

Política Economía de implementar reformas en el proceso de contratación pública de Honduras

Basado en evaluaciones de la aplicación de procedimientos operativos de contratación en instituciones gubernamentales



Octubre de 2018

ENTORNO

Las adquisiciones y contrataciones que realiza el Gobierno en Honduras, son un importante dinamizador de la economía.

El Gobierno es el mayor comprador en el país, estimándose el orden de magnitud de las compras y contrataciones que realizará en 2018, en L.55 mil millones.



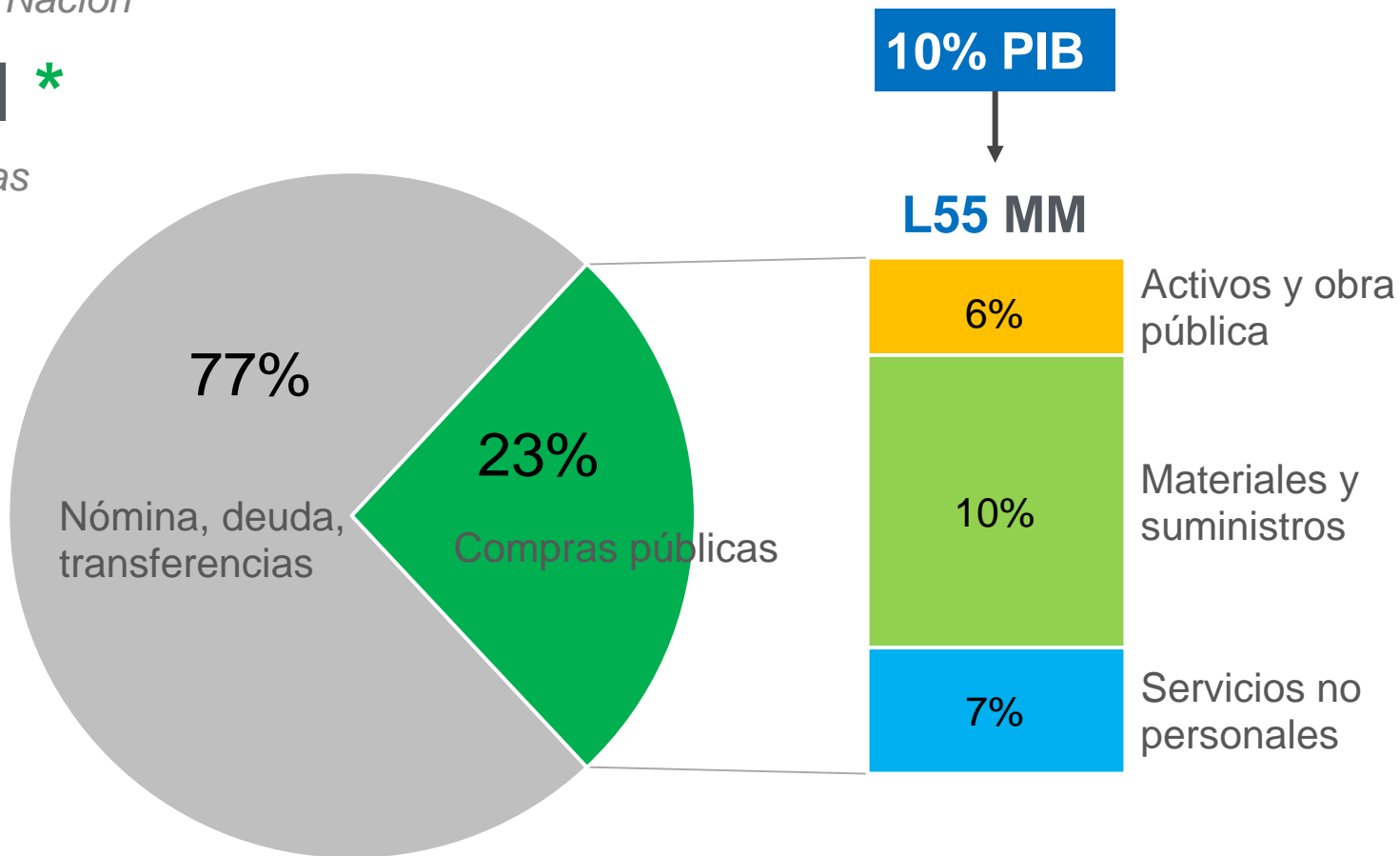
VALOR DE LA COMPRA PÚBLICA EN HONDURAS



Presupuesto de la Nación

L243 MM *

No incluye Alcaldías



* Presupuesto ciudadano. Ejercicio Fiscal – 2018. SEFIN

PROGRAMA UMBRAL DE HONDURAS (THP)



El THP de Honduras está compuesto por dos proyectos:

- } El Proyecto de Gestión Financiera Pública (PFM) y
- } El Proyecto de Alianzas Público Privadas (PPP)

Enfocándose en tres objetivos:

- } Aumentar el ahorro de costos en la prestación de servicios públicos,
- } Mejorar la prestación de servicios públicos y
- } Reducir las oportunidades de corrupción.



MOTIVACION DEL TPH

La gestión financiera pública (PFM) deficiente, reduce la eficacia de la prestación de servicios públicos (por ejemplo, infraestructura, seguridad pública, salud y educación).

Algunas de las causas inmediatas de la PFM deficiente son:

Las malas prácticas de contrataciones relacionadas con las especificaciones técnicas, el proceso de licitación o la gestión de contratos.

- } Causan que el Gobierno pague demasiado o no obtenga la calidad suficiente para cumplir con los requisitos mínimos de prestación de servicios públicos satisfactorios.



EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



El marco regulatorio del mercado de las contrataciones públicas de obras, bienes, servicios y consultorías en la República de Honduras comprende a la Ley de Contratación del Estado (LCE) y su Reglamento (RLCE), entre otras disposiciones normativas pertinentes.

Este marco es preciso en asignar los distintos roles para el funcionamiento del mercado de las contrataciones públicas:



EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



Centralización Normativa: Es atribución de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, ONCAE, un órgano técnico y consultivo del Estado, responsable de dictar normas e instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación administrativa en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos, prestación de asesoría y coordinación de actividades que orienten y sistematicen los procesos de contratación del sector público (cf. LCE 30).



EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



Descentralización Operativa: La preparación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos se desarrolla bajo la dirección del órgano responsable de la contratación. Son responsables de la contratación, los órganos competentes para adjudicar o suscribir los contratos; el órgano responsable de la contratación designará una Comisión de Evaluación integrada por funcionarios de amplia experiencia y capacidad, la cual formulará la recomendación correspondiente (cf. LCE 32).



EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



Fiscalización: Es ejercida por la Auditoría Interna, sin perjuicio de las funciones de control presupuestario que corresponden a la Secretaría de Finanzas y de las atribuciones de control a posteriori de la Contraloría General de la República (cf. RLCE 42).

El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los entes públicos o privados que reciben o administran recursos públicos provenientes de fuentes internas o externas (cf. Cn 222b, Ley Orgánica del TSC 3).



ROLES EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS



- Normativo
- Comprador
- Vendedor
- Control y Vigilancia



EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACION DE HONDURAS



Evaluación al Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de Honduras

MAPS, 2017



Pilar	2010	2017	%
Marco legislativo y regulatorio	1.83	2.25	23%
Marco institucional y capacidad de gestión	1.03	1.33	29%
Adquisiciones y prácticas de mercado	1.03	1.72	67%
Integridad y transparencia de las adquisiciones	1.06	1.74	64%



Mejorar la planificación y los controles de las contrataciones del Gobierno

Actividad diseñada para aumentar la transparencia, la responsabilidad y la calidad de la contratación pública mediante:

- ✓ Asistencia técnica para la ONCAE y otras entidades gubernamentales para:
 - } Mejorar la transparencia y los controles de las compras,
 - } Cumplimiento de la legislación nacional vigente y los acuerdos internacionales,
 - } Cambiar las normas y prácticas,
 - } Capacitación en áreas tales como:
 - Contratación por fuente única,
 - modificaciones contractuales.
 - disponibilidad de fondos.



Mejorar la planificación y los controles de las contrataciones del Gobierno

- ✓ Apoyar la expansión del catálogo electrónico de suministros en línea de ONCAE, para permitir a los ministerios comprar bienes y servicios a precios más bajos y con menor carga administrativa y riesgo fiduciario; y
- ✓ Aumentar la coordinación entre ONCAE y el Tribunal Superior de Cuentas para garantizar que las normas de contratación establecidas se auditen adecuadamente para garantizar el cumplimiento.



EVALUACIONES INICIALES

Con el fin de identificar las malas prácticas en las contrataciones del Gobierno e impulsar cambios que mejoren la calidad de la contratación pública, el TPH apoyó técnica y financieramente la creación e implantación de la Unidad de Análisis y Estadística (UAE) dentro de la estructura de la ONCAE.

Por medio de la UAE se han realizado evaluaciones de la aplicación de procedimientos operativos de adquisiciones, en 19 instituciones de Gobierno:

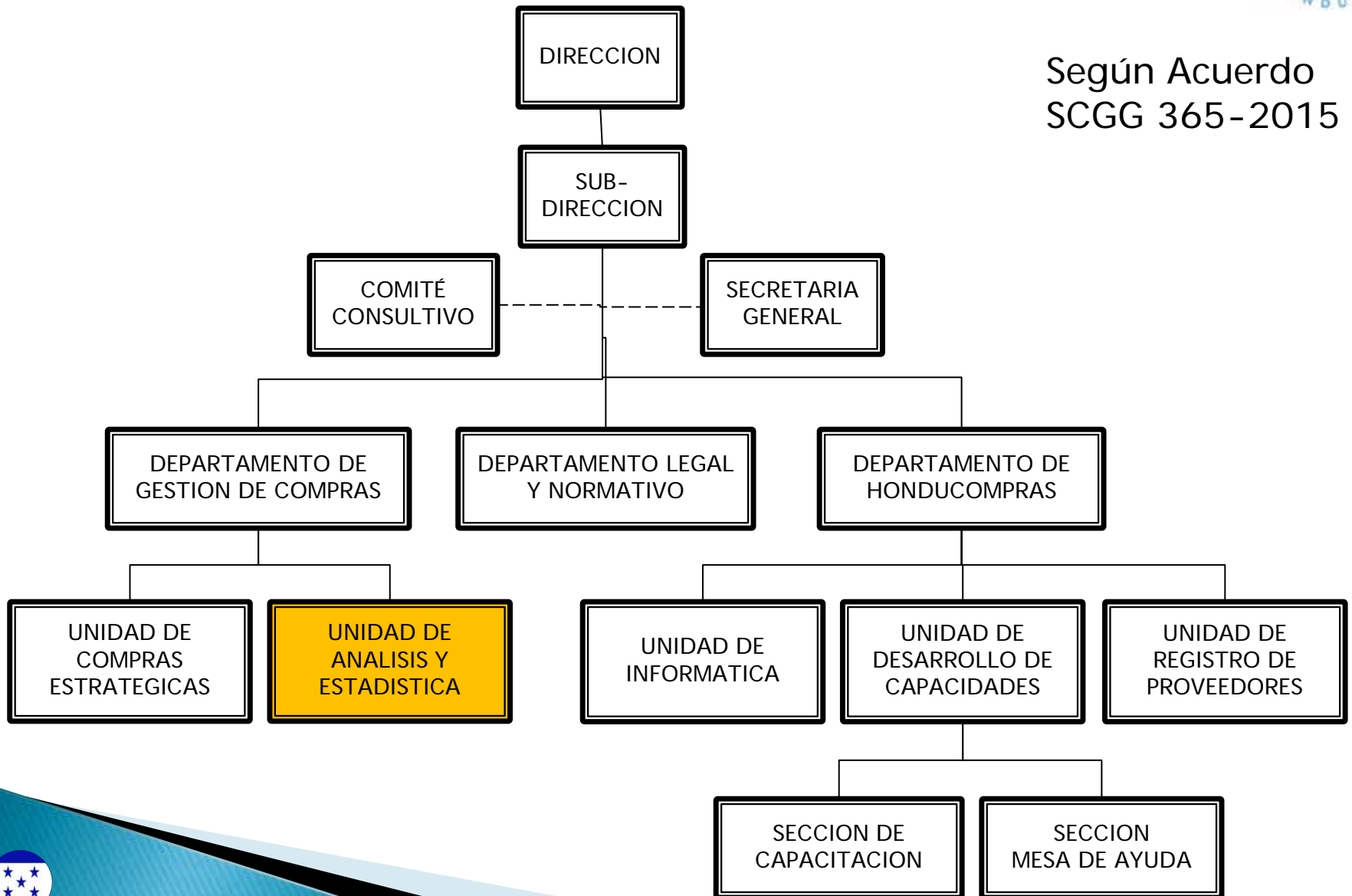


- } 9 instituciones de la administración pública centralizada,
- } 7 instituciones de la administración pública descentralizada,
- } 3 municipalidades.

ORGANIZACIÓN DE LA ONCAE



Según Acuerdo
SCGG 365-2015



INSTITUCIONES EVALUADAS

- 1 Fondo Vial (FV)
- 2 Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)
- 3 Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA)
- 4 Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC)
- 5 Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP)
- 6 Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)
- 7 Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)
- 8 Secretaría de Salud (SESAL)
- 9 Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
- 10 Secretaría de Educación (SEDUC)
- 11 Banco Central de Honduras (BCH)
- 12 Secretaría de Seguridad (SEDS)
- 13 Empresa Nacional Portuaria (ENP)
- 14 Alcaldía de Puerto Cortes (AMPC), Cortes
- 15 Alcaldía de San Pedro Sula (AMSPS), Cortes
- 16 Comisión para el Control de Inundaciones del Valle de Sula (CCIVS)
- 17 Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación (IHCIETI)
- 18 Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia
- 19 Empresa Nacional de Artes Gráficas



HALLAZGOS

A partir de esas evaluaciones se ha podido identificar algunas malas prácticas de ocurrencia frecuente, siendo algunas de ellas:

- } Bajo cumplimiento con las publicaciones obligatorias de las etapas de los procesos en HonduCompras,
- } La ejecución de los procesos de adquisiciones no corresponde a la planificación incluida en el Plan Anual de Compras y Contrataciones (PACC).
- } Falta de vinculación entre los Planes Operativos Anuales (POA) y los PACC.
- } Problemas con la precalificación de posibles contratistas; en unos casos simplemente no se llevó a cabo y en otros se usa precalificaciones de años pasados.



HALLAZGOS

- } No existen mecanismos transparentes para la conformación de las listas cortas, observándose en algunos casos concentración de invitaciones a mismos grupos de oferentes.
- } Gran discrecionalidad de los funcionarios sobre a quién invitar a ofertar.
- } Fragmentación de Contratos, con el fin de evadir procedimientos establecidos en la Ley.
- } Dificultades para plantear criterios de evaluación de ofertas objetivos, verificables y medibles, lo que impacta directamente la calidad de los procesos de evaluación y adjudicación.
- } Incumplimiento con el uso de los pliegos estándares publicados por la ONCAE, o los pliegos son modificados por las instituciones, lo cual no es permitido.



HALLAZGOS

- } Exceso y variedad de requisitos legales en cada institución, lo que potencialmente desincentiva la participación.
- } Los pliegos de condiciones están disponibles hasta varios días después de la publicación del aviso de licitación pública, a precios altos que sobrepasan el valor de reproducción de los documentos.
- } Prácticas inadecuadas en recepción y apertura de ofertas; en algunos casos se descalifica a oferentes en los actos de apertura o se realizan actos de apertura antes de la fecha en invitaciones y avisos.
- } En algunas instituciones, las comisiones de evaluación de ofertas son fijas (siempre los mismos miembros).



HALLAZGOS

- } No se realizan análisis de razonabilidad de precios de forma sistemática y bajo buenas prácticas de uso común, por lo tanto, no se puede asegurar que los precios a pagar son justos por los bienes y servicios que se recibirán.
- } No se informa a todos los participantes de la decisión de adjudicación.
- } Los pagos a los contratistas son tardíos; en algunas instituciones, la demora supera ampliamente los 45 días.
- } No se formalizan las enmiendas a los contratos.



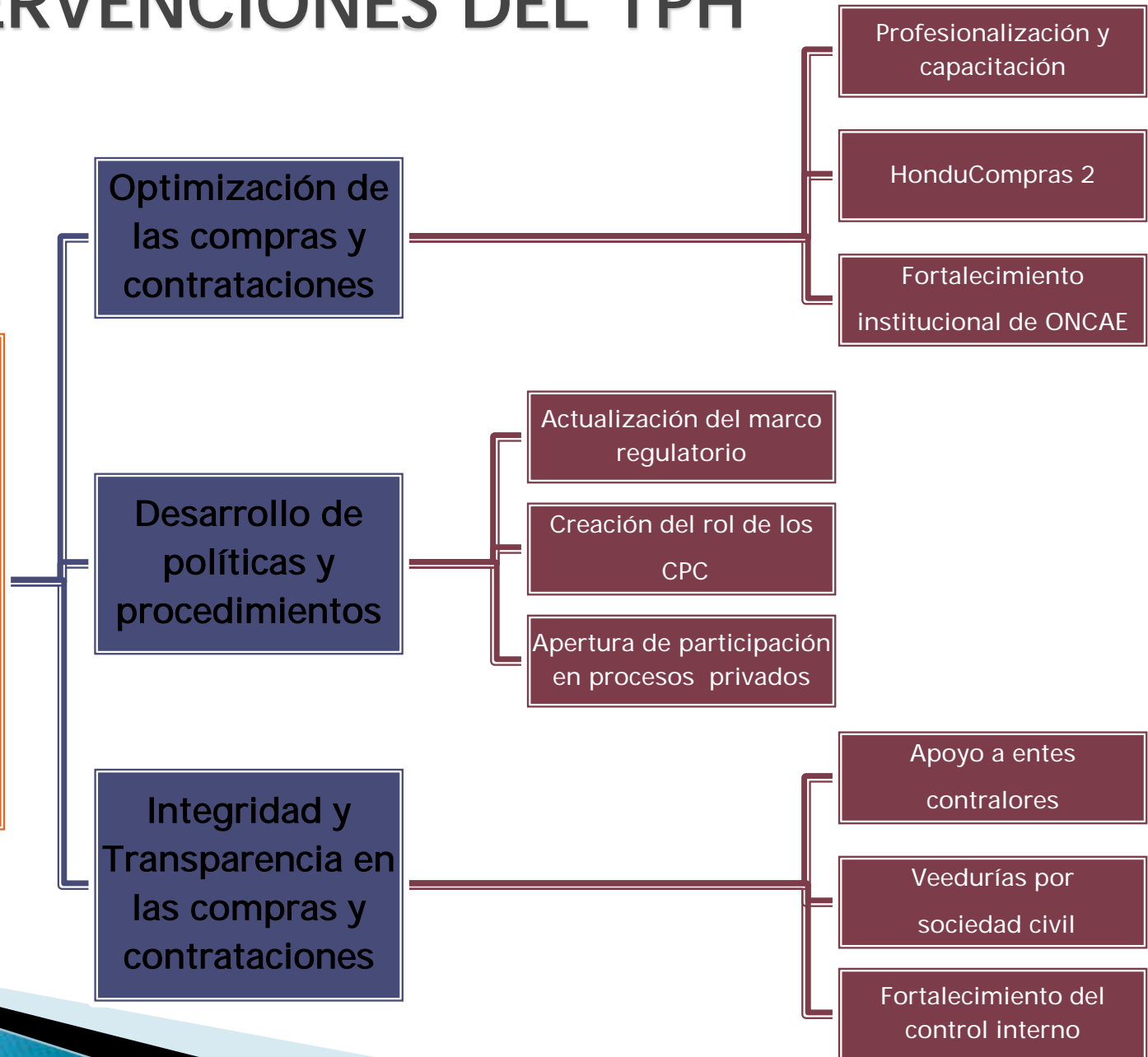
Hallazgos

- } Los expedientes de las contrataciones están desordenados, incompletos o no existen.
- } No se aplican las disposiciones sobre contratación pública, contenidas en los tratados de libre comercio vigentes.
- } Falta de autorizaciones establecidas en la Ley, para contrataciones directas.
- } Modificaciones de contratos, no por razones imprevistas o por aparente surgimiento de nuevas necesidades.



INTERVENCIONES DEL TPH

Fortalecimiento del sistema nacional de adquisiciones y contrataciones de Honduras



AVANCES A LA FECHA

Asumiendo que las malas prácticas en las contrataciones del Gobierno, se deben principalmente a impericia o negligencia de las personas que participan en los procesos, el TPH fortalece la transparencia, la responsabilidad y la calidad de la contratación pública mediante acciones en tres líneas fundamentales:

- } Formación de capital humano
- } Adecuación del marco regulatorio
- } Fortalecimiento institucional



FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

En formación de capital humano, con apoyo técnico y financiero del TPH se ha diseñado un itinerario de formación como especialistas en contratación pública; hasta el mes de agosto de 2018, se han diplomado a 273 personas como especialistas en contratación pública, por medio de cuatro universidades del Estado y se han certificado a 138 personas como compradores públicos.

En adición se han impartido diversos cursos libres sobre temas sustantivos.



ADECUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO

El TPH ha impulsado reformas al Reglamento de la Ley de Contratación del Estado, principalmente sobre la participación en procesos restringidos de contratación, rol de los compradores públicos certificados, aplicación de mesas de resolución de disputas, etc. Esas reformas aún se encuentran en proceso de aprobación por el poder ejecutivo.

El TPH ha impulsado mejoras a las Disposiciones anuales al Presupuesto General de la Nación.

El TPH asiste técnicamente el plan de actualización de la Ley de Contratación del Estado y su Reglamento, el cual se espera que culmine en mayo del próximo año con un marco regulatorio y normativo mejorado.



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El TPH ha impulsado la institucionalización de la ONCAE, financiando personal operativo principalmente en las áreas de mesa de ayuda y de análisis y estadística, esperándose que sean incorporados al régimen de servicio civil para asegurar la estabilidad.

El TPH ha brindado asistencia técnica para la sistematización, entrenamiento y difusión del PACC y su vinculación con el POA y el Presupuesto.

El TPH ha apoyado la simplificación y mejora del Registro de Proveedores y Contratistas del Estado.

El TPH ha adquirido y se encuentra en proceso de desarrollo e implantación, una nueva plataforma electrónica de compras de Gobierno, HonduCompras 2.0, transaccional y vinculada al SIAFI.



AHORROS CON HONDUCOMPRAS 2.0



Ahorro por eficiencia

(menor costo administrativo)

- **30 a 60%** del costo de los procesos *
- **40 mil** procesos x ~**USD 25**

USD 1M



Ahorro por menor precio

(mayor competencia)

- **8% a 15%** del gasto **

USD +200M

* OEA. *Gestión de las compras públicas*. 2016

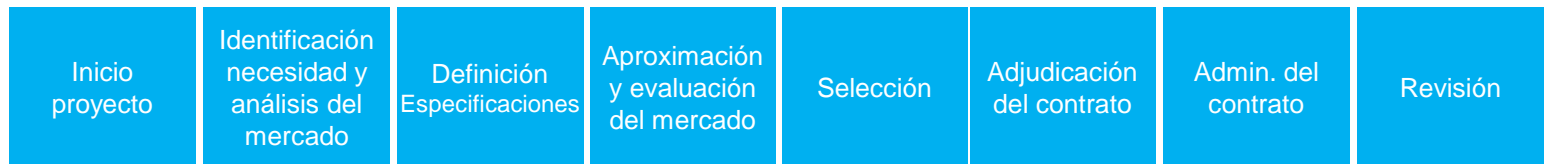
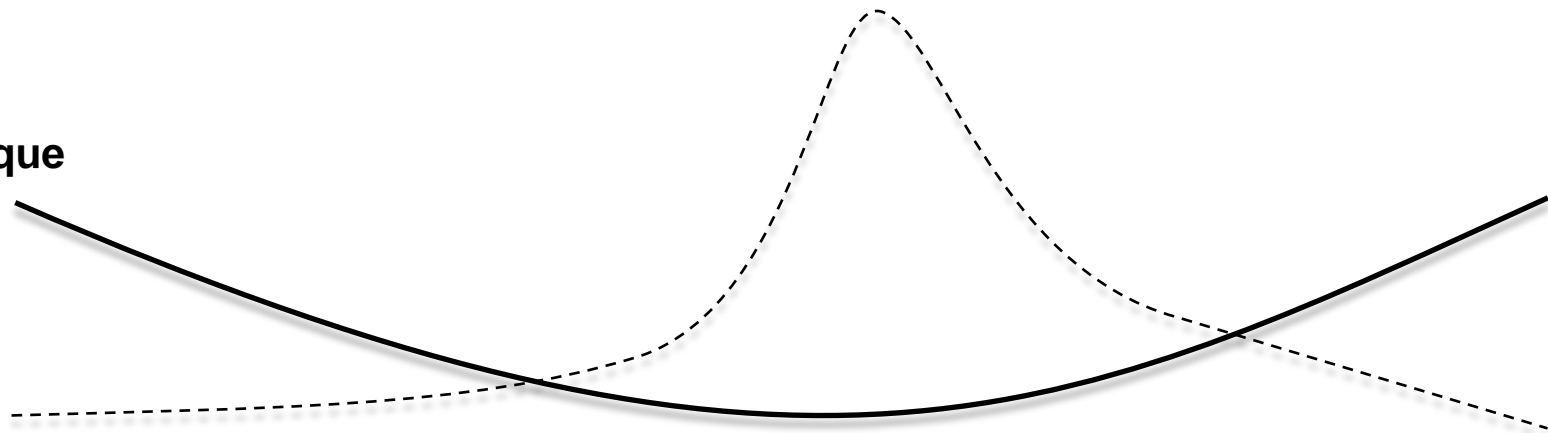
** Accenture. *Building the Business Case for e-Procurement*. 2012

TRANSFORMACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA



Nuevo enfoque

Tradicional



1. Planeación
2. Selección
3. Contratación
4. Ejecución
5. Terminación



Proyecciones

Para mayo de 2019, con la ayuda del TPH se espera contar con:

- } Un marco regulatorio y normativo actualizado y mejorado.
- } Una plataforma electrónica funcional y eficiente.
- } Capital humano capacitado y entrenado en buenas prácticas.





Gracias por su atención

