



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/GAEA/NA-025/2016

AUDITORÍA DE EXAMEN ESPECIAL, DE TIPO DE GESTIÓN, A LAS COMPRAS POR MODALIDAD DE LIBRE GESTIÓN POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 01 ENERO 2015 AL 31 DE MAYO 2016, CON ACTUALIZACIÓN AL 30 DE ABRIL 2017

Versión Pública

San Salvador, junio de 2017



VISIÓN 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; contribuyendo a la mejora de la calidad educativa.

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 del Departamento de Libre Gestión ⁽²⁾ ⁽⁴⁾

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

- Director Financiero Institucional ⁽³⁾ ⁽⁴⁾
- Director de Planificación ⁽³⁾ ⁽⁴⁾
- Directores Nacionales, de Staff y Departamentales ⁽³⁾ ⁽⁴⁾
- Administradores de Contrato ⁽²⁾ ⁽⁴⁾
- Dirección de Auditoría Cuatro, Corte de Cuentas de la República ⁽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 Específicas del MINED]

⁽³⁾ Evaluación de Control Interno y Recomendaciones

⁽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. LOGROS IDENTIFICADOS.....	7
VI. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	8
VII. OBSERVACIÓN DE AUDITORIA.....	17
HA-1: Procesos de Compra adjudicados que sobrepasan en promedio 13.5 días a los establecido por la DCI en el Manual de Procedimientos Internos.	17
VIII. RECOMENDACIONES	21
IX. SEGUIMIENTO DE AUDITORÍA	22
X. CONCLUSIÓN DE LA AUDITORIA.....	23
XI. PÁRRAFO ACLARATORIO	24
XII. AGRADECIMIENTOS	24
XIII. LUGAR Y FECHA	24
XIV. FIRMA DEL RESPONSABLE DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA	24
XVI. ANEXO No. 1	25



I. INTRODUCCIÓN

La presente auditoría por examen especial de tipo de gestión a las compras por libre gestión, fue realizada según el plan de trabajo 2016 de la Dirección de Auditoría Interna (DAI), representando un área de riesgo operativo y de seguimiento con base al Artículo 65 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

El Ministerio de Educación (MINED) realiza el proceso de compras bajo la responsabilidad única de la Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI); y por, delegación del Despacho Ministerial firma los contratos; y en el resto de Direcciones, ha asignado la autorización para nombramiento de los administradores de contrato.

La DCI posee un Manual de Procedimientos autorizado por el Despacho Ministerial, cuenta con una Gerencia de Adquisiciones, una Jefatura y ocho técnicos para llevar a cabo este proceso a nivel departamental y central; no así, en los centros escolares e instituciones subsidiadas e implementadoras, quienes realizan directamente las compras, instruyéndoseles al cumplimiento de la LACAP según la Circular Ministerial N° 8 del 22 de junio de 2016 y el Instructivo 15-0762 de mayo de 2014, respectivamente.

En el Manual de Procedimientos de la DCI y en **Cuadro N°1** se establecen los tiempos de cumplimiento a los procesos de compra por Libre Gestión.

Cuadro N°1
Detalle de Procedimientos elaborados por la DCI
para compras por modalidad de Libre Gestión

Referencia del Manual	Proceso Establecido	Tiempo Definido
PR-MINED-3	Adquisiciones y Contrataciones con Presupuesto hasta US\$20,000.00	35 días hábiles
PR-MINED-4	Adquisiciones y Contrataciones con Presupuesto desde US\$20,000.01	47.5 días hábiles
PR-MINED-14	Procedimiento para el Nombramiento de administradores de contrato u orden de compra originados por Libre Gestión o Contratación Directa	No posee días de ejecución

Para los Administradores de Contrato se ha emitido la normativa correspondiente, quienes están descentralizados en cada unidad organizativa.



En el Cuadro N°2, se presentan las inversiones realizadas para el ejercicio 2015 y 2016:

**Cuadro No. 2 – Compras por Libre Gestión
De enero 2015 a diciembre 2016 expresado en US\$**

Mes	2015	2016
Enero	\$103,198.65	\$64,770.14
Febrero	\$298,278.38	\$234,621.91
Marzo	\$183,325.03	\$113,350.41
Abril	\$315,941.22	\$244,702.88
Mayo	\$170,914.55	\$56,699.55
Junio	\$252,612.58	\$231,508.06
Julio	\$229,857.31	\$175,847.77
Agosto	\$129,864.19	\$67,752.04
Septiembre	\$184,820.56	\$346,782.44
Octubre	\$59,622.25	\$59,892.42
Noviembre	\$78,636.07	\$108,109.94
Diciembre	\$150,412.02	\$268,773.25
Total	\$ 2157,482.79	\$1972,810.81

FUENTE: Datos generados del Sistema COMPRASAL (generados el 16/02/2017).

II.OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

General:

Medir la efectividad de las compras por Modalidad de Libre Gestión.

Específicos:

- 1) Establecer el tiempo promedio para la ejecución de las compras,
- 2) Determinar si existe segmentación en las compras de un mismo bien o servicio,
- 3) Evaluación de los controles internos.

III.ALCANCE DE LA AUDITORIA

Periodo: Del 01 de enero de 2015 al 31 mayo de 2016 con actualización al 31 de diciembre de 2016; considerando únicamente las compras realizadas a nivel central y departamental desde el requerimiento de la unidad solicitante hasta la liquidación.

Para efecto de fraccionamiento se analizó el 100% de las compras de enero a diciembre de 2015; para cumplimiento y efectividad, se examinó una muestra del 13% correspondiente a 47 expedientes de un total de 366; en el que, se incluyó además de las del período 2015 la revisión de enero a mayo 2016 y que representan US\$ 2,779,602.29.



La auditoría se realizó de conformidad con las Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental (NAIG), emitidas por la Corte de Cuentas de la República, en lo aplicable.

Para evaluar el control interno, utilizamos el Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), con enfoque COSO autorizadas por la Corte de Cuentas de la República, vigentes a partir del 28 de noviembre de 2013 a la fecha; la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento.

Aspectos Evaluados:

- 1) Evaluación del Control Interno.
- 2) Efectividad, Transparencia, Ética y Austeridad.
- 3) Cumplimiento Legal.

IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

- 1) Verificación del cumplimiento a la Programación Anual de Compras (PAAC) y que las mismas hayan sido publicadas en COMPRASAL; por compras no incluidas en el PAAC, realización en asegurar que se hayan emitido las justificaciones y emitido las modificaciones presupuestarias correspondientes.
- 2) Análisis del ciclo de las diferentes etapas de compra desde el requerimiento hasta la recepción de los bienes y servicios, establecimiento de los tiempos reales según la documentación en expediente y comparándolos con los tiempos normados.
- 3) Cruce de montos entre las bases de datos del Sistema informático SIAP, COMPRASAL y los documentos de los expedientes, para verificación de elusión de los montos y los requisitos.
- 4) Confirmación de que los expedientes de compra mantuvieran toda la documentación técnica y legal establecida por la LACAP y su Reglamento.
- 5) Ejecución de grupos de enfoque con los Administradores de Contrato y responsables de las unidades de apoyo (Presupuesto, Tesorería, Contabilidad e Informática), para la determinación de mejoras en los procesos.
- 6) Verificación concurrente en la recepción de bienes y servicios, para observación de transparencia y cumplimiento de recibir lo adquirido según las especificaciones técnicas.



V.LOGROS IDENTIFICADOS

Con el afán de fortalecer los controles internos de los procesos de compra del MINED y a requerimiento del Señor Ministro de Educación, se realizaron dos Taller (12 y 25 de enero de 2017) para definir y establecer tiempos expeditos para las compras, cambiar los procedimientos cumpliendo la legalidad pero buscar desburocratizar el proceso; y concientizar sus responsabilidades legales y administrativas para ejecutar el Proceso de Compras Institucional con austeridad y transparencia. A dichos talleres asistieron, Directores Nacionales, de Staff y Departamentales de Educación; así como, administradores de contrato, referentes de planificación y presupuesto a nivel nacional. Los talleres cumplieron las expectativas y los mandatos Ministeriales y fueron ejecutados por las Direcciones de Desarrollo Humano (DDH), Contrataciones Institucionales (DCI), Financiera Institucional (DFI), y Transparencia (DT), con el apoyo de la Dirección de Auditoría Interna (DAI), (ver **Anexo No.1**).

Los participantes en dichos talleres, manifestaron su satisfacción sobre los temas abordados y los casos prácticos desarrollados; logrando con esto que:

- a) Se despejaron sus inquietudes sobre los procesos inmersos para la adquisición de bienes o servicios; garantizando con esto, la minimización de actividades a reprocesar por parte de las unidades técnicas solicitantes y la adjudicación en tiempo; lo que, ayudará a la efectividad institucional de las compras;
- b) Los expedientes pendientes de completar por los administradores de contrato fueran completados y digitalizados por la DCI;
- c) Los administradores de contrato y orden de compra, se comprometieron en realizar sus funciones en cumplimiento a lo establecido en LACAP y RELACAP;
- d) En la parte legal, se estableció la fecha de la Orden de Inicio, actividad importante que impacta en la reducción de los tiempos de ejecución y al logro de que los bienes o servicios sean entregados en las fechas requeridas por la unidad solicitante;
- e) En el área administrativa de la DCI y del departamento de Libre Gestión, se minimizaron los tiempos en la recepción y asignación de los requerimientos de compra a los técnicos para iniciar el proceso de compra (de 4 a 1 día);
- f) En cuanto a las comisiones de evaluación, se eliminó el tiempo y se incorporó dicha actividad al momento de realizar las invitaciones y no al inicio del proceso.



VI.RESULTADOS DE LA AUDITORIA

VI.1) EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Durante el proceso de auditoría, se utilizó la técnica de Grupo de Enfoque; la que, fue aplicada a los responsables involucrados en los procesos de compra por Libre Gestión, tales como: Finanzas, Contabilidad, Presupuesto, UACI y Administradores de Contrato; mismo en el que, se determinó las causas del porque los procesos de compra bajo esta modalidad, no eran efectivos y no cumplen los tiempos definidos en el Manual de la DCI; entre las que, se citan los diferentes reprocesos que se dan en la elaboración y presentación de la documentación para las actividades preliminares en las compras (Términos de Referencia o Especificaciones Técnicas), para la obtención de las Certificaciones Presupuestarias y en la entrega de documentación de respaldo para los pago; así como, la falta de conocimiento de los procesos por parte de los administradores de contrato; resultados que fueron mostrados por la DAI al Señor Ministro de Educación; quien manifestó, el interés de que se diera solución a lo antes expuesto.

Adicional a lo anterior, en el ambiente de control determinamos que, la DCI para la administración de las compras por modalidad de Libre Gestión, es ejecutada por 8 técnicos y 1 Jefatura; mismos a los que su asignación se realiza conforme a la carga laboral que posee cada uno de ellos. El proceso de recepción de las compras es en la Ventanilla de esa Dirección, quien los traslada a la Asistencia Técnica para que revise si la adquisición se encuentra en el PAAC, asignándole el número de proceso y el número de grupo para ser trasladado a la Jefatura de LG, quién asigna al técnico para la ejecución del proceso (Demora 4 días y puede reducirse a 1 día).

En atención a lo anterior, identificamos dentro del ciclo de compras, los siguientes aspectos que deben fortalecerse:

En el Requerimiento de la Compra

- a) Comprobamos que la programación de adquisiciones registradas en los Planes Operativos Anuales (POA), difiere con las del PAAC; a pesar de ser realizados de forma paralela con los presupuestos; siendo, necesario estandarizar dicho proceso y la unificación en las fechas de compra consolidada, para evitar demora en la adquisición.



Sobre lo anterior, la DCI manifestó que el "POA y el PAAC no son iguales, puesto que en el POA cada Unidad Organizativa del MINED establece sus necesidades en términos de recursos, el PAAC plantea grupos de compras; la cual, al momento de ser elaborada considera las fechas en que cada unidad requiere los bienes o servicios, y en aquellos procesos en los cuales, es necesario unificar recursos por su naturaleza, a efecto de evitar el fraccionamiento al que se refiere el Art. 70 de la LACAP, se programan fechas en las que debe ingresarse el requerimiento en la GACI, que se hacen del conocimiento de las unidades requerientes; sin embargo, las unidades solicitantes irrespetan estas fechas, lo cual genera demora el inicio del proceso de compra. Por lo antes expuesto, la DCI manifestó que es necesario hacer hincapié en la responsabilidad que tienen las unidades solicitantes, para que los procesos de compra inicien en las fechas programadas."

- b) No se tienen definidos tiempos en la entrega de las Certificaciones de Disponibilidad Presupuestarias (CDP) para iniciar los procesos de compras; lo que, complica cuando son compras consolidadas (más de una Unidad Organizativa); generando un retraso adicional en el proceso; por ello, la Gerencia de Presupuesto (GP) manifestó que éstas son entregadas a más tardar el día siguiente que las soliciten las unidades técnicas, siempre y cuando cumplan con los requerimientos necesarios; caso contrario, son rechazadas por haberla realizado por montos no presupuestados (mayores o menores), por descripción en los bienes o servicios a adquirir no incluidos en los clasificadores presupuestarios, entre otros. Se tiene un plazo máximo de 3 días, considerando cualquier modificación que se requiera en el presupuesto; sin embargo, dicho plazo puede extenderse por los tiempos de respuesta que las unidades técnicas solicitante tenga en resolver y presentar nuevamente la CDP.

- c) Aunque existe un PAAC aprobado y la DCI da seguimiento con cada una de las Unidades Operativas para asegurar la ejecución de la compras que han planificado realizar; dichas unidades irrespetan las fechas programadas; lo que conlleva a, generar atraso en los procesos de compra; aún, cuando se hacen recordatorios sobre los requerimientos no ingresados; según lo manifestado por la DCI.



En el Proceso de Evaluación

Aunque las comisiones evaluadoras son integradas y comunicadas oportunamente para su actuación, por parte de la DCI; no existen, procedimientos definidos para asegurar su presencia y contingencias por ausencias, en caso falte un especialista convocado, ya que se identificaron casos en los cuales se demoró hasta cinco días hábiles su integración y evaluación de los procesos de compra; debido a que, no existe comunicación; por parte, de las unidades solicitantes y los administradores de contrato, siendo necesario que exista mayor involucramiento de los Directores y Administradores de estas unidades solicitantes; por lo antes expuesto, el Despacho Ministerial convocó a los Directores Nacionales, de Staff y Departamentales, a Taller (12 de enero de 2017); relacionados a los aspectos citados anteriores y ser efectivos en los procesos de compra desde su área.

En la Adjudicación

La DCI adjudicó un total de 366 procesos de compra por LG, por un monto de US\$2,779,602.29; de enero 2015 a mayo 2016 y que representan el 4.62% del total de las adjudicaciones; los cuales, fueron registrados por la DCI en el Sistema Informático de Administración de Proyectos (SIAP), desde que se hizo el requerimiento por las Unidades solicitantes, hasta la adjudicación de compra, mismas que fueron publicadas y verificadas en la página web de COMPRASAL. Al cierre de la auditoría, se había adjudicado para el año 2016 un monto total de US\$1,778,229.27 conforme a lo reportado por la DCI y que comparado con el presupuesto (US\$1945,663.81) equivale a un 91% de ejecución; realizamos además, una comparación de datos entre los proporcionadas por la DCI, los del sistema SIAP y los de COMPRASAL, sin encontrar diferencias que reportar y validando la publicación del seguimiento a cada proceso.

- a) Comprobamos en 35 expedientes según muestra que, estos procesos de compra fueron ejecutados en promedio en 38 días y que al compararlos con tiempos establecidos en el Manual de Procedimientos Internos de la DCI (Adquisiciones y Contrataciones con presupuesto hasta US\$20,000.00 se ha establecido 35 días y para las compras superiores a US\$20,000.01 estableció a 47.5 días); existe efectividad en la ejecución para los procesos con presupuesto de hasta US\$20,000.00 ya que cumplen con el tiempo establecido; no obstante, para los caso de los procesos mayores a US\$20,000.01 se sobrepasaron en promedio 1 ½ día (se ejecutaron en 49 días y no en 47.5 días).



- b) Determinamos además, que en las adjudicaciones realizadas bajo la modalidad de LG, no existe fraccionamiento, utilizando de base la información proporcionada por el sistema SIAP y los criterios definidos en el Reglamento de la LACAP.
- c) Identificamos 16 procesos de LG, que no cumplen con los tiempos de adjudicación establecidos; manifestando la Jefatura de Adquisiciones de Libre Gestión, que se debe a actividades que corresponden a la unidad técnica solicitante y no a la UACI; de los cuales, 11 procesos de compra sobrepasan los 35 días y 5 procesos sobrepasaban los 47.5 días; en un rango de 6 a 52 días.

Sobre lo antes expuesto, la DCI manifestó que, esto obedece a variables que no son controladas por esa Dirección y que son las unidades técnicas las causantes, así:

- i. Falta de planificación por parte de las unidades organizativas del MINED, en lo referente a sus necesidades para la adquisición de bienes y servicios.
- ii. No realizan sondeos o estudios de mercado que les permitan verificar características de los bienes y servicios existentes, Conocer potenciales ofertantes existentes en el mercado ó condiciones técnicas, financieras, económicas sociales y ambientales necesarias para que la adquisición pueda realizarse.
- iii. Requerimientos incompletos (carentes de CDC y/o autorizaciones ministeriales, especificaciones técnicas incompletas, etc.) o ingreso tardío de requerimientos, irrespetando tiempos y fechas establecidas por la UACI sobre todo en aquellos procesos donde se unifican recursos (bienes y servicios iguales o de la misma naturaleza) para evitar el fraccionamiento al que se refiere el Art. 70 de la LACAP.
- iv. Falta de seguimiento a su Plan Operativo Anual (POA) y de comunicación por parte del director (a) de la unidad solicitante a la persona que ha sido designada para evaluar las ofertas.
- v. Ofertas incompletas, lo que obliga a solicitar subsanación de documentos.
- vi. Poca disponibilidad de espacios físicos para que las comisiones de evaluación de ofertas puedan realizar la evaluación, (se evalúa en el escritorio del técnico) y tiempo (para realizar el proceso de evaluación de ofertas) por parte de los miembros designados por las Unidades Solicitantes, lo que conlleva a reprogramar la evaluación de ofertas.
- vii. Demora por parte de las unidades solicitantes en la respuesta a solicitud de reprogramación de fondos y en la presentación de documentos, dificulta la legalización en los tiempos previstos de los contratos.



Adicional a lo anterior, la DCI realizó cambios en algunas políticas de compras; razón por la que, auditoría dará seguimiento al establecimiento de los nuevos tiempos, para la ejecución de los procesos de compra; así como, su autorización y divulgación para el cumplimiento de las adjudicaciones en los tiempos previstos y el logro de los objetivos por las unidades técnicas y propondrá mejoras a estos cuando valide que puedan reducirse.

En el Proceso de Contratación

Las contrataciones se realizan por costo del bien y no por la calidad, lo que genera discrepancia con el Administrador de Contrato y se pierde la competitividad de los proveedores para evaluar su calidad y experiencia; además, de generar malestar en el usuario por brindarle bienes que se deterioran en el corto tiempo.

Sobre esto, la DCI manifestó que a partir de enero/2016, se modificaron las instrucciones a los ofertantes en lo referente a la cláusula de adjudicación, estableciendo que la adjudicación se hará a la oferta que resulte más conveniente al MINED; asimismo, a partir del mes de junio/2016, se modificaron los criterios de evaluación a efecto de que en la adjudicación, no sólo se tomen en cuenta aspectos que den valor agregado a las ofertas; y sobre, el hecho de que el usuario reciba bienes que se deterioren en el corto tiempo, la DCI manifestó que, no sólo pasa por el proceso de selección del proveedor, sino porque muchas veces reciben bienes diferentes a los contratados o por adquirir bienes para mantenerlos en stock, los cuales con el pasar del tiempo, se deterioran.

Sobre la Recepción y Pago

- a) Existen pagos a los Proveedores, de los procesos iniciados en el año 2015 y que ascienden a un monto total de US\$443,607.22 a la fecha de la auditoría, que aún no han sido evidenciados por parte del Administrador de Contrato responsable en el expediente de compras; sin embargo, al cierre de nuestra auditoría se evidenció a través del Sistema SAFI del área Financiera del MINED, el pago a los proveedores del año 2015 y por medio de los expedientes, faltaba complementar el pago documental de 3 casos; mismos, que durante la auditoría fueron completados.
- b) Aunque no se encontraron casos pendientes de pago, si se identificó que existen pagos realizados superiores a los 6 meses; aunque contractualmente, se estipulan 60 días para su pago (2 meses) la generalidad de los pagos es superior a ese tiempo.



Lo anterior, propicia que en la mayoría de casos no se tiene o no se puede exigir calidad en los productos y servicios. Las causas que propician los retrasos en los pagos son:

- i. No tiene facultad el Administrador de Contrato para dar seguimiento en Tesorería del proceso de Pago.
- ii. No existe un instructivo que regule los pasos a seguir para realizar el proceso de pago a los Proveedores.
- iii. En las adquisiciones realizadas fuera de San Salvador, no se envían oportunamente las Actas de Recepción de los Bienes y Servicios que son concretados con Logística (Planta Telefónica a nivel nacional, fotocopias, servicios de limpieza).
- iv. El Proveedor se tarda en presentar la factura para pago y se complica cuando debe hacer algún cambio a la misma.

Sobre el literal a) los Administradores de Contrato u Orden de Compra, manifestaron que en muchas ocasiones dicha actividad no se cumple por la sobresaturación de las tareas u olvido de la entrega de la documentación a la DCI; sin embargo, existe el compromiso de parte de ellos de apegarse a sus responsabilidades establecidas en LACAP y RELACAP; adicionalmente, la DCI manifestó que, es necesario que los Directores de las Unidades solicitantes, den seguimiento a los administradores de contrato para el cumplimiento y apego de sus responsabilidades; ya que, la DCI ha realizado acciones como envío de correo electrónico para recordarles, llamadas telefónicas y en algunas ocasiones hasta se les ha solicitado que traigan el expediente interno que tienen para completar la documentación necesaria.

Comentarios de Auditoría

Auditoría dará seguimiento a las acciones implementadas por los Directores Nacionales, de Staff y Departamentales de Educación sobre las responsabilidades que los Administradores de Contrato poseen y se les dicta cuando son nombrados; así como, validará el cumplimiento de estos con respecto a la documentación de soporte de los expedientes de compras que les son asignados.

Sobre la Administración de los Contratos

Al dar seguimiento a los procesos de compra de ocho Administradores de Contrato establecimos las siguientes debilidades:



- i. No son notificados de sus funciones oportunamente, aunque existe un nombramiento oficial, este no es copiado inmediatamente al Administrador de Contrato, y se entera, hasta que el proceso está iniciado.
- ii. No existe evidencia que respalde su designación con base a sus competencias para el proceso de compra y de su perfil de puesto.
- iii. Siete aseguraron que no han sido capacitados en su rol como Administradores. Por otra parte, dos administradores comentaron que asistieron hace tres años, a una capacitación de LACAP dada por el Ministerio de Hacienda.
- iv. Cinco manifestaron que no logran cumplir con el tiempo de 3 días hábiles de entrega a la UACI de los documentos de pago y respaldo de la recepción de los bienes o servicios adquiridos, debido a que deben dar prioridad a su carga normal de trabajo y dejan para después sus responsabilidades como Administradores.

VI.2) EFECTIVIDAD Y MEDICIÓN DEL PROCESO

- a) Comprobamos al medir la efectividad de los controles establecidos en el Manual Interno de la DCI; que estos, solo corresponden a su Dirección y no a las Unidades Operativas que requieren la información, lo que genera retrasos y falta de efectividad en los procesos que se realizan.
- b) Al evaluar la efectividad y eficacia del proceso de compras, establecimos que:
 - i. 15 procesos en COMPRASAL no aparecen sus adjudicaciones, y muestran una antigüedad mayor a 35 días desde la fecha de publicación y vigencia para la entrega de ofertas por parte de los proveedores; por lo que, se corre el riesgo de que las unidades no cuenten con los productos solicitados para el logro de sus objetivos propuestos o la operatividad diaria de las mismas. Al respecto, la DCI manifestó que la publicación de adjudicación es realizada una vez se notifican oficialmente los resultados del proceso de evaluación y selección de ofertas, para el caso particular se efectuado una revisión de los casos a que hace alusión esta observación, determinando que 3 de los procesos aparecen con status de adjudicado, el resto de procesos aparecen sin actualización de información en lo referente a la adjudicación y es porque han sido declarado "DESIERTOS" o "SIN EFECTO"; tal como se puede verificar, en la base de procesos de la DCI.



- ii. Los procesos de compras realizados en períodos de uno a dos días, por la naturaleza de los mismos y que muestran características tales como: no generan reprogramación (Se tenía el presupuesto para ello o se cotizó menos de lo presupuestado), es solamente un ítem, pueden ofertar de tres o un solo proveedor, no existió desglose de recursos (el requerimiento es de una sola unidad), la unidad técnica está disponible de inmediato para realizar la evaluación de oferta (No reprograma); dentro de estos tenemos las compras de boletos aéreos.
- iii. Por otra parte, también se identificaron procesos de compra realizados con períodos de 4 semanas, para casos de compras de zapatos a escuelas unidocente y bidocente y la contratación para la aplicación de TOEFL para profesores en inglés; sobre este último caso, por la recurrencia y particularidad puede reducirse el tiempo en la contratación por tenerse un único proveedor que está certificado para ofrecerlo y cumple con las características de los procesos que se ejecutan entre 1 y 2 días. Sobre lo anterior, la DCI manifestó que se considerará para cada proceso de adquisición y/o contratación que el presupuesto sea superior a US\$5,034.00; ya que con esto, estamos obligados a invitar por lo menos a tres ofertantes; a excepción de aquellos casos en que sea proveedor único para la adquisición o contratación que se trate, en cuyo caso debe promoverse una Contratación Directa.
- iv. Observamos que, las compras bajo esta modalidad para el año 2015 y 2016; la DCI, establece como fecha límite el 31 de agosto para la recepción en la UACI de los requerimientos para bienes, obras y servicios; debido a que, la liquidación de los fondos de esas compras deben presentarse a más tardar la primera semana de diciembre, por lineamientos dados por la DFI; lo que, genera riesgo en dejar de comprar artículos que son necesarios para la operatividad del MINED o se congelen los fondos asignados a los mismos, por el Ministerio de Hacienda; ya que, la programación de las compras, las Unidades Técnicas las proyectan hasta para ser ejecutadas en los meses de septiembre a noviembre de cada año; por otra parte, si se consideran los tiempos estimados para ejecutar las compras, el plazo de recepción es mayor a los tiempos establecidos en el Manual de Procedimientos Internos de la DCI; por lo que, se debe de reconsiderar la fecha de cierre en la recepción de requerimientos, en beneficio de la comunidad educativa y nivel central.



Sobre lo anterior, la DCI manifestó que las fechas de cierre para la recepción de requerimientos, se instituye en función de fechas de cierre establecidas por la DFI, considerando además las disposiciones Ministeriales; así como, el comportamiento que año con año muestran las compras al cierre del ejercicio fiscal, razón por la que año con año se emiten esas disposiciones. El riesgo de dejar de comprar artículos que son necesarios para la operatividad del MINED o se congelen fondos, pasa por la mala planificación que las unidades solicitantes realizan, ya que si tienen el conocimiento que año con año se establecen fechas de cierre, deben ingresar sus requerimientos en tiempo, y respetar las fechas que la UACI establece para aquellas compras en las cuales se unifican los requerimientos de diferentes unidades solicitantes (ejemplo: artículos informáticos, adquisición de equipo de cómputo, adquisición de mobiliario, etc.).

Así como; dejar de planificar compras para los meses finales del año, pues deben considerar los tiempos que conlleva el proceso de adquisición, el plazo de ejecución y finalmente los plazos de liquidación. Asimismo, es importante mencionar que las fechas de cierre no se establecen para el 15 de agosto de cada año, se han establecido en forma diferencial para cada uno de los años, considerando las variables antes indicadas.



VII.OBSERVACIÓN DE AUDITORIA.

Hallazgo-1: Procesos de Compra adjudicados que sobrepasan en promedio 13.5 días establecidos por la DCI en el Manual de Procedimientos Internos.

Importancia del Hallazgo:	Riesgo Medio
Componente NTCIE impactado:	Actividad de Control

Observación:

Comprobamos que existen 16 procesos de Libre Gestión, que no cumplen con los tiempos de adjudicación establecidos en el Manual de Procedimientos Internos de la Dirección de Contrataciones Institucionales, detallados así: Para las Adquisiciones y Contrataciones con presupuesto hasta US\$20,000.00 se ha establecido 35 días y para las compras superiores a US\$20,000.01 estableció a 47.5 días.

Sobre lo anterior, identificamos 11 procesos de 35 días y 5 procesos de 47.5, que han sobrepasado en promedio 13.5 días en la ejecución de sus procesos de compra (rango de 1 a 52 días), desde la recepción de los términos de referencia hasta la emisión de la notificación de inicio o contrato de servicio firmado; por lo que, se consultó con los responsables de dichos procesos (Ver causas en literal c) de la adjudicación).

El proceso de la compra que posee mayor días de demora, corresponde al proveedor Sistemas Publicitarios, S.A. de C.V., el cual refleja un retraso de 52 días, debido a que el proceso se postergó para el período 2016, por estar en ejecución y no se había finalizado el correspondiente al año 2015; no obstante, dicha decisión no ha sido documentada en el proceso; por lo que, el Técnico responsable del mismo manifestó que para su ejecución fue recibido hasta el 09/01/2016 por lo que, se invitó hasta el 23/01/2016; sin embargo, la recepción del proceso en la DCI fue 22/10/2015.

Normativa incumplida:

- **Procedimiento PR-MINED-3 LG, Adquisiciones y Contrataciones con presupuesto hasta US\$20,000.00 se establece para la ejecución de este proceso 35 días hábiles.**
- **Procedimiento PR-MINED-4 LG, Adquisiciones y Contrataciones con presupuesto hasta US\$20,000.00 se establece para la ejecución de este proceso 47.5 días hábiles.**



Causas:

- Devolución de la documentación de la UACI hacia las unidades técnicas por falta de cumplimiento de requisitos administrativos o técnicos de los procesos de compra.
- Demora en la entrega de documentación y subsanación de la misma durante la ejecución de los procesos por parte de las unidades técnicas y los proveedores (Solvencias, Garantías, entre otras).

Efectos:

- Los fondos son congelados y enviados al Fondo General de la Nación, para ser utilizado en otros recursos del Estado.
- No se logran los objetivos propuestos por las Unidades Técnicas en los tiempos establecidos en el Plan Anual.

Comentarios de la DCI

Sobre esto la DCI manifestó que, lo anterior se debe a variables que no son controladas por esa Dirección; citando las causas que originan la demora por parte de las unidades técnicas solicitantes, así:

- a) Falta de planificación por parte de las unidades organizativas del MINED, en lo referente a sus necesidades para la adquisición de bienes y servicios.
- b) No realizan sondeos o estudios de mercado que les permitan:
 - a. Verificar características de los bienes y servicios existentes.
 - b. Conocer potenciales ofertantes existentes en el mercado.
 - c. Conocer condiciones técnicas, financieras, económicas sociales y ambientales necesarias para que la adquisición pueda realizarse.
- c) Requerimientos incompletos (carentes de certificación de disponibilidad presupuestaria y/o autorizaciones ministeriales, especificaciones técnicas incompletas, etc.)
- d) Ingreso tardío de requerimientos, irrespetando los tiempos y fechas establecidas por la UACI sobre todo en aquellos procesos donde se unifican recursos (bienes y servicios iguales o de la misma naturaleza) para evitar el fraccionamiento al que se refiere el Art. 70 de la LACAP.
- e) Falta de seguimiento a su Plan Operativo Anual (POA).
- f) Ofertas incompletas, lo que obliga a solicitar subsanación de documentos.



- g) Poca disponibilidad de espacios físicos para que las comisiones de evaluación de ofertas puedan realizar la evaluación de ofertas, (muchas veces se evalúa en el escritorio de cada técnico).
- h) Poca disponibilidad de tiempo (para realizar el proceso de evaluación de ofertas) por parte de los miembros designados por las Unidades Solicitantes, lo que conlleva a reprogramar la evaluación de ofertas.
- i) Falta de comunicación por parte del director (a) de la unidad solicitante a la persona que ha sido designada para evaluar las ofertas.
- j) Demora por parte de las unidades solicitantes en la respuesta a solicitud de reprogramación de fondos por parte.
- k) Demora en la presentación de documentos (solventas: tributaria, seguridad social, AFP's, etc.) lo que dificulta las legalización, en los tiempos previstos, de los contratos.

Asimismo la DCI manifestó que, en el corto plazo realizará cambios en algunas políticas de compras, entre las que podemos mencionar las siguientes:

<i>POLITICA ACTUAL</i>	<i>POLITICA PROPUESTA</i>
<i>Contrataciones cuyo presupuesto oscile entre US\$ 20,000.00 y US\$ 60,408.00 se invita con bases de Libre Gestión.</i>	<i>Contrataciones cuyo presupuesto oscile entre US\$ 30,000.01 y US\$ 72,000.00 se invita con bases de Libre Gestión.</i> <i>Objetivo: Disminuir la cantidad de procesos que se realizar con bases, pues son los procesos que requiere de mayores formalidades (documentos).</i>
<i>Condiciones contractuales legalizadas mediante «Orden de Compra» de las contrataciones entre: US\$ 0.01 y US\$ 20,000.00</i>	<i>Condiciones contractuales legalizadas mediante Orden de Compra de las contrataciones entre: US\$ 0.01 y US\$ 30,000.00.</i> <i>Objetivo: Ampliar la brecha para legalizar condiciones contractuales con contrato para lo cual es requerido la presentación de solventas (tributarias, municipales, etc.).</i>
<i>Aceptación de pagarés sin protesto como garantía de Cumplimiento de Contrato u Orden de Compra de contrataciones hasta US\$ 10,000.00</i>	<i>Aceptación de pagarés sin protesto como garantía de Cumplimiento de Contrato u Orden de Compra de contrataciones hasta US\$ 72,000.00.</i> <i>Objetivo: Facilitar al contratista la presentación de la Garantía de Cumplimiento de Contrato, para aquellas contrataciones cuyo plazo de ejecución es superior a 15 días hábiles.</i>
<i>El plazo con que cuenta el contratista para la presentación de la Garantía de Cumplimiento de Contrato: 10 DIAS HABILES, después de entregado el contrato.</i>	<i>El plazo con que cuenta el contratista para la presentación de la Garantía de Cumplimiento de Contrato: 5 DIAS HABILES, después de entregado el contrato; no obstante si el contratista no logra entregar la garantía en ese plazo, será necesario conceder una prórroga a solicitud.</i> <i>Objetivo: Disminuir el plazo para finalizar el proceso de contratación y remitir el expediente al administrador de contrato.</i>



Así como presente, disminución en los tiempos de ejecución de los procesos de compra bajo esta modalidad de Libre Gestión, detallados en la propuesta siguiente:

PROPUESTA PARA DISMINUCIÓN DE TIEMPOS EN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN

Procesos de Libre Gestión que no superen los 20 salarios mínimos:

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	TIEMPO APROXIMADO
Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la convocatoria a evaluar ofertas en la misma fecha que se realice la invitación. 	2 días
Adjudicación	<ul style="list-style-type: none"> La propuesta de adjudicación reflejarla en un cuadro comparativo, y no mediante un acta de evaluación. 	1 día
	<ul style="list-style-type: none"> Cuando la contratación se refiera a un servicio profesional o consultoría, realizar la solicitud de verificación a desarrollo humano, para descartar vínculos laborales de empleados con oferentes, a más tardar un día hábil después de haber recibido ofertas. 	1 día
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> Cuando se requiera reprogramación de fondos (por incremento de presupuesto), se dará estricto cumplimiento a lo establecido en el instructivo 15-0726. 	2 días
	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la solicitud de presentación de nombramiento de administrador de contrato u orden de compra en la misma fecha en que se realice la notificación de adjudicación. 	1 - 2 días
	<ul style="list-style-type: none"> Remitir el expediente al administrador de contrato u orden de compra el mismo día en que se reciba el compromiso presupuestario. 	1 - 2 días

Procesos de Libre Gestión entre 20 y 240 salarios mínimos:

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	TIEMPO APROXIMADO
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> Las compras que requieren consolidar requerimiento (compra de material de limpieza, desechables, entre otros) que sea consolidado por una sola unidad. 	15 días
Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la convocatoria a evaluar ofertas en la misma fecha que se realice la invitación. 	2 días
	<ul style="list-style-type: none"> Trasladar la solicitud de subsanación de documentos (en caso de ser requerido) a más tardar 2 días hábiles después de haberse evaluado las ofertas. 	2 días
Adjudicación	<ul style="list-style-type: none"> Cuando la contratación se refiera a servicio profesional o consultoría, realizar la solicitud de verificación a desarrollo humano, para descartar vínculos laborales de empleados con oferentes, a más tardar un día hábil después de haber recibido ofertas. 	1 día
	<ul style="list-style-type: none"> Cuando se requiera reprogramación de fondos (por incremento de presupuesto), se dará estricto cumplimiento a lo establecido en el instructivo 15-0726. 	2 - 8 días
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la solicitud de presentación de nombramiento de administrador de contrato u orden de compra en la misma fecha en que se realice la notificación de adjudicación. 	1 - 2 días
	<ul style="list-style-type: none"> Remitir el expediente al administrador de contrato u orden de compra el mismo día en que se reciba el compromiso presupuestario. 	1 - 2 días
	<ul style="list-style-type: none"> Cuando se requiera documentación para elaboración de contrato, establecer en la notificación el plazo máximo en que debe ser presentada la documentación (solvenencias, copias de documentos legales, etc.) 	1 - 15 días

Es importante mencionar que en muchas actividades del proceso de adquisición o contratación existe participación de las unidades solicitantes (preparación de términos de referencia y/o especificaciones técnicas, evaluación de ofertas, reprogramación de recursos financieros, firma de actas de recomendación, emisión de órdenes de inicio), así como de los proveedores (preparación de ofertas, subsanación de documentos, presentación de documentos para elaboración de contratos, presentación de garantías, etc.), cuyos tiempos no son controlados por la Dirección de Contrataciones Institucionales.



COMENTARIOS DE AUDITORÍA

Auditoría dará seguimiento al establecimiento de los nuevos tiempos, propuestos por la DCI, para la ejecución de los procesos de compra; así como, su autorización y divulgación para el cumplimiento de las adjudicaciones en los tiempos previstos y el logro de los objetivos por las unidades técnicas.



VIII. RECOMENDACIONES

A los Administradores de Contrato:

1. Enviar a la DCI documentación de las compras en los tiempos establecidos en el artículos 82 Bis Literal d), e) y f) de la LACAP; y de no cumplir dicha normativa la Dirección de su dependencia, deberá aplicar las sanciones establecidas en los artículos 151 y 152 de la LACAP; según sea el caso.

A la Dirección de Contrataciones Institucionales:

2. Notificar a las Direcciones Nacionales, de Staff y Departamentales, sobre la demora en los procesos y las causales de las misma, durante el proceso de adjudicación; con el objeto de que dichas unidades solicitantes tomen acciones oportunas o deduzcan responsabilidad si los casos ameritan, y evitar con ello, que los fondos sean congelados y enviados nuevamente al Fondos General de la Nación; así como, se incumpla en el logro de los objetivo institucionales o que esto impacte negativamente en las operaciones diarias de la unidad.

A los Directores Nacionales, de Staff y Departamentales:

3. Solicitar a la Gerencia de Presupuesto, las Certificaciones Presupuestarias correspondientes a su unidad, luego de haber sido aprobado el Presupuesto del MINED por la Asamblea Legislativa, sobre los procesos de compra proyectados con periodos anticipados de dos meses mínimo conforme al tipo de proceso de compra; con el objeto de agilizar los procesos y evitar demora en los tiempos de ejecución de los mismos para la entrega oportuna de la documentación a la DCI.
4. Notificar por correo electrónico en el mes de Noviembre de cada año, el detalle de los procesos de compra asignados a cada Administrador de Contrato u Orden de Compra, dentro de su unidad; para que ellos realicen los procesos de ejecución y de seguimiento sobre los mismos, en los periodos correspondientes para serlos efectivos o identificar causales que afectan el logro de estos y notificar a sus Directores correspondientes para la toma de decisiones oportunas.
5. Aprobar las Especificaciones Técnicas y Términos de Referencia que se generen desde las Unidades Técnicas, para asegurar la certeza que, todos los proyectos y adquisiciones sean ejecutados con base a los requerimientos técnicos, necesarios y especializados.



A la Dirección Financiera Institucional:

6. Girar instrucciones para que la Gerencia de Presupuesto, elabore una programación para la entrega de las Certificaciones Presupuestarias luego de ser aprobado el Presupuesto del MINED por la Asamblea Legislativa, a las Direcciones Nacionales, de Staff y Departamentales, relacionadas a las compras proyectadas para ese ejercicio, con el objeto de agilizar los procesos y evitar demora o contratiempos que impacten en la adjudicación de las obras, bienes o servicios.

A la Dirección de Planificación:

7. Gire instrucciones por escrito a la Gerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones, para que elabore una programación y notifique a las Unidades Solicitantes, los períodos para la recepción de los requerimientos para la compra de equipo y accesorios informáticos durante el año; con el objeto de agilizar los mismos y que las unidades entreguen de forma conjunta y oportunas la documentación necesaria para obtener la aprobación del Comité Estratégico de Tecnologías de Información (CETI) y reciban sus bienes solicitados.

IX.SEGUIMIENTO DE AUDITORÍA

Realizamos seguimiento, al informe del periodo fiscal 2014 relacionado a los procesos de compras por modalidad de libre gestión; mismo que fue distribuido a los servidores actuantes según **Ref. IA/MINED/DAI/GAO/083/2015**; en el que, se identificaron dos recomendaciones que fueron atendidas por la Dirección de Contrataciones Institucionales. El detalle de estas es:

1. Solicitar a las Direcciones Nacionales, Departamentales y de Staff del MINED, que den seguimiento a las adjudicaciones y soliciten a los administradores de contrato u órdenes de compra, cumplir con la remisión a la DCI de la documentación de las compras en los tiempos establecidos en el artículos 82 Bis Literal d), e) y f) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, caso contrario estas direcciones deberán aplicar las sanciones de los artículos 151 y 152 de la LACAP.
2. Se aseguren de que no hay existencia de materiales en bodegas, previo a realizar nuevos requerimientos de compra bajo cualquier modalidad; en cumplimiento al Art. 149 de las NTCIE del MINED y a la Política de Ahorro y Austeridad del Estado.



Acciones realizadas por la Dirección de Contrataciones Institucionales: Se emitió el 22/09/2015 Circular No. 004/2015, dirigida a Directores, Gerentes, Jefaturas del MINED relacionada a la orden de inicio y a la administración de contratos u órdenes de compra; mediante el cual, se emiten disposiciones específicas a los administradores de contrato u órdenes de compra como responsables de verificar la buena marcha y cumplimiento de las cláusulas y obligaciones contractuales. Recodándoles que dichas disposiciones son de carácter obligatorio y es responsabilidad de Directores, Gerentes y Jefes el seguimiento.

Comentarios de Auditoría: Verificamos el envío y recepción de la Circular No. 004/2015; no obstante, a la fecha de la auditoría no existe notificación alguna sobre el seguimiento realizado a los administradores de contrato u órdenes de compra por parte de las Direcciones Nacionales, Departamentales y de Staff del MINED y no existen además sanciones.

Estado de las dos recomendaciones: Cumplidas.

X.CONCLUSIÓN DE LA AUDITORIA

Conforme a los resultados obtenidos en la auditoría a las adquisiciones de Libre Gestión, correspondiente al periodo de enero a diciembre 2015 y de enero a mayo 2016, se concluye que, la efectividad de los procesos varía por su naturaleza y se determinó que no ha sido efectiva; ya que, se identificaron tiempos establecidos para la ejecución de los mismos; de los cuales, 35 expedientes según muestra, fueron ejecutados en promedio en 38 días y que al compararlos con tiempos establecidos en el Manual de Procedimientos Internos de la DCI; solo para los procesos superiores a US\$20,000.01 se sobrepasaron en promedio 4½ día (se ejecutaron en 52 días y no en 47.5 días) debido a causas diversas por parte de las unidades solicitantes; por otra parte, no se determinó fraccionamiento para las compras realizadas del periodo evaluado y se fortaleció el control interno de los procesos, así como, la UACI al cierre de la auditoría redujo los tiempos de ejecución y clasificó estos procesos de compra por salarios mínimos, para ser más expedito el proceso.



XI.PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente Informe se refiere únicamente a la auditoría por examen especial de tipo de gestión a las compras por libre gestión correspondiente al período de enero a diciembre del 2015 y de enero a mayo 2016 con actualización al 30 de abril de 2017 realizada en el MINED Central y las Departamentales.

XII.AGRADECIMIENTOS

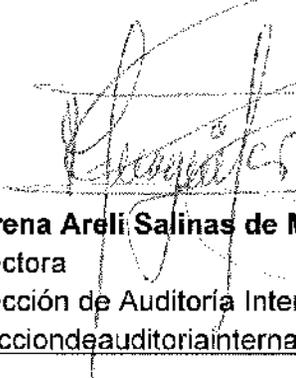
Hacemos extensivo nuestro agradecimiento al personal de la Dirección de Contrataciones Institucionales, Gerencia de Logística, Gerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones y a los Administradores de Contrato, por el apoyo brindado durante la ejecución de la presente auditoría.

XIII.LUGAR Y FECHA

San Salvador, 05 de junio de 2017.

XIV.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



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

-  Claudia Sánchez de Roque, Gerente de Auditoría

XVI.ANEXO No. 1

Taller realizado con el personal responsable de las administraciones de procesos de compra del Ministerio de Educación a nivel nacional



Versión Pública

