

PAAC

- a) La política anual de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública
- b) Las disposiciones pertinentes de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado
- c) Las existencias en inventarios de bienes y suministros
- d) Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica, en la realización de una obra
- e) Las acciones previas durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, complementarias y accesorias, así como aquellas que sirvan para ponerlas en servicio, definiendo metas a corto y mediano plazo
- f) La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, los gastos de operación y los resultados previsibles, las unidades responsables de su ejecución, las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra, las investigaciones, los planos, los proyectos, especificaciones técnicas, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos técnicos económicos que sean necesarios

Fuente: Art. 16 LACAP

La PAAC debe estar armonizada con el presupuesto institucional y puede ser revisada o actualizada durante el ejercicio fiscal correspondiente. Las modificaciones realizadas a la programación deberán ser publicadas trimestralmente en el Sistema Electrónico de Compras Públicas.

Una vez definida la PAAC, las PE/UACI deben definir los requerimientos o características mínimas necesarias para identificar el objeto de lo que se pretende adquirir o contratar, así como definir el perfil del oferente, contratista o consultor que lo proveerá. Para ello es necesario que la unidad institucional solicitante, ya sea de alguna obra en específico, del suministro de algún bien o servicio, de determinada consultoría, del arrendamiento de bienes

muebles e inmuebles o de alguna concesión, presente a la PE/UACI la solicitud de adquisición o contratación, siempre que la misma haya sido incluida dentro de la PAAC; esta solicitud deberá ir acompañada de las especificaciones o características técnicas necesarias para su consecución.

Una vez recibida la solicitud, se procede a crear y nombrar a los miembros que componen la Comisión Técnica para la evaluación de las ofertas, tal como lo señala la LACAP en su Art. 20: "Cada institución constituirá las Comisiones en cada caso, para la Evaluación de Ofertas que estime conveniente, las que serán nombradas por el titular o a quién éste designe. Dichas Comisiones podrán variar de acuerdo a

la naturaleza de las obras, bienes o servicios a adquirir. Procederán en todo caso, cuando se trate de licitaciones o concursos públicos o públicos por invitación, nacionales o internacionales”.

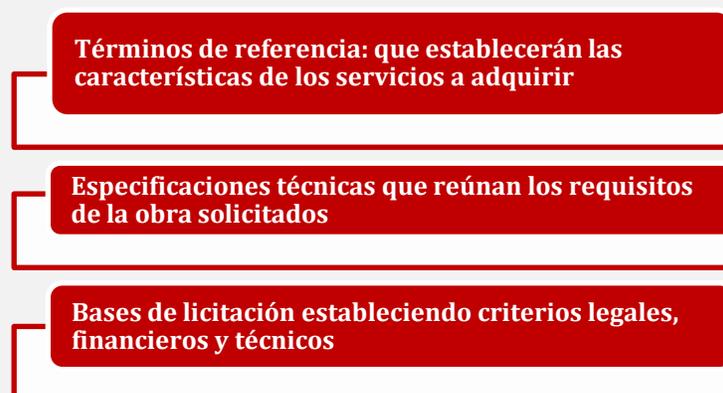
La unidad solicitante deberá entonces garantizar a través de los procesos administrativos conducentes, la necesidad de las obras, bienes y servicios solicitados y que estos hayan sido incorporados a la PAAC; posteriormente se debe determinar mediante estudios o investigaciones, la viabilidad y certeza de los datos técnicos, económicos, financieros, sociales o ambientales necesarios para llevar a cabo la adquisición o contratación referida. Así mismo deben adecuar las bases de licitación o contratación y remitir a la PE/UACI la información correspondiente.

Existen también algunos pasos especiales en los cuales aquellas instituciones que necesiten

conocer o sondear las opciones de mercado en lo relacionado a las adquisiciones o contrataciones programadas, llevan a cabo también una etapa de precalificación de los proveedores u ofertantes. Esta etapa finaliza con la aprobación de los respectivos instrumentos de contratación en los cuales se determinan los documentos de licitación, términos de referencia y especificaciones técnicas necesarias, todo con lo cual se conforma el expediente de la solicitud.

Para poder contratar, las instituciones deben de realizar ciertos actos preparatorios establecidos por la LACAP, así como establecer características mínimas indispensables para adquirir, asimismo debe haber una identificación del perfil del ofertante o contratista. Los instrumentos a utilizar en los actos preparatorios según el art. 41 de la LACAP son:

Esquema 3. Actos preparatorios según LACAP



Fuente: Art. 41 LACAP

b. Adjudicación

Esta segunda etapa tiene como propósito seleccionar al contratista, proveedor, consultor o concesionario que presente la oferta, en términos de calidad y precio, y el que mejor satisfaga las necesidades por las cuales se inició el proceso de adquisición o contratación. Está compuesta por una serie de pasos, entre ellos la elaboración de términos de referencia, apertura de la licitación o concurso, presentación y evaluación de ofertas, entre otras.

Es ésta la etapa del proceso en la que se suelen realizar los señalamientos sobre favorecimiento arbitrario a algún proveedor en específico, ya sea por generarse bases de licitación o términos de referencia acordes a determinada persona o empresa, o recomendaciones de la Comisión de Evaluación para adjudicación y posterior contratación de oferentes o postulantes que no calificaron con los mejores resultados en los aspectos técnicos y económicos.

La etapa de adjudicación comienza con la publicación del aviso de convocatoria de los procesos de Licitación o Concurso, la invitación a oferentes en Libre Gestión o Contratación Directa para presentar ofertas o cotizaciones; concluye con la adjudicación del objeto de adquisición y contratación al oferente seleccionado²³. En esta etapa se comparte

información del proceso de licitación y contratación. Los requisitos en materia de publicidad para las licitaciones o concursos públicos son los siguientes:

- a) Publicación en el sistema electrónico de compras públicas que administra la UNAC.
- b) Publicación en un periódico de circulación nacional durante al menos 1 día y
- c) Publicación en un periódico o revista especializada internacional, en caso de una licitación para una obra, bien o servicio complejo, que sea objeto de una convocatoria internacional.

c. Contratación

Como tercera etapa dentro del ciclo se menciona la contratación, en la cual se establecen, determinan y formalizan las obligaciones y derechos entre los particulares y las instituciones como sujetos de Derecho Público, para el cumplimiento de sus fines²⁴.

En otras palabras, es la etapa mediante la cual se establece el vínculo jurídico entre Estado y particular a través de un instrumento legal, conteniendo los derechos y obligaciones de las partes intervinientes a efecto de asegurar las condiciones necesarias para la entrega en

²³ UNIDAD NORMATIVA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES, *op. cit.*

²⁴ Art. 21 LACAP.

tiempo y forma del objeto contractual. Esta etapa se inicia con la adjudicación del contrato y culmina con la firma del contrato por parte de ambos, institución contratante y contratista, o emisión de orden de compra por parte de la institución contratante.

d. Seguimiento

En esta cuarta etapa las instituciones realizan actividades de acompañamiento y supervisión a la ejecución de los contratos mediante la designación de administradores de contratos, para comprobar la buena marcha de la obra y el cumplimiento del mismo²⁵. Esta etapa se realiza de manera posterior a la contratación y en ella se supervisa el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato por parte de los actores involucrados.

El objetivo del seguimiento de los contratos u órdenes de compra es "la verificación de la ejecución de las obras, o de la recepción de los bienes o servicios, de conformidad al contrato u orden de compra. Comienza con la entrega de la copia del contrato u orden de compra al administrador de éstos o con la orden de inicio y culmina con el acta de recepción a satisfacción de la institución compradora"²⁶.

Entre las actividades que excepcionalmente se pueden presentar en esta etapa, y a las cuales se les brinda seguimiento en caso de ser

necesario, están la modificación de los contratos, prórroga de los contratos, el ajuste de precios o la aplicación de multas por mora en los plazos del contrato.

e. Liquidación

En esta quinta y última etapa se realiza la cesación o extinción del contrato, terminación de la obra, la recepción de la misma o en su defecto la devolución de garantía. En ésta etapa la obra queda saldada mediante la facturación total de los procesos constructivos que originalmente se contrataron y aquellos que se adicionaron o eliminaron de la obra. Así también, en este paso la obra deja de ser ejecutada y se entrega en su totalidad al propietario.

C. Actores involucrados en el proceso de obra pública

Los actores pueden intervenir en el proceso de la obra pública desde una perspectiva interna y otra externa. Intervienen internamente, en un primer plano, las entidades públicas que requieren la contratación de los proyectos de obra pública a través de las PE/UACI, quienes son los encargados de participar de todo el proceso, desde la etapa de programación anual de adquisiciones. Asimismo, el personal que pertenece a la Unidad Financiera Institucional (UFI), quienes son los encargados de

²⁵ Art. 110 LACAP.

²⁶ UNIDAD NORMATIVA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES, *op. cit.*

garantizar el presupuesto necesario para llevar a cabo la obra y pagar por el servicio contratado.

En un segundo plano, intervienen los sectores del área de la construcción, específicamente las empresas constructoras que ofertan en los procesos de licitación o concurso público, diseñan, ejecutan o supervisan los proyectos de obra pública. Dentro del ciclo de un proyecto de infraestructura y de acuerdo a la función que ejercen dentro de una obra, una persona natural o jurídica de la rama de la construcción puede ser:

- **Diseñador:** prepara todos los documentos técnicos que servirán para la construcción, incluyendo los cálculos de volúmenes de obra para sacar el presupuesto y las especificaciones técnicas que servirán de parámetro en la construcción.
- **Supervisor:** ejerce la supervisión de la calidad, cantidad y tiempos de la obra en ejecución.
- **Constructor:** hace la obra de construcción. Que dependiendo de su especialidad puede realizarla por completo o subcontratar a otro especialista para que lo realice. El constructor deberá de proveer de todos los insumos necesarios para la obra, desde los recursos humanos (mano de obra), hasta el material, equipos y herramientas para realizarlo.

Los actores internos del proceso de obra pública asumen diferentes roles en el curso del mismo. La

entidad pública, a través de la PE/UACI, se convierte en contratante; la empresa constructora pasa de ser ofertante a contratista, aunque también puede convertirse en diseñador, supervisor o administrador del proyecto, dependiendo del papel que tenga dentro del proceso de contratación de la infraestructura.

D. Otros actores externos al proceso de la obra pública

Entre los actores que intervienen en el proceso de obra pública desde una perspectiva externa al mismo, no desarrollando un rol protagónico como parte contratante o contratista. Se pueden mencionar principalmente los siguientes:

- **Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones:** El Ministerio de Hacienda, participa de manera previa en el proceso de obra pública a través de la UNAC, quien es la unidad administrativa encargada de proponer la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las instituciones del Órgano Ejecutivo e instituciones Autónomas, velar por el cumplimiento de dicha política y proponer los lineamientos y procedimientos para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de obras públicas, bienes y servicios (Art. 6 LACAP).
- **Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS:** Es un ente técnico asesor encargado de

investigar y analizar los problemas de desarrollo urbano en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y está constituida por el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS). Dentro del proceso de contratación y ejecución de obras públicas interviene autorizando los permisos de construcción.

- **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:** El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es el ente rector encargado de la gestión de las políticas públicas en materia ambiental. Como parte de sus funciones, corresponde al mismo otorgar los permisos ambientales para el inicio y aprobación de obras de construcción (Art. 19 LMA).

1.3.2 INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA DE LA OBRA PÚBLICA

A. Rol de las organizaciones de sociedad civil

Desde hace algunos años, la sociedad civil organizada se ha promovido como un actor clave en transparencia y lucha contra la corrupción, específicamente en el sector de la construcción de obra pública; sin embargo, en la actualidad solamente dos actores de sociedad civil siguen ejerciendo ese rol protagónico de la mano con las instituciones públicas: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Iniciativa Social para la Democracia (ISD).

Estas instituciones han seguido el tema de la transparencia en la obra pública a través de sus programas de transparencia, monitoreando la suscripción de pactos de integridad como parte de buenas prácticas que el MOPTVDU ha adoptado e implementado en la ejecución de proyectos de obra pública, mediante los cuales se suscriben acuerdos voluntarios entre los actores que intervienen directamente a lo largo del proceso de ejecución con el propósito de garantizar una gestión transparente, basada en la equidad y la probidad del mismo.

B. Otras iniciativas de transparencia en el proceso de la obra pública

Desde hace algunos años, el tema de la transparencia se ha arraigado en la sociedad salvadoreña. Han sido muchos los actores de sociedad civil, particulares y de Gobierno que han incluido en sus agendas el tema de la lucha contra la corrupción, basada en el acceso a la información y la rendición de cuentas como herramientas.

La Iniciativa CoST a nivel internacional es muestra clara de ello, en la cual en los países que se implementa existe una sinergia entre actores de múltiples sectores. Actualmente en el país, adicional a la Iniciativa CoST, se cuentan en el tema de la transparencia en el sector de la obra con esfuerzos puntuales, los cuales se detallan a continuación:

Tabla 6. Otras iniciativas de transparencia en la obra pública

INICIATIVAS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN
<p>PACTOS DE INTEGRIDAD EN LA OBRA PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativa Social para la Democracia (ISD) ▪ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) 	<p>Suscripción de pactos de integridad como parte de buenas prácticas que el MOPTVDU ha adoptado e implementado en la ejecución de proyectos de obra pública, mediante los cuales se suscriben acuerdos voluntarios entre los actores que intervienen directamente a lo largo del proceso de ejecución con el propósito de garantizar una gestión transparente, basada en la equidad y la probidad del mismo.</p>
<p>ALIANZA PARA GOBIERNO ABIERTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociación Atlacatl Vivo Positivo (Atlacatl Vivo Positivo) ▪ Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE) ▪ Asociación de Educación Popular "Ciazo" (CIAZO) ▪ Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador (ALGES) ▪ Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) ▪ Asociación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (ASAPS) ▪ Asociación Nueva Vida Pro Niñez y Juventud / Red + VOS RED + VOS ▪ Asociación para el Desarrollo Integral de la Juventud (ASAES) ▪ Asociación para la Salud y el Servicio Social Intercomunal en El Salvador (APSIES) ▪ Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud (ASPS) ▪ Asociación Solidaria para impulsar el Desarrollo Humano ASPIDH-ARCOÍRIS ▪ Foro Intersectorial por la Reforma Democrática Foro Intersectorial ▪ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) ▪ Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social (FUNDASPAD) ▪ GENS International (GENS) ▪ Iniciativa Social para la Democracia (ISD) ▪ Jóvenes Contra la Violencia (JCV) ▪ Jóvenes en Acción Política (JAP) ▪ Juventudes Socialdemócratas de El Salvador (JSD) ▪ Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) ▪ Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) ▪ Universidad Cristiana de las Asambleas de Dios (UCAD) ▪ Universidad de El Salvador (UES) ▪ Universidad Francisco Gavidia (UFG) ▪ Universidad Politécnica de El Salvador (UPES) 	<p>Alianza en la cual Sociedad Civil y Gobierno unen esfuerzos para fortalecer la gobernabilidad democrática impulsando el cumplimiento compromisos establecidos en la Alianza para el Gobierno Abierto.</p> <p>Mediante ella se proponen acciones estratégicas dentro del ámbito de gestión de entidades estatales y a la apertura al público de la información en los ámbitos de manejo de los recursos públicos, seguridad de las comunidades, integridad y probidad en el ejercicio de la función pública, mejora de los servicios públicos y responsabilidad empresarial.</p> <p>Cabe destacar que se ha seleccionado esta iniciativa debida que en el Plan de Acción 2014-2016 presentado recientemente por las autoridades del Gobierno Central, se ha incluido un compromiso de dar seguimiento a la Iniciativa CoST en El Salvador.</p>

Fuente: Elaboración propia

1.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN

1.4.1 INSTITUCIONALIDAD

A. Entidades de Adquisición/Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales

Las Entidades de Adquisiciones, o en idioma inglés: *Procuring Entity* (PE), forman parte de la Administración Pública y se encargan de la gestión de las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios para el Estado²⁷.

En El Salvador, la figura administrativa que ejerce las funciones propias de Entidades de Adquisiciones (PE), son las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), cuya existencia tiene como fundamento legal la LACAP. Este cuerpo normativo establece su propósito de funcionamiento, organización y ubicación dentro del andamiaje de la institucionalidad pública y sus funciones dentro de los procedimientos administrativos de adquisiciones y contrataciones que realiza el Estado.

Las PE/UACI no son entidades independientes, como sucede en otros Estados, pues la LACAP establece que son unidades específicas dentro de cada institución de la Administración Pública, y por tanto son dependientes administrativa y

financieramente de la entidad estatal a la que pertenecen. El Art. 9 LACAP establece que las UACI son responsables de la descentralización operativa, encargadas de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

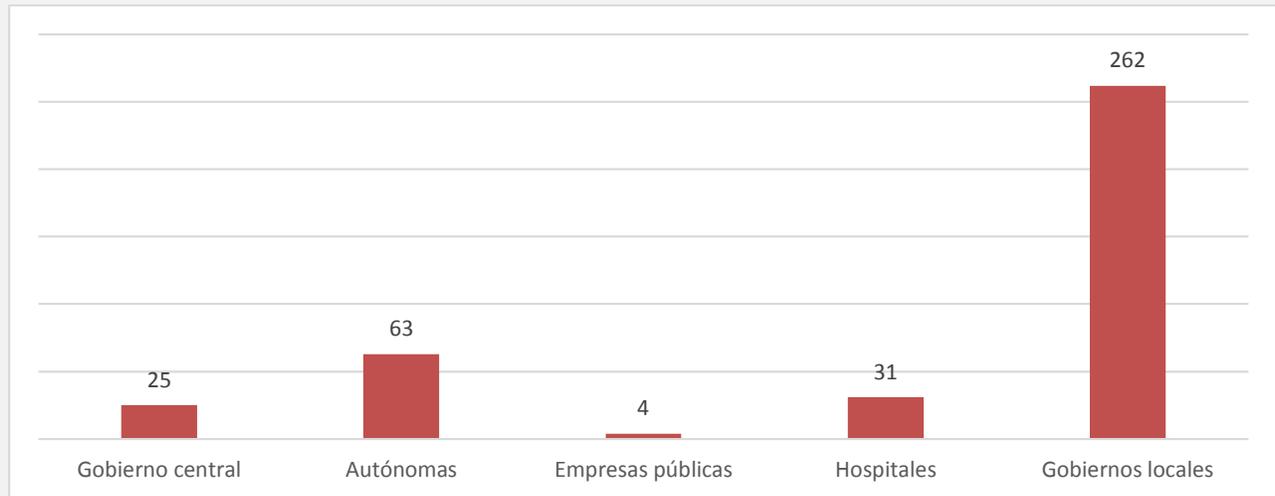
Las UACI no tienen una organización interna legalmente establecida, pues su mismo marco legal prescribe que la organización de éstas se hará en cada caso concreto y según las necesidades y características de cada entidad o institución a la que pertenezcan. Dentro de ese mismo criterio, y dependiendo de la estructura organizacional de la institución, del volumen de operaciones u otras características institucionales propias, cada UACI puede desconcentrar su operatividad a fin de facilitar la adquisición y contratación de obras, bienes y servicios.

Hasta el año 2014, según COMPRASAL, el país contabilizaba un total de 385 PE/UACI en igual número de instituciones públicas; 25 pertenecen al Gobierno Central, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia, Ministerio público entre otras; 63 Unidades adscritas a Instituciones Autónomas, 4 a empresas públicas, 31 a hospitales nacionales y 262 dependencias en cada uno de los gobiernos locales²⁸

²⁷ Vid. **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, Estudio de Alcance (*Nota de Orientación: 5*). Disponible en: <http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=120>

²⁸ **SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR**, *Catálogo de códigos de instituciones*. Disponible en https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_normativo_01.jsf

Gráfico 1. Distribución de PE/UACI en El Salvador



Fuente: COMPRASAL

Las características de cada institución pública, y las facultades legales de cada uno de sus titulares para emitir sus marcos normativos internos, también inciden en el funcionamiento de las PE/UACI, de suerte que cada Unidad puede tener funciones y atribuciones distintas

respecto a las demás, fijadas por lineamientos institucionales, pero debiendo ceñirse las mismas al cumplimiento de las funciones legalmente establecidas, referidas a la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicio.

por encima de estas variantes, el Art. 10 LACAP determina una serie de atribuciones del Jefe de la UACI, quien es el funcionario público encargado de dirigirla. Estas son:

Tabla 7. Atribuciones de la UACI

ATRIBUCIONES DE LA UACI			
a)	Cumplir las políticas, lineamientos y disposiciones técnicas que sean establecidas por la UNAC, y ejecutar todos los procesos de adquisiciones y contrataciones objeto de la LACAP.	j)	Mantener actualizada la información requerida en los módulos del registro; y llevar el control y la actualización del banco de datos institucional de ofertantes y contratistas de acuerdo al tamaño de empresa y por sector económico, con el objeto de facilitar la participación de éstas en las políticas de compras.
b)	Ejecutar los procesos de adquisiciones y contrataciones objeto de la LACAP; para lo cual llevará un expediente de todas sus actuaciones, del proceso de contratación, desde el requerimiento de la Unidad solicitante hasta la liquidación de la obra, bien o servicio.	k)	Exigir, recibir y devolver las garantías requeridas en los procesos que se requieran; así como gestionar el incremento de las mismas, en la proporción en que el valor y el plazo del contrato aumenten. Dichas garantías se enviarán a custodia de Tesorería Institucional.
c)	Constituir el enlace entre la UNAC y las dependencias de la institución en cuanto a las actividades técnicas, flujos y registros de información y otros aspectos que se deriven de la gestión de adquisiciones y contrataciones	l)	Precalificar a los potenciales ofertantes nacionales o extranjeros, así como revisar y actualizar la precalificación al menos una vez al año.
d)	Elaborar en coordinación con la UFI la programación anual de las compras, las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, y darle seguimiento a la ejecución de dicha programación. Esta programación anual deberá ser compatible con la Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el Plan de Trabajo Institucional, el presupuesto y la programación de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal en vigencia y sus modificaciones.	m)	Informar por escrito y trimestralmente al titular de la Institución de las contrataciones que se realicen.
e)	Verificar la asignación presupuestaria, previo a la iniciación de todo proceso adquisitivo.	n)	Prestar a la Comisión de Evaluación de Ofertas, o a la Comisión de Alto Nivel la asistencia que precise para el cumplimiento de sus funciones.
f)	Adecuar conjuntamente con la Unidad solicitante las bases de licitación o de concurso, términos de referencia o especificaciones técnicas.	o)	Calificar a los ofertantes nacionales o extranjeros.
g)	Realizar la recepción y apertura de ofertas y levantar el acta respectiva.	p)	Proporcionar a la UNAC oportunamente toda la información requerida por ésta.
h)	Solicitar la asesoría de peritos o técnicos idóneos, cuando así lo requiera la naturaleza de la adquisición y contratación.	q)	Cumplir y hacer cumplir todas las demás responsabilidades que se establezcan en la LACAP.
i)	Permitir el acceso al expediente de contratación a las personas involucradas en el proceso, después de notificado el resultado y a los administradores de contrato.		

Fuente: Art. 10 LACAP

B. Oficinas de Información y Respuesta/Unidades de Acceso a la Información Pública

a. Oficinas de Información y Respuesta

La “Guía conceptual y metodológica para el montaje de las oficinas de información y respuesta”, define a las OIR como “Las unidades administrativas institucionales encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, la rendición de cuentas y la atención de quejas, avisos, sugerencias y propuestas ciudadanas, velando porque la institución mantenga la mejor relación posible con la ciudadanía”²⁹.

La OIR es la figura institucional que en su momento recomendó la entonces SSTA, ahora SPTA, a las instituciones que componen al Órgano Ejecutivo, fundamentándose en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo 2009-2014, que establecía como parte de los objetivos de la SSTA “apoyar a las instituciones del Órgano Ejecutivo en el diseño, aplicación y seguimiento de medidas de fomento a la transparencia”, y “recibir quejas y avisos de indicios de irregularidades que se estuvieren

presentando o se hubieren presentado en las instituciones del Órgano Ejecutivo³⁰”.

Dentro de las principales funciones de las OIR se encuentran las de recibir quejas y avisos sobre presuntos actos indebidos de los funcionarios y empleados de las instituciones, (en caso que los avisos o denuncias deban presentarse en otra entidad del Estado se debe de brindar la asesoría correspondiente); monitorear los niveles de satisfacción que tienen los usuarios por los servicios que presta la entidad pública; y, promover espacios y mecanismos de participación ciudadana.³¹

b. Unidades de Acceso a la Información Pública

Las UAIP son la figura institucional creada por ministerio de ley para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, estas fueron creadas y organizadas según las características de cada entidad e institución para manejar las solicitudes de información que la ciudadanía presente. Es importante destacar que la ley establece que cada UAIP contará con un Oficial de Información quien será nombrado por el titular de la institución respectiva para dirigirla³².

²⁹ **SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN Y CASALS & ASSOCIATES, INC.**, *Guía conceptual y metodológica para el montaje de las oficinas de información y respuesta*, Fundación Empresarial Para el Desarrollo, San Salvador, 2011.

³⁰ Ídem.

³¹ **INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA**, *Informe de Monitoreo de Transparencia al Cuarto Año de Gestión del Presidente Mauricio Funes*

Cartagena, San Salvador, octubre 2013, p. 21. Disponible en: <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorrupcion/59-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorrupcion/organo-ejecutivo/1160-informe-de-monitoreo-de-transparencia-al-4-ano-de-gestion-del-presidente-mauricio-funes>

³² Art. 48 incisos 1° y 2° LAIP.

c. Diferencias entre OIR y UAIP

Desde la entrada en vigencia de la LAIP, y mientras se concretó la aplicación de la misma (entre abril de 2011 y mayo 2012), las instituciones que tenían OIR en funcionamiento siguieron trabajando con dicho esquema; mientras, en las instituciones y entidades que no contaban con tales oficinas se atendieron las solicitudes de información pública a través de otras unidades administrativas, para luego funcionar sus respectivas UAIP.

La diferencia principal entre una estructura institucional y otra, precisamente, radica en que mientras las UAIP se conformaron por mandato de la LAIP³³, las OIR se crearon previo a la vigencia de dicha ley, por recomendación de la

SSTA, teniendo como funciones las de recibir quejas y avisos de indicios de irregularidades y establecer los mecanismos institucionales de participación ciudadana, pasando posteriormente a tener dentro de sus funciones, además, velar por el cumplimiento de la LAIP, y cumplir las funciones de las UAIP³⁴

También puede tomarse como diferencia que, ciñéndose al contenido de la LAIP, las UAIP se limitan exclusivamente a brindar información pública, es decir, contemplan menos atribuciones que las OIR ya que éstas últimas trabajan desde una perspectiva más amplia de la transparencia, implementando procesos de participación ciudadana y de rendición de cuenta.

Tabla 8. Estructura Institucional adoptada por la Presidencia y los Ministerios

INSTITUCIÓN	INSTITUCIONALIDAD PARA BRINDAR INFORMACIÓN NO OFICIOSA
Presidencia de la República	UAIP
Ministerio de Hacienda	UAIP
Ministerio de Relaciones Exteriores	OAIP
Ministerio de Turismo	UAIP
Ministerio de Economía	OIR
Ministerio de Educación	OIR
Ministerio de Gobernación	OIR
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	OIR
Ministerio de la Defensa Nacional	OIR
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	OIR
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	OIR
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	OIR
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	OIR
Ministerio de Agricultura y Ganadería	OIR

Fuente: Sitios web institucionales de los 13 Ministerios y la Presidencia

³³ Art. 48 LAIP.

³⁴ SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, CASALS & ASSOCIATES, INC., *op. cit.*

Como puede observarse, más del 70 % de los Ministerios han adoptado la estructura institucional denominada OIR y el 30 % la estructura de UAIP (Presidencia, MH, MRREE y MITUR)³⁵.

d. Funciones de las OIR/UAIP

En la LAIP no se establece un listado categórico de funciones de las UAIP, aunque en su Art. 50 se establecen las funciones principales del Oficial de Información, quien es el encargado de dirigirla. Este tipo de situaciones suelen generar confusión, pues si bien el encargado de dirigir una unidad administrativa o una institución tiene la obligación de cumplir con funciones

establecidas por el marco legal que lo faculta a actuar en su calidad de funcionario público, la legislación debe ser categórica al diferenciar las funciones de éste y de la unidad administrativa o institución que dirige. No obstante, en el caso de la LAIP, las funciones establecidas para el Oficial de Información son las mismas funciones que cumple la UAIP para garantizar el acceso a la información pública. Además, el Reglamento de la LAIP, tampoco establece categóricamente las funciones de ésta. Por ello, se consideran como funciones de las UAIP, y por ende también de las OIR, las establecidas en el referido artículo, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 9. Funciones de los Oficiales de Información

CUERPO NORMATIVO	CONTENIDO
Art. 50 Ley de Acceso a la Información Pública	a) Recabar y difundir la información oficiosa y propiciar que las entidades responsables las actualicen periódicamente.
	b) Recibir y dar trámite a las solicitudes referentes a datos personales a solicitud del titular y de acceso a la información.
	c) Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información que solicitan.
	d) Realizar los trámites internos necesarios para localización y entrega de la información solicitada y notificar a los particulares.
	e) Instruir a los servidores de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.
	f) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.
	g) Garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.
	h) Realizar las notificaciones correspondientes.
	i) Resolver sobre las solicitudes de información que se les sometan.
	j) Coordinar y supervisar las acciones de las dependencias o entidades correspondientes con el objeto de proporcionar la información prevista en esta ley.
	k) Establecer los procedimientos internos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
	l) Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente.
	m) Elaborar el índice de la información clasificada como reservada.
	n) Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el artículo 60 de ésta Ley.

Fuente: Art. 50 LAIP

³⁵ En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, el nombre varía, pues le denomina Oficina de Acceso a la Información Pública, sin

embargo, la estructura que presenta es la más sencilla, que es la establecida por el Art. 48 LAIP para las UAIP.

C. Diferencias entre las PE/UACI y las OIR/UAIP

Luego de exponerse los aspectos básicos de las PE/UACI y de las OIR/UAIP, es necesario abordar las diferencias de estas dos dependencias administrativas, especialmente del papel de ambas en el manejo de la información referida a las contrataciones públicas.

En principio, debe partirse de la diferencia fundamental inherente a sus funciones jurídico - administrativas. Mientras las PE/UACI tienen como función principal la ejecución de los procesos de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas a las que pertenecen,

las OIR o UAIP cumplen la función principal de dar cumplimiento y legal al ejercicio del derecho de acceso a la información de los ciudadanos acerca de la gestión que realizan tales instituciones.

Para una mejor comprensión de sus diferencias en el tratamiento y divulgación de información relacionada a la contratación pública, y específicamente a la adquisición de infraestructura pública, es necesario partir de una visión general de sus diferencias funcionales, tal como se presentan a en la siguiente tabla:

Tabla 10. Principales diferencias funcionales entre las PE/UACI y OIR/UAIP

PE/UACI	OIR/UAIP
Son las encargadas de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones y manejar la información exclusivamente de los procesos de adquisiciones y contrataciones (Art. 9 LACAP).	Son las encargadas de manejar la gestión de solicitudes de información que la institución reciba, la cual puede ir orientada a cualquier área de la institución, inclusive la PE/UACI.
La responsabilidad en el cumplimiento de las atribuciones es responsabilidad directa del Jefe de la PE/UACI.	El Oficial de Información es el encargado de recibir y dar trámite a las solicitudes de información.
El titular será responsable solidariamente de las actuaciones de sus subalternos.	El Oficial de Información es el principal responsable de facilitar la información solicitada, constituyéndose en el enlace entre el ente obligado y el solicitante (Arts. 50 lit. "d" y 69 LAIP); sin embargo, en cuanto a la determinación de responsabilidades en relación al incurrimento de infracciones, estas se determinarán de acuerdo a la actuación del servidor público obligado en cuyo poder estuviere la información o que tuviere la facultad de tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo (Art. 7 inc. 3° y 77 LAIP).
La PE/UACI tiene obligación de publicar a través de medios electrónicos de acceso público y a publicaciones internacionales, aquellas convocatorias internacionales.	La UAIP debe publicar la información oficiosa referente a la gestión de las instituciones a que pertenecen, establecida en el Art. 10 LAIP, de forma que se facilite su uso, comprensión y permita asegurar su claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.
Las municipalidades pueden asociarse para constituir una PE/UACI.	Las municipalidades deberán tener UAIP sin excepción.

Fuente: Elaboración propia

Puede constatarse en la tabla anterior que ambas dependencias administrativas tienen relación con la divulgación de información pública. A pesar de sus diferencias funcionales, tales unidades suelen ejercer roles de divulgación dentro del procedimiento de acceso a la información pública; y fuera de tal procedimiento, en el cumplimiento de la obligación de ejecutar funciones específicas de divulgación oficiosa de información relacionada a la contratación y la adquisición de obras públicas. Es decir que, debe identificarse el rol específico de cada una de las unidades administrativas en comento en las diferentes formas de divulgación de las contrataciones públicas: proactiva y reactiva.

D. Diferencias entre las PE/UACI y las OIR/UAIP en el Manejo y Divulgación Proactiva de Información sobre Contrataciones Públicas

De acuerdo con el principio de legalidad que rige el actuar de la administración pública, las PE/UACI y las OIR/UAIP no pueden publicar de manera oficiosa información referida a los procesos de contratación sino lo mandatan así los marcos normativos que establecen sus funciones. La divulgación proactiva u oficiosa de la información sobre contrataciones públicas deben hacerla conforme se exige en los mismos.

La publicidad de la información sobre contrataciones, tanto en el caso de las PE/UACI como de las OIR/UAIP, obedece a un mismo principio: el de transparencia de la gestión pública. Por ello, la obligatoriedad de la publicación oficiosa de distinta información del quehacer institucional, atribuida a las OIR/UAIP, incluye además la obligación de la publicación de contrataciones públicas, y además de las contrataciones de obras públicas ejecutadas total o parcialmente, en específico³⁶.

No obstante, al observar el régimen de transparencia para las contrataciones públicas vigente en El Salvador, debe considerarse que las disposiciones de publicidad de tal información surgen en coyunturas distintas. Por esa razón, la publicidad de los procedimientos de contratación pública es más compleja a partir de la aplicación de la LAIP, pues hasta ese momento, dicha publicidad se efectuaba sobre todo dentro del marco del procedimiento efectuado por la UAIP, conforme a sus funciones en el manejo de los expedientes y registros de contrataciones públicas y de los contratantes.

Dicho de otra manera, la publicidad oficiosa de la información de estos procedimientos se vuelve más sistemática y metódica a partir de la aplicación de la LAIP, de modo que permite un mayor alcance de publicidad a cualquier interesado en conocerla.

³⁶ En El Salvador, el legislador supo identificar la importancia de la contratación de obras públicas al normar su publicación dentro de la información de carácter oficiosa en la LAIP.

Tampoco puede decirse que las funciones de las PE/UACI no garantizan cierto grado de transparencia en los procesos de contratación, pues por razones obvias, sus funciones son más complejas que las de las OIR/UAIP en el marco de dichos procedimientos, siendo aquellas quienes, además de generar la información, la reservan y resguardan. Por ello, es necesario que, junto a la publicación de la información

oficiosa de los procesos de contratación pública, se visibilicen las funciones extensivas de las PE/UACI en el tratamiento de la información.

En la siguiente tabla se presenta el consolidado de las diferentes funciones de unas y otras en la divulgación de información en los procedimientos de contrataciones públicas:

Tabla 11. Diferencias entre PE/UACI y OIR/UAIP en el manejo y divulgación proactiva de información sobre contrataciones públicas

PE/UACI	OIR/UAIP
La PE/UACI tiene la obligación de publicar información relacionada a los procesos de adquisiciones y contrataciones de manera oficiosa tanto en el portal web institucional como en el Sistema Electrónico de Compras Públicas.	La OIR/UAIP tiene la obligación de publicar la información de las contrataciones públicas de manera oficiosa solo en los portales web institucionales o en el portal de Gobierno Abierto, según la institución de que se trate.
<p>La PE/UACI debe:</p> <p>1) Mantener en reserva el expediente administrativo desde que se solicita el inicio del proceso hasta que se adjudica que en dicho expediente se encuentra información sobre el proceso de evaluación (Art. 54 LACAP)³⁷. Ello implica también que la función de la PE/UACI se hace extensiva a la de reserva y resguardo, debiendo garantizar la seguridad de todos y cada uno de los documentos contractuales que forman parte del expediente y que dan fe de la erogación de fondos como: facturas, estimaciones, órdenes de cambio, entre otros documentos, permitiendo el acceso al expediente de contratación a las personas involucradas una vez se haya notificado el resultado (Art. 10, lit. i LACAP).</p> <p>2) Reservar el documento base de la licitación o concurso que se inicia el documento hasta la fecha en la que se ponen a disposición de los interesados para cumplir con la garantía de igualdad de condiciones entre los oferentes³⁸.</p> <p>3) Llevar y hacer públicos los registros de ofertantes y contratistas³⁹ de todas las contrataciones realizadas en los últimos diez años, que permita la evaluación y fiscalización que deben realizar los organismos y autoridades competentes. Asimismo, los registro de ofertantes y contratistas, a efecto de incorporar información relacionada con el incumplimiento y demás situaciones que fueren de interés para futuras contrataciones o exclusiones.</p>	<p>La UAIP está en la obligación de publicar, de manera oficiosa:</p> <p>1) La información referente a las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme (Art. 10 núm. 19 LAIP)⁴⁰.</p> <p>2) El listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos o con recursos provenientes de préstamos otorgados a cualquiera de las entidades del Estado (Art. 10 núm. 15 LAIP)⁴¹.</p> <p>3) Los registros de todas las contrataciones en los últimos 10 años (Art. 10 núm. 20 LAIP en relación al Art. 15 LACAP)⁴².</p> <p>4) El registro de ofertantes y contratistas que contenga el incumplimiento y demás situaciones que fueren de interés para futuras contrataciones o exclusiones (Art. 10 núm. 20 LAIP en relación al Art. 15 LACAP).</p>

Fuente: Elaboración propia

³⁷ De tal manera, el Art. 54 LACAP establece que “Después de la apertura de ofertas y antes de la notificación del resultado del proceso, no se brindará información alguna con respecto al examen, tabulación, aclaración y evaluación de las ofertas y las recomendaciones relativas a las adjudicaciones de las mismas a ninguna persona o personas que no estén vinculadas en el proceso de análisis y evaluación de ofertas. Esto se aplica tanto a funcionarios o empleados de la Institución contratante, como a personal relacionado con las empresas ofertantes. La infracción a la anterior prohibición dará lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes”.

³⁸ Según el Art. 43 del Reglamento de la LACAP, que establece la Confidencialidad de los instrumentos de contratación, “Una vez elaborados los instrumentos de contratación, serán mantenidos bajo estricta confidencialidad hasta la fecha en que se pongan a disposición de los interesados, a efecto de salvaguardar la igualdad de condiciones en que deben participar los Oferentes”.

³⁹ El Art. 10 lit. j) LACAP establece como atribución del Jefe de la UACI, llevar el control y la actualización del banco de datos de ofertantes y contratistas de la institución, de acuerdo al tamaño de empresa y por sector económico, ello con el fin de facilitar la participación de éstas en las políticas de compras. No obstante, tal atribución, la referida disposición no establece que dicho banco de datos deba publicarse de manera oficiosa, por lo que, la publicación de tal registro solo podrá hacerse de manera reactiva, vía solicitud de información.

⁴⁰ El Art. 10 núm. 19 LAIP, además, especifica que, sobre las contrataciones y adjudicaciones en firme publicadas, se deben detallar: el objeto y monto de la contratación, el nombre y las características de la contraparte, los plazos de cumplimiento y ejecución de la contratación, la forma en que se contrató –de las reguladas en la LACAP, y los detalles de los procesos de adjudicación y los contenidos de los contratos.

⁴¹ La disposición citada establece que los entes obligados publicarán los siguientes datos sobre las obras en ejecución o ejecutadas: su ubicación exacta, el costo total de la obra, la fuente de financiamiento, el tiempo de ejecución, el número de beneficiarios, la empresa o entidad ejecutora y supervisora, el nombre del funcionario responsable de la obra, el contenido del contrato correspondiente y sus modificaciones, formas de pago, desembolsos y garantías en los últimos tres años.

⁴² El Art. 10 núm. 20 LAIP establece que los entes obligados deben publicar proactivamente los registros a los que se refieren los Arts. 14 y 15 de la LACAP. Al estar derogado el Art. 14 LACAP, los únicos registros que deben publicarse oficiosamente son los relativos a todas las contrataciones de los últimos 10 años, y los de los ofertantes y contratistas, que son los que mandata el Art. 15 LACAP que deben llevar las UACI.

E. Diferencias entre las PE/UACI y las OIR/UAIP en la Divulgación Reactiva de Información sobre Contrataciones Públicas

diferencias entre ambas unidades son las más marcadas, pues la función divulgadora se da dentro del procedimiento de acceso a la información pública. Pueden sintetizarse de la siguiente manera:

En la divulgación de información de contrataciones públicas vía solicitud, las

Tabla 12. Diferencias entre PE/UACI y OIR/UAIP en la divulgación reactiva de información sobre contrataciones públicas

PE/UACI	OIR/UAIP
Interviene en los procedimientos de acceso a la información pública solamente en los casos en que la información solicitada se refiere a la gestión institucional de procesos de adquisiciones y contrataciones y a cualquiera de las atribuciones establecidas en el Art. 10 LACAP (véase Tabla 5)	Es la encargada de manejar la gestión de toda solicitud de toda clase de información pública realizada a la institución a la que pertenece (Art. 50 Lit. b LAIP)
Su función principal respecto a la información de contrataciones públicas solicitada es generarla, archivarla y resguardarla, llevando un expediente de todas sus actuaciones y los registros a los que refiere la LACAP	Su función principal respecto a la información de contrataciones públicas solicitada es entregarla (Art. 50 Lit. b, 62, 65 y 75 Lit. c LAIP)
Al ser una unidad administrativa de los entes obligados, debe proporcionar la información solicitada por los administrados a través de la OIR/UAIP, remitiéndola a esta para su entrega (Arts. 7 y 70 LAIP)	Al ser el enlace entre el solicitante y el ente obligado, realiza los trámites internos necesarios para la localización y entrega de la información solicitada y notificar a los particulares (Arts. 50 Lit. d, 70 y 73 LAIP)
Debe permitir el acceso al expediente de contratación a las personas involucradas en el proceso, después de notificado el resultado y a los administradores de contrato (Art. 10 Lit. i LACAP)	No tiene más facultades que las conferidas por la LAIP. No puede intervenir en el acceso al expediente de contratación a involucrados y administradores, sino que puede brindar solamente la información disponible en la PE/UACI en respuesta a su solicitud y dentro de los parámetros con los que haya sido requerida
Debe atender solicitudes de información que realicen la UNAC realice oportunamente (Arts. 10 Lit. p y 13 LACAP)	Atiende las solicitudes de información de los particulares, o de otras OIR/UAIP que requieran apoyo en contestación a alguna solicitud de información efectuada ante ellas

Fuente: Elaboración propia

1.4.2 DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROCESOS DE OBRA PÚBLICA

A. Presentación del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST

El Programa CoST es un método encaminado a mejorar la transparencia en la construcción pública, a través de técnicas y procedimientos estándar para la identificación, recopilación y divulgación de indicadores claves⁴³. El Estándar

de Datos sobre Infraestructura de CoST está compuesto por una serie de indicadores denominados Puntos de Datos o *Data Points* que son, precisamente, los ítems que permiten identificar, recopilar y divulgar información clave de los proyectos, para hacerse del conocimiento de la población, propiciando la contraloría y auditoría social, y transparentando la gestión de fondos públicos en la adquisición de obra pública.

Tabla 13. Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS)

Fase de Proyecto	Información del Proyecto	Fase de Contrato	Información del contrato
Identificación del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propietario del Proyecto ▪ Sector, Subsector ▪ Nombre del Proyecto ▪ Ubicación del Proyecto ▪ Propósito ▪ Descripción del Proyecto 	Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entidad de Adquisiciones ▪ Detalles de Contacto Entidad de Adquisiciones ▪ Proceso de Adquisiciones y Contrataciones ▪ Tipo de Contrato ▪ Estado del Contrato (actual) ▪ Número de firmas licitantes ▪ Estimación del Costo ▪ Entidad administradora del Contrato ▪ Título del Contrato ▪ Firma(s) del Contrato ▪ Precio del Contrato ▪ Alcance de las obras del Contrato ▪ Fecha de inicio y duración del Contrato
Elaboración del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcance del Proyecto (principal producto) ▪ Impacto Ambiental ▪ Impacto en el terreno y asentamientos ▪ Detalles de contacto ▪ Fuentes de Financiamiento ▪ Presupuesto del Proyecto ▪ Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto 		
Finalización del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado del Proyecto (actual) ▪ Costo de Finalización (proyectado) ▪ Fecha de Finalización (proyectada) ▪ Alcance a la Finalización (proyectado) ▪ Razones de cambios en el proyecto ▪ Referencia a informes de auditoría y evaluación 	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variaciones en el precio del contrato ▪ Incremento del precio del contrato ▪ Variaciones en la duración del contrato ▪ Variaciones en el alcance del contrato ▪ Razones de cambios en el precio ▪ Razones para cambios en el alcance y la duración

Fuente: Iniciativa CoST Internacional

⁴³ Vid. CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST), *Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción: Resumen del Programa*, septiembre de 2012, p. 6. Disponible en:

<http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=13>

B. Información oficiosa relacionada a contrataciones y adquisiciones

En El Salvador, la información relacionada al IDS de CoST se encuentra disponible en el SIAC, en el RNAC y en los registros de contrataciones y bancos de datos institucionales de ofertantes y contratistas. Su divulgación puede ser proactiva, desde el SIAC, y en algunos aspectos, solamente a través del portal web del Sistema COMPRASAL.

Puede divulgarse proactiva y reactivamente, desde el punto de vista de la obligación estatal de garantizar el acceso a la información, previa solicitud de información o por medio de la publicación oficiosa de la información sobre obras, contrataciones y banco de ofertantes y contratistas a la que se refiere el Art. 10 LAIP los siguientes datos.

Esquema 4. Información oficiosa relacionada al IDS de CoST

El listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, o con recursos provenientes de préstamos otorgados a cualquiera de las entidades del Estado, indicando la ubicación exacta, el costo total de la obra, la fuente de financiamiento, el tiempo de ejecución, número de beneficiarios, empresa o entidad ejecutora y supervisora, nombre del funcionario responsable de la obra y contenido del contrato correspondiente y sus modificaciones, formas de pago, desembolsos y garantías en los últimos tres años.

•Art. 10 núm. 15 LAIP

Las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme, detallando en cada caso: a) Objeto; b) Monto. c) Nombre y características de la contraparte; d) Plazos de cumplimiento y ejecución del mismo; e) La forma en que se contrató, ya sea por medio de licitación o concurso, público o por invitación, libre gestión, contratación directa, mercado bursátil o cualquier otra regulada por la ley; f) Detalles de los procesos de adjudicación y el contenido de los contratos.

•Art. 10 núm. 19 LAIP

Y los registros a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

•Art. 10 núm. 20 LAIP

C. Canales de divulgación de la información sobre el proceso de obra pública

Las PE/UACI divulgan a través de diferentes medios los Puntos de Datos del IDS de CoST. De acuerdo con las respuestas de solicitud de información de los Oficiales de Información y el monitoreo de sitios web, los canales de divulgación de las instituciones muestran son:

Tabla 14. Canales de divulgación de información

INSTITUCION	MEDIOS DE DIVULGACIÓN
MOP	<ul style="list-style-type: none"> - Sitio web de COMPRASAL www.comprasal.gob.sv - Al menos un periódico de circulación nacional - En el caso de procesos internacionales, la Revista <i>Development Business</i>, de las Naciones Unidas - Invitaciones a embajadas (cuando son del BCIE)
FOVIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Publicaciones en periódicos de mayor circulación a nivel nacional - Sitio web de COMPRASAL. www.comprasal.gob.sv - En el caso de las Libres Gestiones se invita a personas naturales o jurídicas relacionadas con la obra a desarrollar y vía COMPRASAL
MINSAL	<ul style="list-style-type: none"> - Periódicos de mayor circulación en el país - COMPRASAL del Ministerio de Hacienda. www.comprasal.gob.sv - SINAB página del Ministerio de Salud - Revista <i>Development Business</i>, cuando son proyectos internacionales
MINED	<ul style="list-style-type: none"> - Pagina web del Ministerio de Educación www.mined.gob.sv - Modulo COMPRASAL del Ministerio de Hacienda www.comprasal.gob.sv - Periódicos de circulación de la República - <i>Development Business</i> online (Para Banco Mundial)
FISDL	<ul style="list-style-type: none"> - Sitio web del FISDL denominado www.fisd.l.gob.sv - Prensa escrita - Sitio web COMPRASAL. www.comprasal.gob.sv
CEPA	<ul style="list-style-type: none"> - Página web de CEPA www.cepa.gob.sv - Sitio web de COMPRASAL. www.comprasal.gob.sv
CEL	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad de Comunicaciones CEL - Publicación en dos medios escritos, se rotan entre 4 medios utilizados - Sitio web de COMPRASAL. www.comprasal.gob.sv
ANDA	<ul style="list-style-type: none"> - Prensa - Radio - TV - Medios digitales - Página web institucional www.anda.gob.sv - Sitio web de COMPRASAL. www.comprasal.gob.sv - Cuenta oficial de ANDA en twitter @anda_oficial
Alcaldía de San Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Pagina Web de Alcaldía Municipal a través del portal de Transparencia Municipal
Alcaldía de Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> - Publicación en el sistema electrónico de compras públicas que administra la UNAC - Publicación en un periódico de circulación nacional durante al menos un día - Publicación en un periódico o revista especializada internacional, en caso de licitación para una obra, bien o servicio complejo, que sea objeto de una convocatoria internacional
Alcaldía de Sonsonate	<ul style="list-style-type: none"> - Vallas publicitarias - Radio - Televisión - Rótulos - Redes sociales -Página web institucional
Alcaldía de Santa Ana	<ul style="list-style-type: none"> No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada
Alcaldía de Usulután	<ul style="list-style-type: none"> No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada
Alcaldía de San Miguel	<ul style="list-style-type: none"> No se obtuvo respuesta a la solicitud de información enviada

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de las OIR/UAIP de las instituciones muestra

D. Limitantes a la divulgación de información

Durante el presente Estudio de Alcance se han identificado dos modalidades mediante las cuales se puede tener acceso a la información relacionada a las adquisiciones y contrataciones de obra pública: a) divulgación de información de manera proactiva y b) divulgación de información de manera reactiva. Las limitantes identificadas en estas dos modalidades de divulgación de información relacionada con el IDS de CoST, son las siguientes:

En la divulgación proactiva de la información.

- La LACAP no obliga a publicar toda la información referida a la contratación de la obra pública, así como tampoco establece taxativamente los componentes de tal información que deben publicarse en determinados casos⁴⁴.
- En el caso de la LAIP, ésta no regula la publicación oficiosa de la totalidad de la información generada en la fase de contratación de la obra pública, la cual, por mandato de ley, se encuentra bajo la custodia de las PE/UACI. En otras palabras, algunos de los Puntos de Datos sobre infraestructura no se encuentran contemplados en la LAIP, en especial

aquellos concernientes a la elaboración de los proyectos, razón por la cual el conocimiento de esta información es limitado en su publicación oficiosa.

- En la divulgación proactiva de la información, en general, es necesario que las instituciones públicas hagan mayor uso del formato de datos abiertos, de modo que los usuarios de los sistemas de divulgación accedan a datos más precisos y útiles para los efectos que son consultados.

En la divulgación reactiva de la información:

- El uso del procedimiento de acceso a la información es limitado, pues solo desde sectores específicos de la población se ejerce el derecho de acceso a la información pública. Por otra parte, el funcionamiento de la institucionalidad en cumplimiento de la LAIP aún debe madurar mucho para poder garantizar la plena satisfacción de tal derecho a la ciudadanía, tanto en los aspectos presupuestarios como en los aspectos de gestión, tales como el desempeño de las OIR/UAIP y la diligencia con que proporcionan las informaciones los entes obligados, entre ellos las PE/UACI.
- Existe un alto grado de dispersión en la publicación de los indicadores de información. Algunos se publican de manera

⁴⁴ *v. gr.*, el Art. 7 lit. h inc. 2° establece que la UNAC publicará a través de un medio electrónico de acceso público, entre otras cosas, un banco de información que contenga los datos de todos los proyectos. En tal

caso, no especifica qué datos –además de los proveedores y las auditorías de dichos proyectos– deben ser publicados.

oficiosa en los portales web de las instituciones de la administración pública, otros mediante portales específicos de transparencia, como el portal de Gobierno Abierto; y otros indicadores se publican a través de portales especializados para la contratación de obra pública como es el caso del sitio COMPRASAL. Esta situación genera limitantes en cuanto a la facilidad de acceder desde un mismo portal a toda la información que debería publicarse.

- Existen algunos indicadores que debido a la etapa del proceso en que se encuentran ubicados, no se hacen del conocimiento público, pues tienen algún tipo de restricción legal como la *declaración de reserva* o clasificadas como *información confidencial*, lo que genera también una limitante en su divulgación.

E. La Divulgación de información sobre la obra pública en El Salvador y el Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST

Luego de conocer la información oficiosa relacionada a contrataciones y adquisiciones de obra pública, los canales de divulgación de la misma –incluido el procedimiento de acceso a la información pública establecido en la LAIP y las principales limitantes en su divulgación proactiva y reactiva; es necesario realizar un enfoque de la divulgación sobre el proceso de

obra pública que se hace en El Salvador, tanto de forma proactiva como reactiva, para conocer el lugar que los Puntos de Datos de CoST tienen dentro de tales mecanismos legales e institucionales de divulgación en la actualidad.

Uno de los aspectos fundamentales que caracterizan a una gestión pública transparente es la posibilidad que tiene la ciudadanía de acceder a la información pública. Sin embargo, el acceso a la información por sí solo no genera transparencia, ya que ésta debe ser complementada con los respectivos procesos de control social, como la rendición de cuentas y la participación ciudadana, en complemento con prácticas éticas y democráticas en el ejercicio de la función pública.

El acceso a la información pública será, entonces, solamente una de las dimensiones que indicarán el nivel de transparencia u opacidad en la gestión gubernamental, no limitando la esfera de tal derecho solo al acceso del ciudadano a datos en poder de las instituciones públicas. “El acceso a la información no sólo se refiere a la promoción y protección de los derechos a información, sino que incluye también la promoción y protección de la comunicación (el uso de la información) para que cada cual exprese su punto de vista, participe en los procesos democráticos a todos

los niveles (comunidad, nacional, regional y mundial) y establezca prioridades de acción⁴⁵".

La posibilidad de la ciudadanía de acceder a información pública relevante para su vida en la comunidad, el municipio o el Estado mismo, genera una condición favorable para su interacción con el gobernante. Cuando la ciudadanía cuenta con información adecuada, la relación con su representante público puede darse de manera más horizontal, pero también más eficiente, ya que al tener mejor información del quehacer de los funcionarios públicos crece su capacidad de exigirles cuentas y, de esa manera, mejorar el rendimiento de los gestores públicos.

Sobre esta variable se analizarán aquellas estructuras institucionales de las diferentes dependencias del Estado que han sido seleccionadas como muestra para este estudio, las cuales tienen como misión administrar los procesos de adquisiciones y contrataciones de la institución a la que pertenecen.

El Estándar de Datos de CoST que mediante este estudio de alcance se evalúa se divide en 5 fases del proceso de contratación, a continuación, se muestran según la fase del proceso de obra a la que pertenecen:

⁴⁵ SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, CASALS & ASSOCIATES, INC., *op. cit.*

Esquema 5. Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS)

Fuente: Iniciativa CoST Internacional

Identificación del proyecto	Elaboración del proyecto	Adquisición	Ejecución	Finalización del proyecto
<ul style="list-style-type: none"> • Propietario del proyecto • Sector Subsector • Nombre del proyecto • Ubicación del proyecto • Propósito • Descripción del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance del proyecto • Impacto ambiental • Impacto en el terreno y asentamientos • Detalles de contacto • Fuentes de financiamiento • Presupuesto del proyecto • Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidad de Adquisiciones • Detalles de contacto, entidad de adquisiciones • Proceso de Adquisiciones y contrataciones • Tipo de contrato • Estado del contrato • Número de firmas licitantes • Estimación del costo • Entidad administradora del contrato • Título del contrato • Firmas del contrato • Precio del contrato • Alcance de obras del contrato • Fecha de inicio y duración del contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Variaciones en el precio del contrato • Incremento en el precio del contrato • Variaciones en la duración del contrato • Variaciones en el alcance del contrato • Razones de cambios en el precio • Razones para cambios en el alcance y duración 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado del proyecto • Costo de finalización • Fecha de finalización • Alcance a la finalización • Razones en cambios en el proyecto • Referencia a informes de auditoría y evaluación

Para conocer cuáles de los Puntos de Datos del IDS de CoST se hacen actualmente públicos, deben tomarse en cuenta las dos formas principales de publicación de información oficiosa de los procesos de obra pública: la publicación en COMPRASAL y la publicación realizada por los entes obligados en los portales de Gobierno Abierto o Portales de Transparencia de los sitios web de sus respectivas instituciones, en cumplimiento de la LAIP.

a. Puntos de Datos de CoST en COMPRASAL

Para agrupar los Puntos de Datos que las instituciones hacen públicos a través de COMPRASAL, se monitorearon dos grupos, uno conformado por las instituciones del Órgano Ejecutivo y el segundo grupo conformado por las Municipalidades. Los resultados son los siguientes:

Tabla 15. IDS que se publican en COMPRASAL

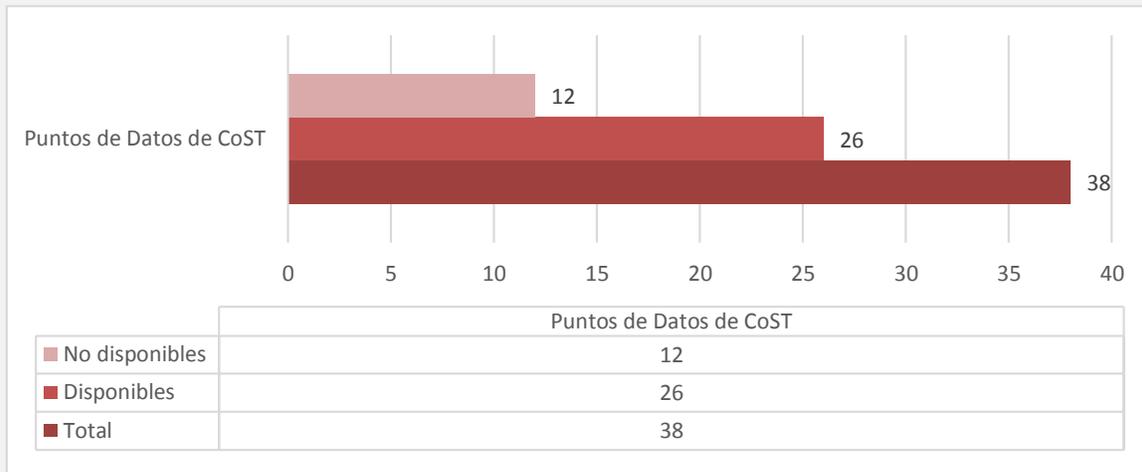
FASE DEL PROYECTO	INFORMACIÓN DEL PROYECTO	INSTITUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO Y AUTÓNOMAS	MUNICIPALIDADES
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	1. Propietario del proyecto	✓	✓
	2. Sector Subsector	✓	✓
	3. Nombre del proyecto	✓	✓
	4. Ubicación del proyecto	✓	✓
	5. Propósito	✓	✓
	6. Descripción del proyecto	✓	✓
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	7. Alcance del proyecto (principal producto)	✓	✓
	8. Impacto ambiental	✓	✓
	9. Impacto en el terreno y asentamientos	-	-
	10. Detalles de contacto	✓	✓
	11. Fuentes de financiamiento	✓	✓
	12. Presupuesto del proyecto	✓	✓
	13. Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	-	-
ADQUISICIONES	14. Entidad de Adquisiciones	✓	✓
	15. Detalles de contacto, entidad de adquisiciones	✓	✓
	16. Proceso de Adquisiciones y contrataciones	✓	✓
	17. Tipo de contrato	✓	✓
	18. Estado del contrato (actual)	✓	✓
	19. Número de firmas licitantes	✓	✓
	20. Estimación del costo	-	-
	21. Entidad administradora del contrato	✓	✓
	22. Título del contrato	✓	✓
	23. Firmas del contrato	✓	✓
	24. Precio del contrato	✓	✓
	25. Alcance de obras del contrato	✓	✓
26. Fecha de inicio y duración del contrato	✓	✓	
EJECUCIÓN	27. Variaciones en el precio del contrato	-	-
	28. Incremento en el precio del contrato	-	-
	29. Variaciones en la duración del contrato	-	-
	30. Variaciones en el alcance del contrato	-	-
	31. Razones de cambios en el precio	-	-
	32. Razones para cambios en el alcance y duración	-	-
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	33. Estado del proyecto (actual)	✓	✓
	34. Costo de finalización (proyectado)	✓	✓
	35. Fecha de finalización (proyectada)	✓	✓
	36. Alcance a la finalización (proyectado)	-	-
	37. Razones en cambios en el proyecto	-	-
	38. Referencia a informes de auditoría y evaluación	-	-

Fuente: COMPRASAL

El resultado de esta evaluación señala que de los Puntos de Datos de CoST, solamente 26 se publican en el sistema COMPRASAL, lo que

equivale al 68.4 % de los mismos, mientras que el 31.6 % restante no es publicado.

Gráfico 2. Puntos de Datos que se publican en COMPRASAL



Fuente: COMPRASAL

b. Monitoreo de divulgación de información oficiosa que mandata la LAIP

Una línea base de transparencia en la construcción de obras públicas parte de la identificación del nivel de divulgación de la información en materia de contrataciones y adquisiciones de la Administración Pública y de obras ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, de acuerdo a los indicadores de información que mandata la LAIP.

Con la finalidad de monitorear el cumplimiento de las instituciones muestra del presente estudio,

se ha procedido a verificar la calidad de la publicación de la información oficiosa que respecto a los procesos de contrataciones y adquisiciones que se encuentran señalados en la LAIP. Para ello se ha elaborado una breve clasificación que mide, además del cumplimiento, la calidad de la divulgación de la información oficiosa por las instituciones evaluadas, a través de sus sitios web institucionales. Se han identificado 15 indicadores mínimos para realizar la publicación oficiosa que tienen fundamento en el Art. 10 de la LAIP, los cuales se clasifican en dos categorías: a) *Obras en ejecución*; y b) *Adquisiciones y contrataciones*.

Tabla 16. Indicadores de información sobre obra pública publicados de acuerdo a la LAIP

TIPO DE INFORMACIÓN	INDICADOR DE INFORMACIÓN OFICIOSA	BASE LEGAL LAIP
Obras de ejecución	1. Ubicación exacta del proyecto 2. Costo de la obra 3. Fuente de financiamiento 4. Tiempo de ejecución 5. Número de Beneficiarios 6. Empresa Ejecutora 7. Funcionario responsable 8. Formas de pago	Art. 15
Adquisiciones y contrataciones	9. Objeto 10. Monto 11. Nombre y características de la contraparte 12. Plazos de cumplimiento y ejecución del mismo 13. Forma en la que se contrató 14. Detalle de procesos de adjudicación 15. Contenido de los contratos	Art. 19

Fuente: Art. 10 numerales. 15 y 19 LAIP

A continuación, se establecen los criterios con los cuales se evaluó la calidad de los indicadores de información oficiosa según la LAIP. Dicha evaluación fue realizada entre los días 15 a 19 de diciembre del año 2014. Cada uno de los indicadores se ha ponderado con un máximo de tres puntos, según los siguientes criterios para su asignación:

Tabla 17. Criterios de evaluación de la calidad de información

CALIFICACIÓN	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	CRITERIO
0	NULA	La información no está disponible
1	BAJA	La información es incompleta y/o desactualizada
2	MEDIA	La información es completa, pero por su formato tiende a ser ilegible ⁴⁶
3	ALTA	La información es completa, actualizada y legible

⁴⁶ Se califica con 2 puntos cuando el documento o la información relacionada se encuentre publicada, pero que por motivos del formato en el cual se publica (PDF, Imagen escaneada etc.) exista problemas con la claridad, legibilidad o el mismo se des configura. Así mismo cuando los links o enlaces de descarga presentan problemas temporales.

Se pondera con 3 puntos aquel elemento de evaluación que cumpla con los tres criterios de calidad: disponible, completa, actualizada y legible; 2 puntos aquellos en los cuales la información sea completa, pero por su formato se vuelva en algún determinado momento ilegible, 1 punto aquellos en donde la información es incompleta o desactualizada y 0 puntos aquellos donde la información no está disponible a la ciudadanía.

1. **Para la medición de obras en ejecución**, cada institución podrá obtener un total de 24 puntos y el porcentaje de cumplimiento se obtiene dividiendo el total obtenido entre el total esperado.

2. **Para la medición de adquisiciones y contrataciones**, cada institución podrá obtener un máximo de 21 puntos y el porcentaje de cumplimiento se obtiene dividiendo el total obtenido entre el total esperado.

Tabla 18. Evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos

N° correlativo por Institución	INSTITUCIÓN	Ubicación exacta del proyecto	Puntaje obtenido sobre 24	Cumplimiento %						PUNTAJE OBTENIDO SOBRE 24	CUMPLIMIENTO %	
				Costo de la obra	Fuente de financiamiento	Tiempo de ejecución	Número de Beneficiarios	Empresa Ejecutora	Funcionario responsable			Formas de pago
1	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	3	3	3	3	3	3	3	3	1	22	9.2
2	Alcaldía Municipal de San Miguel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0.0
3	Alcaldía Municipal de San Salvador	3	3	3	3	3	3	3	3	3	24	10.0
4	Alcaldía Municipal de Santa Ana	0	3	3	0	0	0	0	0	0	6	2.5
5	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	3	3	3	3	0	3	0	0	0	15	6.3
6	Alcaldía Municipal de Sonsonate	3	3	3	3	3	3	3	0	0	21	8.8
7	Alcaldía Municipal de Usulután	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
8	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	3	3	3	3	3	3	0	0	0	18	7.5
9	Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	3	3	3	3	3	3	3	0	0	21	8.8
10	Fondo de Conservación Vial	3	3	3	3	0	3	3	0	0	18	7.5
11	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	3	3	3	3	3	3	3	3	3	24	10.0
12	Ministerio de Educación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	24	10.0
13	Ministerio de Obras Públicas	0	3	0	3	0	3	3	0	0	12	5.0
14	Ministerio de Salud	3	3	3	3	3	3	3	0	0	21	8.8

Tabla 19. Evaluación de divulgación de información oficiosa sobre las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme

N° correlativo por Institución	INSTITUCIÓN	% de cumplimiento							PUNTAJE OBTENIDO SOBRE 21	CUMPLIMIENTO
			Puntaje obtenido							
		Objeto	Monto	Nombre y características de la contraparte	Plazos de cumplimiento y ejecución del mismo	Forma en la que se contrató	Detalle de procesos de adjudicación	Contenido de los contratos		
1	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	3	3	1	3	3	0	3	16	7.6
2	Alcaldía Municipal de San Miguel	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
3	Alcaldía Municipal de San Salvador	3	3	1	3	1	3	3	17	7.1
4	Alcaldía Municipal de Santa Ana	0	0	0	0	3	3	0	6	2.5
5	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	3	3	1	3	3	3	0	16	6.7
6	Alcaldía Municipal de Sonsonate	3	3	3	3	3	0	0	15	6.3
7	Alcaldía Municipal de Usulután	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
8	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	3	3	1	0	3	3	0	13	5.4
9	Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	3	3	3	3	3	3	3	21	8.8
10	Fondo de Conservación Vial	3	3	1	3	3	0	3	16	6.7
11	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	3	3	1	3	3	3	0	16	6.7
12	Ministerio de Educación	3	3	1	0	3	0	3	13	5.4
13	Ministerio de Obras Públicas	3	3	1	3	3	3	3	19	7.9
14	Ministerio de Salud	3	3	3	3	3	3	3	21	8.8

Resultados

Los datos evaluados en la anterior tabla de ponderación reflejan el puntaje de cumplimiento que han obtenido las instituciones muestra del estudio de alcance en su divulgación de información

oficiosa relativa a los procesos de contratación y licitación. Los resultados de tal evaluación se encuentran consolidados en el siguiente cuadro.

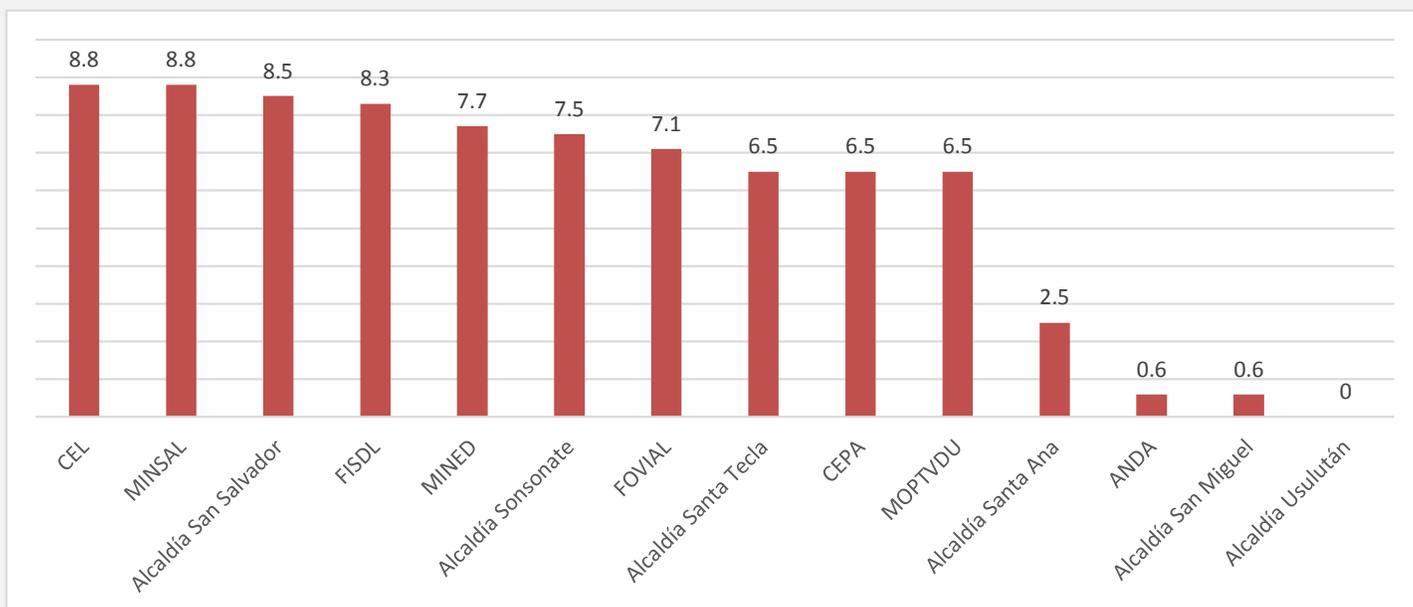
Tabla 20. Resultados de la evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras y contrataciones

N° correlativo por Institución	INSTITUCIÓN	INDICADORES LAIP		PUNTAJE
		Obras en ejecución	Adquisiciones y contrataciones	
1	Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	8.8	8.8	8.8
2	Ministerio de Salud	8.8	8.8	8.8
3	Alcaldía Municipal de San Salvador	10.0	7.1	8.5
4	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	10.0	6.7	8.3
5	Ministerio de Educación	10.0	5.4	7.7
6	Alcaldía Municipal de Sonsonate	8.8	6.3	7.5
7	Fondo de Conservación Vial	7.5	6.7	7.1
8	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	6.3	6.7	6.5
9	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	7.5	5.4	6.5
10	Ministerio de Obras Públicas	5.0	7.9	6.5
11	Alcaldía Municipal de Santa Ana	2.5	2.5	2.5
12	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	1.3	0.0	0.6
13	Alcaldía Municipal de San Miguel	0.0	0.0	0.0
14	Alcaldía Municipal de Usulután	0.0	0.0	0.0

Las 4 instituciones que obtuvieron mayor nivel de cumplimiento en la divulgación de la información oficiosa establecida en la LAIP son: la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, el

Ministerio de Salud, la Alcaldía Municipal de San Salvador y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Gráfico 3. Resultados de la evaluación de divulgación de información oficiosa sobre obras y contrataciones



c. Estado de publicidad los Puntos de Datos de CoST en El Salvador

Conforme a las anteriores evaluaciones, solamente 26 Puntos de Datos de CoST se publican en COMPRASAL (68.4 %) y solamente 4 de las instituciones muestras cumplen con una ponderación métrica superior a 8, de un máximo de 10, en cuanto a la publicación oficiosa de información referida a la obra pública. Ante estos resultados, surgen algunas interrogantes respecto a la publicación de los Puntos de Datos de CoST, el nivel de transparencia de los mismos

y el manejo de la información según el marco legal salvadoreño en la materia.

Los Puntos de Datos del IDS de CoST, como se ha mencionado, son indicadores metodológicos para garantizar un nivel aceptable de transparencia en la divulgación de información. Por obvias razones, el legislador salvadoreño no aprobó la normativa que regula los procesos de obra pública dentro de estas directrices metodológicas de transparencia. Las normas relativas a la transparencia de la gestión pública, y especialmente las relacionadas al

manejo de fondos públicos, son relativamente recientes, por lo que su aplicación ha sido lenta y no se ha concretado su efectividad normativa.

Para tener una perspectiva panorámica en la que se contraste el grado de transparencia en la aplicación de la LAIP y la LACAP encontrados, frente a los estándares de la Iniciativa CoST, se presentan en el siguiente acápite los principales hallazgos de esta investigación, conforme a lo cual se puede tener un punto de partida de cuán necesaria es la implementación del Programa CoST en El Salvador.

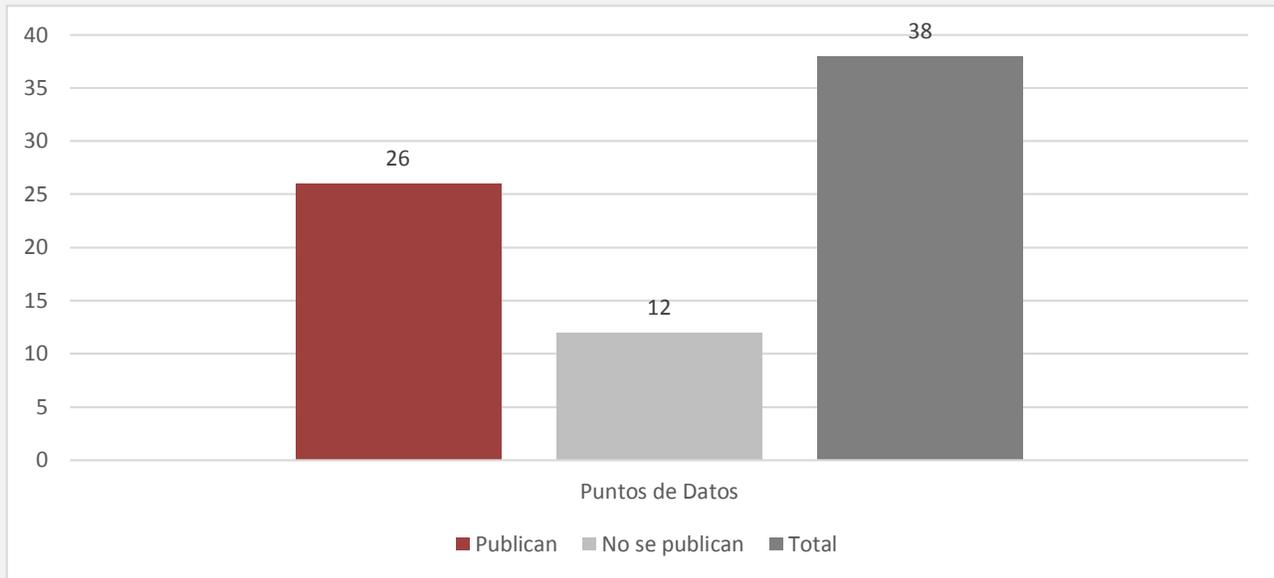
1.5 PRINCIPALES HALLAZGOS DEL MONITOREO DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST EN COMPRASAL Y PORTALES DE TRANSPARENCIA

- 1) La totalidad de los Puntos de Datos tiene respaldo legal en la LACAP, es decir que esta información se genera y corresponde a actos jurídicos que se perpetran en el marco de los procedimientos administrativos que rigen el proceso de la obra pública.
- 2) Sin embargo, se ha constatado en la evaluación de información proactiva publicada en COMPRASAL que no todos los Puntos de Datos tienen respaldo legal para su publicación, menos aún de manera

sistematizada, pues su divulgación no se establece categóricamente por la LACAP.

- 3) La mayoría de los Puntos de Datos corresponden a información que se produce en los procesos de obra pública, motivo por el cual deben ser documentados y resguardados en los respectivos expedientes de las contrataciones por el Jefe de la PE/UACI (Art. 10 lit. b) para luego pasar a ser parte de los registros públicos de las contrataciones que, en teoría, deben hacerse públicos en los registros a los que refieren los Arts. 7 lit. h), 13 y 15 LACAP, principalmente. El acceso a estos datos, como puede constatarse, puede hacerse conforme solo dentro del alcance a estas disposiciones genéricas.
- 4) Además de tales disposiciones, vale la pena considerar algunos Puntos de Datos que son divulgados en la misma publicación de las bases de licitación, aunque en dicho caso la difusión sea solo dirigida a los interesados en participar en los procesos de licitación y adjudicación, y no para el público en general, por lo que el principio de transparencia en tales casos se limita a la medida en que se busca tal información siguiendo un interés netamente particular.

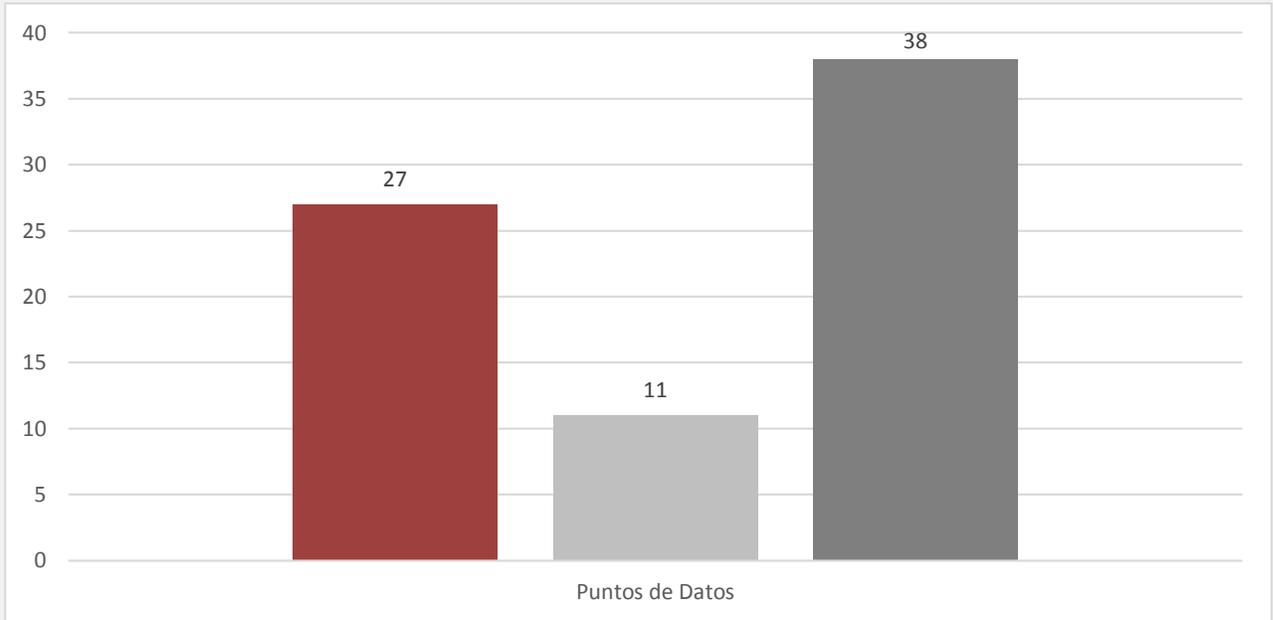
Gráfico 4. Puntos de Datos de CoST que se publican según LACAP



- 5) En lo que respecta a la LAIP, la mayoría de datos que manda publicar esta ley no tienen una identificación exacta con los Puntos de Datos, sino solo por analogía, a pesar de que cada uno de estos se producen en el proceso de la obra pública en El Salvador, teniendo respaldo en la LACAP.
- 6) Al no existir especificaciones concretas de la información que se identifica con la mayoría de Puntos de Datos de CoST en la LAIP, estos podrían identificarse públicamente por el usuario si los entes obligados publicaran

todos y cada uno de los indicadores de la LAIP. Por ejemplo, algunos Puntos de Datos, tales como la información referida al impacto ambiental, el presupuesto del proyecto o las variaciones en el precio, alcance o plazo del contrato, podrían constatarse en la publicación del contenido de los contratos, si se publicasen; pero en realidad, la publicación del contenido de los contratos es uno de los indicadores de la LAIP cuya publicación más se incumple por los entes obligados.

Gráfico 5. Puntos de Datos de CoST que se publican según LAIP



- 7) Once Puntos de Datos de CoST (28.94 %) no son cubiertos por los indicadores de la LAIP, ni siquiera de forma análoga.
- 8) Para una mejor ilustración de los hallazgos planteados anteriormente, se presenta en la siguiente tabla un consolidado de las disposiciones de la LACAP que sirven como

base legal de la información a la que refieren los Puntos de Datos, el respaldo de su publicación por normas de la LACAP y LAIP, en los términos en que se ha explicado, y los resultados de las evaluaciones sobre ambos aspectos, realizadas en este apartado.

Tabla 21. Respaldo legal y publicidad proactiva de los Puntos de Datos de CoST en El Salvador

Fases del Proyecto	Puntos de Datos	Respaldo Legal de la Información según LACAP	Respaldo Legal de Publicación Oficiosa según LACAP	Respaldo Legal de Publicación Oficiosa según LAIP	Publicados en COMPRASAL	Publicados en Portales de Transparencia
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	Propietario del proyecto	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Sector Subsector	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	-	✓	
	Nombre del proyecto	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Ubicación del proyecto	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a) y j)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Propósito	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Descripción del proyecto	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a) y f)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	Alcance del proyecto (principal producto)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a) y f), en relación al 105	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Impacto ambiental	Art. 105 lit. a)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	✓	-
	Impacto en el terreno y asentamientos	Art. 105 lit. b) y 107	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-
	Detalles de contacto	Art. 44	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	-	✓	✓
	Fuentes de financiamiento	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 7 lit. h), 13, 15	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Presupuesto del proyecto	Art. 7 lit. h), 13, 15, en relación al 16, y 44 lit. h), p), s) y x	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-
ADQUISICIONES	Entidad de Adquisiciones	Art. 7 lit. h), 15, 44 lit. a) y 49	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	-

	Detalles de contacto, entidad de adquisiciones	Art. 7 lit. h), 15, 44 lit. a) y 49	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	-	✓	-
	Proceso de Adquisiciones y contrataciones	Art. 7 lit. h), 15, 44 lit. a) y 49	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 19	✓	✓
	Tipo de contrato	Art. 7 lit. h), 15, 44 lit. a) y 49	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 19	✓	✓
	Estado del contrato (actual)	Art. 7 lit. h)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 19	✓	✓
	Número de firmas licitantes	Art. 13 y 15	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	✓	-
	Estimación del costo	Art. 7 lit. h), 15 y 16	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	✓
	Entidad administradora del contrato	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 82-Bis lit. b), d) y f)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Título del contrato	Art. 7 lit. h), 15, 16 y 44 lit. a), en relación al 79 y 104	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Firmas del contrato	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. n), en relación al 80	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Precio del contrato	Art. 15, en relación al 44 lit. h)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Alcance de obras del contrato	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. a) y f), en relación al 105	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Fecha de inicio y duración del contrato	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 44 lit. j) y n), en relación al 82	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
EJECUCIÓN	Variaciones en el precio del contrato	Art. 7 lit. h), 13, 15, en relación al 88	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	-	✓

	Incremento en el precio del contrato	Art. 7 lit. h), 13, 15, en relación al 83-A y 88	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	-	✓
	Variaciones en la duración del contrato	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 83-A y al 86	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	-	✓
	Variaciones en el alcance del contrato	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 83-A	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15 y 19	-	✓
	Razones de cambios en el precio	Art. 7 lit. h), 13, 15, en relación al 88	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-
	Razones para cambios en el alcance y duración	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 83-A y al 86	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	Estado del proyecto (actual)	Art. 7 lit. h)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	Art. 10 núm. 15	✓	✓
	Costo de finalización (proyectado)	Art. 7 lit. h), 13, 15, en relación al 16 y 44 lit. h) y s)	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Fecha de finalización (proyectada)	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 16, 44 lit. j) y 82	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	✓	✓
	Alcance a la finalización (proyectado)	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 16, 44 lit. j) y 82	Art. 7 lit. h), 13, 15 y 49	Art. 10 núm. 15 y 19	-	✓
	Razones en cambios en el proyecto	Art. 7 lit. h), 13 y 15, en relación al 83-A (con atención a la prohibición del 83-B)	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-
	Referencia a informes de auditoría y evaluación	Art. 7 lit. h) Inc. 2º, 13 y 15	Art. 7 lit. h), 13 y 15	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

Existe un caso particular sobre la publicación proactiva conforme a la LAIP, que trata sobre el Art. 10 núm. 20, que ordena la publicación de los registros a los que se refiere el Art. 15 LACAP, es decir *los registros de las contrataciones de los últimos 10 años de las instituciones correspondientes y los registros de incumplimientos de los ofertantes y contratistas*. Tanto en esta investigación como en otras, ISD ha identificado un bajo cumplimiento de tal disposición, sea porque solo se publican los registros de años recientes, porque se publican solo los registros de contrataciones, solo los de ofertantes o solo los de incumplimiento, porque se publican los registros sin determinar las fechas ni el año al que pertenecen, o porque -en el peor de los casos- no se publican.

En cuanto a los Puntos de Datos cuya divulgación no se efectúa en virtud de la LAIP, ya sea por falta de su cumplimiento por los entes obligados o porque los mismos no poseen respaldo dentro de esta normativa, la única posibilidad de acceso a los mismos es vía solicitud de información ante las OIR/UAIP de las instituciones contratantes.

1.6 MUESTRA DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA PARA EVALUAR LA TRANSPARENCIA DE LÍNEA BASE PARA CoST EL SALVADOR

A. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS A EVALUAR

La línea base de transparencia para la implementación de la Iniciativa CoST en El Salvador comprende la aplicación de su metodología e indicadores a proyectos específicos seleccionados por el MSG en esta primera fase del estudio de alcance. La selección de obras se ha realizado conforme a criterios y objetivos concretos, que se identifican con el tipo de obras que en la actualidad se ejecutan mayoritariamente por las entidades estatales con alta inversión en infraestructura pública.

En el proceso se seleccionaron obras del MOPTVDU y del FOVIAL, cuyas funciones institucionales que están específicamente destinadas a la construcción de obra pública, las convierten en íconos de la actividad de construcción dentro del sector público. La propuesta de obras ha sido realizada por la ISD en el marco de esta investigación y conforme a los criterios de selección definidos por el MSG de la Iniciativa CoST, que se detallan a continuación:

⁴⁷ Se exceptúa de este criterio el proyecto de construcción de puentes en el departamento de Chalatenango, ejecutado por el MOPTVDU; cuyo

a. Precios

Los registros de obras ejecutadas por las entidades seleccionadas contienen una variedad de proyectos de distintos grados de inversión. La diversidad de precios es un factor importante para evaluar la transparencia en distintos niveles de la obra pública, y por ello fueron seleccionadas obras de diferentes rangos de inversiones, por encima del millón de dólares⁴⁷.

b. Tipología de Obras

Las obras ejecutadas por las instituciones seleccionadas oscilan entre el mantenimiento periódico de rutas, bacheo superficial y profundo, asfaltado, reparaciones, construcción de pavimentado y rampas y construcción de nuevas estructuras. Estas obras, además de variar en su tipología, fueron seleccionadas tomando en cuenta aspectos como los distintos niveles de publicidad de las mismas, sus distintas fuentes de financiamiento, y los distintos grados de impacto en el mejoramiento de los espacios públicos.

c. Beneficiarios

Se ha tomado en cuenta que no se puede establecer una cantidad concreta de

monto no se ha consignado en la información divulgada oficiosamente para su consulta, pero sobre la base de los demás criterios de selección.

beneficiarios, pues son obras en espacios públicos que tienen un impacto positivo de largo alcance para una enorme e indeterminada cantidad y variedad de usuarios. El criterio respecto a los beneficiarios de las obras gira alrededor de su impacto en la vida cotidiana de la sociedad salvadoreña.

d. Representatividad de Municipios y Espacios Públicos

San Salvador es uno de los principales municipios en el que, dada su alta densidad poblacional y concentración de áreas urbanas, la obra pública tiene un ritmo alto de desgaste de su vida útil. Por ello no es difícil encontrar que la mayoría de proyectos de infraestructura pública ejecutados corresponden a municipios del departamento de San Salvador y a municipios aledaños al departamento, es decir, dentro del AMSS.

Debido a las características de la ubicación geográfica de dichas obras, el alto nivel de usuarios y de sus beneficiarios tiene una importancia desde el punto de vista estratégico para el desarrollo urbano.

De la muestra, este criterio es el caso del Tramo I del Corredor Segregado del SITRAMSS, Renovación de la Carretera a Santa Tecla, Renovación de la Carretera Troncal del Norte y del Paso a Desnivel del Boulevard del Ejército (MOLSA), pues son carreteras en las que existe un fuerte tránsito de usuarios y de mercancías; no obstante las obras seleccionadas correspondientes a los departamentos de Cabañas y de Chalatenango, también tienen importancia en el desarrollo urbano, desde el punto de vista más inclinado a la conectividad y variación de municipios.

B. Detalle de Proyectos Seleccionados

A continuación, se presenta el listado de proyectos que, en el desarrollo de esta primera fase del Estudio de Alcance, se han

seleccionado como propuestas para evaluar la transparencia de línea base sobre la implementación del Programa CoST.

Tabla 22. Detalle de proyectos seleccionados

Entidad	Proyecto Seleccionado	Municipio(s)	Departamento	Fuente de Financiamiento	Contratista	Administrador / Responsable	Monto Construcción	Plazos
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Reconstrucción de Puentes Cuiniquil, Azambio y Bóveda Entrada a Chalatenango, Ruta CA03, Tramos: Dv. Amayo – Chalatenango, Municipios de Santa Rita y Chalatenango, Departamento de Chalatenango	Santa Rita y Chalatenango	Chalatenango	BCIE 2067	Construcción: FESSIC S.A. de C.V. Supervisión: Planeamiento-Arquitectura S.A. de C.V.	-	-	Fecha Aproximada de Finalización: Entre mayo 2013 - S/F
	Corredor Segregado para el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, Tramo I: De Est. 0+000 en Soyapango Hasta Est. 3+100 en FENADESAL.	Soyapango, San Salvador	San Salvador	BID Préstamo 257/OC-ES	CYMIMEX S.A. de C.V.	Ing. Boris Standley Delgado Garcia	\$ 10,357,789.62	273 días calendario
	Mejoramiento Camino Terciario CAB 18E, entre Cinquera – Tejutepeque, Cabañas	Cinquera, Tejutepeque	Cabañas	BID - 2581	Construcción: ECON, S.A. de C.V. Supervisión: ARIASA, S.A. de C.V.	Ing. Erick Antonio López	\$ 4,672,358.74	Plazos de Vigencia: 300 (C) y 330 (S) días
Fondo de Conservación Vial	Renovación Total de Vía San Salvador – Santa Tecla: Mantenimiento Periódico de la Ruta CA01W, Tramo I: Intersección Avenida la Revolución – Las Delicias	San Salvador, Santa Tecla	San Salvador, La Libertad	Fondos FOVIAL	Construcción: ECON, S.A. de C.V. Supervisión: Planeamiento-Arquitectura S.A. de C.V.	Ing. Fernando Olivares	\$ 11,838,588.67	Del 8-8-2013 al 3-6-2014 (10 meses)

	Renovación Total de Troncal del Norte, Tramo Urbano de Apopa	Apopa	San Salvador	-	Construcción: ASTALDI S.p.A. Supervisión: INSERIN S.A. de C.V.	-	\$ 3,473,381.59	Del 9-9-2013 al 31-3-2014
	Nuevo Paso a Desnivel Intersección 50ª Av. Nte. Y Blvd. Del Ejército (MOLSA)	San Salvador	Sam Salvador	-	Construcción: Constructora DISA, S.A. de C.V. Supervisión: Consulta, S.A. de C.V.		\$ 5,002,982.05	16 de septiembre de 2013 al 28 de mayo de 2014

Fuente: Propuesta ISD de obras a monitorear en la línea base de transparencia

Una vez realizada la propuesta y efectuada la selección, se dio paso a la realización de la evaluación de estas conforme al Estándar de Datos de CoST para la Infraestructura.

CAPÍTULO 2.

**VISIÓN GENERAL DEL SECTOR
DE LA OBRA PÚBLICA
EN EL SALVADOR**



El Salvador

2.1 INVERSIÓN EN LA OBRA PÚBLICA EN EL SALVADOR

2.1.1 INSTITUCIONES OBLIGADAS A REPORTARSE EN COMPRASAL

En el portal de COMPRASAL se registran 369 instituciones que deben reportar sus compras, incluso algunas que no pertenecen al aparataje estatal, pero por recibir fondos del

Estado, deben hacer públicos sus procesos de contrataciones.

Las instituciones que registran sus procesos de compras en COMPRASAL se dividen en distintos rubros: Autónomas, Gobierno Central, Municipalidades, Empresas Públicas, Hospitales y Otras Instituciones. La cantidad de instituciones por cada uno de los rubros institucionales que están obligadas a reportarse en COMPRASAL se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 23: Instituciones que deben publicar sus procesos de compra en COMPRASAL

INSTITUCIONES QUE DEBEN PUBLICAR SUS PROCESOS EN COMPRASAL	
INSTITUCIÓN	CANTIDAD DE INSTITUCIONES
Autónomas	66
Gobierno Central	25
Municipalidades	262
Empresas Públicas	4
Hospitales	31
Otras Instituciones	1

Fuente: COMPRASAL

2.1.2 INVERSIONES EN OBRAS PÚBLICAS DURANTE EL PERÍODO 2010-2015

A. Inversión en obra pública

En el sitio COMPRASAL existe una clasificación de contratación según las modalidades de inversión de fondos públicos dentro de cada institución: compra de bienes, obras y servicios. Las adquisiciones de "obra" implican la inversión hecha en materiales, mano de obra, insumos y administración que requiere la construcción de infraestructura pública. Se descartan como tales aquellas compras de bienes, que, aunque sean materiales de construcción no incluyan los otros elementos mencionados.

De acuerdo con los registros de COMPRASAL, el monto de inversión del Estado en obra pública, en el período comprendido entre enero de 2010 y julio de 2015, asciende a \$ 1,040,529,997.21 (mil cuarenta millones, quinientos veintinueve mil novecientos noventa y siete dólares con veintiún centavos), lo que representa un 22 % de un total de \$ 4,629,711,050.00 (cuatro mil seiscientos veintinueve millones, setecientos once mil cincuenta dólares) en concepto de todas las compras públicas y equivale al 3.95 % de los Presupuestos Generales de la Nación

aprobados para el mismo período⁴⁸. En el siguiente cuadro se muestra el desglose de la

inversión de obra pública del período enero 2010-julio 2015 por ámbitos institucionales:

Tabla 24: Inversión en obra pública, desde enero 2010 a julio 2015

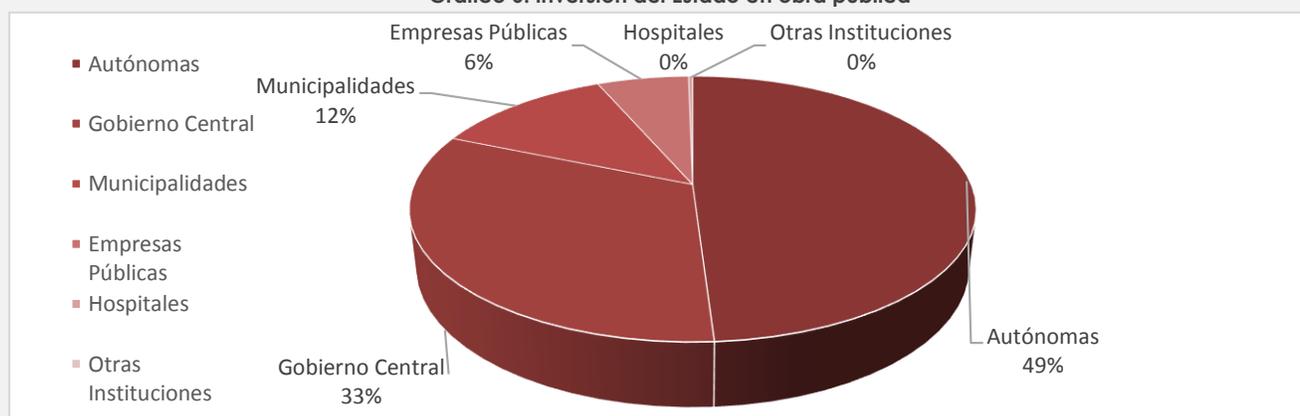
INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA enero 2010 a julio 2015		
POSICIÓN	INSTITUCIÓN	MONTO EN US\$
1	Autónomas	\$509,726,424.07
2	Gobierno Central	\$335,917,458.93
3	Municipalidades	\$127,009,371.40
4	Empresas Públicas	\$64,938,674.55
5	Hospitales	\$2,877,826.54
6	Otras Instituciones	\$ 60,241.72
Total, de inversión en la obra pública		\$ 1,040,529,997.21

Fuente: COMPRASAL, julio 2015.

De acuerdo a los datos anteriores, las Instituciones Oficiales Autónomas son las que más invierten en infraestructura pública, representando casi la mitad del monto destinado a

dicho rubro. En segundo lugar, se encuentra el Gobierno Central, casi con un tercio del total de inversión. En tercer lugar, las municipalidades tienen el 12 % de la inversión en obras públicas. En el siguiente gráfico se muestra una representación de los datos extraídos de COMPRASAL.

Gráfico 6: Inversión del Estado en obra pública



Fuente: COMPRASAL, julio 2015.

⁴⁸ El total de los Presupuestos Generales de la Nación del referido período es de \$ 26,369,010,170.00 (veintiséis mil trescientos sesenta y nueve millones, diez mil ciento setenta dólares), de acuerdo al portal de

Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/PresupuestosVotados/>

B. Instituciones con mayor inversión en obra pública

Del total de inversión en obra pública representado anteriormente, se indagó el monto invertido por las diez entidades de cada ámbito del sector público durante el mismo período, resultando en conjunto un monto total de 46 instituciones equivalente a \$942,325,924.03

(novecientos cuarenta y dos millones, trescientos veinticinco mil novecientos veinticuatro dólares con tres centavos), es decir el 90 % del total de inversión de todas las instituciones en el rubro en el período enero 2010-julio 2015. En la siguiente tabla se presentan los montos de inversión en infraestructura pública de estas 46 instituciones.

Tabla 25: Instituciones por ámbito que más invirtieron en obra pública durante el período enero 2010-julio 2015

INSTITUCIONES POR ÁMBITO QUE MÁS INVIRTIERON EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA PERÍODO ENERO 2010-JULIO 2015		
N°	INSTITUCIÓN AUTÓNOMAS	MONTO EN US\$
1	Fondo de Conservación Vial	\$ 290,283,680.00
2	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	\$ 64,274,280.00
3	Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre inversión	\$ 38,869,800.00
4	Fondo Nacional de Vivienda Popular	\$ 38,869,800.00
5	Universidad de El Salvador	\$ 22,345,020.00
6	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	\$ 7,424,977.50
7	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada	\$ 7,192,833.50
8	Policía Nacional Civil	\$ 5,816,889.50
9	Instituto Salvadoreño de Turismo	\$ 5,314,895.00
10	Fondo Social para la Vivienda	\$ 4,423,731.00
		\$ 484,815,906.50
GOBIERNO CENTRAL		
11	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	\$ 123,179,896.00
12	Ministerio de Salud	\$ 94,080,400.00
13	Corte Suprema de Justicia	\$ 37,754,504.00
14	Ministerio de Educación	\$ 27,831,658.00
15	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	\$ 18,553,722.00
16	Ministerio de Agricultura y Ganadería	\$ 8,531,999.00
17	Ministerio de la Defensa Nacional	\$ 6,220,979.00
18	Asamblea Legislativa	\$ 4,823,509.50
19	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$ 4,413,078.50
20	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	\$ 3,273,828.50
		\$ 328,663,574.50
HOSPITALES		
21	HN "Rosales", San Salvador	\$ 838,548.90
22	HN "San Rafael", Santa Tecla, La Libertad	\$ 360,386.60
23	HN "Nuestra Señora de Fátima", Cojutepeque	\$ 355,764.40
24	HN de Maternidad "Dr. Raúl Argüello Escolán", San Salvador	\$ 215,986.98
25	HN Psiquiátrico "Dr. José Molina Martínez", Soyapango, San Salvador	\$ 190,108.45
26	HN "San Juan de Dios", San Miguel	\$ 113,246.52

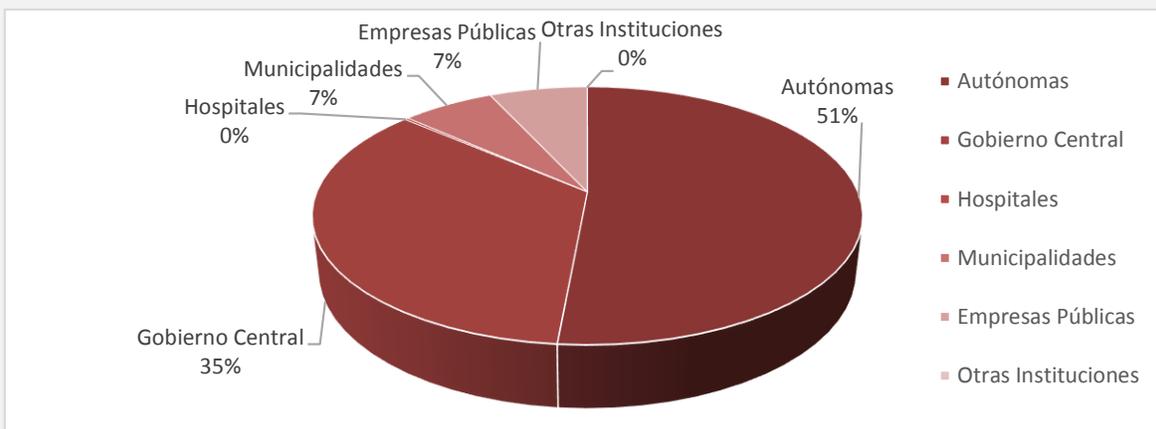
27	HN de Neumología y Medicina Familiar, "Dr. José Antonio Saldaña", San Salvador	\$ 112,000.11
28	HN "Dr. Héctor Antonio Hernández Flores", San Francisco Gotera, Morazán	\$ 102,464.20
29	HN "Dr. Jorge Mazzini Villacorta", Sonsonate	\$ 88,021.41
30	HN "Santa Gertrudis", San Vicente	\$ 80,345.89
		\$ 2,456,873.46
MUNICIPALIDADES		
31	Alcaldía Municipal de San Miguel	\$ 19,789,020.00
32	Alcaldía Municipal de San Salvador	\$ 10,266,039.00
33	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	\$ 6,485,751.00
34	Alcaldía Municipal de Ahuachapán	\$ 5,471,304.00
35	Alcaldía Municipal de San Martín	\$ 3,871,955.20
36	Alcaldía Municipal de La Unión	\$ 3,854,689.00
37	Alcaldía Municipal de Usulután	\$ 3,264,056.80
38	Alcaldía Municipal de Corinto	\$ 2,973,638.00
39	Alcaldía Municipal del Puerto de la Libertad	\$ 2,714,242.50
40	Alcaldía Municipal de Zacatecoluca	\$ 2,699,957.80
		\$ 61,390,653.30
EMPRESAS PÚBLICAS		
41	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	\$ 29,874,410.00
42	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	\$ 18,800,952.00
43	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	\$ 16,223,172.00
44	Lotería Nacional de Beneficencia	\$ 40,140.55
		\$ 64,938,674.55
OTRAS INSTITUCIONES		
45	AMUSDELI	\$ 30,120.86
46	Universidad Católica de El Salvador	\$ 30,120.86
		\$ 60,241.72
MONTO TOTAL INVERTIDO		\$ 942,325,924.03

Fuente: COMPRASAL, julio 2015

Al igual que en el caso de la inversión total en obra pública por todas las instituciones (véase tabla 24), en el caso de las 46 instituciones que más inversión han realizado, son las Instituciones Oficiales Autónomas e instituciones del

Gobierno Central las que representan la mayor inversión en infraestructura pública en el período enero 2010-julio 2015. De forma panorámica, el siguiente gráfico representa los montos de inversión en obra pública anteriores.

Gráficos 7: Montos netos de las instituciones que más invirtieron en obra pública durante el período enero 2010-julio 2015



Fuente: COMPRASAL, julio 2015

Del total de inversión en obra pública de estas 46 instituciones, el 51 % ha sido invertido por 10 Autónomas (\$ 484,815,906.50), mientras que 10 instituciones del Gobierno Central invirtieron el 35% del monto total. Es decir, que lo invertido por estas 20 instituciones equivale al 86 % del total de inversión en la construcción de infraestructura pública de las 46 instituciones identificadas (véase tabla 26), y equivale al 78 % del monto total invertido por todas las instituciones en el período enero 2010-julio 2015 (véase tabla 24).

Además, la inversión total de esas 20 instituciones equivale al 3.57 % del total del total de los Presupuestos Generales de la Nación de 2010 a 2015⁴⁹.

De las 46 instituciones que más invirtieron en obra pública en el período enero 2010-julio 2015, se identificaron las 10 instituciones cuyas inversiones en el rubro fueron las más altas. En la siguiente tabla se presenta el ranking de tales instituciones y sus correspondientes montos de inversión.

⁴⁹ Ídem.

Tabla 26: Instituciones que más han invertido en obra pública durante el período enero 2010-julio 2015

LAS INSTITUCIONES QUE MÁS INVIRTIERON EN OBRA PÚBLICA PERÍODO ENERO 2010 - JULIO 2015		
Nº	INSTITUCIÓN	MONTO EN US\$
1	Fondo de Conservación Vial	\$ 290,283,680.00
2	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	\$ 123,179,896.00
3	Ministerio de Salud	\$ 94,080,400.00
4	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	\$ 64,274,280.00
5	Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre inversión	\$ 38,869,800.00
6	Fondo Nacional de Vivienda Popular	\$ 38,869,800.00
7	Corte Suprema de Justicia	\$ 37,754,504.00
8	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	\$ 29,874,410.00
9	Ministerio de Educación	\$ 27,831,658.00
10	Universidad de El Salvador	\$ 22,345,020.00
TOTAL, DE INVERSIÓN		\$ 767,363,448.00

Fuente: COMPRASAL, julio 2015

En comparación con el monto total de inversión, las 10 instituciones mencionadas registraron una inversión equivalente al 73.7% del gasto en obra pública entre enero 2010 y julio 2015, equivaliendo tal cifra al 2.91 % del total de los Presupuestos Generales de la Nación de 2010 al 2015⁵⁰.

C. Instituciones que ejecutaron más proyectos de obra pública

Entre enero de 2010 y julio de 2015 se ejecutaron 2,234 proyectos de obra pública (véase tabla 29). De ese total, las instituciones que más obras desarrollaron se presentan en el siguiente cuadro.

⁵⁰ Ídem.

Tabla 27: Instituciones que ejecutaron más proyectos de obra pública durante el período enero 2010-julio 2015

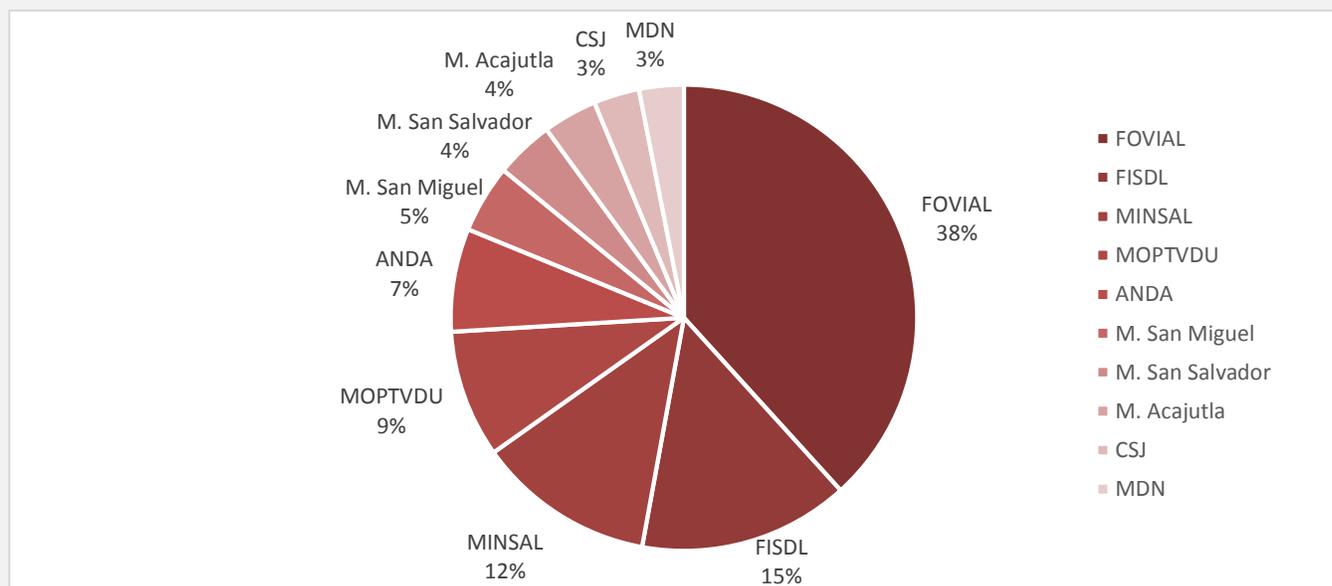
INSTITUCIONES QUE EJECUTARON MÁS PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA EN EL PERÍODO ENERO 2010 - JULIO 2015		
N°	INSTITUCIÓN	CANTIDAD DE OBRAS
1	Fondo de Conservación Vial	519
2	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	198
3	Ministerio de Salud	167
4	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	120
5	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	97
6	Municipalidad de San Miguel	64
7	Municipalidad de San Salvador	55
8	Municipalidad de Acajutla	51
9	Corte Suprema de Justicia	43
10	Ministerio de la Defensa Nacional	42
TOTAL, DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA		1,356 proyectos

Fuente: COMPRASAL, julio 2015

Las anteriores instituciones ejecutaron 1,356 proyectos de obra pública entre 2010 y 2015, que representan el 60 % de todas las obras ejecutadas en el mismo período. De los 1,356 proyectos, el FOVIAL fue la institución que más obras desarrolló, con un 38 % de las mismas; en segundo lugar, el FISDL, con un 15 %; en tercero, el MINSAL, con 12 %; en cuarto lugar, el MOPTVDU, con 9 %; y, en quinto lugar, la ANDA, con 7 % de obras.

En los últimos cinco lugares de las instituciones con más obras se encuentran, en este orden, la Municipalidad de San Miguel, con un 5 % de las obras; las Municipalidades de San Salvador y de Acajutla, con el 4 % del total cada una; y la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de la Defensa Nacional, cada uno con el 3 % de los proyectos registrados. En el siguiente gráfico se representa el porcentaje de cada una de las diez instituciones con más obras ejecutadas.

Gráficos 8: Instituciones que ejecutaron más proyectos de obra pública durante el período enero 2010-julio 2015



Fuente: COMPRASAL, julio 2015

Si se relacionan las Tablas 25, 26 y 27, puede observarse que el Fondo de Conservación Vial fue la única institución que se mantuvo como la entidad pública que más obras públicas ejecutó y la que más inversión realizó en concepto de obras públicas en el período enero 2010-julio 2015; además fue la institución con inversión más alta tanto entre las Instituciones Oficiales Autónomas como de todas las instituciones públicas en general.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano y la Corte Suprema de Justicia cambian de posición en las tablas, pero se mantuvieron dentro de las instituciones públicas que ejecutaron más obras y entre las que más inversión de obra pública ejecutaron, tanto dentro del órgano ejecutivo (Instituciones

Oficiales Autónomas y Gobierno Central) como entre todas las instituciones públicas.

La municipalidad de Acajutla, si bien no se perfiló como una de las municipalidades con mayor inversión en infraestructura pública durante el período 2010-2015, figuró como una de las que más obras ha ejecutado en el mismo período, incluso sobre todas las municipalidades que realizaron la mayor inversión, a excepción de las Alcaldías de San Salvador y San Miguel.

D. Inversiones en obra pública por entidades privadas con fondos públicos

El Estado salvadoreño realiza asignaciones presupuestarias a entidades privadas que cumplen alguna labor en beneficio de la sociedad. Mediante COMPRASAL se han registrado algunas de las inversiones que esas

entidades privadas realizan con fondos públicos en la construcción de obras en beneficio social. En la siguiente tabla se muestran los resultados

obtenidos en la búsqueda de dichas entidades y los montos invertidos en infraestructura.

Tabla 28: Destinatarios privados de recursos públicos que invirtieron en la construcción de infraestructura durante el período enero 2010-julio 2015

DESTINATARIOS PRIVADOS		MONTO DE RECURSOS ENTREGADOS
1	Fundación Salvadoreña de la Tercera Edad (FUSATE)	\$ 223,376.11
2	Asociación Rural de la Tercera Edad	\$ 10,755.00
3	Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paúl	\$ 3,400.00
4	Asociación del Hogar de Ancianos Narcisca Castillo	\$ 190,000.00
5	Asociación Iniciativa Pro Arte Popular (INAR)	\$ 10,000.00
6	Asociación del Patrimonio Cultural de Santa Ana (APACULSA)	\$ 30,000.00
7	Asociación Pro Restauración de la Catedral de Santa Ana	\$ 24,000.00
8	Patronato Pro Mejoramiento de la Parroquia de San Miguel Arcángel de Ilobasco, Cabañas	\$ 20,000.00
9	Asociación de Desarrollo Comunal Cantón Potrerillos del Matazano (ADESCOPOM)	\$ 76,403.00
10	Asociación de Desarrollo Comunal Bosques del Tigre (ADESCOBOSTI)	\$ 94,853.00
11	Asociación de Desarrollo Comunal San José La Cueva	\$ 99,873.00
12	Asociación de Desarrollo Comunal Lomas de San Marcelino (ADESCOLOMAS)	\$ 70,958.00
13	Asociación de Desarrollo Comunal Las Mesas (ADESCOLME)	\$ 95,215.96
TOTAL, DE INVERSIÓN HECHA POR ENTES PRIVADOS CON FONDOS PÚBLICOS		\$ 948,834.07

Fuente: COMPRASAL, julio 2015.

El monto total de inversión de las trece entidades privadas ronda cerca del millón de dólares en obras ejecutadas entre enero de 2010 y julio de 2015, lo que representa un 0.09 % respecto al total de inversión pública en infraestructura durante el mismo período (véase Tabla 24).

2.2 TIPOLOGÍA DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA QUE MÁS SE HA DESARROLLADO

En el período comprendido entre enero de 2010 y julio de 2015 se registraron en el portal

de COMPRASAL diferentes tipos de infraestructura pública, a saber: proyectos de carreteras, de edificios, de sistemas hidráulicos, de electricidad, de circulación peatonal y vehicular aérea, de infraestructura agro productiva, de obras en aeropuertos y puertos, de obras de mitigación y obras de paso, de espacios públicos y de infraestructura de manejo de desechos. En la siguiente tabla se presenta la cantidad de proyectos de obra pública ejecutados de enero de 2010 a julio 2015.

Tabla 29: Tipología de proyectos de infraestructura pública que se ejecutaron durante el período enero 2010-julio 2015

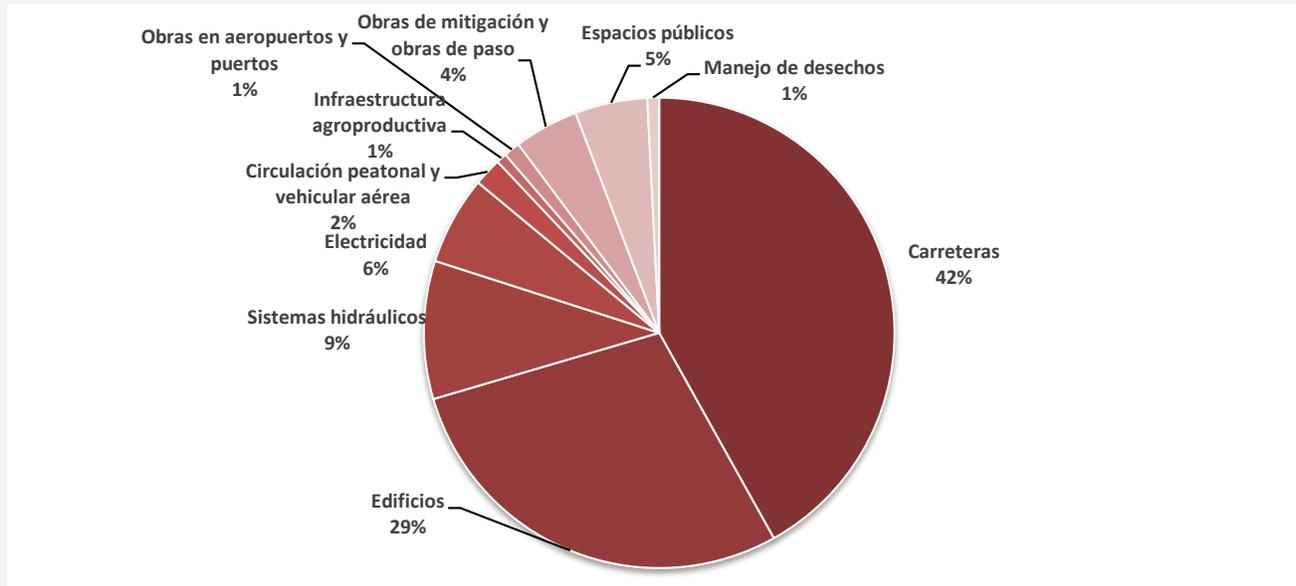
TIPOS DE PROYECTOS	N° DE PROYECTOS
Proyectos de carreteras: <ul style="list-style-type: none"> ▪ señalización y seguridad vial calles urbanas y rurales, ▪ construcción, reparación y mejoramiento de las superficies de rodamiento de las calles urbanas y rurales 	936
Proyectos de edificios: <ul style="list-style-type: none"> ▪ suministro e instalación de equipamiento en edificios ya existentes ▪ construcción, reparación, ampliación y remodelación de edificaciones ▪ obras de urbanización ▪ obras civiles, en general 	638
Proyectos de sistemas hidráulicos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ construcción, reparación, ampliación y remodelación de sistemas de agua potable, aguas lluvias y aguas negras (drenaje, letrización, etc.) en sistemas domiciliarios o sistemas de urbanización. ▪ suministro e instalación de bombas de agua potable ▪ perforación y aforo de pozos de agua potable ▪ obras de complementarias de estaciones de bombeo 	212
Proyectos de electricidad: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suministro e instalación de proyectos de electrificación, plantas eléctricas, iluminación urbana y domiciliar ▪ Plantas solares 	136
Proyectos de circulación peatonal y vehicular aérea: <ul style="list-style-type: none"> ▪ puentes ▪ pasarelas 	43
Proyectos de obras de infraestructura agro productiva: <ul style="list-style-type: none"> ▪ sistemas de riego, bordas, plantas de compostaje 	16
Proyectos de obras en aeropuertos y puertos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ rompeolas, muelles, obras auxiliares en puertos ▪ pistas de aterrizaje, obras auxiliares de aeropuertos 	25
Proyectos de obras de mitigación y obras de paso: <ul style="list-style-type: none"> ▪ obras de protección ▪ muros de contención, taludes, muro de retención, etc. ▪ obras de paso 	99
Proyectos de espacios públicos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ parques, canchas, cementerios, etc. 	111
Proyectos de infraestructura de manejo de desechos <ul style="list-style-type: none"> ▪ rellenos sanitarios, planta de compostaje, plantas de tratamiento 	18
TOTAL, DE PROYECTOS DESARROLLADOS EN EL PERÍODO 2010-2015	2,234

Fuente: COMPRASAL, julio 2015

Las infraestructuras de transporte terrestre (carreteras) y de edificación son los tipos de obra que más se han ejecutado en los últimos años en El Salvador, con 42 % y 29 %, respectivamente, en relación al total de proyectos desarrollados en el período indicado.

En conjunto, ambos tipos de proyectos representan el 71 % de toda la obra pública ejecutada. En el siguiente gráfico se representa a detalle el porcentaje de los tipos de obra ejecutada en El Salvador en dicho período.

Gráfico 9: Tipología de obra pública ejecutada en El Salvador durante el período enero 2010-julio 2015



Fuente: COMPRASAL, julio 2015

2.3 COSTOS Y TIEMPOS PROMEDIOS EN EL RUBRO DE OBRA PÚBLICA

2.3.1 COSTOS

En la industria de la construcción salvadoreña no se ha documentado, hasta el momento, un costo promedio aplicable a la inversión de materiales básicos para la ejecución de obras de infraestructura pública. Sin embargo, existe divulgación periódica sobre los precios de los materiales y elementos más representativos de la industria, especialmente a través de publicaciones de la Cámara

Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), tales como la Revista “Construcción”, el “Informe Situacional Mensual de la Industria de la Construcción” (ISM) y la publicación de la tabla de “Precios Promedios de Elementos Representativos puestos el Área Metropolitana de San Salvador del 1 al 31 de octubre de 2015”, que se divulga cada mes en el portal web de CASALCO⁵¹.

De acuerdo al Centro de Información y Estudios de CASALCO, hasta el 31 de octubre de 2015, los precios promedios de los materiales y elementos de la industria, puestos en San Salvador, son los siguientes:

⁵¹ CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, Precios Promedio de Materiales de Construcción, en: <http://www.casalco.org.sv/contenido.php?superior=8&contenido=136>

Tabla 30: Precios promedios de elementos representativos puestos en el Área Metropolitana de San Salvador del 1 al 31 de octubre de 2015

N°	ELEMENTOS	ELEMENTOS REPRESENTANTES	UNIDAD	Precio en US\$
1	Mano de Obra ⁵²	Salario por día de obrero calificado más prestaciones por SUTC ⁵³ y SITRACOCS ⁵⁴	Salario/día	\$ 13.41
2	Mano de Obra	Salario por día de obrero calificado (No incluye prestaciones)	Salario/día	\$ 11.77
3	Mano de Obra ⁵⁵	Salario por día de auxiliares, vigilantes y serenos, más prestaciones	Salario/día	\$ 10.94
4	Mano de Obra	Salario por día de auxiliares, vigilantes y serenos (No incluye prestaciones)	Salario/día	\$ 9.60
5	Cemento	Bolsa de Cemento Portland en ferretería ⁵⁶	BoL (42.5 Kgs)	\$ 8.14
6		Bolsa de Cemento Portland en fábrica	BoL (42.5 Kgs)	\$ 7.28
7	Productos de Cemento	Bloque de Concreto (10x20x40)	Millar	\$ 400.00
8		Ladrillo de piso de cemento 25 x 25 gris y rojo	Millar	\$ 391.67
9		Pila y lavaderos prefabricado de concreto de un ala	Unidad	\$ 38.67
10	Producto de Cemento	Concreto 210 Kg/cm ² (descarga convencional)	M ³	\$ 127.69
11	Pétreos Básicos	Arena de Río	M ³	\$ 12.56
12		Grava	M ³	\$ 35.20
13	Productos/Barro	Ladrillo de obra (28x14x7 cms.)	Millar	\$ 188.75
14	Madera de Pino	Tabla	Vara	\$ 1.65
15		Regla pacha	Vara	\$ 0.58
16		Costanera	Vara	\$ 0.69
17		Riostra	Vara	\$ 0.54
18	Estructura Metálica	Polín de 3" (Tipo C) – Chapa 16	Unidad	\$ 13.33
19		Polín de 4" (Tipo C) – Chapa 16	Unidad	\$ 15.68
20		Puerta metálica con chapa de doble pasador 0.90x2.00 mts	Unidad	\$ 82.00
21	Hierro / Refuerzo Básico	Hierro corrugado grado 40 diámetro 3/8" (bajo norma)	qq.	\$ 40.81
22	Materiales Eléctricos	Rollo de alambre Thhn 12 (100 mts.)	Rollo	\$ 45.51
23	Cordel	Rollo de cordel de nylon	Rollo	\$ 1.90
24	Ventana de Vidrio y Aluminio	Ventana de celosía con operador de mariposa 90x1	M ²	\$ 41.75
25	Celosía Vidrio	Celosía de vidrio claro para ventana de 90 ancho x 5mm de esp.	Unidad	\$ 1.54
26	Instalaciones Hidráulicas	PVC de ½" (315 psi)	Unidad	\$ 2.44
27		PVC de 3" (100 psi)	Unidad	\$ 12.49
28		PVC de 4" (100 psi)	Unidad	\$ 15.08
29	Productos Fibrocemento	Lámina acanalada gris 8'	Unidad	\$ 15.39
30	Artefactos Sanitarios	Inodoros standard, tipo económico, color blanco	Unidad	\$ 58.98
31	Artefactos Sanitarios	Ducha (económica)	Unidad	\$ 5.43
32		Válvula corriente de baño	Unidad	\$ 4.40
33		Lavamanos económico blanco	Unidad	\$ 35.57
34	Cerámica	Azulejo blanco liso 15x15	M ²	\$ 11.32
35	Combustible y Lubricantes ⁵⁷	Gasolina especial	Galón	\$ 2.87
36		Gasolina regular	Galón	\$ 2.67
37		Diésel	Galón	\$ 2.46
38	Pintura Calidad Intermedia	Pintura interior	Galón	\$ 21.78
39		Pintura exterior	Galón	\$ 24.98
40	Derivados del Petróleo	Mezcla asfáltica en caliente (puesta en planta)	Tonelada	\$ 84.07
41		Asfalto AC20	Galón	\$ 3.44

Fuente: Centro de Información y Estudios de CASALCO

Los anteriores precios, suelen tener leves variaciones mensuales, especialmente algunos elementos cuyos precios son más fluctuantes, de acuerdo a su naturaleza y al mercado al que pertenecen, tales como los combustibles y

lubricantes y los derivados del petróleo. No obstante, la mayoría de los productos no suelen tener mayores cambios en sus precios promedios, lo cual se ha verificado a lo largo de 2015.

⁵² SALARIO REAL EN BASE AL SALARIO NOMINAL POR SUTC Y SITRACOCS DE \$ 11.11 (Se adiciona prestaciones).

⁵³ Sindicato Unión de Trabajadores de la Construcción.

⁵⁴ Sindicato de Trabajadores de la Construcción y Conexos Salvadoreño.

⁵⁵ SALARIO REAL EN BASE AL SALARIO NOMINAL POR SUTC Y SITRACOCS DE \$ 11.11 (Se adiciona prestaciones).

⁵⁶ PUESTO EN SAN SALVADOR. SE INCLUYE EL 13 % DE IVA.

⁵⁷ PRECIO DE REFERENCIA EN ZONA CENTRAL SEGÚN PRECIOS DE GASOLINERAS.

2.3.2 TIEMPOS

Los plazos en la ejecución de infraestructura pública están relacionados principalmente a los plazos contractuales convenidos entre las empresas constructoras y las entidades contratantes de obra pública. Esa particularidad, no permite establecer tiempos promedios en los cuales se lleva a cabo la ejecución de los proyectos; además no se encuentra ese dato documentado en las fuentes de divulgación de información de la industria de la construcción salvadoreña.

2.4 OFERTAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA

De acuerdo a información proporcionada por la UAIP del Ministerio de Hacienda⁵⁸, el portal de COMPRASAL registra las descargas de documentación sobre los proyectos de obra pública publicados por las instituciones, pero no es posible determinar a partir de dicho dato la cantidad de ofertantes

presentados para licitar los proyectos, pues tal información solo puede obtenerse a través de cada una de las 385 Entidades de Adquisiciones (PE/UACI) del Estado de forma reactiva.

El promedio de descargas en COMPRASAL para el período enero 2011-julio 2015 fue de 18.6, siendo éste el número de posibles concursantes que conocieron cada proyecto, aunque ello no represente en realidad la cantidad de ofertas presentadas ante los mismos.

Aún con esa laguna de información, a partir de la base de datos de COMPRASAL es posible inferir el tipo de proyecto sobre el que se ha tenido *mayor interés* de conocimiento por los usuarios, en general. En ese caso, especial mención merecen los proyectos de construcción de infraestructura publicados por el Ministerio de Educación⁵⁹, los cuales han tenido una gran cantidad de consultas que han hecho que las descargas sobrepasen el promedio, tal y como se detallan en la siguiente tabla.

⁵⁸ Nota de respuesta a la solicitud de información Ref. UAIP/RES.200.1/2015, del 21 de agosto de 2015.

⁵⁹ Disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/InversinPblica/BasedeDatosProyectos/>

Tabla 31: Proyectos de infraestructura pública que tuvieron mayores descargas en COMPRASAL durante el período enero 2011- julio 2015

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA CON MÁS DESCARGAS EN COMPRASAL ENERO 2011-JULIO 2015	
NOMBRE DEL PROYECTO	DESCARGAS EN COMPRASAL
Construcción: Precalificación de Construcción / Rehabilitación y Mejoramiento de Obras de Infraestructura del Ministerio de Educación	206
Precalificación de Construcción/Rehabilitación y Mejoramiento de Obras de Infraestructura del Ministerio de Educación	148
Precalificación de Supervisión de Construcción/Rehabilitación y Mejoramiento de Obras de Infraestructura del Ministerio de Educación	136
Rehabilitación o Construcción de Infraestructura, incluyendo Obras de Accesibilidad de Tres Centros Escolares, Ubicados en los Departamentos de Chalatenango, Morazán y La Unión	64
Construcción de la Unidad Comunitaria de Salud Familiar Especializada de Chalchuapa, Departamento de Santa Ana	56

Fuente: Transparencia Fiscal, julio 2015

2.5 FINANCISTAS DE LA OBRA PÚBLICA EN EL SALVADOR

2.5.1 INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO 2010-2015

El Presupuesto General de la Nación totalizó \$ 26,369,010,170.00 durante el período 2010-2015; cantidad de la cual se realizó la inversión pública detallada en la siguiente tabla⁶⁰.

⁶⁰ Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Ayuda/Preguntas_Frecuentes/Administracion_Financiera#q1

Tabla 32: Inversión pública durante el período 2010-2015

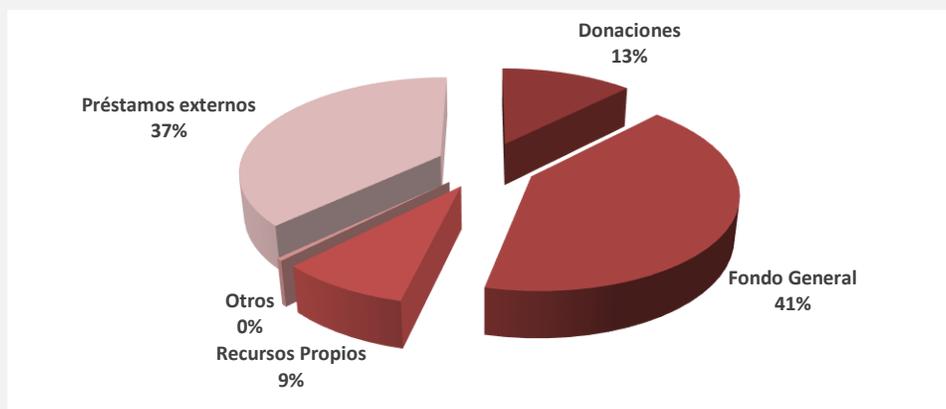
INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA PERÍODO 2010-2015							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL, POR FONDOS EN US\$
Donaciones	\$ 147,543,869	\$ 181,411,504	\$ 236,539,137	\$ 92,112,414	\$ 55,894,121	\$ 53,520,204	\$ 767,021,249
Fondo General	\$ 344,454,793	\$ 414,125,185	\$ 485,340,789	\$ 437,963,114	\$ 443,880,852	\$ 409,970,620	\$ 2,535,735,353
Recursos Propios	\$ 61,664,278	\$ 91,615,373	\$ 62,500,498	\$ 118,966,851	\$ 108,214,586	\$ 94,969,635	\$ 537,931,221
Otros ⁶¹	\$ 687,675	\$ 100,000	\$ 3,638,961	\$ 9,405,758	\$ 9,375,339	\$ 4,507,286	\$ 27,715,019
Préstamos externos	\$ 284,187,707	\$ 353,245,109	\$ 368,040,742	\$ 439,090,515	\$ 457,262,322	\$ 387,103,823	\$ 2,288,930,218
TOTAL, POR AÑO EN US\$	\$ 838,538,322	\$ 1,040,497,171	\$ 1,156,060,127	\$ 1,097,538,652	\$ 1,074,627,220	\$ 950,071,568	\$ 6,157,333,060

Fuente: Transparencia Fiscal, julio 2015⁶²

Las inversiones públicas salvadoreñas han totalizado durante el período 2010-2015 más de \$6,157 millones de dólares, que representan el 23% de la suma de los PGN durante el mismo período. De los más de \$6 mil millones de dólares en inversión pública, el 41 % ha sido financiado por medio del Fondo General y el 37 % por

medio de préstamos externos, habiéndose financiado solo el 12 % a través de donaciones, el 9 % por recursos propios y el 0.4 % por otras fuentes. En el siguiente gráfico se representa el porcentaje de las fuentes de recursos para la inversión pública en el mencionado período.

Gráfico 10: Fuentes de financiamiento de la inversión pública en el Presupuesto General de la Nación, período 2010-2015



Fuente: Transparencia Fiscal, julio 2015⁶³

⁶¹ Fondo Especial de los Recursos provenientes de la Privatización de ANTEL, Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía, Fondos de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SICA), Fideicomiso MAG/BFA/PRODAP, Fideicomiso de Apoyo a la Producción del Café, etc.

⁶² Según el portal de Transparencia Fiscal, del MH, estos montos de inversión han sido registrados por las instituciones ejecutoras en el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) y en el Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP), siendo esta información publicada responsabilidad de las instituciones ejecutoras. Disponible en: <http://www.transparenciainfiscal.gob.sv/ptf/es/InversinPblica/BaseDeDatosProyectos/>

⁶³ Disponible en: <http://www.transparenciainfiscal.gob.sv/ptf/es/InversinPblica/BaseDeDatosProyectos/>

2.5.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA CON PRÉSTAMOS EXTERNOS EN EL PERÍODO 2010-2015

Se ha expuesto anteriormente el rol que tienen los fondos provenientes de préstamos externos para la inversión pública en El Salvador, representando el 37 % de la misma durante el período 2010-2015 (véase Tabla 32).

De acuerdo al portal de transparencia del MH, los préstamos externos para la inversión pública, en general, provienen de deuda adquirida por el Estado salvadoreño con las siguientes entidades financieras: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Mundial (BM); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Alemán de Fomento y Reconstrucción (KFW), Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Fondo Internacional de Cooperación y Desarrollo de la República de China y la Institución Financiera Italiana (IFI) Artigiancassa S.p.A.

En la siguiente tabla se presenta el detalle de la inversión de estas 8 entidades financieras internacionales en el país.

Tabla 33: Entidades Financistas según el Presupuesto General de la Nación durante el período 2010-2015

ENTIDADES FINANCISTAS SEGÚN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PERÍODO 2010-2015		
INTITUCIONES	MONTO	%
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	\$ 1,029,877,772	45 %
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	\$ 720,697,694	31.5 %
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial (BM))	\$ 342,963,564	15 %
Fondo Internacional de Cooperación y Desarrollo de la República de China	\$ 718,004	0.03 %
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	\$ 52,907,260	2.3 %
Banco Alemán de Fomento y Reconstrucción (KFW)	\$ 132,858,856	5.8 %
Organización de países Exportadores de Petróleo (OPEP)	\$ 5,650,986	0.2 %
Institución Financiera Italiana (IFI) Artigiancassa S.p.A.	\$ 3,256,080	0.1 %
TOTAL	\$ 2,288,930,217	100 %

Fuente: Portal de la Ley de Acceso a la Información Pública, MH, julio 2015⁶⁴

En el período, el BCIE fue la entidad financiera que aportó casi la mitad de los fondos provenientes de préstamos externos del período,

con un 45 % de los mismos, seguido por el BID y el BM con el 31.5 % y 15 % respectivamente.

⁶⁴ Disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP>

2.5.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA OBRA PÚBLICA EN EL PERÍODO 2011-2015

De acuerdo a información proporcionada por la UAIP del Ministerio de Hacienda⁶⁵, existen desde 2011 veinticinco fuentes de financiamiento para la ejecución de obras públicas, entre las que destacan organismos internacionales de cooperación y financiamiento.

En la siguiente tabla se muestran tales fuentes de financiamiento, la cantidad de obras de infraestructura que han sido ejecutadas por sus fondos y el porcentaje de participación que se tiene respecto a la totalidad de los proyectos durante el referido período.

Tabla 34: Fuentes de financiamiento de proyectos de obra pública durante el período 2011-2015

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA, PERÍODO 2011-2015		
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	CANTIDAD DE PROYECTOS	
	Cantidad	Porcentaje
1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	151	16.8 %
2. Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES)	151	16.8 %
3. Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS)	121	13.4 %
4. Fondos Propios	106	11.8 %
5. Fondo General de El Salvador (GOES)	101	11.2 %
6. Préstamos Bancarios	59	6.5 %
7. PFGL-Proyecto de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales - BIRF-FISDL- Convenio 7916-SV	40	4.4 %
8. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	38	4.2 %
9. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	22	2.4 %
10. BIRF-Municipalidades 7916-SV	19	2.1 %
11. Programa Comunidades Solidarias Rurales	18	2.0 %
12. Convenio de Donación Japonesa	8	0.9 %
13. Fondo de Donación de Taiwán	8	0.9 %
14. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	7	0.8 %
15. Juntas de Andalucía	7	0.8 %
16. Fondos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)	6	0.7 %
17. GOES Programa Red Solidaria	6	0.7 %
18. Banco Mundial (BM)	5	0.6 %
19. Fondos de Actividades Especiales	5	0.6 %
20. Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (SETEFE)	5	0.6 %
21. Fuentes Varias	4	0.4 %
22. Sin nombre	4	0.4 %

⁶⁵ Nota de respuesta a la solicitud de información Ref. UAIP/RES.200.1/2015, del 21 de agosto de 2015.

23. Donación del Ducado de Luxemburgo	2	0.2 %
24. Misión Técnica de Taiwán	2	0.2 %
25. Pro-otros Donativos Otros Recursos	2	0.2 %
26. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI)	1	0.1 %
27. Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1	0.1 %
28. Fondos de los Convenios de Préstamos No.7635-SB- (Fondo Global)	1	0.1 %
29. Programa de Transferencia de Recursos (PTR)	1	0.1 %
TOTAL	901	100 %

Fuente: UAIP del Ministerio de Hacienda

De los 901 proyectos de infraestructura pública reportados por la UAIP del MH, las fuentes de financiamiento más importantes para desarrollarlos fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con 151 proyectos, que suman el 16.8 % del total; el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), también con 151 obras y el 16.8 % del total de obras; el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS), con 121 obras, representando el 13.4 % del total; mientras que con Fondos Propios se ejecutaron 106 proyectos, representando el 11.8%; y con el Fondo General de El Salvador (Fondos GOES), se realizaron 101 proyectos de infraestructura, equivalente al 11.2 % del total.

A partir de estos datos, se establece que los mayores financistas de los proyectos de obra pública han sido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de El Salvador, con sus fondos provenientes de ingresos corrientes, de capital y de contribuciones especiales⁶⁶.

⁶⁶ En el entendido que los fondos tanto del FODES como del PEIS son fuentes de financiamiento del Estado salvadoreño, constituido el primero de estos por aportes anuales del Estado proveniente de los ingresos corrientes, y el segundo teniendo como origen un préstamo

Sobre la cantidad total de proyectos reportados por la UAIP del MH, es necesario aclarar que se encontró una incongruencia entre el número de proyectos documentados por esta unidad y los registros de COMPRASAL, dado que en ésta fuente electrónica, se obtuvo como resultado la cantidad de 2,234 proyectos en el período 2010-2015 (véase Tabla 29), mientras que la referida UAIP reportó 901 proyectos en el período 2011-2015 (véase Tabla 34), lo cual hace una diferencia de 1,333 proyectos, que no pueden ser consignados solo al año 2010.

2.5.4 INVERSIONES EN OBRA PÚBLICA CON FONDOS NO REEMBOLSABLES

De acuerdo con el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores⁶⁷, existen 23 organismos internacionales que han financiado 32 proyectos de infraestructura pública con fondos *no reembolsables*, y que fueron ejecutados durante el período de 2010-2015, por un monto de \$ 166, 376,303.00, que se detallan a continuación.

suscrito con el BID, pero cuya fuente de financiamiento se cambió por la colocación de títulos valores.

⁶⁷ Disponible en: <http://cooperacion.rree.gob.sv/portal/cooperation/CooperatorList.php>

Tabla 35: Entidades financistas de proyectos de obra pública con fondos no reembolsables durante el período 2010-2015

1	ACSUR-Las Segovias	13	Gobierno de los Estados Unidos de América
2	Ayuda en Acción El Salvador	14	Gobierno de Marruecos
3	Banco Centroamericano de Integración Económica	15	Gobierno de México
4	Banco Interamericano de Desarrollo	16	Gobierno de Noruega
5	Diputación de Huelva	17	Gobierno de Qatar
6	Gobierno de Alemania	18	Gobierno de la República de China (Taiwán)
7	Gobierno de Colombia	19	Ingeniería sin Fronteras
8	Gobierno de Corea (Agencia Internacional KOICA)	20	Movimiento África-70
9	Gobierno de Ecuador	21	Oxfam Bélgica
10	Gobierno de España	22	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
11	Gobierno de Italia	23	Unión Europea
12	Gobierno de Japón		

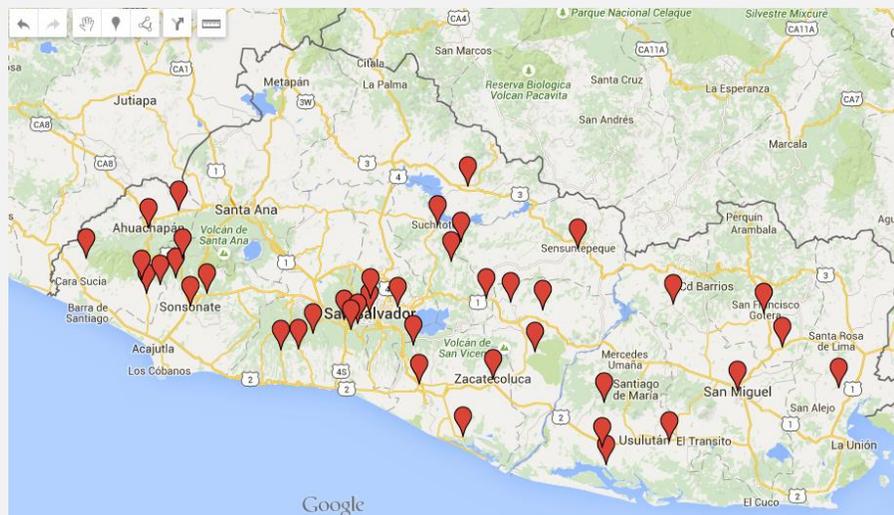
Fuente: Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo Proyectos

2.6 ÁREAS GEOGRÁFICAS DONDE MÁS SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN

No existe un mapeo de todos los proyectos de obra pública ejecutados en El Salvador, pues tal información solo puede obtenerse a través de cada una de las 385 entidades de adquisición (PE/UACI) del Estado de forma reactiva.

A pesar de ello, en el curso de esta investigación se consultó en el sitio web del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores la distribución de los proyectos de infraestructura pública en el territorio nacional, ejecutados con fondos no reembolsables entre 2010 y junio de 2015. En la siguiente ilustración se muestra la ubicación de tales proyectos, según la información encontrada.

Ilustración 1: Proyectos de infraestructura pública con fondos no reembolsables durante el período 2010-2015



Fuente: Imagen tomada de Google Maps e información del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo⁶⁸

Casi la mitad de la inversión en infraestructura pública provenientes de fondos no reembolsables se ubicó en las zonas de Ahuachapán-Sonsonate y San Salvador- La Libertad. La otra parte de proyectos estuvieron dispersos en la zona paracentral y oriental del país.

2.7 PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE EL RUBRO DE LA OBRA PÚBLICA

1) Los resultados de la búsqueda de información en COMPRASAL demuestran que este sistema puede arrojar importantes datos no solo de los procesos de contrataciones del Estado, sino también de

la industria de la construcción en lo que a obra pública respecta.

2) El total de inversión en obra pública durante el período 2010-2015 (\$1,040,529,997.21) equivale al 22 % del total de contrataciones realizadas por el Estado (\$4,629,711,050.00) y al 3.95 % de los Presupuestos Generales de la Nación aprobados en ese mismo período.

3) Las Instituciones Oficiales Autónomas, en conjunto, son las que más invierten en infraestructura pública, representando el 49% del monto total (\$509,726,424.07); en segundo lugar, se encuentra el Gobierno Central, con un 33 % (\$335,917,458.93), y, en

⁶⁸ Disponible en: <http://cooperacion.rree.gob.sv/portal/main.php>

tercer lugar, las municipalidades, con un 12% de la inversión en obras públicas (\$127,009,371.40).

- 4) Durante el período 2010-2015, las entidades públicas que más invirtieron en obra pública, totalizaron un monto de \$ 942,325,924.03, lo que equivale a un 90 % del total de inversión por todas las instituciones públicas y al 3.57 % del total de los Presupuestos Generales de la Nación de ese período. De ese total, el conjunto de entidades que más invirtió fue el de Instituciones Autónomas, con un 51 % del total de inversión (\$ 484,815,906.50); en segundo lugar, las instituciones del Gobierno Central, con un 35% de inversión (\$328,663,574.50); y, en tercer lugar, las Municipalidades y Empresas Públicas, con un 7% del total de inversión (\$61,390,653.30 y \$64,938,674.55, respectivamente).
- 5) Diez instituciones ejecutaron el 60% (1,356) de los proyectos de obra pública desarrollados entre 2010 y 2015 (2,234). De ese total, el FOVIAL ejecutó el 38 %, el FISDL el 15 %, el MINSAL un 12 %, el MOPTVDU el 9% y la ANDA un 7 % de obras.
- 6) El Fondo de Conservación Vial fue la única institución que se mantuvo como la entidad pública que más obras públicas ejecutó y la que más inversión realizó en concepto de obras públicas en el período enero 2010-julio 2011, tanto entre las Instituciones Oficiales Autónomas como entre todas las instituciones públicas.
- 7) El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano y la Corte Suprema de Justicia no se mantuvieron en la misma posición en todas las categorías, pero siempre figuraron dentro de las instituciones públicas que ejecutaron más proyectos y entre las que más inversión hicieron en infraestructura.
- 8) La municipalidad de Acajutla, si bien no se perfiló como una de las municipalidades con mayor inversión en infraestructura pública durante el período 2010-2015, figuró como una de las que más obras ejecutó en el mismo período, incluso sobre casi todas las municipalidades que realizaron las mayores inversiones.
- 9) El monto total de inversión de obra pública de trece entidades privadas con fondos públicos, entre enero 2010 y julio 2015, ronda cerca del millón de dólares, lo que representa un 0.09 % respecto al total de inversión pública en infraestructura durante el mismo período.
- 10) Entre enero 2010 y julio 2015 los tipos de obra públicas que se ejecutaron fueron: proyectos de carreteras (936), de edificios (638), de sistemas hidráulicos (212), de electricidad (136), de circulación peatonal y vehicular aérea (43), de infraestructura agro

productiva (16), de obras en aeropuertos y puertos (25), de obras de mitigación y obras de paso (99), de espacios públicos (111) y de infraestructura de manejo de desechos (18); haciendo un total de 2,234 proyectos de obra pública, de los cuales los más desarrollados fueron las carreteras (42 %) y las edificaciones (29%).

11) En la industria de la construcción salvadoreña no se ha documentado, hasta el momento, un costo promedio aplicable a la inversión de materiales básicos para la ejecución de obras de infraestructura pública. Solo existe algún nivel de divulgación periódica sobre los precios de los materiales y elementos más representativos de la industria, especialmente a través de publicaciones de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO).

12) No se han documentado en el país los tiempos promedios en los cuales se llevan a cabo la ejecución de proyectos de obra pública.

13) El portal de COMPRASAL registra las descargas de documentación sobre los proyectos de obra publicados por las instituciones públicas, pero no es posible determinar a partir de dicho dato la cantidad de ofertantes presentados para licitar los proyectos, pues tal información solo puede obtenerse a través de cada una de

las 385 Entidades de Adquisición (UACI) del Estado de forma reactiva, es decir, solicitando la información.

14) Del total de inversiones públicas salvadoreñas entre enero 2010 y julio 2015 (\$6,157,333,060), que representa el 23% de la suma de los Presupuestos Generales de la Nación durante el mismo período, el 41% fue financiado por medio del Fondo General (\$2,535,735,353), el 37% por medio de préstamos externos (\$2,288,930,218), el 12% a través de donaciones (\$767,021,249), el 9% por recursos propios (\$537,931,221) y el 0.4% por otras fuentes (\$27,715,019).

15) Se encontró que los préstamos externos para la inversión pública durante el período 2010-2015, provienen de las siguientes entidades financieras: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con un 45 % de inversión (\$ 1,029,877,772); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un 31.5 % de inversión (\$ 720,697,694); el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Mundial (BM), con un 15 % de inversión (\$ 342,963,564); el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con un 2.3 % (\$ 52,907,260); el Banco Alemán de Fomento y Reconstrucción (KFW), con un 5.8 % (\$ 132,858,856); la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con un 0.2 % (\$ 5,650,986); el Fondo Internacional de Cooperación y Desarrollo de la República de China, con 0.03 % (\$ 718,004) y la

Institución Financiera Italiana (IFI) Artigiancassa S.p.A., con un 0.1% (\$3,256,080).

16) De acuerdo a información proporcionada por la UAIP del Ministerio de Hacienda, existen desde 2011, veinticinco fuentes de financiamiento para la ejecución de obras públicas, siendo las más importantes el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con 151 proyectos financiados (16.8 %); el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), con 151 obras de infraestructura (16.8 %); el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS), con 121 obras (13.4 %); los Fondos Propios, con 106 proyectos (11.8%); y el Fondo General de El Salvador (Fondos GOES), con los que se realizaron 101 proyectos (11.2 %). En general, los mayores financistas de proyectos han sido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de El Salvador, con sus fondos provenientes de ingresos corrientes, de capital y de contribuciones especiales.

17) Se encontró una incongruencia entre el número de proyectos documentados por la UAIP del Ministerio de Hacienda y los registros de COMPRASAL, dado que, en ésta fuente electrónica, se obtuvo como resultado la

cantidad de 2,234 proyectos en el período 2010-2015 (véase Tabla 30), mientras que la referida UAIP reportó 901 proyectos en el período 2011-2015 (véase Tabla 35), lo cual hace una diferencia de 1,333 proyectos, que no pueden ser consignados solo al año 2010.

18) De acuerdo al Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen 23 organismos internacionales que han financiado 32 proyectos de infraestructura pública con fondos *no reembolsables*, y que fueron ejecutados durante el período de 2010-2015, por un monto de \$ 166,376,303.00.

19) No existe un mapeo de todos los proyectos de obra pública ejecutados en El Salvador, pues tal información solo puede obtenerse a través de cada una de las 385 Entidades de Adquisición (PE/UACI) del Estado de forma reactiva.

20) Casi la mitad de la inversión en infraestructura pública proveniente de fondos no reembolsables se ubicó en la zona occidental (Ahuachapán-Sonsonate) y central (San Salvador-La Libertad). La otra parte de proyectos estuvieron dispersos en la zona paracentral y oriental del país.

CAPÍTULO 3.

**LÍNEA BASE DE
TRANSPARENCIA
APLICANDO EL ESTÁNDAR DE
DATOS SOBRE
INFRAESTRUCTURA DE CoST
EN EL SALVADOR**



Construction
Sector
Transparency
Initiative

El Salvador

3.1 PROCESO METODOLÓGICO DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS PARA LÍNEA BASE DE TRANSPARENCIA

3.1.1 SELECCIÓN DE PROYECTOS EVALUADOS

En el capítulo primero de este Estudio de Alcance, luego de exponerse el marco jurídico e institucional que rige los procesos de contratación y adquisición de obra pública y la divulgación proactiva y reactiva de la información pública relacionada a dichos procesos, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) realizó un monitoreo e identificación de los indicadores de información sobre infraestructura pública contenidos en la LAIP y LACAP y su relación con el Estándar de Datos de CoST. Posteriormente, se presentó al MSG de la Iniciativa CoST El Salvador una propuesta de proyectos de obra pública ejecutados por instituciones del Estado para llevar a cabo la línea base para identificar los Puntos de Datos de CoST en los proyectos muestra (véase Tabla 13).

Los criterios para proponer los proyectos a evaluar, elaborados por el MSG de la Iniciativa CoST El Salvador, contenidos en el Capítulo I fueron los de precios de las obras, tipologías de las obras, beneficiarios de los proyectos y representatividad de municipios y espacios públicos (ubicación geográfica de las obras). La selección de dichos proyectos estuvo a cargo del MSG.

De las propuestas presentadas por ISD, se seleccionaron 3 proyectos, y otros 3 proyectos fueron directamente escogidos por el MSG de CoST El Salvador. Además, se formuló y tuvo como base un criterio transversal para todas las propuestas referido a la representatividad de las instituciones públicas contratantes de los proyectos. Conforme a éste, se seleccionaron obras del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano y del Fondo de Conservación Vial, como partes del Gabinete Ministerial y de las Instituciones Autónomas, y cuyas funciones institucionales, específicamente, están destinadas a la construcción de obra pública, convirtiéndolas en íconos de la actividad de construcción dentro del sector público. Por último, se seleccionó además un proyecto correspondiente al ámbito municipal, abarcando con ello, 3 de los ámbitos institucionales que más invierten en obra pública (véase Tabla 22).

En el proceso de selección de los proyectos, el MSG de CoST El Salvador llegó a la conclusión de que para el análisis de la divulgación de los Puntos de Datos se tomarían en cuenta, entre los criterios principales: la ubicación de la obra y tipo de obra (carreteras primarias, carreteras secundarias y terciarias; así como también la edificación de vivienda y edificios de interés públicos). Con ello se llegó a la selección de los siguientes proyectos para la línea base de transparencia.

Tabla 36: Proyectos seleccionados por el Grupo Multisectorial de CoST El Salvador para línea base de transparencia

ENTIDAD	PROYECTO SELECCIONADO	MUNICIPIO(S)	DEPARTAMENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Mantenimiento periódico y construcción de la Ruta CA04N Tramo Quitasol Intersección Dv. Amayo (CA03W-CA03E)	Tejutla	Chalatenango	BCIE 2067
	Construcción: Mejoramiento Integral de Asentamiento Urbano Precario "El Chilar y Colindantes"	Ciudad Arce	La Libertad	BID-2373/OC-ES
	Mejoramiento de Camino Terciario CAB 18E entre Cinquera-Tejutepeque, Cabañas	Cinquera, Tejutepeque	Cabañas	BID - 2581
Fondo de Conservación Vial	Renovación Total de Vía San Salvador-Santa Tecla: Mantenimiento Periódico de la Ruta CA01W, Tramo I: Intersección Avenida la Revolución-Las Delicias	San Salvador, Santa Tecla	San Salvador, La Libertad	Fondos FOVIAL
	Renovación Total de Troncal del Norte, Tramo Urbano de Apopa	Apopa	San Salvador	Fondos FOVIAL
Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán	Construcción del Palacio Municipal de Antigua Cuscatlán	Antigua Cuscatlán	La Libertad	No se encontró registro sobre la fuente de financiamiento

Fuente: MSG de la Iniciativa CoST El Salvador

3.1.2 ÁREAS DE INFLUENCIA: INSTITUCIONALIDAD Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Las instituciones propietarias de los proyectos de infraestructura pública evaluados en la línea base de transparencia de CoST son:

- Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU)
- Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)
- Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán

Dos de estas instituciones pertenecen al Grupo Multisectorial de CoST El Salvador, pero el trabajo de investigación se realizó por un equipo de consultores independientes contratados y

supervisados por todo el MSG, lo cual garantizó la imparcialidad del resultado de los estudios realizados.

Los municipios donde se ubican los proyectos seleccionados están ubicados en la zona central del territorio nacional:

- Municipios de Cinquera y Tejutepeque, Departamento de Cabañas.
- Municipios de Santa Tecla, Antigua Cuscatlán y Ciudad Arce, Departamento de La Libertad.
- Municipios de Apopa y San Salvador, Departamento de San Salvador.

Tabla de Divulgación Proactiva de los Puntos de Datos. Si en algún momento de la investigación existió necesidad de solicitar documentación adicional, cada técnico la solicitó y completó la información para luego hacer el análisis del proyecto.

3.2 PRIMERA FASE: INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN PROACTIVA

3.2.1 FUENTES CONSULTADAS

La principal fuente consultada fue el portal del Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (COMPRASAL), completando la investigación, con páginas web institucionales del Gobierno Central y Local, organismos no gubernamentales, notas de prensa, redes sociales, entre otras. Las fuentes consultadas se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 37: Fuentes consultadas para el cumplimiento de requerimiento formal de divulgación de información de los proyectos

FUENTES CONSULTADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTO FORMAL DE DIVULGACIÓN DE CADA PROYECTO		
PROYECTO	FUENTES DE BÚSQUEDA	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
MEJORAMIENTO DE CAMINO TERCIARIO CAB 18E ENTRE CINQUERA-TEJUTEPEQUE, DEPARTAMENTO DE CABAÑAS	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.isf
	Sitio web de Repositorio Institucional FUNDE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Primera visita de campo y seguimiento Mejoramiento de un Camino Terciario CAB 18E entre Cinquera y Tejutepeque, Departamento de Cabañas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ http://www.repo.funde.org/721/1/Primera%20visita%20de%20campo%20al%20mejoramiento%20de%20camino%20terciario%20entre%20Cinquera-Tejutepeque,%20Caba%C3%B1as.pdf
	Sitio web de Repositorio Institucional FUNDE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Segunda visita de campo y seguimiento Mejoramiento Camino Terciario CAB 18E entre Cinquera y Tejutepeque, Departamento de Cabañas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ http://www.repo.funde.org/792/7/Segunda%20visita%20de%20campo%20al%20mejoramiento%20de%20camino%20terciario%20entre%20Cinquera-Tejutepeque,%20Caba%C3%B1as.pdf
CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO: MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO "EL CHILAR Y COLINDANTES", MUNICIPIO DE CIUDAD ARCE, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.isf
	Sitio web del MOP. Artículo <ul style="list-style-type: none"> ▪ Viceministerio listo para arranque de 11º proyecto de Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios ▪ Total, de 300 familias de Santa Ana transforman sus condiciones de vida con proyecto de Mejoramiento Integral Comunitario ▪ SAIP MOPTVDU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1776:viceministerio-listo-para-arranque-de-11o-proyecto-de-mejoramiento-integral-de-asentamientos-urbanos-precarios-&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=77 ▪ http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1185:total-300-familias-santa-ana-transforman-condiciones-vida-con-proy-mejora-integ&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=77 ▪ http://saip.mop.gob.sv/
	Sitio web de Desarrollo y Protección Social para el Buen Vivir: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciudad Arce, La Libertad: Más de 350 familias de comunidades urbanas mejoran sus condiciones para el buen vivir. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ http://www.proteccion-social.gob.sv/index/index.php/actualidad/noticias/139-desarrollo-y-proteccion-social/337-ciudad-arce-la-libertad-mas-de-350-familias-de-comunidades-urbanas-mejoran-sus-condiciones-para-el-buen-vivir

	<p>Sitio web de la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España en El Salvador.</p> <ul style="list-style-type: none"> 358 familias mejoran sus condiciones de vida en Ciudad Arce 	<ul style="list-style-type: none"> Http://www.aecid.org.sv/358-familias-mejoran-sus-condiciones-de-vida-en-ciudad-arce/
	<p>Sitio web de publicaciones del PNUD</p> <ul style="list-style-type: none"> Mapa de pobreza urbana y exclusión social <p>Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id_public=140
CONSTRUCCIÓN DEL PALACIO MUNICIPAL ANTIGUO CUSCATLÁN, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.jsf
	Sitio web de Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, La Libertad.	<ul style="list-style-type: none"> http://www.antiguocuscatlan.gob.sv/
	Página de Facebook oficial de Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, La Libertad.	<ul style="list-style-type: none"> https://www.facebook.com/media/set/?set=a.500404706670253.120681.219370784773648&type=3 https://www.facebook.com/LicitacionesElSalvador/posts/552463791469458
	Sitio web de la Corte de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> http://www.cortedecuentas.gob.sv/?cat=1156&nameReport=&nameInstitucion=ALALDIA+MUNICIPAL+DE+ANTIGUO+CUSCATLAN%2C+LA+LIBERTAD.&dateReport=&searchButtonReport=Filtrar http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/551285775.pdf
	Sitio web del Diario de Hoy	<ul style="list-style-type: none"> http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5795908 http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47862&idArt=7526894
	Sitio web de la Prensa Gráfica	<ul style="list-style-type: none"> http://www.laprensagrafica.com/inauguran-palacio-municipal-de-antiguocuscatlan-1
MANTENIMIENTO PERIÓDICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA CA04N, TRAMO QUITASOL, INTERSECCIÓN DV. AMAYO (CA03W-CA03E), DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.jsf
	Sitio web de Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> http://www.gobiernoabierto.gob.sv/
RENOVACIÓN TOTAL DE VÍA SAN SALVADOR-SANTA TECLA: MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RUTA CA01W, TRAMO I: INTERSECCIÓN AVENIDA LA REVOLUCIÓN-LAS DELICIAS, DEPARTAMENTOS DE SAN SALVADOR Y LA LIBERTAD	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.jsf
	Sitio web de FOVIAL	<ul style="list-style-type: none"> http://www.fovial.com/
	Sitio web de Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> http://www.gobiernoabierto.gob.sv/
RENOVACIÓN TOTAL DE TRONCAL DEL NORTE, TRAMO URBANO DE APOPA, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR	Sitio web de COMPRASAL	<ul style="list-style-type: none"> https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_procesos_02.jsf
	Sitio web de FOVIAL	<ul style="list-style-type: none"> http://www.fovial.com/
	Sitio web de Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> http://www.gobiernoabierto.gob.sv/

Fuente: Elaboración propia, junio 2015

3.2.2 DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS

El monitoreo de información proactiva sobre los proyectos seleccionados se realizó en

COMPRASAL, identificándose con ello el nivel de divulgación del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST que se describe en la siguiente tabla.

Tabla 38: Puntos de Datos de CoST divulgados proactivamente en COMPRASAL

DIVULGACIÓN PROACTIVA DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST EN COMPRASAL							
INFORMACIÓN DEL PROYECTO	CANTIDAD DE PUNTOS DE DATOS	MEJORAMIENTO DE UN CAMINO TERCARIO CAB 18E ENTRE CINQUERA-TEJUPEQUE, DEPARTAMENTO DE CABANAS	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO, DENOMINADO AUP EL CHILAR Y COLINDANTES, MUNICIPIO DE CIUDAD ARCE, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	CONSTRUCCIÓN DE PALACIO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ANTIGUO CUSCATLÁN, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	MANTENIMIENTO PERIÓDICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA CA04N TRAMO QUITASOL INTERSECCIÓN DV AMAYO (CA03W-CA03E)	RENOVACIÓN TOTAL DE VÍA SAN SALVADOR – SANTA TECLIA; MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RUTA CA01W, TRAMO I; INTERSECCIÓN AVENIDA LA REVOLUCIÓN – LAS DELICIAS	RENOVACIÓN TOTAL DE TRONCAL DEL NORTE, TRAMO URBANO DE AFOPA
FECHA DE INVESTIGACIÓN DE FASE PROYECTO	1	1	1	1	1	1	1
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	6	5	5	3	5	5	5
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	7	4	3	1	5	4	4
ADQUISICIONES	13	9	7	2	11	7	7
FECHA DE INVESTIGACIÓN DE FASE CONTRATO	1	1	1	1	1	1	1
EJECUCIÓN	6	0	0	0	0	0	0
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	6	0	0	0	0	0	0
TOTAL, PUNTOS DE DATOS DIVULGADOS POR PROYECTO	40	18	15	6	21	16	16

Fuente: COMPRASAL, junio 2015

Esta primera prueba establece que la fase que mayor cumplimiento posee es la de *adquisiciones*, seguidas de la *identificación del proyecto* y *adquisición del proyecto*. Reduciéndose a cero en las etapas de *ejecución* y *finalización*.

En la siguiente tabla se detallan los porcentajes de divulgación de información según el IDS de CoST de los proyectos seleccionados a través de COMPRASAL.

Tabla 39: Porcentaje de Puntos de Datos de CoST publicados proactivamente en COMPRASAL

PORCENTAJE DE PUNTOS DE DATOS DE CoST DIVULGADOS PROACTIVAMENTE EN COMPRASAL

INFORMACIÓN DEL PROYECTO	CANTIDAD DE PUNTOS DE DATOS	MEJORAMIENTO DE UN CAMINO TERCARIO CAB 18E ENTRE CINQUERA - TEJUTEPEQUE, DEPARTAMENTO DE CABAÑAS.	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO, DENOMINADO AUP EL CHILAR Y COLINDANTES, MUNICIPIO DE CIUDAD ARCE, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD.	CONSTRUCCIÓN DE PALACIO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ANTIGUO CUSCATLÁN, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD.	MANTENIMIENTO PERIÓDICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA CA04N TRAMO QUITASOL INTERSECCIÓN DV AMAYO (CA03W-CA03E)	RENOVACIÓN TOTAL DE VÍA SAN SALVADOR - SANTA TECLA: MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RUTA CA01W, TRAMO I: INTERSECCIÓN AVENIDA LA REVOLUCIÓN - LAS DELICIAS	RENOVACIÓN TOTAL DE TRONCAL DEL NORTE, TRAMO URBANO DE APOPA
TOTAL, PUNTOS DE DATOS	40	18	15	6	21	16	16
PORCENTAJE DE DIVULGACIÓN POR PROYECTO	100 %	45.00 %	37.50 %	15 %	52.50 %	40 %	40 %
PROMEDIO DE DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS	38.33 %						

Fuente: COMPRASAL, junio 2015

La divulgación proactiva de los Puntos de Datos tiene un promedio de 38.33 % a junio de 2015. Este porcentaje servirá como parámetro para ponderar en las futuras mediciones el avance en la publicación de información según el Estándar de Datos de CoST.

En el caso de la construcción del Palacio Municipal de Antigua Cuscatlán, esta infraestructura es la única que no cuenta en sus registros digitales con la publicación del contrato.

Sobre las limitantes de la divulgación de información en COMPRASAL es necesario recordar que este medio de divulgación tiene como objetivo servir como un sistema de compras públicas, por lo que su alcance en la difusión de información es limitado, para un público limitado. Por ende, al no ser precisamente un mecanismo de transparencia y acceso a la información sobre la obra pública, no se publican todos los resultados de los

procesos de ejecución y finalización de los proyectos de obra pública. Por ello, no se cumplen los 12 Puntos de Datos pertenecientes a esas fases del ciclo de vida de la obra pública, que son: las variaciones en el precio del contrato, el incremento en el precio del contrato, las variaciones en la duración del contrato, las variaciones en el alcance del contrato, las razones de cambios en el precio, las razones para cambios en el alcance y la duración, el estado del proyecto (actual), el costo de finalización (proyectado), la fecha de finalización (proyectada), el alcance a la finalización (proyectado), las razones en cambios en el proyecto y la referencia a informes de auditoría y evaluación.

Además, la ubicación de los Puntos de Datos dentro de COMPRASAL tiene cierta dificultad pues identificar la información requiere de tiempo y esfuerzo para el usuario, ya que se encuentra dispersa en diversos documentos publicados

electrónicamente y no en un solo documento de fácil lectura que facilite su identificación.

En particular, en el Portal de Transparencia Municipal de la Alcaldía de Antigua Cuscatlán (<http://www.antiguocuscatlan.gob.sv/transparencia/index.php>) se localiza un vínculo que contiene información sobre las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, en el que únicamente están reportadas las obras del año 2011, y además un vínculo que contiene las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme, en el que solamente se encontraron registros de las contrataciones del año 2012. No se encontró la información proactiva que ordena publicar la LAIP sobre el proyecto de construcción del Palacio Municipal.

Un último dato que merece especial mención es que, además de COMPRASAL, las instituciones del Órgano Ejecutivo cuentan con el portal de Gobierno Abierto, a través del cual deben públicas que usaban dicho sistema, el cierre definitivo de los referidos portales.

publicarse la información referente a los proyectos de obra pública en ejecución y respecto a las contrataciones, en general, que las entidades públicas realizan, tal como se analizó en el capítulo I de este informe (véase Tablas 17-21 y Gráfico 3).

Sin embargo, existen portales de divulgación de información oficioso que ya no están vigentes, pues funcionaban con anterioridad al portal de Gobierno Abierto (v. gr. <http://saip.mop.gob.sv/>). En la búsqueda de información proactiva vía digital, es posible encontrarlos en la web e inducir al usuario interesado al error. Estos portales no solo contienen información desactualizada, sino que además se utilizaban en una etapa más temprana de los esfuerzos estatales por dar cumplimiento a la sistematización y divulgación de información proactiva de acuerdo a lo ordenado por el Art. 10 LAIP. Por ello, es pertinente recomendar a las instituciones

3.3 SEGUNDA FASE: INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN REACTIVA

El proceso de investigación en esta etapa fue más complejo, debido a que los resultados dependían del trámite en las OIR/UAIP de las instituciones titulares de los proyectos seleccionados, con el objeto de ampliar o completar los Puntos de Datos que no

se encontraron publicados proactivamente en los medios de divulgación que tienen a su disposición estas instituciones, de acuerdo a los resultados obtenidos en la fase de investigación de la información divulgada proactivamente. El equipo de técnicos que investigó la divulgación de los Puntos de Datos de forma reactiva, obtuvo los resultados que se describen en la tabla siguiente:

Tabla 40: Divulgación reactiva de los Puntos de Datos de CoST a través de las OIR/UAIP

DIVULGACIÓN REACTIVA DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST A TRAVÉS DE LAS OIR/UAIP							
INFORMACIÓN DEL PROYECTO	CANTIDAD DE PUNTOS DE DATOS	MEJORAMIENTO DE UN CAMINO TERCIARIO CAB 18E ENTRE CINQUERA-JEJUTEPEQUE, DEPARTAMENTO DE CABAÑAS	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO, DENOMINADO AUP EL CHILAR Y COLINDANTES, MUNICIPIO DE CIUDAD ARCE, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	CONSTRUCCIÓN DE PALACIO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ANTIGUO CUSCATLÁN, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	MANUTENIMIENTO PERIÓDICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA CADAN TRAMO QUITASOL INTERSECCIÓN DV AMAYO (CA03W-CA03E)	RENOVACIÓN TOTAL DE VÍA SAN SALVADOR – SANTA TECLA; MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RUTA CA01W, TRAMO I: INTERSECCIÓN AVENIDA LA REVOLUCIÓN – LAS DELICIAS	RENOVACIÓN TOTAL DE TRONCAL DEL NORTE, TRAMO URBANO DE AFOPA
FECHA DE INVESTIGACIÓN DE FASE PROYECTO	1	1	1	1	1	1	1
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	6	6	6	6	1	1	1
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	7	7	7	7	2	3	3
ADQUISICIONES	13	13	13	13	2	6	6
FECHA DE INVESTIGACIÓN DE FASE CONTRATO	1	1	1	1	1	1	1
EJECUCIÓN	6	6	6	5	6	6	6
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	6	5	5	6	6	6	6
TOTAL, PUNTOS DE DATOS DIVULGADOS POR PROYECTO	40	39	39	39	19	24	24

Fuente: OIR/UAIP de las instituciones titulares de las obras, junio 2015

La tabla anterior refleja la cantidad de respuestas que se obtuvieron por cada uno de los requerimientos relacionados a los Puntos de Datos efectuados vía solicitud de información a las OIR/UAIP de cada institución titular. En principio, al formularse cada uno de los requerimientos, debió haberse dado respuesta a los mismos de forma categórica, sin embargo, se advirtieron complicaciones en los intercambios

de información, ya que de ningún proyecto se obtuvo respuesta satisfactoria sobre todos los Puntos de Datos; además, las cantidades reportadas por las OIR/UAIP varían con los divulgados proactivamente.

El siguiente cuadro contiene el porcentaje de cumplimiento de la divulgación reactiva de cada proyecto evaluado.

Tabla 41: Porcentaje de Puntos de Datos de CoST divulgados de forma reactiva por las OIR/UAIP

PORCENTAJE DE PUNTOS DE DATOS DE CoST DIVULGADOS DE FORMA REACTIVA POR LAS OIR/UAIP							
INFORMACIÓN DEL PROYECTO	CANTIDAD DE PUNTOS DE DATOS	MEJORAMIENTO DE UN CAMINO TERCARIO CAB 18E ENTRE CINQUERA - TEJUTEPEQUE, DEPARTAMENTO DE CABAÑAS	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO, DENOMINADO AUP EL CHILAR Y COLINDANTES, MUNICIPIO DE CIUDAD ARCE, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	CONSTRUCCIÓN DE PALACIO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ANTIGUO CUSCATLÁN, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	MANTENIMIENTO PERIÓDICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA CA04N TRAMO QUITASOL INTERSECCIÓN DV AMAYO (CA03W-CA03E)	RENOVACIÓN TOTAL DE VÍA SAN SALVADOR - SANTA TECLA: MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE LA RUTA CA01W, TRAMO I: INTERSECCIÓN AVENIDA LA REVOLUCIÓN - LAS DELICIAS	RENOVACIÓN TOTAL DE TRONCAL DEL NORTE, TRAMO URBANO DE APOPA
TOTAL, PUNTOS DE DATOS	40	39	39	39	19	24	24
PORCENTAJE DE DIVULGACIÓN POR PROYECTO	100 %	97.5 %	97.5 %	97.5 %	47.5 %	60 %	60 %
PROMEDIO DE DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS	76.7 %						

Fuente: OIR/UAIP de las instituciones titulares de las obras, junio 2015

El porcentaje promedio de divulgación reactiva de los Puntos de Datos de los proyectos por las OIR/UAIP de las instituciones titulares fue de 76.7%, es decir, poco más de la mitad del porcentaje promedio de divulgación proactiva (véase Tabla 20). Este nivel de divulgación reactiva evidencia aún más el bajo nivel de cumplimiento de divulgación proactiva de la información según el Estándar de Datos de CoST.

3.4 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA LÍNEA BASE DE TRANSPARENCIA DEL ESTÁNDAR DE DATOS SOBRE INFRAESTRUCTURA DE CoST EN EL SALVADOR

1) Para el aseguramiento de los Puntos de Datos divulgados proactivamente, es necesario explorar con criterio de investigación la página web de COMPRASAL, ya que el sistema aglutina la información oficiosa referente a los procesos

de adquisiciones y contrataciones. Por ello, la forma en que se encuentra la información en COMPRASAL no es amigable con el usuario, pues es necesario desplegar muchos documentos para encontrar el detalle de la información relacionada al IDS de CoST, como son los casos del alcance del proyecto y del alcance de las obras del contrato, en el que se debe abrir el contrato para encontrar la información.

- 2) La cantidad de información que se puede encontrar en COMPRASAL no es uniforme para todos los proyectos, a pesar de tener la obligatoriedad todas las instituciones de publicarla, pues la LACAP aplica para todas las entidades pertenecientes a la Administración Pública.
- 3) La cantidad y calidad de información publicada en COMPRASAL depende de diferentes factores, entre ellos los

lineamientos institucionales, el año de formulación y ejecución del proyecto, la capacidad técnica de la persona que reporta las obras, entre otros.

- 4) Los indicadores CoST se encuentran divulgados proactivamente en mayor porcentaje en COMPRASAL que en las páginas web de la OIR o de las instituciones propietarias de los proyectos, pero la documentación que contiene los Puntos de Datos se encuentra disponible en las intuiciones públicas, aunque no siempre se encuentra publicada proactivamente, existiendo la posibilidad de acceder a ella solo mediante solicitud a la OIR/UAIP.
- 5) Al solicitar información específica a las OIR/UAIP, se constató que la información relacionada a los Puntos de Datos existe dentro de las instituciones, pero no es divulgada de forma proactiva en su mayoría, a pesar de no haber ninguna restricción legal alguna que lo impida.
- 6) Cuando las respuestas fueron entregadas por las OIR/UAIP, se constató que la información de los Puntos de Datos estaba dispersa entre los documentos entregados.
- 7) Aun cuando el ciudadano haya obtenido toda la información referente al proyecto, ésta puede ser confusa si no se tiene la habilidad técnica necesaria para interpretar los documentos, por lo que se requiere un esfuerzo del ciudadano para entender cómo fueron utilizados los fondos estatales en la ejecución de los proyectos de obras públicas.
- 8) En algunos casos, la información entregada no consigna la relación entre los requerimientos especificados y las respuestas emitidas por la institución. Tal es el caso de FOVIAL, cuya información fue remitida en archivos que no tenían identificación institucional.
- 9) Alguna de la información brindada por las OIR/UAIP no corresponde a lo solicitado. Un ejemplo de estos casos fue el proyecto "Renovación Total de Troncal del Norte, Tramo Urbano de Apopa", en el que se requirió el Detalle de Contacto (para información del proyecto), y al cual respondieron dando el número de contacto de la empresa ejecutora, lo cual es incorrecto puesto que el ente obligado a brindar la información sobre el proyecto es la institución pública contratante.
- 10) Al requerirse de manera textual cada IDS ante las OIR/UAIP, se dio una experiencia similar a la búsqueda de estos en COMPRASAL, pues no se encontraron directamente en la documentación entregada, sino que fueron identificados solo examinándola a detalle.

- 11)** Es viable ubicar cada uno de los instrumentos técnicos, administrativos y jurídicos que sustentan los indicadores CoST, con la salvedad de que los Puntos de Datos se encuentran dispersos en numerosas fuentes electrónicas.
- 12)** Se posee mayor respaldo técnico de la información en las instituciones del Gobierno Central titulares de los proyectos, que en la Municipalidad de Antigua Cuscatlán.
- 13)** No fue posible obtener la información sobre algunos Puntos de datos a pesar de haberse solicitado a las OIR/UAIP. La falta de información dentro de las respuestas para completar los indicadores de CoST varió de proyecto en proyecto.
- 14)** Cuanto más tiempo de haberse ejecutado tienen los proyectos, se requiere de mayor tiempo para encontrar las referencias que sustentan los procesos, y aún menos información digital se encuentra disponible en las webs de las entidades titulares de las obras.
- 15)** Existen portales de divulgación de información oficiosa que ya no están vigentes, pues funcionaban con anterioridad al portal de Gobierno Abierto (v. gr. <http://saip.mop.gob.sv/>). En la búsqueda de información proactiva vía digital, es posible encontrarlos en la web e inducir al usuario interesado al error.
- 16)** Pese a haber cambios en la obra, en el caso del MOP no se reportan variaciones en los precios; mientras que en la Municipalidad de Antigua Cuscatlán sí, incrementando el costo del proyecto en relación al contrato, en \$ 1,033,193.74
- 17)** Ninguno de los proyectos necesitó Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ni reportó afectaciones a comunidades.

CAPÍTULO 4.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



**Construction
Sector
Transparency
Initiative**

El Salvador

4.1 CONCLUSIONES

El Estudio de Alcance es considerado por CoST Internacional como un elemento clave en el desarrollo del Programa CoST para un determinado país, pues tiene las funciones principales de “recopilar la información necesaria para adaptar el programa CoST a la situación local”, y la de “proporcionar la línea de base de ‘transparencia’ en la construcción financiada con fondos públicos”⁶⁹.

El Estudio de Alcance debe brindar una perspectiva panorámica sobre el estado de la transparencia y el nivel de divulgación de la información clave de los procesos de obra pública en los países en los cuales ha de implementarse el programa CoST.

En cumplimiento de su función, este Estudio de Alcance se estructuró de forma tal que permitiera a CoST Internacional, al Gobierno de El Salvador, al Grupo Multisectorial de la Iniciativa CoST, al sector empresarial privado del rubro de la construcción, a la Academia y a la sociedad, en general, tener un enfoque multidimensional sobre la divulgación de información sobre las contrataciones y adquisiciones de proyectos de obra pública por el Estado salvadoreño en la actualidad.

Entonces, este primer paso de la Iniciativa CoST El Salvador no solo servirá para implementar el Programa CoST en el país, sino también para que cada uno de los sectores involucrados o interesados pueda enriquecer su perspectiva e incorporarse a los esfuerzos para establecer una nueva agenda de transparencia en este sector específico; en fin, para construir una nueva forma de transparentar la inversión a toda la sociedad salvadoreña en un componente tan importante para su desarrollo como lo es la inversión en obra pública.

Tras el abordaje de los marcos legales que regulan los procesos de adquisiciones y contrataciones de obras de infraestructura pública y el acceso a la información pública en El Salvador, su relación con los Puntos de Datos de CoST, el perfil de la obra pública, los actores internos y externos intervinientes en la adquisición, así como en la ejecución de los proyectos de obra pública y el estado de la divulgación de información, la visión general de la industria de la construcción salvadoreña y los resultados de la línea base de los Puntos de Datos en proyectos de obra pública, pueden presentarse como primeros insumos de la Iniciativa CoST El Salvador para la sociedad salvadoreña, las conclusiones siguientes:

⁶⁹ CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST), *Estudio de Alcance... op. cit.*

4.1.1 SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD

- 1) En El Salvador existen diversos mecanismos que permiten la divulgación de información de los procesos de adquisiciones y contrataciones de obras de infraestructura pública, ya sea de manera proactiva o reactiva. Es proactiva aquella información publicada por la UNAC y las PE/UACI, a través de las primeras, mediante el Sistema Electrónico de Compras Públicas (COMPRASAL); y la publicada por las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) o Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), a través de los diferentes portales centralizados como Gobierno Abierto y los portales institucionales de Transparencia dentro de cada uno de los sitios web de las instituciones de la administración pública.
- 2) El acceso a la información sobre la adquisiciones y contrataciones de la obra pública será reactiva cuando el acceso a su contenido y su divulgación se hace del conocimiento público mediante el procedimiento de acceso a la información pública, establecido en la LAIP y llevado a la práctica a través de las Oficinas de Información y Respuesta o Unidades de Acceso a la Información Pública, mediante solicitud de información por parte de la ciudadanía.

- 3) Las PE/UACI, como encargadas del proceso de adquisiciones y contrataciones en la administración pública a través de las UNAC, deben publicar la información sobre los procesos de contratación de obra pública mediante el sitio centralizado conocido como COMPRASAL, esta publicación debe realizarse de manera proactiva. Mientras que las Oficinas de Información y Respuesta o Unidades de Acceso a la Información Pública que son las encargadas de facilitar el acceso a la información pública, las OIR/UAIP tratan sobre los procesos de contratación de obra pública en ambas modalidades; Tanto proactiva como reactivamente.

4.1.2 SOBRE EL RESPALDO LEGAL

- 1) En El Salvador existe un marco normativo específico que regula los procesos de adquisiciones y contrataciones realizadas por la administración pública, el cual es operativamente aplicable a prácticamente todas las instituciones públicas a nivel nacional, departamental y local.
- 2) La totalidad de la información relacionada a los Puntos de Datos de CoST tiene asidero en la legislación salvadoreña, pues se genera en el marco de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones de obras públicas, indistintamente de la publicidad de la misma.

- 3) Sobre la publicación de la información referida a la contratación de obras públicas en El Salvador, el presente Estudio de Alcance ha encontrado que en la legislación salvadoreña son dos los cuerpos normativos secundarios que se aplican: a) Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y b) Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).
- 4) La LACAP no establece de manera obligatoria la publicación y divulgación de la totalidad de la información referida a todas las etapas del proceso de adquisiciones y contrataciones de obras de infraestructura pública. Mientras que la LAIP tampoco regula la publicación oficiosa de la totalidad de información generada en la fase de contratación de la obra pública.

4.1.3 SOBRE LA DIVULGACIÓN O PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

- 1) A pesar de existir fundamento legal para la generación de información relacionada a los Puntos de Datos de CoST sobre procesos de adquisiciones y contrataciones de obra, existen serias limitantes legales para la publicación y divulgación de dicha información, pues ni la LACAP – como marco normativo especializado en adquisiciones y contrataciones – ni la LAIP – en su función de garantizar el acceso a la información pública – contemplan la publicación y la divulgación de la totalidad de la información relacionada a los IDS de CoST.
- 2) Existe dispersión en los canales institucionales mediante los cuales las instituciones salvadoreñas realizan la publicación o divulgación de la información pública concerniente a los procesos de adquisiciones y contrataciones y demás información sobre la gestión pública que realizan.
- 3) Según la evaluación realizada, en COMPRASAL se hacen públicos proactivamente solo 26 Puntos de Datos, equivalente al 68.4 % de los mismos; mientras que 12 (un 31.6 %) no son publicados. En la siguiente tabla se consolidan los Puntos de Datos que son publicados (negro) y los que no (rojo).

Tabla 42: Consolidados de Puntos de Datos que son publicados y los que no son publicados en COMPRASAL

FASE DEL PROYECTO	INFORMACIÓN DEL PROYECTO
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	1. Propietario del proyecto
	2. Sector Subsector
	3. Nombre del proyecto
	4. Ubicación del proyecto
	5. Propósito
	6. Descripción del proyecto
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	7. Alcance del proyecto (principal producto)
	8. Impacto ambiental
	9. Impacto en el terreno y asentamientos
	10. Detalles de contacto
	11. Fuentes de financiamiento
	12. Presupuesto del proyecto
ADQUISICIONES	13. Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto
	14. Entidad de adquisiciones
	15. Detalles de contacto, entidad de adquisiciones
	16. Proceso de Adquisiciones y contrataciones
	17. Tipo de contrato
	18. Estado del contrato (actual)
	19. Número de firmas licitantes
	20. Estimación del costo
	21. Entidad administradora del contrato
	22. Título del contrato
	23. Firmas del contrato
	24. Precio del contrato
	25. Alcance de obras del contrato
26. Fecha de inicio y duración del contrato	
EJECUCIÓN	27. Variaciones en el precio del contrato
	28. Incremento en el precio del contrato
	29. Variaciones en la duración del contrato
	30. Variaciones en el alcance del contrato
	31. Razones de cambios en el precio
	32. Razones para cambios en el alcance y duración
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	33. Estado del proyecto (actual)
	34. Costo de finalización (proyectado)
	35. Fecha de finalización (proyectada)
	36. Alcance a la finalización (proyectado)
	37. Razones en cambios en el proyecto
	38. Referencia a informes de auditoría y evaluación

Fuente: COMPRASAL

4) En relación a la información cuya publicación proactiva ordena la LAIP en su Art. 10 núm. 15 y 19, se pueden identificar entre tal información 27 (71.05 %) de los Puntos de Datos de CoST; mientras 11 (28.94%) no tienen base legal para ser publicados entre tal información.

En la siguiente tabla se consolidan los Puntos de Datos que pueden ser encontrados de forma análoga entre la información que la LAIP ordena publicar (negro) y los que no (rojo).

Tabla 43: Consolidados de Puntos de Datos que pueden identificarse análogamente en la información oficiosa de la LAIP

FASE DEL PROYECTO	INFORMACIÓN DEL PROYECTO
IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	1. Propietario del proyecto 2. Sector Subsector 3. Nombre del proyecto 4. Ubicación del proyecto 5. Propósito 6. Descripción del proyecto
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	7. Alcance del proyecto (principal producto) 8. Impacto ambiental 9. Impacto en el terreno y asentamientos 10. Detalles de contacto 11. Fuentes de financiamiento 12. Presupuesto del proyecto 13. Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto
ADQUISICIONES	14. Entidad de adquisiciones 15. Detalles de contacto, entidad de adquisiciones 16. Proceso de adquisiciones y contrataciones 17. Tipo de contrato 18. Estado del contrato (actual) 19. Número de firmas licitantes 20. Estimación del costo 21. Entidad administradora del contrato 22. Título del contrato 23. Firmas del contrato 24. Precio del contrato 25. Alcance de obras del contrato 26. Fecha de inicio y duración del contrato
EJECUCIÓN	27. Variaciones en el precio del contrato 28. Incremento en el precio del contrato 29. Variaciones en la duración del contrato 30. Variaciones en el alcance del contrato 31. Razones de cambios en el precio 32. Razones para cambios en el alcance y duración
FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	33. Estado del proyecto (actual) 34. Costo de finalización (proyectado) 35. Fecha de finalización (proyectada) 36. Alcance a la finalización (proyectado) 37. Razones en cambios en el proyecto 38. Referencia a informes de auditoría y evaluación

Fuente: Elaboración propia

5) La LACAP y la LAIP no ordenan la publicación proactiva de la totalidad de la información relacionada a los Puntos de Datos de CoST.

6) Del total de instituciones evaluadas, la publicación de la información oficiosa que establece la LAIP, solamente 4 instituciones obtuvieron una ponderación superior a 8, de un máximo de 10. Es decir, que ninguna de estas instituciones -ni siquiera las que

obtuvieron el puntaje más alto- publicaron al 100 % los 27 Puntos de Datos de CoST que se pueden identificar en los indicadores de la LAIP.

4.1.4 SOBRE EL SECTOR DE LA OBRA PÚBLICA

- 1) La principal fuente de información sobre el rubro de la obra pública identificada es el sistema COMPRASAL. Este sistema ha trascendido de ser una mera base de datos relacionados a los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado y se ha constituido como el principal referente de información sobre la industria de la construcción en el rubro específico de obra pública, encontrándose en él datos sistematizados más especializados que en los canales de divulgación del sector empresarial de la construcción.
- 2) La inversión en obra pública en El Salvador ocupa un lugar importante en los negocios del Estado salvadoreño, si se toma en cuenta que equivale al 22 % del monto total invertido en contrataciones públicas durante el período investigado. También sería necesario indagar más a profundidad en la planificación presupuestaria para determinar los criterios utilizados por las entidades estatales para atribuir las asignaciones y ejecuciones presupuestarias a la adquisición de infraestructuras, en relación a los demás gastos en que incurre el aparataje estatal.
- 3) Las Autónomas son las que más ha invertido en infraestructura desde 2010 hasta 2015, incluso por encima de lo invertido por el Gobierno Central (33 %), y representando casi el total del monto invertido por todas las instituciones (49 %). Debe tomarse en cuenta que las Instituciones Autónomas, conforman uno de los sectores de la institucionalidad pública más poblados, solo por debajo de las Municipalidades, aunque respecto a esta últimas existen, además, diferencias presupuestarias marcadas, pues en muchos casos hay Autónomas cuyos presupuestos son más elevados que los de éstas, tomando en cuenta sus ámbitos de competencia a nivel nacional y la naturaleza de sus funciones, relacionadas en muchos casos a la prestación de servicios básicos para la población. Por ende, se tiene una ventaja numérica de estas instituciones sobre los proyectos de obra pública respecto a los del Gobierno Central y las Municipalidades.
- 4) Las diferencias entre los montos de inversión entre unas clases de instituciones y otras pueden ser puntos de referencia para identificar factores de riesgo y brechas para posibles actos de corrupción, e implementar esfuerzos de promoción de la transparencia en el manejo de fondos públicos en los procesos de contratación. Tampoco puede establecerse que las diferencias en los montos deban inducir a la priorización de unas entidades sobre otras, puesto que las normas relativas a los

procesos de contratación pública y a la publicidad de información, incluso con sus posibles lagunas en la actualidad, aplican para todas las instituciones públicas y deben ser cumplidas por éstas, indistintamente de los montos que inviertan en infraestructura; asimismo, los servidores públicos, sean del ámbito municipal, del Gobierno Central, de las Autónomas, o de cualquier otro, tienen la misma obligación de respetar el marco de legalidad y los límites de sus funciones públicas.

5) Las Municipalidades son las instituciones públicas situadas en tercer lugar en cuanto a inversión en obra pública (12 %), estando por encima, incluso, de las Empresas Públicas. Esta posición puede estar relacionada con muchos factores, pero definitivamente no existen documentados criterios bien perfilados que guíen las prioridades presupuestarias y de gestión de las Municipalidades orientadas a la inversión en infraestructura. Un ejemplo concreto de lo anteriormente señalado parte del hallazgo de que la Municipalidad de Acajutla fue una de las instituciones que más obras ejecutaron durante 2010-2015, incluso por encima de la mayoría de Municipalidades que más inversión realizaron en el mismo período, aun cuando todas las Municipalidades tienen las mismas atribuciones y obligaciones legales. Ello debe dar pie a la profundización en los criterios de inversión en el ámbito municipal

e identificar y armonizar la cantidad de obras con las prioridades de gastos, las fuentes de financiamiento, las obligaciones de las comunas y las características y necesidades de los municipios para llevar a cabo la inversión en estos proyectos.

6) Podría considerarse ínfima la inversión de entidades privadas en infraestructura con fondos públicos entre 2010 y 2015 (0.09 % del total de inversión pública), sin embargo, la inversión realizada por estas entidades también representa dinero público y se relacionan con el beneficio que alguna parte especializada de la población recibe.

7) Existe una marcada diferencia entre la ejecución de los diferentes tipos de obras públicas, estando los proyectos de carreteras (936) y edificaciones (638) por encima de los sistemas hidráulicos (212), electricidad (136), espacios públicos (111), obras de mitigación y obras de paso (99),

circulación peatonal y vehicular aérea (43), obras en aeropuertos y puertos (25), infraestructura agro productiva (16) e infraestructura de manejo de desechos (18).

8) No se documentan en el país los datos relativos los costos promedios que implica la ejecución de los distintos tipos de proyectos, así como tampoco los tiempos promedios de su ejecución.

9) No existe fuente que registre el número de ofertantes presentados por cada proyecto de obra pública; solamente existe registro del número de descargas por proyectos en COMPRASAL.

10) Los préstamos externos representan el 37 % (\$2, 288, 930,218.00) de las inversiones públicas salvadoreñas, solamente por debajo del Fondo General, que representa el 41% (\$2,535,735,353.00) del total de inversiones (\$ 6,157,333,060.00). Este dato hace ver el importante rol que desempeñan las deudas adquiridas por el Estado para llevar adelante la inversión en infraestructura, incluso muy por encima de las donaciones, que solo representan el 12 % del total de inversiones (\$ 767, 021,249.00).

11) La deuda del Estado salvadoreño en concepto de préstamos externos, para el desarrollo de las inversiones públicas, proviene principalmente de 8 entidades internacionales, de las cuales las principales

son el Banco Centroamericano de Inversión Económica, con un 45 % invertido, y el Banco Interamericano de Desarrollo, con un 31.5% de inversión.

12) Existe incongruencia entre el número de proyectos, ejecutados entre 2010-2015, documentados por la UAIP del Ministerio de Hacienda y los registros de COMPRASAL, dado que, en ésta fuente electrónica, se obtuvo como resultado la cantidad de 2,234 proyectos en el período (véase Tabla 29), mientras que la referida UAIP reportó 901 proyectos en el período 2011-2015 (véase Tabla 34), lo cual hace una diferencia de 1,333 proyectos, que no pueden ser consignados solo al año 2010.

13) Existen 23 organismos internacionales que han financiado 32 proyectos de infraestructura pública con fondos no reembolsables entre 2010-2015, de los cuales casi la mitad se ubicaron en la zona occidental (Ahuachapán-Sonsonate) y central (San Salvador-La Libertad). La otra parte de proyectos estuvieron dispersos en la zona paracentral y oriental del país.

14) No existe un mapeo de todos los proyectos de obra pública ejecutados en El Salvador; tal información solo puede obtenerse a través de cada una de las 385 Entidades de Adquisiciones (PE/UACI) del Estado de forma reactiva.

4.1.5 SOBRE LA DIVULGACIÓN DE LOS PUNTOS DE DATOS DE CoST DE LOS PROYECTOS EVALUADOS

- 1) Se constató que COMPRASAL es el portal de divulgación principal para encontrar los Puntos de Datos de CoST, incluso más que en los mismos portales de transparencia de las instituciones titulares de los proyectos, de los cuales se encontró a penas un promedio de 38.33 % de los indicadores.
- 2) La información relacionada a los Puntos de Datos no se encuentra disponible de manera amigable hacia el público en general, pues el formato de sistematización en COMPRASAL aglutina información oficiosa en muchos documentos en los que solo el conocedor de la metodología CoST podría identificarlos.
- 3) Algo que no debe perderse de vista en cuanto a divulgación de información proactiva es que COMPRASAL no es un medio que haya sido creado para garantizar la transparencia en los procesos de contratación de obras públicas *per se*, sino más bien su finalidad está relacionada a la apertura de datos y la participación de personas en los procesos de contratación de infraestructura de las instituciones públicas. Por ello, la cantidad y calidad de información publicada en COMPRASAL depende de factores como los lineamientos institucionales, el año de formulación y ejecución del proyecto, la vigencia de la LAIP al momento de reportar la información para ser ingresada al sistema, la capacidad técnica de los encargados de reportar las obras, entre otros.
- 4) En términos generales, la información contenida en COMPRASAL no es uniforme en todos los proyectos evaluados, a pesar de que todas las instituciones titulares de ellos tienen la obligación de publicarla. Ello apunta a que existen deficiencias en el cumplimiento de la legalidad relativa a los procesos de compra y al acceso a la información, lo cual debe ser superado, pues es esencial para sostener un sistema de transparencia pública.
- 5) La documentación que soporta los Puntos de Datos de CoST se encuentra disponible en las instituciones públicas, ya sea que se publique de forma proactiva o vía solicitud de información.
- 6) Al igual que lo sucedido con COMPRASAL, el acceso a los Puntos de Datos de forma reactiva, implica el análisis de diversos documentos en los que los datos se encuentran dispersos.
- 7) Cuando se accede a la información relacionada a los IDS solo vía solicitud, se constata que no existe impedimento legal que obstaculice el acceso a dicha información, aunque la gran mayoría de estos indicadores no se publiquen en los medios de divulgación oficiales.

8) A partir de lo investigado, se constató que se posee mayor respaldo técnico de la información en las instituciones del Gobierno Central titulares de los proyectos evaluados que en la Municipalidad de Antiguo Cuscatlán. Ello no puede entenderse como una regla general, sin embargo, demuestra la necesidad de mejorar la entrega de la información, garantizando la veracidad e integridad de la misma.

9) A pesar que por la vía reactiva de acceso a la información se encontraron IDS que no se publican proactivamente, solo se accedió a un promedio de 76.7 % de los estándares de CoST, no encontrándose la totalidad, faltando unos u otros en los distintos proyectos evaluados.

10) La divulgación oficiosa de la información puede verse afectada ante la existencia de canales de divulgación que ya no están vigentes.

11) Los entes obligados a entregar la información pública deben sacar mayor provecho de sus portales de divulgación de información oficiosa, haciendo un correcto uso de los mismos, publicando la información que ordena la legislación en los tiempos establecidos por la misma. Si no se mejora el cumplimiento de la normativa de acceso a la información ya existente, ello podría señalar obstáculos para garantizar la

transparencia de la obra pública a través de la divulgación de los Puntos de Datos de CoST.

4.2 RECOMENDACIONES

1) Si todos los IDS tienen asidero legal, produciéndose estos dentro de los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas, se recomienda impulsar acciones encaminadas a la reforma del marco normativo o institucional pertinente para aglutinarlos e identificarlos como datos clave de necesaria u obligatoria publicidad, con la finalidad de generar mayores niveles de transparencia y acceso a la información pública relacionada a los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas.

2) Como otra medida de facilitar el acceso a la información proactiva por parte de los usuarios, se recomienda la implementación de nuevas tecnologías de la información para ampliar el radio de alcance de la divulgación de la información, específicamente se recomienda mejorar y actualizar el portal electrónico COMPRASAL a fin de que sea mucho más amigable en la publicación de la información, y a través de este sitio se establezca también la obligatoriedad de la publicación de cierta información teniendo en cuenta los Puntos de Datos de CoST, sin menoscabo de la implementación de un nuevo sistema especializado en la divulgación de la

información de tales indicadores, ya sea enlazando los portales existentes, ampliando su diagramación o creando un solo sistema específico.

- 3) Se recomienda que el sector privado de la construcción, el sector público y la sociedad civil puedan establecer un acuerdo común para la consecución de un sistema que permita unificar la información generada en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la obra pública, logrando con ello la estandarización del manejo de la información teniendo como base los indicadores de la metodología CoST.
- 4) Se recomienda que el marco normativo referido al acceso a la información pública y a las contrataciones de obra pública se armonicen, de tal forma que, ya sea desde las funciones de las EA/UACI o de las OIR/UAIP pueda trabajarse en mejorar los niveles de divulgación proactiva de dicha información.
- 5) Se recomienda promover en mayor medida el uso del formato de datos abiertos en la divulgación proactiva de la información relacionada a los procesos de contratación y adquisición de la obra pública, de tal manera que los usuarios puedan acceder a información de su interés sobre infraestructura pública con mayor facilidad, lo que elevará los niveles de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

como prácticas para prevenir y evitar posibles actos de corrupción.

- 6) Se recomienda establecer mecanismos para que el sector privado promueva y coadyuve a la divulgación de los Puntos de Datos de CoST dentro del proceso de la obra pública y dentro de las actuaciones que por ley a éste correspondan.
- 7) Es necesario que exista una mayor divulgación de datos relativos al rubro de la obra pública, tales como los costos y tiempos promedios en la ejecución de las distintas tipologías de obras, la cantidad de ofertantes por proyectos, la ubicación geográfica de los proyectos de obra pública, entre otros.
- 8) Al igual que en el caso anterior, se ha identificado la inexistencia de análisis sobre el sector privado de la construcción y la necesidad de generar tal información. Como un aporte ante esta situación, el MSG de la Iniciativa CoST El Salvador acordó en su reunión ordinaria del día 25 de febrero de 2016 realizar, a través de su Coordinadora Nacional, una solicitud de colaboración a la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC) y Universidad Politécnica de El Salvador (UPES) –como centros de estudio de educación superior interesados e involucrados en la Iniciativa CoST El Salvador-, en coordinación con la Cámara Salvadoreña de la Industria de la

Construcción (CASALCO), para la realización de un estudio de análisis del estado del sector privado de la construcción en El Salvador; y para tal efecto, se acordó gestionar la verificación de una fuente de financiamiento (ver Acta de Reunión Ordinaria N° 44 del 25 de febrero de 2016 en Anexo I).

9) El Estado salvadoreño debe implementar mayores esfuerzos para que se garantice el cumplimiento de la normativa que regula el acceso a la información pública, en especial, la relativa a las contrataciones y adquisiciones de obra pública; para mejorar la gestión de solicitudes de información pública por parte de las OIR/UAIP, capacitando al personal que las conforma, evitando vulneraciones al derecho de acceso a la información por negligencia u otras causas; asimismo para la implementación de la metodología CoST, principalmente en la capacitación de la terminología de la información relacionada al IDS de CoST.

10) La implementación de la metodología CoST debe ir de la mano con un sistema de archivo institucional eficiente que se relacione al IDS de CoST y facilite la disponibilidad de información indistintamente del tiempo que haya pasado desde la ejecución de los proyectos.

11) En la sistematización de información referida al IDS de CoST podrían definirse y publicarse los documentos requeridos de respaldo técnico, administrativo y jurídico para cada indicador (contratos, modificaciones de contratos, resoluciones ambientales, informes de auditoría, etc.), para que el usuario tenga mayor conocimiento sobre el respaldo de la información que le interesa.

12) Se recomienda, finalmente, llevar a cabo una depuración de canales de divulgación oficiosa de información que ya no estén en uso.

GLOSARIO

- **Deuda Pública:** Está constituida por las obligaciones monetarias que involucran toda forma, instrumentos, títulos y documentos que comprometan en una misma operación reembolso de capital, pagos de intereses, comisiones y/u otros cargos específicos relativos a la operación de que se trate, tanto directas como indirectas, contraídas por el Sector Público no Financiero, en moneda nacional y/o extranjera, cuyo vencimiento sea superior a un período presupuestario⁷⁰.
- **Deuda Pública Externa:** Son aquellas obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquiera persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en la República de El Salvador⁷¹.
- **Divulgación Proactiva:** Divulgar información al público (ej., en el sitio web) aun cuando éste no lo haya solicitado⁷².
- **Divulgación Reactiva:** Divulgar información solicitada por el público⁷³.
- **Entidad de Adquisiciones (Procuring Entity – PE):** Entidad del Gobierno responsable de la adquisición de los trabajos y/o servicios de construcción⁷⁴. En El Salvador, las funciones de la Entidad de Adquisiciones corresponden a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional instalada en cada una de las instituciones públicas, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).
- **Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS):** Es el conjunto de indicadores (Puntos de Datos) sobre las diferentes fases del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura pública, seleccionados por la Iniciativa CoST para garantizar un nivel aceptable de transparencia en los procesos de adquisición de obras por las entidades del Estado.
- **Fondos Públicos:** Son los ingresos provenientes de la aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones relativas a impuestos, tasas, derechos, compensaciones y otras contribuciones, así como los que resulten de operaciones comerciales, donativos o de cualquier otro título y que pertenezcan al Gobierno Central o a las instituciones o empresas estatales de carácter autónomo⁷⁵.
- **Grupo Multisectorial (Multi-Stakeholders Group – MSG):** Proporciona liderazgo y la supervisión del programa nacional del CoST con representantes usualmente de Gobierno, industria y sociedad civil. En el caso de la estructura del MSG de la Iniciativa CoST El Salvador, está compuesta por cuatro sectores, agregándose a los tradicionales, la Academia⁷⁶.
- **Inversión Pública:** Toda erogación de recursos de origen público destinados a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y/o producción de bienes⁷⁷.
- **Información Confidencial:** Es la información privada en poder del Estado, cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal, en razón de un interés personal jurídicamente protegido⁷⁸.
- **Información Oficiosa:** Es la información pública que los entes obligados deben difundir al público en virtud en cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública sin necesidad de solicitud directa⁷⁹.
- **Información Pública:** Es información en poder de los entes obligados (públicos, mixtos o privados) contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial⁸⁰.

⁷⁰ ANEXO DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO, Glosario de Términos Técnicos.

⁷¹ Ídem.

⁷² CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVA (CoST), *Estudio... op. cit.*

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ ANEXO... *op. cit.*

⁷⁶ CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVA (CoST), *Estudio... op. cit.*

⁷⁷ ANEXO... *op. cit.*

⁷⁸ Art. 6 lit. f LAIP.

⁷⁹ Art. 6 lit. d LAIP.

⁸⁰ Art. 6 lit. c LAIP.

- **Información Reservada:** Es la información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad a la Ley de Acceso a la Información Pública, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas⁸¹.
- **Multisectorial:** Iniciativa que reúne a las partes interesadas de más de un sector (por lo general el Gobierno, la industria y la sociedad civil), para compartir riesgos y responsabilidades y trabajar juntos por un objetivo común⁸².
- **Presupuesto Público:** Es el instrumento de gestión para proyectar los ingresos y gastos públicos, que permite cumplir con la prestación de los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol del Estado⁸³.
- **Proceso de Aseguramiento:** Diseñado para garantizar precisión y mejorar la utilidad de la información difundida a los interesados⁸⁴.
- **Puntos de Datos (Data Points):** Son los ítems o indicadores de información clave sobre los proyectos de obra pública requeridos por el Estándar de Datos sobre Infraestructura (IDS) de CoST Internacional.
- **Transparencia:** Es el deber de actuar apegado a la ley, de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus competencias y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía, para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y vigilar la gestión gubernamental⁸⁵.

⁸¹ Art. 6 lit. e LAIP.

⁸² **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVA (CoST)**, *Estudio... op. cit.*

⁸³ **ANEXO... op. cit.**

⁸⁴ **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVA (CoST)**, *Estudio... op. cit.*

⁸⁵ Art. 6 lit. h LAIP. Es necesario aclarar que no existe una definición unívoca de transparencia, aunque el amplio abordaje –principalmente doctrinario- de conceptualización del término suele estar relacionado a la característica de los sistemas democráticos de apertura hacia la ciudadanía, ya sea a través del acceso a la información pública, la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos y la dirección de la gestión pública, la participación ciudadana, entre otros

varios elementos que garantizan la incidencia social en el manejo de los asuntos públicos. Esta definición, al igual que las demás contenidas en el Art. 6 LAIP, son válidas principalmente en cuanto a la aplicación de la normativa de acceso a la información salvadoreña. Se considera importante, no solo por la obligatoriedad que implica su observancia en la aplicación de la LAIP, sino además por ser la primera definición del término desarrollada por el marco jurídico secundario de El Salvador. Debe tenerse en cuenta que a partir de la vigencia y aplicación de la LAIP puede verificarse una ampliación de esta definición legal a partir de su aplicación por el Instituto de Acceso a la Información Pública y de las reflexiones jurisprudenciales sobre la misma en algunos procesos constitucionales conocidos por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

BIBLIOGRAFÍA

INFORMES

- **CERRITOS, Mónica**, *Compras Gubernamentales: el proceso de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública*, Fundación Nacional para el Desarrollo, Open Society Foundations, San Salvador, 2011. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/114/5/DTR-T-OC-3.pdf>
- **INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA**, *Informe de Monitoreo de Transparencia al Cuarto Año de Gestión del Presidente Mauricio Funes Cartagena*, San Salvador, octubre 2013. Disponible en: <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorrupcion/59-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorrupcion/organo-ejecutivo/1160-informe-de-monitoreo-de-transparencia-al-4-ano-de-gestion-del-presidente-mauricio-funes>

DOCUMENTOS DE GOBIERNO

- **GOBIERNO DE EL SALVADOR**, *Plan de Acción 2014-2016, Alianza para un Gobierno Abierto*, San Salvador, noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes#ac15>
- **SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN Y CASALS & ASSOCIATES, INC.**, *Guía conceptual y metodológica para el montaje de las oficinas de información y respuesta*, Fundación Empresarial Para el Desarrollo, San Salvador, 2011.

DOCUMENTOS CoST EL SALVADOR

- **GRUPO GESTOR DE LA INICIATIVA CoST EL SALVADOR**, *Plan estratégico Grupo CoST El Salvador*, San Salvador, 2014.
- **INICIATIVA CoST EL SALVADOR**, *Términos de referencia "Consultoría para la evaluación de los indicadores de la metodología CoST Internacional para aplicar el CoST en El Salvador*, San Salvador, octubre 2014.

BOLETINES Y PUBLICACIONES EN LÍNEA

- **CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN**, *Precios Promedios de Elementos Representativos puestos el Área Metropolitana de San Salvador del 1 al 31 de octubre de 2015*, en: <http://www.casalco.org.sv/contenido.php?superior=8&contenido=136>
- **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, *Estudio de Alcance (Nota de Orientación: 5)*, disponible en: <http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=120>

- **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, *Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción: Resumen del Programa*, septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=13>
- **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, *Mejoramiento de la infraestructura a través de la apertura y rendición de cuentas*, presentación de John Hawkins, Gerente de Programa CoST, mayo de 2013.
- **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, *"The challenge"*, en: <http://www.constructiontransparency.org/the-initiative/the-challenge?forumboardid=2&forumtopicid=2>
- **SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR**, *Catálogo de códigos de instituciones*, Disponible en https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_normativo_01.jsf

INSTRUMENTOS NORMATIVOS JURÍDICOS

- **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. S/N, de fecha 15 de noviembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.
- **CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN**, Aprobada el 31 de octubre de 2003, Ratificada por El Salvador mediante D.L. N° 325, de fecha 20 de mayo de 2004, publicado en el D.O. N° 119, Tomo N° 363, del 28 de junio de 2004.
- **LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, D.L. N° 534, de fecha 2 de diciembre de 2010, publicado en el D.O. N° 70, Tomo N° 391, del 8 de abril de 2011.
- **LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, D.L. N° 868, de fecha 5 de abril del año 2000, publicado en el D.O. N° 88, Tomo N° 347, del 15 de mayo del año 2000.
- **LEY DE CREACIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS**, D.L. N° 74, de fecha 8 de septiembre de 1988, publicado en el D.O. N° 176, Tomo N° 300, del 23 de septiembre de 1988.
- **LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA**, D.L. N° 438, de fecha 31 de agosto de 1995, publicado en el D.O. N° 176, Tomo N° 328, del 25 de septiembre de 1995.
- **LEY DEL MEDIO AMBIENTE**, D.L. N° 233, de fecha 2 de marzo de 1998, publicado en el D.O. N° 79, Tomo N° 339, del 4 de mayo de 1998.
- **LEY ESPECIAL DE AGILIZACIÓN DE TRÁMITES PARA EL FOMENTO DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN**, D.L. N° 521, de fecha 31 de octubre de 2013, publicado en el D.O. N° 223, Tomo N° 401, del 28 de noviembre de 2013.
- **REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, D.E. N° 136, de fecha 1 de septiembre de 2011, publicado en el D.O. N° 163, Tomo N° 392, del 2 de septiembre de 2011.
- **REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, D.E. N° 53, de fecha 10 de abril de 2013, publicado en el D.O. N° 71, Tomo N° 399, del 19 de abril de 2013.

- **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO**, D.E. N° 82, de fecha 16 de agosto de 1996, publicado en el D.O. N° 161, Tomo 332, del 30 de agosto de 1996.
- **TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPÚBLICA DOMINICANA – CENTROAMÉRICA – ESTADOS UNIDOS**, Suscrito el 28 de mayo de 2004, Ratificado por El Salvador mediante D.L. N° 555, de fecha 17 de diciembre de 2004, publicado en el D.O. N° 17, Tomo N° 366, del 25 de enero de 2005.
- **TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA – REPÚBLICA DOMINICANA**, Suscrito el 16 de abril de 1998, Ratificado por El Salvador mediante D.L. N° 590, de fecha 29 de abril de 1999, publicado en el D.O. N° 98, Tomo N° 343, del 27 de mayo de 1999.
- **TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA – PANAMÁ**, Suscrito el 6 de marzo de 2002, Ratificado por El Salvador mediante D.L. N° 1013, de fecha 3 de octubre de 2002, publicado en el D.O. N° 206, Tomo N° 357, del 4 de noviembre de 2002.
- **UNIDAD NORMATIVA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES**, *Manual de procedimientos para el ciclo de gestión de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración pública*, Ministerio de Hacienda, Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2014.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS NO VINCULANTES

- **ACTA DE INSTALACIÓN DEL OBSERVATORIO DE GOBIERNO ABIERTO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO 2014-2016**. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes#ac15>
- **BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA**, *Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE*. Disponible en: <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/911947995.pdf>
- **BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA**, *Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías*. Disponible en: <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/911947995.pdf>
- **DECLARACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO**, Adoptada por el Gobierno de El Salvador en septiembre de 2011.

JURISPRUDENCIA

- **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 7-2006/27-2007/28-2007/29-2007, de fecha 29-V-2015. Disponible en: http://static.ow.ly/docs/7-2006%20%C3%BAltima%20versi%C3%B3n%20al%2029-V-2015%20FIRMADA_3m4L.pdf

NOTAS DE PRENSA

- **CARÍAS, Patricia y Daniel VALENCIA CARAVANTES**, “Corrupción en construcción de bulevar Diego de Holguín se fraguó en las narices de la Corte de Cuentas”, Periódico digital El Faro, 16 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13318/>
- **TRANSPARENCIA ACTIVA**, “Corrupción en Diego de Holguín se pagó con arbitrajes y anticipos de construcción”, Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría para Asuntos Estratégicos, Presidencia de la República, San Salvador, 12 de septiembre de 2013. <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/corruccion-en-diego-de-holguin-se-pago-con-arbitrajes-y-anticipos-de-construccion/>

PRINCIPALES PÁGINAS WEB UTILIZADAS

- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE ANTIGUO CUSCATLÁN**, Portal de Transparencia, en: <http://www.antiguocuscatlan.gob.sv/transparencia/index.php>
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA ANA**, en: <http://santaana.gob.sv/>
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA TECLA**, Transparencia Municipal, en: <http://www.santatecladigital.gob.sv/transparencia/>
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN MIGUEL**, Transparencia Municipal, en: http://www.alcaldiasanmiguel.gob.sv/nos_transparencia.php
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR**, Transparencia Municipal, en: <http://www.sansalvador.gob.sv/transparencia-municipal-2/categories.html>
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SONSONATE**, Transparencia Municipal, en: http://www.alcaldiadesonsonate.org/lai/index.php?id_m=01
- **ALCALDÍA MUNICIPAL DE USULUTÁN**, en: <http://alcaldiausulutlan.gob.sv/>
- **ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR**, eParlamento, en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos>
- **CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN**, Precios Promedio de Materiales de Construcción, en: <http://www.casalco.org.sv/contenido.php?superior=8&contenido=136>
- **CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE (CoST)**, en: <http://www.constructiontransparency.org/site/cons/templates/generalsubnav.aspx?pageid=54&cc=gb&forumboardid=33&forumtopicid=33>
- **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO**, Repositorio Institucional, en: <http://www.repo.funde.org/>
- **MINISTERIO DE HACIENDA**, Portal de la Ley de Acceso a la Información Pública, en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/Marco_Presupuestario/MontosDestinatarios
- **MINISTERIO DE HACIENDA**, Portal de Transparencia Fiscal, en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/index.html>

- **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, en: <http://cooperacion.rree.gob.sv/portal/main.php>
- **SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**, Gobierno Abierto, en: <http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>
- **SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS DE EL SALVADOR**, en: https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/
- **VICEMINISTERIO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**, Proyectos, en: <http://cooperacion.rree.gob.sv/portal/cooperation/CooperatorList.php>

ANEXOS



Construction
Sector
Transparency
Initiative

El Salvador

LOS SIGUIENTES PASOS PARA AVANZAR COST EL SALVADOR.

CoST es una iniciativa con gran potencial para elevar los índices de transparencia en los procesos de adquisición de obra pública en El Salvador, para lo cual es necesario establecer los siguientes pasos para el logro de los objetivos planteados por el MSG.

El objetivo de CoST El Salvador para este año es consolidar un equipo propio de trabajo que le permita posicionarse como el mayor referente técnico de la transparencia en el sector construcción. Esta consolidación implica el establecimiento de CoST como un ente legalmente constituido que le permita tener patrimonio propio y firmar contratos o convenios con otros entes en aras de cumplir con sus objetivos; este proceso de legalización se ejecutará en el primer semestre de 2016 para que CoST sea una organización no gubernamental (ONG).

Actualmente se está invirtiendo una gran cantidad de recursos en la construcción de obra pública en el país y por la experiencia acumulada en los años anteriores se percibe el sector como poco transparente; el cual se constituye como una oportunidad para que CoST se establezca como un espacio contralor y promotor de la transparencia en el rubro, con fundamentos técnicos y una postura políticamente imparcial.

CoST El Salvador tiene como objetivo volverse el referente de la transparencia en el sector de la Construcción, al que la academia, gobierno, empresa privada y ciudadanía puedan avocarse para obtener la información que necesitan para comprender el funcionamiento del sector; asimismo, CoST será un canalizador de las preocupaciones ciudadanas y el ente capaz de responder las dudas que algunos de estos sectores tengan.

Para realizar todo lo anterior, CoST dará seguimiento a las recomendaciones que ha emitido en este informe; una de las primeras deberá ser la de impulsar acciones necesarias para que las instituciones del estado, tengan un portal en el cual publicar la información sobre los proyectos de obra pública, que dé seguimiento al proceso de contratación de obras en ejecución, monitoreo y evaluación según los indicadores que se han trabajado.

Este portal aglutinará toda la información generada por estas instituciones según la metodología y estándares de CoST, convirtiéndose así en un repositorio centralizado de toda la información. Para esto será necesario realizar las reformas institucionales pertinentes para que sean de obligatoria publicación.

De igual forma, el portal deberá estar apoyado en una estrategia de comunicación que le permita a la ciudadanía conocer las herramientas que se han diseñado para que todos puedan usarlas en beneficio propio o de la comunidad, bajo el entendido del carácter

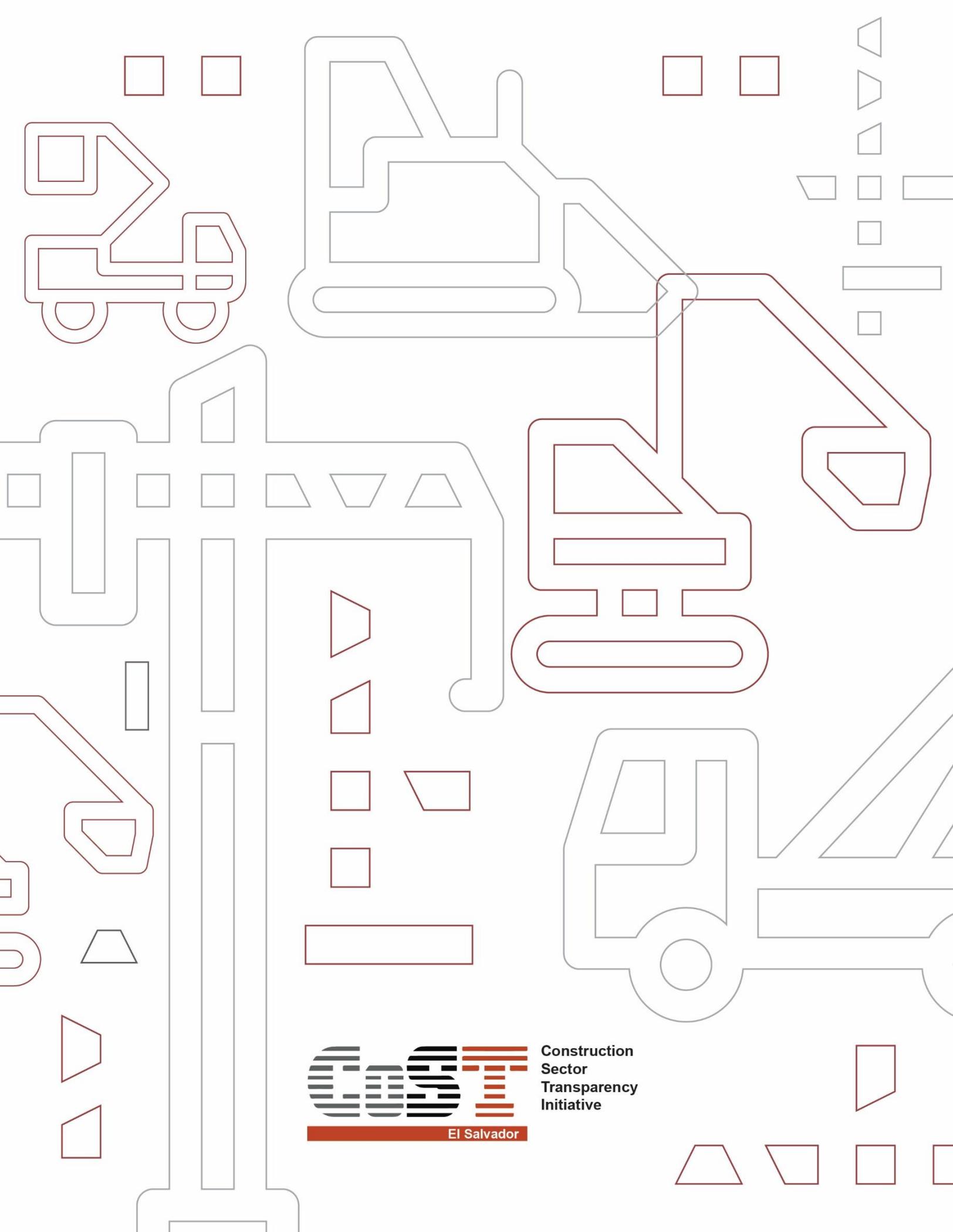
fundamental del derecho de toda persona a acceder a información pública. Asimismo, la estrategia contemplará los mecanismos de acceso a la información por parte de la población que no tiene conexión a internet.

Dentro de las líneas de trabajo a implementar por CoST El Salvador será la de llevar a cabo la capacitación a funcionarios responsables de la publicación de la información. Estará dirigida a los jefes y técnicos de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) y a Oficiales de Información. Esto les permitirá usar las herramientas que CoST diseñará para facilitarles el trabajo de publicación. Las herramientas incluirán metodología de publicación, metodologías didácticas para replicar las experiencias en todas las instituciones de la administración pública que construyen obra y la herramienta web de publicación en línea.

Dentro de la línea anterior, también se destinarán capacitaciones hacia el sector académico y la sociedad civil sobre la transparencia en los procesos de contratación de obra pública y la metodología de CoST. Además, las capacitaciones dirigidas tanto a servidores públicos como a otros sectores de la sociedad, tendrán un enfoque orientado a generar sensibilización sobre las consecuencias de la corrupción y la necesidad de probidad en este ámbito público y rubro económico.

Uno de los hallazgos de este estudio de alcance fue la ausencia de investigaciones, estudios, u otras producciones documentales que contengan información sistematizada sobre el sector de la construcción en el país.

CoST El Salvador interpretó este descubrimiento como una oportunidad para realizar un aporte concreto en pro del sector de la construcción, las instituciones públicas, la academia y la sociedad en general, consistente en la ejecución de esfuerzos para articular un proceso de investigación sobre el sector de la construcción a través de la cooperación interinstitucional entre la Universidad Politécnica de El Salvador (UPES), la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC) y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO). Esto permitirá que se genere una colaboración para que los sectores privados junto con el académico unan esfuerzos para la realización de productos documentales en beneficio de CoST y del Salvador.



Construction
Sector
Transparency
Initiative