



Informe situacional y línea de base de la
Oficina Normativa de Contrataciones
y Adquisiciones del Estado
(ONCAE)

2015



Sector
Transparencia
e Integridad



Coordinación técnica

PhD. Kurt Alan Ver Beek

MSc. Keila García

Equipo de Investigación

Dr. Lester Ramírez Irías: Coordinador de Investigaciones

MSc. Hector Moncada: Analista Sectorial

Diseño y diagramación

Bricelda Contreras

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Junio 2016

Contenido

Siglas y acrónimos	5
Preámbulo	6
I. Introducción	7
Resumen ejecutivo	9
Análisis situacional	9
Resultados de la línea de base 2015	11
Conclusión	13
Recomendaciones	14
II. Objetivos y alcance del Informe	17
1. Las dimensiones del análisis situacional	17
2. Sistema de indicadores de línea de base	19
III. Metodología	21
IV. Análisis situacional de la ONCAE	23
1. Estructura y funcionamiento	24
2. Regulación y vigilancia	29
2.1 La fragmentación normativa en materia de contratación del Estado	30
3. Transparencia en la contratación pública	32
4. Asistencia técnica y capacitación	33
5. Mejoras en la contratación pública	34
5.1 Compras mediante catálogo electrónico	35
5.2 Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación	35
5.3 Reducir riesgos de corrupción mediante la colaboración	36
5.4 Ruta para HonduCompras 2.0	36
V. Resultados de la Línea de Base 2015	38
1. Planificación y gestión interna	39
2. Desarrollo normativo	40
3. Divulgación de información	43
5. Seguimiento y evaluación	49
1. 1 Verificando lo planificado con lo ejecutado	50
VI. Conclusiones	52
VII. Recomendaciones	55
1. Para la ONCAE: la ruta de los próximos dos años	55
2. Recomendaciones al Sistema de Contratación	57
Bibliografía	58

Ilustración 1. Sistema de Indicadores Línea de Base ONCAE 2015	19
Ilustración 2. Sistema de Contratación Pública de Honduras	23
Ilustración 3. Los pilares de una nueva plataforma HonduCompras 2.0	37
<i>Tabla 1. Objetivos y alcance de medición indicadores Línea de Base 2015 ONCAE</i>	19
<i>Tabla 2. Instancias consultados para Informe Análisis Situacional y Línea de Base 2015 ONCAE</i>	21
<i>Tabla 3. Solicitudes de información a ONCAE</i>	22
<i>Tabla 4. Organismos internacionales de apoyo a ONCAE</i>	27
<i>Tabla 5. Puntuación consolidada de los 5 indicadores</i>	38
<i>Tabla 6. Resultados Planificación y gestión interna</i>	39
<i>Tabla 7. Resultados Indicador Desarrollo normativo</i>	41
<i>Tabla 8. Resultados Indicador Divulgación de la información</i>	44
<i>Tabla 9. Usuarios autorizados HonduCompras 2015</i>	45
<i>Tabla 10. Procesos y contratos publicados según opción de divulgación</i>	46
<i>Tabla 11. Relación ejecución presupuestaria - publicación de contrato</i>	47
<i>Tabla 12. Indicador Asistencia técnica y capacitaciones</i>	48
<i>Tabla 13. Resultados Indicador Seguimiento y evaluación</i>	49
<i>Tabla 14. Montos PACC vis a vis montos ejecutados, SESAL 2015</i>	51

Siglas y acrónimos

APP	Alianza Público Privada
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CHEC	Cámara Hondureña de Empresas Consultoras
CHICO	Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción
CDM	Corporación del Desafío del Milenio
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
COCOIN	Comité de Control Interno
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DPTMRE	Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado
GIZ	Agencia de Cooperación Internacional de Alemania
HonduCompras	Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
LCE	Ley de Contratación del Estado
LCME	Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos
ONADICI	Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno
ONCAE	Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado
OSC	Organización de Sociedad Civil
PACC	Plan Anual de Compras y Contrataciones
SCGG	Secretaría de Coordinación General del Gobierno
SEDUC	Secretaría de Educación
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SESAL	Secretaría de Salud
SEDS	Secretaría de Seguridad
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Preámbulo

La Asociación Para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, para el Sector Transparencia e Integridad Pública del Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad (en adelante “el Convenio TI”), tiene como propósito desarrollar propuestas de mejoras institucionales y reformas sistémicas que permitan un eficiente, eficaz y transparente manejo de los recursos públicos y mitigue los riesgos de corrupción en las compras y contrataciones en los cinco sectores del Convenio: educación, salud, seguridad, infraestructura y gestión tributaria.

Es de reconocer que los retos y desafíos en materia de transparencia, rendición de cuentas, planificación, eficiencia, capacidad técnica, controles internos y corrupción en el sistema de contratación pública trascienden el espectro de la Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE). No obstante, su posición institucional y mandato legal la convierten en protagonista para producir y encauzar los cambios que el sistema de contratación pública requiere. Se espera que tomadores de decisiones gubernamentales, la cooperación internacional, organizaciones de sociedad civil y la población en general vean en los hallazgos, resultados y recomendaciones del Informe Análisis Situacional y Línea de Base ONCAE 2015, oportunidades para fortalecer la contratación pública hondureña.

Se agradece los aportes, valoraciones y tiempo brindado por los diferentes actores consultados, entre ellos: la Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI) de la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado, adscrita a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG). El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), autoridades de la Secretaría de Educación (SEDUC), Secretaría de Salud (SESAL) y Secretaría de Seguridad (SEDS).

En el sector privado, especial agradecimiento a la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO), la Cámara Hondureña de Empresas Consultoras (CHEC) y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

En la cooperación internacional, a la Corporación del Desafío del Milenio (CDM) a través del Programa Umbral, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

El presente documento fue elaborado en junio de 2016 por el Dr. Lester Ramírez Irías, con el apoyo técnico del Lic. Héctor Moncada.

I. Introducción

La contratación pública es una de las materias más discutidas y controversiales del sector público hondureño¹. Desde los años de la reconstrucción pos Mitch —a principios del 2000— la ciudadanía viene realizando auditorías sociales, monitoreando las compras públicas y denunciando irregularidades. Por su parte, la cooperación internacional ha destinado millones de dólares al fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades. En los últimos años la ineficiencia y la corrupción en las contrataciones públicas se han convertido en temas que afectan la gobernabilidad, que manchan la imagen de gobiernos y provocan indignación social.

Debido a su complejidad, al tamaño de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre el sector público y privado, la contratación pública es una actividad vulnerable al despilfarro, al fraude y la corrupción (OECD/IADB, 2014). En Honduras se magnifica aún más debido a la marcada debilidad institucional del Estado y unas élites económicas vinculadas al negocio estatal, con aproximadamente el 36% del gasto público destinado a la contratación pública².

La actual LCE data de 2001, y en su momento colocó a Honduras en la ruta de la globalización, estructurando las modalidades de contratación pública con base en estándares internacionales. También vino a crear una nueva institucionalidad, a través de la ONCAE, que se encargaría del desarrollo normativo, de brindar asistencia técnica y de transparentar las contrataciones a través de HonduCompras³. En la LCE por primera vez se plasma el término “sistema de contratación”, aunque no se desarrolla conceptualmente ni se define una entidad rectora.

En el año 2016 —15 años después de aprobada la LCE—, la contratación pública en Honduras ha cambiado significativamente, pues existe una fragmentación de leyes y modalidades de contratación. Por otro lado, la ciudadanía está más informada del funcionamiento gubernamental, es *más crítica* de los resultados de sus gobernantes y cada vez se muestra más intolerante a la corrupción. A esto se suman las más de 400 unidades de adquisición diseminadas en entidades del Gobierno central, en órganos desconcentrados, empresas públicas municipalidades, sin olvidar las unidades ejecutoras de proyectos de fondos externos y los más de 2,800 usuarios autorizados para alimentar con información a HonduCompras.

1 La contratación pública se entiende como el proceso administrativo con el cual entidades estatales o externalizadas adquieren bienes y servicios para fines públicos, incluyendo la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura. El ciclo de la contratación pública comprende la planificación, selección, contratación, ejecución o administración del contrato y la evaluación posterior.

2 Sin tomar en cuenta la “cifra gris” financiera que representan los fideicomisos públicos administrados por la banca privada, donaciones que reciben los gobiernos que no se registran en el presupuesto general, la tasa de seguridad, las tradicionales partidas discrecionales y las alianzas público-privadas suscritas. ASJ (2016). Estudio del Gasto en la Contratación Pública 2010-2015.

3 La nueva ley le quitó a la Proveeduría General de la República la competencia que antes tenía de firmar todos los contratos de suministros, y permitió que fueran los secretarios de Estado los competentes para firmarlos (no el Procurador ni el Presidente de la República). Para más información sobre la Ley de Contratación de 1985, véase: <http://goo.gl/ulm784>

El estudio de la contratación pública en Honduras, tradicionalmente, se ha hecho a través de dos ópticas. La primera, la contratación pública vista como uno de los retos más grandes que tiene el Estado en materia de combate a la corrupción. La segunda, vista como un Estado que debe ser eficiente y eficaz al momento de contratar servicios, adquirir bienes y ejecutar obras de infraestructura. Este trabajo toma en cuenta ambas ópticas para argumentar que la transparencia por sí sola no genera eficiencia o resultados, sino que también debe haber liderazgos comprometidos, con capacidades de gestión, planificación, controles y evaluación de resultados.

En este Informe se argumenta que los diferentes marcos normativos vigentes (nacionales e internacionales), junto con la falta de interés de las autoridades gubernamentales de dar sostenibilidad a iniciativas promovidas por la cooperación internacional, han venido a limitar el desarrollo y funcionamiento de la ONCAE y, en consecuencia, sus resultados e impacto en el sistema de contratación. El planteamiento central es que ONCAE necesita fortalecerse y desarrollarse, no solo por exigencias organizacionales internas, sino para responder a las necesidades normativas, técnicas e informativas del sistema de contratación. Y eso pasa por mayor independencia funcional y administrativa que le asegure autonomía, capacidad técnica y sostenibilidad de sus acciones.

Para poder tener una visión sistémica que tome en cuenta entradas y salidas, así como lo que pasa dentro de la “caja negra” que es la Administración pública hondureña, el Informe toma en cuenta dos enfoques que se complementan para lograr mayor objetividad y argumentación técnica. Por un lado, el análisis situacional analiza el marco legal e institucional de la ONCAE, así como sus capacidades instaladas según los recursos con que cuenta. Por el otro, la línea de base presenta una fotografía de 2015, en torno a la planificación, desarrollo normativo, transparencia, asistencia técnica y evaluación de las contrataciones.

El Informe se presenta en cuatro partes. En la primera se detallan los objetivos, el alcance, los indicadores de medición y sus propósitos, y la metodología. La segunda parte incluye el análisis situacional que explica las causas y efectos del funcionamiento y desempeño de la ONCAE. En la tercera parte se presenta la medición de la línea de base, según la información documental entregada. Por último, se presentan las conclusiones más relevantes y una serie de recomendaciones enrutadas a un plan de mejora para la ONCAE, pero también para el sistema de contratación.

En este documento se analiza una faceta de la contratación pública hondureña, a través del rol que tiene la ONCAE. Sin embargo, los retos y desafíos en materia de transparencia, rendición de cuentas, planificación, eficiencia, eficacia, controles internos y combate a la corrupción en el sistema de contratación pública, trascienden el ámbito de la ONCAE; sería mucho exigirle que resuelva todo. No obstante, su posición institucional y mandato legal la convierten en el actor protagónico para promover y encauzar los cambios que el sistema requiere.

Resumen ejecutivo

El Informe Análisis Situacional y Línea de Base ONCAE 2015 presenta los resultados de un trabajo de seis meses recopilando y analizando información sobre el funcionamiento y desempeño de la Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE) en su interacción con el sistema de contratación pública de Honduras. El Informe argumenta que los diferentes marcos normativos (nacionales e internacionales), junto con el limitado interés de los gobiernos en desarrollar capacidades y asegurar la sostenibilidad a las iniciativas impulsadas por la cooperación internacional, limitan el desarrollo y funcionamiento de la ONCAE; en consecuencia, no ha logrado un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la contratación pública hondureña.

Este Informe no pretende ser una auditoría a la gestión de la ONCAE, sino un documento propositivo que analiza su trayectoria institucional y su actual desempeño para proponer mejoras y cambios que permitan encauzar resultados de impacto en el sistema de contratación. El planteamiento se centra en que la ONCAE debe asegurar la ampliación e intensificación de sus acciones para lograr tales mejoras y cambios; para ello necesita disponer de las herramientas legales adecuadas y desarrollar capacidades directivas y técnicas, no solo por exigencias internas, sino para responder a las necesidades y vulnerabilidades del sistema que debe rectorar. Y esto pasa por una mayor independencia y autonomía, por medio de una nueva institucionalidad y marco jurídico que le permitan generar los incentivos para hacer cumplir la ley.

El análisis situacional explica el estado del arte de la ONCAE, tomando en cuenta su trayectoria institucional de más de diez años, para situar al lector de cara a los resultados obtenidos en la línea de base.

Análisis situacional

Para ponerlo en perspectiva, la ONCAE cuenta con una planilla que no supera las 35 personas y debe atender a más de 400 unidades de adquisiciones, con un presupuesto de apenas L 13 millones anuales. Sumado a lo anterior, carece de un marco legal que le otorgue las facultades necesarias para hacer cumplir su mandato de velar por el cumplimiento de la normativa. Además, debe convivir con los problemas estructurales de

Para ponerlo en perspectiva, la ONCAE cuenta con una planilla que no supera las 35 personas y debe atender a más de 400 unidades de adquisiciones, con un presupuesto de apenas L 13 millones anuales. Sumado a lo anterior, carece de un marco legal que le otorgue las facultades necesarias para hacer cumplir su mandato de velar por el cumplimiento de la normativa.

La contratación pública es una de las áreas más afectadas por la nueva legislación que promueve la discrecionalidad y el secreto. La multiplicidad de leyes y el tratamiento preferencial/discrecional para algunos sectores, como seguridad y defensa, no abonan a la causa de la transparencia en la contratación pública.

la Administración pública hondureña, como la falta de planificación, la alta rotación de personal, la corrupción y la inestabilidad de las políticas públicas.

1. Estructura y funcionamiento. Al estar adscrita a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG) —la tercera Secretaría de Estado en menos de seis años—, la ONCAE enfrenta retos para desenvolverse con independencia y autonomía, lo que afecta su capacidad de respuesta. A lo interno es coordinada y dirigida por una alta dirección que busca consolidarse y que debe saber planificar en términos estratégicos para asegurar la sostenibilidad de su personal y de los proyectos que impulsa la cooperación internacional. Por otra parte, si la ONCAE está realmente interesada en apoyarse en

actores externos y desarrollar espacios de gobernanza, es necesario mejorar el limitado diálogo que mantiene con el Comité Consultivo.

2. Regulación y vigilancia. Su capacidad para vigilar procesos y evaluar resultados está condicionada por los recursos y las herramientas legales e informáticas con que cuenta. En la actualidad, además de la carencia de mecanismos de coordinación interinstitucional, debe remitirse a las instituciones contratantes, luego a las leyes e instituciones de fiscalización y de control, de investigación y judicialización, para hacer cumplir la normativa y corregir las malas prácticas de contratación.

3. Transparencia en las contrataciones. La contratación pública es una de las áreas más afectadas por la nueva legislación que promueve la discrecionalidad y el secreto. La multiplicidad de leyes y el tratamiento preferencial/discrecional para algunos sectores, como seguridad y defensa, no abonan a la causa de la transparencia en la contratación pública. Tampoco se ha sabido complementar la LTAIP con la LCE, dando como resultado disparidades entre lo que se divulga en los portales de transparencia y lo que se encuentra en HonduCompras. A finales de 2015, la condición de obsolescencia de HonduCompras no contribuía a mejorar la transparencia; existen intenciones, pero no se dispone de recursos y un plan que permita vislumbrar cuándo se obtendrá una nueva plataforma.

4. Asistencia técnica y capacitación. Presenta el mayor potencial para alcanzar mejoras relevantes en el corto y mediano plazo. El reto está en lograr un aprendizaje de las experiencias y prácticas para poder trasladarlas a los diferentes contextos administrativos y brindar una asistencia técnica más integral y calificada. Dado el perfil del personal de capacitaciones, la ONCAE requiere fortalecerse en aspectos didácticos y metodológicos para tener un impacto en la formación de capacidades en las unidades de adquisición. Algunos factores que explican lo anterior es que, por un lado, no hay certeza de que se cuente con un perfil de capacitadores; y, por otro, el problema en 2015 es que las capacitaciones eran planificadas más en función de los requerimiento de los usuarios, que a partir de un diagnóstico de las

necesidades del sistema de compras públicas. Otro aspecto de suma importancia es la posibilidad/capacidad de evaluar conocimientos y capacidades para disponer de un verdadero sistema de acreditación o certificación.

5. Mejoras al sistema de contratación. Los desafíos que presenta la ONCAE en las condiciones actuales no son un obstáculo para que pueda focalizarse en áreas estratégicas que le permitan generar impactos y le permitan justificar más presupuesto y recurso humano. Entre las estrategias para los próximos dos años, destacan:

- Impulsar la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME);
- Sostenibilidad de la Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación conformada en el marco del Programa Umbral;
- Reducir riesgos de corrupción a través de una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI); y,
- Diseñar un nuevo HonduCompras con la participación e insumos de usuarios internos (compradores institucionales) y externos (organizaciones de sociedad civil, sector privado, IAIP, etc.), tomando en cuenta referentes como Chile-Compra.

Resultados de la línea de base 2015

La siguiente tabla presenta de manera consolidada la puntuación global que obtuvo la ONCAE en los cinco indicadores. Cabe mencionar que la puntuación es indicativa de su actual situación; es decir, que la medición de la línea de base es una evidencia empírica del impacto que está teniendo la ONCAE en el sistema de contratación pública de Honduras.



No.	INDICADOR	% 2015
1	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTERNA	23%
2	DESARROLLO NORMATIVO	60%
3	DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN	56%
4	ASISTENCIA TÉCNICA Y ACOMPAÑAMIENTO	15%
5	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	27%
	PROMEDIO	36

1. **Planificación y gestión interna.** Con 23%, es la segunda puntuación más baja y la que más incide en los resultados que está teniendo la ONCAE, pues tiene una vinculación directa con su capacidad de responder a las exigencias organizacionales internas y externas relacionadas con el sistema de contratación. Actualmente, la ONCAE está inmersa en un círculo vicioso, pues, al no tener un planteamiento de largo plazo vinculado con un plan operativo por resultados, su alta dirección difícilmente puede justificar o argumentar mayor presupuesto. Y sin suficientes recursos financieros para contratar recurso humano y atender sus funciones, está limitada a obtener resultados tangibles.
2. **Desarrollo normativo.** Es el indicador con la puntuación más alta (60%) y el que más se ha trabajado a lo largo de los diez años de la ONCAE. No obstante, esto no implica que no haya desafíos y espacios de mejora, pues ha habido un estancamiento en la producción normativa. Por ejemplo, aún se requiere trabajar en armonizar las disposiciones del DR-CAFTA con las de la legislación interna de contratación; desarrollar y promover normativa relacionada con los perfiles, competencias y lineamientos éticos del personal encargado de compras y los miembros de las comisiones de evaluación; fortalecer la administración de contratos, registros de desempeño de proveedores, los controles que deben tener las unidades de adquisición, y establecer procedimientos más claros para las compras electrónicas.
3. **Divulgación de información.** Obtuvo una puntuación de 56%. Para HonduCompras, en las condiciones actuales, es engorroso publicar un proceso de contratación de principio a fin: desde la convocatoria o invitación a cotizar, hasta el cierre del contrato con su último desembolso. La amigabilidad para el usuario (fácil acceso y usabilidad de la información) es una carencia clave; además, las grandes limitaciones para verificar la divulgación de información es parte de la realidad que afronta la ONCAE y que es prioritario atender, si se pretende controlar la eficiencia en el gasto y los resultados.
4. **Asistencia técnica y capacitación.** A pesar de tener la más baja puntuación de los cinco indicadores (15%), es el que puede alcanzar mejores resultados en el corto-mediano plazo si se hacen algunos ajustes internos. Actualmente la ONCAE no implementa acciones para sistematizar y documentar la experiencia o lecciones aprendidas de la Mesa de Ayuda. Por otro lado, los dictámenes y opiniones legales son una valiosa fuente de información que debería estudiarse con mayor detenimiento, pues refleja los retos normativos y procesales del sistema de contratación. Documentar y analizar la asistencia técnica y las capacitaciones que brinda ONCAE es un insumo clave para la toma de decisiones. Sin duda, es algo que debe potenciar la alta dirección de ONCAE.
5. **Seguimiento y evaluación.** Con un 27%, es la tercera puntuación más baja de los cinco indicadores. La ONCAE presenta profundas deficiencias en el cumplimiento de su rol para contribuir a que el Estado no solamente compre, sino que compre bien. Los

retos son grandes en la vigilancia del cumplimiento de la ley, lo que se agrava por la carencia de sistemas de información y herramientas de gestión (protocolos, manuales y guías de procesos). La apuesta por la Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos, sin duda, tendrá un impacto positivo e importante. Pero la única manera de lograr que esta se institucionalice, es garantizando su sostenibilidad en el tiempo con un recurso humano capacitado.

La ONCAE muestra indicios de fortalecimiento y profesionalización, de trabajar sectores vulnerables como salud e infraestructura, e impulsar las compras electrónicas. Sin embargo, presenta enormes limitaciones que le impiden cumplir con su mandato legal. Su funcionamiento y desempeño es el resultado de diez años de inestabilidad e incertidumbre; de la rectoría de tres secretarías de Estado, más de cinco directores, poco presupuesto asignado, alta rotación de personal, gobiernos que no dan sostenibilidad a la ayuda de la cooperación internacional, y un marco legal que queda corto en otorgarle facultades y atribuciones de rectoría.

Conclusión

A dos años del Gobierno de Juan Orlando Hernández, la ONCAE muestra indicios de fortalecimiento y profesionalización, de trabajar sectores vulnerables como salud e infraestructura, e impulsar las compras electrónicas. Sin embargo, presenta enormes limitaciones que le impiden cumplir con su mandato legal. Su funcionamiento y desempeño es el resultado de diez años de inestabilidad e incertidumbre; de la rectoría de tres secretarías de Estado, más de cinco directores, poco presupuesto asignado, alta rotación de personal, gobiernos que no dan sostenibilidad a la ayuda de la cooperación internacional, y un marco legal que queda corto en otorgarle facultades y atribuciones de rectoría.

La sociedad hondureña muestra una gran desconfianza en la institucionalidad del Estado, por lo que los gobiernos no se pueden dar el lujo de ser ineficientes o corruptos en las compras y contrataciones que realizan; además, los compromisos internacionales en materia financiera y de combate a la corrupción han puesto en la lupa las compras públicas como un indicador de resultado clave. Por tanto, así como se ha optado por reformar áreas críticas como la gestión tributaria y la seguridad pública, la contratación estatal requiere de una revisión y actualización, tanto legal como institucional. De lo contrario, no se podrá hablar de eficiencia en el gasto, efectividad en la inversión pública, combate a la corrupción y desarrollo.

Recomendaciones

- 1. Metas estratégicas y de gestión para 2018.** Para los próximos dos años es importante que la ONCAE se proponga metas tangibles, de impacto en el sistema de contratación. En el corto y mediano plazo, la ONCAE tiene oportunidades para generar mejoras; esto dependerá del liderazgo de sus directivos y la capacidad técnica del recurso humano. En términos de asistencia técnica y desarrollo normativo, será necesario dar un salto exponencial del enfoque legalista a uno más procedimental para que pueda desarrollar controles, generar espacios de trabajo interinstitucional y producir información para la toma de decisiones; este es el reto interno más grande.
- 2. Reforma legal e institucional del sistema de contratación.** Considerando los más de diez años que tiene la ONCAE de operar bajo el mismo esquema institucional y los retos que afronta con un nuevo HonduCompras para asegurar el cumplimiento de la LCE e impulsar la masificación de las compras electrónicas, si a finales del actual periodo de Gobierno no hay cambios sustanciales en la gestión, que se traduzcan en resultados en materia de eficiencia y transparencia en el sistema de contratación, es recomendable considerar si el actual marco legal e institucional es el más adecuado. Un sistema administrativo, en toda administración pública contemporánea, necesita un órgano rector que defina las políticas, establezca las normas y pueda evaluar los resultados. Y Honduras requiere de una instancia rectora en materia de contratación pública, dada la fragmentación legislativa y administrativa. Implícitamente se piensa que la ONCAE es ese órgano rector; sin embargo, no tiene el presupuesto, el recurso humano, ni la cobertura y capacidad para realizar funciones de rectoría, pues únicamente es normativo y consultivo.

a) Acciones estratégicas para los próximos dos años (2016-2018)

1. Impulso a la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME).
2. Asegurar sostenibilidad a la Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación y promover un componente de auditoría social.
3. Reducción de riesgos a través de una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI), la implementación de un plan para fortalecer los controles internos de las unidades de adquisición y el desarrollo de normativa para crear entornos de integridad ética y de gestión eficiente en las unidades de adquisiciones.
4. Diseñar un nuevo HonduCompras con la participación e insumos de usuarios internos (compradores institucionales) y externos (organizaciones de sociedad civil, sector privado, IAIP, etc.).
5. Diseñar e implementar un mecanismo de administración de personal que incluya la contratación transparente del recurso humano idóneo, su capacitación y formación continua y evaluación (aplicable a directores, jefes de unidad y personal técnico-operativo).

b) Acciones operativas para los próximos dos años (2016-2018)

- 1. Planificación y gestión interna.** Designar una unidad o equipo de trabajo responsable de monitorear el plan estratégico y el plan operativo. También se debe articular mejor el Comité Consultivo, mediante la construcción de un plan de trabajo conjunto, que deberá ampliarse para incorporar a otras entidades que podrían apoyar en fortalecer y transparentar el sistema de contratación pública.
- 2. Desarrollo normativo.** Mejorar la elaboración de manuales y guías, buscando un adecuado equilibrio entre los elementos legales, técnicos y procedimentales de la contratación pública.
- 3. Transparencia y divulgación.** Ante la obsolescencia de HonduCompras, es importante diseñar e implementar metodologías alternativas de verificación de la información divulgada en el portal. Es importante que el desempeño de proveedores y contratistas sea información pública.
- 4. Asistencia técnica y capacitación.** Es necesario sistematizar los conocimientos y experiencias adquiridas por el personal de ONCAE.
- 5. Seguimiento y evaluación.** Es importante hacer un pilotaje para evaluar las unidades de adquisición.

c) **Recomendaciones al Sistema de Contratación. Los retos y desafíos en la contratación pública son estructurales y sistémicos, lo que implica un abordaje orientado a las causas.**

1. Achicar distancias con las unidades ejecutoras de fondos externos. Para esto se podría implementar programas de intercambio y de trabajo conjunto entre unidades de adquisición y unidades administradoras / ejecutoras de proyectos.
2. Ley especial para el fortalecimiento y transparencia de la contratación pública que cree un ente independiente con presupuesto propio, con facultades legales que le permitan rectorar el sistema, definir y establecer estándares de transparencia, controles y mecanismos de rendición de cuentas en las contrataciones, sin importar el marco legal aplicable; además, monitorear, evaluar y sancionar infractores, entre otras facultades.
3. Promulgación de una Ley de Fideicomisos Públicos. Es importante regular, transparentar y evaluar los fiduciarios públicos o privados que administran fondos o recursos públicos. Los fideicomisos públicos no pueden ser interpretados bajo la óptica del Código de Comercio, pues esto va en contra de los principios de transparencia, rendición de cuentas y gestión eficiente de los recursos públicos.

II. Objetivos y alcance del Informe

Este trabajo tiene dos objetivos primordiales. El primero, explicar el estado de la situación de ONCAE a partir de su estructura y recursos presupuestarios y humanos con que cuenta; la capacidad de vigilar el cumplimiento de la ley; su plataforma de información, HonduCompras, y la efectividad de la asistencia técnica. El segundo objetivo es presentar los resultados de la línea de base a través de cinco indicadores de gestión: a) planificación; b) desarrollo normativo; c) transparencia; d) acompañamiento técnico y, e) seguimiento y evaluación.

1. Las dimensiones del análisis situacional

Para el análisis situacional se partió de la revisión de la normativa de la ONCAE, identificando diez funciones torales de su razón de ser o mandato institucional⁴:

1. **Dictar normas e instructivos** para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación en los aspectos operacionales, técnicos y económicos.
2. **Prestar asesoría, capacitar y coordinar actividades** que orienten y sistematicen los procesos de contratación del sector público.
3. **Diseñar, ejecutar y evaluar periódicamente normas y procedimientos operativos** para corregir, en forma oportuna, la operatividad del sistema.
4. Diseñar y poner en ejecución **sistemas de registros informáticos para procurar la información** requerida en los procesos de contratación y adquisiciones.
5. Establecer y mantener actualizado el **Registro de Proveedores y Contratistas del Estado**.
6. **Diseñar modelos, tipo de pliegos de condiciones y de contratos, así como manuales para precalificación de contratistas**.
7. **Preparar anualmente estudios y análisis** del comportamiento de precios de bienes y servicios.
8. **Informar** a los órganos responsables de la contratación y a la Contraloría General de la República (hoy Tribunal Superior de Cuentas) según corresponda, sobre la aplicación de las normas y los procedimientos diseñados.
9. **Prestar asistencia técnica a las distintas Secretarías de Estado** para la capacitación del personal y para la puesta en ejecución de **manuales de organización y procedimientos** relativos a la actividad de contratación, así como las funciones

⁴ Entre la normativa aplicable está la Ley de Contratación del Estado y su Reglamento, Ley y Reglamento de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (Decreto 36-2013) y el mismo Reglamento Interno de ONCAE actualizado en 2015 (Acuerdo No. SCGG-00365-2015).

de **control interno**, en coordinación con la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI).

10. Implementar la **Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (LCME)**, en términos de realizar los procesos de contratación (preparación de pliegos, evaluación y selección de los proveedores, administración del Convenio Marco) y regular las compras por Catálogo Electrónico.

Estas diez funciones se categorizaron en cinco dimensiones de análisis situacional que permiten describir y explicar el estado del arte de la ONCAE en torno a su estructura organizacional y funcionamiento interno; la labor normativa-regulatoria que desempeña; la asistencia técnica que brinda; las prácticas de transparencia y acceso a información que fomenta e implementa, y las mejoras e innovaciones que impulsa en el sistema de contratación.

Gráfico 1. Dimensiones del análisis situacional de ONCAE



Fuente: Elaboración propia

2. Sistema de indicadores de línea de base

En lo que se refiere al segundo objetivo del Informe, la línea de base retoma las diez funciones torales de la ONCAE, vinculándolas con elementos del ciclo de la gestión por resultados (planificación, desarrollo normativo, divulgación de información, asistencia técnica, y seguimiento y evaluación) y las convierte en cinco indicadores desagregados en 57 subindicadores con 71 medios de verificación.

Ilustración 1. Sistema de Indicadores Línea de Base ONCAE 2015



En la tabla siguiente se presenta el sistema de indicadores de la línea de base.

Tabla 1. Objetivos y alcance de medición indicadores Línea de Base 2015 ONCAE

INDICADORES	SUB INDICADORES	OBJETIVO	ALCANCE DE LA MEDICIÓN
Planificación y gestión interna	11	Conocer y medir el nivel de planificación, administración y gestión interna para poder cumplir con la ley y las exigencias del sistema de contratación pública.	Las acciones correspondientes a la planificación estratégica y operativa; asignación y administración de recursos financieros, humanos y tecnológicos.
Desarrollo normativo	10	Conocer y medir las responsabilidades normativas y de desarrollo de procedimientos administrativos y técnicos, relativos a la contratación pública.	La producción regulatoria y normatización de procesos en función de las necesidades del entorno administrativo de la contratación pública.

Divulgación de información	13	Conocer y medir la transparencia en las compras y contrataciones, a través de la divulgación de información de utilidad para usuarios internos y externos, con base en principios de contrataciones abiertas.	Cantidad y calidad de la información publicada en HonduCompras relativa a la planificación de compras, los procesos en sus diferentes modalidades y administración de contratos.
Asistencia técnica y capacitación	11	Conocer y medir la calidad de la asistencia técnica y el fortalecimiento a través de la capacitación.	Cantidad y alcance de las capacitaciones brindadas y de la asistencia técnica a procesos de contratación.
Seguimiento y evaluación	11	Conocer y medir el seguimiento a los procesos de contratación, producción de estudios y evaluación de unidades de adquisición.	Seguimiento al PACC; publicación de estudios y estadísticas sobre precios y comportamientos de mercados, modalidades de contratación, unidades de adquisición y del Registro de Proveedores y Contratistas.

III. Metodología

En términos del enfoque investigativo, el análisis situacional es descriptivo y explicativo, mientras que la línea de base tiene un matiz más exploratorio. En ambos casos se combinaron técnicas de recolección de datos cuantitativos y cualitativos de diferentes fuentes documentales y testimoniales, así como la producción de información primaria mediante registros y base de datos desarrolladas por ASJ⁵.

También se hizo una revisión de estudios internacionales y nacionales en la materia, que se detallan en la bibliografía. La información testimonial se obtuvo de entrevistas realizadas a actores de gobierno, sector privado y de la cooperación internacional. La tabla 2 presenta las instancias que fueron consultadas para lograr tener un panorama lo más holístico posible de la contratación pública en Honduras, y del rol que desempeña —y debe desempeñar— la ONCAE.

Tabla 2. Instancias consultados para Informe Análisis Situacional y Línea de Base 2015 ONCAE

Sector público	Sector privado	Cooperación internacional
1. Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE)		
2. Oficina Nacional para el Desarrollo del Control Interno (ONADICI)	Cámara Hondureña de Empresas Consultoras (CHEC)	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
3. Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)	Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
4. Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)
5. Secretaría de Educación (SEDUC)		Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
6. Secretaría de Salud (SESAL)		
7. Secretaría de Seguridad (SEDS)		

En términos teóricos, el análisis situacional tomó parámetros de la teoría de la organización y elementos del nuevo institucionalismo, los cuales abordan el enfoque sistémico e institucional que incide en la gestión de las organizaciones públicas (Ramió,

⁵ Las bases de datos están disponibles en el portal de ASJ.

1999; Peters, 1999). En tal sentido, más que estudiar los procesos, se focaliza en la institucionalidad, las reglas formales e informales que influyen en los comportamientos, en las prácticas administrativas, los valores de las personas, sus incentivos y aspectos de la cultura organizacional de la misma ONCAE.

Para el levantamiento de la línea de base, en primera instancia se diseñó un sistema de indicadores que fue compartido y socializado con miembros de la ONCAE. Es importante mencionar que la metodología de ASJ para levantar líneas de base, en el marco del Convenio TI, implica recoger y analizar información interanual para realizar inferencias longitudinales que permitan identificar tendencias y patrones en el tiempo. Para este Informe, las autoridades de ONCAE solicitaron únicamente el levantamiento del año 2015.

Una vez socializados los indicadores, se procedió a solicitar información documental a la ONCAE en tres ocasiones. Esto con el propósito de brindar oportunidad de proporcionar la documentación requerida y poder tener mediciones más apropiadas⁶. En total se recibieron 365 hojas que fueron debidamente foliadas y clasificadas, y están disponibles en el portal del Convenio TI de ASJ. La tabla 3 presenta los oficios y las fechas en que se solicitó la información documental.

Tabla 3. Solicitudes de información a ONCAE

Fecha	Oficio
14 de diciembre de 2015	ASJ.TI-SCGG 02.15
27 de febrero de 2016	ASJ.TI-SCGG 01.16
31 de marzo de 2016	ASJ.TI-SCGG 05.16

La metodología de ASJ establece que, una vez clasificada la documentación con base en los cinco indicadores de la línea de base, se otorga un puntaje utilizando una hoja de verificación conformada por los subindicadores y sus medios de verificación. De esta manera, la puntuación de cada indicador es el porcentaje de los subindicadores cumplidos a través de la verificación y análisis de la información documental brindada por ONCAE⁷. Es importante señalar que para el indicador “Divulgación de información” no se solicitó información documental, sino pruebas y cruces de información recolectada del portal HonduCompras para medir el nivel de divulgación.

Por último, es oportuno mencionar que ASJ, siguiendo el espíritu colaborativo del Convenio TI, durante el proceso de elaboración de este Informe se reunió con representantes de la ONCAE para validar resultados, trasladar observaciones y recomendaciones de mejora. En ese sentido, se espera que para la actualización de la línea de base en 2017, ONCAE refleje avances sustanciales.

⁶ Cabe mencionar que previo a solicitar información, el 08 de diciembre de 2014 se solicitó a la ONCAE, vía correo electrónico, las observaciones o comentarios al sistema de indicadores en aras de construir un mecanismo de seguimiento y evaluación que pudiera ser adoptado por las autoridades de ONCAE. Al no recibir observaciones, se procedió al levantamiento de la información.

⁷ Para mayor información, véase Anexo A. Hojas de Verificación Línea de Base ONCAE 2015.

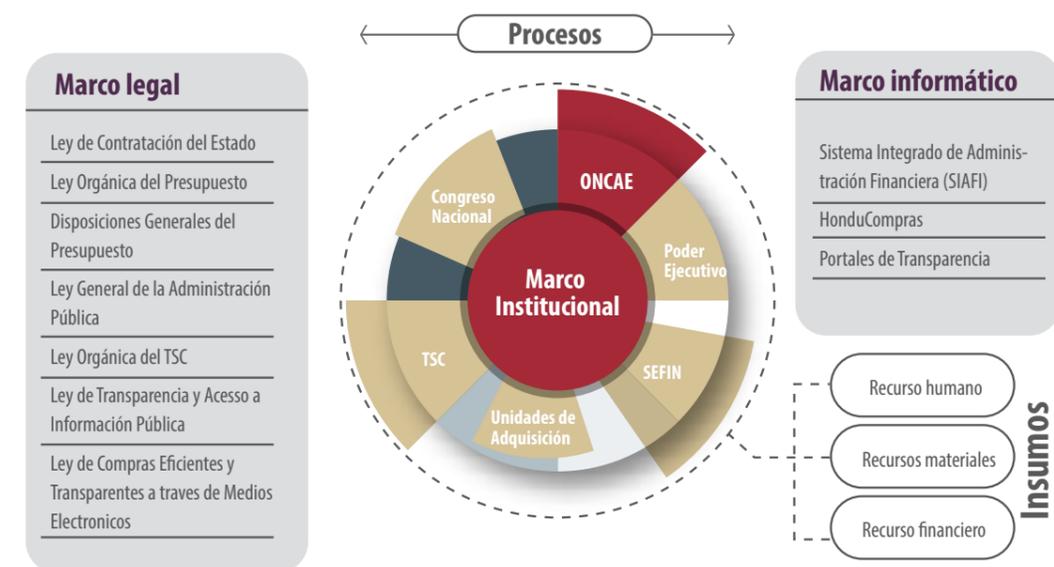
IV. Análisis situacional de la ONCAE

¿Por qué la ineficiencia y la corrupción en la contratación pública es un problema recurrente que no encuentra respuesta? Sin duda, hay una marcada debilidad institucional producto del poco interés que se le ha prestado a fortalecer las capacidades técnicas e implementar controles efectivos; también inciden las limitaciones que traen consigo las burocracias poco profesionalizadas, inestables laboralmente y la calidad de los liderazgos. Las frecuentes crisis políticas y financieras del país tampoco han contribuido a desarrollar políticas estables.

Lo anterior ha propiciado que, en muchas ocasiones, el Estado hondureño se encuentre en una posición de desventaja de cara a contratistas y proveedores, no solo en términos económicos o técnicos, sino también legales. En los últimos años, la ineficiencia y la corrupción se han convertido en temas controversiales que manchan la imagen de los gobiernos y producen indignación social. ONCAE está en medio de todo esto y, aunque no es responsable de la ineficiencia y la corrupción *per se*, su mandato legal le otorga un rol protagónico para generar capacidades técnicas y administrativas, establecer entornos de integridad y transparencia, así como para buscar mayor eficiencia. Sin embargo, su impacto a lo largo de diez años ha sido limitado y poco percibido por la ciudadanía

La ilustración 2 presenta el sistema de contratación pública en Honduras, a partir de los tres marcos que conforman su estructura. Como se puede observar, la ONCAE tiene un rol clave en articular dicho sistema, dado su mandato legal. Por eso es oportuno conocer las causas de su situación actual y así poder modificar su trayectoria institucional y generar mejoras sistémicas. Esta sección, justamente, describe y explica las causas y efectos del rol de la ONCAE.

Ilustración 2. Sistema de Contratación Pública de Honduras



Fuente: propia

Desde 2010, ONCAE ha pasado por tres Secretarías de Estado: primero, por la Secretaría de la Presidencia (SEP); después, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y, actualmente, la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG). El resultado ha sido largos episodios de inestabilidad, incertidumbre y grandes curvas de aprendizaje para su recurso humano. A esto hay que sumar las limitaciones para poder definir y manejar su propio presupuesto y hacer una planificación estratégica y operativa congruente con las exigencias del sistema de contratación

1. Estructura y funcionamiento

La estructura de la ONCAE se analiza desde la perspectiva organizacional, funcional y su interacción con el entorno. Primero, adscrita a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), describiendo las relaciones jerárquicas existentes y los retos que esto implica para su independencia, autonomía y capacidad de respuesta. En segundo lugar, su funcionamiento interno a través de la división del trabajo en las diferentes unidades especializadas, coordinadas y dirigidas por una alta dirección que busca consolidarse. Por último, el trabajo que se viene realizando con el Comité Consultivo y el potencial que tiene para reducir distancias con el sector privado.

1.1 ONCAE adscrita a una Secretaría de Estado

La ONCAE fue creada mediante el Artículo 30 de la Ley de Contratación del Estado (LCE) de 2001, que estableció su carácter de *órgano técnico y consultivo del Estado*. Por su parte, el Artículo 6 de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME) de 2014, establece que contará “con independencia funcional y administrativa”. En ese sentido, la LCE reconoce su carácter técnico, mientras que la LCME le reconoce autonomía para funcionar y administrar sus recursos.

Pero, en la práctica, la ONCAE ha carecido de independencia, lo que le ha dificultado desarrollar capacidades y tener un impacto sustantivo en el sistema (BID, 2010). Desde 2010, ONCAE ha pasado por tres Secretarías de Estado: primero, por la Secretaría de la Presidencia (SEP); después, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y, actualmente, la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG)⁸. El resultado ha sido largos episodios de inestabilidad, incertidumbre y grandes curvas de aprendizaje para su recurso humano⁹. A esto hay que sumar las limitaciones para poder definir y manejar su propio presupuesto y hacer una planificación estratégica y operativa congruente con las exigencias del sistema de contratación¹⁰.

En el organigrama de la SCGG, la ONCAE está adscrita a la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado (DPTMRE). El hecho de

8 La SGCC absorbió la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), así como la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI). Véase, Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto 266-2013).

9 Personas entrevistadas señalaron que la contratación de personal era decidida de manera externa, sin proceso competitivo o valoración de la idoneidad técnica del recurso humano. En los resultados de la línea de base se desarrollará más en detalle este punto.

10 El financiamiento de la ONCAE no ha sido establecido en la LCE y forma parte de las asignaciones presupuestarias de funcionamiento de las secretarías en que ha estado; por lo tanto, puede ser sujeto de ajustes y modificaciones y decisiones que no dependen del Director de ONCAE (BID, 2010).

encontrarse en un tercer nivel administrativo (ver imagen abajo) no solo implica mayor competencia por presupuesto y apoyo político, sino un mayor reto para lograr trabajar de manera independiente¹¹.

Imagen 1. Organigrama Secretaría de Coordinación General de Gobierno (junio, 2016)



Fuente: Portal de Transparencia, SCGG.

Al considerar la misión que la ley le encomienda a la ONCAE y el débil apoyo gubernamental que históricamente ha tenido, es claramente visible una enorme brecha que falta resolver. Tal como manifestó una fuente consultada del sector privado:

Su dimensión esta relativizada a la de un gestor político, carece de fuerza legal, independencia política, sin presupuesto propio y fuerza de voluntad para cumplir con sus responsabilidades. Su estructura operativa y capacidad técnica es rebasada por las responsabilidades que la ley de contratación le asigna y por las demandas inherentes del sistema nacional de contrataciones públicas¹²

1.2 La ONCAE y su funcionamiento interno

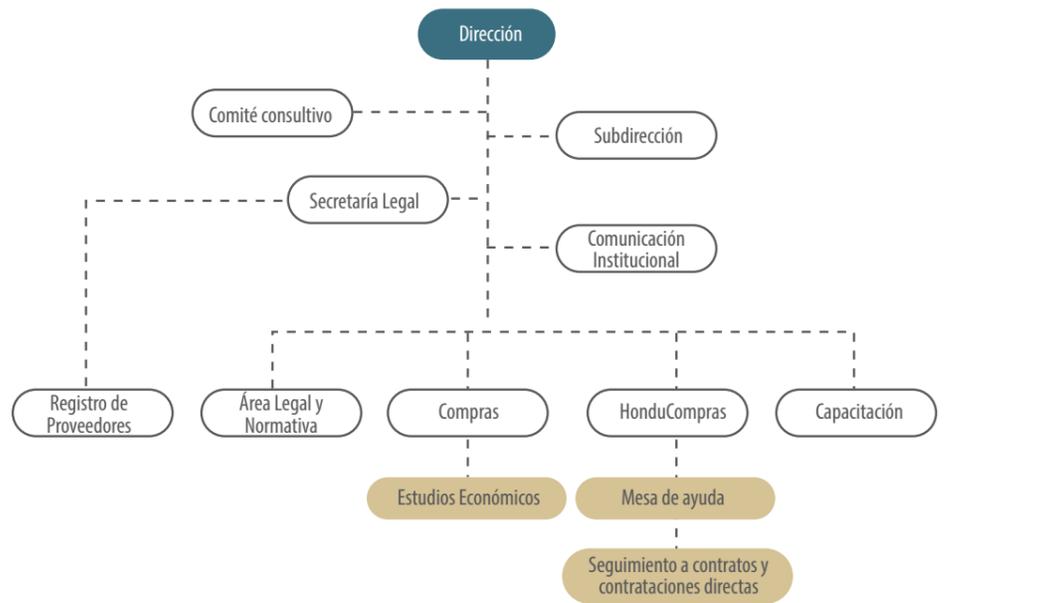
La inestabilidad que ha tenido la ONCAE como organización se refleja en una estructura que aún está por consolidarse¹³. Por ejemplo, al finalizar 2015, aún no tenía una unidad especializada responsable de impulsar la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME) en su organigrama, o un plan elaborado para hacerlo. Cabe mencionar que el proyecto de ley se venía trabajando desde el Gobierno de José Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), y fue aprobado por el Congreso Nacional en 2013; no obstante, en 2015 aún no había una estrategia definida para su implementación.

11 Haciendo una revisión de los regímenes de contratación en América Latina, Honduras es de los pocos países que no tienen la oficina normativa en la respectiva Secretaría de Finanzas.

12 Entrevista a representante del COHEP, 14 de diciembre de 2015.

13 Este Informe se elaboró en un momento peculiar para la ONCAE pues, transcurridos dos años de gobierno, ya había tenido tres directores ejecutivos. El director durante 6 años, Héctor Martín Cerrato, había cesado en sus funciones y la dirección la había asumido de manera interina la subdirectora Sofía Romero. Hasta en abril de 2016 se nombró a Verónica Bueso como directora.

Imagen 2. Organigrama ONCAE 2015



Nota: La versión de organigrama que se muestra en esta imagen, se encuentra pendiente de aprobación

Fuente: Portal ONCAE (<http://www.oncae.gob.hn/>)

A diciembre de 2015, la ONCAE solo contaba con veinte personas en nómina de acuerdo a datos del portal de transparencia de la SCGG. A excepción del puesto del Director Ejecutivo, el resto del personal estaba bajo contrato¹⁴. **El factor que explica este reducido número de personas es su presupuesto anual, que en 2015 fue de L 13, 225,426.00**¹⁵.

Según lo comentado por autoridades de la ONCAE, se tiene previsto contratar al personal bajo el régimen de Servicio Civil. Sin duda, esto proporcionará mayor estabilidad laboral al recurso humano. Sin embargo, el personal de una entidad técnica como la ONCAE debe ser contratado con base en la idoneidad y de manera transparente, si realmente se piensa fortalecer la organización, invertir en recurso humano y brindar asistencia técnica de calidad a las unidades de adquisición¹⁶.

La situación presupuestaria evidencia una alta dependencia programática, técnica y, sobre todo, financiera, de la cooperación internacional. Esto abre la interrogante sobre la sostenibilidad de las iniciativas y esfuerzos de los cooperantes una vez que

14 SCGG. Portal de Transparencia, remuneraciones; consultado en Empleados Permanentes (Acuerdos diciembre <http://goo.gl/QWxdn1>) y Empleados por Contrato (Contratos diciembre <http://goo.gl/oJDPxD>)

15 SCGG. POA 2015, en Portal de Transparencia: <http://goo.gl/J3uhc5>

16 Las unidades de adquisiciones son las encargadas de realizar el proceso de contratación y administrar contratos, entregas de bienes y gestionar pagos. Según datos de ONCAE, existen más de 400 unidades de adquisiciones en todo el país, tomando en cuenta que toda entidad pública adquiere bienes y servicios para poder cumplir con sus objetivos y mandato legal; por ende, tiene una unidad o área administrativa dedicada a esa función. En el nivel institucional, usualmente son los receptores de los servicios y productos de ONCAE; son usuarios de HonduCompras, deben aplicar la normativa de contratación y deben tener las capacidades para realizar procesos de contratación en sus diversas modalidades (compras pequeñas mediante cotizaciones y órdenes de compra; licitaciones privadas a través de invitaciones a participar; y licitación pública, abierta a todos los interesados), según tamaño y función pública.

concluye el ciclo del proyecto. La evidencia de años anteriores muestra que no han sido institucionalizados, como producto de la falta de continuidad de los gobiernos.

Tabla 4. Organismos internacionales de apoyo a ONCAE

Banco Interamericano de Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (2002-2008) Monto \$23.598.829,57 (destinado en su totalidad para conformar y fortalecer ONCAE)
Banco Mundial
<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de Mejora del Desempeño del Sector Público (2011-2015) Monto: \$4,5 millones; se ejecutaron únicamente \$500 mil. (Fuente: ONCAE)
Corporación Desafío del Milenio- Gobierno de EUA
<ul style="list-style-type: none"> Programa Umbral Monto: \$16,000 para cubrir sueldos y salarios de la unidad de análisis y evaluación (Fuente: ONCAE)

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BID, BM y CDM¹⁷.

1.3 La ONCAE y su vinculación con el Comité Consultivo

La LCE contempla que la ONCAE disponga de un Comité Consultivo para que le asesore en el desempeño de sus funciones y pueda evaluar las normas, procedimientos y modelos de documentos de contratación antes de su aprobación y ejecución¹⁸. El Comité Consultivo fue ideado como un espacio de gobernanza compuesto por asociaciones empresariales del sector privado y dependencias estatales que tienen un rol en el financiamiento y el gasto en contratación pública, como Salud y Obras Públicas¹⁹. En la práctica, “entre 2004-2010 tuvo injerencia sobre los pliegos de condiciones estandarizados, las capacitaciones (diplomados) y fórmula de escalamiento de precios, entre otros” (Verónica Bueso, directora de ONCAE). En gran medida, este espacio ha sido poco productivo a lo largo de los más de diez años de su existencia.

17 Consultado en Banco Interamericano de Desarrollo en <http://goo.gl/rUrSfo>; Banco Mundial en <http://goo.gl/p80ZKe>; y Corporación Desafío del Milenio en <http://goo.gl/r7N0kn>

18 Ley de Contratación del Estado, artículo 30.

19 El mismo artículo 30 de la LCE establece que, para su integración, habrá nueve (9) instituciones: cinco (5) del sector público y cuatro (4) del sector privado: Un representante de la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia o de la Secretaría de Estado que designe el Presidente de la República; 2) Un representante de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, quien la presidirá; 3) Un representante de la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud; 4) Un representante de la Secretaría de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI); 5) Un representante de la Dirección Ejecutiva del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); 6) Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); 7) Un representante de la Cámara Hondureña de la Industria y la Construcción; 8) Un representante del Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras; y, 9) Un representante de la Cámara Hondureña de Empresas de Consultores.

Se pudo conocer que a los miembros del sector privado no se les consulta sobre temas de su interés. La participación se limita fundamentalmente a la revisión y actualización de documentos de licitación. Por su parte, los miembros del sector público, en gran medida, desconocen sus roles y no atienden las convocatorias de ONCAE, salvo la representación de SEFIN, que ocupa la presidencia.

En noviembre de 2015, el Comité Consultivo fue convocado para revisar las actualizaciones que la ONCAE había realizado a los pliegos de contratación de obras y para bienes y servicios; para presentar nuevos documentos estándar en materia de precalificación de contratistas de obras públicas; el reglamento para la contratación directa, y términos de referencia para concurso público o privado²⁰. En el periodo 2015 que cubre este Informe, no hay evidencia de que estos insumos hayan sido aprobados por el Comité Consultivo o hechos públicos por la ONCAE.

Como resultado de la poca vinculación con el Comité Consultivo, representantes del sector privado entrevistados ven en la ONCAE interés en controlar el uso discrecional de licitaciones privadas en proyectos de infraestructura o la concentración de contratos en pocas empresas constructoras, así como poca capacidad para llevar a cabo cambios en temas como la precalificación de contratos de obra. Como indicó un entrevistado: “Al no existir un modelo único para precalificar, las instituciones contratantes utilizan distintos criterios para precalificar, por lo que se abre espacios a la discrecionalidad o arbitrariedad en la precalificación”.

En conclusión, la ONCAE no está potenciando el conocimiento y la experiencia del sector privado organizado y tampoco ha tenido mucha intención de ampliar el Comité Consultivo para incorporar a otras entidades que podrían apoyar en fortalecer y transparentar el sistema de contratación pública; entre otras, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), con quienes ha suscrito convenios de colaboración²¹.

20 Dicha convocatoria fue realizada el 26 de octubre de 2015 por Sofía Carolina Romero Palma en calidad de Directora por Ley de ONCAE. Según informaron representantes del sector privado, la convocatoria fue en respuesta a una solicitud presentada el 04 de septiembre del 2015, dirigida al abogado Héctor Martín Cerrato. Antes de esa fecha, entre 2010 y 2015, se registran tres reuniones del Comité Consultivo; una en 2010 y 2011 y dos en 2012.

21 La ONCAE, según el artículo 30 de la LCE, está facultada para integrar al Comité Consultivo otros organismos públicos o privados que considere necesarios en casos específicos. Para este Informe se tuvo acceso al Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el CNA y la ONCAE, así como los que se tienen con el IAIP y el TSC.

2. Regulación y vigilancia

La LCE otorga un mandato claro a la ONCAE para formular normas y regulaciones mediante acuerdos, circulares, manuales e instructivos²². Sin embargo, la Ley no define lo concerniente a vigilar su cumplimiento y sancionar a los incumplidores. Es decir, que el legislador no visualizó la posibilidad de que la ONCAE realizara actividades de control en los procesos de adquisiciones —pensando que los órganos de control lo harían—, o que podría establecer requerimientos o protocolos en las unidades de adquisición y su recurso humano, lo que le ha restado efectividad a la misma ley²³.

En las condiciones actuales, la ONCAE debe remitirse a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (LOTSC) para encontrar algún elemento coercitivo que permita corregir irregularidades y violaciones a la ley. La facultad de realizar control sobre la gestión le permite al TSC hacer visitas, inspecciones, auditorías concurrentes e investigaciones especiales²⁴. Sin embargo, en la práctica, el TSC le da prioridad a la fiscalización a posteriori que al control de la gestión. Como resultado, se actúa hasta que llegan los hallazgos y recomendaciones de las auditorías externas. Esta práctica, sin duda, deja abiertas las posibilidades de ineficiencia en el manejo de los recursos y riesgos de corrupción, tomando en cuenta que la cobertura del TSC es sumamente limitada, ya que solo cubre el 50% del gasto presupuestado, según evaluaciones PEFA (NORC, 2012).

Para facilitar la comunicación y coordinación interinstitucional, en 2012 la ONCAE y el TSC suscribieron un convenio de cooperación institucional. Entre los compromisos del TSC está la aplicación de multas y/o sanciones administrativas a los servidores públicos que no apliquen las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instructivos, guías, etc. de ONCAE²⁵. El convenio venció en 2014, y al consultar a representantes gubernamentales sobre los resultados, no se obtuvo evidencia de que hubo alguna cooperación efectiva entre ambas instancias.

También está el reto de los controles internos institucionales en las más de 400 unidades de adquisición registradas en el sistema de contratación pública²⁶. Para este Informe se consultó a miembros de comités de control interno (COCOIN), de unidades de auditoría interna (UAI) y de la dirección de la ONADICI, y todos coincidieron en las grandes debilidades y falencias que hay en los controles aplicables a la contratación pública: desde la planificación hasta la administración de contratos, incluyendo el entorno administrativo de las unidades de adquisiciones²⁷.

22 Véase: Reglamento ONCAE 2015 (Acuerdo SCGG-00365-2015), artículo 3, literal a; artículo 4, literal a.

23 El artículo 32 de la LCE establece que el desarrollo y la coordinación de los procesos técnicos de contratación podrán ser delegados en unidades técnicas especializadas, pero esto no constituye una obligatoriedad.

24 La LOTSC, en su artículo 72, también establece que todo servidor público que tenga conocimiento de infracciones o violaciones a normas legales, deberá comunicar de inmediato a su superior jerárquico o al TSC.

25 Véase: TSC. http://www.tsc.gob.hn/Convenios%20Nacionales/2012/Convenio_TSC-ONCAE_12.pdf

26 El control interno tiene cuatro objetivos: 1) Procurar la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad en los servicios; 2) Proteger los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; 3) Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales; y, 4) Elaborar información financiera válida y confiable presentada con oportunidad. LOTSC, artículo 46.

27 En el 2010, el “Informe de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de Honduras Basada en la Metodología OCDE/CAD” preparado por el BID, hace mención de la falta de “una unidad de riesgos encargada de identificar, evaluar y medir el impacto de los riesgos asociados a los procesos a fin de permitir una oportuna acción de gestión.”

2.1 La fragmentación normativa en materia de contratación del Estado

La crisis institucional y financiera que vivió Honduras en 2010 abrió las oportunidades para nuevas modalidades de contratación con el propósito de incentivar la inversión extranjera, promover el desarrollo local y responder a la ola de inseguridad ciudadana. En términos pragmáticos, estas iniciativas fueron necesarias tomando en cuenta el contexto del país; sin embargo, ante un Estado que poco planifica, controla y evalúa su gestión, y altamente propenso a la corrupción en las compras, estas leyes corren el riesgo de tener los mismos resultados que las promulgadas durante los años noventa, cuando se impulsó el modelo neoliberal. **El reto, al igual que veinte años atrás, radica en la debilidad institucional del Estado.**

Por ejemplo, la Ley de Promoción de la Alianza Público Privada (LAPP) introduce la posibilidad de que la empresa privada invierta, administre y gestione fondos y servicios públicos a cambio de grandes incentivos tributarios y concesiones estatales²⁸. La Ley de Ingresos Complementarios en Zonas Rurales y Urbano Marginales ha venido a crear oportunidades para que el pequeño empresario y el constructor local brinden servicios y ejecuten proyectos de infraestructura, pero omite clarificar los procesos de selección, contratación, supervisión y administración de estos contratistas²⁹. Y la Ley de Seguridad Poblacional, más conocida como la “Tasa de Seguridad”, prácticamente prescinde de la necesidad de realizar procesos competitivos y transparentes en materia de seguridad, amparada en el paraguas de la seguridad nacional y el secreto de Estado (CHICO, 2015)³⁰.

Estos nuevos ordenamientos coyunturales no solo están fuera del alcance del marco de aplicación de la Ley de Contratación del Estado, sino también del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), y de rendición de cuentas de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (LOTSC). Por ejemplo, la Ley de Seguridad Poblacional queda exenta de la Ley General de la Administración Pública y de la Ley Orgánica de Presupuesto, lo que permite no tener que registrar los fondos de la Tasa de Seguridad en el SIAFI, no planificar las compras ni rendir cuentas sobre la ejecución, destino o resultados de los fondos invertidos.

Tal como indica el Informe “Análisis Comparativo del Marco Jurídico de las Compras Públicas en Honduras”, elaborado por la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO), sobre el marco legal de las compras públicas en el país:

Las múltiples normas “especiales” y “secretas” que se han aprobado están debilitando y pretendiendo excluir al Sistema Nacional de Compras y Contrataciones del Estado y el papel de la ONCAE, ya que crean mecanismos y estructuras paralelas para la gestión de compra de bienes y/o servicios o la

28 Decreto 143-2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 16 de septiembre de 2010.

29 Decreto 170-2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 21 de agosto de 2010.

30 Decreto 105-2011, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 08 de julio de 2011.

construcción de obras con procedimientos no definidos o criterios poco objetivos de selección de contratistas que no fomenten la eficiencia, transparencia, libertad de competencia o igualdad de participación (CHICO, 2015).

Además del Estado hondureño, la cooperación internacional también viene a crear fragmentación normativa y procedimental. Entre 2010 y 2015, **los proyectos ejecutados con fondos externos representaron el 16% de la contratación pública en Honduras, sumando 34,688 millones de lempiras, según cifras brindadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN)**³¹.

Las unidades ejecutoras de proyectos (UEP), financiadas con fondos externos, se pueden considerar como unidades desconcentradas de las Secretarías de Estado, en el sentido de que desarrollan sus propios procesos administrativos, implementan controles internos establecidos por el cooperante, seleccionan y administran su recurso humano, y manejan diversos estándares de transparencia³². Sumado a esto, ejecutan cuantiosos fondos con mayor disponibilidad financiera, lo que les permite realizar pagos más expeditos al no estar sujetos al ciclo presupuestario gubernamental. En la práctica son más eficientes, más transparentes y generan seguridad jurídica; sin embargo, acarrear un costo institucional poco analizado.

Al focalizarse más en las UEP, se descuidan las unidades de adquisición que manejan fondos nacionales, y se dejan abiertas las oportunidades de que se conviertan en espacios de colocación de empleo, ineficiencia y de arreglos corruptos. A pesar de que los contratos de préstamo que suscribe Honduras con organismos multilaterales establecen disposiciones para armonizar las normas externas con las nacionales en materia de contratación, no hay evidencia de que se hayan hecho esfuerzos sustanciales. Desde 2005 se viene proponiendo la transferencia de conocimientos (*know-how*), pero los gobiernos de turno, con la anuencia de los cooperantes, siguen optando por la opción desconcentrada³³.

Entre 2010 y 2015, los proyectos ejecutados con fondos externos representaron el 16% de la contratación pública en Honduras, sumando 34,688 millones de lempiras, según cifras brindadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

31 Véase: ASJ (2016). “Informe sobre el Gasto en la Contratación Pública 2010-2016”.

32 Un mayor control del organismo cooperante permite generar más seguridad jurídica, confianza institucional, capacidad de ejecución y estabilidad en las decisiones programáticas (WB/IADB, 2005).

33 El informe *Republic of Honduras Country Procurement Assessment Report (CPAR)* preparado por el BID y el BM en 2005, reconoce el perjuicio que ocasionan las diversas normativas y procedimientos en el desarrollo y consolidación del sistema nacional de contratación pública, al grado de convertirse en un obstáculo para las reformas y la eficiencia en el gasto (WB/IADB, 2005).

3. Transparencia en la contratación pública

HonduCompras no aporta a la transparencia en la contratación pública, lo que viene a ser un impedimento para la rendición de cuentas.

La LCE es una de las primeras leyes que mencionan el término “transparencia”, incluso antes que la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP)³⁴. No obstante, el desarrollo del derecho a la información en 2001 aún era incipiente y el concepto queda corto en recoger la función de control que implica la publicidad de los actos de gobierno y el acceso por parte de la ciudadanía. En gran medida, este vacío se ha venido supliendo con la LTAIP³⁵. Sin embargo,

como ya se dijo anteriormente, una de las áreas más afectadas por la legislación que promueve la discrecionalidad y el secreto es la contratación pública.

El BID entiende el término “transparencia” en la contratación pública como “el amplio y fácil acceso a la información y participación en las licitaciones del Estado”³⁶. En ese sentido, transparencia implica generar y divulgar información para consumo externo de la ciudadanía, proveedores y contratistas; y para consumo interno de instancias como ONCAE, compradores institucionales y entes de control. La clave de la transparencia en el contexto de las contrataciones de hoy, es la capacidad que tiene el Estado de generar y producir información de calidad a través de plataformas electrónicas. Desafortunadamente, en las condiciones actuales de obsolescencia, **HonduCompras no aporta a la transparencia en la contratación pública, lo que viene a ser un impedimento para la rendición de cuentas**³⁷.

Un nuevo HonduCompras es una necesidad desde ya hace varios años (BID, 2010; NORC, 2012)³⁸. **Según estimados de la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los EUA, la nueva plataforma tomará dos años en instalarse una vez definida la hoja de ruta por ONCAE**³⁹. Desafortunadamente para la transparencia, en 2014 el Gobierno optó por redirigir los fondos del proyecto “Mejoramiento del Desempeño del Sector Público” del Banco Mundial, previstos para financiar un nuevo HonduCompras. En ese sentido, si se considerara que el 2015 se inicie una gestión para un nuevo HonduCompras, estaría llevando 4 años para materializarse;

34 El artículo 6 de la LCE desarrolla el Principio de Publicidad y Transparencia como principio rector de la contratación pública hondureña. Según este artículo, el Estado “garantiza el acceso de los oferentes a la información relacionada con la actividad de contratación administrativa; así como la transparencia en todos los trámites y la posibilidad para los interesados de recibir noticia oportuna del inicio de un procedimiento o de la necesidad de inscribirse en el Registro que corresponda”.

35 La LTAIP establece en su Artículo 4 que todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brindar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado.

36 Véase: BID (2014). *Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe 2002–2012*.

37 El uso de HonduCompras se redujo de un 63% en 2007, a un 21% en 2010 (BID, 2010).

38 HonduCompras es el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras, creado mediante Decreto Ejecutivo 010/2005, promulgado en octubre de 2005.

39 Memorando, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de fecha 20 de noviembre de 2015. Información documental brindada por ONCAE el 18 de marzo, como parte de las solicitudes de información presentadas en el marco del Informe “Análisis Situacional y Línea de Base ONCAE 2015”.

considerando los dos años que hacen falta para iniciar un nuevo período de gobierno, y los dos años para poner en operación la nueva plataforma integrada de compras.

La divulgación de información de las contrataciones es un tema que supera a la ONCAE. En términos de transparencia activa o publicidad de oficio, aunque las leyes son complementarias, las instituciones encargadas de aplicarlas no se han sabido complementar en su labor de divulgación; el resultado es que existen disparidades entre lo que se divulga en los portales de transparencia y lo que se encuentra en HonduCompras⁴⁰. Nuevamente, el marco legal no faculta a la ONCAE para aplicar medidas orientadas a incentivar la divulgación de información en HonduCompras. Al igual que en el caso de los controles en la contratación pública, la ONCAE debe remitirse a otras leyes (*i.e.*, la LTAIP) para poder ejercer alguna presión.

4. Asistencia técnica y capacitación

La ONCAE tiene la atribución de prestar asistencia técnica, capacitar y dar seguimiento a las mismas. Al igual que las funciones analizadas anteriormente, también en esta se está quedando corta en tener un impacto medible; pero, a diferencia de los retos en materia de independencia funcional o divulgación de información, los servicios como la Mesa de Ayuda y las capacitaciones presentan mayor potencial de lograr mejoras relevantes en el corto y mediano plazo, debido al apoyo que recibe de la cooperación internacional (*i.e.*, Programa Umbral) y a la vinculación estratégica que puede hacer con el aprendizaje obtenido del monitoreo y evaluación de procesos.

En 2015, la unidad de capacitaciones aún no estaba consolidada y su estrategia de trabajo no estaba plasmada en un plan. Esto llama la atención, pues la capacitación ha sido unas de las actividades más emblemáticas del quehacer de la ONCAE en sus diez años de existencia. Dado el perfil y la experiencia del personal que brinda capacitaciones, la ONCAE requiere fortalecerse en aspectos didácticos, metodológicos, procesales y estratégicos de la contratación pública. De esta manera, podrá formar mejor a un recurso humano con diferentes niveles educativos en un tema tan complejo como las compras públicas.

Al no haber aprendizaje de las experiencias y prácticas de campo, al personal se le dificulta conocer los diferentes contextos de contratación y poder atender dudas procesales o unificar criterios⁴¹. Uno de los retos que tiene la ONCAE es recolectar y sistematizar información. También es importante que comience a evaluar los conocimientos adquiridos de los usuarios internos y a recoger valoraciones de los talleres y asistencia

40 De acuerdo con datos del IAIP, en 2015 solamente un 35% de las instituciones obligadas publicaron periódicamente sus procesos de contratación.

41 Esta observación fue comentada por empleados de la SESAL que estaban recibiendo capacitación sobre la utilización del catálogo electrónico para la adquisición de insumos médico-quirúrgicos.

técnica que brinda⁴². **Esto no solo para mejorar su función como órgano consultivo, sino como preámbulo a cualquier iniciativa de certificación de recurso humano especializado en contratación.**

A lo interno, la ONCAE realiza esfuerzos en capacitar su recurso humano, especialmente aquel que tiene comunicación constante con los usuarios del sistema (compradores institucionales, proveedores, contratistas, etc.). Indudablemente, este personal debe ser evaluado tanto en sus conocimientos como en su habilidad de interactuar con diferentes clientes, si se piensa invertir en recurso humano calificado y darle más estabilidad mediante el régimen del Servicio Civil. Cabe mencionar que lo anterior también fue una recomendación del BID en el Informe de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de Honduras basado en la Metodología OCDE/CAD en 2010. Sin embargo, en 2015 aún está pendiente esta mejora en la gestión interna de la ONCAE.

5. Mejoras en la contratación pública

Esta sección parte del supuesto de que toda organización pública tiene como propósito generar valor público; es decir, un reconocimiento social de su importancia⁴³. En ese sentido, la pregunta es: ¿puede la ONCAE desarrollar mejoras en el sistema de contratación pública con su capacidad instalada y la posición que ocupa en el organigrama estatal?

Al revisar la trayectoria institucional y la evidencia recopilada en este Informe, se observa que la ONCAE no dispone de un marco legal robusto y actualizado; a la vez, el presupuesto, la inestabilidad y la constante rotación del personal no ayudan a crear las condiciones para una verdadera rectoría del sistema de contratación pública. En sus diez años de existencia, la ONCAE ha tenido muy poco impacto en hacer más transparente y eficiente la contratación pública, así como en modificar comportamientos en las burocracias⁴⁴. Sin embargo, esto no le impide identificar oportunidades y focalizar esfuerzos en puntos críticos y estratégicos. A continuación se presentan cuatro oportunidades de corto y mediano plazo que la ONCAE puede aprovechar para tener un impacto en la contratación pública.

42 Por ejemplo, la ONCAE viene realizando un importante esfuerzo de capacitación en la preparación de los planes anuales de compras y contrataciones (PACC); sin embargo, no ha evaluado los resultados obtenidos a través de la verificación de la ejecución presupuestaria.

43 Para conocer más sobre el concepto de "valor público", véase BID (2015) *Construyendo gobiernos efectivos logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*.

44 En las Recomendaciones de este Informe se plasma la ruta del cambio institucional de la ONCAE, que implica una revisión del marco legal de la contratación, de los controles, transparencia y gestión por resultados.

5.1 Compras mediante catálogo electrónico

La ONCAE es el ejecutor y ente contratante de los procesos que se realizan a través de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME), lo que la hace tener peculiar monopolio estatal⁴⁵. En julio de 2015, inauguró la tienda virtual en HonduCompras que, a diciembre de ese año, acumuló más de 100 millones de lempiras en transacciones electrónicas (ONCAE, 2016).

Las compras vía LCME tienen el potencial de generar economía y reducir riesgos de corrupción en la adquisición y suministro de bienes de consumo y bienes especializados que se necesitan en el nivel descentralizado, como material médico quirúrgico en los hospitales⁴⁶. Si bien nuevos compradores institucionales se están adscribiendo a la LCME, la ONCAE requiere implementar un plan definido para impulsar la Ley con objetivos y metas de cobertura, que tome en cuenta el desarrollo de capacidades internas, la comunicación con usuarios (entes adquirentes, proveedores y ciudadanía) y, sin duda, mejorar la sistematización y presentación de información en la tienda virtual⁴⁷.

En las condiciones actuales, impulsar la LCME es una actividad costo-eficiente que puede lograr un certero impacto. En tal sentido, sería recomendable trabajar en un plan estructurado que no solo tome en cuenta al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Judicial, Poder Legislativo, al Ministerio Público y entes descentralizados, como las municipalidades de categoría A. **Para incentivar una mayor adscripción y utilización de la LCME en sus diferentes modalidades, se podría utilizar las disposiciones generales del presupuesto. También promocionar las buenas experiencias de proveedores y entes adquirentes del Estado al usar el catálogo electrónico y participar en convenios marcos.**

5.2 Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación

A través de la Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación, la ONCAE tiene previsto retomar el monitoreo de procesos de contratación que realizó con apoyo del BID en 2008⁴⁸. Por el momento, la Unidad está sujeta al Programa Umbral en términos de apoyo técnico y financiero. Sin embargo, en el actual contexto, es necesario pensar más allá y darle continuidad. De lo contrario, se cercenaría una función que ONCAE no ha venido realizando, lo que la ha limitado en el desarrollo de capacidades para incidir en el sistema.

45 La LCME de 2014 le otorga la facultad a la ONCAE de "Seleccionar a los proveedores que difundirán sus precios y productos en el Catálogo Electrónico". Para esto, debe realizar las actividades preparatorias al proceso de selección, como investigaciones de mercado, preparación de documentos base, realizar consultas con proveedores y entes adquirentes, así como las actividades posteriores a la selección, como incorporar los proveedores al catálogo electrónico y administrar el mecanismo electrónico.

46 Véase: <http://www.honducompras.gob.hn/Docs/Lic690LPN%20No.ONCAE-CM-MMQ-002-2016203-PliegoTerminosdeReferencia.pdf>

47 ASJ tuvo acceso al Estudio de Mercado en Bienes Informáticos elaborado en 2010 por ONCAE (previo a la entrada en vigencia de la LCME), el cual es una buena práctica que evidencia el trabajo de investigación de precios, determinación de especificaciones técnicas de los usuarios de diversas Secretarías de Estado y elementos del mercado de proveedores de computadoras.

48 Este trabajo lo realizó con asistencia del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado que financió el BID. Para mayor información, véase: Contrato de Préstamo de Cooperación Técnica No. 1059/SF-HO en <http://goo.gl/TmaKqO>

Al dar sostenibilidad a esta Unidad, la ONCAE tendrá personal idóneo y capacitado por el Programa Umbral, con lo que se ahorrará la inversión y podrá replicar los conocimientos con el resto de la organización⁴⁹. A la vez, podrá responder a las necesidades de las unidades de adquisición, elaborar módulos de capacitación en asuntos procedimentales y producir información estadística que le servirá a la alta dirección para tomar mejores decisiones y focalizar esfuerzos en áreas críticas. A medida que se contrate más recurso humano, se podrá pensar en especializar la Unidad para que pueda trabajar más efectivamente en los ciclos de adquisiciones como planificación, licitación o administración de contratos.

5.3 Reducir riesgos de corrupción mediante la colaboración

La ONCAE y la ONADICI, al estar en la misma SCGG y en la misma DPTMRE, podrían beneficiarse de las economías de escala y considerar la conformación de un equipo de tarea conjunto encargado de fortalecer el control interno en las compras y contrataciones, a través del desarrollo de entornos de integridad en las unidades de adquisición y la formulación de normas, manuales y guías que orienten a los compradores estatales a reducir la improvisación y discrecionalidad. De manera complementaria, este equipo podrá realizar capacitaciones e inspecciones de los procesos, en forma concurrente, en áreas vulnerables o de impacto social.

Existen otras oportunidades de colaboración que la ONCAE no ha potenciado. Por ejemplo, la experiencia desarrollada con la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania (GIZ, por sus siglas en alemán) en la Secretaría de Educación (SEDUC), o el trabajo que viene haciendo la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés) con la SESAL. También están el conocimiento y la experiencia de trabajo colaborativo que la ASJ está impulsa en los sectores del Convenio TI. Otra oportunidad es el Comité Consultivo de la ONCAE, considerando que el COHEP, en enero de 2015, firmó la Declaración de Principios de Integridad Empresarial en el marco del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, comprometiéndose a “trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas”⁵⁰.

5.4 Ruta para HonduCompras 2.0

Cualquier diseño de un nuevo HonduCompras debe circunscribirse a estándares internacionales basados en el principio de máxima divulgación, datos abiertos, códigos abiertos (*open source*) y contrataciones abiertas⁵¹. **Es decir, diseñar un HonduCompras amigable y utilizable para el usuario interno y externo.** Y esto implica incluir a las unidades de adquisición, a la empresa privada y la sociedad civil organizada para

49 Según lo comentado por fuentes del Programa Umbral, el personal de la Unidad será seleccionado mediante concurso público, bajo las normas y procedimientos del donante. Esto significa que la escogencia no se hará por afinidades o intereses político partidistas.

50 “COHEP pone en marcha Declaración de Principios de Integridad Empresarial”, nota de prensa del PNUD, 22 de enero de 2015, consultada en <http://goo.gl/Z45VHy>

51 En Honduras ya hay alguna experiencia de trabajo con el enfoque de contrataciones abiertas. El Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS) publica información georreferenciada de la vida de un proyecto de infraestructura.

retroalimentar y aportar al nuevo portal; en suma, se trata de que cada cual aporte desde sus experiencias y necesidades de información⁵².

Unas de las grandes deficiencias que ha tenido HonduCompras desde su origen, es que no ha habido una vinculación entre la planificación, el proceso de selección en sí, y la administración del contrato, incluyendo el seguimiento a pagos. La clave estará en poder conectar el proceso de contratación con la asignación presupuestaria y el gasto, y eso pasa por la conectividad que debe haber con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y HonduCompras.

Otra faceta que debe incluir un nuevo HonduCompras es la generación de información estadística sobre qué, cuánto y cómo compra el Estado; los productos y servicios que se están comprando a través de convenios marcos y catálogo electrónico; el desempeño de los proveedores/contratistas y hasta la opción de presentar reclamos o denuncias, dando el oportuno seguimiento. El módulo de datos abiertos del portal de Chile Compra, sin duda, es un modelo a seguir y valdría la pena establecer algún convenio de cooperación con la agencia chilena⁵³.

El diseño de un nuevo HonduCompras en las condiciones actuales es, posiblemente, la actividad más compleja y que menos avance en los próximos dos años. Sin embargo, debe ser vista como una prioridad y urgencia si realmente se tiene la intención de combatir la corrupción y mejorar la eficiencia en la contratación pública.

Ilustración 3. Los pilares de una nueva plataforma HonduCompras 2.0



Fuente: Elaboración propia

52 En países como Georgia, en Europa del Este, el ente rector de la contratación pública ha establecido alianzas estratégicas con colectivos de sociedad civil para recibir retroalimentación y publicar información de utilidad social –transparencia proactiva. Para mayor información sobre el caso de Georgia y la alianza con el capítulo de Transparencia Internacional para el seguimiento de ofertas, véase: <http://goo.gl/y3OmS1>

53 Para mayor información, véase <http://datosabiertos.chilecompra.cl/home/>

V. Resultados de la Línea de Base 2015

Esta sección presenta y explica los resultados que se obtuvieron al medir los cinco indicadores de gestión de la ONCAE: 1) planificación y gestión interna; 2) desarrollo normativo; 3) divulgación de información; 4) asistencia técnica; y, 5) seguimiento y evaluación. Estos indicadores describen las funciones torales de la ONCAE de cara al sistema de contratación pública.

Para situar en contexto, la tabla 5 presenta de manera consolidada la puntuación obtenida en cada indicador, así como de manera global. Como se puede observar, la ONCAE presenta puntuaciones bajas, lo que es indicativo de su actual capacidad de gestión, como producto de las limitaciones en torno a recursos, inestabilidad en sus políticas y la poca atención prestada por los gobiernos a su fortalecimiento. **En síntesis, la ONCAE presenta un promedio de 36% de cumplimiento de los indicadores.**

Tabla 5. Puntuación consolidada de los 5 indicadores



No.	INDICADOR	% 2015
1	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTERNA	23%
2	DESARROLLO NORMATIVO	60%
3	DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN	56%
4	ASISTENCIA TÉCNICA Y ACOMPAÑAMIENTO	15%
5	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	27%
PROMEDIO		36%

Fuente: Elaboración propia, conforme documentos provistos por ONCAE.

Los resultados cuantitativos, más que una medición puntual, se deben entender como un punto de partida para dar seguimiento a compromisos y avances en la gestión institucional; por tanto, a continuación se presenta un breve análisis de cada indicador y del efecto o impacto que tiene su puntuación.

1. Planificación y gestión interna

Este indicador es el segundo más bajo con solo 23.08% de cumplimiento de los 15 subindicadores estudiados. Se obtuvo documentación de 3 subindicadores (ver tabla 6), siendo el plan operativo anual (POA) y el informe anual sobre los planes anuales de compras y contrataciones (PACC) los más reveladores en términos de contenido; mientras que el informe del Comité Consultivo constató el limitado aporte y poco aprovechamiento de esta instancia como visor externo para la gestión de la ONCAE.

Tabla 6. Resultados Planificación y gestión interna

No	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTERNA	2015	
		Sí	No
1	Plan Estratégico Institucional vigente		X
2	Plan Operativo Anual 2015	X	
3	Documento Presupuesto Anual aprobado 2016		X
4	Manual de Puestos y Funciones de ONCAE vigente 2015		X
5	Informe sobre selección y contratación/nombramiento del recurso humano de ONCAE 2015		X
6	Plan de Formación y Certificación de Compradores Públicos		X
7	Plan de Capacitación del Recurso Humano ONCAE vigente 2015		X
8	Plan vigente para actualizar y fortalecer HonduCompras 2015		X
9	Acuerdos de incorporación del personal de ONCAE al régimen de servicio civil 2015		X
10	Contratos personal que está bajo modalidad de contrato		X
11	Actas/ Ayudas memorias de Comité Consultivo 2015	X	X
12	Convenios interinstitucionales con sus respectivos planes de implementación 2015	X	X
13	Documento Plan vigente para la promoción e implementación de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (LCME) correspondiente a 2015 o algún documento estratégico sobre la materia actualmente en uso.		X
14	Plan para Fortalecer el Control Interno en las compras y contrataciones públicas trabajado con los sectores del convenio y ONADICI correspondiente al 2015 o algún documento estratégico sobre la materia actualmente en uso.		X
15	Informe de Publicación de los PACC y POA de las instituciones ejecutoras ámbito del Convenio año 2016	X	
PROMEDIO		23.08%.7	

La planificación constituye el primer paso para generar productos y servicios, y está íntimamente ligada con el presupuesto y la estructura organizacional que conforman los tres pilares de la gestión por resultados (CEPAL, 2003). En el caso de la ONCAE, hay un divorcio entre la planificación y la operación, lo que le dificulta gestionar sus limitados

recursos efectivamente⁵⁴. Como resultado, se tiene una ONCAE que se focaliza en repetir lo que ya viene haciendo, sin mucha innovación en el sistema de contratación pública⁵⁵.

En lo que se refiere a la gestión interna, se observa que no hay claridad en torno a la administración del recurso humano. Aún no se tiene un manual de puestos y funciones, tampoco un plan de capacitación para el recurso humano, y se desconoce si este ha sido seleccionado en base a conocimientos y experiencia, pues la ONCAE no pudo proporcionar información documental al respecto.

Estas falencias son críticas, pues una organización que planifica para responder a su entorno y que busca contratar al recurso más idóneo y capaz, denota profesionalización y transparencia, lo que legitima su papel y genera confianza.

Para la ONCAE, planificar de manera racional y disponer de los recursos necesarios para lograr sus cometidos legales, institucionales y operativos, son condiciones *sine qua non* para el desarrollo y fortalecimiento del sistema de contratación. Desafortunadamente, esta área se está descuidando. Como ya se dijo, la ONCAE carece de un plan de promoción y masificación de las compras por medios electrónicos, pese a que la expectativa de seguir creciendo en esta área es alta, en vista de la economía y transparencia que produce.

2. Desarrollo normativo

La LCE dispone que, como órgano técnico, la ONCAE “tendrá la responsabilidad de dictar las normas e instructivos de carácter general para desarrollar y mejorar los sistemas de contratación administrativa en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos”. Esto significa que un indicador clave de su gestión es la capacidad y habilidad de desarrollar normativa, instructivos, manuales, guías, etc. que orienten a las unidades de adquisición o comisiones evaluadoras en aspectos procedimentales que reduzcan la improvisación y discrecionalidad.

Como se evidencia en la tabla 7, la ONCAE tiene un importante repositorio de manuales para las diferentes modalidades de contratación que reconoce la LCE. **Como resultado, cumple con el 60% de los 10 subindicadores que conforman el Indicador Desarrollo Normativo, la nota más alta.** Sin embargo, al revisar el material entregado, se nota un fuerte énfasis en los aspectos descriptivo-normativos, sin vinculación con los procesos (operativización y gestión de riesgos)⁵⁶. Esto obedece a dos razones fundamentales;

54 Es importante aclarar que la desvinculación entre la planificación estratégica y operativa no es exclusiva de la ONCAE, sino que es una característica sintomática de la Administración pública hondureña.

55 Para este Informe se consultó a personas que habían laborado en la ONCAE en años anteriores, y se conoció que esta nunca ha contado con un plan estratégico.

56 Los documentos entregados por la ONCAE no presentan estudios de casos, sistematización de buenas prácticas, definición de criterios técnicos, ni ilustraciones o flujogramas de los procesos.

la primera es la poca sistematización de las experiencias de campo que realizan los técnicos cuando brindan asistencia técnica, monitoreo o capacitaciones; y la segunda es el perfil del recurso humano, que requiere más experiencia en realizar procesos de contratación. Como resultado, los manuales únicamente explican el alcance de la disposición legal y no cómo aplicarla en el contexto del proceso de contratación.

Las circulares son el canal que utiliza la ONCAE para notificar las decisiones de orden normativo a las unidades de adquisición y a los usuarios externos (proveedores, contratistas, OSC, medios de comunicación, etc.). Según se pudo verificar, en el portal de HonduCompras hay 22 circulares emitidas entre 2005 y 2015. Destacan las notificaciones sobre pliegos de condiciones, procedimiento de registro de proveedores, llamados a publicar los PACC, y los procesos en HonduCompras. En 2015 se evidencia una abundante producción de circulares sobre bienes habilitados en el catálogo electrónico, lo que demuestra el avance de la LCME, algo que merece reconocimiento y reflexión⁵⁷.

Tabla 7. Resultados Indicador Desarrollo normativo

No.	Desarrollo normativo	2015	
		Si	No
1	Manual de Perfiles, competencias y lineamientos éticos que ha de tener el personal encargado de compras y los miembros de las comisiones de evaluación.		X
2	Manual de Procedimientos HonduCompras que incluya compras LCE y LCME, oficializado mediante circular.	X	
3	Manual de Adquisiciones para licitaciones y concursos, actualizado con aportes sobre integridad, ambiente de control y capacidad de las unidades de adquisición y comisiones de evaluación.	X	
4	Manual de Compras Menores actualizado a 2016, con aportes sobre integridad, ambiente de control y capacidad de las unidades de adquisición.	X	
5	Manual de Compras Directas que delimite claramente la transparencia, rendición de cuentas y procedimientos en torno a la modalidad de contratación.	X	
6	Guía para el diseño de especificaciones técnicas, términos de referencia, criterios de evaluación, mecanismos objetivos de calificación de ofertas y su ponderación, cuando el precio no es el único factor a evaluar.		X
7	Metodología para elaborar, dar seguimiento y evaluar PACC (fondos externos y fondos nacionales) y que haya sido difundido mediante circular en el año 2015.	X	
8	Guía para el diseño e implementación de metodología para realizar estudios de mercado vigente año 2015.	X	
9	Guía para la Transparencia y Administración de Contratos de las Unidades de Adquisición 2015.		X
10	Normativa de armonización de la LCE y LCME con las disposiciones del capítulo 9 del CAFTA 2015, o algún documento sobre la materia actualmente en uso.		X
Promedio		60%	

57 Para mayor información, véase Anexo A. Sistematización de circulares ONCAE 2005-2015.

Hay ciertos rezagos en el desarrollo normativo que saltan a la vista. Por ejemplo, la armonización del capítulo 9 del DR-CAFTA con la legislación nacional, en torno al acceso a las compras públicas a proveedores provenientes de países signatarios⁵⁸. En lo que respecta a la contratación pública, el DR-CAFTA es novedoso si se le compara con otros tratados de libre comercio, pues contempla una triple relación entre las Partes: a) Normas que se aplican entre los Estados Unidos y cada una de las otras partes; b) Normas que se aplican entre las Partes centroamericanas; y, c) Normas que se aplican entre cada Parte centroamericana y la República Dominicana. Esto permite desglosar un régimen de actuaciones interpartes (LATN, 2011).

Por otro lado, la LCE manda que la ONCAE tenga un Registro de Contratos, en el que “se anotarán los contratos ejecutados o en ejecución y la información sobre cumplimiento, incluyendo, en su caso, multas o sanciones impuestas a los contratistas”⁵⁹. Al respecto, la ONCAE no ha emitido normativa sobre el procedimiento para registrar contratos, plazos o el mecanismo de evaluación del cumplimiento de contratistas. Hace falta un mecanismo administrativo más efectivo y expedito que informe sobre el desempeño de contratistas o incumplimientos de contratos⁶⁰. En lo que sí ha trabajado es en desarrollar herramientas para la difusión de contratos.

En el 2010, ONCAE puso a disposición de los entes contratantes un módulo para la publicación de los contratos, modificaciones y garantías; sin embargo, las instituciones obligadas no publicaban todo el proceso. En 2014 Honduras se adhiere a la iniciativa Cost y se han publicado procesos de obras públicas de INSEP en el SISOCS (existe un link en HonduCompras), desde la formulación del proyecto hasta su ejecución y finalización (Verónica Bueso, Directora de ONCAE).

Otro lemento normativo pendiente de desarrollar son las directrices y protocolos orientados a los ambientes de control y manejo de conflictos de interés (ver subindicadores 1 y 9 de la tabla 7). La LCE establece una serie de sanciones administrativas a funcionarios o empleados públicos en el caso de que participen en actividades organizadas, patrocinadas o financiadas por los proveedores o contratistas ordinarios o potenciales, dentro o fuera del país. Pero la ONCAE no las puede aplicar, porque no tiene la autoridad para hacerlo.

A junio de 2015, las acciones de la ONCAE en materia de anticorrupción se han focalizado en impartir capacitaciones al Ministerio Público (MP) y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC); en investigar y verificar el cumplimiento legal de procesos de contratación pública; suscribir convenios de cooperación interinstitucional; brindar asistencia técnica; elaborar dictámenes periciales, y atender solicitudes de información sobre empresas

58 El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) fue negociado entre enero de 2003 y enero de 2004; en julio de 2004 se incorporó la República Dominicana, por lo que adoptó en ese momento las siglas DR-CAFTA.

59 Ley de Contratación del Estado, artículo 34.

60 Es de tomar en cuenta que la misma LCE establece que los funcionarios o empleados que incumplan la obligación de informar a la ONCAE, incurrirán en responsabilidad.

inscritas en el Registro de Proveedores. Entre el 22 de mayo de 2014 y el 19 de mayo de 2015, el CNA y el MP hicieron 22 solicitudes de información sobre empresas inscritas en el Registro de Proveedores⁶¹.

Respecto a la normativa del Registro de Proveedores y Contratistas del Estado, las personas consultadas del sector privado consideran que se debe simplificar el trámite de inscripción para reducir las barreras de ingreso. Si bien es importante disminuir costos operativos y obstáculos administrativos, la ONCAE —en su rol de contratante de bienes—, debe desarrollar una normativa que permita sancionar a aquellas empresas o personas que presentan información falsa de manera dolosa. Recientes escándalos de corrupción han mostrado la debilidad del Registro de Proveedores, en el cual aparecen empresas de maletín o socios ligados al crimen organizado y narcotráfico. Un riesgo al buscar la simplificación, es que se pone más presión en la verificación; por eso se debe encontrar un equilibrio entre la regulación y la desregulación⁶².

Por otro lado, es necesario que la ONCAE busque nuevas avenidas de intercambio de información con las cámaras de comercio, el nuevo Servicio de Administración de Rentas (SAR) y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS).

3. Divulgación de información

Una manera efectiva de medir la transparencia es a través de la capacidad de divulgar información; de esta manera, la transparencia en las contrataciones abre los procesos y, sobre todo los contratos, al escrutinio público (OCP, 2013)⁶³.

El Indicador Divulgación de información se compone de una combinación de subindicadores con los cuales se busca verificar la publicación de información en HonduCompras, como los PACC (ver subindicadores 3 al 6)⁶⁴. También tener acceso a los usuarios autorizados que manejan y alimentan HonduCompras con información sobre los procesos y contratos (ver subindicador 1). Asimismo, se buscó medir la capacidad de ONCAE para verificar los procesos y contratos, tomando como criterio de selección los sectores del Convenio TI (subindicador 8)⁶⁵. Como se muestra en la tabla

61 ONCAE (2015). Aportes Institucionales en la Lucha Contra la Corrupción (presentación en PowerPoint).

62 Para este Informe se tuvo conocimiento de algunos retos en el registro de proveedores. Por ejemplo, la SEDUC tuvo desfase en la ejecución de su PACC debido a la tardanza de la ONCAE en registrar a un proveedor de material escolar. La SESAL reportó que la ONCAE no disponía de mecanismos de asesoría o acompañamiento para certificar la calidad del agua purificada del proveedor adjudicado en el catálogo electrónico, valiéndose únicamente de la licencia sanitaria. Es decir, que la ONCAE adjudicó el contrato y registró al proveedor de agua sin verificar técnica y científicamente la calidad de la misma.

63 Este indicador se inspira en la teoría de cambio para las contrataciones abiertas que desarrolla la Alianza para las Contrataciones Abiertas (ACA). Esta teoría argumenta que para poder divulgar información que permita la participación ciudadana, se requiere tanto de incentivos para la transparencia, como de capacidades para producir información que tenga utilidad social (OCP, 2013).

64 De acuerdo con registros de ASJ, entre 2005 y 2015, la ONCAE ha emitido 20 circulares relacionadas con las obligaciones de las entidades estatales de elaborar y subir los PACC al portal HonduCompras.

65 Es de tomar en cuenta que para HonduCompras, en las condiciones actuales, es prácticamente imposible publicar un proceso de contratación desde la convocatoria o invitación a cotizar, hasta el cierre del contrato con el último desembolso. En tal sentido, metodológicamente hablando,

8, la ONCAE **obtiene la segunda puntuación más alta en el Indicador Divulgación de la Información, con un 56% de cumplimiento.** Predomina la publicación de los PACC en términos de cumplimiento.

Tabla 8. Resultados Indicador Divulgación de la información

No.	DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN	2015	
		Sí	No
1	Usuarios autorizados de HonduCompras por institución y cargo que ostentan año 2015.	X	
2	Plataforma HonduCompras-SISOCS en funcionamiento.	X	
3	PACC 2016 de Secretaría de Educación aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras.	X	
4	PACC 2016 de Secretaría de Salud aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras.	X	
5	PACC 2016 de Secretaría de Seguridad aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras.		X
6	PACC 2016 de Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras.	X	
7	PACC 2016 de Dirección Ejecutiva de Ingresos aprobado por ONCAE y publicado en HonduCompras.	X	
8	Informe de publicaciones en el sistema nacional de información de contrataciones públicas sobre la verificación de los procesos de contratación pública por parte de las unidades ejecutoras durante 2015.	X	X
9	Número de contratos de Secretaría de Educación publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.).	X	X
10	Número de contratos de Secretaría de Salud publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.).	X	X
11	Número de contratos de Secretaría de Seguridad publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.).		X
12	Número de contratos de Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.).	X	X
13	Número de contratos de Dirección Ejecutiva de Ingresos publicado en HonduCompras con sus respectivas incidencias (adendas, prórrogas, incumplimientos, multas, rescisión del contrato, etc.).	X	X
14	Informes de datos y estadísticas sobre desempeño de proveedores y contratistas que el Estado paga año 2015,		X
15	Informes sobre publicaciones de contratos y procesos de contratación en diferentes modalidades año 2015.		X

consciente de estas limitaciones, se buscó hacer una medición a través de muestras.

16	Informes de eventos y capacitaciones brindadas en el año 2015 a recursos humanos de las unidades administrativas que realizan adquisiciones.	X	X
17	Informes de instituciones capacitadas en la metodología de evaluación del PACC año 2015.	X	X
18	Informes de evaluaciones a los PACC de instituciones con observaciones y recomendaciones año 2015.		X
Promedio			56

La ONCAE cumplió con el subindicador 1 y brindó acceso a la base de datos de los usuarios de HonduCompras, que contiene más de 2,800 personas autorizadas, clasificadas por puesto e institución. Este registro permite identificar a los responsables de alimentar la plataforma electrónica, potenciales participantes en capacitaciones; también conocer los niveles de rotación de los usuarios, sus puestos, las entidades contratantes con más usuarios y localizarlos físicamente. **En otras palabras, la base de datos de los usuarios autorizados de HonduCompras es una herramienta de gestión que debería ser potenciada en términos estratégicos.**

En la siguiente tabla se presentan los usuarios autorizados de HonduCompras en los cinco sectores del Convenio TI, que corresponden al 17% del universo. Se debe prestar especial atención a la SESAL, pues no solo es el sector con más usuarios de HonduCompras, sino el que se encuentra más distribuido en los hospitales y regionales del país.

Tabla 9. Usuarios autorizados HonduCompras 2015

Sectores	Usuarios
Secretaría de Educación (SEDUC)	131
Secretaría de Salud (SESAL)	292
Secretaría de Seguridad (SEDS)	19
Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP)	51
DEI (ahora SAR)	6
Total	499

Fuente: Elaboración propia, con base en "Reporte de usuarios autorizados para el uso de HonduCompras de ONCAE".

3.1 El acceso y la usabilidad de la información en HonduCompras

La amigabilidad para el usuario —fácil acceso y usabilidad de la información— es clave para que los portales de gobierno electrónico, *e-government*, fomenten la participación ciudadana (ONU, 2012). En el caso de HonduCompras, cabe destacar un aspecto trascendental para la amigabilidad.

Al ingresar al portal y pretender hacer una búsqueda de información, el usuario se encuentra con dos opciones o rutas: 1) La publicación del proceso de contratación al que

El acceso y la usabilidad de la información en HonduCompras

Al ingresar al portal y pretender hacer una búsqueda de información, el usuario se encuentra con dos opciones o rutas: 1) La publicación del proceso de contratación al que se accede mediante el vínculo "Compradores Institucionales" o "Búsqueda Avanzada"; y, 2) La publicación del contrato de forma directa, a través del módulo "Contratos". Ambas opciones están separadas en el portal, lo que imposibilita hilvanar el proceso de selección con la ejecución del contrato. Por otro lado, el buscador no tiene la cualidad de un search engine, como Google, que permite usar palabras clave.

se accede mediante el vínculo "Compradores Institucionales" o "Búsqueda Avanzada"; y, 2) La publicación del contrato de forma directa, a través del módulo "Contratos". Ambas opciones están separadas en el portal, lo que imposibilita hilvanar el proceso de selección con la ejecución del contrato. Por otro lado, el buscador no tiene la cualidad de un search engine, como Google, que permite usar palabras clave.

Para demostrar las asimetrías entre las dos opciones de búsqueda, la tabla 10 muestra en la primera columna el número de procesos publicados en 2015 por cada sector del Convenio TI; mientras que la segunda columna presenta los contratos (incluyendo órdenes de compras) a los que se tuvo acceso a través del módulo de contratos para cada sector, mediante los dos módulos de búsqueda en HonduCompras. La tercera

columna indica los contratos que se pudieron vincular con su respectivo proceso, a través de un cruce en una base de datos elaborada para este estudio. Como se puede observar, se publicaron más procesos que contratos en todos los sectores. Y fue imposible vincular los contratos con sus procesos.

Tabla 10. Procesos y contratos publicados según opción de divulgación

Sector	Procesos publicados (Compradores institucionales)	Contratos publicados (módulo Contrato)	Contratos vinculados con sus procesos
Educación	197	296	0
Salud	10063	4795	0
INSEP	1491	154	0
Seguridad	165	0	0
TOTAL	11916	5245	0

Fuente: Elaboración propia, con base en información del año 2015 publicada en HonduCompras.

3.2 Verificando la divulgación a través de una muestra de hospitales

La SESAL es una de las Secretarías de Estado que más adquiere bienes y servicios; estos llegaron a representar el 31% de su presupuesto anual, casi L 15, 8 mil millones, en 2010-2016 (ASJ, 2016). Por ello es un importante referente para medir el nivel de divulgación de información en HonduCompras.

Para tener una idea de cuánto publica la SESAL en HonduCompras, se cruzó la suma de todos los montos de los contratos publicados de cuatro hospitales de la red asistencial nacional, y se comparó con los montos ejecutados en 2014 y 2015, según reportes del SIAFI. La columna naranja de la tabla 11 muestra las diferencias porcentuales entre los

montos de los contratos publicados en HonduCompras y lo que contablemente está registrado en los hospitales. Como se puede observar, entre más alto es el porcentaje de divulgación, más se acercan los montos publicados con lo ejecutado. **El Hospital San Felipe es el que más publica y mejor maneja sus finanzas, mientras que el Hospital Mario Catarino Rivas es lo opuesto.**

Tabla 11. Relación ejecución presupuestaria - publicación de contrato

Hospital	2015					2014				
	Publicado		Ejecutado		%	Publicado		Ejecutado		%
	Millones		Millones			Millones	Millones	Millones	Millones	
Lempiras	USD	Lempiras	USD		Lempiras	USD	Lempiras	USD		
Hospital M. C. Rivas	75,2	3,33	303,4	13,47	24,7	96,7	4,29	303,59	13,5	31,7
Hospital Regional del Sur	14,8	657,2 miles	30,8	1,37	48	20,6	914,74 mil	30,7	1,36	67,3
Hospital de Occidente	25,7	1,14	33,0	1,47	77	27,2	1,21	34,1	1,5	80,6
Hospital San Felipe	48,6	2,15	49,9	2,21	97,3	51,1	2,27	55,3	2,45	92,6
Total	164,3	7,27	417,1	18,52	39,2	195,6	8,68	423,69	18,81	46,1

Fuente: Elaboración propia con base en información de HonduCompras y de la SESAL.

4. Asistencia técnica y capacitaciones

El Indicador Asistencia técnica y capacitaciones obtuvo la puntuación más baja de los cinco indicadores, con apenas un 15% de cumplimiento (ver tabla 12). Más del 87% de los subindicadores fue incumplido, no porque sea una actividad que la ONCAE no realiza, sino porque no la documenta adecuadamente. Es decir, la baja puntuación se debe al poco seguimiento y evaluación que se le da a la asistencia técnica que brinda.

Para la línea de base, la ONCAE presentó listados y tablas con datos consolidados de 2015; sin embargo, no produjo datos desagregados (número de capacitaciones o participantes) ni analíticos (evaluaciones de conocimiento o lecciones aprendidas) en los reportes Capacitaciones Enero-Diciembre 2015, Informe de Capacitaciones Enero-Noviembre 2015 y Resumen Instituciones Capacitadas en normativa LCE y Compras por Catalogo Electrónico, tal como se solicitó en los subindicadores 1 al 10 de la tabla 12⁶⁶.

66 Véase: Documentación entregada por ONCAE para línea de base 2015.

En lo que concierne a asistencia técnica, la ONCAE implementa la Mesa de Ayuda, que se ha institucionalizado como un producto referente hacia el exterior. Según el Informe de Actividades del Departamento Legal, de enero a septiembre de 2015 se asistió a 225 instituciones, se emitieron 362 opiniones o dictámenes y se brindaron 45 asistencias técnicas en materia de procesos. Nuevamente, destaca la ausencia de información detallada que sistematice el contenido de la asistencia, las problemáticas que afrontan los usuarios, los resultados que produjo la asistencia, u observaciones para futuras actuaciones. Esto también es aplicable a las opiniones y dictámenes que emite la ONCAE como ente normativo.

Se puede inferir que la ONCAE produce información sobre la asistencia técnica y capacitaciones que brinda, y que posiblemente esté en manos de los técnicos. Sin embargo, es importante sistematizar estos conocimientos y experiencias no solo para justificar la razón de ser de estas actividades y para que sirva de material de consulta para usuarios o nuevos empleados, sino para demostrar los resultados en el sistema de contratación pública.

Tabla 12. Indicador Asistencia técnica y capacitaciones

No.	ASISTENCIA TÉCNICA Y ACOMPAÑAMIENTO	2015	
		Sí	No
1	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2015 a recursos humanos de la Secretaría de Educación que realizan adquisiciones y/o administran contratos.		X
2	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2015 a recursos humanos de la Secretaría de Salud que realizan adquisiciones y/o administran contratos.		X
3	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2015 a recursos humanos de la Secretaría de Seguridad que realizan adquisiciones y/o administran contratos.		X
4	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2015 a recursos humanos de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos que realizan adquisiciones y/o administran contratos.		X
5	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en el año 2015 a recursos humanos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos que realizan adquisiciones y/o administran contratos.		X
6	Número de capacitaciones con sus respectivas evaluaciones, brindadas en torno a la implementación de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos.		X
7	Número de procesos de contratación de bienes a los que se brindó asistencia técnica-legal en el 2015.		X
8	Número de concursos a los que se brindó asistencia técnica-legal en el 2015.		X
9	Número de procesos de contratación de obra pública a los que se brindó asistencia técnico-legal en el 2015.		X

10	Número de procesos de contratación directa a los que se brindó asistencia técnico-legal en el 2015.		X
11	Número de consultas recibidas y evacuadas en la Mesa de Ayuda.		X
12	Informes de evaluaciones a los PACC de instituciones con sus observaciones y recomendaciones año 2015.		X
13	Informes de registros de preguntas y respuestas de los acompañamientos técnico-legales brindados a instituciones ejecutoras en materia de procesos de contratación de obra pública en todas las modalidades de contratación año 2015.	X	
14	Informe sobre número de observaciones realizadas a instituciones para mejora de sus procesos de contrataciones año 2015.	X	
Promedio		15%	

5. Seguimiento y evaluación

El seguimiento es una función transversal del proceso de gestión de toda organización. Esta actividad se ocupa, fundamentalmente, de proporcionar información sobre el desempeño. Con el Indicador Seguimiento y evaluación se trata de conocer y medir la capacidad de la ONCAE para buscar y desarrollar eficiencia, a través del seguimiento a procesos de contratación, producción de estudios de precios, y evaluaciones a la gestión de las unidades de adquisición.

Este Indicador resultó con la tercera puntuación más baja: 27,27%. Por muchos años, la ONCAE se ha esforzado en capacitar y motivar a las unidades de adquisición para que elaboren y publiquen sus PACC en HonduCompras (ONCAE, 2014). Desafortunadamente, una vez publicados, la ONCAE no tiene la capacidad instalada para darles seguimiento en términos de ejecución, o evaluar los resultados de la planificación.

Tabla 13. Resultados Indicador Seguimiento y evaluación

No.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	2015	
		Si	No
1	Verificación de resultados del PACC 2015 del Sector Seguridad según indicadores.		X
2	Verificación de resultados del PACC 2015 del Sector Educación según indicadores.		X
3	Verificación de resultados del PACC 2015 del Sector Salud según indicadores.	X	
4	Verificación de resultados del PACC 2015 del Sector Infraestructura y Servicios Públicos según indicadores.		X

5	Verificación de resultados del PACC 2015 del Sector Gestión Tributaria según indicadores.		X
6	Numero de informes sobre divulgación de información en HonduCompras. Documentos Informes de Resultados de evaluación a unidades de adquisiciones de los cinco sectores (procesos de contratación, aplicación de normas, uso de manuales, controles internos) año 2015.	X	
7	Informes de datos y estadísticas sobre los precios de bienes y servicios que el Estado paga año 2015.		X
8	Informes de datos y estadísticas que permiten conocer la eficiencia en el gasto público en materia de compras públicas año 2015.	X	
9	Informes sobre publicaciones de contratos y procesos de contratación en diferentes modalidades año 2015.		X
10	Informe de verificación de la legalidad y veracidad de la información contenida en el Registro de Proveedores y Contratistas.		X
Promedio		27,0	

Otro elemento que contribuye a la baja puntuación en este indicador, es la carencia de evaluaciones realizadas a las unidades de adquisición de los cinco sectores del Convenio. Evaluar las unidades de adquisición le permitiría a la ONCAE identificar riesgos de corrupción y focalizar recursos en áreas que requieren asistencia técnica o capacitación.

Otra función que la ONCAE no ha podido desarrollar es preparar anualmente estudios y análisis del comportamiento de precios. Si bien se están haciendo esfuerzos a través de la LCME, es importante publicar los estudios de precios y de mercados, así como las metodologías que se utilizan. Algunos de los efectos de no disponer de esta información es que se encarecen los mercados institucionales, no se incrementa la competencia entre proveedores, y también se afecta la confianza en los procesos y la credibilidad de la ONCAE⁶⁷.

1.1 Verificando lo planificado con lo ejecutado

Ante la falta de información de los resultados en la verificación de los PACC, se tomó una muestra no aleatoria para conocer si lo que se planifica se ejecuta financieramente. La tabla 14 presenta los resultados en cuatro hospitales, partiendo del monto publicado por la SESAL en HonduCompras en enero de 2015, y lo que terminó liquidando a finales de ese año. En términos generales, los hospitales se sobrepasaron en sus presupuestos en más del 100%, ejecutando un promedio del 135 por ciento.

⁶⁷ Según fuentes gubernamentales consultadas, había interrogantes sobre los estudios de mercado que realizaban para los procesos del catálogo electrónico. Únicamente se conocía de la convocatoria, pero había dudas sobre las especificaciones técnicas, el proceso de evaluación y la adjudicación.

Tabla 14. Montos PACC vis a vis montos ejecutados, SESAL 2015

Hospital	PACC (Millones)		Ejecutado (Millones)		
	Lempiras	USD	Lempiras	USD	%
Mario Catarino Rivas	243.4	10,80	303.4	13.47	124,6
Regional del Sur- Choluteca	13.0	USD 577 mil	30.8	1.36	237,0
Regional de Occidente-Santa Rosa de Copán	17.4	USD 772 mil	34.1	1.51	196,0
San Felipe	50.5	2,24	55.3	2.45	109
Total	324,3	14,40	438	19,44	135

Fuente: Elaboración propia con base en información de HonduCompras y la SESAL.

El Hospital Regional del Sur presenta el porcentaje más alto de sobre ejecución, 237%, lo cual representa un 137% adicional a lo planificado; le sigue el Hospital de Occidente, que ejecutó en 2015 casi el doble de lo que planificó en compras; en tercer lugar el Hospital Mario Catarino Rivas, con 124%; y, por último, el Hospital San Francisco en Juticalpa, Olancho, con 109%. Para estos resultados hay cuatro posibles explicaciones:

- 1. Retos en la programación de las compras:** cantidad proyectada anual de bienes y servicios a consumir versus la demanda proyectada anual de usuarios.
- 2. Falta de información sobre precios:** información de precios de bienes y servicios que les sirve para calcular montos por objeto de gasto del PACC.
- 3. Prácticas abusivas y desleales de proveedores:** la sobrevaloración de precios de bienes y servicios. Es conocida la práctica de incrementar precios para cubrir los costos y mitigar la tardanza en el pago; sumado a esto, no está de más mencionar los arreglos corruptos que incrementan los contratos de 15% a 30%.
- 4. Falta de una administración eficiente:** La cantidad de modificaciones presupuestarias aprobadas y el número de transferencias efectuadas entre objetos de gasto.

En la situación actual, la elaboración y publicación del PACC es un simple requisito administrativo a cumplir para aprobar el presupuesto de una entidad como la SESAL o la SEDUC, pero no contribuye a que el Estado de Honduras pueda saber qué compra, cómo lo compra y cuánto compra. Sin duda, no se puede hablar de eficiencia en el gasto sin vincular el PACC con la ejecución del presupuesto.

Otra carencia que incide en la puntuación de este indicador es la falta de datos que evidencien la verificación de la legalidad y veracidad de la información que potenciales proveedores y contratistas presentan en el Registro de Proveedores y Contratistas. Un registro que no tiene mecanismos de seguridad y verificación presenta un alto riesgo, pues permite que ingresen proveedores y contratistas de dudosa procedencia y con poca capacidad técnica, legal o financiera.

VI. Conclusiones

A más de diez años de haberse creado, la ONCAE ha estado adscrita a tres Secretarías de Estado, ha tenido seis directores ejecutivos y ha sido beneficiada por tres proyectos millonarios de la cooperación internacional. Sin embargo, las interrogantes sobre sus resultados e impacto en torno a la eficiencia y transparencia en el sistema de contratación siguen abiertas, y tal parece que los cambios tomarán más tiempo de lo esperado.

Si la ONCAE mantiene la trayectoria institucional de los últimos diez años, marcada por el limitado presupuesto y escaso apoyo político, falta de capacidad técnica y de innovación, alta rotación y poca profesionalización del recurso humano, así como falta de continuidad en las iniciativas promovidas por la cooperación internacional, será necesario replantearse si el actual esquema es el más adecuado para atender las exigencias y demandas de la contratación pública de hoy.

Los resultados del levantamiento de la línea de base coinciden con las valoraciones recogidas de fuentes testimoniales y bibliográficas. Esto demuestra que la situación actual de la ONCAE es resultado de su trayectoria institucional, lo cual le produce graves complicaciones al momento de gestionar su entorno. En otras palabras, la ONCAE necesita fortalecerse y desarrollarse, no solo por exigencias organizacionales internas, sino para responder a las necesidades normativas, técnicas e informáticas del sistema de contratación pública. Y eso pasa por mayor independencia funcional y administrativa que le asegure autonomía, capacidad técnica y sostenibilidad de sus acciones.

A continuación se presentan las principales conclusiones de este Informe.

- 1. Marco jurídico de más de 15 años con vacíos que es necesario suplir.** La LCE le otorga un mandato claro a la ONCAE para formular normas y regulaciones mediante acuerdos, circulares, manuales e instructivos. Sin embargo, el elemento de vigilar su cumplimiento no quedó definido. En las condiciones actuales, la ONCAE carece de un marco jurídico robusto que le permita hacer cumplir la Ley, y muchas veces tiene que depender de las acciones de otras instituciones, como el TSC y el IAIP, las cuales tampoco son garantía de efectividad.
- 2. Multiplicidad de leyes y modalidades de contratación produce riesgos.** La multiplicidad de leyes y actores que operan al margen de la LCE plantea retos a la institucionalidad del Estado en la supervisión, control y evaluación de la gestión y combate a la corrupción. La contratación pública en las condiciones actuales está generando incentivos perjudiciales; abre nuevas avenidas para la corrupción bajo el paraguas del secreto de Estado, para la concentración de contratos en pocas manos y para que los gobiernos se desentiendan de su responsabilidad de asegurar el acceso a servicios públicos de calidad, respetando los derechos de las personas. Además del Estado hondureño, la cooperación internacional también

crea fragmentación normativa y procedimental que, en muchos casos, lleva a la conformación de unidades paralelas que reciben tratos diferenciados.

- 3. El dilema de la ayuda externa.** Paradójicamente, las debilidades de la ONCAE y el poco interés de los gobiernos en fortalecer sus capacidades, han contribuido a producir una alta dependencia de la asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional. La ayuda de la cooperación genera pocos incentivos a los gobiernos para apropiarse de sus responsabilidades de cara a la ONCAE. Como resultado, esta se termina ajustando a la agenda programática y el ciclo de proyectos del cooperante, lo que explica por qué no planifica en función del sistema de contratación. Cuando termina la ayuda externa, los gobiernos no le dan continuidad o sostenibilidad, y se pierden recursos y oportunidades.
- 4. Nuevo HonduCompras, una necesidad imperante.** HonduCompras no solo es un instrumento de transparencia y de combate a la corrupción, sino también un valioso mecanismo de monitoreo y evaluación de la gestión que permite conocer qué, cuánto, cómo y cuándo compra el Estado, así como conectar compradores estatales con proveedores. El funcionamiento de HonduCompras en las condiciones actuales le imposibilita a la ONCAE buscar eficiencia en el gasto o transparencia, dando como resultado el fraccionamiento de las compras y el excesivo uso de la licitación privada en el sector de la construcción. Por otro lado, a la ciudadanía le genera costos, ya que para poder vincular el proceso de selección con el contrato y realizar un verdadero escrutinio público, la única opción es solicitar información a través de la LTAIP.
- 5. Trascender de lo normativo a lo procedimental.** A lo largo de los años, la ONCAE ha producido distintos tipos de manuales y documentos instructivos. El denominador común es el énfasis en los aspectos normativos, dejando muchas veces por fuera el plano procedimental y de control. Será necesario dar un salto exponencial del enfoque normativo a uno más procedimental, y esto vendrá con la mejora de la sistematización y el análisis de los resultados de la asistencia técnica, las capacitaciones y el monitoreo de procesos que realiza. El insuficiente desarrollo normativo en áreas como planificación, administración de contratos y controles internos, son elementos que inciden en la contratación pública, en tanto deja espacios a la discrecionalidad, improvisación e ineficiencia.
- 6. El potencial del Comité Consultivo.** En la práctica, el Comité Consultivo es un espacio que en gran medida ha sido inexistente. La ONCAE no está potenciando el conocimiento y la experiencia del sector privado organizado, y tampoco ha tenido mucha intención de ampliar el Comité Consultivo para incorporar a otras entidades que podrían apoyar en fortalecer y transparentar el sistema de contratación pública, como el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), con quienes ha suscrito convenios de colaboración.

7. Las cinco lecciones de los cinco indicadores de la línea de base:

- **Planificación.** La puntuación de 23.08% evidencia el divorcio entre la planificación y la parte operativa, lo que le dificulta gestionar efectivamente sus limitados recursos. Como resultado, se tiene una ONCAE que se focaliza en repetir lo que siempre ha hecho, sin mucha innovación en el sistema de contratación pública. En lo que se refiere a su gestión interna, se observa que no hay claridad en torno a la administración del recurso humano. Estas falencias son críticas, pues una organización que planifica para responder a su entorno y que busca contratar al recurso humano más idóneo y capaz, denota profesionalización y transparencia, lo cual la legitima y genera confianza.
- **Desarrollo normativo.** Con 60%, es el indicador más alto. No obstante, no implica que la ONCAE no tenga grandes desafíos en esta área, especialmente en desarrollar normativa relacionada con el funcionamiento de las unidades de adquisición, perfiles, competencias y lineamientos éticos del personal encargado de compras y los miembros de las comisiones de evaluación; además, trabajar el tema de administración de contratos y controles internos.
- **Divulgación y verificación de información a través de HonduCompras.** Este indicador obtuvo la segunda puntuación más alta, con 56% de cumplimiento. A pesar de la puntuación, la ONCAE no pudo entregar información detallada sobre el trabajo de verificación de la divulgación. Este incumplimiento es también una lección aprendida, pues queda demostrada la imposibilidad de HonduCompras de producir información para uso interno de la ONCAE, lo que justifica la necesidad de invertir en un nuevo HonduCompras, si realmente se pretende dotar a la ONCAE de las herramientas necesarias.
- **Asistencia técnica y capacitación.** Su puntuación de 15% no obedece a que la ONCAE no brinde atención técnica ni capacitaciones, sino porque no sistematiza sus resultados, no aprende de la experiencia y tampoco utiliza la información para la toma de decisiones. Es un indicador que puede mejorar con los debidos ajustes de la alta dirección y seguimiento de los jefes de unidad. Es importante sistematizar los conocimientos y experiencias tanto para justificar la razón de ser de estas actividades, como para demostrar los resultados en el sistema de contratación.
- **Seguimiento y evaluación.** Resultó la tercera puntuación más baja, con 27%. La ONCAE viene realizando un esfuerzo de muchos años en la elaboración y publicación de los PACC en HonduCompras. Desafortunadamente, una vez publicados, no tiene la capacidad instalada para darles seguimiento en términos de ejecución presupuestaria o para evaluar los resultados de la planificación. Nuevamente queda demostrada la obsolescencia de HonduCompras y la falta de mecanismos alternativos que pueda utilizar la ONCAE para suplir este vacío.

VII. Recomendaciones

El análisis de la situación y los resultados de la línea de base dan pie a la ruta que la ONCAE debe seguir para obtener resultados en materia de eficiencia, eficacia y transparencia en la contratación pública. En esta sección se presentan dos tipos de recomendaciones para la ONCAE: a) orientadas a la gestión interna, y b) orientadas a la gestión del sistema de contratación.

Las primeras están más dirigidas al corto y mediano plazo, tomando como referente temporal la finalización del actual periodo gubernamental. Si después de los siguientes dos años no hay cambios tangibles en la gestión de la ONCAE que se traduzcan en resultados en materia de eficiencia y transparencia en el sistema de contratación, sería recomendable analizar si el actual esquema institucional y marco legal es el más adecuado.

1. Para la ONCAE: la ruta de los próximos dos años

En términos estratégicos

- Preparar e implementar un plan estratégico de más de dos años que se focalice en resultados medibles y que le permita gestionar el debido presupuesto para asegurar sostenibilidad.
- Impulsar la Ley de Compras Eficientes y Transparentes por Medios Electrónicos (LCME), por medio de un plan estructurado que no solo tome en cuenta al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y entes descentralizados como las municipalidades de categoría A.
- Asegurar sostenibilidad a la Unidad de Análisis y Evaluación de Procesos de Contratación después del actual periodo de Gobierno, e incluir un componente de auditoría social en los procesos de contratación.
- Reducir riesgos a través de una alianza con la Oficina Nacional de Desarrollo del Control Interno (ONADICI), la implementación de un plan para fortalecer los controles internos de las unidades de adquisición, y el desarrollo de normativa para crear entornos de integridad ética y de gestión eficiente en las unidades de adquisición.
- Diseñar un nuevo HonduCompras con la participación e insumos de usuarios internos (compradores institucionales) y externos (organizaciones de sociedad civil, sector privado, IAIP, etc.).
- Diseñar e implementar un mecanismo de administración de personal de la ONCAE que incluya la contratación transparente del recurso humano idóneo,

su capacitación y formación continua, así como su evaluación (aplicable a directivos, jefes de unidad y personal técnico-operativo).

En términos operativos basados en los indicadores

- **Planificación y gestión interna.** Será importante designar una unidad o equipo de trabajo responsable del monitoreo del plan estratégico y plan operativo. También se debe articular mejor el Comité Consultivo a través de la construcción de un plan de trabajo conjunto, y ampliarlo para incorporar a otras entidades que podrían apoyar en fortalecer y transparentar el sistema de contratación pública, como el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), con quienes ha suscrito convenios de colaboración.
- **Desarrollo normativo.** Mejorar la elaboración de manuales y guías, buscando un equilibrio entre los elementos legales, técnicos y procedimentales de la contratación pública. Entre el desarrollo normativo a considerar, están los siguientes:
 1. Manual de procedimientos actualizado para compras menores, compras directas, licitaciones y concursos, con aportes sobre integridad y ética, ambientes de control, transparencia y procesos administrativos para las unidades de adquisición y comisiones de evaluación.
 2. Guía o instructivo para preparar especificaciones técnicas, términos de referencia, criterios de evaluación, formatos de informes de evaluación, listados de verificación y notas de recomendación de adjudicación.
 3. Manual de organización de unidades de adquisición, que incluya perfiles de puestos, descripción de funciones, perfiles del recurso humano y lineamientos para el manejo de conflictos de interés entre el personal encargado de compras y los miembros de las comisiones de evaluación.
- **Transparencia y divulgación.** Ante la obsolescencia de HonduCompras, es importante diseñar e implementar metodologías alternativas de verificación. Aunque no se pueda conocer todo el universo de la contratación pública, es importante que la ONCAE produzca y difunda datos y estadísticas sobre el gasto público en materia de compras y contrataciones. También que afine su capacidad para realizar estudios de precios, valor o mercados, o si conviene tercerizar esa responsabilidad. Es clave también que el desempeño de proveedores y contratistas sea información pública, y utilizarla para evaluar su elegibilidad para participar en procesos.
- **Asistencia técnica y capacitación.** Es necesario sistematizar los conocimientos y experiencias adquiridas por el personal de la ONCAE. Para esto es importante fortalecer la Mesa de Ayuda con acciones de registro y análisis de la asistencia, así como preparar informes. Es importante que la ONCAE comience a evaluar los conocimientos adquiridos por los usuarios internos, y a recoger las valoraciones de

los talleres y asistencia técnica que brinda. Entre otras actividades a considerar, destacan:

1. Iniciar un proceso de certificación. Se requiere de la formación y especialización del recurso humano que realiza adquisiciones. Para esto se debe orientar la capacitación hacia la acreditación o certificación, empezando por el recurso humano de la ONCAE.
 2. Fortalecer las unidades de adquisición y comisiones de evaluación en materia de la nueva normativa a desarrollar, que incluirá, entre otros aspectos, controles internos, manejo de conflictos de interés, transparencia y procedimientos.
- **Seguimiento y evaluación.** Es importante que se haga un pilotaje para evaluar las unidades de adquisición. Poder evaluar estas unidades le permitiría a la ONCAE identificar riesgos de corrupción y focalizar recursos en áreas que requieren asistencia técnica o capacitación.

2. Recomendaciones al Sistema de Contratación

Los retos y desafíos en la contratación pública son estructurales y sistémicos, lo que implica un abordaje orientado a las causas. Entre algunas iniciativas a desarrollar, destacan:

- **Achicar distancias con las unidades ejecutoras de fondos externos.** El sistema nacional de contratación podría beneficiarse de una mayor vinculación entre las unidades ejecutoras de proyectos y las unidades de adquisición de fondos nacionales, a través del intercambio de experiencias, capacitaciones y la posibilidad de realizar procesos conjuntamente. Para esto se podría implementar programas de intercambio y de trabajo conjunto entre unidades de adquisición y unidades administradoras/ejecutoras de proyectos.
- **Promover la promulgación de una Ley de Fideicomisos Públicos.** Es necesario atender la problemática de la atomización de las contrataciones; para esto es fundamental regular, transparentar y evaluar los fiduciarios públicos y privados que administran fondos o recursos públicos. Es importante que los fideicomisos públicos no sean interpretados bajo la óptica del Código de Comercio, para que la ciudadanía y el propio Estado puedan hacer un trabajo efectivo de fiscalización.
- **Revisar, actualizar y reformar la actual LCE.** Después de quince años la LCE requiere ponerse al día, especialmente con la institucionalidad, el manejo de riesgos y para poder llegar al nivel descentralizado. Es necesario que se le reconozca a la ONCAE su carácter de rector de derecho; que se le otorgue independencia y autonomía para cumplir con su mandato legal y funciones. También para que pueda emitir normas orientadas al fortalecimiento de la transparencia en la contratación pública, que incluyan controles internos y mecanismos de control social, sin importar el marco legal aplicable, así como monitorear, evaluar y sancionar infractores, entre otras facultades.

Bibliografía

- ASJ (2016). *Estudio sobre el Gasto en la Contratación Pública 2010-2015*. Tegucigalpa: Asociación para una Sociedad más Justa.
- BID (2010). *Informe de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas basado en la Metodología OCDE/CAD*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2003). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Obtenido de <http://goo.gl/6RnQPB>
- CHICO (2015). *Análisis Comparativo del Marco Jurídico de las Compras Públicas en Honduras*. Tegucigalpa: Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción.
- LATN (2011). *Las regulaciones sobre compras públicas en los tratados de libre comercio de Centro América y las mipymes*. Latin American Trade Network. Obtenido de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09315.pdf>
- NORC (2012). *Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)*. National Opinion Research Center at the University of Chicago (NORC). Obtenido de <https://goo.gl/EW5a3M>
- OCP (2013). *Contrataciones Abiertas. Una guía para profesionales por profesionales*. Open Contracting Partnership/Transparencia Mexico.
- OECD/IADB (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014*. OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>
- ONCAE (2014). *Memoria Institucional*. Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado.
- ONCAE (2016). *Plan Estratégico ONCAE 2016-2018*. Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Obtenido de <http://goo.gl/KAlqM9>
- ONU (2012). *Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico 2012. Gobierno electrónico para el pueblo*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Obtenido de <http://goo.gl/HtXjdo>
- Peters, B. G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- WB/IADB (2005). *Republic of Honduras Country Procurement Assessment Report (CPAR)*

