



Ministerio de Educación
Dirección de Auditoría Interna

Enfoque de Auditoría: "Creación de Valor" y "Administración de Riesgo"

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

Unidad Organizativa Auditada: Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI)

VERSIÓN PÚBLICA - Art. 30 y Art. 6 Lit. "A" de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), referente a la supresión de datos personales.

INFORME FINAL DE AUDITORÍA INTERNA

Ref. MINED/DAI/GAO/NA-031-2016

AUDITORIA POR EXAMEN ESPECIAL DE TIPO OPERATIVO A LOS PROCESOS DE COMPRA POR BOLSA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS (BOLPROS), CORRESPONDIENTE AL PERÍODO DE ENERO 2015 A MAYO DE 2016, CON ACTUALIZACIÓN A MAYO DE 2017.

Versión Pública

San Salvador, junio de 2017

MISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA: Somos un Equipo que proveemos servicios de Aseguramiento y Consultoría de forma independiente y objetiva, mediante un enfoque sistemático y disciplinado, evaluando y promoviendo la mejora de los procesos claves del control interno del Ministerio de Educación.

VISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA: Ser un equipo de profesionales que aplique estándares internacionales de auditoría interna; coadyuvando a la mejora de la calidad educativa.

... "Tres ejes transversales del Nuevo Modelo Educativo: la Ciencia y la Tecnología, el arte y la cultura y la recreación y Deporte."...

DESTINATARIOS – LISTA DE DISTRIBUCIÓN:

Dirigido a Titular y Unidad Organizativa Auditada:

- Ministro de Educación ⁽¹⁾⁽⁴⁾
- Directora de Contrataciones Institucionales ⁽²⁾⁽⁴⁾

Responsables del Control Interno MINED:

- Gerente de Adquisiciones y Contrataciones Institucional ⁽²⁾⁽⁴⁾
- Jefe Departamento de Licitaciones Bienes y Servicios ⁽²⁾⁽⁴⁾

Funcionarios/as, Empleados/as y/o Terceros/as Relacionado/as:

- Director de Desarrollo Humano ⁽³⁾⁽⁴⁾
- Director Financiero Institucional ⁽³⁾⁽⁴⁾
- Dirección de Auditoria Cuatro/Corte de Cuentas de la Republica ⁽¹⁾⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Informe de Auditoría Notificado [Art.37 Ley de la Corte de Cuentas de la República] y [Art.202 Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental]

⁽²⁾ Informe de Auditoría y/o Hallazgo comunicado [Art.202 Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental] y [Art.5 Normas Técnicas de Control Interno Especifica del MINED]

⁽³⁾ Evaluación de Control Interno y Recomendaciones [Art.5 Normas Técnicas de Control Interno Especifica del MINED]

⁽⁴⁾ Informe de Auditoría entregado vía electrónica



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	OBJETIVOS DE LA AUDITORIA	5
III.	ALCANCE DE LA AUDITORIA.....	5
IV.	PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS.....	6
V.	RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	6
VI.	OBSERVACIONES DE AUDITORIA	9
	HA-1. OPORTUNIDADES DE MEJORA AL PROCESO DE COMPRAS REALIZADAS POR MEDIO DE BOLPROS.....	9
	HA-2. FALTA DE APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE AUSTERIDAD.....	13
	HA-3. ADJUDICACIONES POR BOLPROS SIN SER INCLUIDAS EN EL PAAC	15
VII.	RECOMENDACIONES DE LA AUDITORIA.....	18
VIII.	SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	18
IX.	CONCLUSION DE LA AUDITORIA	18
X.	PÁRRAFO ACLARATORIO	19
XI.	AGRADECIMIENTOS.....	19
XII.	LUGAR Y FECHA.....	19
XIII.	FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA ..	19
XIV.	PERSONAL AUDITOR Y/O FUNCIONARIO QUE EJECUTÓ LA AUDITORÍA ..	19

Versión Pública



I. INTRODUCCIÓN

La presente Auditoría de Examen Especial de Tipo Operativa a los procesos de compras realizados por el Ministerio de Educación (MINED) por medio de la Bolsa de Productos y Servicios de El Salvador (BOLPROES), se ejecutó de conformidad al Plan Anual, de la Dirección de Auditoría Interna, debido a que no se le han realizado auditorías en períodos anteriores; y es de importancia clave como apoyo al logro de los objetivos de las unidades que las requieren.

De conformidad con la respuesta emitida por la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) de la Administración Pública, del Ministerio de Hacienda, con Ref. UNAC-N-0012-2014, se indica que dentro de las tres formas de contratación del Art. 39 de la LACAP, no se contempla el Mercado Bursátil, como tal; y que en su Art. 2, lit. e), se establece que se tendrá que aplicar las leyes y normas jurídicas específicas de la materia bursátil para la contratación, adjudicación y liquidación; asimismo el Art. 3, lit. d) de la LACAP dispone que se considerarán excluidos de la aplicación de esta Ley, los servicios bancarios y financieros, que no sean de seguros, celebrados por la Administración Pública; por lo que, la operación en el Mercado Bursátil incluyendo la contratación del puesto de bolsa, será determinada por la legislación especial en materia bursátil.

Este mecanismo de contratación está siendo utilizado por el Ministerio de Educación desde el año 2010, contratando para ello a un Puesto de Bolsa, para la prestación del servicio de intermediación en las negociaciones ante la Bolsa. Este tipo de adquisición o contratación, fueron realizadas por la Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI), a través de la Gerencia de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, registrando durante el año 2015 y 2016 (de enero a mayo), 62 procesos de compras, que ascienden a un total contratado de US\$41,460,342.20.

Lo anterior, fue ejecutado con el apoyo técnico de 1 jefatura y 3 técnicos en fechas diversas, 1 técnico desde enero 2015 hasta marzo de 2016, otro los administró todo el año 2015 y actualmente los administra 1 técnico a partir de abril de 2016; no obstante, por la carga asignada también se apoya con el resto de técnicos del departamento; además, de contribuir al conocimiento de los procesos del mercado bursátil.



II. OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

General:

Evaluar si el proceso de compras por medio de BOLPROS perfila oportunidades de mejora para innovar valor y mejora competitiva con el resto de procesos de compra.

Específicos:

1. Determinar si los procesos de compra se realizan en los tiempos definidos,
2. Evaluar la satisfacción de los usuarios por las compras realizadas bajo esta modalidad,
3. Proponer mejoras al proceso conforme a los resultados obtenidos.

III. ALCANCE DE LA AUDITORIA

Realizamos el Examen Especial de Auditoría Operativa a los Procesos de Compra - BOLPROS, durante el año 2015 y de enero a mayo de 2016; de conformidad con las Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental (NAIG), emitidas por la Corte de Cuentas de la República (CCR), en lo aplicable.

La auditoría se realizó conforme al marco de control interno adoptado por el Ministerio de Educación, conocido como Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), con enfoque COSO autorizadas por la CCR; el Manual de Procedimientos de la DCI y las Regulaciones e Instructivos aplicables al Mercado Bursátil.

El Universo de procesos de adquisiciones y contrataciones sujetos a revisión, de enero 2015 a mayo de 2016 totalizan 62 procesos y representan US\$41, 460,342.20; sin embargo, a diciembre de 2016, se adjudicaron 34 procesos que ascienden a un total de US\$14,495,908.97; por lo que, en cuadro No. 1 se muestra el total de procesos realizados y sus montos para los años 2015 y 2016.

Cuadro No. 1

Datos de compra por BOLPROS de Enero 2015 a diciembre de 2016

PERÍODO	MONTOS CONTRATADOS	CANT. DE PROCESOS
Enero a Diciembre 2015	US\$ 31,923,133.43	47
Enero a Diciembre 2016	US\$ 14,495,908.97	34
TOTAL	US\$ 46,419,042.40	81

Del universo de procesos de compras realizados en el período auditado, se seleccionó una muestra que corresponde al 18.7%, por un monto total de US\$7,760,223.00.



Aspectos Evaluados:

- a) Evaluación del control interno y legalidad de los procesos,
- b) Comprobar el cumplimiento de los Planes Anuales de Compra,
- c) Validar con los administradores de contrato los tiempos y proceso de ejecución de las compras,
- d) Evaluar la satisfacción de los usuarios por las compras realizadas bajo esta modalidad,
- e) Proponer mejoras al proceso conforme a los resultados obtenidos.

IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

Entre los procedimientos de auditoría realizados, están:

1. Revisión de una muestra de expedientes de los procesos de compras, realizadas a través de la BOLPROS,
2. Determinación de los tiempos de ejecución de la muestra de los procesos sujetos a evaluación,
3. Realización de entrevistas con los diferentes involucrados en los procesos de compras, a través de este mecanismo de contratación.

V. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

V.1) ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE COMPRAS

Como resultado de la revisión de una muestra de 11 expedientes de procesos de compras realizados por medio de la Bolsa de Productos y Servicios (BOLPROS), y de entrevistas realizadas con las Direcciones relacionadas en el proceso auditado, determinamos que este proceso, se realiza con la intervención de siete servidores actuantes, quienes juegan un papel importante y muy marcado en su momento, así:

- a. La Unidad Técnica (UT), programa la adquisición o contratación de bienes o servicios y formula directamente o con apoyo especializado, las Especificaciones Técnicas (ET) o Términos de Referencia (TdeR), que sirven de base para el inicio del proceso; gestionando al mismo tiempo, la Certificación de Disponibilidad Presupuestaria (CDP).
- b. La Gerencia de Presupuestos, a requerimiento de la UT, emite la CDP y posterior a la firma del contrato, bajo requerimiento de la DCI, emite el Compromiso Presupuestario (CP).



- c. La Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI), es quien recibe el Requerimiento de la UT, y lo traslada al Puesto de Bolsa (PB) que representa al MINED, como comprador, en la ronda de negociación con los Puestos de Bolsa vendedores representantes de los Proveedores ante la Bolsa; luego, traslada las ET o TdeR al PB, para que elabore la Orden de Negociación (ON), firman contrato y hacen cruce de notas entre el PB y las UT; seguidamente, remiten copia del expediente al administrador de contrato, reciben copia de los trámites de pago, folian el expediente y le elaboran lista de chequeo. Los procesos de compra por medio de bolsa en la DCI, son administrados con el apoyo técnico de 1 jefatura y 1 técnico; este último, ha sido rotado en fechas diversas, así: desde enero 2015 hasta marzo de 2016, otro todo el año 2015 y otro a partir de abril de 2016.
- d. El Puesto de Bolsa, quien recibe del técnico GACI, las ET o TdeR para elaborar la ON, firma contrato y presenta factura y orden de entrega de la Bolsa al administrador de contrato para tramitar pago, tanto de la compra, como la comisión por la representación; dicho proceso queda establecido en la ON.
- e. Los Administradores de Contrato, quienes pueden pertenecer a la UT u a otra Dirección Nacional, conforme a la especialidad que la compra requiera; se encargan de recibir el expediente que les remite la DCI, le dan seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, reciben los productos y gestionan el pago junto con el proveedor.
- f. Tesorería, es responsable de recibir la documentación de parte del administrador de contrato y el proveedor, para gestionar el quedán y posteriormente realizar el pago.
- g. Contabilidad, es la responsable de revisar la documentación presentada por Tesorería y realiza los registros contables; además, de incluir observaciones a la documentación presentada y los devuelve a Tesorería.

V.2) RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

Producto de la evaluación del control interno y el funcionamiento del proceso de compra en la DCI y entrevistas realizadas con los administradores de contrato u orden de compra; obtuvimos lo siguiente:



1. Comprobamos que existe Manual de Procedimientos en la DCI, que incluye el proceso de compra para el Mercado Bursátil; sin embargo, este no contiene los tiempos requeridos para todas las fases, desde el inicio en que la UT lo solicita, cuando se da por recibido a satisfacción; hasta la liquidación del contrato y su pago total. Adicionalmente, no existen criterios escritos, que definan cuales procesos de adquisición o contratación se realizarán por medio de BOLPROS; quedando a juicio de la DCI y la GACI su determinación de aquellos que no están considerados en el PAAC. **Ver hallazgo No. 1.**

2. En la fase de Administración, se da que los procesos recurren a las prórrogas de los contratos, por la factibilidad en el trámite; y se realizan los seguimientos necesarios, para validar su cumplimiento contractual; por lo que, determinamos lo siguiente:
 - a) Observamos que, los expedientes de los administradores de contrato entrevistados, no poseen una Guía de Documentos que deben resguardar los mismos, ni del seguimiento; debido a que, no se les ha proporcionado un modelo estándar; siendo cada administrador quien lo ordena, conforme a su iniciativa y creatividad. **Ver Hallazgo No. 1.**

 - b) El administrador del contrato por servicios de arrendamiento de impresoras y fotocopadoras manifestó que, al realizar este proceso por medio de la Bolsa, ganamos en tiempo de contratación, pero como MINED perdimos en costos, porque el precio unitario subió, con relación a otros años vía LACAP, y siendo la misma empresa la ganadora. **Ver hallazgo No. 2.**

V.2) EFECTIVIDAD Y LEGALIDAD DEL PROCESO

Al evaluar la efectividad y legalidad del proceso de compras, determinamos que:

1. Las compras bajo la modalidad de BOLPROS fueron realizadas en los tiempos definidos en el Manual de Procedimientos Internos de la DCI y la normativa aplicable (emitida por BOLPROES).

2. Identificamos, 12 Procesos de Compra que no han sido programados dentro del PAAC (11 del año 2015 y 1 del año 2016); en contrario, a la Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; sin embargo, estos fueron adjudicados en los tiempos establecidos y recibidos por las unidades solicitantes. **Ver hallazgo 3.**



VI. OBSERVACIONES DE AUDITORÍA

HA-1. OPORTUNIDADES DE MEJORA AL PROCESO DE COMPRAS REALIZADAS POR MEDIO DE BOLPROS.

Importancia del Hallazgo	:	Riesgo Alto
Componentes NTCIE impactado	:	Actividades de Control

Condición:

Auditoría determinó, en la revisión del control interno que:

1. Existe proceso de compra bajo la modalidad de BOLPROS, definido en el Manual de Procedimientos (PR-MINED-19) de la Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI), que data desde el 15 de abril de 2014 y a la fecha de la auditoría no ha tenido revisión alguna. En dicho manual, se encuentran los tiempos regulados por esa Dirección; sin embargo, no considera todas las partes involucradas; ejemplo de ello es:
 - i. El tiempo desde que la UT solicita el proceso, hasta que se da por recibido a satisfacción, el requerimiento de la compra en ventanilla de la DCI para iniciar el proceso.
 - ii. No existen tiempos para la entrega completa del expediente por parte del Administrador de Contratos a la DCI (Desde su adjudicación hasta la liquidación).
2. No se definen por escrito los criterios que determinen que procesos de adquisición o contratación se realizarán por medio de la BOLPROS; sobre aquellos casos que no se encuentran en el PAAC, queda a juicio de las Unidades Técnicas con el apoyo de la DCI y la GACI su determinación.
3. Los administradores de contrato, no poseen una Guía de Documentos que deben resguardar en sus expedientes hasta su liquidación; debido a que, no se les ha proporcionado un modelo estándar; siendo estos quienes lo ordenan, conforme a su iniciativa y creatividad.
4. En el Instructivo de Administradores de Contrato, no se han incluido el rol y responsabilidades para los procesos a través de la Bolsa; ya que dicha figura no existe para los procesos por medio de esta modalidad; sin embargo, si existe internamente.



Normativa Incumplida:

- **Normas Técnicas de Control Interno Específicas del MINED**

Actividades de Control - Art. 58.- Las actividades de control, deberán establecerse de manera integrada en cada proceso y procedimiento de control institucional, que permitan una administración eficaz y eficiente de los riesgos; así como también, la gestión para mitigarlos, que coadyuvarán al logro de los objetivos y metas. El establecimiento de las actividades de control, será de aplicabilidad a todo el MINED, es decir cada proceso y procedimiento que sea ejecutado por las unidades organizativas, deberán contemplar puntos de control clave, que permitirán el cumplimiento de los objetivos de control y el *logro de los objetivos estratégicos, operativos y metas planteados por cada ejercicio financiero fiscal...* Responsable de Emitir Políticas y Procedimientos - Art. 123.- La DCI, será la Unidad organizativa responsable de emitir las políticas y lineamientos necesarios para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de la Institución. Asimismo, será responsable de dar a conocer (cuando aplique) cualquier información emitida por la UNAC, adscrita al Ministerio de Hacienda... Requerimiento de Obras, Bienes o Servicios - Art. 126.- Toda adquisición o contratación de obras, bienes, consultorías o servicios, deberá contar con el debido requerimiento suscrito por el Director; así como también, de la respectiva certificación presupuestaria. Lo solicitado, deberá estar incluido en la PAAC y en el Presupuesto Institucional, caso contrario la Unidad solicitante deberá justificar la adquisición de dicha obra, bien o servicio y deberá realizar la reprogramación correspondiente. Las áreas o unidades organizativas, antes de solicitar un proceso de adquisición de bienes, deberán verificar las existencias en Bodega y adjuntar al requerimiento, el comprobante de la no existencia en Bodega de los bienes solicitados.

Causa:

- Falta de lineamientos escritos institucionales y específicos para el proceso de adquisiciones y contrataciones realizadas por medio de la Bolsa que incluya todas las partes relacionadas.

Efecto:

- No existe estandarización interna del proceso.



Comentarios de la Administración (DCI):

Punto 1: Los tiempos considerados en el manual de procedimientos contiene las actividades propias y regula la actuación de la GACI, desde que la UT presenta su requerimiento en la ventanilla única hasta que el expediente es remitido a la unidad de archivo de la DCI para su respectivo foliado y escaneo. El resto de actividades o fases señaladas en su observación no pueden ser consideradas dentro del procedimiento por las razones siguientes: 1) Toda la etapa preparatoria para el ingreso de un requerimiento a la GACI es responsabilidad exclusiva de la UT (Director – Administrador); 2) Recibir a satisfacción los bienes hasta la liquidación del contrato, es responsabilidad del Administrador de Contrato (Director – Administrador de Contrato), quien para efectos de darle cumplimiento a su función, aplica supletoriamente lo establecido en el instructivo No. 15-0727 “PARA EL NOMBRAMIENTO DE ADMINISTRADORES DE CONTRATO U ORDENES DE COMPRA Y ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS U ORDENES DE COMPRA”, en lo referente a los tramites y sus tiempos, así como en la documentación de respaldo de su gestión; 3) El pago total de los bienes y servicios recibidos a satisfacción es responsabilidad de la DFI.

Por lo antes expuesto dentro del Manual de Procedimientos de la DCI no podemos considerar actividades y tiempos que no corresponden a esta dirección, en todo caso si procede realizar una revisión a las actividades contenidas en el mismo, e incorporar algunas para mayor detalle del mismo.”

Punto 2: Las compras que se efectúan por medio del mercado bursátil no quedan a juicio de la DCI y la GACI, para efectuar los procesos utilizando este medio, se toma en consideración los siguientes criterios: 1) Cuando la UT establece que la adquisición y/o contratación se realizará a través del mercado bursátil (ejemplo: adquisición de alimentos para el PASE); 2) La urgencia con que las UT requieren la adquisición de los bienes y servicios (ejemplo: canasta básica, la cual no queda planificada, ya que se va financiando con las economías generadas por el MINED); 3) La experiencia que se ha tenido en procesos de licitación, en los cuales resulta difícil poder contratar la totalidad de los bienes (ejemplo: uniformes para el personal, equipo informático, etc.); 4) Cuando una licitación se ha declarado desierta y los bienes o servicios requeridos son necesarios para el funcionamiento del MINED, y no se cuenta con el tiempo suficiente para promover una segunda licitación; 5) Cuando las UT presentan requerimientos cuyos presupuestos son superiores a US\$ 77,533.00, en las que de acuerdo a la LACAP, debe promoverse un proceso de licitación, pero los bienes o servicios son requeridos para un corto periodo de tiempo.”



Punto 3 y 4: “Como Dirección de Contrataciones Institucionales, creamos el instructivo No. 15-0727 “PARA EL NOMBRAMIENTO DE ADMINISTRADORES DE CONTRATO U ORDENES DE COMPRA Y ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS U ORDENES DE COMPRA”, el cual aunque no considera como tal la figura de administrador de contrato u orden de compra por procesos generados a través del medio del mercado bursátil, sirve de guía a los administradores para realizar las actividades propias de esa función. Asimismo, es importante mencionar que ninguna normativa jurídica, proporciona una guía de los documentos que debe contener el expediente que lleva cada administrador de contrato, pues el mismo debe ir siendo alimentado con los documentos que se van generando durante la ejecución y seguimiento del mismo.”

Comentarios de los Auditores:

Punto 1: No obstante los comentarios emitidos por la DCI, esta Dirección de Auditoría Interna considera que el hallazgo se mantiene, basado en lo que establecen la NTCIE, en su Art. 58, Actividades de Control, donde se expresa que las actividades de control, deberán establecerse de manera integrada en cada proceso y procedimiento de control institucional, que permitan una administración eficaz y eficiente de los riesgos; por lo anterior, este proceso debe escribirse y establecerse en coordinación con todas las Direcciones Nacionales, de Staff, Departamentales, Centros Escolares y otras Unidades Organizativas que se involucren en los procesos de compras realizados a través de la BOLPROS.

Punto 2: Los comentarios vertidos por la DCI, reafirman nuestra observación; dado que lo que señalamos es que no están por escrito esos criterios, que muy bien se expresan en sus comentarios sobre este punto.

Punto 3 y 4: Se mantienen nuestras condiciones, dado que lo que se pretende es cumplir con lo que se establece en el Art. 58 de las NTCIE, cuando expresa que “... el establecimiento de las actividades de control, será de aplicabilidad a todo el MINED, es decir cada proceso y procedimiento que sea ejecutado por las unidades organizativas, deberán contemplar puntos de control clave, que permitirán el cumplimiento de los objetivos...”, siendo así, que lo que impulsamos es que fortalezcamos el control institucional y que dentro del marco normativo institucional se incluya y regule la actuación de la figura de los Administradores de Contrato por compras realizadas a través de la BOLPROS; para evitar riesgos de manipulación de la información al dejarlos en total libertad de decisión y como un figura funcional que no existe.



HA-2. FALTA DE APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE AUSTERIDAD.

Importancia del Hallazgo : Riesgo Alto

Componentes NTCIE impactado : Actividades de Control

Condición:

Verificamos que, al realizar procesos de compra por medio de BOLPROS, para la contratación de impresiones y fotocopias; no han generado economía al MINED, con respecto a los contratos realizados por Licitación Abierta; debido a que, los costos son similares en su contratación; sin embargo, existe un diferencial mínimo que al multiplicarlo por la cantidad de impresiones y fotocopias que se utilizan, se vuelve representativo, adicional al pago de comisión del 1.4% sobre lo contratado; que, para el año 2015 asciende a US\$1,915.41; el detalle de estos es:

CONCEPTO	CANTIDAD	AÑO 2014 COSTO UNITARIO US\$	CANTIDAD	AÑO 2015 COSTO UNITARIO US\$	DIFERENCIAL COSTO UNIT. US\$ (2014-2015)
Impresión Blanco/Negro	2,430,587	US\$ 0.0340	2,326,767	US\$ 0.035821	US\$ 0.001821
Fotocopia Blanco/Negro	1,366,695	US\$ 0.0340	1,298,011	US\$ 0.040002	US\$ 0.006002
Impresión a color	48,384	US\$ 0.1300	159,825	US\$ 0.136504	US\$ 0.006504

Normativa Incumplida:

- **Política de ahorro y austeridad del Sector Público del 2015**

Medidas generales del gasto, artículo 5; las principales medidas en relación con los gastos, son las siguientes ... f) Utilizar las tecnologías de la información y comunicación virtual, a efecto de reducir el gasto de papelería, materiales de oficina y otros de uso diario. Se debe promover el uso de equipos que puedan generar ahorro en el mediano plazo con muy poca inversión, como lo son, los sistemas de escaneos y de archivos de documentos, que reducen sustancialmente el uso de tintas, papel y espacio físico... i) Aplicar medida administrativas tendientes a hacer más eficientes en el uso de los recursos y así evitar desperdicios y generar ahorros en la ejecución de su presupuesto, sin dejar de cumplir las metas institucionales, optimizando el uso de la capacidad instalada y de los recursos financieros disponibles.

Causa:

- Falta de automatización del archivo institucional.
- Falta de una política administrativa que considere las áreas relacionadas.

Efecto:

- Costos innecesarios para el MINED.



Comentarios de la Administración (DCI): La experiencia en las Licitaciones de servicios recurrentes es que cada año las empresas aumentan los precios unitarios; las unidades técnicas toman esto en consideración al elaborar su presupuesto basándose en los precios de mercado que de un año para otro normalmente aumentan. Adicionalmente, se ha observado que las empresas aumentan sus precios unitarios en las ofertas que presentan a las Instituciones gubernamentales, debido a la tardanza en el pago, ya que como es de todos conocido, los quedan son a 60 días pero frecuentemente los efectúan en 90 o más días.

Al efectuar una licitación, los precios unitarios ofertados son fijos, y si no se cuenta con fondos adicionales, la licitación podría declararse desierta, también puede suceder que las empresas comentan errores en la presentación de la oferta técnica y esta situación no es subsanable, entonces también la licitación podría declararse desierta. Una de las ventajas del Mercado Bursátil es que es más flexible por lo que existe una mejor oportunidad de contratar, por ejemplo: Si en la primera rueda de negociación al recibir las ofertas los precios están muy altos, no se contrata y se mantiene la oferta de compra (a la que de acuerdo al mercado pueden efectuársele ajustes) y se van a una segunda rueda de negociación, en la que tal vez las empresas con el ánimo de cerrar contrato hayan bajado el precio, o puede ser que en esta segunda rueda de negociación se presente otro proveedor que no participó en la primera rueda y que tenga mejores precios.

Para los servicios que son indispensables para el funcionamiento del MINED como el caso de impresiones y fotocopias, y si el plazo para contratar es corto, no es viable efectuar una segunda licitación por los tiempos de ejecución por lo que para estos casos es que se utiliza la opción del mercado bursátil.

Además, en su observación no toman en consideración que las licitaciones también conllevan costos como las publicaciones en los periódicos (el aviso de licitación y el de notificación), pero sobre todo tiempos de ley que hay que respetar; por lo tanto, consideramos que la aseveración de que no existió economía para el MINED con esta contratación no tiene fundamento.”

Comentarios de los Auditores: No obstante lo expuesto, consideramos que no hubo economía, porque este proceso partió de un contrato por Licitación del año 2014, el cual se prorrogó para los meses de enero a agosto 2015, manteniendo los mismos precios y condiciones del año anterior; sin embargo, al realizar el proceso a través de la Bolsa, para los meses de septiembre a diciembre de 2015, se incrementaron los precios unitarios de los servicios, en las mismas condiciones y adicionando la comisión que se le cancela al Puesto de Bolsa por su representación.



HA-3. ADJUDICACIONES POR BOLPROS SIN SER INCLUIDAS EN EL PAAC.

Importancia del Hallazgo : Riesgo Alto

Componentes NTCIE impactado : Actividades de Control

Condición:

Identificamos 12 Procesos de Compra por un monto total de US\$4,680,288.76; que no han sido incluidos en el Programa Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC); sin embargo, estos fueron adjudicados conforme a la normativa que los rige, recibidos por las unidades solicitantes y en los tiempos establecidos en el Manual de Procedimientos de la DCI. El detalle de estos a continuación:

No.	NOMBRE DEL PROCESO	# ORDEN DE NEGOCIACION	VALOR CONTRATO	EJECUTOR	FECHA ADJUDICACIÓN
1	ADQUISICION DE PAQUETE UTILES ESCOLARES PARA ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS PUBLICOS UNIDOCENTES Y BIDOCCENTES A NIVEL NACIONAL (AÑO 2015)	ON-02-15	US\$116,396.55	DNPPS	11/02/2015
2	ADQUISICION DE ZAPATOS ESCOLARES PARA ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS PUBLICOS UNIDOCENTES Y BIDOCCENTES AÑO 2015	ON-04-15	US\$216,960.00	DNPPS	13/03/2015
	ADQUISICION DE ZAPATOS ESCOLARES PARA ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS PUBLICOS UNIDOCENTES Y BIDOCCENTES A NIVEL NACIONAL (AÑO 2015)	ON-04-15 2do	US\$86,784.00	DNPPS	22/04/2015
	ADQUISICION DE ZAPATOS ESCOLARES PARA ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS PUBLICOS UNIDOCENTES Y BIDOCCENTES A NIVEL NACIONAL (AÑO 2015)	ON-04-15 3er	US\$118,152.80	DNPPS	01/06/2015
3	ADQUISICION DE PAQUETE DE UNIFORMES ESCOLARES PARA ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS PUBLICOS UNIDOCENTES Y BIDOCCENTES A NIVEL NACIONAL (AÑO 2015)	ON-20-15	US\$196,800.80	DNPPS	22/04/2015
4	ADQUISICION DE UTENSILIOS DE COCINA PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTACION Y SALUD ESCOLAR.	ON-22-15	US\$339,000.00	DNPPS	17/09/2015
5	ENTREGA DE 4 CANASTAS BASICAS PARA PERSONAL TECNICO-ADMINISTRATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACION AÑO 2015	ON-23-15	US\$418,300.00	DDH	29/06/2015
6	READECUACIONES ELECTRICAS Y CIVILES PARA LOS CENTROS ESCOLARES BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA LEMPITAS (COMPUTADORAS PORTATILES O NETBOOK)	ON-25-15	US\$137,408.00	INFRAEST	21/10/2015
	EJECUCIÓN DE LAS READECUACIONES ELÉCTRICAS Y CIVILES PARA LOS CENTROS ESCOLARES BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA LEMPITAS (COMPUTADORAS PORTÁTILES O NETBOOK)	ON-25-15 2do.	US\$571,328.00	DNECTI	21/10/2015
7	ADQUISICION DE VAJILLAS ESCOLARES PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTACION Y SALUD ESCOLAR.	ON-21-15	US\$297,220.51	DNPPS	16/06/2015
8	MUEBLES PARA RESGUARDO DE COMPUTADORAS, TIPO GABINETE	ON-30-15	US\$81,156.60	TECNOLOGIAS EDUCATIVAS	17/09/2015
9	ADQUISICION DE FRIJOL ROJO (ADICIONAL) PARA EL PROGRAMA PASE.	ON-31-15	US\$1134,508.70	DNPPS	11/11/2015
10	ADQUISICION E INSTALACION DE EQUIPOS DE AIRE ACONDICIONADO PARA DIRECCION DEPARTAMENTAL DE EDUCACION DE MORAZAN, AÑO 2015	ON-34-15	US\$15,322.80	DDE MORAZAN	26/10/2015
11	ENTREGA DE 2 CANASTAS BASICAS PARA PERSONAL TECNICO-ADMINISTRATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACION AÑO 2015	ON-35-15	US\$203,550.00	DDH	12/11/2015
12	ENTREGA DE 6 CANASTAS BASICAS PARA PERSONAL TECNICO ADMINISTRATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACION AÑO 2016	ON-16-16	US\$747,400.00	DDH	13/04/2016

Versión Pública



Dichos procesos están en contrario, a la Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; que establecen que, se deberá hacer programación anual e incluirse el Programa Anual de Adquisiciones y Contrataciones. Estos corresponden al año 2015(11) y 2016(1).

Normativa Incumplida:

- **Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública;** Capítulo III Programación y Presupuesto; programación anual de adquisiciones y contrataciones, artículo 16; todas las instituciones deberán hacer su programación anual de adquisiciones y contrataciones de bienes, construcción de obras y contratación de servicios no personales, de acuerdo a su Plan de Trabajo y a su presupuesto institucional el cual será de carácter público.

Causas:

- Solicitud de compras emergentes.
- Compras que se realizan con las economías que genera el MINED.

Efecto:

- Incumplimiento legal.

Comentarios de la Administración (DCI): Los procesos de compra por medio del mercado bursátil no deberían verse reflejados en la PAAC por estar excluidos de la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) (Según lo establecido en su Art. 39); no obstante la Dirección de Contrataciones Institucionales lo refleja de esa forma para no perder la cuadratura de los montos destinados por las unidades solicitantes para la adquisición o contratación de bienes, servicios y obras. Al observar el detalle presentado en el informe de auditoría, fácilmente podemos identificar la causal que originó que dichos procesos fueran realizados por medio del Mercado Bursátil: 1) La urgencia con que las unidades solicitantes requieren de los bienes y servicios, cuyos presupuestos son superiores a los US\$ 77,533.00 (1, 2 3 y 6); 2) Adquisición de bienes y servicios no programados originalmente (4, 5, 7, 8, 9, 11 y 12).

Comentarios de los Auditores: No obstante los comentarios de los auditados, el Art. 36 de la LACAP, si bien es cierto que exceptúa la aplicabilidad de la misma, para las compras realizadas por medio de la Bolsa, es en cuanto a su operatividad como proceso; y lo que la LACAP ordena en su Artículo 16, es todas las instituciones deberán hacer su programación



anual de adquisiciones y contrataciones, de acuerdo a su Plan de Trabajo y a su presupuesto institucional; que es lo mismo que expresan en sus comentarios, que incorporan las compras por Bolsa, para efectos de cuadratura; sino no sería una adecuada programación de las compras y se perdería el control de las mismas; lo que deben incorporar son aquellas modificativas que se realicen, por todos los casos que se salen de la programación, con las justificaciones correspondientes.



Versión Pública

VII. RECOMENDACIONES DE LA AUDITORIA

A la Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI):

1. Incluir en el Manual de Procedimientos de la DCI, las regulaciones necesarias para realizar un proceso de compras a través de BOLPROS, incorporando el actuar de todas las Unidades Organizativas del MINED, que se vinculen en dichos procesos y los tiempos de ejecución de cada actividad en la etapa correspondiente; así como, la guía para la documentación que integrará el expediente del proceso, tanto para la GACI, como para el administrador de contrato; y los criterios específicos que se utilizarán, para definir cuando un proceso de compra se realizará por este método.
2. En coordinación con las Direcciones de Desarrollo Humano y Financiera Institucional, centralicen los procesos de compra de bienes, servicios comunes y consumibles para toda la institución; con el objeto de, acortar tiempos y ahorro de papelería en la etapa preliminar de las adquisiciones; específicamente, en la obtención de las Certificaciones de Disponibilidad Presupuestarias.

VIII. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

No se encontraron registros de auditorías anteriores, realizadas al área auditada.

IX. CONCLUSIÓN DE LA AUDITORIA

Conforme a los resultados obtenidos durante la auditoría sobre el proceso de compras por medio de BOLPROS; concluimos que, éste perfila oportunidades de mejora en los controles internos establecidos por la DCI, como crear lineamientos de las actividades que involucren al resto de actuantes en el proceso; no obstante, dichas adjudicaciones, fueron realizados conforme a los tiempos definidos y apegados a la normativa legal de la Bolsa que los regula; también, encontramos 12 procesos adjudicados por US\$4,680,288.76 que no fueron incluidos en el Programa Anual de las Adquisiciones y Contrataciones, como lo establece la Política de Ahorro y Austeridad del sector público y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; debido a que, eran compras emergentes y se realizaron con economías del MINED; además, identificamos que no se aplica la Política antes mencionada, al entregar fotocopias de forma excesiva en el trámite de pagos a los proveedores, invirtiendo recurso humano de este Ministerio para dicho trámite al acompañarlos, lo que conllevaría a riesgo de colusión en el mismo.



X. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente Informe se refiere únicamente a la Auditoría Operativa a los Procesos de Compras – BOLPROS, correspondiente al período de enero a diciembre del 2015 y de enero a mayo de 2016.

XI. AGRADECIMIENTOS

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento al personal de la Dirección de Contrataciones Institucionales, Gerencia de Informática, Direcciones Nacionales y Administradores de Contrato, por el apoyo brindado durante la ejecución de la presente auditoría.

XII. LUGAR Y FECHA

San Salvador, 5 de junio de 2017.

XIII. FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA

DIOS UNIÓN LIBERTAD



Morena Areli Salinas de Mena, CP.MBA
Directora
Dirección de Auditoría Interna, MINED
direcciondeauditoriainterna@mined.gob.sv

XIV. PERSONAL AUDITOR Y/O FUNCIONARIO QUE EJECUTÓ LA AUDITORÍA

- [REDACTED] Jefa Departamento de Auditoría Operativa
- Claudia Sánchez de Roque/Gerente de Auditoría