



DICIEMBRE DE 2019

BORRADOR

EVALUACIÓN SISTEMA NACIONAL DE
COMPRAS PÚBLICAS GUATEMALA

CONTENIDO

SECCIÓN 1: PRESENTACIÓN	7
Resumen ejecutivo	7
Resultados generales del Ejercicio de autoevaluación del Sistema de adquisiciones de Guatemala 2019	9
Resultado de cumplimiento de criterios por pilar en valores absolutos.....	9
Resultado de cumplimiento por Pilar en porcentaje interno de cada pilar	10
Resultado de cumplimiento de criterios por indicador en valores absolutos.....	11
Resultado de cumplimiento de criterios por indicador en porcentaje interno de cada indicador.....	12
Resultados generales por pilar	13
Introducción	17
Análisis del Contexto de País	19
Situación política, económica y geoestratégica del país.....	19
Situación política y geoestratégica:	19
Situación económica, tratados económicos y comerciales.....	19
Sistema de contratación pública y su relación con la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de gestión pública.....	21
Reforma de contratación pública	22
Marco histórico.....	22
Incentivos y desafíos para las reformas.....	24
Objetivos de política nacional y metas de desarrollo sostenible	25
Objetivos complementarios de política	26
SECCIÓN 2: RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN	27
PILAR I: Marco legislativo, regulatorio y de políticas	27
Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.....	28
Subindicador 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio ...	28
Subindicador 1(b) - Procedimientos usados para la contratación	29
Subindicador 1(c) - Reglas de publicidad y plazos.....	31
Subindicador 1(d) - Reglas de participación.....	33
Subindicador 1(e) - Documentación de contratación y especificaciones técnicas	34
Subindicador 1(f) - Criterios de evaluación y adjudicación	35
Subindicador 1(g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas	37
Subindicador 1(h) - Derecho a impugnación y apelación	38
Subindicador 1(i) - Gestión de contratos	40

Subindicador 1(j) - Contratación electrónica (e-procurement)	41
Subindicador 1(k) - Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos	42
Subindicador 1(l) - Principios de contratación pública en la legislación especializada	43
Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal. .	45
Subindicador 2(a) - Implementación de normas que definen procesos y procedimientos .	45
Subindicador 2(b) - Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios ..	46
Subindicador 2(c) - Condiciones contractuales estándar	47
Subindicador 2(d) - Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes	47
Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales.....	48
Subindicador 3(a) - Contratación pública sostenible (SPP)	48
Subindicador 3(b) - Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales.....	49
PILAR II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión.....	51
Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas.....	52
Subindicador 4(a) - Planificación de contratación y el ciclo del presupuesto	52
Subindicador 4(b) - Procedimientos financieros y el ciclo de contratación	54
Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.....	55
Subindicador 5(a) - Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria	56
Subindicador 5(b) - Responsabilidades de la función normativa/regulatoria	56
Subindicador 5(c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad	60
Subindicador 5(d) - Evitar los conflictos de intereses	62
Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.....	62
Subindicador 6(a) - Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes	63
Subindicador 6(b) - Organismo centralizado de contratación	65
Indicador 7. La contratación pública se encuentran inserta en un sistema de información eficiente.....	66
Subindicador 7(a) - Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de las tecnologías de la información	66
Subindicador 7(b) - Uso de contratación electrónica	73
Subindicador 7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación.....	77
Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.....	78
Subindicador 8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia.....	79
Subindicador 8(b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión.....	81

Subindicador 8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema	83
PILAR III. Operaciones de contrataciones pública y prácticas de mercado.....	86
Indicador 9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.	87
Subindicador 9(A). Planificación	87
Subindicador 9(B). Selección y contratación.....	93
Subindicador 9(C). Gestión de contratos.....	105
Indicador 10. El mercado de la contratación pública es completamente funcional.	110
Subindicador 10(A). Diálogo y alianza con el sector privado	111
Subindicador 10(B). Organización del sector privado y acceso al mercado de las contrataciones públicas.....	112
Subindicador 10(C). Sectores clave y estrategias sectoriales.....	114
PILAR IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública	116
Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública	117
Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo	117
Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público	120
Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil	121
Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	123
Subindicador 12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control	123
Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública	125
Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones ..	128
Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación	129
Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes	130
Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones	130
Subindicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones	133
Subindicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones	133
Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción	134
Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones	134
Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación	135
Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley.....	136

Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación.....	142
Subindicador 14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación	145
Subindicador 14(f) - Mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética	147
Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera.....	148
SECCIÓN 3: HALLAZGOS Y PLAN DE ACCIÓN.....	151
Hallazgos.....	151
Hallazgos Pilar I.....	152
Hallazgos Pilar II.....	171
Hallazgos Pilar III.....	183
Hallazgos Pilar IV.....	192
Debilidades	213
Análisis de riesgos.....	218
Matriz de análisis de riesgos.....	219
Plan de acción.....	220
Matriz de plan de acción	221
Matriz del plan de acción Ministerio de Finanzas Públicas a través del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado.	221
Matriz del plan de acción de otras instituciones	224
ANEXOS.....	226
Anexo 1: Lista de participantes.....	226
Anexo 2: Instrumentos de investigación.....	227
Fuentes de información.....	227
Modelo encuesta comprador	229
Modelo encuesta proveedores.....	238
Instrumento Grupo Focal No. 1	246
Instrumento Grupo Focal No. 2	249
Instrumento Grupo Focal No. 3	253
Anexo 3: Bibliografía.....	255

Siglas utilizadas en este documento

ANADIE	Agencia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Alianza Público-Privada
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BI	Business Intelligence
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGC	Contraloría General de Cuentas
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional
CoST	Iniciativa de Transparencia en Infraestructura
DGAE	Dirección General de Adquisiciones del Estado
INDE	Instituto Nacional de Energía Eléctrica
LCA	Ley de lo Contencioso Administrativo
LCE	Ley de Contrataciones del Estado
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MP	Ministerio Público
NOG	Número de Operación en Guatecompras
NPG	Número de Publicación en Guatecompras
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCDS	Open Contracting Data Standard
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Observatorio del Presupuesto Público
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAC	Plan Anual de Compras
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
POA	Planificación Operativa Anual
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SAG UDAI	Sistema de Auditoría Gubernamental para las Unidades de Auditoría Interna
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SICOIN GL	Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública

SECCIÓN 1: PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento muestra los resultados de la autoevaluación del SNCP. Esta evaluación se basa en estándares internacionales de amplia aceptación para la evaluación de sistemas nacionales de contratación pública. Estos estándares tienen como objetivo evaluar la calidad y eficiencia de los SNCP y, de acuerdo con las fortalezas y debilidades identificadas, desarrollar estrategias e implementar reformas. Estos esfuerzos se enfocan en sentar las bases para el buen funcionamiento del sistema, mediante la instauración de un marco legal, regulatorio e institucional.

Por SNCP se entiende la interacción resultante de todos los organismos públicos y privados que actúan como compradores, proveedores o reguladores en el marco de las adquisiciones del Estado. Esto incluye a la normativa emanada y que regula a los organismos, pero también a los procedimientos, prácticas y sistemas de información utilizados por los mismos.

La autoevaluación se realizó entre los meses de julio y noviembre de 2019, con el liderazgo del gobierno de Guatemala y el apoyo de importantes entidades y organizaciones públicas y privadas guatemaltecas e internacionales.

El ejercicio de autoevaluación realizó mediante un análisis riguroso de cuatro pilares de los sistemas de contrataciones públicas. Posteriormente, se identificaron los principales hallazgos y debilidades del sistema con base en los resultados de la evaluación, con el objetivo de proponer y establecer estrategias para contribuir a la mejora continua del SNCP de Guatemala.

Pilar I: Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de la contratación pública. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen la contratación pública, y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales. La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III. Los indicadores del Pilar I abarcan la evolución reciente y las innovaciones cada vez más utilizadas para imprimir mayor eficiencia a la contratación pública. El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que la contratación pública esté a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

El Pilar I se refiere a cuatro elementos del marco legislativo, regulatorio

- i) el instrumento jurídico supremo que rige la contratación pública (leyes, actos, decretos)
- ii) los reglamentos y otros instrumentos que son de carácter más administrativos
- iii) las disposiciones relacionadas con la contratación en otras leyes nacionales (por ejemplo, leyes que rigen las asociaciones público/privadas y adjudicaciones, de comercio y de competencia, de acceso a la información, contra la corrupción, de resolución alternativa de controversias, de empresas estatales, etc.) las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de políticas.

El pilar cuenta con 3 indicadores y 18 subindicadores.

Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de contratación, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que forman parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

Este pilar evalúa qué tan efectivo es el sistema de contratación para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, sin brechas ni superposiciones. El pilar evalúa: i) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; ii) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y iii) si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de contratación públicas transparentes y eficientes.

El pilar cuenta con 5 indicadores y 14 subindicadores.

Pilar III: Operaciones de Contratación Pública y Prácticas del Mercado

Este Pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de contratación a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las contrataciones individuales (entidad contratante). Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de contratación. El Pilar se centra en cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de contratación de un país.

El pilar cuenta con 2 indicadores y 6 subindicadores.

Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

El Pilar IV incluye los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y que tenga las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de contratación, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de contratación y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

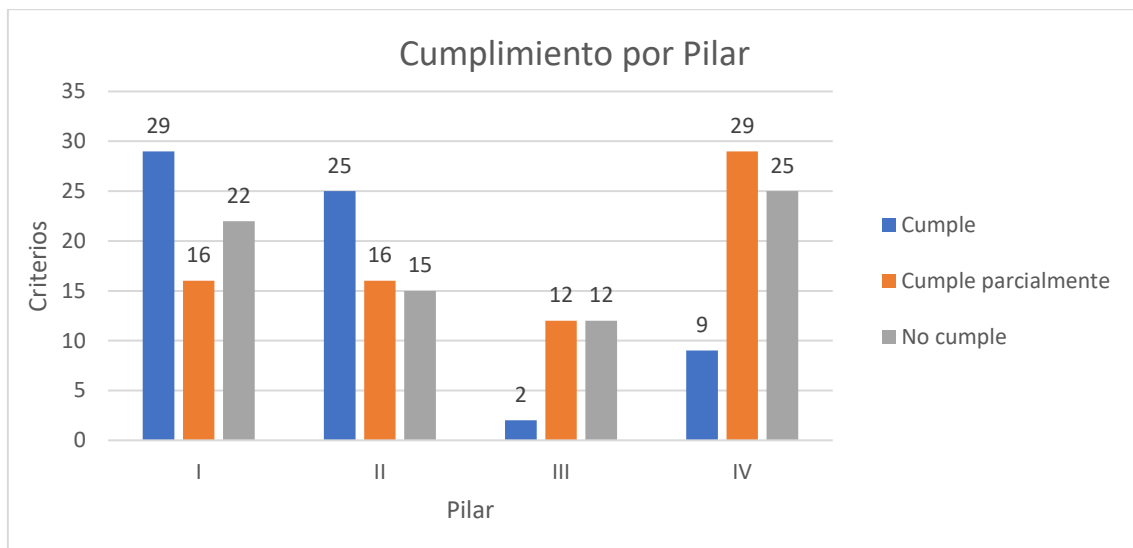
El pilar cuenta con 4 indicadores y 17 subindicadores.

RESULTADOS GENERALES DEL EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES DE GUATEMALA 2019

RESULTADO DE CUMPLIMIENTO DE CRITERIOS POR PILAR EN VALORES ABSOLUTOS

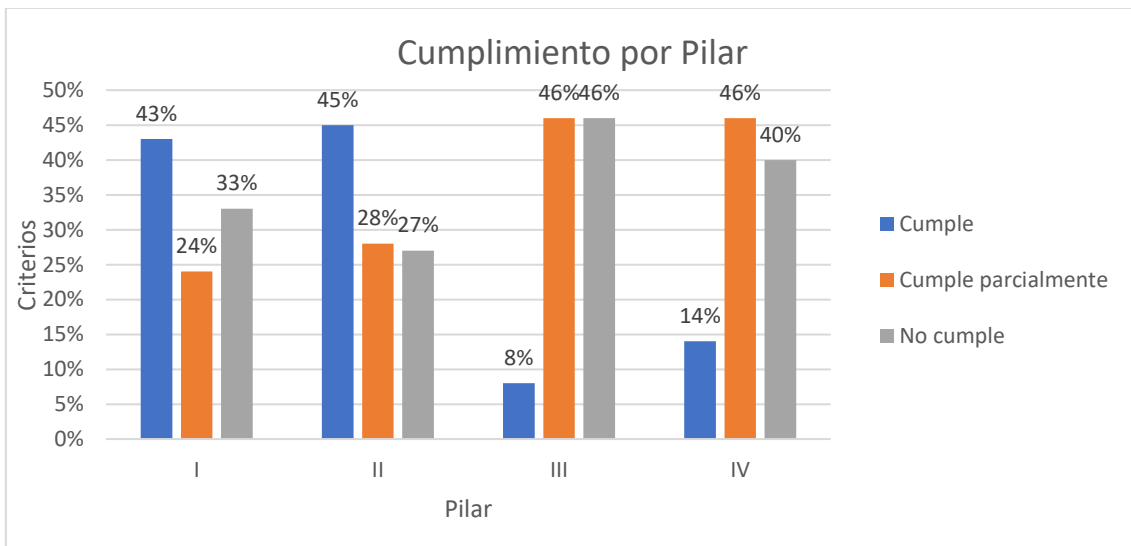
(número de criterios en cada pilar)

Indicador	Cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Total general
I	29	16	22	67
II	25	16	15	56
III	2	12	12	26
IV	9	29	25	63
Total general	65	73	74	212



RESULTADO DE CUMPLIMIENTO POR PILAR EN PORCENTAJE INTERNO DE CADA PILAR
 (Número de criterios por cada estado de cumplimiento / número total de criterios en cada pilar)

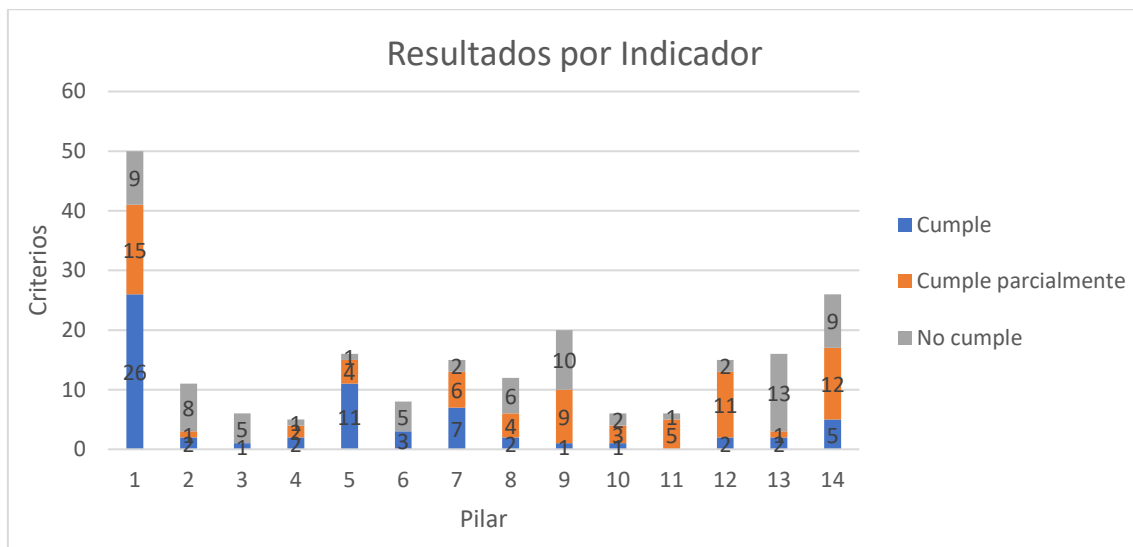
Indicador	Cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Total general
I	43%	24%	33%	100%
II	45%	28%	27%	100%
III	8%	46%	46%	100%
IV	14%	46%	40%	100%
Total general	28%	36%	36%	100%



RESULTADO DE CUMPLIMIENTO DE CRITERIOS POR INDICADOR EN VALORES ABSOLUTOS

(número de criterios encada Indicador)

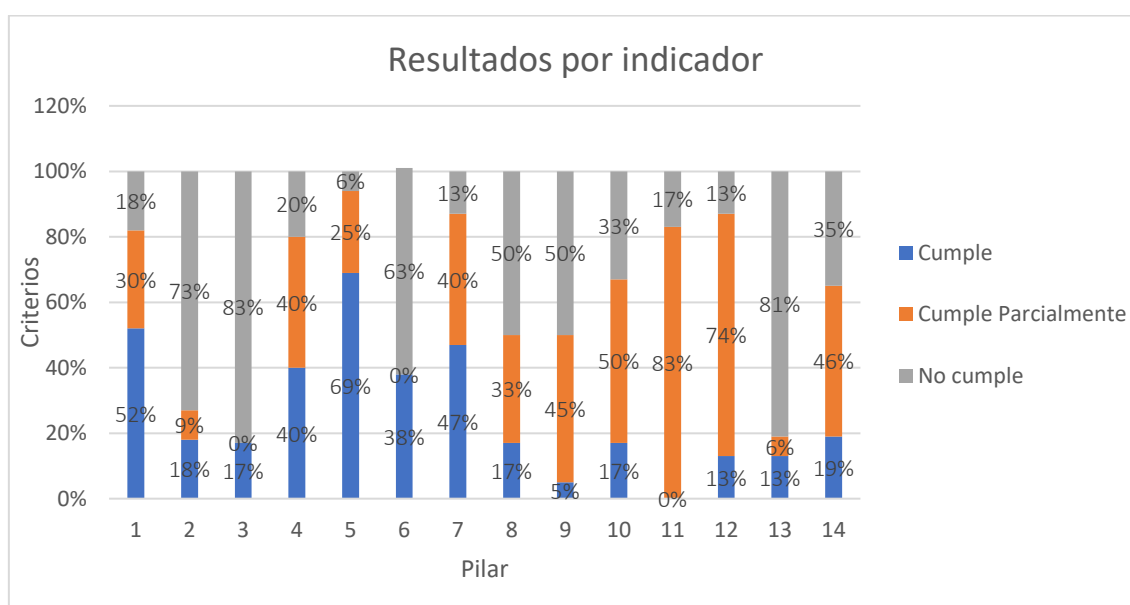
Indicador	Cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Total general
1	26	15	9	50
2	2	1	8	11
3	1		5	6
4	2	2	1	5
5	11	4	1	16
6	3		5	8
7	7	6	2	15
8	2	4	6	12
9	1	9	10	20
10	1	3	2	6
11		5	1	6
12	2	11	2	15
13	2	1	13	16
14	5	12	9	26
Total general	62	74	76	212



RESULTADO DE CUMPLIMIENTO DE CRITERIOS POR INDICADOR EN PORCENTAJE INTERNO DE CADA INDICADOR

(Número de criterios por cada estado de cumplimiento / número total de criterios en cada indicador)

Indicador	Cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Total general
1	52%	30%	18%	100%
2	18%	9%	73%	100%
3	17%	0%	83%	100%
4	40%	40%	20%	100%
5	69%	25%	6%	100%
6	38%	0%	63%	100%
7	47%	40%	13%	100%
8	17%	33%	50%	100%
9	5%	45%	50%	100%
10	17%	50%	33%	100%
11	0%	83%	17%	100%
12	13%	74%	13%	100%
13	13%	6%	81%	100%
14	19%	46%	35%	100%
Total general	26%	34%	40%	100%



Pilar I: Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de la contratación pública.

Resultados Pilar I	
%	Cumplimiento
43%	Cumple
24%	Cumple parcialmente
33%	No cumple

Se destaca que el Pilar I registra un 43% de cumplimiento, 33% de no cumplimiento y 24% de cumplimiento parcial de los criterios de este pilar. Las principales áreas de no cumplimiento son:

- reglas de participación para asegurar la competencia justa con las empresas públicas y garantizar la participación en el mercado de compras públicas;
- falta de claridad sobre la prevalencia y complementariedad de los acuerdos internacionales y la ley nacional;
- criterios de evaluación y adjudicación con respecto a la evaluación de propuestas en servicios de consultoría y la no divulgación de información relativa a la evaluación de ofertas;
- presentación, recepción y apertura de ofertas con respecto al proceso de apertura de ofertas y la seguridad y confidencialidad de las ofertas;
- derecho a impugnación y apelación con respecto a disposiciones que permitan responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano;
- gestión de contratos procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato;
- normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos en aspectos de protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos);
- documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios acerca de proveer documentación modelo, estandarización de cláusulas y la actualización de documentos;
- condiciones contractuales estándar para tipos de contratos comunes;
- la falta de una guía o manual del usuario para entidades contratantes;
- contratación pública sostenible
- obligaciones derivadas de acuerdos internacionales adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación

Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión

Resultados Pilar II	
%	Cumplimiento
45%	Cumple
28%	Cumple parcialmente
27%	No cumple

Se destaca que el Pilar II registra un 45% de cumplimiento, 27% de no cumplimiento y 28% de cumplimiento parcial de los criterios de este pilar. Las principales áreas de no cumplimiento son:

- procedimientos financieros y el ciclo de contratación con respecto a la obligatoriedad de la certificación de disponibilidad de fondos;
- responsabilidades de la función normativa/regulatoria para monitorear la contratación pública;
- la institución normativa/regulatoria no está libre de conflictos de intereses;
- definición de responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes al no contar con una función designada y especializada en contratación y la delegación a niveles competentes más bajos de la toma de decisiones;
- no se ha considerado establecer una función de contratación centralizada a cargo de la contratación consolidada, los acuerdos marco o la contratación especializada
- estrategias para la gestión de los datos de contratación, pues los datos del sistema no son altamente confiables y no se realiza, de manera rutinaria, un análisis de la información;
- formación, asesoramiento y asistencia al no contar con una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública;
- reconocimiento de la contratación como una profesión;
- supervisión del desempeño para mejorar el sistema.

Pilar III: Operaciones de Contratación Pública y Prácticas del Mercado

Resultados Pilar III	
%	Cumplimiento
8%	Cumple
46%	Cumple parcialmente
46%	No cumple

Se destaca que el Pilar III registra un 8% de cumplimiento, 46% de no cumplimiento y 46% de cumplimiento parcial de los criterios de este pilar. Las principales áreas de no cumplimiento son:

- planificación y análisis de necesidades a través de investigaciones de mercado para definir estrategias óptimas de contratación; la falta de requisitos definidos en los contratos y la falta de criterios de sostenibilidad;
- selección y contratación en selección de métodos de adquisiciones óptimos, cláusulas de sostenibilidad y cláusulas de incentivos;
- gestión de contratos para facilitar las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en la contratación pública;
- diálogo y alianza con el sector privado por la falta de mecanismos formales para fomentar el diálogo abierto con el gobierno.

Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

%	Cumplimiento
14%	Cumple
46%	Cumple parcialmente
40%	No cumple

Se destaca que el Pilar IV registra un 14% de cumplimiento, 40% de no cumplimiento y 46% de cumplimiento parcial de los criterios de este pilar. Las principales áreas de no cumplimiento son:

- un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo por falta de considerar los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil;
- marco legal, organización y procedimientos del sistema de control al no contemplar revisión de reportes de auditoría por parte de los organismos de auditoría superior y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo;
- calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación en el desarrollo de un programa de capacitación para auditores internos;
- proceso de impugnaciones y apelaciones en cuanto a plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación;
- independencia y capacidad del órgano de apelaciones con relación al resto del sistema de manera que se pueda asegurar sus decisiones estén libres de interferencia o conflicto de intereses;
- las decisiones del ente de apelaciones de manera que las decisiones se tomen únicamente a partir de la presentación de información relevante y verificable;
- sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley con un sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hagan seguimiento periódico a los reportes;
- marco anticorrupción y capacitación en integridad con mecanismos para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública y estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y la publicación de informes anuales;
- mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética a través de un sistema accesible y confidencial para realizar las denuncias que garantice la eficiencia de la protección;
- códigos de conducta/ códigos de ética y normas de divulgación de información financiera para funcionarios públicos y todos los involucrados en la contratación pública.

INTRODUCCIÓN

En la medida que las demandas sociales hacia el sector público se hacen más complejas y complicadas de atender, los fondos públicos escasean, la ciudadanía demanda cada vez mayores niveles de eficiencia y eficacia en el gasto público y se exigen mayores niveles de transparencia y control de la corrupción, las adquisiciones públicas han dejado de ser un actividad periférica dentro de la gestión pública para convertirse en una herramienta estratégica para asegurar el buen uso del dinero de los contribuyentes. No puede hablarse de una gestión por resultados efectiva y eficiente en ausencia de un sistema de adquisiciones públicas que asegure una adecuada y costo-efectiva provisión de los bienes, servicios y obras que el sector público entrega a la sociedad. Guatemala no escapa a ninguno de estos desafíos y, tal como la historia reciente lo demuestra, las adquisiciones juegan un papel central para el adecuado, efectivo y honesto funcionamiento del aparato estatal. Un sistema de adquisiciones públicas cumple adecuadamente su objetivo cuando se convierte en un instrumento que facilita a las políticas públicas mejorar las condiciones de vida de la población.

De esa cuenta, la discusión en torno al mejoramiento del sistema de adquisiciones públicas ha estado en el centro del debate público desde hace varias décadas atrás. A la fecha se han hecho grandes avances en materia de publicación de información sobre las adquisiciones; modernización de la normativa general y específica; estandarización y reducción de tiempos en procesos; elaboración de catálogos y manuales; creación de registros especializados para contratistas y proveedores del Estado; acceso a la información; e introducción de nuevas modalidades adquisición. El MINFIN, por medio de la DGAE, consciente de la importancia de someter a evaluación el estado actual del sistema de adquisiciones públicas, con fines de impulsar las mejoras necesarias para optimizar su funcionamiento consideró de vital importancia realizar una autoevaluación de éste de acuerdo con las mejores prácticas existentes en la materia.

La sociedad civil, centros de investigación y cooperación internacional, conscientes de la importancia de continuar perfeccionando el marco normativo y la forma en que éste funciona en la práctica, desde hace mucho vienen realizando esfuerzos paralelos a los del sector público tendientes a la mejora continua del sistema de adquisiciones del Estado. En esta ocasión, gracias a los canales de colaboración abiertos para mejorar la forma en que se conducen las finanzas públicas del país, un selecto grupo de entidades representativas de la cooperación internacional y de los centros de investigación del país coincidieron con el MINFIN en cuanto a necesidad de llevar a cabo esta autoevaluación. De esa cuenta, el BID, BM y el Observatorio Económico Sostenible, de USAID y la Universidad del Valle de Guatemala y Unión Europea se sumaron al proceso apoyando al MINFIN con insumos intermedios de carácter estratégico para la autoevaluación; ASIES y CIEN, como instituciones representativas de la sociedad civil, aportaron su experiencia técnica en la materia evaluando de manera concurrente la investigación y los hallazgos encontrados por los funcionarios del MINFIN a cargo de la misma.

Esta autoevaluación se realizó a todo lo largo del ciclo de las adquisiciones, haciendo énfasis en el análisis del marco normativo que rige al sistema; el papel del arreglo institucional a cargo de su operación; su forma de funcionamiento y prácticas de mercado asociadas a éste; y la forma en que rinden cuentas quienes conforman el sistema, son responsables de su transparencia y garantizan su integridad. Para ello se combinó el análisis crítico de fuentes legales, en todos sus niveles; de información cuantitativa proveniente de las bases de datos de Guatecompras, SIGES,

SNIP y SICOIN; levantamiento de información primaria mediante encuestas dirigidas a proveedores del Estado y unidades compradoras; entrevistas directas a actores estratégicos dentro del sistema; y grupos focales entre contratistas del Estado y proveedores de insumos especializados.

Es preciso mencionar que durante esta investigación se contó con el apoyo de muchas dependencias y funcionarios públicos que colaboraron de manera desinteresada en el proceso. En aquellos casos cuando no fue posible obtener la información mediante los procedimientos usuales de coordinación y consulta dentro del sector público, se recurrió a los mecanismos establecidos por la Ley de Libre Acceso a la Información para conseguir la evidencia que se requería. En algunos casos resultó materialmente imposible poder consultar fuentes documentales primarias y se recurrió a la información de libre acceso contenida el portal de Guatecompras. Esta autoevaluación no hubiera sido posible sin la enérgica, sabia y experta conducción del equipo investigador por parte de Xavier Vizcaíno, consultor internacional del BID en esta materia.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE PAÍS

SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y GEOESTRATÉGICA DEL PAÍS

SITUACIÓN POLÍTICA Y GEOESTRATÉGICA:

Guatemala es un país multicultural cuya historia ha estado dividida entre períodos de gobiernos democráticos y períodos de guerra civil y juntas militares. Finalmente, el país emergió de una guerra de 36 años con la guerrilla URNG tras la firma de los acuerdos de paz en 1996 entre el Gobierno de la República de Guatemala y la guerrilla Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Naciones Unidas Guatemala, s.f).

La República de Guatemala se sitúa en Centroamérica, su extensión territorial es de 108, 889 km². Guatemala limita al norte y oeste con México, al este con Belice y el golfo de Honduras, al sureste con Honduras y El Salvador, y al sur con el Océano Pacífico. El territorio se encuentra integrado por 22 departamentos que se dividen en 340 municipios. La capital es la Ciudad de Guatemala, cuyo nombre oficial es Nueva Guatemala de la Asunción. Allí se encuentran concentradas las sedes del poder público, al igual que el Parlamento Centroamericano. La población estimada de la capital guatemalteca es de 4.700.000 personas lo que la hace el centro urbano más poblado de Centroamérica.

La República de Guatemala cerró el 2017 con 16.9 millones de habitantes, con 52.5% de población urbana y 47.55% de población rural (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s.f.). Para la actualización de esta cifra se realizó un censo de población y vivienda a finales de 2018 y los resultados publicados en septiembre de dicho año seguían siendo provisionales al momento de escribir estas líneas.

De acuerdo con artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. El Estado se organiza en tres organismos, organismo legislativo, organismo ejecutivo y organismo judicial, independientes entre sí. El organismo ejecutivo está confirmado por el presidente, el vicepresidente y el consejo de ministros. El organismo legislativo está formado por el congreso. Finalmente, el organismo judicial se conforma por la Corte Suprema de Justicia.

El índice de Percepción de Corrupción del 2018, presentado por Transparency International, ubica a Guatemala en el puesto número 144 del ranking a nivel mundial, con una calificación de 27 / 100 (Transparency International, s.f.). Este índice clasifica a los países según el grado de corrupción existente entre funcionarios públicos y políticos.

SITUACIÓN ECONÓMICA, TRATADOS ECONÓMICOS Y COMERCIALES

Situación económica

De acuerdo con cifras del BM, para 2017 Guatemala registró un PIB nominal de \$75.62 billones USD y un PIB per cápita de \$4.060 USD. Adicionalmente, el Banco de Guatemala registra para el mismo año, el 1.3% de déficit presupuestal/PIB (Banco de Guatemala).

El BM recalca que Guatemala ha tenido uno de los mejores desempeños económicos en términos de estabilidad económica de América Latina durante estos últimos años, registrando una tasa de crecimiento por encima del 3 por ciento desde 2012 y que alcanzó el 3.1 por ciento

en 2018 (Banco Mundial, 2019). El Banco de Guatemala, en su informe “Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas” realizado el 31 de mayo de 2019, identifica el actual escenario económico internacional como un desafío para el desarrollo y crecimiento económico del país. El informe determina que el crecimiento en 2018 estuvo afectado por la desaceleración en el crecimiento de la actividad económica mundial; endurecimiento de las condiciones financieras internacionales; aumento de la incertidumbre política y ralentización de la actividad económica en la Zona del Euro; incremento en la tensión comercial entre EE. UU y la República Popular China; y reducción del precio internacional de petróleo. A pesar de estos retos, Guatemala mantiene tasas de crecimientos estables, aunque bajas dada su tasa de crecimiento poblacional, y una marcada estabilidad macroeconómica. A pesar de ello, Guatemala está catalogado dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica, con altos índices de pobreza –particularmente en zonas rurales y entre poblaciones indígenas- y con algunas de las tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil más altas en la región.

-

Tratados económicos y comerciales

En cuanto a tratados vigentes de carácter económico y comercial, el MINECO de Guatemala registra (Ministerio de Economía de Guatemala, s.f):

- Tratados de integración económica centroamericana
- Acuerdos de inversión:
 - o Acuerdos bilaterales de inversión para la promoción y protección de la inversión extranjera con países como: Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Cuba, España, Israel, Italia, Corea, Suecia, entre otros países.
 - o Acuerdos de cooperación comercial con República Checa
 - o Capítulos de inversión en los tratados de libre comercio vigentes para Guatemala con países como: México, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Estados Unidos de América, República de China (Taiwán), Panamá, Colombia, Chile.
- Acuerdos de Alcance Parcial:
 - o Acuerdo de Alcance Parcial de complementación económica entre Guatemala y Ecuador
 - o Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Cuba
 - o Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Belice
 - o Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Venezuela
- Tratados de libre comercio
 - o Tratado de libre comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos de América
 - o Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica
 - o Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
 - o Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y la República de China (Taiwán)
 - o Tratado de Libre Comercio entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras
 - o Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile
 - o Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana
 - o Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá

Por otro lado, el MINECO de Guatemala registra los siguientes tratados de carácter económico y comercial en proceso legislativo (Ministerio de Economía de Guatemala, s.f):

- Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)
- Tratado entre Perú y Guatemala
- Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Trinidad y Tobago

SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Las contrataciones públicas se rigen por la LCE, que tiene como objeto normar las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición públicas que realicen:

- a) Los Organismos del Estado;
- b) Las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades;
- c) Las entidades o empresas, cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado;
- d) Las Organizaciones No Gubernamentales y cualquier entidad sin fin de lucro, que reciba, administre o ejecute fondos públicos. Se exceptúan las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-, Comités, Consejos Educativos y Juntas Escolares del Ministerio de Educación para los programas de apoyo escolar; y las subvenciones y subsidios otorgados a los centros educativos privados gratuitos
- e) Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos;
- f) Los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales;
- g) Las demás instituciones que conforman el sector público.

Así mismo, la LCE crea la DGAE, que se encuentra dentro del MINFIN siendo esta el ente rector de las adquisiciones públicas, responsable de facilitar procesos, proponer o aprobar la normativa en el ámbito de su competencia. Tiene como objeto procurar que las adquisiciones públicas se desarrollen en un marco general de transparencia, certeza, eficiencia y competencia.

Este cuerpo normativo establece las funciones de la DGAE, entre la que se encuentra diseñar, administrar, normar e implementar políticas destinadas para el desarrollo del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Guatecompras. Guatecompras es un portal electrónico en el cual se publica la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan para las adquisiciones públicas.

De acuerdo con portal Guatecompras, para el 2018 se realizaron 129,329 adjudicaciones por un monto de Q22,122,799,521.06. De acuerdo con el informe realizado por el BID, Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo Pueden América Latina y el Caribe Hacer Más con Menos, para el mismo año, Guatemala registró un gasto público de alrededor del 13% del PIB, dedicando cerca del 30% de ese monto a las compras públicas. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

MARCO HISTÓRICO

La historia de la legislación relacionada con la contratación pública en Guatemala data de 1970, año en el cual se emitió el Decreto 13-1970 “Ley de Compras y Contrataciones” que establecía la normativa sobre la materia. Sin embargo, esta no duro más de un año, ya que en 1971 se aprobó la “Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Suministros, Obras y Servicios”, la cual estableció los parámetros para la licitación, cotización y compras menores. Luego de nueve años de vigencia, en 1980 se aprobó la “Ley de Compras y Contrataciones” siendo el motivo principal de ésta, la necesidad de actualizar la normativa a los cambios sociales y lograr la agilidad requerida por la administración pública en la implementación de los procesos.

En 1992, se emite el Decreto 57-92 “LCE”, que aún se mantiene vigente, luego de veintisiete años de haber sido emitida. Sin embargo, a lo largo de su vigencia este decreto ha tenido más de diez reformas, que en su mayoría responden a una coyuntura política o económica por la cual transitó el país. Así también, han existido decretos relacionados a otros temas, que han modificado la norma, como ejemplo la Ley de Alimentación Escolar, que modificó el artículo relacionado al fraccionamiento. La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DNCAE) fue creada mediante Acuerdo Ministerial No. 29-94 del 28 de septiembre de 1994.

A continuación, se hace una breve relación de las reformas que a lo largo del tiempo la LCE con el paso de los años.

- 1) La primera reforma fue en el año **1997**, llamada “Desincorporación de los activos del Estado” en la cual se modificaron las reglas para la venta y traspaso de bienes muebles usados, las transferencias, transformación y aporte a sociedades.
- 2) En el año **2001** la reforma se centró en el incremento de montos límite para la aplicación de las modalidades de compra establecidas en la Ley, así también, se revirtieron algunas reformas de la reforma anterior. Este mismo año se realiza otra modificación que se centra en ampliar el monto de la cotización para los gobiernos municipales.
- 3) El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, fue creado mediante Acuerdo Ministerial Número 386-2003 del 18 de septiembre de **2003**.
- 4) En el año **2006**, se emite el decreto llamado “Reformas Legales para la Implementación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos de América”, que incluye reformas a la LCE, se amplían los plazos para la presentación y apertura de ofertas, se modifica lo relacionado a los recursos administrativos, aplicación del arbitraje, entre otras. Con esta reforma en materia de adquisiciones públicas, se da cumplimiento a los compromisos adquiridos en el DR-CAFTA, el cual había sido aprobado el año anterior.
- 5) En diciembre de **2008**, por Acuerdo Gubernativo No. 394-2008, se establecen las funciones de la DNCAE, entre las cuales consta ser el órgano rector del sistema de contrataciones y adquisiciones del sector público y administrador del sistema informático Guatecompras.
- 6) En el año **2009**, una nueva modificación establece principalmente la obligatoriedad de tener los créditos presupuestarios para realizar los pagos oportunamente, el acceso

irrestringido y gratuito a las bases de los concursos públicos a través de Guatecompras, así como también la notificación de los actos a través de dicho portal, incrementa el monto permitido para la compra directa, establece que para compras superiores de diez mil quetzales, es obligatorio la publicación en Guatecompras, así también modifica las causales que prohíben ser proveedores del Estado.

- 7) Al año siguiente, **2010**, se publica otra modificación que afecta específicamente el contrato abierto, más aún lo relacionado al sector salud y obliga a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado a contar con un registro de precios de referencia para los bienes, suministros y servicios adquiridos por dicha modalidad, dada la coyuntura que se daba en torno a denuncias de corrupción en los contratos abiertos de medicamentos y material médico quirúrgico. Así también crea la excepción para la compra de vacunas a través de la Oficina Panamericana de la Salud.
- 8) Un año después, **2011**, se modifica de nuevo dicha ley, estableciendo criterios relacionados a la calificación de los bienes y suministro del sector salud y lo relativo a los precios de referencia ya definidos en la reforma anterior.
- 9) Posteriormente, la reforma del **2015**, acaecida durante un año particularmente convulso por los casos de corrupción que afectaron prácticamente a casi todas las instituciones del Organismo Ejecutivo, que a la postre terminó con el Presidente y Vicepresidenta de turno encarcelados, se concentra en fortalecer la transparencia y cerrar las lagunas legales que permitieron dichos abusos. Esta reforma establece la DGAE como ente rector de las adquisiciones públicas y administrador del sistema Guatecompras en reemplazo a la DNCAE; además de otras funciones que coadyuvan a la rectoría de las compras públicas; y al Registro General de Adquisiciones del Estado, para registrar a todos los posibles oferentes para ser proveedores o contratistas del Estado, suprimiendo así los tres registros independientes: el de precalificados de obras del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el registro de precalificados de consultores de la SEGEPLAN y el Registro de Proveedores de Guatecompras.

Además, amplía las entidades sujetas a la LCE, establece novedades informáticas como las modalidades de Subasta Electrónica Inversa y la Compra Directa con Oferta Electrónica, y la posibilidad de recibir ofertas electrónicas para todas las modalidades reguladas. Además, crea la compra de baja cuantía, establece límites a los responsables en cuanto al nombramiento de juntas de adjudicación, crea modalidades específicas y modifica y reduce los casos de excepción, así como lo relacionado a sanciones tanto a proveedores como a funcionarios públicos.

Esta modificación entra en vigencia prácticamente al inicio del nuevo periodo presidencial (2016-2019) lo cual provoca un retraso considerable en la ejecución de los procesos de compra por parte de las entidades públicas dada la falta de experiencia y conocimiento en las modificaciones a la Ley, que como se estableció anteriormente se priorizó la transparencia y no la eficiencia, y los riesgos que este desconocimiento podría conllevar para los responsables de su puesta en práctica en términos de sanciones legales y penales.

- 10) En el mes de octubre de **2016** se realizara una nueva reforma con el objetivo de apoyar y acelerar la ejecución de los fondos públicos. Esta nueva modificación principalmente conllevó los siguientes aspectos: aumentar los montos establecidos para el uso de las compras de baja cuantía, aclaró la reglas para las compras realizadas con recursos de préstamos externos provenientes de crédito público o donaciones a favor del Estado,

modificó la integración de las juntas de adjudicación, el uso de los precios de referencia, se agregó la excepción para la contratación de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, etc.), la posibilidad de solicitar procesos de contrato abierto individualmente a los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Gobernación y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INCENTIVOS Y DESAFÍOS PARA LAS REFORMAS

La LCE es una ley antigua, reformada en múltiples ocasiones, no respondiendo éstas a una actualización o modernización de la misma, sino más a la coyuntura política del país; dando como resultado una normativa no unificada, muchas veces incoherente entre sí, carente de visión a futuro y con un componente tecnológico marginal.

Por lo anterior, a partir del año 2017 se inician acciones para realizar una nueva ley con el objetivo de mejorar el sistema de adquisiciones públicas. Para ello se inician una serie de mesas técnicas convocadas por la Comisión de Probidad y Transparencia del Congreso de la República, en donde participaron diferentes entidades públicas, gremiales de la iniciativa privada e instituciones de sociedad civil, dando como resultado un listado de necesidades específicas a tomar en cuenta en una nueva ley.

Por lo que en el año 2018, el MINFIN conforma una mesa técnica con el objetivo de crear una nueva ley que cumpla con los estándares internacionales relacionados a las adquisiciones públicas, tomando en cuenta la Ley modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública; esta mesa está integrada por expertos internacionales y nacionales con el apoyo del BM, BID y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional; el resultado de esta mesa ha sido una iniciativa de ley que contempla crear un sistema nacional de adquisiciones públicas, integral, un ente rector fortalecido, nuevos métodos de adquisición, mejores prácticas en adquisiciones públicas, que permitan alcanzar altos grados de eficiencia y transparencia y componentes de desarrollo tecnológicos. Quedando el reto ahora de lograr la socialización de esta propuesta y su aprobación por parte del Organismo Legislativo, para luego empezar un proceso de capacitación e implementación de la misma.

Asímismo, las reformas a la LCE aprobadas en el 2015 crearon la base legal para una serie de acciones emprendidas por el MINFIN, reflejadas especialmente en la creación de la estructura administrativa en adquisiciones, creando el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado, la DGAE, el Registro General de Adquisiciones del Estado y la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones Publicas. Éstas además facilitaron la evolución del Sistema Guatecompras, permitiendo la incorporación de herramientas y formularios electrónicos, incluyendo la presentación de ofertas electrónicas en todas las modalidades de compra, promoviendo información en formatos de datos abiertos.

De igual manera, en septiembre de 2019, se publica Resolución 18-2019 “Normas para el uso del sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras” “que actualiza las normas de uso del sistema de Guatecompras debido a la evolución constante del sistema a la par de la tecnología. Una prueba de este proceso de adaptación es el reciente lanzamiento de la aplicación móvil de Guatecompras, así como el cambio del home page del sistema.

Entre los grandes retos y desafíos pendientes están completar la transaccionalidad de Guatecompras y su integración total con otros sistemas financieros del Estado, así como la

puesta en marcha de la nueva dirección encargada de fomentar las capacidades en adquisiciones públicas.

OBJETIVOS DE POLÍTICA NACIONAL Y METAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Las compras públicas en Guatemala, al igual que el resto de los países de Latinoamérica, juegan un rol clave en la economía. Según un estudio de la OCDE en 2017, los contratos públicos llegan a representar en la región latinoamericana un promedio del 12% de su Producto Interno Bruto (PIB); en Guatemala de apenas un 4% del PIB. Debido a esa importancia, entre otras razones, en la última década diferentes instancias regionales y entes multilaterales, e incluso entidades nacionales, han desarrollado estudios y propuestas encaminados a proveer al Estado una serie de herramientas que tiendan a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, y así animar a una sólida y sostenida ruta hacia el desarrollo integral de la población guatemalteca.

La preocupación por lograr la gobernanza pública y el desarrollo de los países y, como parte de ello, asegurar que la administración pública, funcione de manera eficiente, eficaz e íntegra, particularmente en lo que a contratación pública se refiere. Por tal razón, organismos financieros como el BID y el BM, así como a entes multilaterales, como la Organización para la OCDE, la OMC y la propia ONU, han desarrollado estudios y propuestas encaminados a proveer a los Estados una serie de herramientas que tiendan a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, y así animar a una sólida y sostenida ruta hacia el desarrollo integral de sus poblaciones.

A nivel internacional, existen instrumentos que establecen estándares en materia de contratación pública. De ellos, destacan a manera de ejemplo: la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública; la Guía para la Incorporación al Derecho Interno de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, publicada en Nueva York, en el año 2014; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; o, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones comerciales Internacionales, adoptada por la conferencia negociadora en la OCDE el 21 de noviembre de 1997.

También es importante mencionar que para el caso de Guatemala, también existen tratados internacionales en materia económica que afectan directamente la normativa interna y los procedimientos en relación con la contratación pública; particularmente, el Tratado de Libre Comercio, República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos de América, suscrito en la ciudad de Washington, D.C., el cinco de agosto del año dos mil cuatro y el Acuerdo por el que se Establece una Asociación entre Centroamérica, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por el otro, suscrito en la ciudad de Tegucigalpa, República de Honduras, el 29 de junio de 2012. En ambos casos su contenido exige que se observen aspectos como la estandarización de requisitos en los procedimientos, modificaciones de los plazos, publicidad de los documentos de los procesos competitivos y de la planificación de compras, el fortalecimiento del portal electrónico, entre otros aspectos.

Al igual que ha sucedido en el ámbito internacional, la temática de la reforma institucional y normativa de las adquisiciones públicas ha sido permanentemente abordada en la historia democrática guatemalteca.

OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE POLÍTICA

En Guatemala no existe una política pública específica para las contrataciones públicas. Sin embargo, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun 2032, se contempló una hoja de ruta que orienta las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad que persisten en Guatemala. En dicho plan se plantean las prioridades nacionales de desarrollo; define metas y temporalidades que plantea cambios para el bienestar de la población guatemalteca.

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun 2032 constituye la priorización que hace el Estado de Guatemala de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) que adoptó la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen la segunda etapa de la estrategia de desarrollo planteada por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio del año 2000, y consisten en 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores, con una vigencia de 15 años. La Agenda 2030 está enfocada en las personas, el planeta y la prosperidad y tiene como propósito combatir la pobreza, la desigualdad y el cambio climático, haciendo énfasis en las necesidades de la población más vulnerable.

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo. Está integrado por 5 ejes (Guatemala urbana y rural, bienestar para la gente, riqueza para todos, recursos naturales y, Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo), 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos.

Aunque no se indica expresamente, se infiere que para lograr cumplir los objetivos del Plan K'atun 2032 el Estado requiere contar con mecanismos ágiles, transparentes y eficaces para adquirir los bienes, servicios y obras necesarias. De ahí que la efectividad de dicho plan encuentra como uno de sus condicionantes, contar con un adecuado sistema nacional de adquisiciones públicas.

SECCIÓN 2: RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN

PILAR I: MARCO LEGISLATIVO, REGULATORIO Y DE POLÍTICAS

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de la contratación pública. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen la contratación pública, y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales. La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III. Los indicadores del Pilar I abarcan la evolución reciente y las innovaciones cada vez más utilizadas para imprimir mayor eficiencia a la contratación pública. El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que la contratación pública esté a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

El Pilar I se refiere a cuatro elementos del marco legislativo, regulatorio

- i) el instrumento jurídico supremo que rige la contratación pública (leyes, actos, decretos)
- ii) los reglamentos y otros instrumentos que son más de carácter administrativo
- iii) las disposiciones relacionadas con la contratación en otras leyes nacionales (por ejemplo, leyes que rigen las asociaciones público/privadas y adjudicaciones, de comercio y de competencia, de acceso a la información, contra la corrupción, de resolución alternativa de controversias, de empresas estatales, etc.)
- iv) las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de políticas.

INDICADOR 1. EL MARCO LEGISLATIVO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CUMPLE CON LAS NORMAS ACORDADAS Y LAS OBLIGACIONES APLICABLES.

El indicador abarca los diferentes instrumentos legales y regulatorios establecidos a distintos niveles, desde el nivel más alto (leyes, reglamentaciones, decretos nacionales, etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados. Este indicador se desglosa en 12 subindicadores (a-l) que son evaluados de forma individual.

SUBINDICADOR 1(A) - ESFERA DE APLICACIÓN Y COBERTURA DEL MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO

El propósito de este subindicador es determinar lo siguiente: i) la estructura del marco regulatorio que reglamenta la contratación pública; ii) su cobertura, y iii) el acceso del público a las leyes y reglamentaciones.

Criterios:

- a) **Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos), y su precedencia está claramente establecida. *Cumple***

En el derecho guatemalteco existe un conjunto de normas que constituye el ordenamiento jurídico vigente en Guatemala, organizado jerárquicamente, de acuerdo con el principio jerárquico kelseniano.

De acuerdo con lo que establece el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución, ya que dentro de los principios fundamentales que conforman el derecho guatemalteco, se encuentra el de supremacía o super legalidad constitucional, que significa que en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución y ésta, como ley suprema.

De esta cuenta, el artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, establece que se debe observar siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos y carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior. En cuanto a la LCE, ésta es una norma ordinaria, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y la complementa el Reglamento de la LCE, Acuerdo Gubernativo número 122-2016, demostrándose así la jerarquía que norma el tema de contrataciones del Estado.

- b) **Abarca bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos. *Cumple***

En el marco normativo relacionado con adquisiciones del Estado, se establece en el artículo 1 de la LCE que tiene por objeto normar las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que realicen las entidades que utilicen fondos públicos, las cuales están sujetas a la Ley, al Reglamento y a los procedimientos de la DGAE.

c) Las APPs, incluidas las adjudicaciones, están reguladas. *Cumple*

En Guatemala existe la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto número 16-2010 del Congreso de la República de Guatemala, en el que se establece el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica bajo la modalidad de APP. Dicha Ley contiene su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 360-2011 que establece todas las fases que corresponden a la contratación pública incluyendo las adjudicaciones bajo ese procedimiento.

d) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo. *Cumple*

Guatemala cuenta con el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Guatecompras-, dentro del cual existe un módulo denominado Base Legal, el cual contiene: Guías, Avisos, Circulares, Resoluciones, Acuerdos, Reglamentos, Decretos, relacionados con las adquisiciones públicas y son de acceso público y sin costo.

También se cuenta con la Ley de Acceso a la información Pública, decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, según la cual todos los entes obligados por la ley deben tener en sus páginas oficiales información de las normas, reglamentos, manuales, que les rigen; o proporcionar dicha información cuando les sea requerida.

SUBINDICADOR 1(B) - PROCEDIMIENTOS USADOS PARA LA CONTRATACIÓN

Este subindicador evalúa si el marco legal incluye: i) una definición clara de los procedimientos que resultan aceptables para efectuar la contratación y ii) las circunstancias bajo las cuales se considera adecuado cada procedimiento.

a) Los métodos de contratación se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método. *Cumple parcialmente*

Los métodos de contratación y sus condiciones se encuentran contemplados en la LCE y se complementan con lo que establece su Reglamento, por lo que está en el nivel jerárquico correspondiente.

La normativa regula los métodos de contratación, sin embargo, por las reformas que ha sufrido la misma, hay aspectos que no están del todo claros en cuanto su aplicación y que deben ser mejorados.

En los procesos de adquisición provenientes de préstamos o donaciones externos, en el artículo 1 de la ley se establece la utilización de su normativa, políticas o procedimientos de los entes financieros o donantes. Es decir, prevalecen las normas de los entes financieros debido a la jerarquía que le dan a los tratados internacionales. En la reforma de la ley de 2016 se introdujo un artículo que modificó el sentido de la jerarquía pues introduce que todos los métodos deben ser competitivos, lo cual contradice el poder financiar contrataciones directas con los marcos regulatorios internacionales. La nueva ley de adquisiciones deberá claramente hacer prevalecer los tratados internacionales, lo cual es un estándar internacional. Es importante recalcar que, a pesar de lo que establece el artículo 1, en los Artículos 23 y 37 se establece: "En lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala, sea parte, las disposiciones contenidas en los mismos se aplicarán en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan el contenido del presente artículo."

Por último, se puede mencionar que, en la LCE, en lo regulado respecto al fraccionamiento, se establece una duplicidad de sanciones para el mismo hecho generador.

- b) Los métodos de contratación descritos incluyen procedimientos de contratación competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad. *Cumple parcialmente*

De acuerdo con el artículo 15 de la LCE, la DGAE tiene por objeto procurar que las adquisiciones públicas se desarrollen en un marco general de transparencia, certeza, eficiencia y competencia en las adquisiciones públicas.

La normativa contempla los siguientes métodos de adquisición y sus diferentes variables y con el fin de comprender la aplicación de estos se muestran las siguiente tabla:

Regimen de Contratación Y Modalidades Especificas de Adquisición y Exepciones

Método de Contratación/Adquisición	Monto	Plazo de Convocatoria	Forma de Selección
Régimen de Contratación			
Cotización	De Q90,000.01 a Q900,000.00	Mínimo 8 días hábiles	Por medio de Junta de Calificación
Licitación	Que supere los Q900,000.00	Mínimo 40 días calendario	
Contrato Abierto	No hay montos (montos estimados)		
Subasta Electrónica Inversa	No hay monto	No menor 8 días	Electrónica
Modalidades Especificas de Adquisición y Exepciones			
Compra de Baja Cuantía	Hasta Q25,000.00	No tiene	Directa, la realiza la entidad ejecutora
Compra Directa	Mayor a Q25,000.00 que no supere los Q90,000.00	Mínimo un día hábil	Electrónica
Adquisición de Proveedor Único	No hay Monto	No podrá exceder de 5 días hábiles	Directa, la realizar la entidad ejecutora
Arrendamiento	N/A	N/A	N/A
Arrendamiento y adquisiciones de bienes inmuebles			
Dragado			

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, las modalidades de contratación con que cuenta Guatemala están establecidas por concepto de montos de contratación y no por el objeto de esta, así también la Ley se inclina a la variable del precio sobre el valor por el dinero, concepto que no se encuentra regulado en la Ley vigente.

Respecto a la modalidad de compra directa, es necesario aclarar que, para la Ley, la misma es competitiva, toda vez que esta se realiza en el Sistema Guatecompras y se convoca a los oferentes que estén interesados en participar, sin limitación alguna.

c) El fraccionamiento de contratos para limitar la competencia está prohibido. *Cumple*

El fraccionamiento de contratos está limitado de conformidad con la LCE, en el artículo 81 y el 61 del Reglamento de la ley, estableciendo que el fraccionamiento existe cuando una misma unidad ejecutora realice varias cotizaciones de un mismo bien o servicio, dentro de un mismo ejercicio fiscal, cuya suma exceda el monto a partir del cual la licitación pública es obligatoria; así mismo cuando se realicen compras de baja cuantía del mismo bien y servicio, en un mismo cuatrimestre, cuya suma exceda el monto a partir del cual la compra directa con oferta electrónica es obligatoria, emitiéndose para el efecto una sanción, consistente en el pago de multa equivalente al 5% del valor total de la negociación, más deducción de responsabilidades administrativas, civiles y penales que se deriven.

d) Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos. *Cumple parcialmente*

La ley establece algunos estándares apropiados para los procedimientos competitivos, como son las convocatorias o anuncios, actos públicos en la apertura de ofertas, obligación de dar a conocer las adjudicaciones previo a la aprobación definitiva, entre otros. Sin embargo, no se cuenta con criterios de valor por dinero, documentos estándar o un órgano específico independiente de apelación para las contrataciones.

SUBINDICADOR 1(C) - REGLAS DE PUBLICIDAD Y PLAZOS

Este subindicador evalúa si: i) el marco legal incluye requisitos para la publicación de adjudicación de contratos como tema de interés público con el fin de promover la transparencia; ii) existe una publicidad amplia y fácilmente accesible de oportunidades de negocios y sus resultados, y iii) se otorga un plazo adecuados entre la publicación de las oportunidades de negocios y la fecha de presentación consistente con el método y complejidad de la licitación para preparar y remitir las propuestas.

a) Exige que las oportunidades de contratación se divulguen públicamente a menos que se justifique explícitamente la existencia de una restricción para las mismas (diríjase al indicador 1(b)). *Cumple*

Las convocatorias en todos los métodos de contratación deben ser publicadas en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Guatecompras-, el cual tiene como principios la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas, siendo la consulta en el mismo pública, irrestricta y gratuita, toda vez que se encuentra regulada en el artículo 4 Bis de la LCE

b) La publicación de las oportunidades provee tiempo suficiente consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de contratación, se definen los plazos mínimos para la presentación de ofertas/propuestas, y dichos plazos se extienden cuando se busca que haya una competencia internacional. *Cumple parcialmente*

La normativa contempla los plazos atendiendo al método de contratación en relación con los montos establecidos y no así a la naturaleza o complejidad de la adquisición.

En cuanto a los plazos mínimos para la presentación de ofertas, para cada método de contratación son los siguientes:

Compra Directa	Cotización	Licitación	Contrato Abierto	Subasta Electrónica Inversa
No menor a 1 día hábil	Mínimo de 8 días hábiles	Mínimo 40 días calendario	Mínimo 40 días calendario	No menor a 8 días hábiles

En cuanto a que, si dichos plazos se extienden para una competencia internacional, esto no está contemplado en nuestra normativa. En el caso de compra directa, se recalca que este plazo no cumple con el estándar de proveer tiempo suficiente para que los oferentes puedan obtener los documentos y responder a la invitación.

Según la ley existe un plazo de treinta minutos entre la recepción y apertura de ofertas, lo cual provoca un vacío que puede dar como resultado falta de competencia (ver indicador 9 (B)c)

c) La publicación de licitaciones abiertas es obligatoria en al menos un periódico de amplia circulación nacional o en un único sitio oficial de Internet, donde se exhiban todas las oportunidades de contratación pública, que sea fácilmente accesible, sin costo ni otras barreras, como las limitaciones tecnológicas. *Cumple*

En cuanto a la obligación de publicar la información relativa a las licitaciones, la LCE, establece que toda la información debe publicarse en el portal de Guatecompras, así como en el Diario Oficial, estableciendo que entre ambas publicaciones debe mediar un plazo no mayor de 5 días calendario. Es importante mencionar que la consulta en el Sistema Guatecompras es pública, irrestricta y gratuita.

d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas. *Cumple*

Las publicaciones que se realizan por los eventos incluyen: los documentos del evento, los datos de este, día, hora y lugar en que serán recibidas las ofertas, el cronograma como tal y proyecto de contrato, de acuerdo con lo que establece la LCE en su artículo 23. La Ley establece que la entidad debe publicar en Guatecompras como mínimo la siguiente información: a) bases de cotización y licitación; b) especificaciones técnicas; c) criterios de evaluación; d) y los contratos de las contrataciones y adquisiciones. Información suficiente para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.

SUBINDICADOR 1(D) - REGLAS DE PARTICIPACIÓN

Este subindicador evalúa las políticas que regulan la participación y selección para cerciorarse que no sean discriminatorias. Como principio general, las empresas, incluidas las firmas extranjeras calificadas, no deben ser excluidas de la participación en un proceso de contratación por ningún motivo, salvo la falta de calificaciones, y sólo si están acordes a reglas claramente especificadas sobre elegibilidad y exclusiones.

- a) **Establece que la participación de las partes interesadas es justa y se basa en las calificaciones, de acuerdo con las reglas de elegibilidad y exclusiones. En este contexto, el término "proveedor" comprende a todos los oferentes de servicios, entre ellos: contratistas, firmas consultoras, etc. *Cumple***

De acuerdo con lo que establece la LCE, para determinar la oferta más conveniente y favorable para los intereses del Estado, se utilizarán criterios tales como: calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones que se fijan en las bases. De conformidad al artículo 33 de la Ley y 19 de su Reglamento, la junta responsable calificará los oferentes conforme los requisitos que se indican en las bases, para determinar que tienen las capacidades necesarias para ejecutar el objeto de la contratación, de acuerdo con los criterios de calificación, los cuales deben ser objetivos y cuantificables. Las bases deben indicar todos los factores de evaluación, los cuales deben guardar vinculación, razonabilidad y proporcionalidad con el objeto de contratación.

Así mismo el artículo 80 de la LCE, establece las causales que limitan la participación de oferentes a concursar o celebrar contratos con el Estado.

- b) **Asegura que no haya barreras a la participación en el mercado de contratación pública. *No cumple***

La normativa no regula lo concerniente a barreras a la participación, por tanto no asegura que cada entidad coloque barreras de participación en los requisitos y especificaciones que solicita. Por tanto, se requiere revisión de las normas vigentes para mejorar este aspecto

- c) **Detalla los requisitos de elegibilidad y regula las exclusiones por actividades delictivas o corruptas, por exclusión administrativa bajo la ley, sujeta al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales. *Cumple parcialmente***

La normativa establece que no podrán concursar o celebrar contratos con el Estado, o tener otra calidad referida a los proveedores y contratistas del estado, entre otros, las entidades cuyos representantes legales, directivos o gerentes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la administración pública, contra la fe pública, defraudación tributaria, contrabando, defraudación aduanera o delitos tipificados en las convenciones internacionales donde Guatemala sea signataria.

Esta normativa genera dudas al momento de su aplicación debido a que no especifica el proceso para su aplicación lo cual podría generar espacios de discrecionalidad.

- d) **Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa. *No cumple***

La LCE establece una excepción y norma las negociaciones entre entidades públicas sin procesos competitivos.

- e) **Detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato. *Cumple***

Este criterio está establecido en relación con el objeto del Registro General de Adquisiciones del Estado, el cual registra a las personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para poder ser habilitadas como contratistas o proveedores del Estado, en las modalidades de adquisición establecidas en la LCE. El Registro verifica la capacidad financiera y técnica en general, así como la experiencia y especialidad necesarias para ser contratista o proveedor del Estado, lo cual no necesariamente aplica a cada proceso de contratación en particular. Así mismo la ley regula que para que toda persona pueda participar en las modalidades de cotización o licitación, deberá estar precalificada en el Registro en mención.

En el Acuerdo Ministerial Número 563-2018 Requisitos y metodología de inscripción y precalificación ante el Registro General de Adquisiciones del Estado, del MINFIN, se establece que toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, para participar en las modalidades de cotización o licitación públicas, deberá obtener la certificación correspondiente, siendo la constancia de inscripción y precalificación el único documento válido para la acreditación del estatus del proveedor.

SUBINDICADOR 1(E) - DOCUMENTACIÓN DE CONTRATACIÓN Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Este subindicador evalúa el grado en que el marco legal especifica el contenido de los documentos de contratación para permitirles a los proveedores entender claramente qué se les solicita y cómo se desarrollará el proceso de contratación.

- a) **Establece el contenido mínimo para los documentos de contratación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con el requisito. *Cumple***

Las normas jurídicas guatemaltecas hacen una apreciación general en cuanto a los documentos de licitación, ya que en el artículo 18 de la LCE lista como documentos necesarios los siguientes: 1) Bases de licitación, 2) especificaciones generales 3) Especificaciones técnicas 4) Disposiciones especiales y 5) planos de construcción, cuando se trate de obras.

- b) **Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado. *Cumple parcialmente***

En la Ley en el artículo 20 se establece que la autoridad superior debe velar porque las especificaciones generales, técnicas, disposiciones especiales o planos de construcción sean congruentes o se ajusten al contenido de las bases y a las necesidades que motiven la contratación. En ese sentido, no deben fijarse por parte de la entidad licitante especificaciones técnicas que hagan referencia a determinadas marcas o entidades y otro tipo de distintivos, lo cual es una previsión que lleva a la autoridad licitante a ser neutral en el sentido de no incurrir en la práctica de identificar marcas u otro tipo de Derecho de Propiedad Intelectual que pueda inclinar o quitar la neutralidad a la invitación, y que quede proclive a que solo uno o ciertas empresas sean las que están llamadas a licitar.

Sin embargo, no se contempla el uso de normas internacionales para el efecto.

- c) **Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral. *Cumple***

De acuerdo con lo que establece el artículo 20 de la LCE, en caso de que no exista manera suficientemente precisa y comprensible para describir los requisitos de la contratación, se deben incluir expresiones como equivalente, semejante, similar o análogo, cuando no es posible definir una especificación neutral.

d) Permite que los oferentes potenciales soliciten una clarificación del documento de licitación y requiere que la entidad compradora responda de manera oportuna y comunique la clarificación a todos los oferentes potenciales (por escrito). *Cumple*

La Resolución “Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Guatecompras- “, contempla que las entidades deben publicar en dicho sistema los proyectos de bases para consulta pública, a efecto de comentar y sugerir observaciones que permitan mejorar el contenido de los documentos, esta fase es previa a la publicación de la convocatoria. Asimismo, en la fase de convocatoria se da una práctica administrativa que tiene por objeto que los oferentes potenciales puedan a través del sistema Guatecompras externalizar sus consultas en el diligenciamiento en las diferentes fases que integran el procedimiento de compra.

SUBINDICADOR 1(F) - CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y ADJUDICACIÓN

Este subindicador evalúa: i) la calidad y suficiencia de las disposiciones del marco legal con relación a la objetividad y transparencia del proceso de evaluación, y ii) el grado de confidencialidad mantenida durante el proceso para minimizar el riesgo de abuso o influencias indebidas.

a) Los criterios de evaluación sean objetivos, relevantes para el tema objeto del contrato y especificados con precisión por adelantado en los documentos de contratación, de modo que la decisión de adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos. *Cumple*

La Ley sí fija los criterios que se deberán tomar en cuenta para la evaluación de las ofertas en el artículo 28, siendo los criterios de evaluación (calificación) de ofertas previamente anunciados a los oferentes potenciales, que es un aspecto que le dará claridad y certeza de cuál será el calificador enfático o en el cual el Estado tendrá interés particular (sea esta calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones). Aunado a esto el Reglamento de Ley establece que las bases de contratación deben indicar todos los factores de evaluación a ser aplicados, los cuales deben guardar vinculación, razonabilidad y proporcionalidad con el objeto de contratación. La fórmula, escala o mecanismo de ponderación de cada factor en relación con los demás factores, los porcentajes o puntajes máximos relativos a cada factor y la forma de asignación de estos. En cualquier caso, los criterios de calificación o evaluación previamente definidos en las bases deben ser objetivos y cuantificables.

- b) **Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.** *Cumple parcialmente*

En la normativa se establece como parámetro de calificación de oferta, criterios de calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones, salvo que el criterio de calificación solo sea de acuerdo con el precio, en cuyo caso la decisión se tomará por el precio más bajo, sin embargo, es la entidad ejecutora la que decide la ponderación que se le da a cada criterio, de acuerdo con el objeto de la compra.

- c) **La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia adecuada a la calidad, y que estén definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.** *No cumple*

Es relevante hacer notar que los Servicios de Consultoría, a pesar de que son incluidos en la Ley y reglamento como parte del sistema de compras, también los criterios para la contratación de este tipo de Servicios están inmersos dentro de los criterios que se usan para otro tipo de contrataciones de naturaleza distinta. Lo anterior se afirma porque la "calidad" para servicios de consultoría es una apreciación que debiera de estar más desarrollada en el sistema legal y dar insumos precisos a los calificadores acerca del aspecto calidad para este tipo de contrataciones. Lo anterior principalmente en virtud de que la prestación de servicios es una relación de tracto sucesivo, y la calidad debe tener parámetros distintos para contratar bienes, cuya calidad puede ser referida por criterios como marcas, procedencia u otras, distinto que para el tema de servicios, que la calidad debe de venir sustanciada en aspectos de orden técnico, científico o de certificación, que den certeza para el cumplimiento de ese factor y sobre todo para que haya certeza y no subjetividad a la hora de contratar a una entidad de servicios por su calidad. En síntesis, el criterio no está debidamente regulado en la ley para contrataciones de servicios de consultoría.

- d) **La forma en que se combinan los criterios de evaluación y se asignan los factores relativos debe estar claramente definida en los documentos de contratación.** *Cumple*

El Reglamento de Ley establece que las bases de contratación deben indicar todos los factores de evaluación a ser aplicados, los cuales deben guardar vinculación, razonabilidad y proporcionalidad con el objeto de contratación. La fórmula, escala o mecanismo de ponderación de cada factor en relación con los demás factores, los porcentajes o puntajes máximos relativos a cada factor y la forma de asignación de estos. En cualquier caso, los criterios de calificación o evaluación previamente definidos en las bases deben ser objetivos y cuantificables.

- e) **Durante el período de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas que no estén involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.** *No cumple*

La ley no hace especial mención respecto al tema de la confidencialidad, por lo que serán las partes quienes deberán ser cuidadosos en divulgar la información a la entidad respectiva con carácter confidencial, y será la entidad receptora quien deberá ser cuidadosa al respecto. Cuando vemos que la información proporcionada por los contratistas contiene listas de precios, información técnica y otros aspectos estratégicos que revela a la entidad para efectos de resaltar calidades y cualidades de la empresa, el hecho de no revelación por la Junta

Calificadora y otros funcionarios que tendrán acceso a dicha información, debería ser un aspecto considerado y salvaguardado por la Ley para tener las partes la suficiente certeza al respecto del resguardo y no revelación de su información.

SUBINDICADOR 1(G) - PRESENTACIÓN, RECEPCIÓN Y APERTURA DE OFERTAS

Este subindicador evalúa la forma en que el marco legal regula la recepción y apertura de las ofertas. La apertura pública de las ofertas es una manera de aumentar la transparencia de un proceso de licitación pública. En casos en los que la ley dictamina la apertura pública, se debe permitir que asistan los oferentes o sus representantes, así como también otros con un legítimo interés en el resultado. Por ejemplo, representantes de organismos de la sociedad civil. La apertura realizada inmediatamente después de la fecha límite para la presentación de las ofertas reduce la posibilidad de pérdida o alteración de las propuestas o presentaciones.

a) Apertura de las licitaciones después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado. *Cumple parcialmente*

El artículo 24 de la Ley, considera el acto de presentación de ofertas y Apertura de Plicas como un “acto público”, el cual se realiza de acuerdo con el lugar, dirección, fecha, hora y forma en que señalan las bases. Transcurridos treinta minutos de la hora señalada para la recepción de ofertas no se aceptará alguna oferta más y se procederá al acto público de apertura de plicas, lo cual provoca un vacío que puede dar como resultado falta de competencia (ver indicador 9 (B) c).

El Reglamento de la Ley establece el procedimiento para llevar a cabo la recepción de ofertas y apertura de plicas, el cual consiste en que recibidas las ofertas de acuerdo con lo que las bases establezcan, la junta procede a abrir las plicas, dar lectura al precio total de cada oferta y en el acta identifica las ofertas recibidas anotando el monto.

A lo anterior le da garantía el levantamiento de un acta, que para nuestro sistema es el documento que contendrá lo actuado por la junta, la cual se publica en el sistema Guatecompras.

b) Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta. *Cumple*

De acuerdo con lo establecido en La Ley y el Reglamento se garantiza el registro por medio de acta que fracciona la Junta y además su posterior publicación en Guatecompras.

c) Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato. *No cumple*

El aspecto de la confidencialidad no es un tema tratado en la normativa, a pesar de que se pide la presentación en plica de las ofertas, no se prevé el que se mantengan en un lugar seguro con acceso controlado.

d) Se prohíbe la divulgación de información sensible específica. *Cumple Parcialmente*

Dentro del cuerpo normativo guatemalteco se cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual regula que el acceso a la información pública será limitado de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala; la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial; la información clasificada como reservada de conformidad con la presente ley; y las que de acuerdo a tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala tengan cláusula de reserva. Sin embargo, no existe una regulación específica para el manejo confidencial de información en los procesos de adquisición pública.

e) La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del gobierno se encuentran bien definidas para evitar un rechazo innecesario de ofertas. *Cumple*

La normativa en su artículo 18 de la Ley, establece el contenido mínimo que debe contener una plica, es decir el sobre cerrado que contiene la oferta y documentos requeridos en las bases del evento, así mismo se establece que los únicos facultados para recibir las plicas es Junta nombrada para el efecto.

SUBINDICADOR 1(H) - DERECHO A IMPUGNACIÓN Y APELACIÓN

El propósito de este subindicador es evaluar si el marco legal establece: i) el derecho a impugnar y a apelar las decisiones o acciones; ii) los temas que son posibles de revisión; iii) el plazo para dichas revisiones, y iv) las diferentes instancias del proceso de revisión.

a) Los participantes del proceso de contratación tienen el derecho a impugnar las decisiones tomadas o acciones emprendidas por la entidad compradora. *Cumple*

Cualquier persona puede presentar *inconformidad* por cualquier acto que contravenga los procedimientos establecidos en la LCE, incluyendo la posibilidad de plantearla contra la adjudicación de la Junta respectiva. (Art. 35 LCE). Así mismo el artículo 22 del Reglamento de la Ley se establece el procedimiento para plantear las inconformidades, siendo una comunicación electrónica por medio del Sistema Guatecompras.

Además, contra toda resolución dictada por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, procede el recurso administrativo de *revocatoria* (art. 99 LCE); y contra las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas superiores, procede el recurso de *reposición* (art. 100 LCE).

Así también la LCE establece la forma para tramitar y resolver los recursos de revocatoria y reposición, así como la posibilidad de plantear ante el tribunal correspondiente el proceso contencioso administrativo contra lo resuelto en dichos recursos.

- b) Disposiciones permiten responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de contratación, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial. *No cumple*

La resolución de los recursos administrativos en la materia está a cargo de la autoridad superior de la propia entidad contratante, ya que en Guatemala no se cuenta con una entidad independiente para la resolución de estos recursos.

Sólo en la vía judicial, las reclamaciones son conocidas por un órgano independiente, a través de un proceso contencioso administrativo.

- c) Normas que establecen las materias que están sujetas a revisión. *Cumple parcialmente*

La normativa guatemalteca no establece expresamente las materias susceptibles de impugnación. Por su amplitud al respecto, contempla la posibilidad de revisar todo lo actuado en una adquisición, ya sea mediante inconformidad o por medio de los recursos de Revocatoria o Reposición.

- d) Normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente. *Cumple parcialmente*

No existe plazo para presentar inconformidades, salvo las que se relacionen con la adjudicación por parte de la Junta, que se plantean dentro de los 5 días calendario posteriores a la adjudicación (art. 35 LCE). Las inconformidades deben ser respondidas dentro de los 5 días calendario, a partir de su presentación (art. 35 LCE).

La LCE establece que los recursos administrativos de revocatoria y reposición deben interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la resolución impugnada (art. 101). La resolución debe ser adoptada por la autoridad superior dentro de los 15 días de finalizado el trámite (art. 15 LCA).

- e) Publicación de decisiones y solicitudes de apelación en sitios de fácil acceso y dentro de un marco de tiempo especificado, en línea con la legislación que protege información sensible. *Cumple*

La respuesta a las inconformidades debe realizarse a través de Guatecompras, dentro de los 5 días a partir de su presentación, por lo que cualquier persona puede consultar y conocer tal resolución (art. 35 LCE).

Las resoluciones de los recursos de Revocatoria y Reposición deben publicarse en el Sistema Guatecompras a más tardar a los dos días hábiles de notificada la resolución, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de Normas para el Uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Guatecompras-.

- f) Las decisiones de los órganos de apelación independientes están sujetas a revisiones de más alto nivel (revisiones judiciales). *Cumple parcialmente*

Si bien no existe un órgano de apelación independiente, las resoluciones de recursos administrativos de Revocatoria y Reposición emitidos por el mismo organismo apelado, son susceptibles de revisión.

Las resoluciones de los recursos administrativos de Revocatoria y Reposición son susceptibles de revisión mediante el proceso contencioso administrativo (judicial). De hecho, para poder iniciar la acción judicial, es necesario haber hecho uso de dichos medios de impugnación administrativos (art. 19 LCA).

El proceso contencioso administrativo procede en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración pública y de las entidades descentralizadas (materia de adquisiciones incluida), así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones. (Art. 19 LCA). Sin embargo, el cumplimiento de este criterio es parcial, toda vez que no se cuenta con organismo de apelaciones independiente.

SUBINDICADOR 1(I) - GESTIÓN DE CONTRATOS

El propósito de este subindicador es evaluar si el marco legal establece lo siguiente: i) funciones y responsabilidades para la gestión de contratos; ii) métodos para revisar, emitir y publicar las enmiendas del contrato en tiempo y forma; iii) requisitos de pago oportuno; y iv) procedimientos de resolución de disputas que contemplen un proceso eficiente y justo para resolver las controversias durante la ejecución del contrato.

- a) Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas. *Cumple parcialmente***

Está contemplado lo relativo a los plazos y responsables en materia de suscripción y aprobación de contratos (arts. 46 BIS i), 47, 48 y 49 de la LCE).

En relación con la ejecución de contratos, únicamente en materia de contrato abierto se contempla el funcionamiento de una comisión de Vigilancia, Seguimiento y Monitoreo (art. 46 BIS k) de la LCE).

- b) Están definidas las condiciones para las enmiendas contractuales, así como para asegurar economía y no limitar la competencia de manera arbitraria. *Cumple***

Se contempla únicamente la posibilidad de modificar el monto del contrato para el caso de obra o suministro de equipo instalado (art. 52 LCE y 44 Reglamento LCE), o bien la posibilidad de prorrogar por una sola vez el plazo de un contrato cuando la terminación de las obras, entrega de bienes y suministros o prestación de servicios no se lleve a cabo por caso fortuito o causa de fuerza mayor, conforme las condiciones y requerimientos establecidos en el Reglamento de la ley. (Arts. 51 LCE y 43 Reglamento LCE).

Al limitar la prórroga contractual a una sola vez, se obliga a la realización de procesos competitivos y se evita la que se prorroguen ilimitadamente los contratos. Sin embargo, en el tema de obra física esta limitación podría afectar la capacidad de administrar adecuadamente el contrato.

- c) Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato. *No cumple***

Están establecidos por las Partes en los contratos, sin regulación alguna al respecto. Dentro de las posibilidades existentes, se puede acordar una cláusula compromisoria de someter cualquier diferencia a Arbitraje (art. 103 LCE).

d) El resultado final de la resolución de una controversia es exigible. *Cumple*

Sólo se es exigible cuando la controversia ha sido resuelta mediante resolución judicial o de tribunal arbitral, mediante los procedimientos de ejecución: económico coactivo (Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto 1126 del Congreso de la República) y ejecuciones contempladas en el Código Procesal Civil y Mercantil.

En otros términos, lo resuelto en la vía administrativa, previo a su exigibilidad, debe ser conocido y resuelto por los tribunales de justicia (o de arbitraje) y las sentencias de éstos pueden ser exigidas, también judicialmente.

Una distinción relevante en cuanto a la exigibilidad de las resoluciones judiciales que dan por finalizada una controversia en materia de adquisiciones es el hecho que sólo cuando dicha resolución impone sanción, multa o pago de determinado monto al particular, es posible practicar embargo sobre bienes del deudor (en este caso el particular / contratista).

Por el contrario, cuando la resolución judicial ordena al Estado o sus entidades pagar penalizaciones o cualquier monto a favor del particular, no existe posibilidad de practicar embargo sobre bienes o dinero público, puesto que la LOP declara inembargables los bienes del Estado.

De esa cuenta, cuando un proveedor / particular obtiene una sentencia favorable que ordena al Estado efectuar pago alguno, la vía ejecutiva en lo judicial se ve interrumpida y corresponde a la autoridad responsable, prever en su presupuesto del siguiente año fiscal el pago de los montos ordenados en sentencia judicial. Si la autoridad no hace tal previsión presupuestaria, el particular puede presentar denuncia penal contra la autoridad por incumplimiento de deberes, lo que, por sí, tampoco garantiza que se le efectúe el pago, aunque la experiencia ha demostrado que en la mayoría de los casos la autoridad opta por proceder al pago antes que verse sometido a proceso penal.

SUBINDICADOR 1(J) - CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA (E-PROCUREMENT)

Este subindicador evalúa en qué medida el marco legal aborda, permite y/o exige el uso de medios e instrumentos electrónicos en la contratación pública. Cuanto más sofisticado sea el uso de tecnologías electrónicas, más específicos deberán ser los estándares para asegurar la aplicación coherente de la tecnología, proporcionar acceso libre y completo al sistema, y garantizar la privacidad y seguridad de los datos y la autenticación. El uso de medios electrónicos requiere formatos estandarizados, equipo técnico y arreglos de conexión, además de procedimientos para conceder acceso completo y sin restricciones al sistema electrónico de contratación.

a) El marco legal permite o determina soluciones de contratación electrónicas que cubren por entero o de forma parcial el ciclo de contratación pública. *Cumple*

El Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras), previsto en la LCE es utilizado para las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública. En él se debe publicar la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan para las adquisiciones públicas.

Adicionalmente, se contemplan modalidades como la subasta electrónica inversa (art. 54 bis LCE) y la Compra Directa (art. 43 b) de la LCE), los cuales se llevan a cabo en forma electrónica.

b) El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación. *Cumple Parcialmente*

Guatecompras ha sido establecido para garantizar la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas. Es de acceso público, irrestricto y gratuito. Provee información en formatos electrónicos y de datos abiertos sobre los mecanismos y procedimientos de contratación pública (art. 4 bis LCE).

No existe normativa específica que establezca la protección de información o datos sensibles en materia de adquisiciones públicas; sin embargo, en la práctica se han adoptado medidas para proteger dicha información. Es un área de oportunidad contemplar regulación en dicha materia.

c) El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejarán de forma electrónica. *Cumple Parcialmente*

La LCE, establece la existencia de modalidades que se realizan de forma electrónica, tales como la Compra Directa con oferta electrónica y la Subasta Electrónica Inversa; La normativa contempla algunas etapas del proceso, como la presentación de ofertas electrónicas y las notificaciones de forma electrónica.

SUBINDICADOR 1(K) - NORMAS PARA LA SALVAGUARDA DE REGISTROS, DOCUMENTOS Y DATOS ELECTRÓNICOS

La capacidad de observar el desempeño de la implementación depende de la disponibilidad de información y de los registros de seguimiento de cada acción de contratación. Esta información también es importante para el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo, ya que proporciona la base para la revisión.

a) Establece una lista comprensiva de registros de contratación y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos que debe conservarse a nivel operativo, y lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso. *No Cumple*

De acuerdo a la normativa guatemalteca, la Ley de Acceso a la Información Pública, establece la salvaguarda de documentos, la cual consiste en que toda información pública localizada y localizable en los archivos administrativos no podrá destruirse, alterarse, modificarse, mutilarse u ocultarse por determinación de los servidores públicos que la produzcan, procesen, administren, archiven y resguarden, salvo que los actos en ese sentido formaren parte del ejercicio de la función pública y estuvieren jurídicamente justificados.

Con relación a la información, documentos y expedientes que formen parte de los archivos administrativos no podrán en ningún caso ser destruidos, alterados o modificados sin justificación. Los servidores públicos que incumplan el presente y el anterior artículo de esta ley podrán ser destituidos de su cargo y sujetos a lo previsto en el Código Penal. Si se trata de particulares quienes coadyuven, provoquen o inciten, directa o indirectamente a la destrucción, alteración o modificación de archivos históricos, aplicará el delito de depredación del patrimonio nacional, regulado en el Código Penal. Si bien hay una protección legal de la documentación en general por la Ley de Acceso a la Información, la normativa de adquisiciones no establece una lista detallada de los documentos que deben conservarse a nivel operativo.

Los documentos originales son resguardados por el área financiera o en el archivo de pagos y no en las unidades de compras, lo cual representa un riesgo.

En cuanto a los registros, se cuenta con el Sistema Guatecompras, plataforma en la cual se encuentran registrados todos los procesos de contratación.

- b) Existe una política de retención de documentos que es compatible con el plazo de prescripción del país para investigar y procesar los casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría. *Cumple***

Toda información, documentos y expedientes físicos y electrónicos que forman parte de archivos administrativos, no podrán ser destruidos, alterados o modificados sin justificación y el servidor público que incumpla con lo preceptuado, comete el delito de abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, de acuerdo de la Ley de Acceso a la Información.

Es importante indicar que conforme la Constitución Política de la República, la responsabilidad de servidores públicos prescribe a los 20 años de haber hecho entrega del cargo. (art. 155).

- c) Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos). *No Cumple***

No hay un protocolo general estatal para proteger los registros, sin embargo, cada Institución de acuerdo con su organización, regulan aspectos para la protección de estos.

SUBINDICADOR 1(L) - PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ESPECIALIZADA

Numerosos países han adoptado legislación especializada que rige la contratación de entidades que operan en el sector de servicios públicos, como agua, energía, transporte, servicios postales, etc., y/o que regula la selección y adjudicación de los contratos de adjudicación y otras formas (APP). Este subindicador evalúa si los principios de contratación pública (por ejemplo, procedimientos competitivos, transparencia, equidad, decisiones vinculadas al valor por el dinero) y las leyes relacionadas se aplican a través de toda la gama de provisión de servicios públicos, según corresponda.

- a) Los principios y/o el marco legal de contratación pública se aplican a lo largo de la legislación especializada que rige la contratación por parte de entidades que operan en sectores específicos, como corresponda. *Cumple***

En cuanto a este criterio, se da la existencia de entidades que se rigen por su propia normativa, pudiendo mencionar entre estas a entidades autónomas (tipo la USAC o el INDE), descentralizadas y Fideicomisos. En el caso del INDE, se menciona como principio general de transparencia todas las compras que efectúe el INDE, sus Gerencias, Dependencias o Empresas serán públicas y deberán asegurar condiciones de competitividad, la adjudicación deberá ser técnicamente razonada. Las Gerencias, Dependencias o Empresas del INDE podrán invitar a las asociaciones empresariales legalmente inscritas en el país para participar como observadores en los procesos descritos en su Reglamento.

En cuanto a los fideicomisos, la DGAE emitió una circular conteniendo lineamientos para la elaboración del Manual de Normas y Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones, estableciendo que los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales, deberán con principios tales como:

- Responsabilidad de entidades sujetas y el personal a su cargo en cuanto a la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en el Manual respectivo
- Las entidades deberán orientar los procesos de compra a la optimización de los recursos.
- Tomar en consideración la transparencia al momento de definir criterios y requisitos para su publicación en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Guatecompras-

La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, que es el cuerpo normativo que rige las APP en Guatemala, dispone que el socio privado será seleccionado mediante un proceso competitivo de licitación, muy similar en su proceso a las licitaciones que rigen en contratación pública, convocado públicamente y abierto a la competencia internacional.

b) Los principios y/o leyes de contratación pública se aplican a la selección y contratación de APP, incluyendo las adjudicaciones, como corresponda. *Cumple*

En Guatemala existe el Decreto 16 - 2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica en la cual se establece el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos publico privados; la cual contempla los principios que rigen la contratación pública; de esa cuenta el artículo 4 del Decreto 16-2010, establece los siguientes principios por medio del cual se rige toda contratación pública: a) rectoría del Estado; b) transparencia y auditoria social; c) rentabilidad social; y d) eficiencia económica. Cumpliendo así con los principios bajo los cuales se rigen las adquisiciones públicas en nuestra legislación.

c) Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo para la implementación de APP, incluyendo las adjudicaciones, están claramente definidas. *Cumple*

La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, así como el Reglamento de dicha Ley, rigen las contrataciones de APP. Estas normas establecen las responsabilidades de las partes involucradas, así como todo el proceso de la contratación tales como las fases de precalificación, preparación de bases, acto de recepción y apertura de ofertas, evaluación de ofertas, adjudicación y contratación.

El artículo 5 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, establece el sistema nacional de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, el cual es el conjunto de actores públicos y privados que participan en forma directa o indirecta en los contratos de alianzas; de esta cuenta se crea la ANADIE, que es una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo su función principal coordinar con las autoridades competentes, los planes, políticas y normas para el desarrollo y buen funcionamiento de las alianzas para el desarrollo de infraestructura económica.

Es importante mencionar que la ANADIE está conformada por: a) El Consejo nacional de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, quien la dirige; b) la dirección ejecutiva y c) la dirección de fiscalización.

INDICADOR 2. REGLAMENTOS Y HERRAMIENTAS EN APOYO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO LEGAL.

Mediante este indicador se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo de contratación y condiciones estándar de los contratos. En una situación ideal, las leyes superiores proporcionan un marco de principios y políticas que reglamentan la contratación pública. Las reglas de menor jerarquía y los instrumentos más detallados complementan la ley, la vuelven operativa, e indican cómo aplicarla a circunstancias específicas. Este indicador está compuesto por cuatro subindicadores (a-d).

SUBINDICADOR 2(A) - IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS QUE DEFINEN PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Este subindicador apunta a verificar la existencia, claridad, accesibilidad y el carácter extensivo de las normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación. Estas reglamentaciones son un aspecto importante del sistema de contratación ya que proporcionan los detalles que explican y permiten la utilización del marco legal en una variedad de aplicaciones. La reglamentación debe estar disponible para el público en un solo lugar accesible.

a) Hay reglamentos que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre contratación, y no contradicen la ley. *Cumple*

El Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la LCE, de fecha 15 de junio de 2016, reformado por el Acuerdo Gubernativo 147-2016 de fecha 29 de julio de 2016 y Acuerdo Gubernativo 172-2017 del 12 de agosto de 2017, el cual tiene por objeto regular, desarrollar y facilitar la aplicación de las normas de la LCE, surgió de la necesidad de crear un nuevo cuerpo reglamentario por las reformas a la Ley, toda vez que amplía, operativiza y viabiliza la misma. Así mismo se cuenta con una resolución “Normas para el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado –Guatecompras-”, que tiene por objeto regular, desarrollar y facilitar el uso del Sistema Guatecompras.

Siendo importante mencionar, que, en las diferentes reuniones, mesas técnicas, capacitaciones y consultas realizadas a la Dirección, no se han hecho observaciones sobre alguna contradicción entre ambos cuerpos legales.

b) Los reglamentos son claros, comprensivos y están consolidados como un conjunto de normas de fácil acceso en un único lugar accesible. *Cumple*

El Reglamento es claro y comprensivo o, derivado que tiene un artículo con las definiciones para la correcta aplicación de la Ley y el Reglamento, además está estructurado en la forma procedimental para una mayor comprensión: en la primera parte se encuentran los aspectos generales; luego los órganos competentes; seguidamente los regímenes de contratación pública; posterior a eso las modalidades específicas de adquisiciones del estado y excepciones; subasta electrónica inversa; contratos, garantías y seguros; prohibiciones y sanciones; enajenación y transferencia de bienes del Estado; contratos y concesiones sobre servicios públicos; y disposiciones finales. En cada uno de estos capítulos se cumple con el orden secuencial del proceso de contratación.

Dicho Reglamento se encuentra publicado en un lugar accesible en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Guatecompras-, en el módulo denominado Base Legal, el cual comprende: Guías, Informativos, Avisos, Circulares, Resoluciones, Acuerdos, Decretos, Leyes, Reglamentos, entre otros.

c) La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad. *Cumple parcialmente*

No está determinado a quién corresponde la responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos, sin embargo, de acuerdo con las necesidades de las entidades se establecen lineamientos mediante manuales para actualizar lo que se considere conveniente; así mismo la Dirección General de Adquisiciones Públicas tiene la facultad por ley de proponer y aprobar la normativa en el ámbito de su competencia.

SUBINDICADOR 2(B) - DOCUMENTOS MODELO DE CONTRATACIÓN PARA BIENES, OBRAS Y SERVICIOS

Los documentos modelo de buena calidad crean marcos de igualdad, mejoran la homogeneización de la contratación en general, promueven la competencia e incrementan la confianza en el sistema. Los potenciales proveedores están más dispuestos a participar cuando están familiarizados con los documentos y su interpretación. Los documentos modelo deben contener las cláusulas básicas requeridas que se incorporarán en los contratos. Esto permite que los participantes evalúen el costo y el riesgo de las cláusulas obligatorias cuando ejecuten un contrato para el gobierno. Los documentos modelo también deben referirse al período de moratoria, si corresponde, y establecer el derecho de impugnar decisiones o acciones, y de apelar. Si no se cuenta con documentos modelo, debe haber, como mínimo, un conjunto de cláusulas estandarizadas y obligatorias, y plantillas que ayuden en la formulación de documentos de contratación.

a) Se proveen documentos de contratación modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y Servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno. *No cumple*

Actualmente no se proveen documentos modelo para utilizar, sin embargo, en la literal i del artículo 15 de la LCE se establece que la DGAE tiene entre sus funciones la de estandarizar los procesos de contrataciones, por lo que derivado de esto, se están trabajando en la generación de documentos modelos de contratación.

b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal. Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para licitaciones/ofertas competitivas. *No cumple*

Actualmente no hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal, sin embargo, en la literal i del artículo 15 de la LCE se establece que la DGAE tiene entre sus funciones la de estandarizar los procesos de contrataciones, por lo que, derivado de esto, se están trabajando en la generación del conjunto estandarizado de cláusulas o plantillas.

c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización. *No cumple*

Los documentos no se actualizan y no está determinado a quién corresponde la responsabilidad de la preparación y actualización de estos.

SUBINDICADOR 2(C) - CONDICIONES CONTRACTUALES ESTÁNDAR

Este subindicador se centra en las condiciones contractuales estándar de los contratos del sector público, que abarca bienes, obras y servicios, entre ellos, los servicios de consultoría, que establecen las disposiciones básicas que serán incluidas en un contrato con el gobierno. Las condiciones estándar del contrato, que también suelen llamarse condiciones generales del contrato, se basan en las leyes del país y suelen reflejar los códigos comerciales que se ocupan de los contratos entre partes. Las condiciones contractuales a menudo tienen impacto en los precios. Por lo tanto, es importante que los participantes en los procedimientos de contratación conozcan las condiciones bajo las cuales se realizará un contrato antes de que presenten un precio. Las condiciones estándares del contrato proporcionan información que permite que los participantes comprendan la asignación del riesgo entre las partes en un contrato, así como otras obligaciones que tendrán los firmantes del contrato.

a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria. *No Cumple*

No existen condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes, sin embargo, está vigente el Acuerdo Ministerial 24-2010 del MINFIN denominado “Normas de Transparencia en los procedimientos de compra o contratación pública”, el cual hace obligatoria la inclusión en las bases y el contrato suscrito la cláusula denominada “Cláusula relativa al Cohecho”, siendo esta la única cláusula estándar obligatoria.

b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional. *No cumple*

No existen condiciones contractuales estándar en el sistema de contrataciones.

c) Las condiciones contractuales estándar forman parte integral de los documentos de licitación y se ponen a disposición de los participantes de los procedimientos de contratación. *No cumple*

Por no existir con condiciones contractuales estándar no es posible ponerlo a disposición de los participantes.

SUBINDICADOR 2(D) - GUÍA O MANUAL DEL USUARIO PARA ENTIDADES CONTRATANTES

Este subindicador se refiere a la existencia de una guía o manual del usuario para las entidades contratantes. Esta es una herramienta importante de implementación que puede ayudar al personal brindándole información al incorporar las leyes, las políticas y los procedimientos en un documento que los apoyará para traducir las políticas en prácticas. Dichas herramientas cobran mayor importancia a medida que un sistema se vuelve más descentralizado. A menudo el hecho de crear un manual o guía del usuario es una función de un organismo normativo/regulador, y puede ayudar a la aplicación consistente de las normas en el sistema de contratación pública del

gobierno. Aunque no sustituye la capacitación, un manual puede contribuir a desarrollar y mantener la capacidad necesaria, y constituye una referencia fácil para los usuarios. La orientación debería ser específica e integral.

a) Hay (un) manual(es) integral(es) sobre contratación que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación. No Cumple

No existe un manual integral sobre contratación para la correcta implementación de las leyes y reglamentos de contratación, sin embargo, se cuenta con una resolución que contempla las Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Guatecompras-, que comprende los lineamientos y plazos para la publicación en el sistema informático, de acuerdo con lo que establece la Ley, así como el Reglamento. Así también el Reglamento de la LCE, indica que cada institución debe contar con un manual de adquisiciones específico que describa detalladamente los procesos relacionados a todas las modalidades de adquisiciones y contrataciones públicas, de acuerdo con los lineamientos que establezca la DGAE.

b) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y si lo actualiza con regularidad. No cumple

No está determinado a quién corresponde la responsabilidad por el mantenimiento y actualización del manual, sin embargo, la DGAE como órgano rector del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Guatecompras-, actualiza la resolución que contempla las normas de uso de acuerdo con las necesidades que se generen. De igual forma las entidades actualizan los lineamientos de sus manuales según lo considere conveniente.

INDICADOR 3. EL MARCO LEGAL REFLEJA LOS OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE POLÍTICA DEL PAÍS Y LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES.

Este indicador evalúa si los objetivos complementarios de política -como las metas destinadas a aumentar la sostenibilidad, el apoyo a ciertos grupos en la sociedad, etc.- y las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales se reflejan de manera consistente y coherente en el marco legal, es decir: si el marco legal es coherente con los objetivos políticos más altos del país. El indicador se divide en dos subindicadores (a-b), que se evalúan de forma individual.

SUBINDICADOR 3(A) - CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE (SPP)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales. De acuerdo con la información más general reunida en el análisis del contexto de país (Sección II), este subindicador evalúa si:

- i) el país ha adoptado una política y un plan de implementación para poner en práctica la contratación pública sostenible (SPP, por sus siglas en inglés) en apoyo de los objetivos de política nacional,
- ii) el marco legal y regulatorio incluye disposiciones acerca de la inclusión de criterios de sostenibilidad en la contratación pública, iii) Dichas disposiciones están equilibradas de acuerdo con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero.

- a) **El país tiene asentada una política/estrategia para implementar la SPP en apoyo de objetivos de política nacional más amplios. *No cumple***

Nuestro país no cuenta con una política/estrategia para implementar Contratación Pública Sostenible.

- b) **La implementación del plan de SPP se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de SPP. *No cumple***

Nuestro país no cuenta con una política/estrategia para implementar Contratación Pública Sostenible.

- c) **El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en la contratación pública. *No cumple***

El marco legal y regulatorio no contempla criterios de sostenibilidad.

- d) **Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero. *No cumple***

No se contempla legalmente ni en objetivos la contratación en base de valor por el dinero.

SUBINDICADOR 3(B) - OBLIGACIONES DERIVADAS DE ACUERDOS INTERNACIONALES

La pertenencia a asociaciones internacionales y/o regionales o los acuerdos internacionales/regionales vinculantes pueden dar lugar a obligaciones legales relativas a la contratación pública y pueden influenciar el sistema de contratación pública del país. A partir de la información general reunida en la Sección II acerca del contexto de país, este indicador evalúa i) la existencia de disposiciones relacionadas con la contratación en los acuerdos internacionales vinculantes y ii) el reflejo coherente de esas obligaciones en las leyes y los reglamentos nacionales de contratación.

Las obligaciones relacionadas con la contratación pública que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido:

- a) **Claramente establecidas. *Cumple***

Para el caso de Guatemala, en cuanto a los tratados internacionales en materia económica que afectan directamente la normativa interna y los procedimientos en relación con la contratación pública, es el Tratado de Libre Comercio, República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos de América, suscrito en la ciudad de Washington, D.C. y el Acuerdo por el que se Establece una Asociación entre Centroamérica, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, suscrito en la ciudad de Tegucigalpa, República de Honduras, el 29 de junio de 2012. En ambos casos su contenido exige que se observen aspectos como la estandarización de requisitos en los procedimientos, modificaciones de los plazos, publicidad de los documentos de los procesos competitivos y de la planificación de compras, el fortalecimiento del portal electrónico, entre otros aspectos.

De acuerdo con lo anterior las obligaciones relacionadas a las contrataciones públicas establecidas en los acuerdos internacionales vinculantes están incluidas dentro de la LCE. Entre las que se pueden mencionar, se encuentra el plazo de convocatoria para la licitación, la limitación en el monto para bienes importados. La ley obliga a utilizar procedimientos establecidos en la legislación nacional excepto para estos casos de acuerdo con el artículo 1 de la Ley pues se consideran leyes internacionales.

b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación. *No cumple*

Las obligaciones relacionadas a las contrataciones públicas establecidas en los acuerdos internacionales vinculantes no están adoptadas en las leyes y reglamentos y tampoco se reflejan en las políticas de contratación.

PILAR II. MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de contratación, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que forman parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

Este pilar evalúa qué tan efectivo es el sistema de contratación para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, sin brechas ni superposiciones. El pilar evalúa: i) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; ii) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y iii) si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de contratación públicas transparentes y eficientes.

INDICADOR 4. EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SE ENCUENTRA BIEN INTEGRADO Y ES PARTE DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Este indicador se enfoca en qué tan bien integrado está el sistema de contratación con el sistema de gestión de finanzas públicas. Hay dos subindicadores (a-b) que deben evaluarse bajo el indicador 4, dada la interacción directa entre contratación y gestión financiera, desde la preparación del presupuesto hasta la planificación de operaciones del tesoro para efectuar pagos.

SUBINDICADOR 4(A) - PLANIFICACIÓN DE CONTRATACIÓN Y EL CICLO DEL PRESUPUESTO

La formulación de presupuestos anuales o multianuales se basa en los resultados o productos que el gobierno y sus dependencias esperan lograr en un período determinado. La base para este ejercicio la constituyen las estrategias de gobierno general o gobiernos sectoriales. Estas determinan la planificación multianual, los planes operativos asociados para cada período fiscal y la contratación de los bienes, obras y servicios necesarios para implementar los planes. La adecuada preparación de presupuestos requiere datos confiables sobre costos, así como cronogramas para la contratación planificada. Deben alentarse el presupuesto y el financiamiento multianuales, ya que esta práctica brinda oportunidades para optimizar el ciclo de contratación.

Los planes de contratación deben actualizarse en forma periódica, ya que el presupuesto puede ser actualizado y revisado a fin de reflejar los cambios dentro de los periodos de los contratos. Los datos empíricos, como el costo real de los bienes, obras y servicios proporcionan información excelente para predecir su costo en futuros ejercicios económicos. El hecho de entender los plazos de los contratos importantes también puede ayudar a predecir la necesidad de flujo de efectivo dentro del gobierno para efectuar pagos en tiempo y reducir los costos adicionales relacionados con las demoras en el cumplimiento del contrato y la falta de fondos adecuados para financiar su pleno cumplimiento. Debe existir un mecanismo de retroalimentación que asegure que los sistemas de gestión presupuestaria y financiera proveen información oportuna sobre contratos que cubran los gastos más importantes del presupuesto para apoyar el sistema de gestión financiera general.

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas contemplan lo siguiente:

- a) **La preparación de planes anuales o multianuales de contratación para facilitar el proceso de planificación y formulación presupuestaria y contribuirá la planificación multianual.**

Cumple

Para el buen desarrollo de las estrategias de gobierno, las entidades públicas antes de iniciar un ejercicio fiscal elaboran la programación de compras de bienes, obras, suministros, servicios y todos aquellos gastos comprometidos y no devengados de años fiscales anteriores que deban realizarse durante el ejercicio fiscal, que les permita cumplir con los objetivos y resultados institucionales. La programación de compras podrá ser modificada, ajustándose a las necesidades institucionales, la cual deberá ser aprobada mediante resolución de la autoridad superior, debiendo publicarse en el Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras. (Artículo 4, 4 Bis párrafo 6 de la LCE y artículo 3 de su reglamento).

Asimismo, los presupuestos públicos como la expresión anual de los planes del Estado se elaboran en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, para lo cual el

Organismo Ejecutivo por conducto del MINFIN, consolida los presupuestos institucionales y elabora el presupuesto anual y multianual del sector público. (Artículo 8 de la LOP).

- b) **El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o el monto necesario para cubrir la porción del contrato que se cumplirá dentro del período presupuestario).** *Cumple parcialmente*

Las entidades públicas para el efectivo desarrollo de los procesos de adquisición sustentan mediante dictámenes presupuestarios y técnicos la existencia de partidas y créditos presupuestarios que garantizan los recursos necesarios, para cubrir los gastos en tiempo de los avances de ejecuciones realizadas en el ejercicio fiscal.

De conformidad con los artículos 21, 40 y 42 de la LCE y en el artículo 15 de su Reglamento; previo a ser autorizados los documentos que regirán los eventos de cotización, licitación, contrato abierto y subasta electrónica inversa, las entidades contratantes elaboran los dictámenes presupuestarios y técnicos, cuya finalidad es la de proporcionar los medios de verificación de la asignación y/o presupuestación de dichos eventos ante las Autoridades que autorizarán los documentos referidos. Asimismo, el artículo 3 de la LCE permite que se soliciten ofertas aún si no cuenta con las asignaciones presupuestarias que permitan cubrir los pagos, debiendo existir partida presupuestaria previa a la suscripción del contrato durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como asegurar las asignaciones presupuestarias correspondientes cuando existan contratos que continúen vigentes durante varios ejercicios fiscales. Por lo que para la normativa vigente el Dictamen Presupuestario y la Disponibilidad o Asignación Presupuestaria no se refieren al mismo documento; debiendo las entidades del Estado tomar en cuenta las disposiciones legales previamente indicadas y contar con dichos documentos según la fase o etapa que corresponda, de conformidad con los procedimientos establecidos en la LCE y su Reglamento.

El artículo 26 LOP establece la prohibición de devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios. Por lo que serán sancionados penalmente al adquirir compromisos o devengar gastos cuando no exista saldo disponible en las cuentas del presupuesto. Ante la falta de crédito presupuestario, los ejecutores optan por suspender la ejecución de contratos en marcha para evitar incurrir en los delitos señalados en dicho artículo. Las consecuencias constituyen un riesgo para los contratistas por factores que no están bajo su control.

- c) **La presencia de un mecanismo de retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria, incluyendo información sobre la realización de los contratos más importantes.** *Cumple*

El MINFIN dispone del Portal de Datos Abiertos, disponible a través de <https://datos.minfin.gob.gt/group/presupuesto-general>; y Portal OPP disponible a través de <https://observatorio.minfin.gob.gt/#tablero>; dentro de los cuales se encuentran conjuntos de datos disponibles incluyendo la ejecución presupuestaria tanto de la Administración Central como de las Municipalidades, como un mecanismo de retroalimentación con el propósito de facilitar la búsqueda de información, disponible de forma libre para todo el mundo, sin restricciones.

Estos espacios, por medio de un portal web, proporcionan información que permite observar y analizar el presupuesto público en sus diferentes tipos de gasto; y al mismo tiempo son instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y apoyo para la planificación de la estrategia del presupuesto nacional.

Al 30 de septiembre de 2019 el OPP dispone de los “Tableros Sectoriales”, por medio del cual pone a disposición la ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la ejecución total del presupuesto del primero, segundo y tercer nivel de atención a nivel nacional de los últimos años; encontrándose en construcción los tableros para Educación, Seguridad e Infraestructura.

SUBINDICADOR 4(B) - PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS Y EL CICLO DE CONTRATACIÓN

Este subindicador evalúa si las leyes de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan de forma adecuada el proceso de contratación, esto es: la preparación, y la convocatoria y adjudicación de contratos en tiempo y forma, la ejecución de los contratos y la puntualidad en los pagos. Los sistemas de contratación, presupuesto y gestión financiera deben interactuar estrechamente: una vez que se tomen las decisiones de contratación, se deben iniciar las acciones correspondientes por el lado financiero y del presupuesto. Por otra parte, en el sistema debe haber salvaguardias que impidan el comienzo de las acciones de contratación si no se han asignado los fondos para las contrataciones en cuestión.

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas deben asegurar que:

- a) **Ninguna solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos.** *No cumple*

De conformidad con el artículo 3 de la LCE y su Reglamento, los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas y las municipalidades, pueden solicitar ofertas aún si no se cuenta con las asignaciones presupuestarias que permitan cubrir los pagos.

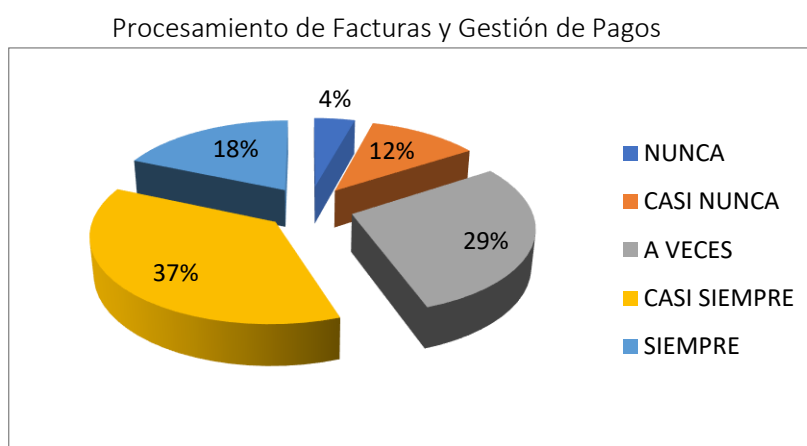
No obstante, para la adjudicación definitiva y firma del contrato, si se requiere la existencia de partida y créditos presupuestarios que garanticen los recursos necesarios para realizar los pagos por los avances de ejecución a ser realizados en el ejercicio fiscal correspondiente. Sin embargo, solicitadas las ofertas no podrá transferirse la asignación presupuestaria para otro destino, salvo que se acredite que los recursos no serán utilizados durante el ejercicio fiscal en vigor y cuando el contrato continúe vigente durante varios ejercicios fiscales, la entidad contratante debe asegurar las asignaciones presupuestarias correspondientes.

En el caso de la programación de ejecución presupuestaria de conformidad con el Artículo 30 de la LOP, el MINFIN fijará las cuotas de compromisos, devengados y pagos considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos para el logro oportuno y eficiente de las metas de los programas y proyectos.

- b) Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales. *Cumple parcialmente*

El marco normativo de las contrataciones públicas específicamente el artículo 19 de la LCE, establece que las entidades están obligadas a incluir dentro de las bases de contratación y en el respectivo contrato la forma en que se realizará el pago; y el artículo 62 de la referida Ley, instituye el plazo de pago de treinta (30) días posteriores a la fecha en que fuere presentada la documentación completa que se estipule el contrato.

Con el propósito de recabar la percepción de los proveedores del Estado en cuanto al procesamiento de facturas y el cumplimiento del pago se realizaron encuestas, obteniendo los siguientes resultados: de los 1,002 proveedores encuestados que respondieron la encuesta, en lo que se refiere a la pregunta “¿Usted cree que se respetan las condiciones respecto al procesamiento oportuno de facturas y pagos?” el 18% indicó que “Siempre” el 37% “Casi Siempre” y el 45% restante manifestó su desacuerdo.



Fuente: Encuesta a Proveedores.

Asimismo, y con el propósito de sistematizar y proporcionar trazabilidad al proceso de contratación y pago, los contribuyentes proveedores del Estado a partir del 01 de abril de 2019 adoptaron el Régimen de Factura Electrónica en Línea para las modalidades de Cotización, Licitación, Contrato Abierto y Subasta Electrónica Inversa, lo que generará un mayor control de facturación y cumplimiento al plazo de pago. (Oficio Circular No. 02-2019 de La DGAE disponible a través de Guatecompras). Ver criterio 9C(c) del Pilar III.

INDICADOR 5. EL PAÍS TIENE UNA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA FUNCIÓN NORMATIVA/REGULATORIA.

Este indicador se refiere a la función normativa/regulatoria en el sector público y su debido cumplimiento y coordinación. La evaluación del indicador se enfoca en la existencia, independencia y eficiencia de estas funciones y del grado de coordinación entre las organizaciones responsables. De acuerdo con la configuración institucional elegida por un país, una institución puede estar a cargo de todas las funciones normativas y regulatorias. En otros contextos, hay funciones clave que pueden haber sido asignadas a varios organismos, es decir: una institución puede ser responsable de las políticas, mientras que otra puede ser la encargada

de la capacitación o las estadísticas. Como regla general, la función normativa/ regulatoria debe ser asignada claramente, sin brechas ni superposiciones. Debe evitarse la fragmentación excesiva, y la función debe desempeñarse como un esfuerzo conjunto bien coordinado. Hay cuatro subindicadores (a-d) a evaluar.

SUBINDICADOR 5(A) - ESTATUS Y BASE JURÍDICA DE LA FUNCIÓN NORMATIVA/REGULATORIA

La función normativa/regulatoria y sus responsabilidades surgen del marco legal y regulatorio a fin de asegurar que la institución encargada de las responsabilidades funcionales tenga el nivel de autoridad apropiado que le permita funcionar de manera eficiente. De modo alternativo, el marco legal y regulatorio puede asignar las funciones clave descritas en el subindicador 5(b) a diferentes agencias sobre bases claramente definidas.

- a) **El marco legal y regulatorio especifica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.** *Cumple*

Conforme lo establece el artículo 15 de la LCE y artículo 13 de su Reglamento, La DGAE es el ente rector de las adquisiciones públicas y el responsable de regular y facilitar los procesos de adquisiciones públicas mediante la capacidad de proponer y aprobar la normativa necesaria para que dichos procesos se desarrollen con transparencia, certeza, eficiencia y competencia.

Entre sus funciones están: diseñar, normar y administrar el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras.

SUBINDICADOR 5(B) - RESPONSABILIDADES DE LA FUNCIÓN NORMATIVA/REGULATORIA

La institución o las instituciones normativas/regulatorias encargadas de las tareas normativas/regulatorias deben tener definido un conjunto de responsabilidades que incluyan, pero no se limiten a las siguientes:

Las siguientes funciones se encuentran claramente asignadas a uno o varios organismos sin que haya brechas o superposiciones en cuanto a las responsabilidades:

- a) **Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.** *Cumple*

La DGAE, como ente rector de las adquisiciones públicas y del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Guatecompras-, proporciona asesoría técnica y legal en el ámbito de su competencia a las entidades reguladas en el artículo 1 de la LCE, así como también a proveedores, de conformidad con el artículo 15 de la LCE y artículo 83 numeral 15 del Acuerdo Gubernativo 112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

Sobre la base de lo anterior, la DGAE atendió diecisiete mil seiscientos veinticuatro (17,624) solicitudes durante el año 2018. La respuesta a las solicitudes se realizó a través de la emisión de pronunciamientos por escrito, mesa de ayuda (sistema de Tique), atención personalizada y vía telefónica.

Asesoría Técnica y Legal (2018)

Año 2018						
NO.	MES	Pronunciamento Escrito	Mesa de Ayuda	Atención Personalizada	Atención vía Telefónica	TOTAL
1	ENERO	53	194	1,486	658	2,391
2	FEBRERO	163	222	1,504	858	2,747
3	MARZO	122	201	0	779	1,102
4	ABRIL	153	197	0	514	864
5	MAYO	90	200	75	205	570
6	JUNIO	87	196	124	669	1,076
7	JULIO	115	201	94	252	662
8	AGOSTO	97	230	112	916	1,355
9	SEPTIEMBRE	101	227	121	946	1,395
10	OCTUBRE	92	165	84	271	612
11	NOVIEMBRE	67	306	875	1,074	2,322
12	DICIEMBRE	39	203	1,455	831	2,528
	TOTAL	1,179	2,542	5,930	7,973	17,624

Fuente: Base de datos DGAE.

b) Redactar políticas de contratación. *Cumple*

Conforme a la normativa vigente guatemalteca la DGAE en el ámbito de su competencia emite normas y procedimientos e implementa políticas para que las entidades públicas desarrollen procesos de adquisiciones más ágiles y eficientes. (Artículo 15. Literal b. de la LCE y artículo 83 numerales 3 y 6 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN)

c) Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio. *Cumple*

Con base al artículo 83 numeral 16 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN y 15 de la LCE, la DGAE, tiene la facultad para proponer reformas a la legislación en materia de adquisiciones públicas.

d) Monitorear la contratación pública. *No cumple*

El actual marco normativo no contempla el monitoreo de la contratación pública, sin embargo de conformidad con el artículo 4 de la LCE, las entidades públicas registran en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras su programación anual, para lo cual el sistema genera estadísticas relacionadas con su presentación y publicación, siendo de consulta pública; y de conformidad con el artículo 15 literal h. de la LCE y artículo 83 numerales 13 y 17 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, le corresponde a la DGAE, analizar el comportamiento del PAC de cada ejercicio fiscal para sustentar su programación y reprogramación.

Plan Anual de Compras (PAC)

Presentación del PAC	Unidades Compradoras	%
No Presentaron PAC	926	36%
Presentaron PAC	1,619	64%
Total, de Unidades Compradoras	2,545	100%

Fuente: Guatecompras PAC registrados durante el año 2018.

A pesar de que Guatecompras contempla las fases de contratación de forma electrónica, aún no contiene la administración contratos y liquidación.

e) Proporcionar información sobre contratación. *Cumple*

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, es un sistema para la transparencia y eficiencia de las adquisiciones públicas siendo su consulta pública, provee de formatos electrónicos y de datos abiertos, para que la información relativa a todas las fases del proceso de contratación pública se publique de forma completa y oportuna, para lo cual el ente rector incorpora de manera continua y dinámica las herramientas y formularios necesarios, de conformidad con el artículos 4 Bis y 15 de la LCE.

f) Administrar bases de datos estadísticas. *Cumple*

De conformidad con el artículo 15 literal i. de la LCE, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, genera y actualiza estadísticas de las adquisiciones públicas en formatos electrónicos y de datos abiertos, disponible a través de <http://www.Guatecompras.gt/info/consultaDocumentosEstadisticos.aspx>.

g) Informar acerca de la contratación a otras partes del gobierno. *Cumple*

Como ente rector de las adquisiciones públicas y dentro un marco general de transparencia, la DGAE, atiende las solicitudes que le realizan diferentes entidades del Estado, como el MP, CGC, Congreso, Corte Suprema de Justicia, entre otros, de conformidad con los artículos 15 de la LCE y 83 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

Sobre la base de lo anterior la DGAE durante el año 2018, emitió mil ciento setenta y nueve (1,179) pronunciamientos técnicos y/o legales relacionados con las adquisiciones públicas a diferentes instituciones de Gobierno, incluidas el ente Contralor, MP, Congreso de la Republica y en otros las distintas entidades sujetas a la LCE.

Pronunciamientos Técnicos y/o Legales (2018)

NO.	MES	Contraloría General de Cuentas	Ministerio Público	Congreso de la República	Otros	TOTAL
1	ENERO	5	36	1	11	53
2	FEBRERO	-	145	-	18	163
3	MARZO	3	96	-	23	122
4	ABRIL	-	146	-	7	153
5	MAYO	-	77	-	13	90
6	JUNIO	1	71	-	15	87
7	JULIO	1	98	1	15	115
8	AGOSTO	-	89	-	8	97
9	SEPTIEMBRE	-	91	-	10	101
10	OCTUBRE	-	85	-	7	92
11	NOVIEMBRE	-	56	-	11	67
12	DICIEMBRE	-	32	-	7	39
	TOTAL	10	1,022	2	145	1,179

Fuente: Base de datos DGAE.

h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de contratación pública. *Cumple*

Conforme a las funciones otorgadas por leyes en materia de adquisiciones públicas, la DGAE diseña, administra, norma e implementa nuevos módulos dentro del sistema Guatecompras; así como la emisión de directrices a través de oficios circulares para la adecuada aplicación de las normas relativas a las adquisiciones públicas de conformidad con el artículo 15 literales b, c, i de la LCE y artículo 83 numeral 5 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

- i) **Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.** *Cumple parcialmente*

De conformidad con el artículo 15 literal f. de la LCE, a la DGAE, le compete impartir capacitaciones a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones sobre el marco normativo de las adquisiciones públicas. Para lo cual desarrolla programas de capacitaciones para la correcta aplicación de la normativa en materia, sin embargo, no se incluyen programas relacionados con la integridad.

Sobre la base de lo anterior, a la DGAE capacitó durante el año 2018 a siete mil doscientos cincuenta y ocho (7,258) personas, en cinco temas diferentes en función al tipo de usuario comprador y proveedor.

Capacitaciones Impartidas por la DGAE (2018)

MES	LCE	USO DEL SISTEMA Guatecompras	SUBASTA ELECTRÓNICA INVERSA	JUNTAS DE COTIZACIÓN, LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN	PERFIL PROVEEDOR	TOTAL
ENERO	391	71	53	41	46	602
FEBRERO	95	85	59	25	8	272
MARZO	109	223	15	15	8	370
ABRIL	77	138	74	32	21	342
MAYO	219	210	87	90	22	628
JUNIO	182	568	0	45	18	813
JULIO	251	668	0	68	39	1,026
AGOSTO	359	529	15	27	91	1,021
SEPTIEMBRE	276	228	35	292	14	845
OCTUBRE	131	97	94	99	138	559
NOVIEMBRE	0	89	0	0	15	104
DICIEMBRE	0	548	61	0	67	676
TOTAL	2,090	3,454	493	734	487	7,258

Fuente: Base de datos DGAE.

- j) **Respaldar la profesionalización de la función de contratación.** *Cumple parcialmente*

De conformidad con el artículo 90 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado adscrita al MINFIN, es la dependencia responsable de diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público; y conforme el artículo 15 literal f. y g. de la LCE a la DGAE, le compete impartir capacitaciones sobre el marco normativo de las adquisiciones públicas, así como certificar a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones.

Sin embargo, actualmente se encuentra en proceso de implementación la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado, razón por la cual la DGAE aún no ha certificado a ningún funcionario o empleado público.

k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de contratación electrónica, según corresponda. *Cumple*

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, creado mediante Acuerdo Ministerial Número 386-2003 del 18 de septiembre de 2003, es una plataforma informática depositaria de información para reunir en un solo lugar la demanda de contrataciones y adquisiciones del Estado y la oferta de miles de proveedores. Con el transcurso de los años, ha transformado la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los guatemaltecos a través de los principios de transparencia, certeza, competencia y eficiencia.

De conformidad con el artículo 4 Bis y 15 de la LCE y 4 de su Reglamento al MINFIN a través de la DGAE, como órgano rector de las adquisiciones públicas y del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, le corresponde desarrollar, administrar y normar el sistema Guatecompras, el cual permite acceder a otros registros y sistemas relacionados con las adquisiciones públicas, tal es el caso del SIGES, SIAF, SICOIN, SICOIN GL, Sistema informático del Registro General de Adquisiciones del Estado entre otros.

El sistema Guatecompras, registra las siguientes transacciones, como muestra de la estabilidad y estándares de seguridad que permite sustentar la robustez del sistema en los últimos años.

Transaccionalidad en Guatecompras (2018)

Año	Concursos Adjudicados (Expresado en Miles)	Montos adjudicados (Expresado en Millones)	Visitas a la página (Expresado en Millones)
2018	1.730,082	Q33.194,086	86.956
2017	1.450,815	Q.35.889,037	71.731
2016	919,499	Q.18.325,986	36.690

Fuente: Base de datos Guatecompras.

SUBINDICADOR 5(C) - ORGANIZACIÓN, FINANCIAMIENTO, PERSONAL Y NIVEL DE INDEPENDENCIA Y AUTORIDAD

Para ser eficiente, la función normativa/regulatoria necesita tener una posición de autoridad y de alto nivel en el gobierno, además de cierto grado de independencia que le permita llevar adelante sus responsabilidades sin interferencias. Es preciso que cuente con el financiamiento adecuado para garantizar una apropiada dotación de personal y los recursos para mantener los servicios al nivel de calidad requerido.

El director de la función normativa/regulatoria debe tener un nivel suficiente de mando dentro de la estructura de gobernabilidad para permitirle a la función ejercer su autoridad y responsabilidades.

a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno. *Cumple*

Conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco y de conformidad con el Decreto No.57-92 LCE, la DGAE, es el ente rector de las adquisiciones públicas y del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones Públicas del Estado Guatecompras.

De conformidad con el artículo 15 literales b. y c. de la LCE y artículo 4 de su reglamento, dada su rectoría posee independencia en la emisión de lineamientos para diseñar, administrar, normar e implementar políticas y procedimientos para la adecuada aplicación de la legislación en materia de adquisiciones, así como emitir resoluciones para actualizar constantemente las normas de uso aplicables al sistema Guatecompras, incluyendo la normativa aplicable para el uso de formularios electrónico, módulos específicos, mecanismos y procedimientos que dicho sistema deba desarrollar en cumplimiento a la Ley.

b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función. *Cumple*

La DGAE tiene constituido su régimen económico financiero con recursos provenientes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; además, con fondos privativos que administra para el fortalecimiento, desarrollo y modernización del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones Públicas del Estado Guatecompras, de conformidad con el artículo 15 literal e y artículo 16 de la LCE y artículo 83 numeral 8 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades. *Cumple parcialmente*

La DGAE se encuentra debidamente estructurada y organizada; al 31 de diciembre de 2018 contaba con un total de 45 personas entre funcionarios y empleados; de los cuales 30 corresponden al renglón 011 Personal Permanente y 15 al renglón 029 Otras remuneraciones de personal temporal. Sin embargo, carece de la dotación de personal suficiente que cubran las necesidades para el desarrollo de sus funciones, derivado que actualmente la contratación de personal solo se realiza con presupuesto proveniente de los ingresos y egresos del Estado.

Con el personal a cargo la DGAE, atendió durante el año 2018 a los 18,559 usuarios, que corresponden a un total de 3,126 unidades compradoras registradas en Guatecompras.

Perfiles Habilitados en Guatecompras

No.	Perfil de Usuario	Total, de Usuario
1	Administrador	9
2	Contralor	154
3	Comprador Padre	1,298
4	Comprador Hijo Autorizador	6,184
5	Comprador Hijo Operador	10,914
Total		18,559

Fuente: Base de datos Guatecompras

SUBINDICADOR 5(D) - EVITAR LOS CONFLICTOS DE INTERESES

La función normativa/regulatoria debe estar libre de posibles conflictos de intereses. Incluso la apariencia de un conflicto de intereses puede minar la confianza en el sistema y necesitará resolverse. Por lo tanto, las responsabilidades de la función deben contemplar la claridad y la segregación de las obligaciones, es decir: deben estructurarse de modo que se eviten conflictos de intereses. Algunas funciones no son compatibles. En particular, los individuos o un grupo de individuos no deben estar en posición de cometer y al mismo tiempo ocultar errores o fraude en el curso normal de sus obligaciones. Los individuos no deben estar directamente involucrados en operaciones de contratación (por caso, siendo miembros de comités de evaluación), y al mismo tiempo estar a cargo de monitorear/auditar prácticas de contratación o actuar en nombre de un ente de apelaciones.

- a) **La institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses.** *Cumple parcialmente*

Con el propósito de recabar la percepción de los proveedores del Estado en cuanto a que la DGAE, está libre de conflictos de intereses, se realizaron encuestas a 1,002 Proveedores del Estado, estratificados por la modalidad de adquisición más utilizada por ellos, obteniendo los siguientes resultados

¿QUÉ TAN IMPARCIAL CONSIDERAN A LA DGAE?

Modalidad	Totalmente Imparcial	Imparcial	A veces Imparcial	Parcial	Totalmente Parcial
Baja Cuantía	26%	32%	16%	16%	11%
Compra Directa	12%	31%	27%	15%	15%
Cotización	8%	42%	25%	8%	17%
Licitación hasta Q.5.millones	29%	29%	29%	14%	0%
Licitaciones mayores a Q.5millones	67%	0%	0%	33%	0%
Total	19%	31%	22%	15%	12%

Fuente: Encuesta a Proveedores.

De conformidad con los resultados de las 1,002 encuestas manifestadas por los Proveedores, el 12% respondió que la DGAE es Totalmente Parcial; el 15% indicó "Parcial"; y el 73% expresó que la DGAE es imparcial.

De conformidad con el artículo 46 de la LCE la DGAE es el ente coordinador de la modalidad de Contrato Abierto, por lo que le corresponde la gestión y contratación. Si bien es cierto la ejecución les concierne a las unidades compradoras, su intervención en la modalidad podría ser fuente de conflicto de intereses.

INDICADOR 6. LAS ENTIDADES CONTRATANTES Y SUS MANDATOS ESTÁN CLARAMENTE DEFINIDOS.

Este indicador evalúa: i) si el marco legal y regulatorio define claramente las instituciones que tienen responsabilidades de contratación y autoridades; ii) si hay disposiciones para delegar atribuciones al personal de contratación y otros funcionarios del gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el proceso de contratación, y iii) si existe una entidad centralizada de contratación. Hay dos subindicadores (a-b) para evaluar.

SUBINDICADOR 6(A) - DEFINICIÓN, RESPONSABILIDADES Y PODERES FORMALES DE LAS ENTIDADES CONTRATANTES

El marco legal y regulatorio debe aclarar qué instituciones (o conjunto de instituciones) se definen legalmente como entidades contratantes. En un sistema centralizado, puede tratarse de un organismo de contratación centralizado y/o de ministerios a nivel nacional, organismos públicos y empresas de propiedad estatal o de servicios públicos con derechos especiales o exclusivos otorgados por el Estado. En un sistema descentralizado, las entidades contratantes pueden atravesar todos los niveles de gobierno (por ejemplo, ministerios de nivel provincial y organismos públicos, comunidades locales, etc.). Algunos países han establecido sistemas híbridos.

El marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades de las entidades contratantes. Estas suelen abarcar desde la planificación de la contratación hasta la gestión o administración de todas las instancias del proceso de acuerdo con la ley. Las responsabilidades también deben incluir el requisito de establecer una función de contratación designada, especializada, con la necesaria estructura de gestión, capacidad y habilidad para cumplir con sus deberes y responsabilidades de manera eficiente y efectiva, y evaluar los resultados de los procesos de contratación.

En el marco debe haber disposiciones para delegar las atribuciones relacionadas con la toma de decisiones (por ejemplo, adjudicación y ejecución de contratos; aceptación de obligaciones contractuales y puesta en marcha de los pagos). La delegación de atribuciones a las entidades de contratación y en concordancia, con el personal de contratación y otros funcionarios del gobierno, es clave para el buen funcionamiento del sistema, sobre todo cuando la contratación está descentralizada. Cuando no hay delegación, el sistema tiende a funcionar de manera ineficiente, lo cual puede llevar a una excesiva concentración de la toma de decisiones de la mano de unos pocos individuos que no tienen ni la capacitación ni el conocimiento para tomar decisiones de contratación. La autoridad para la toma de decisiones debe delegarse a los niveles competentes más bajos, en consistencia con los riesgos asociados y las sumas monetarias involucradas. Los funcionarios de contratación deben quedar inmunes de toda interferencia política y actuar como líderes en cuestiones de contratación.

El marco legal debe contemplar los siguientes aspectos, referidos a las entidades contratantes:

a) Las entidades contratantes están claramente definidas. *Cumple*

El artículo 1 de la LCE, establece las entidades públicas que están sujetas a cumplir con las normas que regulan las adquisiciones públicas, siendo las siguientes:

- Los organismos del Estado;
- Las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades;
- Las entidades o empresas, cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado;
- Las Organizaciones No Gubernamentales y cualquier entidad sin fin de lucro, que reciba, administre o ejecute fondos públicos;
- Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos;
- Los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales; y
- Las demás instituciones que conforman el sector público.

b) Las responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas. *Cumple*

Las leyes y reglamentos que desarrollan los procesos de adquisiciones del Estado definen las responsabilidades y competencias de los funcionarios y empleados públicos. El artículo 9 Autoridades Competentes de la LCE, establecen los límites de responsabilidad para la Autoridad Superior y Autoridad Administrativa Superior en función al monto de la contratación para las entidades del Organismo Legislativo y Judicial, Corte de Constitucionalidad y Tribunal Supremo Electoral, Organismo Ejecutivo, Entidades Estatales con Personalidad Jurídica Descentralizadas y Autónomas, Gobiernos Locales y sus Empresas; y para los casos no previstos, se establece en el mismo artículo que se entenderá como autoridad superior y autoridad administrativa superior, la que se establezca en el contrato, convenio, reglamento orgánico interno o las que correspondan de acuerdo con la organización funcional interna de la entidad de que se trate.

La segregación de funciones en los procesos de contratación se establece en varios de sus artículos, tal es el caso del artículo 4 bis que indica que las programaciones de las adquisiciones públicas y sus modificaciones pueden ser ajustados cuando sea necesario por la autoridad superior; el artículo 21 se refiere a la aprobación de los documentos de licitación los cuales son aprobados por la autoridad administrativa superior de la dependencia, previo a la emisión de los dictámenes técnicos y presupuestarios elaborados por el personal idóneo de la entidad; la adjudicación la realiza la Junta de Licitación artículo 33 y la aprobación le corresponde a la autoridad superior de conformidad con el artículo 36; asimismo, la suscripción de los contratos la realiza la autoridad administrativa superior, sin embargo podrá delegar la suscripción de los contratos en los funcionarios o personeros designados, quienes deberán tener atribuciones y ejercer funciones jerárquicamente superiores dentro de la estructura orgánica, relacionadas con la administración o las adquisiciones que realice la entidad.

c) Se requiere que las entidades contratantes establezcan una función designada y especializada de contratación, con la necesaria estructura, capacidad y competencia de administración. *No Cumple*

El marco normativo vigente de la contratación pública no contempla una unidad especialidades de contratación.

Sin embargo, actualmente la DGAE, está liderando con otras organizaciones de banca multilateral y de sociedad civil una propuesta para un nuevo marco normativo que incluirá un ente especializado de contratación.

d) La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias implicadas. *No Cumple*

El marco normativo vigente que rige los procesos de adquisiciones del Estado no establece delegar la toma de decisiones sobre la base de análisis de riesgos; dicha norma se fundamenta sobre la base del monto de contratación para determinar la modalidad de adquisición y en base a ello se delegan las funciones.

e) La rendición de cuentas por las decisiones está definida de manera precisa. *Cumple*

De conformidad con el artículo 4 Bis de LCE las entidades tiene la obligación de publicar en Guatecompras sus decisiones de compra para el logro de sus objetivos institucionales en concordancia con su asignación presupuestaria; y de conformidad con el Decreto No.101-97 LOP, mediante el cual se establece en el artículo 38 de su reglamento la evaluación

presupuestaria y gestión por resultados, sienta este un proceso continuo de medición cuatrimestral que muestra los avances de las metas previstas, así como del monitoreo de indicadores y resultados. Dicho proceso se encuentra a cargo de las instituciones del sector público responsables de los distintos programas de gobierno, con el propósito de mejorar la toma de decisiones en las situaciones que son de interés de los ciudadanos.

Adicionalmente de conformidad con el artículo 4 de la LOP y 20 de su reglamento, las entidades elaboran anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio anterior, que contiene el presupuesto solicitado, asignado, modificado y ejecutado, con detalle por renglón de gasto, así como los recursos de cada proyecto o política comprometida, insumo considerado en el informe que la CGC emite con base a la liquidación del presupuesto que le traslada el Organismo Ejecutivo por conducto del MINFIN.

SUBINDICADOR 6(B) - ORGANISMO CENTRALIZADO DE CONTRATACIÓN

Establecer un organismo de contratación centralizado (agencia central de contrataciones) puede realzar la eficacia y eficiencia de un sistema descentralizado. Un órgano de contratación centralizado podría encargarse de consolidar las necesidades de contratación de varios organismos gubernamentales; solicitar y celebrar acuerdos marco de los cuales todas las agencias gubernamentales podrían apartarse de acuerdo con sus necesidades (por ejemplo, sobre la base de catálogos electrónicos); gestionar contrataciones muy complejas que requieran conocimientos técnicos o legales especializados, etc.

Si un país establece una agencia central de contrataciones, el marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades del órgano, los poderes formales, y la rendición de cuentas. Los procesos deben estar claramente descritos para garantizar flujos de trabajo eficientes y una comunicación adecuada con la institución "cliente" (agencia) que sea responsable de la provisión de servicios.

En países pequeños, o en países que estén saliendo de situaciones de conflicto, la capacidad de contratación está limitada. En este caso, puede ser mejor contar con un organismo centralizado de contratación que se encargue de todos los contratos públicos, capaz de asegurar la coherencia, la normalización, y el profesionalismo de la función de contratación.

- a) **El país ha considerado los beneficios de establecer una función de contratación centralizada a cargo de la contratación consolidadas, los acuerdos marco o la contratación especializada.** *No cumple*

El marco normativo vigente de la contratación pública no contempla una unidad especializada de contratación centralizada.

Sin embargo, la LCE en los artículos 46 y 46 bis. establece la modalidad de contrato abierto con el objeto de seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso general y constante, considerando que el volumen de la compra incida en mejores precios. Las entidades requirentes son las responsables de la elaboración de las bases del concurso, especificaciones técnicas y de nombrar al personal técnico para la emisión de opiniones sobre el contenido de los documentos, así como a los miembros de la Junta de Calificación responsable de la adjudicación, siendo que esta modalidad es coordinada por la DGAE, ésta no posee la independencia necesaria sobre el proceso de contratación.

- **En caso de que exista un organismo de contratación centralizado, el marco legal y regulatorio contempla lo siguiente:**

- Hay una clara definición del estatus legal, el financiamiento, las responsabilidades y el poder para la toma de decisiones.
- La rendición de cuentas para la toma de decisiones se define de manera precisa.
- El organismo y el jefe de este ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno. *No cumple*

Sin embargo, actualmente la DGAE, está liderando una propuesta para un nuevo marco normativo que incluirá un ente especializado contratación centralizada a cargo de la contratación consolidadas.

- b) La organización interna y la dotación de personal de la entidad contratante centralizada son suficientes y consistentes con las responsabilidades. *No cumple***

Actualmente la DGAE, está liderando con la sociedad civil una propuesta para un nuevo marco normativo con el objetivo de incluir un organismo centralizado de contratación que esté a cargo de la contratación consolidadas.

INDICADOR 7. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SE ENCUENTRAN INSERTA EN UN SISTEMA DE INFORMACIÓN EFICIENTE.

El objetivo de este indicador es evaluar el grado en que el país u organismo tiene sistemas para publicar información sobre contratación, para apoyar de manera eficiente las diferentes etapas del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para gestionar los datos que permiten el análisis de las tendencias y el desempeño de todo el sistema de contratación pública.

El indicador refleja la disponibilidad, accesibilidad, integración y fiabilidad de los sistemas de información de contratación pública. Las tecnologías digitales, como portales de Internet y sistemas más completos de contratación electrónica, tienen el potencial de aumentar significativamente la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la contratación pública. Estas apoyan la creación de un sistema de contratación pública de vanguardia, fortalecen el marco de rendición de cuentas, y establecen la base técnica para la medición del desempeño. El indicador también evalúa el grado en que el sistema funciona en la práctica, determinando la proporción de información sobre contratación pública que se publica y midiendo la aceptación de la contratación electrónica y la disponibilidad de información estadística.

Hay tres subindicadores (a-c) para evaluar.

SUBINDICADOR 7(A) - PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA CON EL APOYO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

El objetivo de este subindicador es determinar:

- i. la existencia y la capacidad del sistema de información sobre contratación en el país;
- ii. la accesibilidad del sistema de información;
- iii. la cobertura del sistema de información;
- iv. si el sistema ofrece una ventanilla de servicio (en la medida de lo posible), donde los interesados pueden encontrar información sobre oportunidades y resultados de contratación.

El acceso público a la información sobre contratación es esencial para los fines de la transparencia y crea una base para la auditoría social de los interesados. La información pública debe ser fácil de encontrar, integral y fácil de usar, y proporcionar datos de relevancia. Los evaluadores deben poder verificar el acceso fácil y el contenido de la información puesta a disposición del público.

En particular, el sistema debe contemplar la publicación de los planes anuales o plurianuales de contratación, anuncios o avisos de oportunidades de contratación específicas, adjudicaciones de contratos, decisiones de apelaciones, enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia (por ejemplo, la ley sobre el acceso a la información). A efectos prácticos, la recopilación y difusión de información deben centrarse en las contrataciones por encima de un valor de ajuste que refleje los umbrales establecidos para el uso de procedimientos competitivos.

El concepto de contratación abierta requiere que el gobierno proporcione a las partes interesadas un grado de transparencia, suficiente y oportuno en cada fase del proceso de contratación. Esto incluye las contrataciones específicas y el desempeño de todo el sistema de contratación pública, incluida la visibilidad del flujo de fondos públicos. Para apoyar esta visión de la contratación abierta en el sistema de contratación, el sistema de información debe ampliarse de modo de abarcar el conjunto completo de documentos de licitación, informes de evaluación (o resúmenes de los mismos), pliego de condiciones completo, lo cual comprende las especificaciones técnicas así como también los detalles de implementación, de acuerdo con el marco legal y regulatorio, incluida la ley que protege información sensible específica (diríjase al subindicador 1(g)).

La información debe consolidarse en un lugar. Para este propósito, debe crearse un portal en línea centralizado, allí si la tecnología esté disponible en el país. El compromiso, respaldado por los requisitos en el marco legal/regulatorio, debe garantizar que las entidades contratantes publiquen debidamente la información requerida en el momento oportuno. Para facilitar la búsqueda, la información debe ser publicada en un formato abierto y estructurado de forma que sea legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones únicos (formato de datos abiertos).

El país tiene un sistema que contempla los siguientes requisitos:

- a) **La información sobre contratación es de fácil acceso en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información es relevante, oportuna y completa, y sirve de ayuda a las partes interesadas para que comprendan los procesos de contratación y los requisitos, y para monitorear los resultados y el desempeño.** *Cumple*

De conformidad con el artículo 4 bis de la LCE, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones Públicas Guatecompras, brinda herramientas necesarias para consultas públicas, irrestrictas y gratuitas sobre contratos y documentación que respalda cada una de las fases de los procesos de adquisiciones públicas, registrados por las unidades ejecutoras compradoras, siendo importante indicar que durante el año 2018 Guatecompras registró 71.73 millones de visitas a la página, con más de 8 mil millones de transacciones realizadas y más de 1,730,082 procesos adjudicados que representaron alrededor de Q.33.194 millones.

Adicionalmente en las modalidades de Licitación y Contrato abierto de conformidad con el artículo 23 de la LCE las convocatorias a licitar se publican en el Diario Oficial; en lo relativo a lo

dispuesto en convenios y tratados internacionales, y en los procesos provenientes de operaciones de crédito público las convocatorias se realizan en el diario de mayor circulación del país y en los portales institucionales de las entidades.

- b) Hay un sistema integrado de información (centralizado en un portal en línea) que proporciona información actualizada y es de fácil acceso y sin costo para todas las partes interesadas. *Cumple***

De conformidad con el artículo 4 Bis, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, es un sistema para la transparencia y eficiencia de las adquisiciones públicas, es utilizado por todas las entidades que administran o ejecutan fondos públicos para registrar las compras, contrataciones, arrendamientos y cualquier otra modalidad de adquisición pública contenida en la LCE; en él se publica la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública que incluye, pero no se limita a: los llamados a presentar ofertas, la recepción de las ofertas, aclaraciones, inconformidades, respuestas, modificaciones, ofertas, adjudicaciones, contratos y sus modificaciones, variaciones o ampliaciones, seguros de caución y todos aquellos documentos que respaldan el expediente de la adquisición.

Guatecompras provee de las herramientas necesarias para que la información sea publicada y suministrada en forma completa y oportuna, a través de la dirección en internet www.guatecompras.gt.

- c) El sistema de información contempla la publicación de:**
- **Planes de contratación.**
 - **Información relacionada con contrataciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de contratación, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.**
 - **Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia. *Cumple parcialmente***

La normativa jurídica establece que las entidades del Estado deben publicar en Guatecompras las programaciones de las adquisiciones públicas y sus modificaciones, así como la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública. Para el efecto el sistema incorpora de manera continua y dinámica los formularios electrónicos necesarios para cada fase de conformidad con el artículo 4 bis de la LCE y 3 de su reglamento. Asimismo, el sistema dispone del aparatado "Base Legal", en el cual se encuentra la normativa vigente y de más normativa aplicable a las adquisiciones públicas.

Durante el año 2018 en el sistema Guatecompras se encontraban habilitadas 2,545 Unidades Compradoras de las cuales 1,619 que corresponde al 64%, cumplieron con la publicación del PAC y las restantes 926 unidades compradoras (36%) no completaron el proceso, siendo responsabilidad de cada entidad el cumplimiento de la publicación del PAC.

Publicaciones Guatecompras

En el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras se publican todos los procesos de contratación que realizan las distintas entidades del Estado. Para el efecto reconoce dos tipos de adquisiciones: Concurso con número de operación Guatecompras (NOG) son todos aquellos de tipo competitivo por medio de los cuales se convoca a proveedores para que formulen ofertas en el sistema de forma electrónica entre las

cuales se selecciona una; y número de publicación Guatecompras (NPG) procesos que por su naturaleza son adquiridos de manera directa de conformidad con la LCE y su reglamento.

Sobre la base de lo anterior Guatecompras, registra las siguientes publicaciones relacionados con los procesos adjudicados y sus respectivos montos; lo cual evidencia un incremento en las publicaciones año a año. Cabe señalar que con las reformas a la LCE del 2015 se ampliaron los sujetos obligados a la LCE para todos aquellos que administren o ejecuten fondos públicos, tal es el caso de las organizaciones sin fines y los fideicomisos entre otros.

Publicaciones NOG Y NPG

AÑO	Concursos Publicados (Expresado en Miles)	Montos adjudicados (Expresado en Millones)
2018	1,730,082	Q33,194,086
2017	1,450,815	Q35,889,037
2016	919,499	Q18,325,986
2015	224,181	Q22,600,819

Fuente: Base de datos Guatecompras

Inconformidades

El artículo 35 de la LCE estipula “Inconformidades”, para que las personas inconformes por cualquier acto que contravenga los procedimientos regulados por la LCE o su reglamento sean efectuadas por vía electrónica a través de Guatecompras, las cuales surtirán efectos al día siguiente de su publicación en el sistema.

Las inconformidades relacionadas con la adjudicación de la Junta sólo pueden presentarse dentro del plazo de cinco (5) días calendario, posteriores a la publicación de la adjudicación en Guatecompras. Tanto la Junta como la entidad contratante que reciba una inconformidad, debe responderla a través de Guatecompras, en un plazo no mayor de cinco (5) días calendario a partir de su presentación.

Inconformidades registradas en Guatecompras

Año	Aceptada	Bajo análisis	Rechazada	Total, general
2019	15	4	99	118
2018	260	49	1,500	1,809
2017	210	57	1,373	1,640
2016	178	40	929	1,147
2015	212	6	558	776
Total	875	156	4,459	5,490

Fuente: Base de datos Guatecompras

En relación con el cuadro estadístico anterior relativo a inconformidades, se puede apreciarse el número de solicitudes que fueron presentadas en Guatecompras, con su respectivo estatus, siendo importante indicar que las entidades contratantes son las responsables de asignar los diferentes estatus en base al análisis realizado

Enlaces a otros portales para promover la transparencia

Adicionalmente el MINFIN por medio de sus Portales de Datos Abiertos y del OPP, realiza enlaces con Guatecompras, en los que se obtienen información relevante de las adquisiciones públicas, con el propósito de facilitar la búsqueda de información, disponibles a través de:

<https://datos.minfin.gob.gt/group/presupuesto-general>
<https://observatorio.minfin.gob.gt/#tablero>.

- d) En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada fase del proceso de contratación se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio). *Cumple parcialmente*

Según lo establece la normativa en materia de contratación pública, para los procesos de tipo competitivo la presentación de ofertas a partir del 01 de julio de 2018 se realiza de forma electrónica, así como el uso de formatos electrónicos y de datos abiertos en las distintas fases del proceso con el objeto de captar información idónea para la generación de estadísticas. (Art. 4 Bis LCE).

Eventos publicados en Guatecompras (2018)

Tipo de Recepción de Ofertas	Eventos
Electrónica	106,770
En papel	3,199
Adquisición Directa (NPG)	1,620,113
Total	1.730,082

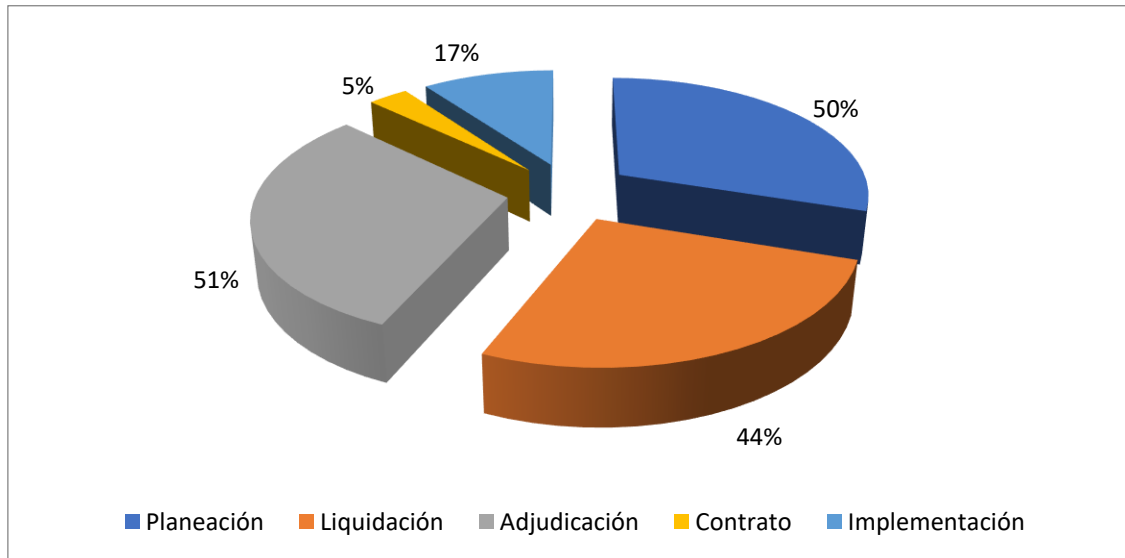
Fuente: Base de datos Guatecompras

Sobre la base de lo anterior se observa el comportamiento positivo en la presentación de ofertas durante el año 2018; en el cual se concibe un número inferior de las ofertas presentadas en papel en comparación a las presentadas electrónicamente; y las publicaciones realizadas a través de NPG de los procesos que por su naturaleza son adquiridos de manera directa.

- e) La información se publica en un formato abierto, legible por máquina, usando identificadores y clasificaciones (formato de datos abiertos). *Cumple parcialmente*

De conformidad con el artículo 4 bis de la LCE, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, es un sistema para la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas que incorpora de manera continua y dinámica formularios electrónicos, utilizando para el efecto el estándar de datos para la contratación abierta –OCDS– (OCDS por sus siglas en inglés). Siendo ésta una herramienta eficaz para realizar el seguimiento de los procesos de contratación, suministrando datos de forma estructurada que permite a los usuarios acceso a datos legibles por máquina que pueden ser compartidos y reutilizables.

Mapeo Open Contracting Data Standard 2019 (% de Avance)



Fuente: Open Contracting Data Standard, Mapeo realizado por la DGAE, año 2018.

La gráfica anterior muestra los resultados del mapeo realizado por la DGAE en cuanto al cumplimiento de los indicadores respecto a la información que actualmente proporciona Guatecompras y el estándar OCDS –OCDS- en sus cinco componentes.

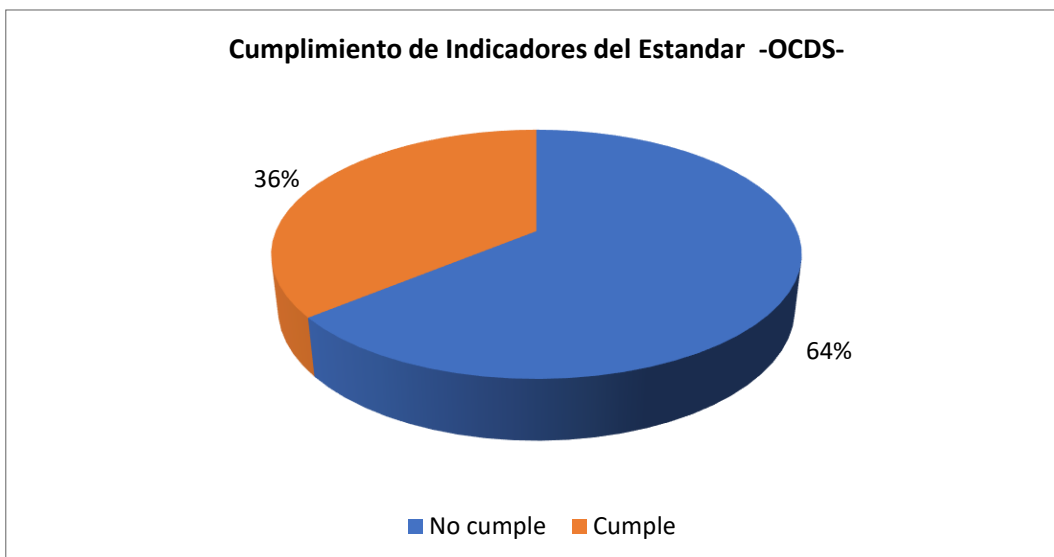
Planeación: Según el estándar y la medición realizada, el avance en la publicación de datos en la fase de Planeación PAC es del 50%; cumpliendo 15 de los 30 indicadores, actualmente el sistema permite generar reportes electrónicos relacionados a la publicación del PAC.

Liquidación: El avance en cuanto a este componente es del 44%, se cumple con 104 de 237 indicadores, esto en virtud que actualmente Guatecompras, presenta información de la liquidación únicamente cuando la contratación corresponde a inversión pública.

Adjudicación: En este componente el avance es del 51%, que corresponde al total de datos que se generan en esta fase del proceso de contratación a través de formularios electrónicos, cumpliendo con 60 de 118 indicadores.

Contrato: El avance que muestra Guatecompras en este componente es del 5% del total de información que requiere el estándar. Actualmente el sistema en esta fase aún no genera información a través de formularios electrónicos, sino a través de archivos no editables, razón por la cual solo se cumplen 4 de 79 indicadores.

Implementación: En este componente el avance es del 17%, que corresponde al total de datos generados de forma electrónica en esta fase del proceso de contratación, cumpliendo con 14 de los 84 indicadores.



Fuente: Open Contracting Data Standard, Mapeo realizado por DGAE.

La gráfica anterior demuestra que Guatecompras al año 2018, cumple con el 36% de los indicadores respecto al estándar OCDS –OCDS-, cumpliendo 197 de 548 indicadores.

f) La responsabilidad de la gestión y operación del sistema se encuentra claramente definida. *Cumple*

La DGAE como órgano rector del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, es responsable de emitir la normativa correspondiente al uso de la plataforma informática. Por lo anterior se emitió la Resolución No.10-2010 vigente del 5 de mayo 2010 al 14 de septiembre 2019; y la Resolución No.18-2019 vigente a partir del 15 de septiembre de 2019.

Las Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, establecen los tipos y perfiles de usuarios y las responsabilidades de los empleados públicos o personas individuales nombrados por la autoridad de la entidad contratante para operar el sistema. Para el efecto contempla cinco (5) tipos de perfiles de usuarios, habilitados a través de un usuario y clave de acceso, siendo estos:

Administrador: Responsable de la administración de la plataforma informática, usuario a cargo de la DGAE.

Comprador: A este usuario le compete la creación de los usuarios “Padre, Hijo Autorizador e Hijo Operador”; el sistema tiene la restricción de no asignar varios perfiles a una misma persona.

Proveedor: Usuario utilizado por Personas individuales o jurídicas con capacidad para proveer bienes, obras, servicios y suministros a las entidades del Estado.

Público: Perfil que no requiere usuario y clave de acceso para acceder al sistema y consultar la información publicada.

Contralor: Usuarios asignados por el Administrador para organismos internacionales, sociedad civil. Medios de comunicación entre otros.

Todos los perfiles y usuarios que accedan al sitio www.guatecompras.gt, asumen la responsabilidad del uso de la información del sistema, quienes al momento de ingresar al sitio aceptan y conocen los términos y condiciones para su uso.

SUBINDICADOR 7(B) - USO DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

Este subindicador evalúa:

- i. el grado en que la contratación electrónica se utilizan actualmente en el sector público del país;
- ii. la capacidad de los funcionarios del gobierno para administrar y utilizar los sistemas de contratación electrónica; y/o
- iii. la existencia de una estrategia de país para poner en práctica la contratación electrónica.

Como punto de partida, el evaluador debe justipreciar hasta qué punto y en qué forma se han implementado la contratación electrónica en el país. El informe narrativo debe resumir los hallazgos.

La contratación electrónica se suele implementar gradualmente y puede tomar diferentes formas. Los países comienzan típicamente mediante el establecimiento de portales en línea centralizados, utilizados para publicar información relacionada con la contratación pública en general (leyes, reglamentos, manuales, plantillas, etc.). Estos portales suelen evolucionar hacia aplicaciones más refinadas, que contemplan la publicación de planes de contratación, oportunidades de licitación, adjudicación de contratos, decisiones sobre impugnaciones y apelaciones, cursos de capacitación, etc., y pueden permitir el intercambio de datos abiertos reutilizables en materia de contratación pública.

Las aplicaciones más avanzadas incluyen registros de proveedores y sistemas de contratación basados en transacciones electrónicas, que apoyan el proceso completo de contratación y ejecución de contratos (por ejemplo, licitaciones electrónicas, catálogos electrónicos, subastas inversas electrónicas, gestión electrónica de contratos). Estos sistemas ofrecen una gran cantidad de datos necesarios para la medición del desempeño y para estadísticas de contratación.

Además, las aplicaciones también pueden facilitar el ciclo completo de contratación hasta el pago, lo que permite la integración del sistema de contratación electrónicas con los sistemas financieros. También se pueden integrar otros sistemas con sistemas de contratación electrónica; por ejemplo, sistemas de impuestos, de gestión de la información o de inteligencia de negocios.

El subindicador también evalúa si los funcionarios del gobierno están capacitados adecuadamente para planificar, desarrollar y gestionar los sistemas de contratación electrónica, y si los utilizan de manera fiable y eficiente en la práctica. Los proveedores deben estar habilitados y tener incentivos para participar en las soluciones de contratación electrónica.

En entornos de baja tecnología, pueden necesitarse esfuerzos adicionales por parte del gobierno para asegurar que todas las empresas (incluidas las micro, pequeñas y medianas) tengan igual acceso a un mercado de contratación pública cada vez más dominado por tecnología digital. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta la creación de centros empresariales descentralizados. Estos centros podrían proporcionar acceso gratuito a Internet, capacitación y

apoyo en el uso del sistema de contratación electrónica para las empresas de modo de mejorar significativamente sus posibilidades de hacer negocios con entidades públicas.

Si el sistema de contratación electrónica aún no se ha implementado, se debe evaluar si el gobierno ha adoptado una hoja de ruta de contratación electrónica en base a una evaluación del grado de preparación de estas.

a) La contratación electrónica es ampliamente usada o se está implementando de forma progresiva en el país a todos los niveles de gobierno. *Cumple*

El concepto de “contratación electrónica” tiene una amplitud significativa. En términos de alcance, se refiere a la noción de construir los contratos de manera y con instrumentos electrónicos, y que el contrato en sí mismo esté asentado en un arreglo de datos contenidos en soportes de naturaleza electrónica. Esta definición también requiere que la oferta como su aceptación (adjudicación, para el caso de adquisiciones públicas) también tengan estos atributos.

Esta definición significa un objetivo a alcanzar, debido a las múltiples ventajas tanto en transaccionalidad, en transparencia y eficiencia del proceso, como en la capacidad de generar inteligencia de mercado y un mejor soporte para la toma de decisiones en contratación pública.

Sin embargo, la metodología sobre la cual se basa este ejercicio de autoevaluación señala que por contratación electrónica comprenderemos a los sistemas de información que contienen y transmiten datos relevantes sobre los procesos de adquisiciones del país. La metodología no señala un nivel de avance en función de la transaccionalidad y funcionalidad del sistema; más bien centra su requerimiento en la amplitud y aceptación del sistema como medio y repositorio de información sobre la contratación pública del país; sobre la base de este concepto se realiza el análisis de este criterio.

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, fue creado mediante Acuerdo Ministerial Número 386-2003 del 18 de septiembre de 2003, como una plataforma informática depositaria de información; fue con las reformas introducidas al régimen de compras públicas mediante el Decreto No.11-20016 del Congreso de la República, en el que se promueve la transparencia y la eficacia del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas a través de Guatecompras, como un portal de uso obligatorio para que se publiquen y gestionen de forma sistemática los procesos de contratación.

Mediante el Decreto No.9-2015 del Congreso de la República, reformas a la LCE, incorpora el artículo 4 Bis Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, en el que se establece que la información electrónica y digital que debe publicarse en el sistema, incluirá pero no se limita a: los llamados a presentar ofertas, la recepción de las ofertas, aclaraciones, inconformidades, respuestas, modificaciones, ofertas, adjudicaciones, contratos y sus modificaciones, variaciones o ampliaciones, seguros de caución y todos aquellos documentos que respaldan el expediente de la adquisición.

Cabe señalar que, con las reformas a la LCE del año 2015, también se ampliaron los sujetos obligados a la LCE para todos aquellos que administren o ejecuten fondos públicos, tal es el caso de las organizaciones sin fines y los fideicomisos entre otros. Así como la obligación de presentar ofertas electrónicas para las modalidades de adquisición estipuladas en la LCE. Tal como se mostró ya, el uso de Guatecompras crece de forma sostenida durante el tiempo, incorporando cada vez más usuarios y fases del proceso de adquisición.

b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de contratación electrónica o e-Procurement. *Cumple parcialmente*

La DGAE, como ente rector de las adquisiciones públicas y del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones Públicas del Estado Guatecompras, es miembro de la RICG, la cual está integrada por las instituciones gubernamentales, representadas a través de los Directores nacionales de los 32 países de América que en el ámbito nacional tienen la máxima responsabilidad relacionada con la regulación, la gestión y la modernización de las compras públicas.

En el marco de su competencia, la RICG provee al director DGAE asistencia técnica para fortalecer las capacidades del recurso humano, para definir las estrategias e implementar programas y proyectos para modernizar las compras públicas nacionales; a través de la generación y difusión de información, acceso a expertos, participación a talleres, conferencias y capacitaciones en cooperación entre instituciones de la Banca Multilateral.

En virtud de lo anterior, a través del apoyo de expertos en la materia y sinergias entre países, se logró conceptualizar en Guatecompras, el módulo en el que opera la Subasta Electrónica Inversa, la adopción y el desarrollo paulatino del estándar de datos para la contratación abierta –OCDS-; y el marco lógico para un nuevo marco normativo que regirá las adquisiciones públicas.

c) El personal de contratación tiene las habilidades adecuadas para utilizar los sistemas de contratación electrónica de manera confiable y eficiente. *Cumple parcialmente*

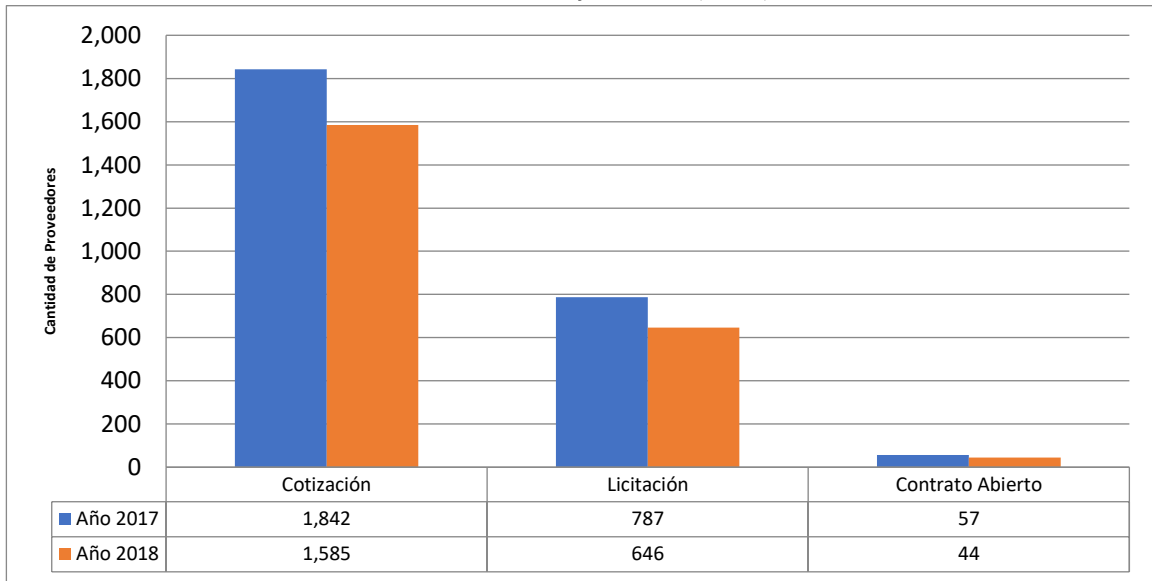
De conformidad con la literal f. del artículo 15 de la LCE, a la DGAE le corresponde capacitar a los funcionarios y empleados públicos responsables de las adquisiciones. En cumplimiento a sus funciones durante el año 2018, se capacitó en el uso de Guatecompras a 3,454 Usuarios Compradores.

El contenido de las capacitaciones incluye, pero no se limitan a: El registro del PAC, creación de usuarios, publicación de los llamados a ofertar, registros electrónicos y manuales en los módulos del proceso de adquisición, aclaraciones, inconformidades y todos aquellos registros que respalde el expediente electrónico hasta su finalización. Sin embargo, no se cuenta con una retroalimentación de los conocimientos adquiridos por los usuarios.

d) Los proveedores (incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas) participan en un mercado de contratación pública cada vez más dominado por tecnología digital. *Cumple*

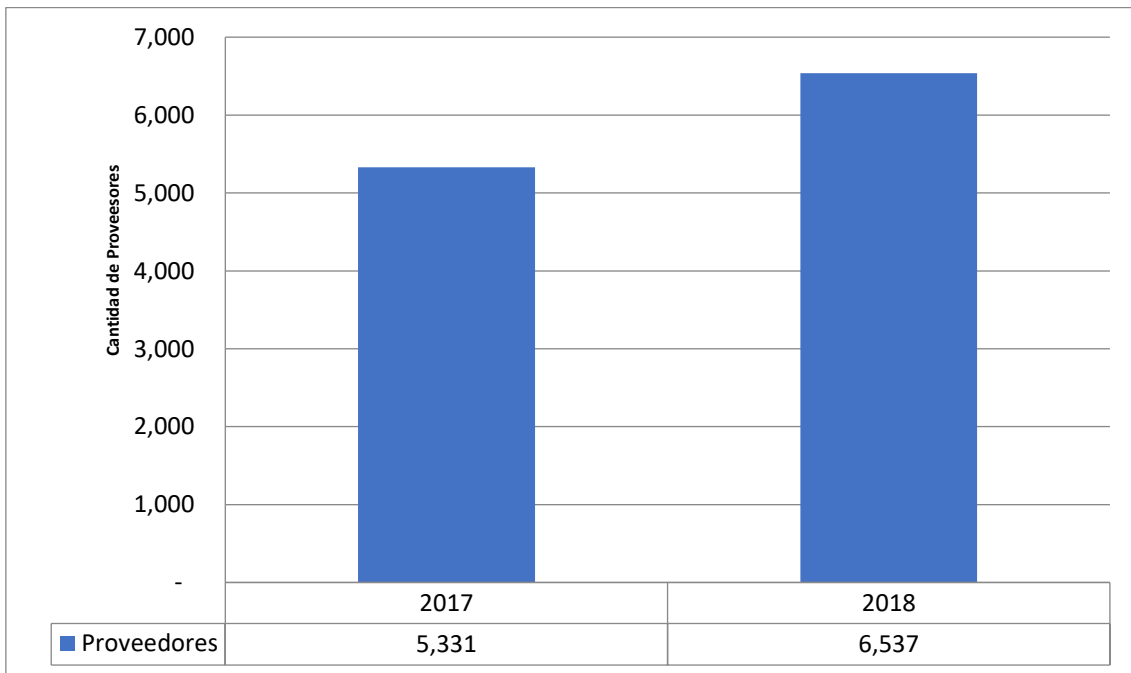
De conformidad con el artículo 4 bis de la LCE, en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, se publican los llamados a presentar ofertas de los concursos con NOG que por la modalidad de adquisición se consideran de tipo competitivo; en respuesta a los llamados los proveedores formulan sus ofertas de forma electrónica entre las cuales las entidades contratantes seleccionan una.

Proveedores Adjudicados (2018)



Fuente: Base de datos Guatecompras

Sobre la base de la gráfica anterior, se observa que, de los llamados a ofertar en Guatecompras en los eventos de cotización, licitación y contrato abierto, se logró la participación de 2,686 proveedores en el año 2017; y 2,275 en el año 2018. Como se observa en la siguiente gráfica, la participación de 5,331 proveedores en el año 2017; y 6,537 en el año 2018.



Fuente: Base de datos Guatecompras

En cuanto a la participación de proveedores en la modalidad de compra directa y, probablemente, por cotización se podría presumir que corresponde a micro, pequeñas y medianas empresas. Cuestión que no es factible de corroborar debido a que no se clasifica a los proveedores del Estado en función al Acuerdo Gubernativo 211-2015 que establece los parámetros respectivos.

- e) En caso de que la contratación electrónica no se haya implementado aún, el gobierno cuenta con una hoja de ruta de contratación electrónica basada en la evaluación de disponibilidad de esta. *Cumple***

La contratación electrónica en el país se encuentra implementada, como resultado de las reformas a la LCE, mediante el Decreto No.9-2015 del Congreso de la República, se incorpora el artículo 4 Bis Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, como un sistema que opera de forma electrónica mediante las herramientas y formularios electrónicos que implementa el ente rector de manera constante en las distintas fases del proceso de adquisición.

A partir del 01 de julio de 2018 fecha en la que se establece de manera obligatoria el uso de la oferta electrónica, como un mecanismo clave dentro del proceso que marca la continuidad de la contratación electrónica en los procesos de adquisición de tipo competitivo. En el caso de las compras directas de baja cuantía, una vez recibido el bien o servicio se publica en Guatecompras la documentación de respaldo, a diferencia de los números de NOG de tipo competitivo en las que se oferta de manera electrónica.

SUBINDICADOR 7(C) - ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN DE LOS DATOS DE CONTRATACIÓN

La información estadística sobre contratación es esencial para evaluar las políticas y el funcionamiento del sistema. Las estadísticas también proporcionan un medio para monitorear el desempeño y determinar si la estadística demuestra el cumplimiento de otros aspectos del sistema que se definen en el marco legal y reglamentario. La información estadística también puede ser una herramienta para la planificación de la contratación y el análisis de mercado. Para garantizar la integridad y la eficiencia, el sistema debe basarse en los datos disponibles en el sistema de contratación electrónica o en otros sistemas de tecnologías de la información.

- a) Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre la contratación de bienes, obras y servicios, respaldado por un sistema de contratación electrónica u otro tipo de tecnologías de la información. *Cumple***

De conformidad con el artículo 4 bis de la LCE, el sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras es un sistema que opera de forma electrónica y es utilizado de forma obligatoria por las entidades del Estado que administren o ejecuten fondos públicos para realizar sus adquisiciones públicas, en él se publica y registra la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición. Guatecompras se conecta de forma automática con el sistema electrónico del Registro General de Adquisiciones del Estado con el que, valida la información relacionada con los proveedores, el SIGES que ejecuta la gestión de pago, SIAF, SICOIN y el SICOIN GL.

- b) El sistema administra datos para todo el proceso completo de contratación y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos. *Cumple parcialmente***

De conformidad con el artículo 4 bis de la LCE, el sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, opera de forma electrónica y provee de las herramientas y formularios electrónicos para que la información sea publicada y suministrada en forma completa.

El sistema dispone de un módulo estadístico y se conecta con el Portal de Datos Abiertos y del OPP, ambos portales del MINFIN con el propósito de facilitar la generación de análisis y estadísticas relacionadas con las adquisiciones públicas. Asimismo, utiliza la herramienta Business Intelligence) como herramienta estratégica de apoyo. Sin embargo, esta herramienta aún no realiza el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, adicionalmente que el BI aún no se encuentra disponible para uso externo; no obstante, el ente rector estará implementando paulatinamente la fase completa del proceso de adquisición de forma electrónica, con lo cual se podrán realizar los análisis y tendencias requeridos en este indicador.

- c) La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías). *No cumple***

El sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras utiliza herramientas y tecnología de seguridad informática moderna. Para el efecto sus desarrollos se realizan con tecnología web utilizando Microsoft .NET, en una base de datos de Oracle, con varios servidores que funcionan de forma redundante distribuidos de la siguiente manera: 1 servidor de correos para envío de notificaciones; 6 servidores lógica, 5 servidores de presentación; 1 base datos en Oracle 12c.; balanceador F5 con firewall. Sin embargo, no se ha verificado la confiabilidad del sistema por medio de auditorías.

- d) El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema*. *No cumple***

El sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras dispone de un módulo estadístico y se conecta con el Portal de Datos Abiertos y del OPP, ambos portales del MINFIN con el propósito de facilitar la generación de análisis y estadísticas relacionadas con las adquisiciones públicas, asimismo utiliza la herramienta BI como herramienta estratégica de apoyo. Sin embargo, la información generada es extraída por los interesados (datos abiertos) más no de forma rutinaria.

INDICADOR 8. EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA TIENE UNA GRAN CAPACIDAD PARA DESARROLLARSE Y MEJORAR.

Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad de los sistemas de contratación pública para evolucionar y mejorar. Hay tres aspectos que deben considerarse:

- i. sí existen estrategias y programas para desarrollar las capacidades del personal de contratación y otros actores clave involucrados en la contratación pública;
- ii. si el campo de contratación es reconocido como una profesión en la administración pública del país; y

- iii. si se han establecido y se utilizan sistemas para evaluar los resultados de las operaciones de contratación y el desarrollo de planes estratégicos para mejorar de forma continua el sistema de contratación pública.

Hay tres subindicadores (a-c) para evaluar.

SUBINDICADOR 8(A) - FORMACIÓN, ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA

El propósito de este subindicador es verificar la existencia de programas de formación permanente y relevante para el personal nuevo y existente en el ámbito de contratación del gobierno. Estos programas son esenciales para mantener el suministro de personal de contratación calificado para las instituciones de contratación pública. Otro objetivo es evaluar la existencia y calidad de servicios de asesoramiento en materia de contratación para organismos gubernamentales, proveedores potenciales y el público en general.

El evaluador debe observar los planes de estudio de los programas existentes y juzgar su relevancia, naturaleza, alcance y sostenibilidad. Un sistema que funcione bien debe:

- i. basarse en un "inventario de brecha de habilidades" que cubra las necesidades del sistema;
- ii. ser suficiente en términos de contenido y frecuencia; y
- iii. contemplar la evaluación del programa de capacitación y monitorear los avances en el tratamiento de los problemas de capacidad.

La evaluación debe incluir la verificación de los servicios de asesoramiento o mesas de ayuda que ofrezcan asesoría para las partes del sector público o privado donde se pueda obtener asesoramiento sobre la aplicación e interpretación de las políticas y normas.

La estrategia de capacitación debe estar estrechamente vinculada e integrada con otras medidas destinadas a desarrollar la capacidad de otros actores clave involucrados en la contratación pública. En particular, referirse a los siguientes subindicadores: 8(b): Profesionalización de la función de contratación; 10(a) Programas para crear capacidad en el sector privado; 11(a): Programas para crear capacidades de la sociedad civil; y 14(d): Programas de formación de integridad para los empleados de contratación.

Se han establecido sistemas que contemplan:

a) Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema. *Cumple parcialmente*

De conformidad con el artículo 15 literal f. de la LCE, a la DGAE, le compete impartir capacitaciones a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones sobre el marco normativo de las adquisiciones públicas. Para lo cual desarrolla programas de capacitaciones para la correcta aplicación de la normativa en materia, sin embargo, no se evalúa la calidad y contenido de las necesidades del sistema.

Sobre la base de lo anterior, la DGAE capacitó durante el año 2018 a siete mil doscientos cincuenta y ocho (7,258) personas, en cinco temas diferentes en función al tipo de usuario comprador y proveedor, siendo éstos: LCE (2,090 personas), uso del sistema Guatecompras

(3,454 personas), Subasta Electrónica Inversa (493 personas), actuaciones de los miembros de juntas de cotización, licitación y adjudicación (734 personas) y perfil proveedor (487 personas).

b) Evaluaciones de rutina y ajustes periódicos sobre la base de la necesidad y la retroalimentación. *Cumple*

La DGAE, de acuerdo con las funciones que le corresponde de conformidad con el artículo 15 literal f. de la LCE, capacita a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones en el marco normativo vigente.

En virtud de lo anterior y con el propósito de mejorar la DGAE, se realizan encuestas de satisfacción a las personas capacitadas como mecanismo de mejora continua, así como también para ajustar el contenido de las capacitaciones de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Para el efecto se analizó una muestra de 45 capacitaciones comprendidas en los meses de junio a octubre 2019, con una participación de 450 personas que respondieron la encuesta que contiene 4 rubros a evaluar, donde se obtuvieron los siguientes resultados de aceptación:

Calidad total del evento: En la pregunta "En general, ¿cuál es su nivel de satisfacción con respecto a la actividad? Las respuestas fueron: Muy satisfechos 93.75 % y Satisfechos 6.25%.

Contenido: En las preguntas "Los temas fueron relevantes" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 94.21% y Satisfechos 5.79%; "Los temas se han tratado con la debida profundidad" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 94.22% y Satisfechos 5.78%.

Instructor: En las preguntas "El instructor satisface las preguntas realizadas con respuestas adecuadas" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 94.39 % y Satisfechos 5.61%; "El instructor utiliza ejemplos o experiencias alternativas para apoyar lo que comenta" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 93.76% y Satisfechos 6.24%; y "Los contenidos se han expuesto con la debida claridad" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 94.55% y Satisfechos 5.45 %.

Utilidad: En la pregunta "Lo que aprendí me es útil en el proceso de Adquisiciones Públicas" Las respuestas fueron: Muy satisfechos 95.21%; Satisfechos 4.79%.

c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público. *Cumple*

En cumplimiento a sus funciones como ente rector de las adquisiciones públicas y dentro del marco general de transparencia, la DGAE atiende las consultas o solicitudes que realizan los usuarios de las diferentes entidades del Estado, proveedores, organismos internacionales, sociedad civil, prensa, entre otros, de conformidad con los artículos 15 de la LCE y 83 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

Sobre la base de lo anterior, la DGAE atendió diecisiete mil seiscientos veinticuatro (17,624) solicitudes durante el año 2018. La respuesta a las solicitudes se realizó a través de la emisión de pronunciamientos por escrito (1,179), mesa de ayuda (sistema de Tique - 2,542), atención personalizada (5,930) y vía telefónica (7,973). Siendo importante hay que destacar que el proceso para la emisión de pronunciamientos técnicos y/o legales en adquisiciones que se responde por escrito fue certificado con la norma ISO 9001:2015.

d) Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública. No cumple

De conformidad con el artículo 15 literal f. y g. de la LCE, a la DGAE le compete impartir capacitaciones sobre el marco normativo de las adquisiciones públicas, así como certificar a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones.

Sin embargo, se encuentra en proceso de implementación la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado adscrita al MINFIN, dependencia responsable de diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

SUBINDICADOR 8(B) - RECONOCIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN COMO UNA PROFESIÓN

La contratación pública suele estar en manos de funcionarios públicos con diferentes bases educativas y profesionales. Idealmente, los funcionarios de contratación son considerados profesionales especializados, en lugar de personal que cumple una función meramente administrativa. El propósito de este subindicador es determinar si la contratación se reconoce como una profesión en la administración pública del país, lo cual incluye la designación de funciones específicas con posiciones de contratación definidas en los diferentes niveles profesionales y de gestión. Debe haber descripciones de los puestos trabajo para estas posiciones, y las calificaciones y competencias deben estar especificadas. La evolución profesional y remunerativa debe reflejar el estatus profesional particular, y los nombramientos y promociones deben ser competitivos y basarse en las calificaciones y la certificación profesional. Para apoyar la evolución profesional continua, debe haber establecidos programas y políticas para el desarrollo y la capacitación adecuada del personal. El desempeño del personal debe evaluarse de manera regular y consistente.

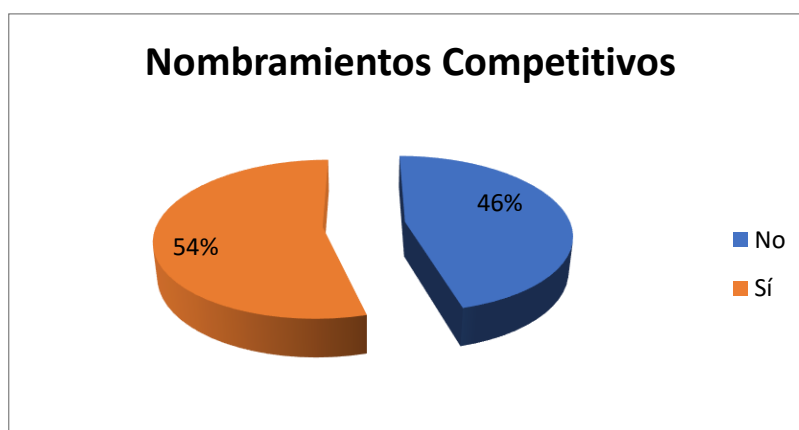
La administración pública del país reconoce a la contratación como una profesión:

a) La contratación se reconoce como una función específica y los puestos de contratación se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas. Cumple Parcialmente

El marco normativo de las contrataciones públicas específicamente artículo 15 literal g. de la LCE y artículo 90 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, establecen que la DGAE, es la responsable de certificar a los funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones; y la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado, le compete diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público. Con el propósito de recabar la percepción de las distintas entidades compradoras en cuanto a al reconocimiento de la contratación pública como una función específica, la encuesta reflejó que el 58% de los encuestados sí lo reconoce como tal; un 42% no la reconoce en ese sentido. A pesar de estos resultados, es preciso decir que se trata de una pura percepción ya que en el país no existe la carrera de comprador público como tal.

b) Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales. *Cumple Parcialmente*

De conformidad con los resultados de la encuesta realizada a usuarios compradores de las distintas entidades del Estado, la percepción de que los nombramientos y las promociones del personal de su unidad de compras y contrataciones públicas son competitivos, es decir se basan en el desempeño, metas y resultados alcanzados y sus calificaciones profesionales, obteniendo los siguientes resultados:



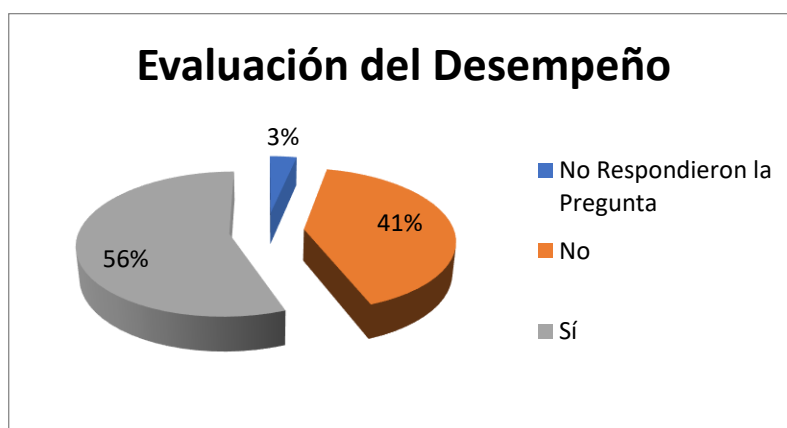
Fuente: Encuesta usuarios compradores

La estadística anterior muestra que, de las 416 respuestas obtenidas, el 54% de los usuarios indicaron que "Sí" son competitivos y un 46% indicaron que "No" son competitivos.

Para acceder a una promoción en el sector público se realizan procesos de convocatoria abierta y libre de la cual se elige al candidato en base a puntuación. Sin embargo, no existe un perfil específico en materia de la contratación pública.

c) El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal. *Cumple Parcialmente*

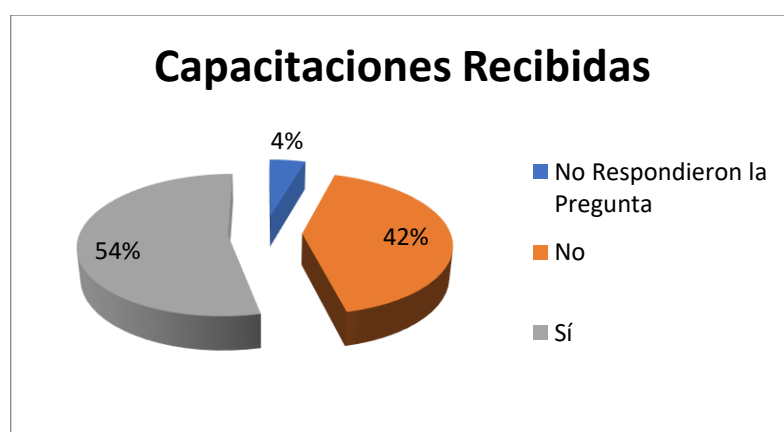
De conformidad con los resultados de las encuestas realizadas a usuarios compradores de las distintas entidades del Estado, la percepción de que la evaluación del desempeño del personal de su unidad de compras y contrataciones públicas se realiza en función al mérito, metas y resultados alcanzados, es la siguiente:



Fuente: Encuesta a Compradores.

La estadística anterior muestra que de las 416 respuestas obtenidas a la pregunta: ¿La evaluación del desempeño del personal de su unidad de compras y contrataciones públicas se realiza en función al mérito, metas y resultados alcanzados? El 56% de usuarios indicaron que “Sí”, un 41% indicó que “No” y el 3% restante no respondieron a la pregunta. A pesar de ellos, la evaluación en cuestión no se relaciona directamente con el desempeño del funcionario en los aspectos sustantivos de su función de comprador, sino, más bien, en aspectos formales de su trabajo.

Adicionalmente, se incluyó en la encuesta la siguiente pregunta: “Usted o alguno de sus compañeros de trabajo en el último año, ha recibido alguna capacitación relacionada con la Contratación Pública”. Al respecto el 54% de usuarios compradores indicaron que “Sí” recibieron capacitaciones, el 42% indicó que “No” y el 4% restante no respondieron a la pregunta.



Fuente: Encuesta a Compradores.

SUBINDICADOR 8(C) - SUPERVISIÓN DEL DESEMPEÑO PARA MEJORAR EL SISTEMA

La evaluación de la eficiencia del sistema de contratación pública, desde las contrataciones individuales hasta el sistema en su conjunto puede ser un importante motor de mejoras en el desempeño. Los resultados de los procesos de contratación deben evaluarse de forma periódica y sistemática para medir el desempeño, la eficiencia y los ahorros del sistema de contratación. Mientras que las mismas entidades contratantes deben estar a la vanguardia en cuanto a la medición del desempeño y programas de mejora continua a nivel del organismo, la institución normativa/reguladora de contratación también debe apoyar estos esfuerzos. Esta institución puede armonizar, monitorear y evaluar el desempeño del sistema de contratación en su conjunto.

Deben elaborarse marcos de gestión del desempeño que se enfoquen tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Los indicadores cuantitativos incluidos en esta evaluación proporcionan un buen punto de partida para un sistema de medición del desempeño que apunte a ambos niveles y pueden evolucionar con el tiempo. Es posible que se requiera elaborar metodologías de evaluación de impacto adicionales y más específicas en función de los objetivos de desarrollo del país.

El análisis de los datos y la planificación de mejoras requieren competencias específicas. Se debe poner en marcha un plan estratégico (o plan de acción) para estructurar iniciativas de reforma. Esto debe complementarse con un marco de resultados para monitorear la aplicación de las reformas previstas. Un marco de resultados suele incluir objetivos, acciones, indicadores con referencias y metas, y los plazos para la reforma. Los objetivos de desempeño deben presentarse en un formato que sea claro acerca de lo que se mide y cómo se está midiendo (método de cálculo y fuentes de datos). Se deben definir las responsabilidades y los recursos necesarios.

- a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de contratación versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente. *No cumple***

Actualmente el sistema de adquisiciones no contempla mecanismos para medir los resultados de los procesos de contratación; no obstante de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No.112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN se creó dentro de la DGAE el Departamento de Innovación en Adquisiciones Públicas, órgano responsable de formular proyectos de innovación fortaleciendo la transparencia y la gestión de las adquisiciones quien podrá realizar los estudios y análisis correspondientes para implementar un sistemas de medición del desempeño para medir los resultados de los procesos de contratación con sus objetivos.

- b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo. *No cumple***

Actualmente el sistema de adquisiciones no contempla mecanismos para medir los resultados de desarrollo; no obstante de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No.112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, se creó dentro de la DGAE el Departamento de Innovación en Adquisiciones Públicas, órgano responsable de formular proyectos de innovación fortaleciendo la transparencia y la gestión de las adquisiciones quien podrá realizar los estudios y análisis correspondientes para implementar un sistemas de evaluación de los resultados de desarrollo.

- c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre contratación. *No cumple***

Actualmente el sistema de adquisiciones no contempla mecanismos de apoyo para la formulación de políticas de contratación; no obstante de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No.112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, se creó dentro de la DGAE el Departamento de Innovación en Adquisiciones Públicas, órgano responsable de formular proyectos de innovación fortaleciendo la transparencia y la gestión de las adquisiciones quien podrá realizar los estudios y análisis correspondientes para implementar los mecanismos necesarios de apoyo para la formulación de políticas de contratación.

- d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema. *No cumple***

Actualmente el sistema de adquisiciones no contempla planes estratégicos con fines de mejora al sistema de contratación; no obstante de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No.112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, se creó dentro de la DGAE el Departamento de

Innovación en Adquisiciones Públicas, órgano responsable de formular proyectos de innovación fortaleciendo la transparencia y la gestión de las adquisiciones quien podrá realizar los estudios y análisis correspondientes para implementar los mecanismos necesarios para establecer planes estratégicos de mejora al sistema de contratación .

e) Las responsabilidades están claramente definidas. *No cumple*

De conformidad con el artículo 15 de la LCE y artículo 83 del Acuerdo Gubernativo No.112-2018 Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, la supervisión del desempeño para mejorar el sistema recae sobre el director de DGAE; no obstante, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo antes citado, se creó la Subdirección de Innovación y Guatecompras, por lo que las responsabilidades están definidas; sin embargo, la nueva subdirección aún se encuentra en formación.

PILAR III. OPERACIONES DE CONTRATACIONES PÚBLICA Y PRÁCTICAS DE MERCADO

Este Pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de contratación a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las contrataciones individuales (entidad contratante). Además, analiza el funcionamiento del mercado de proveedores para evaluar la forma en la que opera el sistema de adquisiciones consagrado en la normativa general y específica. Este pilar se nutre directamente de los resultados obtenidos de sendas encuestas abiertas entre unidades compradoras y proveedores; así como de grupos focales entre proveedores y sociedad civil; entrevistas a proveedores específicos; consulta de bases de datos del Sistema de Gestión Pública (SIGES) elaboradas bajo petición especial de acuerdo con los criterios del pilar; y análisis de 256 expedientes de procesos de adquisición tomados al azar de la base de datos de Guatecompras. Los detalles técnicos y alcance de estos instrumentos se presentan en los anexos respectivos.

INDICADOR 9. LAS PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCANZAN LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS.

El objetivo de este indicador es recopilar evidencia empírica sobre cómo funcionan en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contratación formulados en el marco legal y de políticas. El indicador se centra en los resultados relacionados con la contratación, que a su vez influyen en los resultados del desarrollo, como el valor por el dinero, la mejora de la provisión de servicios, la confianza en el gobierno y el logro de objetivos complementarios de política.

SUBINDICADOR 9(A). PLANIFICACIÓN

Este subindicador se evalúa “si se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de las necesidades seguido de estudios de mercado para identificar estrategias óptimas de contratación” (MAPS., 2018). Se debe determinar si se alcanzan los resultados deseados de las contrataciones y si esto implica un impacto económico, ambiental o social según lo establecen los objetivos de política del país. Se evalúa si los requisitos y resultados deseados de las contrataciones individuales han sido descritos con claridad, ya sea por medio de especificaciones rigurosas de productos y servicios o mediante la definición de requisitos basados en productos y resultados (MAPS., 2018).

A diferencia del subindicador 4(a), que se enfoca en la elaboración de planes de contratación anuales o multianuales para apoyar la planeación presupuestaria y el flujo de caja de las transacciones de contratación, el subindicador 9(a) debe establecer si, una vez formulado el presupuesto durante la etapa de planeación, se cumplen las condiciones básicas que regulan todo el proceso de contratación (MAPS., 2018).

a) El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de contratación. *No cumple.*

Desde el diseño normativo, la LCE y su reglamento no requiere que las entidades contratantes realicen investigaciones de mercado ni análisis de necesidades¹. Tampoco se pudo identificar la existencia de procesos, normativas o sistemas que ordenen y estandaricen la elaboración de investigaciones de mercado en el sector público. En aquellos casos en que las entidades realizan investigación de mercados, el 85% de ellas consideran que se realizan según la modalidad de compra, según lo que reflejó la encuesta entre entidades compradores del Estado.

Esto significa que las entidades no utilizan estudios de mercado en todas las modalidades de compra. En razón que la modalidad de compra más frecuentemente utilizada por las entidades en el sector público es la compra directa, que representa un 79.5% del total de procesos que realizan las entidades (ver tabla abajo), resulta que el uso de este tipo de estudios no es la norma dentro de los procesos de adquisición.

¹ La LCE, Decreto 57-92, en su Artículo 8 establece que el Instituto Nacional de Estadística, INE, publique mensualmente en Guatecompras y su página web los precios de referencia para los insumos que requieren los procesos de compras. Sin embargo, al consultar el sitio web del INE se pudo constatar varios problemas prácticos: (1) que los precios que se publican corresponden a insumos ya comprados que reflejan el precio de ese proceso específico; (2) se publica un inventario de precios de diferentes insumos, no agrega información; y (3) muy baja diversidad y cantidad de los productos que se cotizan a los precios referidos.

Total de Procesos Publicados en Guatecompras según Modalidad (2018)

Modalidad	%	Cantidad de Procesos Publicados
Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)	79.5%	112,137
Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE	8.0%	11,236
Cotización (Art. 38 LCE)	4.1%	5,717
Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)	2.7%	3,867
Arrendamiento o Adquisición de Bienes Inmuebles (Art.43 inciso e)	1.9%	2,612
Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)	1.2%	1,684
Licitación Pública (Art. 17 LCE)	1.2%	1,629
Negociaciones entre Entidades Públicas (Art. 2 LCE)	0.7%	1,038
Convenios y Tratados Internacionales (Art. 1 LCE)	0.6%	820
Contrato Abierto (Art. 46 LCE)	0.1%	76
Arrendamientos por Cotización (Art.43 inciso d)	0.1%	72
Otros*	0.1%	167
Total, general	100%	141,055

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Guatecompras; *Bienes y Suministros Importados (Art. 5 LCE); Adquisiciones con proveedor único (Art.43 inciso c); Subasta Pública (Art. 89 LCE); Donaciones (Art. 1 LCE); Arrendamientos por Licitación Pública (Art.43 inciso d); Dragados (Art.43 inciso f)

En la compra directa con oferta electrónica, régimen que se utiliza cuando se requiere comprar insumos de montos inferiores a los Q90,000.00 (US\$11,600 aproximadamente), se exceptúan los procedimientos de cotización y licitación² para darle mayor agilidad al proceso y satisfacer necesidades inmediatas de las entidades. En esta modalidad, utilizar investigaciones de mercado provoca retrasos en los procesos y no resulta costo-efectivo dado el diseño de esta modalidad de compra.

Las modalidades que se usan para implementar procesos de compras complejos suelen ser la cotización, licitación, subasta inversa, entre otras, que en total representan menos del 15% de todos los procesos de compras que realiza el Gobierno de Guatemala (ver tabla 1)³. En este tipo de procesos podría implementarse la investigación de mercado como un mecanismo de mitigación de riesgos⁴. En ese sentido, se puede concluir que, a lo sumo, y bajo criterios propios de cada unidad compradora, los estudios de mercado podrían ser utilizados en 15% de todos los procesos estudiados.

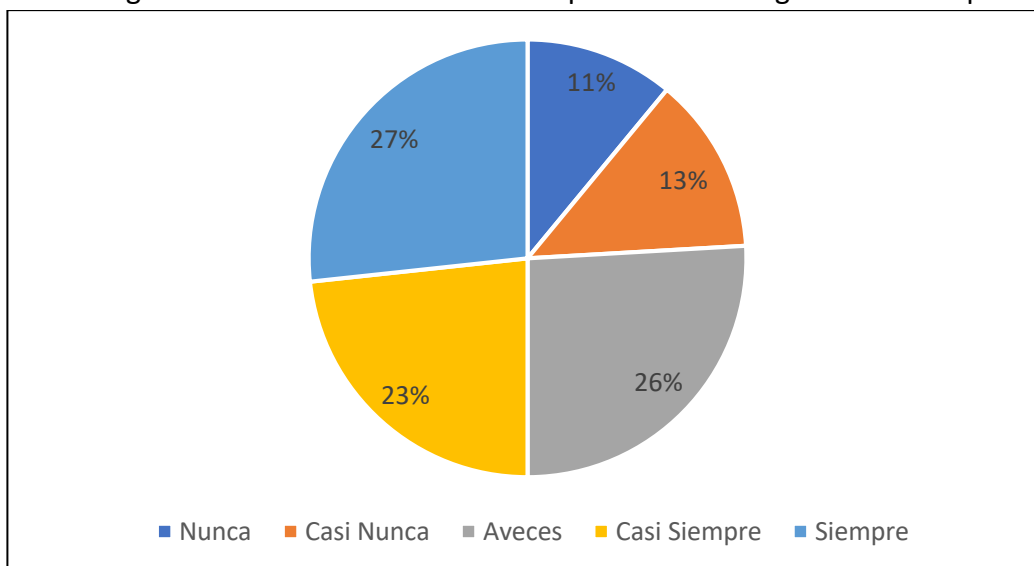
Adicionalmente, las entidades que afirman que hacen algún tipo de acercamiento al mercado no utilizan este tipo de estudios para guiar la identificación proactiva de las estrategias óptimas de contratación. En la gráfica de abajo se observa la proporción de entidades compradoras que indican que la investigación de mercado cumple tal propósito.

² Según se establece en el artículo 43, inciso b, del Decreto 57-92, Ley de Compras y Contrataciones del Estado.

³ Se incluye Cotización, Licitación, Contrato Abierto, Subasta Pública Inversa y Procedimientos Regulados por el artículo 54.

⁴ Al momento de la elaboración de este documento no se pudo identificar evidencia de investigaciones de mercado en procesos de licitación, cotización y contrato abierto.

Investigación de Mercado como Guía para la Estrategia de la Compra.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de encuesta a entidades compradoras.

Un 11% de las entidades responde que las investigaciones de mercado nunca sirven para determinar la estrategia óptima de contratación; el 13% indica que casi nunca; y el 26% responde que sólo algunas veces. Es decir que el 50% de las investigaciones de mercado que se realizan no cumplen con el objetivo de ayudar a determinar la mejor estrategia de contratación. Evidencia que se refuerza con las percepciones de los empresas proveedoras del Estado, quienes afirman en su experiencia las entidades compradoras no realizan investigaciones de mercado, ni análisis de necesidades para determinar la mejor estrategia de contratación; existe una fuerte percepción es que las compras tienen una dinámica reactiva de suplir necesidades inmediatas y, en algunos casos, exhibiendo posibles conflictos de interés debido a que parecieran responder a los intereses de grandes proveedores y/o a los de proveedores frecuentes. A continuación, algunas de las expresiones literales recogidas del grupo focal,

“...el análisis de necesidades no se aplica en el sector público.”; “Las entidades no conocen las necesidades de insumos que tienen que comprar”; “Definitivamente no hacen investigaciones de mercado”; “...las bases de contratación son “copy-paste” de las veces anteriores”; “Las entidades definitivamente no hacen análisis de necesidades para identificar estrategias de compras”; “...cuando uno les pregunta qué medicamentos va a comprar, los funcionarios responden preguntado ¿qué les quiero vender?”.

En el caso de los proyectos que se contratan por medio de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto 16-201, se establece en el artículo 37, inciso a, que se debe realizar un análisis del mercado como parte de los procedimientos previos de los proyectos. Al momento de realizar esta evaluación la ANADIE tiene publicados 3 estudios de mercado y está avanzando un total de 7 proyectos⁵. Sin embargo, son muy pocos procesos para arrojar un resultado de cumplimiento y ninguno ha concluido ni se ha adjudicado.

b) Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos. No Cumple.

⁵ Datos obtenidos del portal de ANADIE, consultado el día 17 de noviembre de 2019. Se puede acceder en el siguiente enlace: <http://nuevo.agenciadealianzas.gob.gt/category/proyectos/>

Este subindicador se relaciona con el subindicador 4(a) en el que se evaluó la contribución de los planes de contratación con el proceso de formulación presupuestaria multianual. En este se evalúa si en la práctica los resultados de la planificación de las entidades se reflejan en los contratos. El alcance de este indicador establece que para que los procesos de compras puedan ser mejor gestionados, deben estar debidamente planificados, asociados a resultados deseados y acorde a los objetivos de desarrollo. En ese sentido, se hace necesario evaluar, además, si los procesos de compras responden a un plan institucional de la entidad contratante. La vinculación de las compras con los planes es difícil de establecer por tres razones:

- Según la normativa existente, los procesos de compras planificados y ejecutados deben estar vinculados al POA, donde se deberían expresar los resultados deseados. En la LOP, Decreto 101-97, artículo 8, se establece que el POA de las entidades públicas debe expresar resultados de desarrollo que se pretende alcanzar.
- Asimismo, en la LCE, Decreto 57-92, se establece que la programación de negociaciones es obligatoria para todas las entidades del Estado y debe estar vinculada a la compra de bienes, obras y servicios para cumplir con los resultados institucionales⁶.
- Sin embargo, en ningún documento de contratación se refleja el resultado que esa compra debe alcanzar, según el POA de cada entidad⁷.

Una primera evidencia de las debilidades entre la planificación de compras que se origina del POA y lo que realmente sucede en la práctica son los altos niveles de variación entre lo que se presenta en el PAC y lo que finalmente se ejecuta. (ver tabla siguiente).

Modificaciones a Procesos De Compras: Planificados vs Ejecutados (2018)

Nombre de entidad	Presentados en el PAC* A	Planificados en el año** B	% de variación planificado vs PAC (B - A) / A	Publicados (ejecución) *** C	% de variación de ejecutado vs PAC (C - A) / A
Ministerio de Salud Pública	30,965	35,065	13%	24,791	-20%
Ministerio de Educación	3,164	6,007	90%	2,765	-13%
Ministerio de gobernación	1,964	2,509	28%	2,060	5%
Ministerio de Relaciones Exteriores	429	858	100%	1,861	334%
Ministerio de la Defensa Nacional	879	944	7%	1,683	91%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,413	2,198	56%	1,189	-16%
Ministerio de Cultura y Deportes	1,949	4,553	134%	816	-58%
Ministerio de Economía	242	602	149%	630	160%
Ministerio de Desarrollo Social	222	348	57%	628	183%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alim.	1,822	6,419	252%	501	-73%
Ministerio de Finanzas Públicas	723	1,056	46%	494	-32%
Total	43,772	60,559	38.4%	37,418	-15%

⁶ En la LCE, Decreto 57-92, artículo 4 “Programación de negociaciones” y el artículo 15 “Dirección General de Adquisiciones”, literal h, se establece que todas las entidades deben presentar su Plan Anual de Compras, PAC. En el Acuerdo Gubernativo 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones, en el artículo 3 “programación de negociaciones” se establece que los PAC “...debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año fiscal siguiente para cumplir con los objetivos y resultados institucionales...” con excepción de las compras de baja cuantía. Este mismo artículo establece que las entidades deben modificar el PAC cada vez que se generen modificaciones presupuestarias, varíen las necesidades de contratación de bienes, obras o servicios, así como modificación de la modalidad de compra y cronograma de inicio del proceso, para lo cual deberá emitirse la resolución de la Autoridad Superior debidamente justificada.

⁷ Esta conclusión es producto del consenso del equipo evaluador de este pilar y del grupo focal con expertos en adquisiciones.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Guatecompras, a fecha de 17/11/2019. Datos aplican para entidades de la Administración Central del Organismo Ejecutivo.

*Datos obtenidos de la sección de "Estadísticas: Compradores-Listado de Entidades con Plan anual de Compras Presentadas"; según la normativa existente, estos planes se presentaron durante el primer trimestre del año.

**Datos obtenidos de la sección de "Plan anual de Compras" según lo reportado a final del año.

***Datos obtenidos de la sección Estadísticas: Procesos-"Cantidad de concursos publicados por entidad por año"

En la tabla anterior se observa que la planificación que se presenta en los PAC asciende a un total de 43,772 procesos; la cantidad de procesos que en el año quedan registrados como planificados ascienden a un total de 60,559, es decir que durante la ejecución los planes se modifican hasta por un incremento de 38.4% sobre los presentados en el PAC; y los procesos ejecutados por las mismas entidades equivalen a un total de 23,141, que corresponden a 15% menos de los que se presentan en el PAC. Es decir que la planificación presentada en el PAC es modificada durante la ejecución, pero no se terminan ejecutando todos los procesos.

En segundo lugar, el POA de las entidades públicas debería contener todos los resultados de desarrollo que pretende alcanzar el Gobierno de Guatemala, año con año, y que son la base de los presupuestos anuales del Estado (LOP, Decreto 101-97, artículo 8)⁸. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ciclo fiscal 2020, las partidas presupuestarias que efectivamente se vinculan con los Resultados Estratégicos y Resultados Institucionales, solamente alcanzan un 36.2% del total del Presupuesto de Egresos⁹. Esto significa que el restante 63.8% del presupuesto solicitado no se vincula con los resultados de desarrollo. Esto no es nuevo, en el año 2018 solamente un 28.6% del total del Presupuesto de Egresos solicitado estaba vinculado a Resultados Estratégicos e Institucionales para el desarrollo del país; es decir que la contratación de bienes, obras y servicios del 71.4% del gasto público no están asociadas a resultados de desarrollo¹⁰, por lo que no se puede afirmar que la planificación de las compras en los PAC se vincule a resultados de desarrollo.

Finalmente, las unidades compradoras que llevan adelante los procesos de compras, que en teoría deberían coadyuvar a lograr resultados estratégicos e institucionales, desconocen qué tipo de resultados deberían alcanzarse con las compras que realizan. Tal como lo demuestra la encuesta entre entidades compradoras del Estado, el 57% de unidades compradoras no conocen cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con los procesos de compras que llevan a cabo.

Dada la evidencia anterior, llama la atención que las entidades compradoras indiquen que sus procesos de compras estén vinculados con la planificación operativa (gráfica siguiente). Este patrón de respuestas evidencia que estas entidades conocen la ley y que cumplen con el requisito de forma mecánica; dadas las deficiencias en la planificación y el desconocimiento de

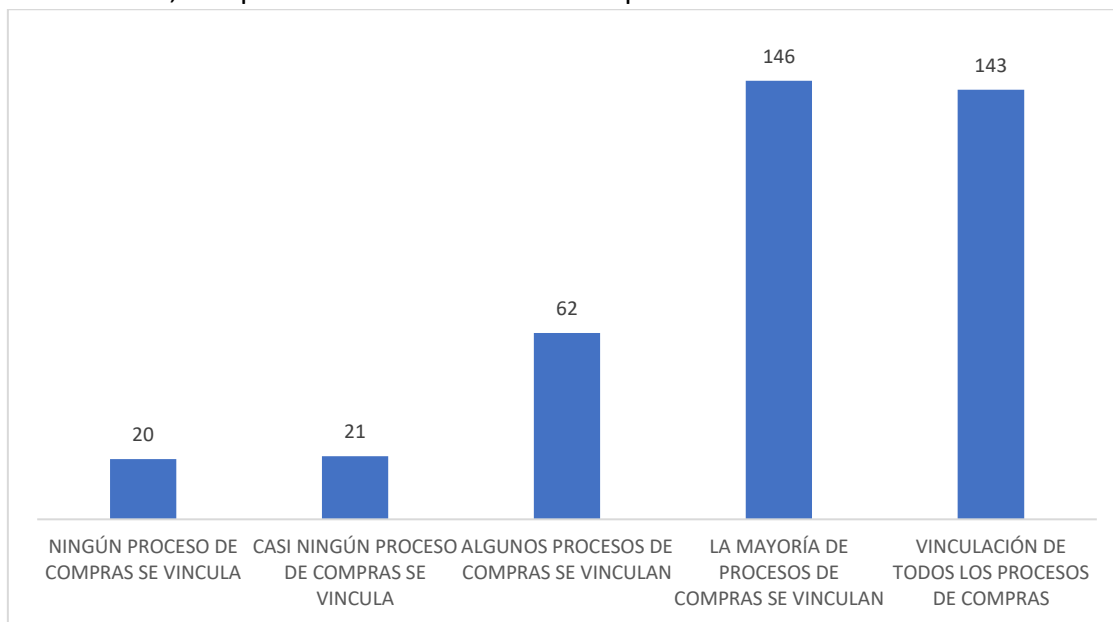
⁸ Según la metodología de planificación del Gobierno de Guatemala, el Presupuesto por Resultados, PpR, los Resultados Estratégicos e Institucionales priorizan los objetivos de desarrollo del Gobierno para cada año **Fuente especificada no válida.**

⁹ Datos obtenidos de la sección de "Metodología de la Gestión por Resultados" incluida en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020, que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre20/inicio%201.htm>

¹⁰ Datos obtenidos de la sección de "Metodología de la Gestión por Resultados" incluida en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2018, que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypres2018/PROY%20PRES%202017/documentos/Separata%20GpR%20final%202017.pdf>

los resultados, no tiene sentido que afirmen que en los documentos de contratación se encuentran claramente definidos los resultados, cuando realmente las entidades no gastan en función de ellos. Probablemente confunden resultados con el objeto de la compra, revelando así un desconocimiento de lo que demanda la Planificación por Resultados.

Nivel de Vinculación entre cada Proceso Establecido en el Pac con los Productos, Subproductos e Insumos Presupuestados en el Poa de su Entidad.



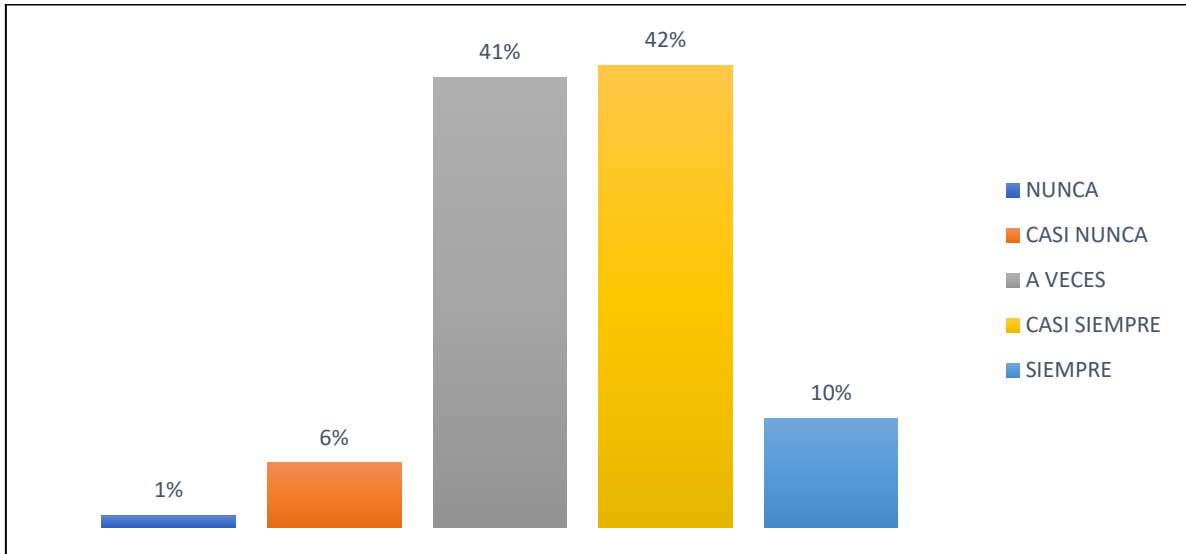
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta a unidades compradoras.

Es importante señalar que, en un esfuerzo por mejorar esta vinculación entre planificación operativa y planificación de compras, la DGAE está trabajando en implementar el sistema Guatecompras transaccional que tiene el propósito de integrar el POA y el PAC desde la programación presupuestaria hasta la ejecución de la contratación, para llevar un seguimiento exacto de la ejecución de cada proceso, no solo desde el punto de vista de la adquisición y contrato, sino que también presupuestario¹¹.

Otra dimensión de este criterio es evaluar si en cada proceso los documentos de contratación establecen con claridad los productos esperados de cada contrato. En este aspecto la información revelada por los proveedores demuestra que perciben que “casi siempre” y “a veces” están claros los productos esperados de cada contrato (ver gráfica abajo).

¹¹ Información obtenida de funcionarios de DGAE durante el proceso de esta evaluación. Es importante señalar que las deficiencias de la planificación pública no son competencia de la DGAE.

¿Diría usted que los Productos Esperados de los Procesos de Compras y Contratación se Describen con Claridad por Parte de los Compradores Públicos en los Documentos de Contratación?



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta a Proveedores.

No obstante, en la revisión de la evaluación más reciente a procesos de compras y ejecución de proyectos de infraestructura se pudo determinar que existe serias deficiencias técnicas, financieras y legales en la planificación de los proyectos “...que se evidencian en la preparación de los documentos de los procesos de contratación (cotización y licitación), dan lugar a un uso irracional de los recursos (escasos) que se destinan a la ejecución de infraestructura pública.” (CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, 2018).

- c) **Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales. No cumple.**

No hay política nacional de sostenibilidad o criterios de sostenibilidad ni obligación de aplicarlos en procesos de compras y contrataciones públicas.

SUBINDICADOR 9(B). SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN

Este subindicador evalúa si se logra una mayor rentabilidad mediante la determinación adecuada de los métodos de contratación, el nivel de competencia, la transparencia y la imparcialidad en la selección de proveedores, incluyendo la calidad de la documentación de contratación y la eficiencia del proceso.

- a) **En las contrataciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo. No cumple.**

La LCE requiere de la precalificación de todo proveedor en el Registro General de Adquisiciones del Estado (Artículo 76 del Decreto 57-92). El Registro General de Adquisiciones del Estado, RGAE, es la institución encargada de habilitar a personas individuales o jurídicas, para ser proveedores del Estado, mediante la aplicación de metodologías y herramientas estandarizadas para precalificar la capacidad técnica, financiera, especialidad y experiencia, con el propósito de

que el Estado contrate a los proveedores elegibles¹². Este registro está activo, ha significado importantes avances tanto en la automatización como en la agilidad de los procesos de precalificación y es de acceso público.

Sin embargo, el RGAE es un registro de proveedores que pueden participar en el mercado de contrataciones públicas, pero no hay precalificación para procesos complejos que permita que solamente los participantes mejor calificados y elegibles puedan participar. El RGAE funciona como registro que verifica que los proveedores cumplan con ciertos criterios estándar (formales) que los hacen elegibles para entrar en el mercado de contrataciones públicas, como por ejemplo la solvencia tributaria, la actualización en pagos de cuotas de la seguridad social a sus trabajadores, tipo y cantidad de especialidades, etc.

El RGAE ha precalificado a 830 proveedores de obra y en diciembre de 2019 vence el plazo de la constancia transitoria para proveedores de obra¹³. Una amenaza detectada mediante grupo focal es que los contratistas más grandes y con más influencia que no quieran precalificarse al vencimiento de la constancia transitoria, podrían influir en las decisiones y procesos que se realizan en el RGAE principalmente porque con el próximo cambio de autoridades en enero 2020 habrá un espacio de vulnerabilidad. Es importante señalar que el 41% de proveedores de obras migrados del Registro de Precalificados del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda ya han solicitado precalificación¹⁴.

En la investigación cualitativa mediante grupos focales con proveedores del Estado, se pudo identificar que existen dos desafíos importantes para que el RGAE asegure la participación de los proveedores mejor calificados. En primer lugar, la mala planificación de los procesos de compras, la baja calidad técnica en el diseño de los documentos de contratación y la manipulación de los criterios de evaluación para dedicar procesos a un proveedor mantiene la adjudicación a los mismos de siempre como una inercia en los procesos¹⁵. El segundo riesgo percibido por los proveedores está en la amenaza que representan la precalificación de los grandes proveedores de siempre, que podría provocar la injerencia en los procesos de precalificación, especialmente ahora ante el cambio de autoridades de gobierno. Se manifestó también la existencia de cierto tipo de problemas en la calificación de las especialidades de los proveedores del Estado, no existiendo a veces criterios definidos para clasificar adecuadamente cierto tipo de especializaciones.

- b) A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de contratación claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades. *Cumple parcialmente.***

La evidencia para este criterio proviene de la encuesta a proveedores, la cual, por diseño se circuló entre proveedores que participan activamente en los procesos y proveedores que ya no

¹² Información obtenida del portal del RGAE, con fecha 17/11/2019 que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://rgae.gob.gt/como-funciona/>

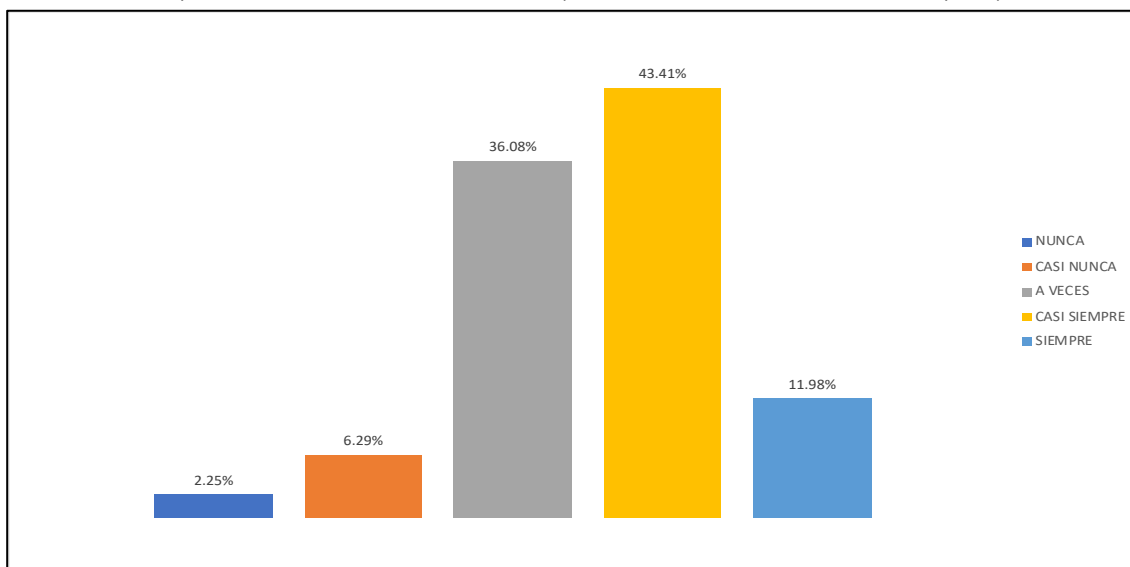
¹³ Dato obtenido de noticia en la página web del RGAE, consultada en fecha 20 de noviembre. El website del RGAE se puede consultar en el siguiente enlace: <https://rgae.gob.gt/>

¹⁴ Dato obtenido de noticia en la página web del RGAE, consultada en fecha 20 de noviembre. El website del RGAE se puede consultar en el siguiente enlace: <https://rgae.gob.gt/>

¹⁵ Estas deficiencias en la planificación de los procesos de compra, la mala calidad del diseño de los proyectos y la manipulación de los criterios de evaluación se puede corroborar también en el Séptimo Informe CoST Guatemala “ (CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, 2018)

lo hacen.¹⁶ De esa cuenta, para analizar la evidencia se hace necesario segmentar los resultados en función de los que sí han participado recientemente (gráfica siguiente) debido a su experiencia reciente con el sistema.

A Fin de Impulsar la Amplia Participación de Competidores Potenciales, se Emplean Documentos de Contratación Claros e Integrados, Estandarizados y en Proporción a Las Necesidades (Proveedores Que Sí Participan)



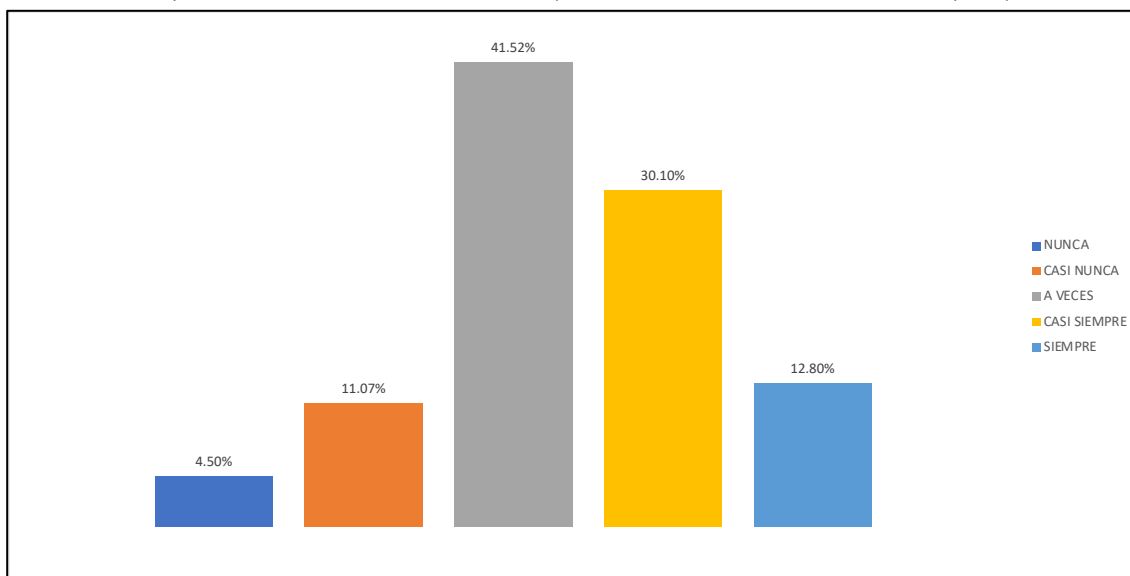
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta a Proveedores.

Se puede observar en la gráfica que la percepción que predomina es que casi siempre los documentos de contratación son claros e integrados (43.42%); un 11.98% afirman que siempre lo son; y solamente un 36% afirma que algunas veces lo son. También se observa que un 8.54% considera que nunca o casi nunca lo son.

Sin embargo, en la próxima gráfica se observa un cambio de percepción en los proveedores que no han participado en procesos en los últimos 3 años, quienes, en su mayoría, un 41.52%, consideran que solamente algunas veces los documentos de contratación son claros e integrados; y la percepción de quienes consideran que nunca o casi nunca lo son sube a un 15.57%.

¹⁶ La participación en la Encuesta a Proveedores se definió dentro de un período de 3 años antes.

A Fin de Impulsar la Amplia Participación de Competidores Potenciales, se Emplean Documentos de Contratación Claros e Integrados, Estandarizados y en Proporción a Las Necesidades (Proveedores Que No Participan)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta a Proveedores.

La diferencia en las valoraciones de los proveedores que han participado recientemente y los que no lo han hecho se puede explicar a partir del tipo de proveedor que completó la encuesta. La mayoría de los proveedores que respondieron la encuesta participan en la modalidad de compra directa y compra de baja cuantía (ver próxima tabla), modalidades en las cuales los requerimientos suelen ser simples debido al bajo valor de la adquisición y el tipo de insumos que se adquieren. Razones por las cuales era de esperar que los proveedores no percibieran en los documentos de contratación una limitación para ejecutar bien el proceso.

Modalidades en las que Participan los Proveedores Encuestados

Monto/Modalidad de la compra	Porcentaje
Q0.01 – a Q25,000.00	25%
Q25,001.00 – Q90,000.00	43%
Q90,001.00 – Q900,000.00	21%
Q900,001.00 – Q5,000,000.00	6%
Q5,000,001.00 – en adelante.	4%
Total	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta a Proveedores

Mediante investigación cualitativa se profundizó en la evaluación de este criterio; los principales hallazgos que se sistematizan en la siguiente tabla evidencian que los documentos de contratación no proporcionan información específica, no son claros, no permiten comprender las necesidades y no promueven un amplia competencia y eficiencia del proceso.

Sistematización de Comentarios sobre Calidad de los Documentos de Contratación y Amplia Participación de Competidores¹⁷

Grupo focal con empresas contratistas proveedoras de infraestructura	Grupo focal con proveedores de medicamentos, insumos médico-quirúrgicos y hospitalarios.
Los funcionarios que preparan bases no tienen información certera sobre los volúmenes y cantidades de todos los insumos de construcción.	Sirven para realizar compras dedicadas a ciertos proveedores. Especificaciones técnicas que solo un proveedor puede ofrecer.
No hay criterios unificados en cuanto a la experiencia de las empresas a contratar.	Los funcionarios que realizan las bases tienen muchas limitaciones en cuanto a conocimiento técnico de insumos y su uso, tecnologías y gestión de inventarios.
No hay estudios serios para el diseño de las obras.	No hay criterios unificados para comprar los insumos (“comprimido”, “tableta”, “recubierto”, otros).
Los funcionarios no tienen competencias técnicas en la materia de las bases que elaboran.	No se hace adecuada programación de medicamentos en base a necesidades.
Se utilizan estándares de ingeniería que ya son obsoletos (libro azul en CIV).	Exigen requisitos de calidad generales que manipulan para adjudicar siempre a los mismos.
No se conocen el problema o necesidad que debe resolver cada proyecto. Se construyen carreteras sin un plan maestro de infraestructura vial.	Hay muy poco tiempo para estudiar bases.
Los renglones de construcción no se definen según necesidades y estudios técnicos. En la presentación de ofertas se sobrevaloran o subvalora para variar costos y ganar licitaciones.	Las bases son formatos que se copian para todos los procesos, salvo pequeñas modificaciones, son esencialmente las mismas.
No se fomenta la participación de muchas empresas ni de las mejores, al contrario, se contrata empresas que saben “manejar” presentación de ofertas. Esto ha provocado que muchas empresas se retiren del mercado de contrataciones públicas de infraestructura.	Período para presentar ofertas es corto y se piden requisitos que no se pueden cumplir. Ejemplo: MINTRAB se demora 3 semanas en emitir constancia de carencia de sanciones laborales, y piden vigencia de 1 semana.
Los documentos de contratación se clasifican en categorías que no corresponde para evitar que todos participen.	Excesiva atención en requisitos formales subsanables en la presentación de ofertas (se ha eliminado proveedores por errores de redacción, errores de redacción en fianzas, por no presentar constancias, etc.).

¹⁷ Sistematización elaborada a partir de información recabada durante 3 grupos focales con proveedores del Estado en sector de la construcción, sector salud y organizaciones de la sociedad civil expertos en procesos y normativa de adquisiciones del Estado.

Grupo focal con empresas contratistas proveedoras de infraestructura	Grupo focal con proveedores de medicamentos, insumos médico-quirúrgicos y hospitalarios.
Excesiva atención en requisitos formales subsanables en la presentación de ofertas (se ha eliminado proveedores por errores de redacción, errores de redacción en fianzas, por no presentar constancias, etc.).	

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada de grupos focales.

En términos generales los documentos de contratación no son claros, no se construyen en función a necesidades ni permiten la amplia participación de muchos proveedores. Esta conclusión fue a nivel de consenso de todos los participantes en los grupos focales.

c) Los métodos de contratación se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal. *No cumple.*

Las modalidades de contratación que se establecen en LCE se determinan en función al monto a comprar o contratar y existen también algunos casos de excepción cuando hay emergencias que atender rápidamente, para la compra de insumos en el extranjero, compra de insumos médicos que se negocian a través de organizaciones internacionales como medicamentos con la Organización Mundial de la Salud, entre otros. No hay evidencia en la normativa vigente que los métodos de compras se justifiquen en función al propósito que cumplen¹⁸. Las modalidades de contratación más utilizadas se clasifican de acuerdo con el monto de estas.

d) Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido. *Cumple parcialmente.*

En la revisión de la muestra de expedientes se pudo determinar que en el 100% de los casos el lugar de presentación, recepción y apertura de las ofertas está claramente definido en las bases de contratación. En la LCE y su normativa no se identifica ninguna prohibición para que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, sin embargo, existe un vacío legal en la normativa en cuanto al tiempo que transcurre entre que se cierra la recepción de ofertas y la apertura de ofertas, que genera incertidumbre respecto del momento exacto en que la Junta abre las ofertas para evaluación. Otro desafío normativo es que el plazo para presentación de ofertas es solamente de media hora, en cualquier proceso y en cualquier modalidad. Estos problemas normativos pueden ser desincentivos a la participación

Mediante los grupos focales se pudo determinar que en la mayoría de los casos los oferentes no asisten porque perciben que los procesos son manipulados desde las bases de licitación y dirigidos a los mismos proveedores de siempre. Sin embargo, no se pudo identificar evidencia de la no asistencia de oferentes o de organizaciones de la sociedad civil durante esta evaluación. En todo caso, los procedimientos si son claros y se permite la participación, pero los oferentes y la sociedad civil rara vez asisten.

¹⁸ Ver modalidades de contratación en LCE, Decreto 57-92, Título III, donde se establecen todas las modalidades de contratación.

- e) **A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación, se asegura la confidencialidad y se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por el dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de contratación y para la adjudicación del contrato.** *Cumple parcialmente.*

Tal y como se mencionó en criterio 9(B)b los documentos de contratación tienen serias deficiencias técnicas de calidad debido a que no se conoce el problema o las necesidades que se deben resolver con el proceso de compra; los funcionarios tienen bajo nivel de conocimiento en las materias técnicas de los procesos de compra; los documentos de contratación no son estandarizados; no se realizan investigaciones de mercado; las bases son dedicadas para adjudicar a los mismos proveedores; ausencia de criterios que estandaricen la compra de insumos especializados; ausencia de estudios serios para diseño de proyectos. Esta evidencia es suficiente para determinar que no se aplican criterios de valor por dinero.

Además, durante la investigación cualitativa por medio de grupos focales con empresas proveedoras del Estado se pudo relevar problemas con las juntas calificadoras durante el proceso de evaluación. En la siguiente tabla se presentan los problemas identificados. En un proceso donde las bases de contratación están mal hechas, los documentos de contratación no son claros y el personal que realiza las evaluaciones tampoco conoce ni técnicamente las necesidades que se están comprando ni la aplicación de la LCE, no se puede esperar que criterios de valor por dinero se apliquen en los procesos.

Sistematización de Problemas Relativos a Juntas Calificadoras

Problemas relevados con las Juntas Calificadoras
Las juntas de licitación son integradas por administrativos, personal operativo de bajo nivel y de la unidad financiera, que no tienen los conocimientos técnicos para evaluar ofertas de procesos complejos.
Los integrantes de las juntas calificadoras tienen mucho temor, por lo que prefieren no adjudicar o usar criterios formales subsanables para descalificar oferentes o botar procesos.
Integrantes de las juntas no conocen la aplicación de la Ley de Contrataciones.
En el sector salud, los médicos no quieren integrar juntas de calificación por temor derivado de las denuncias que se han presentado ante tribunales, por casos de corrupción de juntas de calificación en el IGSS.

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales.

Adicionalmente, la Ley de Contrataciones solamente regula condiciones relacionadas con el precio como factor de adjudicación en cualquiera de las modalidades¹⁹; en algunas modalidades hace referencia a criterios de calidad o volumen cuando aplica.

- f) **Se apliquen técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero con base en los criterios señalados en los documentos de contratación y adjudicación del contrato.** *No cumple.*

Tal y como se mencionó en criterio anterior, los documentos de contratación tienen serias deficiencias técnicas de calidad; los funcionarios tienen bajo nivel de conocimiento en las materias técnicas de los procesos de compra; los documentos de contratación no son estandarizados; no se realizan investigaciones de mercado; no hay estudios serios para diseño de proyectos; entre otras (ver tabla 4). Esta evidencia es suficiente para determinar que no se aplican criterios de valor por dinero.

¹⁹ LCE, Decreto 57-92, artículo 8.

g) Las adjudicaciones de los contratos se anuncian según lo establecido. *Cumple parcialmente.*

Según la LCE, la junta calificadora adjudica el evento y posteriormente traslada expediente a la autoridad superior de la entidad, quien debe aprobar o improbar lo actuado por la junta, para lo que emitirá una resolución de adjudicación en plazo no mayor a 5 día después de recibido el expediente²⁰.

En el año 2018 el 100% de los procesos que fueron adjudicados tienen cumplido el requisito de publicación de la adjudicación²¹, con excepción de los procedimientos regulados en el artículo 54 de la ley. En la revisión de expedientes el 100% de los expedientes de la muestra tienen publicada la resolución de adjudicación de la autoridad superior.

Lo que no se pudo establecer a partir de la información recabada en esta investigación es si la publicación de la adjudicación se realiza en tiempo. Una forma aproximada es determinar si se cumplen los plazos que establece la ley para publicar la adjudicación. En el artículo 36 de la LCE, la resolución de adjudicación que emite la autoridad superior debe demorar un máximo de 7 días, atendidas todas las inconformidades, si la autoridad aprueba lo actuado por la Junta; en caso la autoridad no apruebe lo actuado por la Junta y se debe modificar la adjudicación, la resolución de adjudicación debe demorar un máximo de 14 días hábiles.

En la tabla de abajo se presentan los datos de tiempo que transcurre entre la fecha de cierre de recepción de ofertas (cuando ya no se reciben ofertas y las juntas proceden a evaluar) y la fecha de la última adjudicación (fecha en que la entidad compradora actualiza la adjudicación). Estos datos son una forma aproximada de verificar los tiempos entre que una entidad compradora cierra el proceso de presentación de ofertas y adjudica. Se observa en la tabla que en el caso de las modalidades Contrato Abierto, Adquisición con Proveedor Único, Convenios por medio de Tratados Internacionales, Licitación y Arrendamientos, el tiempo promedio supera el plazo de 14 días que establece la LCE. Si bien hay que aclarar que aquí no se evidencia el tiempo que pueden afectar los recursos de impugnación, revocatoria y reposición (que se verán en el Pilar IV), en los días promedio, es evidente que hay indicios de que la publicación de la adjudicación se cumple de manera tardía, en promedio.

²⁰ LCE, Decreto 57-92, artículo 36.

²¹ Cálculo a partir de Base de Datos de Guatecompras para todos los procesos publicados en el año 2018.

Cantidad de Días Transcurridos entre Fecha de Cierre de Recepción de Ofertas y Fecha de Última Adjudicación (2018)

Modalidad	Promedio	Máximo	Mínimo
Contrato Abierto (Art. 46 LCE)	327.7	508.2	72.2
Adquisiciones con proveedor único (Art.43 inciso c)	36.2	202.3	0.0
Convenios y Tratados Internacionales (Art. 1 LCE)	25.0	422.0	0.0
Licitación Pública (Art. 17 LCE)	20.6	370.8	0.2
Arrendamientos por Licitación Pública (Art.43 inciso d)	20.4	37.9	2.2
Donaciones (Art. 1 LCE)	18.0	115.0	0.0
Cotización (Art. 38 LCE)	13.1	475.9	0.1
Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)	13.1	547.3	0.0
Arrendamientos por Cotización (Art.43 inciso d)	11.2	57.0	1.3
Dragados (Art.43 inciso f)	9.1	9.9	8.3
Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)	5.8	302.2	0.0
Subasta Pública (Art. 89 LCE)	5.4	11.4	1.3
Bienes y Suministros Importados (Art. 5 LCE)	4.9	175.3	0.0
Arrendamiento o Adquisición de Bienes Inmuebles (Art.43 inciso e)	3.4	385.8	0.0
Negociaciones entre Entidades Públicas (Art. 2 LCE)	2.1	315.0	0.0
Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)	1.4	488.8	0.0
Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE	1.1	228.0	0.0

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Guatecompras de todos los procesos publicados en el año 2018

Si se analizan los procesos con las máximas demoras, se puede observar que en casi todas las modalidades existen procesos que se demoraron más de los 365 días de un año, situación que bajo ningún punto de vista se puede catalogar como adjudicación oportuna.

- h) Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda. *No cumple.***

Como se indicó en el criterio 9(A) no existen políticas nacionales de sostenibilidad para las contrataciones públicas y tampoco existe normativa que facilite el proceso de incorporación de cláusulas de sostenibilidad en los contratos.

- i) Las cláusulas de ejecución ofrecen incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño. *No cumple.***

La normativa no contempla la posibilidad de establecer incentivos por buen desempeño durante la ejecución y tampoco desincentivos por mal desempeño. En la muestra de expedientes no se pudo identificar ningún contrato con cláusulas que definieran incentivos para mejorar el nivel de ejecución, ni desincentivos por mal desempeño. Lo que sí se contempla en la normativa son penalizaciones para el incumplimiento; consideración no relacionada con el espíritu de este criterio.

j) El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente. *Cumple parcialmente.*

Para determinar si el proceso de selección y adjudicación se lleva a cabo de forma eficiente es necesario revisar la duración de los procesos desde que se publican hasta que se suscribe el contrato. En la siguiente tabla se presentan los días promedio, máximo y mínimo que demoraron los procesos desde la fecha de la publicación hasta la fecha de suscripción del contrato²², según las principales modalidades, en el año 2018.

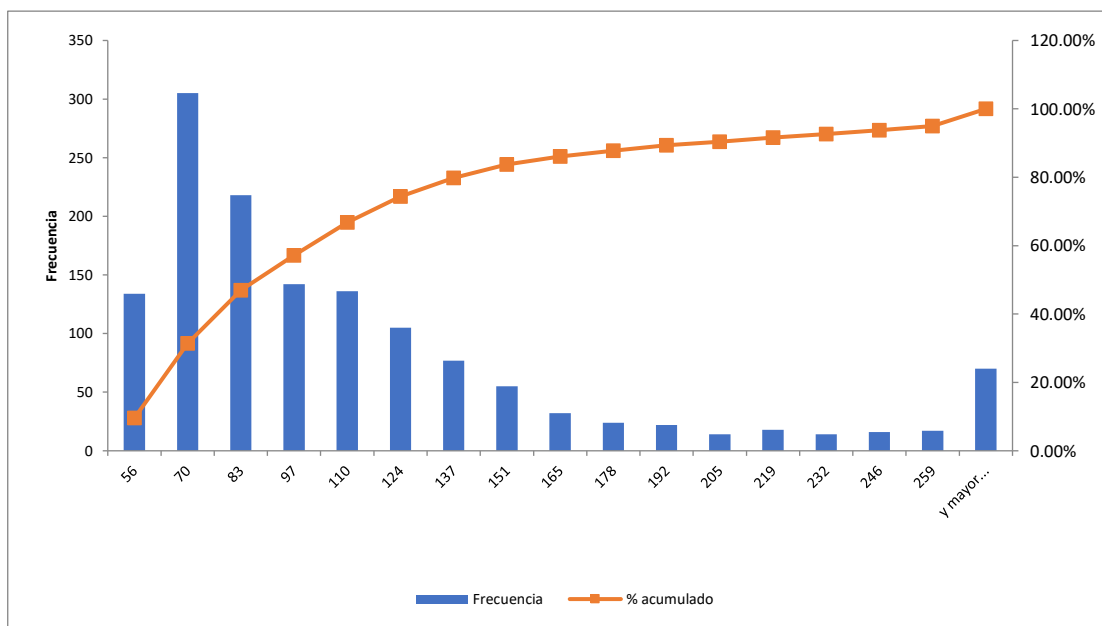
Tiempo Transcurrido entre Fecha de Publicación y Fecha de Suscripción de Contrato (2018).

Modalidad ²³	Procesos publicados ²⁴	Procesos revisados ²⁵	Tamaño muestra	Promedio Días	Proceso más largo	Proceso más corto
Licitación	1538	1400	91%	110.39	584.85	42.53
Cotización	5360	4784	89.2%	75.4	628	13

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Guatecompras.

Como se observa en la tabla anterior, las licitaciones en promedio demoran 110.39 días, equivalentes a 3.7 meses y existen procesos que se demoran hasta 19 meses en el caso de licitaciones. En la próxima gráfica se observa que existe un 30% de procesos que superan el promedio, y el 60% de los procesos alcanzan la suscripción del contrato en menos de 100 días.

Procesos De Licitación: Distribución de la Cantidad de Días Transcurridos desde la Publicación hasta la Suscripción del Contrato..(2018).



Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Guatecompras.

²² La fecha de suscripción del contrato es la fecha que tiene el sistema Guatecompras cargada como "Fecha última suscripción contrato".

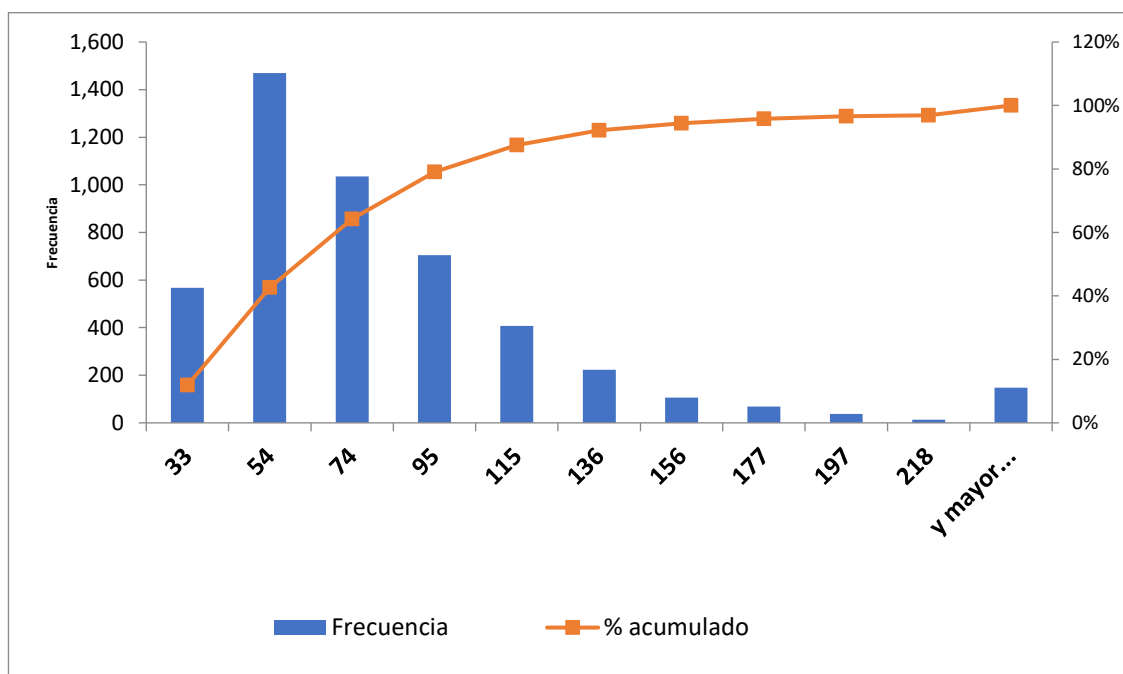
²³ Se usan modalidades de Licitación y cotización debido a que la modalidad más representativa es la Compra Directa y la Baja Cuantía, que por su naturaleza requieren mucho menos trabajo para su implementación. El Contrato Abierto es otra modalidad que en el proceso de selección y adjudicación es muy similar a la Licitación, sin embargo, son muy pocos procesos que se llevan a cabo en un año.

²⁴ El total de procesos publicados en Guatecompras para cada modalidad.

²⁵ Procesos que tenían el dato publicado en Guatecompras.

En el caso de las cotizaciones, muestran un tiempo más eficiente de 75.4 días, equivalentes a 2.5 meses. Se evidencia también que existieron procesos que superaron los 20 meses hasta lograr la firma del contrato. En la gráfica de abajo se observa que un 64.2% de los procesos están debajo del promedio y un 36% de los procesos superan el promedio.

Procesos de Cotización: Distribución de la Cantidad de Días Transcurridos desde la Publicación hasta la Suscripción del Contrato (Año 2018)



Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Guatecompras.

En este sentido no se puede afirmar que los procesos se llevan a cabo de forma eficiente. Una limitación de la metodología es que considera la eficiencia solamente desde la publicación del anuncio o convocatoria hasta la suscripción del contrato. No toma en cuenta el tiempo que demora una entidad en preparar y aprobar las bases y documentos de contratación y cumplir con otros requisitos de publicación de una oferta, por ejemplo, los dictámenes técnicos, financieros y legales. Esta evidencia tampoco se puede almacenar de forma sistematizada en el sistema Guatecompras.

Una forma aproximada de medir la eficacia es si se reciben varias ofertas en cada proceso, debido a que se presume la presión competitiva debería ayudar a mejorar los niveles de eficacia y eficiencia con la que opera el sistema. En la tabla de abajo se observan la cantidad de ofertas recibidas por cada modalidad para el año 2018.

Cantidad de Ofertas Presentadas en Procesos Publicados (2018)

Modalidad ²⁶	Procesos publicados ²⁷	Procesos revisados ²⁸	Tamaño muestra	Ofertas promedio ²⁹	Procesos con una sola oferta	Cantidad máxima de ofertas ³⁰
Licitación	1538	1400	91%	1.11	90%	14
Cotización	5360	4784	89.2%	0.81	94%	48

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos Guatecompras.

En la tabla se observa que en promedio se recibe 1 oferta en licitación y cotización, pero hay evidencia de procesos en los que se recibieron hasta un máximo de 48 ofertas en cotización y 14 en licitación. En el Octavo Informe de Aseguramiento de Proyectos (CoST) se establece que de un total de 20 proyectos revisados *“Se puede notar que hay poca participación en los eventos y son pocos los que cumplen con los requisitos. En referencia a las conclusiones y recomendaciones de los resultados obtenidos en las mesas de trabajo, podemos decir que las malas prácticas en los procesos de contratación y elaboración de bases, desmotiva e inciden en la libre competitividad en los concursos”*.

Con esta evidencia no se puede decir con certeza que los procesos son eficientes o eficaces. La eficacia está asociada a lograr los objetivos de la contratación. Sin embargo, es difícil medir la eficacia cuando las bases y documentos de contratación tienen serias deficiencias en definir claramente los objetivos de lo que van a adquirir las entidades. Durante esta evaluación no se realizó una evaluación de la eficacia de los procesos, es decir si las entidades compran lo que realmente requieren para lograr sus objetivos.

Finalmente, para evaluar la transparencia se muestra en la próxima gráfica la percepción de transparencia que indicaron los proveedores al ser consultados mediante encuesta. Si bien parece que el sistema Guatecompras es bastante transparente, la percepción de los entrevistados revela que tiene algunas deficiencias. Durante la revisión de procesos se pudo determinar que a pesar de que el sistema si tiene información sistematizada, hay mucha información que se encuentra contenida en documentos formato PDF que solamente si se descargan y se leen completos se puede ubicar cierta información. Eso resta transparencia y eficacia a los procesos de auditoría social. Así mismo, en el grupo focal con organizaciones de la sociedad civil se pudo determinar que existe información de los procesos que no se hace pública, como por ejemplo las justificaciones de las modificaciones a los contratos, los informes de supervisión, las actas de liquidación y recepción de bienes y servicios, etc.

²⁶ Se usan modalidades de Licitación y cotización debido a que la modalidad más representativa es la Compra Directa y la Baja Cuantía que por su naturaleza no requieren mucho menos trabajo para su implementación. El Contrato Abierto es otra modalidad que en el proceso de selección y adjudicación es muy similar a la Licitación, sin embargo, son muy pocos procesos que se llevan a cabo en un año.

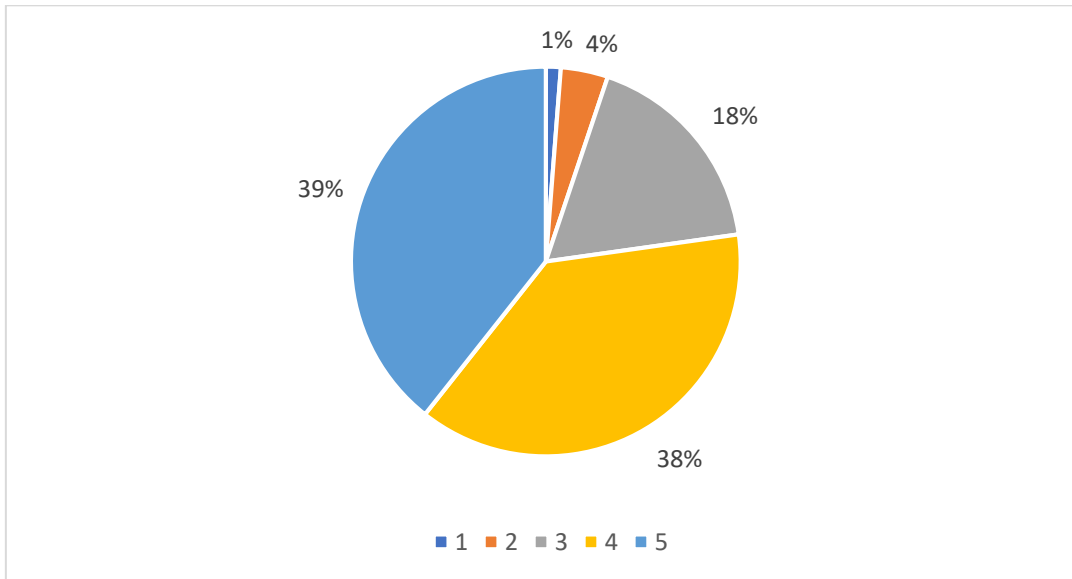
²⁷ El total de procesos publicados en Guatecompras para cada modalidad.

²⁸ Procesos que tenían el dato publicado en Guatecompras.

²⁹ En esta muestra se recibieron solamente ofertas en papel.

³⁰ En esta muestra se recibieron solamente ofertas en papel.

Percepción de la Transparencia de Guatecompras entre Proveedores del Estado
(1 es "Nada Transparente" y 5 Es "Muy Transparente")



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Proveedores.

SUBINDICADOR 9(C). GESTIÓN DE CONTRATOS.

Este subindicador evalúa en qué medida la provisión de los bienes, servicios u obras adquiridos se realiza de acuerdo con el convenio contractual en términos de tiempo, calidad, costo, y otras condiciones expresadas en el contrato. Evalúa los excesos de costos y tiempo, incluyendo los pagos que deben hacerse a los proveedores.

a) Los contratos se implementan a tiempo. *Cumple parcialmente.*

Este criterio requiere evaluar la cantidad de modificaciones al plazo contractual y las variaciones en el mismo. De la revisión de la muestra de expedientes se pudo determinar que el 36% de los contratos si habían sido modificados. Esta información no es certera porque no aparece publicados documentos de respaldo técnico (órdenes de cambio, órdenes de trabajo complementario, etc.) que justifiquen las modificaciones. Del total de procesos modificados, solamente el 29% tenía algún documento de respaldo a la modificación, principalmente los nuevos contratos, pero no se localizó ni un solo expediente con las órdenes de cambio o de autorizaciones de trabajos compensables.

Mediante verificación cualitativa por medio de grupos focales con proveedores del Estado se pudo establecer que es muy frecuente que existan modificaciones contractuales al tiempo y al monto. Todos los participantes en los grupos focales indicaron que es frecuente el cambio en volúmenes de pedidos, en insumos requeridos y en renglones de trabajo, lo que implica modificaciones al plazo contractual. En el caso de los contratistas, debido a la mala planificación, los plazos de ejecución no son realistas por lo que se vuelven imposibles de cumplir. En el caso de proveedores de insumos para el sector salud, debido a la mala planificación de volúmenes de compra, de tipos de insumos, de lugar de entrega y condiciones de entrega, es frecuente el cambio en las condiciones contractuales, entre ellas el plazo de entrega.

Según el Octavo Informe de Aseguramiento de Proyectos (CoST), la gestión de los contratos es muy deficiente, debido principalmente a la mala calidad de la planificación en etapas previas de la contratación, lo cual provoca que incrementos en montos y plazos de ejecución. En el mismo informe, página 29, se expresa que *“Se observa que el rango de aumento en la gestión de tiempo observado en 10 de los 20 proyectos que varía entre el 20 al 100% de aumento, los otros 10 proyectos no tienen aumento por diferentes razones, entre ellas porque aún no finalizan y otros por no se ha publicado esta información. El 47% de los proyectos evaluados reporta incrementos en los plazos de ejecución”*.

Sin embargo, subsiste la falta de información pública fidedigna sobre ampliaciones a montos y plazos de ejecución de contratos, ya que la misma no aparece publicada en Guatecompras. El mismo informe señala un proyecto de construcción de un tramo carretero que se firmó originalmente en 1991 y aún sigue en ejecución mediante modificaciones al plazo contractual.

b) Hay una inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos. Cumple parcialmente.

No fue posible generar evidencia cuantitativa ni documental de este criterio debido a dos razones: (1) la información de entrega, recepción o liquidación de un proceso de compra, en su mayoría no está disponible en los sistemas de acceso público como Guatecompras, (2) se requiere conocimiento técnico especializado para determinar si se aplican controles de calidad en la aceptación final de los productos.

Mediante grupos focales se pudo establecer que raras veces se realizan inspecciones de control de calidad en la entrega de bienes y servicios; la supervisión padece serias deficiencias en cuanto a equipo y capacidades técnicas de los funcionarios y empresas responsables, aunque en los informes de supervisión todo cumple con las formalidades. Se mencionó que algunos supervisores empiezan a demorar y poner obstáculos a la aprobación, para luego, bajo presión, pedir pagos indebidos para informar que todo está bien. La manipulación de los informes de supervisión de obras es uno de los hallazgos más relevantes en este criterio, en la investigación cualitativa. Incluso se manifestó que podrían existir conflictos de interés en algunos casos.

En el caso de proveedores del sector salud se realizaron hallazgos importantes. En primer lugar comúnmente no se realizan las inspecciones y el control de calidad de los medicamentos, por lo que las entidades reciben producto de muy mala calidad; en algunos casos se realizan inspecciones de calidad, pero de forma tardía, cuando han pasado varios meses después de la entrega se le pide al proveedor muestras para ser analizadas en el Laboratorio Nacional de Salud. Adicionalmente, se identificó que los proveedores de este sector tienen muchos inconvenientes entregando los productos a las entidades compradoras debido a las siguientes causas: (1) no hay unificación de criterios respecto de qué papelería se debe entregar junto con el producto, (2) el personal que realiza este proceso no tiene los conocimientos técnicos para realizar inspecciones o revisar los productos entregados³¹, (3) hay alta rotación de personal en las entidades públicas, (4) el personal médico no quiere atender este tipo de procesos administrativos, (5) o bien simplemente nadie quiere la responsabilidad de firmar la aceptación de los productos.

³¹ Se mencionó, como ejemplos de las deficiencias en la aplicación de estándares de calidad para la entrega de productos comprados que ha habido casos en que quien recibe es el que hace la limpieza, o bien una persona que antes era recepcionista y la rotan, o bien enfermeras que se niegan a recibir porque no consideran que los insumos sean necesarios a pesar de que el proceso de compra está completado.

Otro hallazgo relevante de los grupos focales es que cuando las entidades compradoras no reciben los bienes o servicios que los proveedores entregan, no queda registro que permita evaluar la frecuencia y justificación de estos eventos, que parecen ser frecuentes según la información revelada de los grupos focales.

c) Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato. No Cumple.

Para determinar el desempeño del sistema en este criterio se debe tener las fechas de pago estipuladas en los contratos y las fechas del Comprobante Único de Registro, CUR, que se genera en el momento de (1) comprometer el gasto, (2) en el momento de devengar y (2) en el momento del pago de cada factura presentada para pago en cada proceso de compra. Esta información no se pudo obtener porque es información que no se publica en el portal Guatecompras como parte de la información sobre gestión de contratos. Adicionalmente, es importante señalar que la información de pago de facturas en el sector público se procesa y se almacena en el Sistema de Gestión, SIGES, que tiene una lógica contable completamente distinta a la de Guatecompras, debido principalmente a que sirve al sistema presupuestario, contable y de tesorería.

El estándar más relevante en materia de pago es el que establece la LCE en el artículo 63, en el que indica que los pagos se harán al contratista dentro de los 30 días posteriores a la fecha en que fuere presentada la documentación pendiente para pago. Una forma aproximada de generar evidencia para este criterio lo aporta los plazos que transcurren entre la fecha de la factura y la fecha de pago para todos los procesos del año 2018, obtenidos de la base de datos de SIGES. La tabla de abajo muestra el promedio de días que demoran las facturas presentadas en ser pagadas³². Tal y como se observa, hay evidencia suficiente para decir que el pago de facturas supera lo establecido en la ley en varias modalidades, incluso en la compra Directa con Oferta Electrónica que se diseña precisamente para mayor agilidad en el proceso. Es importante reconocer las limitaciones del valor promedio para identificar desviaciones del estándar en cada modalidad, por lo que se puede asumir que el estándar de pago oportuno que establece la ley se incumple en la mayoría de las modalidades. Se observa en la gráfica que existen casos de excesos absurdos en demoras como en las modalidades de Compra Directa y Contrato Abierto.

³² El dato es la diferencia entre la fecha de pago total de la factura y de la fecha de la factura, asumiendo que la fecha de la factura es la fecha más próxima para determinar que una factura es recibida como parte de un expediente par apago, con la fecha que se registra. El campo de fecha de factura en SIGES presupone que tuvo que ser aceptada formalmente por la entidad compradora para que se envíe la factura a la UDAF para pago.

Período de Tiempo que Transcurre entre La Fecha de La Factura y la de Pago³³.
Principales Modalidades (2018)

Modalidad de compra	Días Promedio	Facturas cuyo Pago superan los 30 días	Máxima Cantidad de días para pagar la factura
Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE	102.8	14%	625
Contrato abierto (art.46 LCE)	55.2	49%	6,265 ³⁴
Licitación pública (art.17 LCE)	50.2	55%	2,191
Compra directa con oferta electrónica (art. 43 LCE inciso b)	37.7	37%	2,309.64
Convenios y tratados internacionales (art. 1 LCE)	33.9	40%	321
Cotización (art.38 LCE)	33.1	35%	383

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos SIGES.

En los grupos focales con proveedores se pudo identificar que los proveedores reconocen ciertos avances en materia de pronto pago, pero aún hay retos pendientes que subsanar asociados principalmente a modificaciones contractuales derivadas de los malos procesos de planificación y diseño de las compras. Los proveedores de medicamentos señalan que aún persisten retrasos en los pagos ocasionados por mala gestión de procesos para recibir el producto, papelería que se debe presentar y, en algunos casos, debido a que los insumos adquiridos no están catalogados en el catálogo de insumos del MINFIN. En el caso de los contratistas señalan que no hay pronto pago debido a que no se respeta el monto aprobado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria que entregan a cada constructor y afecta las cuotas de devengado y pago. Indican que existen muchos casos de arbitraje que han ganado las empresas contratistas porque el Estado incumple condiciones contractuales y legales de pago.

Otro hallazgo importante durante esta evaluación es que el proceso de pago aún tiene espacios de discrecionalidad debido a que la falta de cuotas financieras y presupuestarias dejan en manos de un funcionario la decisión de elegir a quién se le paga.

³³ El supuesto es que la fecha de la factura es la fecha más próxima para determinar la fecha en que es recibida como parte de un expediente para pago, ya que por un lado la entidad puede demorar algunos días en ingresar la factura al sistema y generar el CUR de devengado; y por otro, en caso el expediente no sea aprobado para pago, se asume un comportamiento oportunista por parte de la entidad compradora que no aceptará quedarse el expediente si no está bien conformado y aceptado para pago, le pedirá al proveedor que rectifique el expediente y la fecha de la factura para no correr con el incumplimiento legal en caso supere los 30 días plazo que establece la ley debido a los cambios solicitados.

³⁴ Este es el caso de una factura de fecha 26 de junio 2001 que se pagó el 20 de agosto de 2018, por oxígeno para el Hospital San Vicente del MSPAS.

- d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna. *Cumple parcialmente.*

Tal y como se mencionó en el criterio (a) de esta sección, las enmiendas a los contratos no se publican de manera oportuna y completa. La información sobre modificaciones contractuales no está disponible en el sistema de manera completa y automatizada. Según indica la DGAE a partir del año 2019 se puede contar con información más completa sobre modificaciones contractuales gracias al desarrollo del módulo de gestión de contratos en Guatecompras que se vincula con el SIGES para proveer la información más completa posible. La evidencia del Séptimo Informe de Evaluación de Infraestructura (CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, 2018) establece que, de la muestra de 22 contratos de infraestructura revisados, el 100% tenía modificaciones al monto contractual lo que implicó un incremento sustantivo en el costo de los proyectos (ver tabla siguiente).

Análisis de Modificaciones al Monto Contractual: Proyectos de Infraestructura.

Entidades Evaluadas	Monto Original	Monto Modificado	% de Variación	Monto Final Modificado
Ministerios	Q 2,238,804,288.18	Q 2,898,262,689.86	129%	Q 5,137,066,978.04
Descentralizadas	Q 69,075,763.23	Q 11,894,941.39	17%	Q 80,970,704.62
Municipalidades	Q 2,314,682,224.66	Q 167,187.00	0%	Q 2,314,849,411.66
Totales	Q 4,622,562,276.07	Q 2,910,324,818.25		Q 7,532,887,094.32

Fuente: tabla obtenida del Séptimo Informe de Aseguramiento de Proyectos (CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, 2018). Figura se puede consultar en el siguiente enlace:

http://costguatemala.org/media/7o%20Informe/Presentacion_1311_VF2.pdf

En el artículo 52 de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado se establece que:

“Las variaciones del valor de los contratos de obra o de suministro de equipo instalado, pueden efectuarse hasta un veinte por ciento (20%) en más o en menos del valor original del contrato ajustado como lo establezca el reglamento de la presente ley. Para el efecto se emitirán: órdenes de cambio, órdenes de trabajo suplementario o acuerdos de trabajo extra, que serán aprobados por la autoridad administrativa superior de la entidad interesada. Cuando las variaciones excedan del porcentaje antes indicado, y no sobrepasen el cuarenta por ciento (40%) del valor original ajustado del contrato, se celebrará un nuevo contrato adicional...”

La clave para incurrir en la alta cantidad de ampliaciones al plazo e incremento a los montos del contrato viene dada en la misma ley cuando dice que los porcentajes máximos son “ajustados”. Esta debilidad en la legislación genera otro espacio de discrecionalidad para el funcionario a cargo de los proyectos.

En el mismo informe se determina que solamente 10 de 22 contratos revisados publicaron algún detalle relacionado con cambios al precio del contrato y 7 de 22 publicaron detalles relacionados al cambio en el tiempo del contrato. En aquellos contratos en los que hay cambios significativos al precio del contrato, solamente se identificaron 3 proyectos que publicaron justificación e información sobre los cambios en el monto (CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, 2018).

- e) Las estadísticas de contratación están disponibles y se encuentra establecido un sistema para medir y mejorar las prácticas de contratación. *Cumple.*

El sistema Guatecompras está disponible para consulta abierta sobre procesos de contratación y genera algunas estadísticas que informan sobre los procesos. Adicionalmente la DGAE indica que existe el sistema de BI que captura y procesa información de Guatecompras para mejorar la toma de decisiones orientadas a mejorar el sistema.

Así mismo, en el portal de Datos Abiertos del MINFIN se pueden realizar consultas a la información de Guatecompras en forma de base de datos.

f) Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en la contratación pública. *No cumple.*

Mediante investigación de grupo focal con organizaciones de la sociedad civil y con empresas, se pudo determinar que no participan como partes externas interesadas en la contratación pública. Al contrario, existen graves desincentivos a la participación porque se tiene la percepción de que los procesos están dados a ciertos proveedores.

g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo. *Cumple parcialmente.*

Durante la evaluación se pudo establecer que Guatecompras es un sistema que es accesible de forma fácil y transparente. La Base de Datos que está siendo utilizada para este análisis revela que la información que se obtiene de este sistema es bastante completa en la fase de publicación hasta la adjudicación. Sin embargo, los retos pendientes para cumplir con este estándar son³⁵:

- a) la información de la fase de planificación y elaboración del PAC no se vincula con un NOG específico;
- b) hace falta publicar modificaciones contractuales y todos los documentos que las justifiquen;
- c) poca información de la fase de cierre de contrato, específicamente de actas de liquidación, cierre y recepción, así como informes de supervisión y control de calidad;
- d) en la fase de selección y contratación no se puede establecer el puesto que ocupan dentro de la entidad compradora los integrantes de las juntas de calificación para determinar su idoneidad técnica; y
- e) uso excesivo de documentos PDF que limitan la accesibilidad de la información de forma precisa;
- f) la información de cada proceso no está contenida en un solo archivo sino, como se dijo anteriormente, en múltiples archivos en formato PDF.

INDICADOR 10. EL MERCADO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ES COMPLETAMENTE FUNCIONAL.

El objetivo de este indicador es evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para la contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas de apoyo al sector privado y un buen ambiente de negocio, instituciones financieras sólidas, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan.

³⁵ Valoración crítica propia de la experiencia de búsqueda de información para esta evaluación.

SUBINDICADOR 10(A). DIÁLOGO Y ALIANZA CON EL SECTOR PRIVADO

La contratación pública depende de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado, a partir de la cual debería construirse un mercado para la contratación pública. Es imperativo que exista diálogo entre el gobierno y el sector privado, y la voz del sector privado debe ser escuchada en relación con los objetivos nacionales de contratación, cambios en el marco legal e institucional, y las prácticas del gobierno que puedan afectar la efectividad competitiva del sector privado. Este subindicador debe analizar si existen foros para el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

- a) **El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de contratación pública.** *No cumple.*

Los proveedores perciben que el Gobierno no alienta el diálogo con el sector privado, el 93% de los proveedores del Estado encuestados consideran que existen esos espacios de diálogo y que no se les ha tomado en cuenta para discutir reformas del sistema de compras públicas. Los grupos focales corroboraron esta información; las empresas participantes respondieron que el gobierno no fomenta una colaboración con el sector privado y cuando lo hacen es de manera informal, casi siempre en asuntos relacionados con denuncias de corrupción. Según los informantes antes era más frecuente el diálogo con el sector público, pero actualmente afirman que no existe; indican que normalmente se da ese diálogo por iniciativa del sector privado, no como una iniciativa de gobierno. Comentan que en otras administraciones había mesas técnicas de trabajo en las que, incluso, se elaboraban precios de referencia. Indican que el diálogo se ha perdido porque los gobiernos tienen un horizonte de 4 años, mientras el sector privado tiene horizontes de planeación más largo, cuestión que dificulta la comunicación. Otra razón que señalan es que la institucionalidad se ha corrompido a tales niveles que el diálogo no representa ya una opción viable para subsanar este tipo de problemas.

Las APP son una iniciativa que promovió el sector privado para buscar oportunidades de negocios, pero avanzan muy lento. Mencionan que antes tuvieron mucha más comunicación con el Gobierno e incluso calculaban conjuntamente precios de referencia.

- b) **El gobierno cuenta con programas para ayudar a construir capacidades entre las empresas privadas, lo cual incluye a las firmas pequeñas y capacitación para ayudar a que haya nuevos participantes en el mercado de las contrataciones públicas.** *Cumple.*

La DGAE cuenta con programas de capacitación en las que se construyen capacidades a empresas que participan del mercado de contratación pública. En el siguiente cuadro se puede ver las capacitaciones que ha impartido la DGAE en el período 2018-2019.

Asesoría Técnica y Legal												
Años 2018 - 2019												
NO.	MES	REFORMAS A LA LEY AÑO 2018	REFORMAS A LA LEY AÑO 2019	USO DEL SISTEMA GUATECOMPRAS AÑO 2018	USO DEL SISTEMA GUATECOMPRAS AÑO 2019	SUBASTA ELECTRÓNICA INVERSA AÑO 2018	SUBASTA ELECTRÓNICA INVERSA AÑO 2019	JUNTAS DE COTIZACIÓN, LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN AÑO 2018	JUNTAS DE COTIZACIÓN, LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN AÑO 2019	PERFIL PROVEEDOR AÑO 2018	PERFIL PROVEEDOR AÑO 2019	TOTAL
1	ENERO	391	7	71	166	53	0	41	49	46	0	824
2	FEBRERO	95	46	85	89	59	54	25	91	8	17	569
3	MARZO	109	421	223	1,095	15	14	15	140	8	29	2,069
4	ABRIL	77	91	138	586	74	0	32	164	21	34	1,217
5	MAYO	219	108	210	236	87	0	90	84	22	30	1,086
6	JUNIO	182	121	568	85	0	163	45	50	18	22	1,254
7	JULIO	251	142	668	230	0	20	68	102	39	18	1,538
8	AGOSTO	359	11	529	175	15	0	27	107	91	7	1,321
9	SEPTIEMBRE	276	123	228	148	35	2	292	62	14	14	1,194
10	OCTUBRE	131	58	97	135	94	0	99	0	138	65	817
11	NOVIEMBRE	0	0	89	0	0	0	0	0	15	0	104
12	DICIEMBRE	0	0	548	0	61	0	0	0	67	0	676
	TOTAL	2,090	1,128	3,454	2,945	493	253	734	849	487	236	12,669

Fuente: DGAE

Sin embargo, estos cursos de capacitación no constituyen programas de formación continua de capacidades y están enfocados principalmente en el cumplimiento del marco legal en materia de compras públicas.

Durante los grupos focales, las empresas participantes indicaron que no conocen de ningún programa de capacitación, a excepción de los que ha impartido el RGAE para precalificarse y de cuestiones básicas de cómo usar Guatecompras.

SUBINDICADOR 10(B). ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y ACCESO AL MERCADO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Este subindicador analiza la capacidad del sector privado para responder a la contratación pública en el país. Un sector privado bien organizado y competitivo debe resultar en una competencia fortalecida, en mejores precios y en una distribución equitativa de los negocios. La competencia por los grandes contratos no debe estar concentrada en un número relativamente pequeño de empresas.

- a) **El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de compras públicas. Cumple parcialmente.**

Basado en la cantidad de empresas formales que operan en el país, se podría decir que el mercado es competitivo. Según registros de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, la cantidad de empresas que operan en el país que están sujetas al pago de impuesto sobre el valor agregado asciende a un total de 270,915 y las que se clasifican como Pequeño Contribuyente asciende a 617,526. Sin embargo, el número de empresas es un indicador que dice muy poco acerca de su disponibilidad de participar en el mercado de las compras públicas.

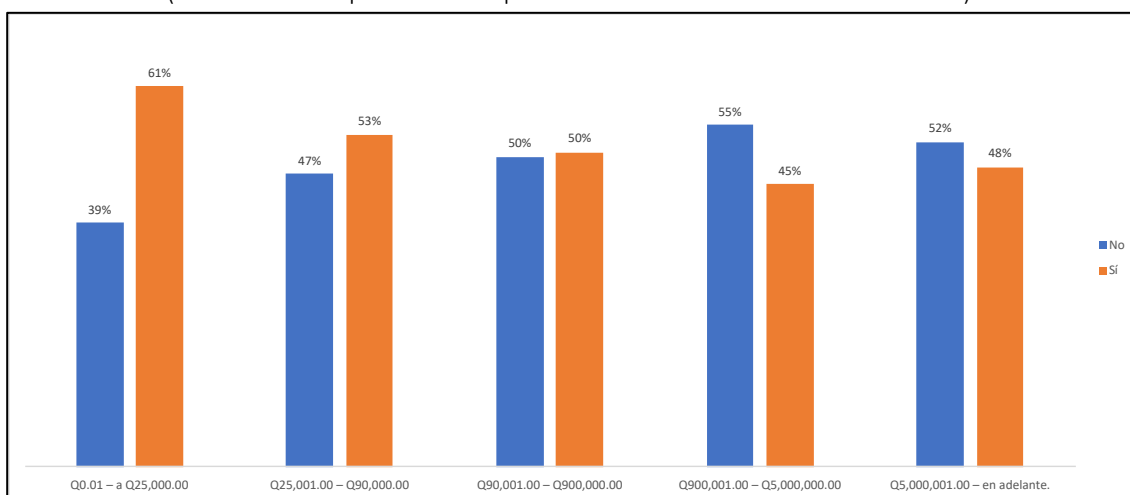
También se puede afirmar que el sector privado está organizado en gremiales y cámaras empresariales que aglutinan empresas de sectores afines. El propósito de las cámaras y gremiales es precisamente organización sectorial. Actualmente existen aproximadamente 10 cámaras y/o gremiales empresariales activas.

Durante los grupos focales se pudo determinar que no se cumple con este criterio debido a que se percibe que muchas de las contrataciones más importantes están dedicadas a empresas o personas cercanas a las autoridades de turno. Además, el combate a la corrupción por medios formales ha llevado al extremo que no se fomente la consolidación de empresas especialistas en atender el mercado público sino en empresas especialistas en cumplir con requisitos formales.

b) No hay restricciones sistémicas importantes que impidan el acceso del sector privado al mercado de la contratación pública. *Cumple parcialmente.*

En las dos gráfica próximas se muestra la percepción de las empresas sobre la adecuación de las condiciones en el mercado de contratación pública, de acuerdo a si el proveedor participa de ese mercado o no activamente en el mercado, ordenadas las respuestas por el monto de la modalidad de contratación.

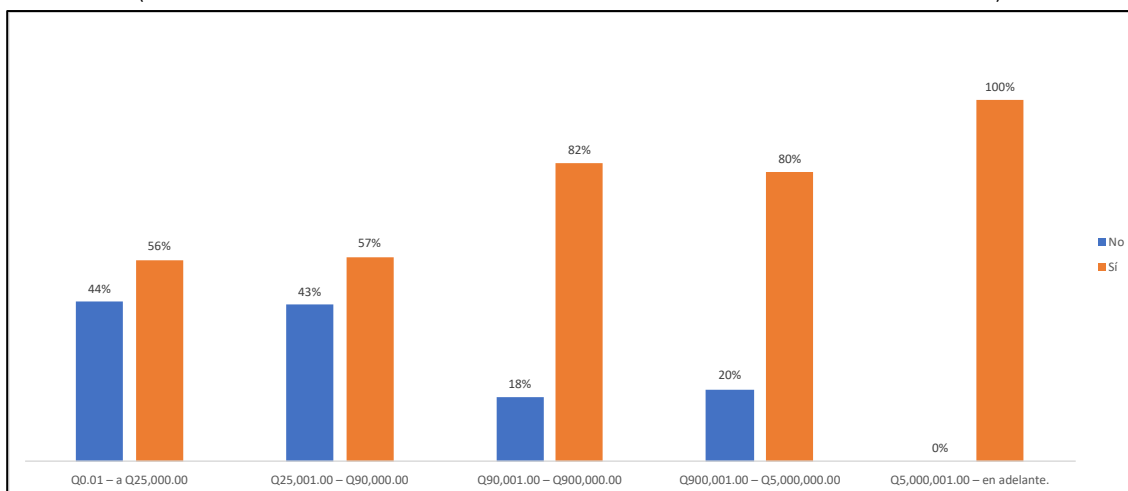
Existencia de Restricciones Sistémicas Importantes para el Acceso al Mercado de las Compras y Contrataciones Públicas?
(Proveedores que Sí Participaron Durante los Últimos Tres Años)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta a Proveedores.

En la gráfica anterior se observa que son los proveedores de compras de baja cuantía los que más restricciones sistémicas perciben junto con los que participan en las modalidades de compra directa. Las respuestas cambian diametralmente cuando se analizan las respuestas de quienes no han participado recientemente en el mercado, como se muestra en la gráfica a continuación.

Existencia de Restricciones Sistémicas Importantes para el Acceso al Mercado de las Compras y Contrataciones Públicas?
(PROVEEDORES QUE NO PARTICIPARON DURANTE LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta a Proveedores

Cuando los proveedores no han participado durante los últimos tres años en un proceso identifican más restricciones sistémicas para participar en el mercado de contrataciones públicas, especialmente en aquellos proveedores que podrían participar en procesos de altos montos. Esto podría estar señalizando lo siguiente: a una acelerada depreciación de las capacidades necesarias para participar exitosamente en este mercado, que los lleva a percibir mayor dificultad que antes para participar en el mismo; mayores niveles de discrecionalidad dentro del sistema que dificultan cada vez la participación de los proveedores dentro del mercado al haber perdido, probablemente, contactos clave dentro de las instituciones, usos y costumbres particulares de los procesos no escritos en ley; y una percepción de crecientes restricciones y requisitos que deben cumplirse para participar dentro del mismo, probablemente derivada de los constantes cambios a la normativa que rige este tema.

SUBINDICADOR 10(C). SECTORES CLAVE Y ESTRATEGIAS SECTORIALES.

Con base en las áreas de gastos prioritarios del gobierno, deben identificarse los sectores clave asociados con la contratación para llevar a cabo evaluaciones de sectores de mercado para fortalecer la integridad, la sostenibilidad y/o la innovación en la contratación pública.

- a) **Se han identificado sectores clave asociados con el mercado de contratación pública.**
Cumple parcialmente.

Se han identificado sectores clave (como el de construcción y salud) y se están dando pasos en el camino hacia el diseño de estrategias sectoriales, a partir de mejorar la información que utilizan esos sectores por medio de herramientas tecnológicas. Por ejemplo, en la DGAE ha iniciado la elaboración de catálogo estandarizado de insumos de adquisiciones para promover la competencia.

Sin embargo, este esfuerzo aún no es un esfuerzo de Gobierno, a través de mecanismos sistematizados para incorporar información de sectores clave a estrategias de contratación.

Además, como se mencionó en el criterio 10(a) aún no existe la percepción de que el Gobierno aliente el diálogo con los sectores para incorporarlos a una visión de largo plazo de las contrataciones públicas. Asimismo, iniciativas como las del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con la compra de medicamentos mediante UNOPS y los contratos abiertos apuntan en esta dirección.

- b) Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del sector del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de contratación. *No Cumple.***

En el Gobierno no se hacen evaluaciones de riesgos asociados a ciertos sectores, no existen metodologías de evaluación de riesgos sectoriales. No hay evaluaciones de oportunidades sectoriales y no hay instrumentos para evaluar riesgos. No existe una política de contratación pública oficial que exprese objetivos de política.

Por parte de los proveedores, en el proceso de organización de los grupos focales se pudo identificar que los sectores están interesados y dispuestos a participar en iniciativas de identificación de mejoras en los procesos de compras públicas, razón por la cual accedieron prontamente a participar en esta evaluación y mostraron gran entusiasmo por los resultados de esta autoevaluación.

PILAR IV. RENDICIÓN DE CUENTAS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Pilar IV incluye los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y que tenga las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de contratación, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de contratación y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

INDICADOR 11. LA TRANSPARENCIA Y EL COMPROMISO DE LA SOCIEDAD CIVIL FORTALECEN LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede ayudar a que la contratación pública sea más competitiva y equitativa, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de contratación pública: i) la divulgación de información y ii) el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

SUBINDICADOR 11(A) - UN ENTORNO PROPICIO PARA LA CONSULTA PÚBLICA Y EL MONITOREO

Este subindicador evalúa lo siguiente: i) si se sigue un proceso transparente y de consulta cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, ii) si hay establecidos programas para mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar la contratación pública participativa, y iii) si hay establecidos mecanismos eficientes de retroalimentación de reparación para asuntos relacionados con la contratación pública.

a) Cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, se sigue un proceso transparente de consulta. *Cumple parcialmente*

Legalmente no existe obligatoriedad de hacer una consulta pública cuando se formulan cambios en el sistema de contratación pública de Guatemala por lo que no se ha establecido un proceso formal de consulta a organizaciones de la sociedad civil. Desde 2009 se han presentado 18 iniciativas de ley³⁶ relacionadas a reformas al Decreto 57-92 del Congreso de la República “LCE” pero en el archivo legislativo no se cuenta con documentos que respalden las discusiones de dichas iniciativas de ley por lo que no es posible determinar si se consultaron las mismas con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, existen ejemplos de iniciativas de Ley que se han planteado en el Congreso de la República que ejemplifican una consulta pública de diferentes sectores incluyendo a grupos de sociedad civil, compradores y proveedores, tal es el caso de las reformas establecidas en los Decretos 9-2015 y 46-2016 tal como se puede verificar en la exposición de motivos de las iniciativas de los números de registro 4980 y 5090. Así también, en el año 2018 se presentó la iniciativa con número de registro 5489 denominada “Ley General e Integradora del Sistema Nacional de Adquisiciones del Estado” en la que también se hizo una consulta a diversos actores a través de mesas técnicas. Por su parte el MINFIN publicó en su página web el marco lógico conceptual de una nueva propuesta de Ley de Adquisiciones del Estado.³⁷

³⁶ Iniciativas con número de registro: 4110, 4182, 4308, 4354, 4462, 4637, 4798, 4881, 4993, 4980, 5075, 5090, 5310, 5269, 5314, 5235, 5334, y 5323.

³⁷ (ver <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/MARCO%20LOGICO%20%20VERSION%20FINAL%20POR%20MESA%20TECNICA.PDF>).

b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública. *Cumple parcialmente*

La DGAE, tiene programas permanentes de capacitación para personal de las diferentes unidades compradoras y para proveedores, relacionados en dos grandes temas: primero, en la LCE y su aplicación, y en segundo lugar en el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Guatecompras-. Asimismo, se realizan capacitaciones en temas específicos como el uso de formularios de oferta electrónicos, subasta electrónica inversa, etcétera. También se realizan talleres y capacitaciones a grupos específicos a petición de estos, como han sido a periodistas y auditores de la CGC. A cada uno de los participantes en estas capacitaciones se le invita contestar una encuesta de satisfacción³⁸, en la cual se califica principalmente el contenido y al capacitador. A cada uno de los participantes se les proporciona constancias de participación, sin embargo, aún no se evalúa el aprendizaje.

Como se puede constatar en el Pilar II, Indicador 5, Subindicador c, Criterio i, la DGAE capacitó durante el año 2018 a 7,258 personas, en cinco temas diferentes en función al tipo de usuario comprador y proveedor, siendo éstos: LCE (2,090 personas), uso del sistema Guatecompras (3,454 personas), Subasta Electrónica Inversa (493 personas), actuaciones de los miembros de juntas de cotización, licitación y adjudicación (734 personas) y perfil proveedor (487 personas).

Se encuentra en proceso de implementación la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado adscrita al MINFIN, dependencia responsable de diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento Orgánico Interno del MINFIN.

El 53.6% de las unidades compradoras encuestadas respondió que durante el último año alguno de sus trabajadores recibió, en promedio, 1.9 capacitaciones relacionadas con compras y contrataciones públicas. La participación en los temas de las capacitaciones fueron los siguientes: el 78.0% en la LCE y su Reglamento, el 67.3% en el uso del sistema Guatecompras, el 17.9% en transparencia e integridad en procesos de compras públicas, el 13.9% en preparación de Términos de Referencia y/o Bases de Licitación, el 9.9% en buenas prácticas en materia de compras públicas, el 3.1% en diseño y operación de cadenas logísticas de productos y/o servicios, y el 0.9% en técnicas de valor por dinero. La participación según las entidades a cargo de las capacitaciones fueron las siguientes: el 63.7% en capacitaciones de la DGAE, el 28.7% en capacitaciones de la entidad donde laboraba, el 16.1% en capacitaciones de la CGC, el 9.0% en capacitaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, el 3.6% en capacitaciones del Instituto Iberoamericano de Capacitación y Desarrollo, el 0.4% en capacitaciones de entidades multilaterales (BM, BID, BCIE, etc.), y el 14.3% en capacitaciones de otras entidades.

Con la aprobación del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC (CGC), se transformó el Centro de Profesionalización Gubernamental, dando vida a la Escuela de Control Gubernamental para las Buenas Prácticas. La creación de la Escuela de Control Gubernamental para las Buenas Prácticas ha permitido desarrollar diplomados y cursos sobre diversos temas, tales contrataciones públicas, Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Normas de Control

³⁸ Ver la sección correspondiente al Pilar II, Indicador 8, Subindicador a, Criterio b, para corroborar los resultados de las evaluaciones de estas capacitaciones.

Interno, transparencia, integridad, liderazgo y ética en la gestión pública para servidores públicos de diversas entidades y auditores de la CGC³⁹. Por ejemplo, del 23 de enero al 14 de noviembre de 2019 impartieron 25 capacitaciones con una duración de 102 horas cada una sobre la Ley de Contrataciones y su Reglamento en las que participaron 619 empleados y funcionarios públicos de 20 entidades. También se impartió el Diplomado en Contrataciones Públicas con una duración de 120 horas a personal del Organismo Judicial en el que participaron 42 personas en la modalidad presencial y 23 personas en la modalidad virtual; a personal de la Municipalidad de Retalhuleu en el que participaron 38 personas; y a personal de la Universidad de San Carlos en la que participaron 14 personas.

La CGC cuenta con una página web de formación virtual⁴⁰ en la que hay capacitaciones sobre el tema de contrataciones en el Diplomado en Contrataciones Municipales, el Diplomado LCE y su Reglamento, el Diplomado de Especialización en Contrataciones Públicas, el Diplomado de Conocimiento en Contrataciones del Estado, el Diplomado USAC, y el Diplomado en Fiscalización y Control Gubernamental Especialidad Comunicación Estratégica.

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en un grupo focal señalaron que se capacitan por su propia cuenta y que en ocasiones solicitan capacitaciones a entidades gubernamentales pero que no siempre con una respuesta satisfactoria o con la calidad requerida.

En síntesis, las capacitaciones se han centrado en crear capacidades fundamentalmente operativas para compradores y proveedores en lugar de desarrollar un programa formal de capacitaciones para las partes interesadas, con énfasis en organizaciones de la sociedad civil, para transformar el sistema de la contratación pública a fin de que las mismas coadyuven al logro de los objetivos gubernamentales.

c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil. *No cumple*

No se encontró una amplia evidencia de que el gobierno efectivamente haya tomado en consideración los aportes, los comentarios o la retroalimentación brindada por parte de organizaciones de la sociedad civil en las iniciativas para modificar la legislación asociada a la contratación pública. Por lo tanto, no existe una práctica sistemática o establecida para tomar en consideración los aportes de la sociedad civil; y se encontró que la sociedad civil logró incidir en la obligación de publicar los indicadores de la Iniciativa COST para las obras de infraestructura pública en la LCE y en las Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones del Estado -Guatecompras-; y en que se incluyeran algunos hitos⁴¹ relacionados con las contrataciones públicas en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020. Ambos casos corresponden a iniciativas internacionales que han sido adoptadas por Guatemala y no son una práctica generalizada en la institucionalidad pública.

³⁹ CGC (2018). Informe de Gestión 2015-2018.

⁴⁰ <https://formacion.contraloria.gob.gt/fv/>

⁴¹ En el compromiso 22, el hito 1 (Realización de 11 talleres de sensibilización y capacitación a personal de entidades públicas, empresas proveedoras del Estado, organizaciones de sociedad civil y ciudadanos en general, sobre el uso del módulo de la Subasta Electrónica Inversa, a fin de optimizar el uso de los recursos públicos), y el hito 3 (Implementación del estándar de datos abiertos para las contrataciones abiertas).

SUBINDICADOR 11(B) - ACCESO ADECUADO Y OPORTUNO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DEL PÚBLICO

Este subindicador evalúa si, en general, la cantidad y la naturaleza de la transparencia y la información disponible apoyan la integridad de la contratación pública, incluyendo la visibilidad del flujo de fondos públicos.

- a) **Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente. *Cumple parcialmente***

La información de la fase de contratación se encuentra disponible y es de fácil acceso en el sistema Guatecompras. Sin embargo, la fase de planificación aún no se encuentra sistematizada e integrada al proceso de compra en dicho sistema, y en casos de obras de infraestructura existe información en sistemas independientes como es el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-. Por otro lado, aunque en la actualidad la información relacionada a los pagos, gestión y liquidación de contratos que se encuentran en los sistemas financieros, ya se encuentra integrada a través de los Números de Operación de Guatecompras, ésta tiene un alto grado de dificultad para ser accesible al público y no es de fácil de entendimiento.

Los documentos deben publicarse en cada etapa del ciclo de la contratación pública en Guatemala son los siguientes:

- 1) **Preparatoria:**
 - a) Proyecto de bases
- 2) **Convocatoria:**
 - a) Solicitud o Requerimiento del bien, obra o servicio.
 - b) Anuncio, convocatoria o invitación
 - c) Bases, especificaciones generales o términos de referencia
 - d) Criterio de calificación
 - e) Dictamen técnico
 - f) Modelo de oferta
 - g) Opinión jurídica
 - h) Proyecto de contrato
 - i) Resolución de aprobación de bases
 - j) Estudio de Factibilidad (Cuando es obra)
 - k) Estudio de Impacto Ambiental (Cuando es obra)
 - l) Contratos de la Supervisión (Cuando es obra)
 - m) Boleta de SNIP (Cuando es obra)
- 3) **Evaluación:**
 - a) Acta de Apertura
 - b) Listado de oferentes
 - c) Acta de Adjudicación
 - d) Documento de Aprobación de la Adjudicación
- 2) **Contratación:**
 - a) Contrato de Aprobación
 - b) Documento de Aprobación del Contrato
- 3) **Liquidación:**
 - a) Acta de Liquidación

No existe una política para exigir a los proveedores que ofrezcan una transparencia adecuada en las relaciones de subcontratación y especificar en qué momento debe divulgarse la información.

El 69.8% de los proveedores encuestados considera que todos o la mayoría tiene acceso a la misma información y el 30.2% restante considera que algunos tienen acceso a más información. El 58.9% de los proveedores encuestados considera que la información sí es suficiente y oportuna para promover un trato justo y equitativo para los potenciales proveedores mientras que el restante 41.1% considera que no lo es.

Al revisar en el sistema de Guatecompras las prácticas existentes se encontró que existen casos en los que no todas las partes interesadas tendrían la información que garantice la integridad de la compra. Por ejemplo, la municipalidad de Concepción, departamento de Sololá, publicó el 16 de noviembre de 2017 tres concursos⁴² (a las 15:43, 15:44 y 15:45 horas) bajo la modalidad “Compra Directa con Oferta Electrónica” y en la categoría “Otros tipos de bienes o servicios” de tres proyectos de conservación y limpieza. En las bases se estableció que la visita de campo en el lugar donde se realizaría el proyecto sería el viernes 17 de noviembre de 2017 de 9:30 a 10:00 horas en el primer concurso, de 9:00 a 9:30 horas en el segundo concurso, y de 8:00 a 8:30 horas en el tercer concurso. La fecha límite de presentación de las ofertas fue el lunes 20 de noviembre de 2017 a las 9:00 horas en el primer concurso, a las 8:30 horas en el segundo concurso, y a las 8:00 horas en el tercer concurso. En los tres casos se presentó un único oferente y en los tres casos el concurso fue adjudicado la misma empresa. Este caso se muestra a manera de ejemplo del tipo de comportamiento oportunista que ocurre en los procesos de adquisiciones, pero respecto de los cuales no existe evidencia sistemática al respecto. Aunque bastaría revisar cualquiera de los principales medios escritos del país para encontrar denuncias constantes de este tipo de casos.

Al revisar algunos informes de auditoría se encontró que tal como se mencionó en uno de los grupos focales con proveedores de infraestructura se dan casos de fuga de información a uno de los proveedores. Por ejemplo, en un examen especial de auditoría a requerimiento de la sociedad civil en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) uno de los hallazgos fue que se determinó que el presupuesto estimado y elaborado por el MICIVI y la oferta presentada por la empresa contratista (ganadora del evento de licitación), coincide con los mismos precios unitarios en 37 de los 38 renglones de trabajo contratados, variando únicamente un centavo en el precio unitario de uno de los renglones de trabajo⁴³.

SUBINDICADOR 11(C) - PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Este subindicador evalúa el grado en que i) las leyes, reglamentos y políticas permiten la participación de los ciudadanos en términos de la consulta, la observación y el seguimiento, y ii) si el gobierno promueve y crea oportunidades para la consulta pública y el monitoreo de la contratación pública.

- a) **El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de contratación, según corresponda:**
- **La fase de planeación (consulta).**
 - **Apertura de ofertas/propuestas (observación).**

⁴² NOG 7187343, NOG 7187149 y NOG 7186789.

⁴³ NOG 2228270.

- Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con las leyes locales.
- Gestión y ejecución de contratos (monitoreo).

Cumple parcialmente

El marco legal no habilita la participación de la sociedad civil en la fase de planificación de un proceso de contratación. Sin embargo, el Acuerdo Ministerial 194-2017 obliga a tres direcciones del MINFIN a realizar talleres, durante el proceso de formulación del presupuesto, bajo una metodología abierta y participativa para contar con sugerencias y opiniones de organizaciones de la sociedad civil, sector académico, tanques de pensamiento, sector privado y la ciudadanía en general.

La Ley de Contrataciones establece en su artículo 24 que la apertura de las ofertas se llevará a cabo en un acto público.

El marco legal no habilita la observación del proceso de evaluación y adjudicación de contratos por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la Ley de Contrataciones obliga que la evaluación quede plasmada en el acta de adjudicación que se debe hacer pública en Guatecompras.

La Ley de Contrataciones establece en su artículo 62 que el MINFIN es responsable de garantizar el acceso público a los sistemas en los que se registren los pagos de las compras públicas.

La ley de Acceso a la Información Pública establece en su artículo 10 como información pública de oficio la información sobre contrataciones de todos los bienes y servicios adquiridos con fondos públicos.

Finalmente, cabe destacar que Guatecompras permite que cualquier ciudadano pueda consultar la evaluación y adjudicación de contratos, así como revisar y la posibilidad de presentar inconformidades en cualquier parte del proceso.

b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo. *Cumple parcialmente*

No existe evidencia de una amplia participación directa de ciudadanos en los procesos de contrataciones públicas sino más bien de una participación limitada y centrada en el monitoreo por parte de instituciones especializadas de la sociedad civil⁴⁴ y de periodistas de investigación⁴⁵ que han dado un seguimiento eventual a algunos procesos de compras públicas. La única experiencia que corresponde a un seguimiento constante de una pequeña muestra de los

⁴⁴ Por ejemplo, http://paraisodesigual.gt/wp-content/uploads/2019/02/Desigualdad-y-Poder-en-Guatemala_Economia-de-Captura-en-Guatemala.pdf; <http://accionciudadana.org.gt/proyectos/promocion-de-la-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-guatemala/>; <http://cien.org.gt/index.php/corrupcion-y-conflicto-de-intereses-en-el-diseno-y-gestion-de-fideicomisos-publicos/>; <http://ojoconmipisto.com/red-de-auditoria-social-denuncia-a-cinco-municipalidades-por-anomalias/>; <http://costguatemala.org/pages/septimo-informe-de-aseguramiento/informe-y-proyectos-evaluados.php>.

⁴⁵ Por ejemplo, <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-negocio-de-las-farmaceuticas-con-pacientes-de-cancer-terminal>; <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/nuevo-negocio-millonario-con-terrenos-de-fegua/>; <https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/11/11/adjudican-proyecto-a-empresa-que-pago-coimas/>; <https://www.soy502.com/articulo/contrato-giammattei-senala-gastos-excesivos-101025>; <http://concriterio.gt/caso-igss-pisa-agonia-muerte-condena-libertad-y-reparacion/>.

procesos de contratación de obra de infraestructura pública es el capítulo de Guatemala de la iniciativa de la transparencia en el sector de la construcción -CoST Guatemala-.

INDICADOR 12. EL PAÍS TIENE SISTEMAS EFECTIVOS DE CONTROL Y AUDITORÍA

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos. Del mismo modo, debe revisarse la efectividad de los controles. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores. Además de contar con sus propios hallazgos, los evaluadores deben contar con las más recientes evaluaciones del PEFA y otros análisis que puedan estar disponibles. Este indicador tiene cuatro subindicadores (a-d) que deben evaluarse.

SUBINDICADOR 12 (A) - MARCO LEGAL, ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL

Este subindicador evalúa i) si las leyes y reglamentos del país prevén un marco de control integral, ii) si las instituciones, las políticas y los procedimientos que se definen en la ley están establecidos y funcionan, y iii) si el marco de control existente cubre de forma adecuada las operaciones de la contratación pública.

- a) El sistema del país contempla leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales. *Cumple parcialmente***

El control interno está normado por la Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento, las Normas Generales de Control Interno emitidas por la CGC, y las Normas Técnicas de Control Interno aplicables a los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (NTCI-SICA). Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“El control interno en Guatemala dispone de un marco legal y técnico parcialmente ajustado a los estándares internacionales aplicables ... Por una parte, disponen de un Marco conceptual de control interno gubernamental y se han adherido a Normas Técnicas de Control Interno, pero todavía estos instrumentos no están ajustados a los principios establecidos en la última actualización de la mejor práctica (documento COSO), emitida en el año 2013”*.

El control externo está normado por la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica de la CGC y su Reglamento, así como manuales y guías para el ejercicio de la auditoría externa. Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“Para su práctica profesional, la CGC utilizó las normas de auditoría externa gubernamental, las cuales son parcialmente consistentes con las ISSAI”*.

A partir de entrevistas se encontró que el funcionamiento de las instituciones, las políticas y los procedimientos definidos en la normativa no establece un marco integral de control y no presta suficiente atención a la contratación pública. Particularmente las auditorías de desempeño son muy incipientes y en el Sistema de Auditoría Gubernamental para las Unidades de Auditoría Interna (SAG-UDAI) las normas y los procedimientos de las auditorías de cumplimiento y de desempeño no se encuentran interrelacionadas.

- b) El sistema del país contempla mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de la contratación, lo cual incluye informar a la**

administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación. Cumple parcialmente

Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“las UAI no están dirigidas a evaluar el control interno que se ejerce sobre el ingreso y el gasto ejecutado por cada entidad y, de hecho, así no está reflejado en sus informes. Sus intervenciones son parciales a operaciones y a los resultados no se les asigna un significado comparativo o de nivel de materialidad sobre la calidad del control aplicado. Ningún informe de la muestra examinado tiene una conclusión sobre el estado del control interno, lo cual es un requisito de las normas sobre la naturaleza de la auditoría interna ... En la práctica, los informes de las UDAI seleccionadas incluyen evidencia de evaluaciones parciales del control interno, pero no se encuentran en sus informes conclusiones sobre lo adecuado y efectivo del sistema de control interno institucional. Igualmente, su práctica pone énfasis en aspectos financieros y de cumplimiento, pero todavía los enfoques de auditoría del desempeño son incipientes”*.

Sin embargo, se tuvo acceso al informe de un examen especial de auditoría en la sección de compras del Departamento Administrativo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social correspondiente a procesos de cotización y licitación para determinar las deficiencias por las cuales del 1 de enero al 27 de agosto de 2017 la Unidad de Compras no adjudicó ningún evento por dichas modalidades. Sin embargo, parece que este tipo de auditorías internas no son muy comunes ya que no se encontró otro informe similar.

- c) El sistema del país contempla mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos. Cumple parcialmente**

Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“No se encuentra disponible un informe que permita formarse un criterio sobre la eficacia del Control Interno en el Sector Público de Guatemala ... Las UDAI realizan pruebas parciales del control interno, pero no son estudios del sistema de control interno en forma comprensiva, de tal forma que no emiten conclusiones sobre lo adecuado y efectivo del control interno institucional ... en cuanto a la amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno, no se registra una mejora con respecto a la evaluación de 2013 especialmente porque los controles internos siguen teniendo un enfoque transaccional y no de riesgos y no abarcan de manera sistémica los problemas de ejecución. En el momento no se han desarrollado mapas de riesgos y controles para mejorar los resultados y reducir costos ... En relación con los informes de auditoría interna, al igual que en la evaluación de 2013, siguen sin compartirse con el MINFIN de tal forma que le pudieran apoyar en sus funciones normativas y de seguimiento de los asuntos financieros del Gobierno Central presupuestario. Además, los datos disponibles indican que los directivos de las entidades auditadas toman medidas relativas a los principales problemas, pero no siempre con oportunidad”*.

- d) El sistema del país contempla auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de contratación sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos. Cumple parcialmente**

Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“La CGC planifica y ejecuta auditorías financieras y de cumplimiento para el total del gasto del Gobierno Central ... la CGC reporta hallazgos materiales, aunque no en un formato en que se puedan apreciar los riesgos sistémicos y de control ... no se realiza un análisis cuantitativo*

e integrado de las diferentes objeciones para formar el dictamen sobre el estado de ejecución presupuestal y los estados financieros patrimoniales, lo cual podría modificar el dictamen actual de salvedades por limitaciones, a opiniones adversas o abstenciones de opinión ... En general, la CGC goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa ... En cuanto a su independencia financiera, existe una limitación respecto a la aprobación de la propuesta de presupuesto, debido a que el Órgano Ejecutivo es quien propone el presupuesto de la CGC, modificando los montos solicitados y que le corresponden por ley”.

En entrevista a un funcionario de la CGC se determinó que se realizan auditorías a procesos de compras, pero no se basan en una gestión de riesgos. Según las memorias de labores de la CGC de 2016 a 2018, se concluyeron 159 auditorías concurrentes, por un monto de Q.2,140.8 millones, referidos a la verificación de los procesos de contrataciones del Estado. Una proporción bastante menor respecto del monto total de las contrataciones del Estado

- e) El sistema del país contempla revisión de reportes de auditoría por parte de los organismos de auditoría superior y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (o algún otro cuerpo responsable de la gobernanza de las finanzas públicas). *No cumple***

La Constitución Política⁴⁶ establece que el Congreso de la República debe aprobar o improbar la ejecución presupuestaria de cada ejercicio fiscal anual, contando para el efecto con el respectivo informe de la CGC. Sin embargo, debido a que el Congreso de la República no ha aprobado o improbado de forma expresa o formal la liquidación presupuestaria fue conminado, en enero de 2018, por la Corte de Constitucionalidad⁴⁷ a que proceda a brindar el debido cumplimiento a este mandato constitucional. A finales de mayo de 2019 la CGC entregó al Congreso de la República el Informe de auditorías practicadas a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio Fiscal 2018. La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República se encuentra en proceso de emitir el dictamen correspondiente que debe enviar al Pleno del Congreso de la República para que pueda cumplir con dicho mandato constitucional.

- f) El sistema del país contempla mecanismos claros para asegurar que existe seguimiento de los hallazgos respectivos. *Cumple***

Según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“La CGC dispone de un módulo dentro del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) donde se extraen las recomendaciones que se incluyen en los informes de auditoría, específicos por institución, los cuales son proporcionados a los equipos de auditoría para realizar el seguimiento. La evidencia del seguimiento realizado se consigna en cada uno de los informes entregados al Congreso de la República ... el grado de asimilación de las recomendaciones de la CGC en las instituciones para los años 2014 y 2015, donde se destaca que más del 70%, en promedio, de las recomendaciones se han implementado”.*

SUBINDICADOR 12(B) - COORDINACIÓN DE LOS CONTROLES Y AUDITORÍAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Este subindicador evalúa si los controles internos, auditorías internas y auditorías externas están bien definidos, coordinados, con suficientes recursos e integrados de modo de garantizar

⁴⁶ Artículo 171 inciso d) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁴⁷ Expediente 2400-2015 de la Corte de Constitucionalidad.

la aplicación coherente de las leyes, reglamentos y políticas de contratación, y el monitoreo del desempeño del sistema de contratación pública, y que se hagan con la frecuencia suficiente.

a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema. *Cumple*

El artículo 46 del Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC establece las siguientes clases de control interno gubernamental: 1) Control Interno Institucional, 2) Control Interno Concurrente o Concomitante, 3) Control Interno Previo, y 4) Control Interno Posterior.

Mediante el Acuerdo Número 09-03 el jefe de la CGC aprobó las siguientes normas de carácter técnico y de aplicación obligatoria: 1) Normas Generales de Control Interno, 2) Normas de Auditoría Gubernamental, y 3) Normas de Auditoría Interna Gubernamental. Se estableció que las normas deben ser revisadas periódicamente por la CGC, para su actualización y adecuación a las necesidades del proceso fiscalizador. Posteriormente mediante el Acuerdo Número A-57-2006 se aprobó la Unificación de las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, en un solo documento que se denominarán “Las Normas de Auditoría del Sector Gubernamental”, las cuales serán aplicadas por Auditores Gubernamentales, Auditores Internos Gubernamentales y Firms Privadas de Auditoría.

La CGC elaboró y publicó, en 2006, el Marco Conceptual y las Normas Generales de Control Interno como una guía para la elaboración de las Normas Generales de Control Interno que deben observarse en todos los entes públicos. Las normas generales de control interno se clasifican en los siguientes grupos: 1) Normas de Aplicación General, 2) Normas Aplicables a los Sistemas de Administración General, 3) Normas Aplicables a la Administración de Personal, 4) Normas Aplicables al Sistema de Presupuesto Público, 5) Normas Aplicables al Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, 6) Normas Aplicables al Sistema de Tesorería, y 7) Normas Aplicables al Sistema de Crédito Público. Además, en septiembre de 2017 complementó estas normas con la emisión de la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptadas a Guatemala -ISSAI.GT- 3000 “Norma para la auditoría de desempeño” y la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptada a Guatemala -ISSAI.GT- 4000 “Norma para las auditorías de cumplimiento” (ambas corresponden al nivel 4 Directrices de Auditoría, autorizada y aprobada en el año 2016 por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI).

b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de contratación (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente. *Cumple parcialmente*

A partir de entrevistas realizadas se determinó que no existen manuales específicamente elaborados para practicar auditorías internas o externas, tanto de cumplimiento como de desempeño, de los procesos de contratación. En el caso de la auditoría externa existen algunos procedimientos, pero no están oficializados, por lo cual cada auditor utiliza su criterio para realizar el trabajo.

Sin embargo, existen normas y procedimientos establecidos para llevar a cabo auditorías financieras y de cumplimiento de procesos de contratación. Mediante el Acuerdo Número A-075-2017 el Contralor General de Cuentas acordó aprobar las normas de auditoría gubernamental denominadas “Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptadas a Guatemala” también llamadas ISSAI.GT-3000. En noviembre de 2017 la

CGC publicó los siguientes tres manuales⁴⁸: 1) Manual de Auditoría Gubernamental de Financiera, 2) Manual de Auditoría Gubernamental de Cumplimiento, y 3) Manual de Auditoría Gubernamental de Desempeño. Las auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento, podrán realizarse de forma individual o en conjunto para la práctica de auditorías específicas, auditorías a sistemas tecnológicos de la información y la comunicación, auditorías relacionadas al medio ambiente, auditorías a nóminas, auditorías a obra pública y las demás que las circunstancias requieran. Mediante el Acuerdo No. A-028-2012 se aprobó la estructura del contenido de los informes de auditoría.

En cuanto a auditorías internas, el Manual de Normas, Procesos y Procedimientos de la Dirección de Auditoría Interna contempla el proceso de las diferentes auditorías que se practican, entre ellas, Auditorías Financieras, Administrativas, De Gestión (Proceso Administrativo) en las cuales según corresponda se verifica el proceso de las compras efectuadas por las dependencias de la institución, con base en el Manual de Normas, Procesos y Procedimientos de cada dependencia, el cual contempla el Proceso de Gestión de Adquisiciones. En algunos casos el manual incluye flujogramas y formatos estandarizados para presentar los resultados de los controles internos.

- c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito. *Cumple parcialmente***

Efectivamente se pudo constatar que se llevan a cabo tanto auditorías internas como externas⁴⁹ con periodicidad anual a partir de muestras que se plasman en los respectivos planes anuales de auditoría.

Por ejemplo, la Dirección de Auditoría Interna del MINFIN reportó que entre 2016 y 2018 practicó 140 auditorías (34% fueron auditorías integrales en las que se verificaron los procesos de compra). En el mismo período no se practicaron auditorías internas de desempeño de los procesos de compra.

Según las memorias de labores de la CGC, entre 2016 y 2018 se practicaron 3,925 auditorías (4% fueron auditorías concurrentes de procesos de contrataciones). En el mismo período no se practicaron auditorías externas de desempeño de los procesos de compra.

- d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes. *Cumple parcialmente***

Según un informe de la Organización de Estados Americanos⁵⁰, existen diversos órganos de control, tales como: La CGC cuyo mandato es fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas (artículos 232 a 236 de la Constitución Política); el MP, que tiene a su cargo la acción penal pública, en nombre del Estado (artículo 251 de la Constitución Política); y la Procuraduría General de la Nación, cuya función es la de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, así como la representación del Estado (artículo 252 de la Constitución Política).

⁴⁸ <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/guias-y-manuales/>.

⁴⁹ <http://cgc.contraloria.gob.gt/Portal/informe.jsp#/principal>.

⁵⁰ https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-description.pdf

Con el nuevo modelo constitucional, se introdujeron 3 nuevas figuras que ejercen un control jurídico-político en las actuaciones estatales: El Tribunal Supremo Electoral, que tiene a su cargo todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y el proceso electoral (artículo 223 de la Constitución Política); La Corte de Constitucionalidad, tribunal permanente, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional (artículos 268 a 272 de la Constitución Política); y el Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman), como comisionado del Congreso de la República, para la defensa de las libertades básicas (artículos 274 a 275 de la Constitución Política).

El informe final del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción del 13 de septiembre de 2013 señalaba que *“no existe una política de Estado dirigida al fortalecimiento de los órganos de control en relación con los aspectos relacionados en la convención. Lo anterior provoca que el fortalecimiento de las instituciones del Estado se dé de manera aislada y poco armónica, creando disfuncionalidades que dan lugar a la impunidad y el ejercicio de prácticas corruptas”*.

Aunque estas entidades cuentan con estructuras jerárquicas claras no se encontró información sobre que sean confiables. En la encuesta de opinión del Latinobarómetro de 2018 sólo el 15% de la población guatemalteca confiaba en el gobierno, el 17% en el Congreso de la República, y el 22% en el poder judicial.

SUBINDICADOR 12(C) - APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este subindicador es revisar en qué medida se aplican las recomendaciones de auditoría interna y externa dentro de un tiempo razonable. Esto puede expresarse en términos de un porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de los plazos establecidos por la ley, o dentro de seis meses, un año, más de un año, o nunca.

a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley. *Cumple parcialmente*

Aunque la ley no determina un plazo para que se implementen las recomendaciones formuladas, como parte de cada auditoría interna y externa se hace un seguimiento al cumplimiento o avance de las recomendaciones de las auditorías anteriores.

En el MINFIN se reportó que en el período 2016-2018 se implementó el 56% de las recomendaciones realizadas. En el período 2015-2016 la CGC reportó que se implementó el 74% de las recomendaciones realizadas. Además, al revisar los hallazgos y las respectivas recomendaciones para el período 2015-2018 para procesos de compra del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encontró que algunos casos persisten en el tiempo. Por ejemplo, en las auditorías 2015-2017 se encontró como hallazgo en el Hospital Roosevelt el fraccionamiento en la adquisición de bienes y/o servicios; y en 2018 el fraccionamiento en la contratación de servicios. Las recomendaciones se han orientado a que se planifiquen y programen oportunamente las compras en el PAC, y que se efectúen los respectivos procesos de conformidad con la legislación vigente.

b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría. *Cumple parcialmente*

La manera de dar seguimiento a las recomendaciones de las auditorías internas y externas es mediante el llenado de matrices, formularios o cédula denominada “*Seguimiento a Recomendaciones de Auditorías Anteriores*” clasificándolas en atendidas o implementadas, en proceso, y no atendidas o incumplidas.

En el caso de la CGC se siguen los siguientes pasos:

1. Formulario SR1 (Contiene el hallazgo) se llena y notifica al final de la auditoría
2. Las comisiones de auditoría del año siguiente le dan seguimiento a lo descrito en el formulario
3. Si la administración implementó las recomendaciones, se informa a la CGC
4. Si la administración no implementó las recomendaciones, se procede a solicitar la sanción respectiva de acuerdo con la legislación vigente en el informe respectivo

Por lo tanto, no se cuenta con un sistema centralizado en el que dicha información pueda accederse.

SUBINDICADOR 12(D) - CALIFICACIÓN Y FORMACIÓN PARA LLEVAR A CABO AUDITORÍAS DE CONTRATACIÓN

El objetivo de este subindicador es confirmar que exista un sistema que garantice que los auditores que trabajan en las auditorías de contratación sean adecuados para la función. Los auditores deben recibir capacitación adecuada y ser seleccionados siguiendo criterios que exijan explícitamente que demuestren conocimiento suficiente en la materia para realizar auditorías de contratación pública de alta calidad, incluidas auditorías de desempeño.

- a) **Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de contratación de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.** *No cumple*

La CGC, dentro de su Plan de Formación y Capacitación 2019-2022 ha incluido el tema de Auditoría Concurrente y Adquisiciones y Contrataciones Públicas, siendo parte fundamental del proceso de capacitación de los Auditores Gubernamentales y con ello garantizar que ellos cuentan con los conocimientos necesarios para la realización de la práctica de la auditoría gubernamental. El 30% de los auditores gubernamentales cuenta con conocimientos especializados en la realización de auditorías de cumplimiento relacionadas con contratación pública.

Se encontró que la Auditoría Interna del MINFIN, participa del programa de Capacitación Continuada, que coordina Recursos Humanos, el cual a través del diagnóstico de necesidades coordina la capacitación anual de los auditores internos en temas de contrataciones públicas, (ley, modalidades, sistema Guatecompras), realizando al menos tres al año. Aproximadamente el 80% (32 de 40 auditores internos) toman estos cursos anualmente.

Por lo tanto, no existe un programa integral de alto nivel en auditorías de contrataciones y no se incluyen las auditorías de desempeño.

- b) **La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.** *Cumple parcialmente*

En el caso de la CGC, los seleccionan por la disponibilidad de personal dentro de la Dirección de Atención de Denuncias. Actualmente tienen 20 personas, pero sólo 12 realizan auditorías concurrentes.

En el caso de auditoría interna del MINFIN, si los auditores carecen de un adecuado conocimiento se les da el apoyo y transferencia de conocimientos a través del acompañamiento de auditores de mayor experiencia; y si persisten aún dudas o no existe unificación del algún criterio, lo escalan jerárquicamente hasta llegar a las autoridades de la Dirección, y estos de ser necesario buscan consensuar algún criterio con el DGAE o bien con la CGC.

c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes. *Cumple parcialmente*

Según entrevista con un funcionario de la CGC la selección de los auditores gubernamentales se hace a partir de tres criterios: experiencia, conocimiento y disponibilidad. Los auditores gubernamentales ejercen su función con independencia técnica tal como se establece en el artículo 57 del Acuerdo Gubernativo 96-2019. Sin embargo, hay casos en los que su independencia tiene consecuencias personales⁵¹.

Según entrevista con un equipo de auditoría interna los auditores internos se seleccionan de conformidad al perfil de este, disponibilidad de tiempo, experiencia y de acuerdo con el avance que tengan auditorías asignadas previamente. Generalmente los auditores internos actúan con independencia⁵² pero cuando hay hallazgos especiales deben notificar a sus superiores para su clasificación con base a normas establecidas. Sin embargo, se reportó que existen casos en los que la autoridad superior pidió la renuncia del auditor interno cuando los criterios de la auditoría no coincidían con los intereses de dicha autoridad superior.

INDICADOR 13. LOS MECANISMOS DE APELACIONES DE LAS CONTRATACIONES SON EFICACES Y EFICIENTES

El Pilar I se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo la creación y la cobertura. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a una serie de cuestiones específicas relativas a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de contratación pública. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

SUBINDICADOR 13(A) - PROCESO DE IMPUGNACIONES Y APELACIONES

Este subindicador analiza el proceso que se define para hacer frente a las impugnaciones o apelaciones, y establece una serie de condiciones específicas que prevén la imparcialidad y el debido proceso.

a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes. *Cumple parcialmente*

En el período 2005-2018 se publicaron 833,995 concursos y se presentaron 59,921 inconformidades. El 70.5% de las inconformidades fueron rechazadas (improcedentes), el

⁵¹ <https://www.soy502.com/articulo/destituyen-funcionario-recomendo-no-comprar-pampa-iii-5313>.

⁵² Según los artículos 47, 48 y 49 del Acuerdo Gubernativo 96-2019 “Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas”.

27.6% fueron aceptadas (proceden total o parcialmente) y el 1.9% estaban bajo análisis. Cabe destacar que “quien falla sobre una inconformidad es la entidad compradora mediante la misma unidad de contrataciones y no procede la presentación de otra inconformidad contra la respuesta emitida”⁵³. Además, aunque el 72.0% de los proveedores encuestados respondieron que sí conocían su derecho de presentar inconformidades y recursos administrativos sólo el 31.1% respondió haber planteado una inconformidad. El 59.3% de los proveedores encuestados consideran que las decisiones sobre los recursos planteados son confiables, fundadas en norma, equilibradas y sin sesgos, y de conformidad con la evidencia presentada (el 40.7% restante considera lo contrario).

No se dispone de estadísticas de los recursos administrativos (de revocatoria o de reposición) planteados en ningún período de tiempo, pero en los grupos focales con los proveedores se constató que era una práctica muy poco conocida y utilizada. El 52.4% de los proveedores encuestados considera que la aplicación de los recursos de reposición y revocatoria que contempla la ley sí son confiables (el 47.6% restante considera lo contrario).

En términos generales los entrevistados consideran que se toma en cuenta la evidencia disponible presentada por las partes, pero persisten casos en los que las decisiones no son “adecuadas” debido a que los miembros de las juntas de calificación no cumplen con el perfil requerido por lo que consideran que tienen deficiencias tanto en el dominio de aspectos técnicos como legales⁵⁴ aunado al temor por tomar decisiones que puedan implicar problemas judiciales futuros para ellos. También manifestaron que hay casos de decisiones extremadamente formalistas para dejar fuera a algunos proveedores y que no buscan subsanar este tipo de formalidades al plantear las inconformidades, aunque el Estado pierda la oportunidad de comprar la calidad deseada a un menor precio. Por ejemplo, en un concurso⁵⁵ la junta de calificación rechazó a un grupo de 17 oferentes por un error ortográfico en la póliza del seguro de caución de sostenimiento de la oferta (se consignó ATIHISTAMINICOS en lugar de ANTIHISTAMINICOS). Uno de los oferentes que fue rechazado por el error ortográfico presentó la inconformidad adjuntando copia de la póliza sin el error ortográfico. La respuesta de la junta de calificación fue que en realidad la razón fundamental del rechazo era el incumplimiento de la presentación de la certificación de autenticidad de la fianza.

b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante.
Cumple

El marco regulatorio guatemalteco establece que las personas inconformes pueden presentar a través de Guatecompras sus inconformidades. Y la Junta de cotización, licitación o calificación, o la entidad contratante, según corresponda tiene un plazo no mayor de 5 días calendario para responder la inconformidad también a través de Guatecompras (ver artículo 35 de la LCE).

c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible. *Cumple*

⁵³ Página 127 de PEFA (2018).

⁵⁴ Un ejemplo de estos casos corresponde al NOG 7572956 en el que la inconformidad planteada por uno de los proveedores fue rechazada sin una respuesta debidamente razonada como establece el artículo 22 del Reglamento de la LCE. Como resultado en este caso la Junta de Cotización y la Administración del Hospital Roosevelt autorizó la compra de un equipo por Q.605,306 cuando la empresa que presentó la inconformidad ofertó Q.255,000 por un equipo que cumplía con las especificaciones técnicas solicitadas en las bases.

⁵⁵ NOG 8088438.

Las decisiones de la autoridad que revisa las decisiones del primer órgano de revisión (lo resuelto en las inconformidades) son exigibles. Si no se está de acuerdo con lo resuelto inicialmente por una inconformidad, la LCE establece el recurso de revocatoria o reposición, según corresponda dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación de la resolución que se desea recurrir de conformidad a los artículos 100 y 101 de la LCE.

Encontrándose los antecedentes en poder de la autoridad que deba conocer de los recursos de revocatoria o reposición, se correrán las siguientes audiencias en un plazo de cinco días en cada caso:

- A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas.
- Al órgano asesor, técnico o legal, que corresponda, según la naturaleza del expediente. Esta audiencia se omitirá cuando la organización de la institución que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- A la Procuraduría General de la Nación.

La autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir la resolución y después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo, la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, fijando un plazo de diez días para ese efecto.

Dentro de quince días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final. La sentencia es ejecutable en vía de apremio ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económico-coactiva, según sea el caso.

No existe un ente de apelaciones independiente de la entidad contratante. Sólo en la vía judicial, las reclamaciones son conocidas por un órgano independiente. No se podrá iniciar acción penal, sin la previa conclusión de la vía administrativa o del arbitraje.

No existen estadísticas sobre los recursos administrativos de todos los procesos de adquisiciones. Sin embargo, en el período 2016-2018 se presentaron 66 recursos de reposición a los concursos de contrato abierto. El 77.3% se resolvió sin lugar, el 21.2% se resolvió con lugar, y el 1.5% se encontraba sin resolver.

d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación. *No cumple*

Los proveedores que participaron en los grupos focales manifestaron que utilizan con poca frecuencia los recursos administrativos para las resoluciones adversas a sus inconformidades porque los procesos se retrasan o incluso se suspenden mientras se lanzan nuevos concursos. El 61.0% de los proveedores encuestados consideran que los plazos para presentar los recursos administrativos y emitir las decisiones sí retrasan de forma indebida los procesos de compras y contrataciones públicas. Además, según el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) de mayo de 2018 *“la carencia de un organismo independiente con facultades de decisión sobre las reclamaciones, hace que las reclamaciones no resueltas favorablemente al peticionario, deben ser tramitadas en la justicia ordinaria, lo cual implica costos de defensa para el reclamante y tiempos extensos para obtener un fallo, en tanto que las consecuencias de una adjudicación equivocada o irregular, puede haberse adelantado considerablemente o ya estar terminada, perdiéndose en gran parte la efectividad del proceso”*.

SUBINDICADOR 13 (B) - INDEPENDENCIA Y CAPACIDAD DEL ÓRGANO DE APELACIONES

Este indicador evalúa el grado de autonomía que el ente de apelaciones tiene en relación con el resto del sistema de modo de asegurar que sus decisiones estén libres de interferencia o conflictos de intereses.

En todos y cada uno de los criterios que abarca este subindicador (a-g) no se cumple con lo que indica la metodología utilizada. La razón de esto es que en el sistema de adquisiciones de Guatemala “*no existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas, durante y posterior a la adjudicación*”.⁵⁶

- a) El ente de apelaciones no participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos. *No cumple*
- b) El ente de apelaciones no cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas. *No cumple*
- c) El ente de apelaciones sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos. *No cumple*
- d) El ente de apelaciones ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones. *No cumple*
- e) El ente de apelaciones expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos. *No cumple*
- f) El ente de apelaciones expide decisiones que son vinculantes para todas las partes. *No cumple*
- g) El ente de apelaciones cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones. *No cumple*

SUBINDICADOR 13(C) - LAS DECISIONES DEL ENTE DE APELACIONES

El sistema necesita verse como algo que funciona de un modo justo. El sistema debe requerir que las decisiones se tomen únicamente a partir de la presentación de información relevante y verificable. Además, este tipo de decisiones tiene que ser imparcial, de modo de reflejar la consideración de la evidencia presentada y los requisitos aplicables en el marco legal/regulatorio.

En todos y cada uno de los criterios que abarca este subindicador (a-e) no se cumple con lo que indica la metodología utilizada. La razón de esto es que en el sistema de adquisiciones de Guatemala “*no existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas, durante y posterior a la adjudicación*”.⁵⁷

- a) Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que se basan en información relevante al caso. *No cumple*
- b) Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante. *No cumple*

⁵⁶ Página 127 de PEFA (2018).

⁵⁷ Página 127 de PEFA (2018).

- c) Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial). *No cumple*
- d) Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos. *No cumple*
- e) Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley. *No cumple*

INDICADOR 14. EN EL PAÍS EXISTEN MEDIDAS ÉTICAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Este indicador evalúa i) la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y ii) la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fortalece la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

SUBINDICADOR 14(A) - DEFINICIÓN LEGAL DE LAS PRÁCTICAS PROHIBIDAS, CONFLICTOS DE INTERESES, Y RESPONSABILIDADES ASOCIADAS, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SANCIONES

Este subindicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas, corruptas y otras clases de prácticas prohibidas (“prácticas prohibidas”), y establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos, particulares o empresas involucrados en tales prácticas.

- a) **El marco legal/regulatorio contempla que haya una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de contratación, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.** *Cumple*

En el Código Penal (Decreto 17-73) se tipifica el delito de fraude y otras prácticas prohibidas, asimismo a través de la reforma al Código Penal por medio del Decreto 31-2012 denominado “Ley contra la Corrupción” tipifica los delitos de cobro indebido, tráfico de influencias, testaferrato, enriquecimiento ilícito, malversación, colusión, prevaricato, tráfico de influencias, entre otros. Cabe destacar que estos delitos son de observancia general y por lo tanto también se aplican en materia de contratación. En la Ley de Contrataciones vigente (Decreto 9-2015) se adicionó el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas (artículo 25bis).

Cabe destacar que en el informe final del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción del 12 de septiembre de 2019 se recomendó “Complementar las disposiciones penales contenidas en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada atinentes a la conspiración y a la asociación ilícita, que se

relacionan con el párrafo e. del artículo VI.1 de la Convención, extendiéndolas a todos los tipos a los que se refiere este artículo de la Convención”.

- b) **El marco legal/regulatorio contempla que haya una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de contratación, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal. *Cumple***

En el ámbito administrativo en la LCE⁵⁸ se cuenta con sanciones monetarias sin perjuicio de sanciones penales, así como a los proveedores en el incumplimiento de sus contratos.

La Ley de probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto 89-2002) establece las responsabilidades que los empleados del gobierno deben cumplir.

El Código Penal establece sanciones para funcionarios o empleados públicos (artículo 28), personas jurídicas y personas individuales (artículo 38) que se hallen culpables de los delitos de corrupción tipificados en el mismo código.

- c) **El marco legal/regulatorio contempla que haya definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de arrepentimiento para exfuncionarios públicos. *Cumple parcialmente***

En la Ley de Contrataciones (artículo 80 literales g y h) se contempla la prohibición a la participación en los procesos de adquisición a quienes hayan podido intervenir en éste para evitar potenciales conflictos de interés en las decisiones.

Además, en el Código de Ética del Organismo Ejecutivo (Acuerdo 197-2004) se establece una definición de conflicto de interés (artículo 9 literal f).

Sin embargo, el marco legal guatemalteco no fija un período de inhabilitación para exfuncionarios públicos para participar como oferentes en procesos de contrataciones.

SUBINDICADOR 14(B) - DISPOSICIONES SOBRE PRÁCTICAS PROHIBIDAS EN LOS DOCUMENTOS DE CONTRATACIÓN

Este subindicador evalúa el grado en que la ley y los reglamentos obligan a las agencias contratantes a incluir referencias al fraude, a la corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley, en los documentos de contratación y en los contratos.

- a) **El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de contratación y contratos. *Cumple parcialmente***

El marco legal y regulatorio no establece como requisito obligatorio incorporar disposiciones especiales sobre prácticas prohibidas en los documentos de adquisición. Únicamente en las “Normas de transparencia en los procedimientos de compra o contratación pública” (Acuerdo Ministerial 24-2010) se establece (artículo 3) la obligatoriedad de incluir la cláusula relativa al

⁵⁸ En Título 7 Capítulo único “Prohibiciones y sanciones”.

delito de cohecho. Además, no existen documentos de adquisiciones estandarizados que incluyan estas disposiciones especiales.

- b) Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio. *Cumple parcialmente***

A partir de la revisión de una muestra de expedientes de cotizaciones y licitaciones se encontró que en el 93.8% de las bases y en el 98.6% de los contratos sí se incluyó la cláusula relativa al delito de cohecho. Debido a que no se utiliza un formato estandarizado es que se dan los casos en los que no se incluye la disposición del delito de cohecho.

SUBINDICADOR 14(C) - SANCIONES EFICACES Y SISTEMAS DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Este subindicador trata de la capacidad de hacer cumplir la ley y la habilidad de demostrarlo mediante las medidas adoptadas. Se precisa evidencia de la aplicación de la ley para demostrar a los ciudadanos y otras partes interesadas que el país es serio en cuanto a la lucha contra la corrupción.

- a) Las entidades contratantes deben reportar a las autoridades policíacas acusaciones de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, y para ello debe existir un procedimiento claro. *Cumple***

En Guatemala toda persona puede presentar o realizar una denuncia⁵⁹, la cual puede comunicarse por escrito o de manera verbal estas pueden ser presentadas ante autoridades policíacas, MP, juez o tribunal el conocimiento que se tiene por cualquier tipo de delito.

Las denuncias ante la Policía Nacional Civil -PNC-, como órgano de control interno, encargado de investigar, inspeccionar y fiscalizar las actuaciones policíacas, con la finalidad de prevenir, corregir y disminuir, los actos que dan lugar a persecución penal, indisciplina, violación a los derechos humanos y mala imagen de la Policía Nacional Civil, de acuerdo con su Ley de la Policía Nacional y su reglamento⁶⁰, recibe denuncias en todas sus sedes a nivel nacional de lunes a domingo las 24 horas del día. En el año 2017 la PNC lanzó el portal <http://tupista.gt> para denunciar de manera anónima toda clase de delitos. En dicho portal se tiene una clasificación de los delitos en los cuales puede realizarse las denuncias.

Para las denuncias ante el MP se pueden realizar en las sedes del MP y también se establece que se pueden recibir las denuncias de manera electrónica⁶¹ a través de los siguientes pasos⁶²:

- **Paso 1:** Si es ciudadano guatemalteco debe registrar su número de DPI y su fecha de nacimiento, con lo cual se validarán sus datos. En caso de ser extranjero deberá registrar su número de pasaporte y país de emisión.
- **Paso 2:** El usuario deberá registrar la información relacionada al hecho sucedido.
- **Paso 3:** El ciudadano deberá registrar la información relacionada a la fecha, hora, lugar y una narración descriptiva del hecho denunciado.

⁵⁹ Artículo 297. Denuncia, Código Procesal Penal, Decreto No. 51-92

⁶⁰ Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 y su Reglamento, Acuerdo 97-2009 y sus modificaciones.

⁶¹ <https://consultamp.mp.gob.gt/denunciasWeb/index.html?q=1>

⁶² <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/esta-es-la-forma-en-que-se-pueden-hacer-denuncia-de-forma-electronica/>

Este proceso fue puesto en funcionamiento en diciembre de 2018 y lo que procura es hacer más fácil el proceso de denuncia para todas las personas, ya que pueden realizar las personas guatemaltecas y extranjeras. Otra manera de presentar denuncias⁶³ ante el MP es a través de la línea telefónica 24118666, el cual fue habilitado en el mes de agosto de 2019.

El artículo 457 del Código Penal establece que los empleados de gobierno al tener conocimiento de algún delito de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas deben realizar la denuncia correspondiente en el MP. El artículo 297 del Código Procesal Penal establece que el denunciante debe identificarse al momento de hacer la denuncia. Y el artículo 304 del mismo Código establece que los agentes policiales que tengan conocimiento de uno de estos delitos deben informar al MP; e igual función tendrán los Jueces de Paz en los lugares en los que no existan funcionarios del MP o agentes de la policía. El artículo 307 fija un plazo máximo de tres días hábiles para informar al MP.

En la Ley de Contrataciones (artículo 25 Bis) se establece que los miembros de junta que tengan conocimiento de indicios de pacto colusorio están obligados a realizar la denuncia a las autoridades correspondientes. Para denunciar este delito no se establece un procedimiento claro.

En las “Normas de transparencia en los procedimientos de compra o contratación pública” (Acuerdo Ministerial 24-2010) se establece (artículo 2) la obligatoriedad de denunciar en caso de falsedad de documentos, y se describe el procedimiento respectivo.

b) Hay pruebas de que este sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hacen seguimiento periódico a los reportes. *No cumple*

De acuerdo a la información extraída de las memorias de labores el MP correspondiente a los años 2015 a 2019⁶⁴, relacionada a que si hay pruebas de que el sistema es aplicado y que las autoridades hagan seguimiento periódico a los reportes, nos indica que el MP se evidencia que no se cumple, ya que existe la mora fiscal “el retraso en el cumplimiento de los actos de investigación y/o persecución penal, que debieron ser llevados a cabo dentro de un caso concreto, dentro de un plazo razonable.” Y ellos indican entre otras cosas que para el año 2014, se tenía como mora fiscal alrededor de un millón doscientos mil expedientes sin resolver, conforme reporte de SICOMP⁶⁵.

Dentro de las acciones que se realizaron para disminuir la mora fiscal fueron realizadas en cada fiscalía se crearon cuatro unidades de apoyo, siendo éstas: 1) Unidad de Análisis, 2) Unidad de Desestimación en Sede Fiscal, 3) Unidad de Desestimación en Sede Judicial y 4) Unidad de Investigación y Litigio, los resultados fueron reportados del 1 de abril 2015 al 31 de marzo 2016, que se recibieron 266,655 en todas las sedes. Con dichas acciones se logró una reducción del 68% en un periodo de 15 meses.

En el caso del periodo 2016-2017, se indica que la mora fiscal⁶⁶ Los expedientes pendientes de resolver se han logrado reducir de 1,280,378 expedientes a 617,640, lo que representa una reducción del 52% de procesos de julio 2014 a abril 2017, tal como se muestra en el siguiente

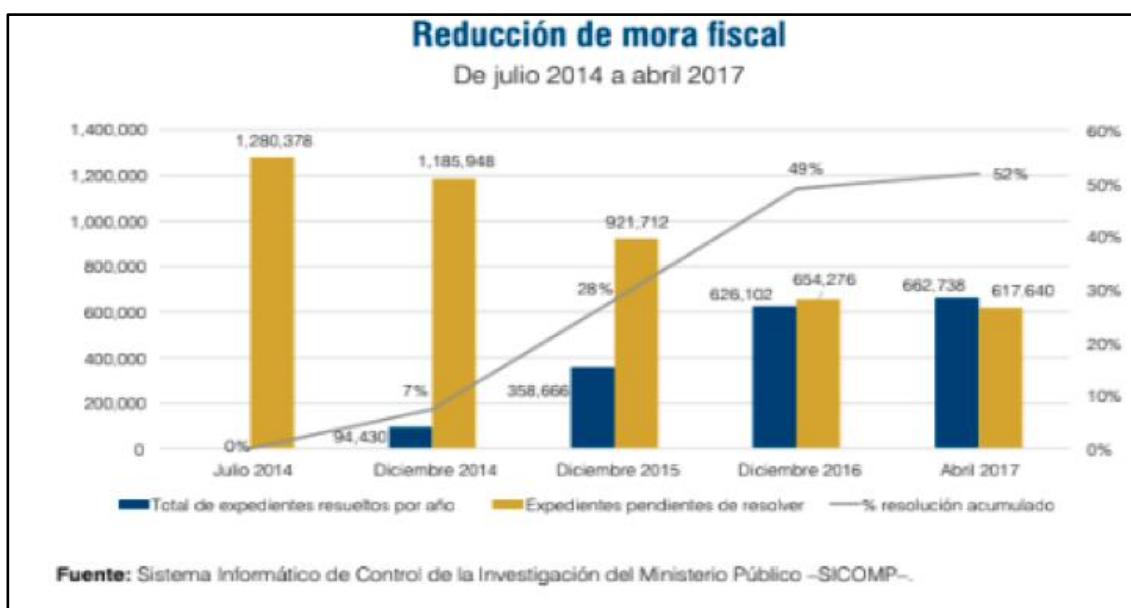
⁶³ <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/ministerio-publico-habilita-numero-de-telefono-para-reportar-denuncias-a-feci/>

⁶⁴ <https://www.mp.gob.gt/noticias/memoria-de-labores-2018/informe-de-labores-2015-2016/> pág. 30.

⁶⁵ SICOMP: Sistema informático de Control de Investigación del MP.

⁶⁶ <https://www.mp.gob.gt/noticias/memoria-de-labores-2018/informe-de-labores-2016-2017/> pág. 43.

recuadro, elaborado por el MP, que explica la reducción de la mora fiscal durante diferentes periodos.



Para el informe para el periodo 2018-2019⁶⁷ la Fiscal General indica que se han realizado acciones para reducir y evitar la mora fiscal se ha realizado una ampliación de cobertura y se han realizado también modificaciones al modelo de gestión fiscal, con el cual también se trata de fortalecer el análisis jurídico desde la recepción de cada denuncia, la pertinencia de salidas alternas en los casos que la ley lo indica. Durante el período el MP indica que se procesaron 287,292 desestimaciones y se gestionaron 28,995 salidas alternas. Asimismo, se disminuyó un total de 90,703 de los expedientes en mora fiscal.

De los datos proporcionados por el MP, se evidencia que, de 13,083 denuncias por diferentes delitos, fueron sindicadas 28,640 personas y únicamente se han sentenciado a 318 personas (1.11%) esto indica que las pruebas que presenta el sistema no son aplicadas sistemáticamente y que las autoridades no hacen el seguimiento periódico a los reportes, ya que los datos demuestran que las sentencias son mínimas, tal como se evidencia en las dos tablas siguientes.

En la siguiente tabla se presentan las denuncias realizadas, personas sindicadas y condenadas por diversos delitos entre los años 2015 a 2019. Como se puede observar, la evidencia anterior demuestra que no se cumple con este criterio ya que las pruebas demuestran que no avanzan y que el sistema tiene sus deficiencias. Otro aspecto es que no se tiene separación de los delitos por adquisiciones públicas y el delito de Pacto colusorio en las adquisiciones públicas únicamente se ha evidenciado en el periodo comprendido en 10 casos, pero no aparece en las sentencias realizadas, únicamente se indica que están en la fase de investigación y procedimiento intermedio.

⁶⁷ <https://agenciaocote.com/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Anual-MP-2018-2019.pdf> pág. Vii y 13

Reporte Estadístico Nacional de Denuncias por Delitos y Personas Sindicadas
Periodo 01/01/2015 al 09/10/2019

Delito	Años					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Pacto colusorio en adquisiciones públicas	0	1	7	1	1	10
Colusión	23	13	12	13	17	78
Fraude	142	238	257	139	90	866
Incumplimiento de deberes	1,137	1,576	1,510	1,232	1,091	6,546
Cohecho pasivo	296	328	282	362	267	1,535
Cohecho activo	337	348	251	245	200	1,381
Peculado por sustracción	04	149	147	132	117	649
Malversación	168	144	146	116	63	637
Usurpación de funciones	85	98	105	87	71	446
Tráfico de influencias	68	65	80	65	45	323
Peculado	39	47	28	51	20	185
Usurpación de atribuciones	35	46	41	38	18	178
Enriquecimiento ilícito	37	19	24	17	9	106
Peculado por uso	12	23	19	16	11	81
Concusión	16	8	16	14	8	62
TOTAL	2,499	3,103	2,925	2,528	2,028	13,083
Personas Sindicadas						
Pacto colusorio en adquisiciones públicas	0	4	30	3	2	39
Colusión	62	36	25	24	38	185
Fraude	425	1,035	1,289	427	242	3,418
Incumplimiento de deberes	2,088	3,208	3,577	2,054	2,092	13,019
Cohecho pasivo	416	617	482	618	414	2,547
Cohecho activo	404	426	600	435	238	2,103
Peculado por sustracción	492	511	382	376	307	2,068
Malversación	237	360	398	253	268	1,516
Usurpación de funciones	207	254	222	282	133	1,098
Tráfico de influencias	168	194	204	205	96	867
Peculado	70	163	101	192	44	570
Usurpación de atribuciones	77	136	127	134	58	532
Enriquecimiento ilícito	81	89	57	45	18	290
Peculado por uso	69	18	82	34	26	229
Concusión	30	40	32	33	24	159
TOTAL	4,826	7,091	7,608	5,115	4,000	28,640
Personas Condenadas por Delitos						
Cohecho activo	28	26	26	27	15	122
Colusión	0	0	5	0	0	5
Cohecho pasivo	7	5	4	10	9	35
Concusión	0	1	1	1	1	4
Fraude	1	2	1	1	0	5
Incumplimiento de deberes	11	15	22	4	7	59
Malversación	0	0	1	1	0	2
Peculado	11	19	8	5	3	46
Peculado por sustracción	2	2	6	7	0	17
Peculado por uso	1	1	4	0	1	7
Tráfico de influencias	1	0	2	2	1	6
Usurpación de atribuciones	0	2	0	1	0	3
Usurpación de funciones	0	2	2	2	1	7
TOTAL	62	75	82	61	38	318

Fuente: Elaboración con datos proporcionados por el Ministerio Público del SINCOPI al 9-octubre-2019

Finalmente, el 67.3% de las unidades compradoras encuestadas no sabía si en su unidad ejecutora existe un procedimiento establecido para reportar acusaciones de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en procesos de compra y contratación pública; y el 94.5% de las unidades compradoras encuestadas no ha denunciado o conoce a alguien en su unidad ejecutora que haya denunciado casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas.

c) Existe un sistema para la suspensión/exclusión que garantice el debido proceso y que sea aplicado continuamente. *Cumple*

A partir del 15 de noviembre de 2018 se iniciaron las operaciones del Registro General de Adquisiciones del Estado -RGAE-, el cual tiene por objeto registrar a las personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para poder ser habilitadas como contratistas o proveedores del Estado. A partir de la creación del RGAE existe un sistema unificado y sistemático que está interconectado con otros registros para actualizar la información y permite establecer el estado del proveedor para ser suspendido o excluido como proveedor del estado. Sin embargo, este se encuentra en proceso de implementación teniendo ya registros de personas individuales y jurídicas para las áreas de consultoría, bienes y servicios. Y para el caso de obras de infraestructura se tiene una fecha límite de registro del 31 de diciembre de 2019.

Se cuenta con el mecanismo de inhabilitación por el cual el Estado penaliza a las personas (individuales o jurídicas) con el impedimento de presentar propuestas, celebrar contratos o proveer de bienes o servicios a las entidades públicas. Una persona "inhabilitada" del Registro de Proveedores no puede proveerle al Estado durante el tiempo que dure su inhabilitación. La inhabilitación puede ser por un tiempo limitado o puede ser permanente.

Según las prohibiciones establecidas en el artículo 60 del Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la LCE si en el transcurso del proceso de adquisición o en la ejecución de un contrato se presenta alguna de las prohibiciones definidas en el artículo 80 de la LCE el contratista o proveedor deberá:

- a) Hacerlo del conocimiento de la autoridad competente dentro de los dos (2) días siguientes al conocimiento del suceso de la prohibición, para que ésta analice la situación planteada y resuelva sobre el proceso o el contrato.
- b) La falta de aviso de alguna de las prohibiciones definidas en la Ley, será causal suficiente para la inhabilitación del contratista o proveedor, quien de conformidad con la ley será responsable de compensar a la entidad contratante por los daños y perjuicios ocasionados.
- c) La inhabilitación y la rehabilitación es responsabilidad de la entidad contratante o ejecutora, quien deberá cumplir con el procedimiento, plazos y condiciones que definan las Normas de Uso del Sistema Guatecompras y, en todo caso, debe respetarse el derecho de defensa.
- d) La inhabilitación y la rehabilitación en el sistema Guatecompras implica la correspondiente inhabilitación o rehabilitación en el Registro General de Adquisiciones del Estado.

La Resolución 18-2019 y su Reforma Resolución 19-2019 del MINFIN establece que la inhabilitación es el mecanismo por el cual la Unidad Ejecutora sanciona a las personas individuales o jurídicas, con el impedimento de participar en eventos de adquisiciones como oferentes, proveedores y contratistas del Estado; por incumplimiento de un contrato que

deviene de un proceso de contratación o por causas establecidas en la Ley y su Reglamento en que hubiere incurrido; debiendo para el efecto haber agotado el procedimiento administrativo contenido en el Manual de Normas y Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones o las normas que regulan los respectivos procedimientos, respetando el derecho de defensa contemplado en el artículo 12 de la Constitución política de la República de Guatemala.

Corresponde al usuario del perfil comprador padre o hijo nombrado para el efecto por la autoridad de la entidad, realizar dicha acción en el módulo de inhabilitaciones del Sistema Guatecompras, la cual podrá ser por tiempo definido o permanente.

Las inhabilitaciones que se ejecuten en el Registro General de Adquisiciones del Estado, por incumplimiento a su normativa, se realizará conforme lo normado por dicho Registro.

Cuando la Inhabilitación sobrevenga de una sentencia firme, será el Usuario Administrador quien realice la acción en el Sistema, únicamente a solicitud de tribunal competente.

Las formas de registrar la inhabilitación y rehabilitación son manual y automático. Una inhabilitación puede obtener los siguientes estatus: Vigente y No vigente.

Cuando una persona individual o jurídica considere que se le aplicó una inhabilitación improcedente en el Sistema Guatecompras, deberá contactarse con la entidad que lo determinó y solicitar que se anule dicha acción, lo cual podrá realizar agregando comentarios o documentos en la inhabilitación recibida dentro del Sistema Guatecompras, sin perjuicio de los recursos administrativos contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

A continuación, se detallan las prohibiciones o sanciones registradas durante los últimos cinco años.

Prohibiciones o Sanciones Registradas

Prohibiciones o sanciones	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Adeudo tributario	379	337	2,519	506	494	59	4,294
Cese de actividades	1	4	3	3	1	6	18
Colusión				1			1
Entorpecimiento					1		1
Incumplimiento de contrato		2	1				3
Información falsa (1ª vez)	2				1		3
Insolvencia en seguridad social				747	3,202	82	4,031
Insolvencia tributaria		1			2		3
Morosidad en seguridad social					2		2
Morosidad no tributaria ni de seguridad social	1	1			2		4
Morosidad tributaria			2				2
Variar la cantidad o la calidad (1ª vez)	1	1			2		4
No firmar contrato (1ª vez)				1	4		5
Quiebra	4	2	2	3	5		16
Retraso en la entrega (1ª vez)	1	1	2	3	3	1	11
Total	388	348	2,529	1,265	3,719	148	8,397

Fuente: Datos proporcionados por Guatecompras; 2019 con base en la información del RGAE.

Los datos al 2019 corresponden a 148 inhabilitaciones registradas sobre 86,349 proveedores efectivos registrados a la fecha bajo el principio de rogación (a solicitud expresa del proveedor) por lo que dichas inhabilitaciones representan 0.17% sobre quienes han cumplido con los requisitos y metodología de inscripción y/o precalificación establecida en el Acuerdo Ministerial 563-2018.

El siguiente cuadro muestra los 22 proveedores que al 21 de noviembre de 2019 se encontraban inhabilitados.

Proveedores Inhabilitados (a Noviembre de 2019)

Motivo	Explicación	Cantidad	Plazo
Colusión	Acuerdo entre dos o más oferentes para lograr en forma ilícita una adjudicación	2	Permanente
Retraso en la entrega (reincidencia)	Retrasar la entrega de obras, bienes o suministros por causas imputables al proveedor (reincidencia).	1	Permanente
Incumplimiento de contrato	Quienes por dolo o mala fe hayan dado lugar a la resolución, rescisión, terminación o nulidad de contratos con el Estado, declarado por tribunal competente	11	Permanente
Información Falsa (1ª Vez)	Proporcionar información falsa en algún procedimiento de compra o contratación (por 1ª vez)	3	Temporalmente
Incumplimiento de Contrato (1ª vez)	Quienes por dolo o mala fe hayan dado lugar a la resolución, rescisión, terminación o nulidad de contratos con el Estado, declarado por tribunal competente (por 1a. vez)	5	Temporalmente

Fuente: Consulta en el sistema Guatecompras.

d) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas. *Cumple parcialmente*

Hay evidencia de que las sanciones por la vía administrativa sí se están cumpliendo con la inhabilitación de los proveedores por las causales que establece la legislación guatemalteca.

Sin embargo, de acuerdo con los datos proporcionados por el MP si existe evidencia que en unos pocos casos se cumplen las leyes y se aplican las sanciones, sin embargo, esto no está acorde con las denuncias presentadas, como se explicó anteriormente, la mora fiscal es muy alta y el resultado es de 1.11% con sentencias, lo que evidencia que no se cumple con la normativa y hay más de 98% de casos con denuncias pendientes de resolver para el periodo 2015-2019.

Aún más difícil de determinar si se trata de una adquisición pública, ya que los 10 casos presentados todavía se encuentran pendientes de resolver. Los casos de fraude son únicamente 5 personas sentenciadas, de las 866 denuncias y 3,418 personas sindicadas de cometer ese delito.

SUBINDICADOR 14(D) - MARCO ANTICORRUPCIÓN Y CAPACITACIÓN EN INTEGRIDAD

Este subindicador intenta verificar si hay un marco de lucha contra la corrupción establecido, así como su alcance y naturaleza, y otras medidas especiales, tales como programas de capacitación en integridad que puedan ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados a la contratación pública.

a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades. *Cumple parcialmente*

El Estado de Guatemala dio sus primeros pasos a la lucha contra la corrupción al ratificar la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la cual fue ratificada por el Congreso de la República en el Decreto 15-2001. Dentro de los compromisos que el Gobierno asumió se encuentra el establecer las bases para mejorar la Transparencia y la Lucha Contra la Corrupción.

En el 2002, durante el gobierno del presidente Portillo, se iniciaron acciones orientadas a la creación de una Comisión Presidencial combate a la Corrupción, esta estaba conformada con un Consejo de Notables, en el siguiente periodo, con el presidente Berger en 2004 se creó una comisión unipersonal con la figura de un Comisionado Presidencial, la Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción, quien es el ente rector en materia de prevención. En ella se trabajó en las mesas de diálogo para realizar un Plan de Acción Gubernamental de Transparencia, en específico se trabajaron reformas al tema de adquisiciones públicas; se emitieron acuerdos relativos a la búsqueda de transparencia con relación a acceso a la información para el Organismo Ejecutivo, código de ética, normas para publicar obras públicas, entre otras. Dicha comisión tenía un plazo temporal de un año, el cual se iba renovando hasta el cambio de gobierno. Otro avance del Estado en este tema fue el incorporar a su ordenamiento jurídico, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, aprobada y ratificada mediante el Decreto 91-2005 del Congreso de la República y se nombra ente rector en materia de persecución penal al MP, quedando pendiente al ente rector en materia de prevención.

En 2008 la figura cambia ya que está a cargo de la Vicepresidencia de la República y la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción, desde ahí se generan acciones que buscaban involucrar a todas las instituciones en la lucha por la transparencia; se aprueba la Ley de Acceso a la Información Pública y se genera acciones a su implementación. También se crea el Viceministerio de Transparencia Fiscal en el MINFIN en donde se impulsan acciones encaminadas a mejorar las adquisiciones públicas; se mejora del portal de Guatecompras y otros portales; y también se aprueba el Código de Ética para el MINFIN. También se firman acuerdos orientados a implementar en el país la iniciativa CoST y Transparencia en las Industrias Extractivas y se impulsa el Prepuesto Abierto. También se suma la Declaración de Gobierno Abierto ante la Sociedad de Gobierno Abierto.

En 2012 con el cambio de gobierno se crea la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Gobierno Electrónico. La cual fue reformada en el año 2018 cambiando al nombre de Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia y quedando integrada por: a) El Presidente de la República, quien la preside; b) El Ministro de Gobernación; c) El Ministro de Finanzas Públicas; d) El Ministro de Relaciones Exteriores; e) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia.

En cuanto al marco legal relacionado al combate a la corrupción se establecen las siguientes responsabilidades institucionales: 1) La CGC debe promover mecanismos de lucha contra la corrupción⁶⁸ (artículo 4 de su Ley Orgánica Decreto 31-2002); 2) la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia debe coordinar, recomendar, promover y apoyar mecanismos anticorrupción en el Organismo Ejecutivo (Acuerdo Gubernativo 360-2012 y sus reformas Acuerdo Gubernativo 41-2018); 3) el MP debe investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales (Ley Orgánica Decreto 40-94); y 5) el Organismo Judicial quien es el encargado de impartir justicia con independencia y potestad de

⁶⁸ Las acciones que ha llevado a cabo para cumplir esta obligación has sido: a) Capacitar a funcionarios y empleados públicos, b) Fortalecer el control interno, c) Celebrar convenios de cooperación interinstitucional, y d) Adoptar normas internacionales.

juzgar (Constitución Política de la República). Sin embargo, no se evidencia que este sea integral, sistemático y completo.

La evidencia recabada por medi de las encuestas revelo que el 57.4% de los proveedores encuestados no conocen la existencia de mecanismos anticorrupción del país; el 77.8% de las unidades compradoras encuestadas no considera que las medidas anticorrupción de Guatemala son eficientes y eficaces para prevenir, detectar y penalizar la corrupción. Según el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019, el 90% de la población guatemalteca piensa que la corrupción en el gobierno es un problema grave, el 66% sostiene que el gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción, y el 46% que considera que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses. Guatemala retrocedió en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018, publicado en enero de 2019 por Transparencia Internacional, colocándose en el puesto 144 de 180 países con una calificación de 27 de 100 puntos.

- b) Como parte del marco anticorrupción, existe un mecanismo para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública. *No cumple***

En febrero de 2017 se creó, mediante el artículo 32 del Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC⁶⁹, la Dirección de Análisis de la Gestión Pública, Monitoreo y Alerta Temprana. Esta dirección es la responsable del análisis selectivo y oportuno para la detección de riesgos en los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado. En octubre de 2019 esta Dirección contaba con 18 personas. En este momento no se ha implementado ningún mecanismo para detectar los riesgos en los procesos de contrataciones y adquisiciones.

- c) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente. *No cumple***

Las estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionadas con la corrupción únicamente están publicadas en la memoria de labores del MP. Se publican estadísticas de delitos cada año, sin embargo, no conforman parte de una compilación que responda al marco anticorrupción.

- d) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a la contratación. *Cumple parcialmente***

La CGC cuenta con un Sistema de Alerta Temprana, pero actualmente es manual. En el futuro se espera que sea automatizado y mejorado para actuar preventiva y oportunamente. Del resultado de este sistema se han derivado varias acciones de auditorías concurrentes que han frenado eventos que no cumplen o riñen con la normativa vigente.

Además, la información recabada de las unidades compradoras revela que un 56.3% de ellas no sabían si su unidad ejecutora contaba con alguna medida para detectar y prevenir la corrupción asociada a compras y contrataciones públicas.

- e) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de contratación participan en ellos de manera regular. *Cumple parcialmente***

⁶⁹ Acuerdo Gubernativo 9-2017. Actualmente corresponde al artículo 31 del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Acuerdo Gubernativo 96-2019).

La CGC ofrece capacitaciones en integridad, pero a requerimiento. En 2018 capacitó 2,850 servidores públicos de alrededor de 68 entidades en integridad y ética pública.

Únicamente el 10.8% de las unidades compradoras encuestadas respondieron que, como colaboradores en el área de compras y contrataciones públicas, sí han tenido o tienen acceso a programas permanentes de capacitación en medidas anticorrupción.

SUBINDICADOR 14 (E) - APOYO DE LAS PARTES INTERESADAS PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN

Este subindicador evalúa la fuerza de la opinión pública y del sector privado para mantener un entorno de contratación sólido. Esto puede hacerse manifiesto en la existencia de grupos de la sociedad civil respetados y creíbles que tienen un enfoque de contratación dentro de sus agendas y/o proporcionan supervisión y ejercen el control social activamente. Las organizaciones de la sociedad civil solo pueden desempeñar un papel significativo como monitores de terceros cuando tienen garantías del gobierno para funcionar y cuando su trabajo suele ser promovido y aceptado por el público.

a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control. *Cumple parcialmente*

Existen pocas e insuficientes organizaciones de la sociedad civil ejerciendo la función de auditoría social y control de los procesos de compras públicas. Un grupo corresponde a instituciones especializadas de la sociedad civil y otro grupo a periodistas de investigación.

La única experiencia que exclusivamente brinda seguimiento a la contratación pública es la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción -CoST- (por sus siglas en inglés). Es una iniciativa internacional que tiene como objetivo fundamental, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la planificación, ejecución y liquidación de proyectos de obra pública, a través de la divulgación del Estándar de Datos CoST. CoST Guatemala, está representado por tres sectores, cada uno de ellos con dos miembros: 1) Sector Público: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) y CGC.; 2) Iniciativa Privada: Cámara Guatemalteca de la Construcción y Cámara de Industria de Guatemala; y Sociedad Civil: Acción Ciudadana y Guatecívica. Como parte de sus actividades ha realizado capacitaciones a ciudadanos para que lleven a cabo procesos de auditoría social en sus comunidades.

Acción Ciudadana (AC) es una OSC que se dedica a promover la transparencia en la gestión pública y es el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Guatemala. En el tema de compras públicas ha llevado a cabo estudios en el tema, ha realizado denuncias y acciones legales en torno a casos específicos, ha realizado capacitaciones, y ha recibido denuncias a través del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción.

Otras organizaciones de sociedad civil especializadas y confiables, al igual que las anteriormente mencionadas, que han realizado algún trabajo en el tema de compras públicas pero que tienen un ámbito de trabajo más amplio son: la ASIES, el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, el CIEN, Guatecívica, y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

En el grupo de periodismo de investigación se pueden mencionar el Periódico, Nómada, Ojo con mi pisto, Plaza Pública, entre otros.

b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras. *Cumple parcialmente*

El sistema Guatecompras permite a las organizaciones de la sociedad civil realizar su labor como terceras partes supervisoras. Sin embargo, en el grupo focal con organizaciones de la sociedad civil se reportó que han sufrido represalias de distinto tipo (amenazas, seguimientos, escuchas telefónicas, etc.) cuando llevan a cabo estos procesos por lo que el ambiente es calificado como hostil y disuasivo. También se encuentran dificultades para lograr el acceso a la información en un formato que permita hacer los análisis correspondientes de la misma.

c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de la contratación pública. *Cumple parcialmente*

Guatemala se constituyó en el primer país de CoST Internacional en establecer un requisito de divulgación obligatoria, al haber emitido el Acuerdo Gubernativo 540-2013, normativa de la LOP, la cual establece en su artículo veinte, inciso a), el mandato de hacer constar en los informes de rendición de cuentas de cada entidad que ejecute obra pública el cumplimiento de todos los indicadores de divulgación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción -CoST. Además, mediante la emisión de la Resolución 01-2014 del MINFIN se obliga la publicación de los ítems (Indicadores) del Estándar de Datos CoST en la categoría de construcción del portal de Guatecompras.

Desde su inicio en diciembre de 2010 hasta noviembre de 2019 CoST Guatemala ha publicado 7 informes de aseguramiento para someter a un proceso de niveles de transparencia de un total de 122 proyectos de infraestructura pública y ha monitoreado el cumplimiento del Estándar de Datos CoST en una muestra de más de 700 concursos en el portal de Guatecompras.

En el grupo focal con las organizaciones de la sociedad civil se identificó que su labor ha logrado ser disuasoria cuando se dan a conocer a través de los medios de comunicación procesos de contrataciones públicas deficientes que en algunos casos han llegado incluso al ámbito penal y en otros se ha logrado que se dé marcha atrás.

d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las contrataciones públicas, por ejemplo, a través de medidas internas de cumplimiento. *Cumple parcialmente*

El 75.1% de los proveedores encuestados respondió que sí existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promueven la integridad y la conducta ética del personal. El 43.3% respondió que su empresa sí tiene un código de ética. El 35.2% respondió que dentro del código de ética de la empresa tienen una sección específica que regule el actuar del personal en las contrataciones públicas. El 36.9% respondió que su código de ética sí contempla sanciones. Sin embargo, el 82.6% de los proveedores respondieron que en los últimos tres años no han tenido ningún caso de sanción.

El 41.9% de los proveedores encuestados considera que siempre o casi siempre apoyan la integridad, ética y transparencia de los procesos de compra y contratación pública, el 38.6% considera que algunas veces la apoyan, mientras que el 19.5% restante considera que nunca o casi nunca la apoyan.

Finalmente, el 42.7% de los proveedores encuestados considera que algunos proveedores se niegan a dar sobornos, dádivas o incurrir en cualquier otro comportamiento indebido para

ganar un proceso de compra y contratación pública, el 38.8% considera que todos o la mayoría se niegan, el 18.5% restante considera que ninguno o casi nadie se niega.

Sin embargo, en los grupos focales los mismos proveedores reconocieron que los códigos de ética no garantizan que quienes lo tengan no incurran en prácticas corruptas. Como ejemplo se puede citar la empresa Odebrecht que contaba con un Código de Conducta y que no cumplió con lo que este mandaba.

SUBINDICADOR 14(F) - MECANISMOS SEGUROS PARA DENUNCIAR PRÁCTICAS PROHIBIDAS O CONDUCTAS FALTAS DE ÉTICA

Este subindicador evalúa lo siguiente: i) si el país proporciona un sistema para reportar las prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas, así como la conducta falta de ética, y ii) si la legislación y los sistemas permiten la confidencialidad y la protección de los denunciantes.

a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética. *No cumple*

En la legislación guatemalteca no contempla la denuncia anónima y los mecanismos de protección a testigos es deficiente. Otro aspecto es que, con las reformas al código penal en la ley contra la corrupción, fue eliminado el párrafo en los delitos de cohecho que se refería a la protege a quienes denunciantes de hechos de corrupción.

Sólo el 27.2% de los proveedores encuestados respondió que sí conoce la existencia de algún mecanismo para presentar denuncias por fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en los procesos de compra y/o contratación pública. De los que dieron esta respuesta el 57.8% considera que el mecanismo sí es seguro, el 80.3% considera que sí es accesible, y el 53.4% considera que sí es confidencial.

El 77.9% de las unidades compradoras encuestadas no considera que el sistema para denunciar fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas es seguro y confiable.

La CGC presenta en su portal el procedimiento para presentar denuncias (<https://www.contraloria.gob.gt/index.php/denuncias/>).

b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes. *Cumple*

La Ley de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal (Decreto 70-96) creó “El servicio de protección” dentro del MP con el objetivo de proporcionar protección a personas que estén expuestas a riesgos por su intervención en procesos penales. El fiscal del MP asignado al proceso penal puede de oficio o a solicitud del interesado en obtener protección gestionar a la Oficina de Protección del MP para que evalúe el caso con el objeto de someterla a la aprobación del director de dicha oficina. El servicio de protección comprende: 1) Protección del beneficiario con personal de seguridad, 2) Cambio de lugar de residencia del beneficiario, pudiendo incluir los gastos de vivienda, transporte y subsistencia, 3) La protección con personal de seguridad de la residencia y/o lugar de trabajo del beneficiario, 4) Cambio de identidad del beneficiario, y 5) Otros beneficios que el Consejo Directivo del servicio de protección considere pertinentes.

c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección. *No cumple*

En el informe final del Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción del 12 de septiembre de 2019 se señala que *“tanto los representantes del MP como del Organismo Judicial manifestaron que las normas vigentes no contemplaban en realidad medidas paliativas para los denunciantes de actos de corrupción y estuvieron de acuerdo en que aún hace falta adoptar una ley integral de protección para estos denunciantes ... los representantes del MP manifestaron como una dificultad que muchas veces se solicita que la implementación de las medidas protección de los denunciantes no quede en manos de la policía, ya que en algunos casos la misma está involucrada en el problema de corrupción. Al respecto agregaron que les hacía falta manuales interinstitucionales para que la implementación de dichas medidas quedaran a cargo del MP para estos propósitos, ya que era la única protección con la que contaban los denunciantes en estos casos ... los representantes del MP informaron que había necesidad de fortalecer la Oficina de Protección, establecida en el marco del Decreto Número 70-96, “Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal”, a la cual se le había recortado el presupuesto en un 50% ... El Comité observa además, que si bien existen disposiciones en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal y en su Reglamento, que contemplan medidas de protección para quienes intervienen en procesos penales, no se prevén medidas de protección para los funcionarios públicos o ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción que pudieran no estar tipificados como delitos y pudieran ser objeto de una investigación de naturaleza administrativa ... El Comité observa también, que las medidas de protección contempladas en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal y en su Reglamento, apuntan más que todo hacia la protección de la integridad física de sus destinatarios, pero no contienen previsiones orientadas hacia la protección de la situación laboral del denunciante cuando este sea un funcionario público, lo cual contribuiría al logro de los propósitos de la Convención, al estimular a los servidores públicos a cumplir con su deber de denunciar los actos de corrupción sin el temor de ser eventualmente desmejorados en sus condiciones laborales”*.

En los grupos focales realizados se constató que nadie ha utilizado la protección que brinda el MP porque no hay confianza en la seguridad de este. Específicamente consideran que no hay garantía de que se otorgue la medida, y cuando se otorgan se sabe que son temporales las medidas de seguridad. También se manifestó que hay limitaciones financieras cuando se requiere sacar al denunciante y a su familia del país.

Para complementar la evaluación de este criterio se solicitó al MP el porcentaje de denunciantes de prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas que desisten del proceso que iniciaron. Sin embargo, la respuesta fue que se trata de información reservada.

SUBINDICADOR 14(G) - CÓDIGOS DE CONDUCTA/CÓDIGOS DE ÉTICA Y NORMAS DE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA

Con este subindicador se busca determinar si el país cuenta con un código de conducta/ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, si existen disposiciones especiales para aquellos involucrados en contratación pública. En particular, los requisitos de divulgación de información Financiera para los funcionarios públicos han demostrado ser muy útiles para ayudar a evitar prácticas poco éticas o corruptas. Deben llevarse a cabo programas de capacitación para todos los funcionarios públicos a fin de mejorar y mantener la toma de conciencia acerca de los requisitos y garantizar la aplicación efectiva de estas medidas.

- a) **Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye la contratación.** *Cumple parcialmente*

Mediante el Acuerdo Gubernativo 197-2004 se aprobaron las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo. No tiene disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión financiera y las contrataciones públicas.

En el caso del MINFIN, el Acuerdo Ministerial No.438-2019, establece la conducta ética de los colaboradores financieros que incluye el uso de información privilegiada y confidencial a que tenga acceso por motivos de su relación con el MINFIN Art. 9 literal c). disponible a través del siguiente enlace⁷⁰.

Sin embargo, el 68.5% de las unidades compradoras encuestadas no contaba con un código de ética o conducta. Para el 31.5% de las unidades compradoras que sí contaban con un código de ética o conducta: el 82.9% era de acceso público, en el 56.9% se conocía quien dio las directrices para elaborarlo, y el 56.1% tenía una sección específica para los involucrados en la gestión financiera incluyendo las compras y contrataciones públicas.

- b) **El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.** *No cumple*

Las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo establecen responsabilidades de manera muy general y no existe un desarrollo de las responsabilidades definidas en este criterio.

Para el 31.5% de las unidades compradoras que sí contaban con un código de ética o conducta: el 82.1% establecía responsabilidades en torno a la toma de decisiones, y el 68.3% establecía requisitos específicos para divulgar información financiera.

- c) **El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.** *No cumple*

Las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo sólo son obligatorias para el Organismo Ejecutivo y su incumplimiento no contempla sanciones por incumplimiento.

Para el 31.5% de las unidades compradoras que sí contaban con un código de ética o conducta: el 92.1% indicó que sí conocía la autoridad, departamento, sección o unidad que vela por el cumplimiento del código de ética o conducta de su unidad ejecutora, y el 72.4% contaba con mecanismos para garantizar que se cumpla. El 50.0% contenían sanciones únicamente administrativas, el 47.5% sanciones administrativas y penales, y el 2.5% sanciones penales. Sin embargo, sólo el 38.5% de las unidades compradoras encuestadas que tenían un código de ética sí conocían casos en los que el no cumplir con el código de ética o conducta haya resultado en sanciones de algún tipo.

- d) **Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.** *No cumple*

⁷⁰ <https://www.minfin.gob.gt/acuerdos-ministeriales/acuerdos-ministeriales-2019/5875-no-438-2019-acuerdo-ministerial-mfp-codigo-de-etica-del-ministerio-de-finanzas-publicas>.

Para el 31.5% de las unidades compradoras encuestadas que sí contaban con un código de ética o conducta: el 57.6% indicó que no había recibido capacitación en cuanto a lo establecido en el código de ética o conducta de su unidad ejecutora.

El 96.0% de los que sí recibieron capacitación indicaron conocer la autoridad, departamento, sección o unidad era la responsable de la capacitación referente al código de ética o conducta en su unidad ejecutora; el 72.0% de los que sí recibieron la capacitación conocían cuántas personas han sido capacitados en el tema de código de ética o conducta de su unidad ejecutora.

- e) Las declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera e información acerca de la propiedad en beneficio son radicados, accesibles y utilizados sistemáticamente por quienes toman decisiones para prevenir riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de la contratación pública. *No cumple***

Únicamente el 2.8% de las unidades compradoras encuestadas respondió haber firmado usted alguna declaración de conflicto de interés como colaborador en el área de compras y contrataciones públicas. Por lo tanto, no son utilizados sistemáticamente para prevenir riesgos de corrupción.

SECCIÓN 3: HALLAZGOS Y PLAN DE ACCIÓN

HALLAZGOS

En este capítulo se detallan, en forma matricial, todos los hallazgos realizados durante el ejercicio de autoevaluación del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala. La identificación de los hallazgos corresponde a un breve resumen de los aspectos más destacados que implican una oportunidad de mejora en cada criterio pertinente. Por cada hallazgo se define si ya existen programas en ejecución o en consideración avanzada que se estén adelantando por parte del país, y eventuales requerimientos de apoyo para estas iniciativas.

Finalmente, se proponen ideas “para el plan de acción”, las cuales serán útiles como insumo para la eventual definición de proyectos y planes de intervención que están planteados en el capítulo “Plan de acción” de este mismo informe.

HALLAZGOS PILAR I

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(B) a	Los métodos de contratación se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método	Cumple parcialmente	La normativa regula los métodos de contratación, sin embargo, por las reformas que ha sufrido la normativa, hay aspectos que no están del todo claros en cuanto a su aplicación y que deben ser mejorados.		Propuesta de nueva ley		Inclusión en propuesta de ley, de nuevos métodos de adquisición con condiciones claras para su utilización.
1(B) b	Los métodos de contratación descritos incluyen procedimientos de contratación competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.	Cumple parcialmente	Las modalidades de contratación con que cuenta Guatemala están establecidas por concepto de montos de contratación y no por el objeto de esta, así también la Ley se inclina a la variable del precio sobre el valor por el dinero, concepto que no se encuentra regulado en la Ley vigente.		Propuesta de nueva ley		En la propuesta de nueva ley, se contempla criterios de evaluación de valor por dinero, para los eventos de adquisición.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(B) d	Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos.	Cumple parcialmente	La ley establece estándares apropiados para los procedimientos competitivos, como son las convocatorias o anuncios, actos públicos en la apertura de ofertas, obligación de dar a conocer las adjudicaciones previo a la aprobación definitiva, entre otros, sin embargo, no se cuenta con criterios de valor por dinero, documentos estándar o un órgano específico independiente de apelación para las contrataciones.		Propuesta de nueva ley	Técnico	Elaboración de documentos estándar y lineamientos para la utilización de estos. En la propuesta de nueva ley, se contempla la facultad para que el ente rector realice la estandarización de documentos; así como también criterios de evaluación de valor por dinero, para los eventos de adquisición.
1(C) b	La publicación de las oportunidades provee tiempo suficiente consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de contratación, se	Cumple parcialmente	La normativa contempla los plazos atendiendo al método de contratación en relación con los montos establecidos y no así a la naturaleza o complejidad de la adquisición. Según la ley existe un plazo de treinta minutos entre la recepción y apertura de ofertas, lo cual provoca un vacío que puede dar como resultado falta de		Propuesta de nueva ley	Técnico	En la propuesta de nueva ley, se contempla métodos de adquisición de acuerdo con la naturaleza de la adquisición y no a montos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
	definen los plazos mínimos para la presentación de ofertas/propuestas, y dichos plazos se extienden cuando se busca que haya una competencia internacional.		competencia.				
1(D) b	Asegura que no haya barreras a la participación en el mercado de contratación pública.	No cumple	La normativa no regula lo concerniente a barreras a la participación; sin embargo, ello no asegura que cada entidad coloque barreras de participación en los requisitos y especificaciones que solicita.		Propuesta de nueva ley	Técnico	En la propuesta de la nueva ley, se incluirá requisitos que no signifiquen barreras de participación; Guía de orientación al comprador para la formulación de documentos imparciales
1(D) c	Detalla los requisitos de elegibilidad y regula las exclusiones por actividades delictivas o corruptas, por exclusión administrativa bajo la ley, sujeta al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales.	Cumple parcialmente	La normativa establece que no podrán concursar o celebrar contratos con el Estado, las entidades cuyos representantes legales, directivos o gerentes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la administración pública; sin embargo, no existe claridad en la aplicación de las prohibiciones.		Propuesta de nueva ley	Técnico	En la propuesta de la nueva ley, se establece articulado de prohibiciones claras y definidas, así como conflictos de interés.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(D) d	Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa.	No cumple	La LCE norma las negociaciones entre entidades públicas sin procesos competitivos; sin embargo, no se establecen reglas claras para dichas negociaciones.				Realizar un diálogo sobre el rol de la empresa pública en la contratación pública competitiva
1(E) b	Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.	Cumple parcialmente	La Ley contempla que la autoridad superior debe velar porque las especificaciones generales, técnicas, disposiciones especiales o planos de construcción sean congruentes o se ajusten al contenido de las bases; sin embargo, no se contempla el uso de normas internacionales para el efecto.		Propuesta de nueva ley	Técnico	En la propuesta de la nueva ley, se contempla el uso de normas internacionales, así como buenas prácticas internacionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(F) b	Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.	Cumple parcialmente	En la normativa se establece como parámetro de calificación de oferta, criterios de calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones; sin embargo, es la entidad ejecutora la que decide la ponderación que se le da a cada criterio, de acuerdo con el objeto de las compras.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Se contempla emitir lineamientos en cuanto a considerar costos del ciclo de vida y no únicamente precio, que de igual forma es para favorecer los intereses del Estado. En la propuesta de nueva ley se contempla criterios de evaluación de valor por dinero, para los eventos de adquisición.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(F) c	La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia adecuada a la calidad, y que estén definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.	No cumple	No existe la modalidad de contratación de consultoría.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Se contempla emitir lineamientos sugiriendo metodología para evaluar específicamente los servicios de consultoría. En la propuesta de nueva ley, se contempla criterios de evaluación de calidad técnica para los eventos de adquisición.
1(F) e	Durante el periodo de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas que no estén involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.	No cumple	La ley no hace especial mención respecto al tema de la confidencialidad, por lo que serán las partes quienes deberán ser cuidadosos en divulgar la información a la entidad respectiva con carácter confidencial, y será la entidad receptora quien deberá ser cuidadosa al respecto.		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece el periodo de confidencialidad que se refiere al momento que las mismas están siendo evaluadas.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(G) c	Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato.	No cumple	El aspecto de la confidencialidad no es un tema tratado en la normativa, a pesar de que se pide la presentación en plica de las ofertas, no se prevé el que se mantengan en un lugar seguro con acceso controlado.		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece el periodo de confidencialidad que se refiere al momento que las mismas están siendo evaluadas.
1(G) d	Se prohíbe la divulgación de información sensible específica.	Cumple parcialmente	No hay regulación en la normativa referente al tema		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece que existe información confidencial que debe respetarse.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(H) b	Disposiciones permiten responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de contratación, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial.	No cumple	La resolución de los recursos administrativos en la materia está a cargo de la autoridad superior de la propia entidad contratante. Solo en la vía judicial, las reclamaciones son conocidas por un órgano independiente.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
1(H) c	Normas que establecen las materias que están sujetas a revisión.	Cumple parcialmente	La normativa guatemalteca no establece expresamente las materias susceptibles de impugnación. Por su amplitud al respecto, contempla la posibilidad de revisar todo lo actuado en una adquisición, ya sea mediante inconformidad o por medio de Revocatoria o Reposición.		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece claramente los momentos y los medios que se pueden utilizar para la resolución de controversias.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(H) d	Normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente.	Cumple parcialmente	No existe plazo para presentar inconformidades, salvo las que se relacionen con la adjudicación por parte de la Junta. La ley establece que los recursos administrativos de revocatoria y reposición deben interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la resolución impugnada.		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece claramente los momentos, plazos y los medios que se pueden utilizar para la resolución de controversias.
1(H) f	Las decisiones de los órganos de apelación independientes están sujetas a revisiones de más alto nivel (revisiones judiciales)	Cumple parcialmente	En Guatemala no se cuenta con organismo administrativo de apelaciones en materia de adquisiciones independiente.			Técnico	Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(l) a	Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas.	Cumple parcialmente	En relación con la ejecución de contratos, únicamente en materia de contrato abierto se contempla el funcionamiento de una comisión de Vigilancia, Seguimiento y Monitoreo.			Técnico	Implementar la función de gestión de contratos como parte del ordenamiento administrativo de adquisiciones
1(l) c	Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.	No cumple	Se está a lo establecido por las Partes en los contratos, sin regulación alguna al respecto. Dentro de las posibilidades existentes, se puede acordar una cláusula compromisoria de someter cualquier diferencia a Arbitraje		Propuesta de nueva ley	Técnico	La nueva ley establece claramente los medios que se pueden utilizar para la resolución de controversias.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(J) b	El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.	Cumple parcialmente	No existe normativa específica que establezca la protección de información o datos sensibles en materia de adquisiciones públicas.	Se contempla emitir lineamientos para la protección de información o datos sensibles.	Lineamientos DGAE	Técnico	Se contempla emitir lineamientos para la protección de información o datos sensibles.
1(J) c	El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejarán de forma electrónica.	Cumple parcialmente	La normativa no contempla la exigencia de que se informe a las partes interesadas qué etapas del proceso son electrónicas.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Se contempla emitir lineamientos claros que establezcan las partes de los procesos que son electrónicos. En la nueva ley se establece claramente los momentos del proceso que son electrónicos; incorporar obligación de informar a los proveedores qué partes de los procesos son electrónicos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
1(K) a	Establece una lista comprensiva de registros de contratación y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos que debe conservarse a nivel operativo, y lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso.	No cumple	Si bien hay una protección legal de la documentación en general, por la Ley de Acceso a la información, la normativa de adquisiciones no establece una lista detallada de los documentos que deben conservarse a nivel operativo.		Lineamientos DGAE	Técnico	Se contempla emitir lineamientos para establecer la lista de registros y documentos que se deben conservar a nivel operativo.
1(K) c	Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos).	No cumple	No existen protocolos de seguridad para los registros tanto físicos como electrónicos.		Lineamientos DGAE	Técnico	Se contempla emitir lineamientos que establezcan protocolos de seguridad para los registros físicos y electrónicos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
2(A) c	La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad.	Cumple parcialmente	No está determinado a quién corresponde la responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos, sin embargo, de acuerdo con las necesidades de las entidades se establecen lineamientos mediante manuales para actualizar lo que se considere conveniente; así mismo la Dirección General de Adquisiciones Públicas tiene la facultad por ley de proponer y aprobar la normativa en el ámbito de su competencia.			Técnico	Incorporar en proyecto de ley responsabilidad de mantenimiento reglamentario como competencia del ente rector.
2(B) a	Se proveen documentos de contratación modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y Servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.	No cumple	Actualmente no se proveen documentos modelo para utilizar, sin embargo, en la literal i del artículo 15 de la LCE se establece que la DGAE tiene entre sus funciones la de estandarizar los procesos de contrataciones, por lo que derivado de esto, se están trabajando en la generación de documentos modelos de contratación.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
2(B) b	Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal. Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para licitaciones/ofertas competitivas.	No cumple	Actualmente no hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal, sin embargo, en la literal i del artículo 15 de la LCE se establece que la DGAE tiene entre sus funciones la de estandarizar los procesos de contrataciones, por lo que, derivado de esto, se están trabajando en la generación del conjunto estandarizado de cláusulas o plantillas.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.
2(B) c	Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.	No cumple	Los documentos no se actualizan y no está determinado a quién corresponde la responsabilidad de la preparación y actualización de estos.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
2(C) a	Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.	No cumple	No existen condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes, sin embargo, está vigente el Acuerdo Ministerial 24-2010 del MINFIN denominado "Normas de Transparencia en los procedimientos de compra o contratación pública", el cual hace obligatoria la inclusión en las bases y el contrato suscrito la cláusula denominada "Cláusula relativa al Cohecho"		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.
2(C) b	El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.	No cumple	No existen condiciones contractuales estándar en el sistema de contrataciones.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
2(C) c	Las condiciones contractuales estándar forman parte integral de los documentos de licitación y se ponen a disposición de los participantes de los procedimientos de contratación.	No cumple	Por no existir con condiciones contractuales estándar no es posible ponerlo a disposición de los participantes.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Emitir los documentos estándar y los lineamientos para la utilización, y control de uso de estos. La nueva ley le establece al ente rector emitir documentos estándar.
2(D) a	Hay (un) manual(es) integral(es) sobre contratación que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación.	No cumple	No existe un manual integral sobre contratación para la correcta implementación de las leyes y reglamentos de contratación, sin embargo, se cuenta con una resolución que contempla las Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Guatecompras-, que comprende los lineamientos y plazos para la publicación en el sistema informático, de acuerdo con lo que establece la Ley, así como el Reglamento. Así también el Reglamento de la LCE, indica que cada institución debe contar con un manual de adquisiciones específico que describa detalladamente los procesos relacionados a todas las modalidades de adquisiciones y contrataciones públicas, de acuerdo con los lineamientos que establezca la DGAE.		Manual integral de procedimientos	Técnico	Emitir un manual que contenga el detalle de los procedimientos para aplicar correctamente la normativa.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
2(D) b	Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y si lo actualiza con regularidad.	No cumple	No está determinado a quién corresponde la responsabilidad por el mantenimiento y actualización del manual, sin embargo, la DGAE como órgano rector del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Guatecompras-, actualiza la resolución que contempla las normas de uso de acuerdo con las necesidades que se generen. De igual forma las entidades actualizan los lineamientos de sus manuales según lo considere conveniente.			Técnico	Emitir un manual que contenga el detalle de los procedimientos para aplicar correctamente la normativa.
3(A) a	El país tiene asentada una política/estrategia para implementar la SPP en apoyo de objetivos de política nacional más amplios.	No cumple	El país no cuenta con una política/estrategia para implementar Contratación Pública Sostenible.			Técnico	Promover el diálogo para implementación de políticas de adquisiciones sostenibles.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
3(A) b	La implementación del plan de SPP se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de SPP.	No cumple	El país no cuenta con una política/estrategia para implementar Contratación Pública Sostenible.			Técnico	Promover el diálogo para implementación de políticas de adquisiciones sostenibles.
3(A) c	El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en la contratación pública.	No cumple	El marco legal y regulatorio no contempla criterios de sostenibilidad, sin embargo, el ente rector podría impulsar acciones para que dichos criterios se empiecen a elaborar.		Lineamientos DGAE Propuesta de nueva ley	Técnico	Promover el diálogo para implementación de políticas de adquisiciones sostenibles.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para Plan de acción
3(A) d	Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero	No cumple	No se contempla legalmente ni en objetivos la contratación en base de valor por el dinero.		Propuesta de nueva ley	Técnico	Promover el diálogo para implementación de políticas de adquisiciones sostenibles.
3(B) b	Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación.	No cumple	En la práctica no están adoptadas consistentemente en la práctica, ni se reflejan en las políticas de contratación.		Propuesta de nueva ley	Técnico	Promover el diálogo para implementación en la normativa nacional.

HALLAZGOS PILAR II

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
4(A) b	El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o el monto necesario para cubrir la porción del contrato que se cumplirá dentro del período presupuestario)	Cumple parcialmente	El artículo 26 LOP establece la prohibición, so pena de sanciones penales, de adquirir compromisos o devengar gastos cuando no exista saldo disponible en las cuentas del presupuesto. Ante la falta de crédito presupuestario los ejecutores optan por suspender la ejecución de contratos en marcha para evitar incurrir en los delitos señalados en dicho artículo. Las consecuencias constituyen un riesgo para los contratistas por factores que no están bajo su control.				Proponer la modificación de la LOP para evitar la suspensión de contratos por el causal señalado en el artículo 26, como está marcado actualmente.
4(B) a	Ninguna solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos	No cumple	La ley permite crear el concurso y recibir ofertas, pero prohíbe suscribir el contrato sin la debida disponibilidad presupuestaría.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Vincular los sistemas financieros para validar que todo llamado a ofertar posea el respaldo presupuestario; eliminar la posibilidad de convocar sin presupuesto.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
4(B) b	Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.	Cumple parcialmente	La ley establece un lapso de 30 días para pagarle al proveedor, en la práctica según la opinión expresada en la encuesta por parte de los proveedores, se excede de este lapso.			Técnico	Estandarizar los procesos de contratación y ejecución presupuestaria.
5(B) d	Monitorear la contratación pública	No cumple	Actualmente no se contempla en el marco normativo el monitoreo de la Contratación Pública.		Propuesta nueva Ley.	Normativo	Inclusión en propuesta de ley, el monitoreo de la Contratación Pública.
5(B) i	Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.	Cumple parcialmente	Dentro de las capacitaciones que imparte la DGAE se incluyen temas técnicos, sin embargo, no se incluye temas de integridad o ética.		Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones.	Técnico	Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Incluir dentro de los programas de formación en adquisiciones públicas temas de integridad o ética.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
5(B) j	Respaldar la profesionalización de la función de contratación.	Cumple parcialmente	La normativa vigente establece la creación de "Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado" encargada de formar a los empleados públicos, siendo responsabilidad de la DGAE la certificación de estos, lo anterior se encuentra en proceso de implementación.		Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones.	Técnico	Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público
5(C) c	La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.	Cumple parcialmente	La DGAE se encuentra organizada y estructurada, su autoridad y competencia se encuentra definida. Sin embargo, no cuenta con el personal suficiente para el correcto cumplimiento de sus funciones.		Presupuesto asignado a la DGAE.	Financiero	Gestionar el financiamiento para garantizar una apropiada dotación de personal y los recursos para mantener los servicios al nivel de calidad requerido.
5(D) a	La institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses.	Cumple parcialmente	De acuerdo con los resultados de las 1,002 encuestas manifestadas por los Proveedores. El 12% respondió que la DGAE es Totalmente Parcial; el 15% indicó "Parcial"; y el 73% expuso que la DGAE está libre de conflictos de interés.			Técnico	Estructurar, documentar y publicar las responsabilidades de la función que contenga la segregación de responsabilidad y obligaciones.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
6(A) c	Se requiere que las entidades contratantes establezcan una función designada y especializada de contratación, con la necesaria estructura, capacidad y competencia de administración.	No cumple	El marco normativo actual no lo contempla una unidad especializada de contratación.				Definición normativa de la función de adquisiciones y estandarización de perfiles
6(A) d	La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias implicadas.	No cumple	El marco normativo vigente que rige los procesos de adquisiciones del Estado no establece delegar la toma de decisiones sobre la base de análisis de riesgos; dicha norma se fundamenta sobre la base del monto de contratación para determinar la modalidad de adquisición y en base a ello se delegan las funciones.		Propuesta nueva Ley		En la propuesta de nueva ley se incorpora la figura de delegación de funciones en adquisiciones.
6(B) a	El país ha considerado los beneficios de establecer una función de contratación centralizada a cargo de la contratación consolidadas, los acuerdos marco o la	No cumple	La normativa vigente no contempla las compras centralizadas.		Propuesta nueva Ley	Técnico	Inclusión en propuesta de ley una unidad especializada de contratación centralizada

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
	contratación especializada.						
6(B)	<p>En caso de que exista un organismo de contratación centralizado, el marco legal y regulatorio contempla lo siguiente: Hay una clara definición del estatus legal, el financiamiento, las responsabilidades y el poder para la toma de decisiones.</p> <p>La rendición de cuentas para la toma de decisiones se define de manera precisa. El organismo y el jefe de este ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.</p>	No cumple	La normativa vigente no contempla las compras centralizadas.		Propuesta nueva Ley	Técnico	Inclusión en propuesta de ley una unidad especializada de contratación centralizada
6(B) b	La organización interna y la dotación de personal de la entidad contratante centralizada son suficientes y	No cumple	La normativa vigente no contempla las compras centralizadas.		Propuesta nueva Ley	Técnico	Inclusión en propuesta de ley una unidad especializada de contratación centralizada

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
	consistentes con las responsabilidades.						
7(A) c	<p>El sistema de información contempla la publicación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planes de contratación. - Información relacionada con contrataciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de contratación, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones. - Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia. 	Cumple parcialmente	<p>El sistema Guatecompras permite la publicación del PAC, las fases del proceso de contratación y enlaces a normas conexas a las adquisiciones públicas. Sin embargo, el sistema actualmente contempla el registro de la recepción y liquidación de bienes y servicios únicamente cuando se trata de inversión pública (obras).</p>		<p>Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)</p>	Técnico	<p>Sistematizar en Guatecompras las distintas fases del proceso de contratación incluyendo la adjudicación de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución incluidos pagos y decisiones de apelaciones.</p>

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
7(A) d	En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada fase del proceso de contratación se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio)	Cumple parcialmente	El sistema Guatecompras permite la publicación del PAC, las fases del proceso de contratación y enlaces a normas conexas a las adquisiciones públicas. Sin embargo, el sistema actualmente contempla el registro de la recepción y liquidación de bienes y servicios únicamente cuando se trata de inversión pública (obras).		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Sistematizar en Guatecompras las distintas fases del proceso de contratación incluyendo la adjudicación de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución incluidos pagos y decisiones de apelaciones.
7(A) d	La información se publica en un formato abierto, legible por máquina, usando identificadores y clasificaciones (formato de datos abiertos).	Cumple parcialmente	Según el estándar OCDS se cumple en un 36%, con 197 de 548 indicadores.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Sistematizar en Guatecompras las distintas fases del proceso de contratación en formularios electrónicos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
7(B) b	Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de contratación electrónica o e-procurement.	Cumple parcialmente	Las capacidades para planificar, desarrollar y administrar son limitadas debido al escaso personal especializado.		Presupuesto asignado a la DGAE.	Financiero	Gestionar el financiamiento para garantizar una apropiada dotación de personal y los recursos para mantener los servicios al nivel de calidad requerido; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional que contenga la retroalimentación y seguimiento de los conocimientos adquiridos.
7(B) c	El personal de contratación tiene las habilidades adecuadas para utilizar los sistemas de contratación electrónica de manera confiable y eficiente.	Cumple parcialmente	La DGAE capacita en el uso del sistema Guatecompras. Sin embargo, no se cuenta con una retroalimentación de los conocimientos adquiridos por los usuarios.		Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones.	Técnico	Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional que contenga la retroalimentación y seguimiento de los conocimientos adquiridos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
7(C) b	El sistema administra datos para todo el proceso completo de contratación y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos.	Cumple parcialmente	Guatecompras dispone de un módulo estadístico, que se conecta con los Portales de Datos Abiertos y OPP. Asimismo, cuenta con la herramienta informática Business Inteligencia, sin embargo, no se realizan análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Implementar en Guatecompras las herramientas electrónicas para el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos.
7(C) c	La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías).	No cumple	En los últimos años no se han realizado auditorías a la información del sistema.				Implementar o adherirse mecanismo para verificar la confiabilidad de la información a través de auditorías.
7(C) d	El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema	No cumple	Guatecompras genera reportes estadísticos de acceso público, sin embargo, no existe un mecanismo de retroalimentación.				Implementar en Guatecompras las herramientas electrónicas para el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
8(A) a	Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.	Cumple parcialmente	La DGAE desarrolla programas de capacitaciones para la correcta aplicación de la normativa en materia, sin embargo, no se evalúa la calidad y contenido de las necesidades del sistema.				Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público
8(A) d	Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública.	No cumple	La Dirección de Formación en Adquisiciones Públicas es la dependencia responsable de implementar las estrategias para desarrollar las capacidades, sin embargo, dicha Dirección actualmente se encuentra en proceso de creación.				Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público
8(B) a	La contratación se reconoce como una función específica y los puestos de contratación se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas.	No cumple	Actualmente no existe un perfil específico para los funcionarios o empleados públicos que ejercen la contratación pública.				Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
8(B) b	Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales.	No cumple	Para acceder a una promoción en el sector público se realizan procesos de convocatoria abierta y libre de la cual se elige al candidato en base a puntuación. Sin embargo, no existe un perfil específico en materia de la contratación pública.				Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público
8(B) c	El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal.	No cumple	Las evaluaciones del desempeño del personal no son específicas para la contratación pública y se realiza de forma periódica en las instituciones del Estado. Las capacitaciones en materia de contratación pública se realizan a requerimiento de los interesados.				Implementar la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones; Diseñar, promover, innovar e implementar programas de formación y desarrollo profesional dirigidos a las entidades del sector público
8(C) a	El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de contratación versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.	No cumple	Actualmente el sistema de adquisiciones no contempla mecanismos para medir los resultados de los procesos de contratación.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Implementar los mecanismos y herramientas electrónicas para medir los resultados de los procesos de contratación.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
8(C) b	El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.	No cumple	Actualmente el sistema no incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Implementar los mecanismos y herramientas electrónicas para medir los resultados de los procesos de contratación.
8(C) c	La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre contratación.	No cumple	Actualmente no se utiliza la información para apoyar la formulación estratégica.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Implementar los mecanismos y herramientas electrónicas para medir los resultados de los procesos de contratación.
8(C) d	Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.	No cumple	No se cuenta con planes estratégicos.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Implementar los mecanismos y herramientas electrónicas para medir los resultados de los procesos de contratación.
8(C) e	Las responsabilidades están claramente definidas.	No cumple	No existe la supervisión del desempeño.		Guatecompras Transaccional (Vinculación PAC / Presupuesto)	Técnico	Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Implementar los mecanismos y herramientas electrónicas para medir los resultados de los procesos de contratación.

HALLAZGOS PILAR III

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(A) a	El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de contratación.	No cumple	La mayor parte de las adquisiciones son de baja cuantía, por lo cual no lo necesitan. La mitad de las entidades compradoras reportan no utilizar esta figura. La ley lo exige solo para algunas figuras específicas (Contrato Abierto)		Propuesta Nueva Ley		Metodología de investigación de mercados
9(A) b	Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos.	No cumple	En la práctica menos del 50% de las compras planificadas se ejecutan, además que más del 70% del gasto público no está vinculado a los resultados de las entidades; la mayoría de las entidades no conoce el impacto de sus compras sobre el bienestar de la población.	Módulo de PAC formulación	Propuesta Nueva Ley		Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(A) c	Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.	No cumple	No hay política nacional de sostenibilidad o criterios de sostenibilidad ni obligación de aplicarlos en procesos de compras y contrataciones públicas.		Propuesta Nueva Ley		Generación de políticas nacionales de sostenibilidad
9(B) a	En las contrataciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.	No cumple	No existe la modalidad de precalificación para procesos complejos	Registro de proveedores que inició el 15 de noviembre de 2018 incluye una clasificación y rangos de contratación de proveedores	Propuesta Nueva Ley		Métodos y normativa para seleccionar a los proveedores más calificados
9(B) b	A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de contratación claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades.	Cumple parcialmente	No existen documentos estandarizados que garanticen expectativas mínimas de participación por parte de potenciales proveedores. La falta de estandarización de documentos provoca la dispersión de capacidades de compradores y proveedores.		Propuesta Nueva Ley		Desarrollo de documentos estándar; Gestión de conocimiento de compradores y proveedores.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(B) c	Los métodos de contratación se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal.	No cumple	Los métodos de contratación se definen en función al monto, no al propósito de la contratación		Propuesta Nueva Ley		No existen documentos estandarizados que garanticen expectativas mínimas de participación por parte de potenciales proveedores
9(B) c	Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido.	Cumple parcialmente	Existe un vacío entre la hora de recepción y apertura de ofertas lo cual podría limitar la participación. La ley actual solo deja una ventana de 30 minutos para presentación de ofertas.		Propuesta Nueva Ley		Cambio en la normativa que regula el tiempo de presentación de ofertas

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(B) e	A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación se asegura la confidencialidad.	Cumple parcialmente	La normativa sanciona la violación de la confidencialidad, pero no existen instrumentos de declaración de confidencialidad		Propuesta Nueva Ley		Incorporar declaraciones de confidencialidad y conflicto de interés a los principales actores de los procesos
9(B) f	Se apliquen técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero con base en los criterios señalados en los documentos de contratación y adjudicación del contrato.	No cumple	No existen técnicas para la aplicación del principio de VPN		Propuesta Nueva Ley		Metodología de aplicación de VPN
9(B) h	Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda.	No cumple	No hay política nacional de sostenibilidad o criterios de sostenibilidad ni obligación de aplicarlos en procesos de compras y contrataciones públicas.		Propuesta Nueva Ley		Generación de políticas nacionales de sostenibilidad

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(B) i	Las cláusulas de ejecución ofrecen incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.	No cumple	En los contratos no se contemplan incentivos para el buen desempeño, pero sí Existen sanciones para los incumplimientos según están definidos en la ley.				Revisión de documentos contractuales
9(B) j	El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente.	Cumple parcialmente	En cuanto a eficiencia, los procesos tienen demoras considerables y baja participación promedio. En cuanto a eficacia, la participación es en promedio muy baja. En cuanto a transparencia, se considera que los procesos sí son transparentes.				Creación de guías metodológicas - gestión de conocimiento de compradores e incentivos de participación. Análisis y rediseño de procesos de adquisición y gestión de contratos
9(C) a	Los contratos se implementan a tiempo	Cumple parcialmente	Las modificaciones contractuales son muy frecuentes y obedecen a debilidades en la planificación. Existe práctica común de que durante la ejecución contractual se generan correcciones a volúmenes, cantidades y renglones que pudieron ser previstos en el diseño y				Creación de guías metodológicas - gestión de conocimiento de compradores. Análisis y rediseño de procesos de adquisición. Mejorar capacidades de planificación y diseño. Refuerzo de controles.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
			planificación. La documentación de respaldo de las modificaciones no se publica.				
9(C) b	Hay una inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos	Cumple parcialmente	Normativamente existe el requerimiento. No se publican los documentos de recepción, control de calidad ni aceptación final. Rara vez se realizan inspecciones o estas no son totalmente confiables.				Actualización en Guatecompras; Análisis y rediseño de procesos de adquisición y gestión de contratos
9(C) c	Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato.	No cumple	Existe evidencia de demoras significativas entre la fecha de entrega de la factura efectivamente recibida y la fecha de pago, que superan el plazo de 30 días establecido en la ley. Recientemente se ha incorporado la vinculación de información de pagos entre SIGES y Guatecompras				Integración de todos los sistemas y revisión de la política de pagos en adquisición.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(C) d	Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.	Cumple parcialmente	Todos los contratos de construcción analizados han sufrido enmiendas en el monto. No todas las enmiendas se publican. El promedio de modificación del monto sobre el monto original es de 126%. Entidades interpretan discrecionalmente la aplicación del monto máximo de ampliación del 40%.				Creación de guías metodológicas - gestión de conocimiento de compradores. Análisis y rediseño de procesos de adquisición. Mejorar capacidades de planificación y diseño. Refuerzo de controles. Integración de sistemas SIGES Y Guatecompras. Reforma normativa sobre aplicación de límite de ajuste al monto.
9(C) f	Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en la contratación pública.	No cumple	A pesar de que existen mecanismos de participación en la gestión pública, no hay participación directa de partes externas relevantes a la contratación.				Formulación de mecanismos de participación de externos en procesos de adquisición.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
9(C) g	Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo	Cumple parcialmente	Si bien los registros existen y están completos, no están integrados ni son accesibles por fuente única				Proyecto de integración de sistemas para acceso a los registros.
10(A) a	El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de contratación pública.	No cumple	No existe el dialogo abierto entre sector privado y gobierno, debido a la percepción mutua de riesgos reputacionales.				Promover la construcción de confianza mutua a través de la institucionalización de espacios de diálogo público y abierto con una agenda común.
10(B) a	El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de compras públicas	Cumple parcialmente	El sector privado, si bien es competitivo y organizado, presenta reticencias a participar en procesos de contratación pública debido a falta de confianza en el mercado de contratación pública.				Promover la construcción de confianza mutua a través de la institucionalización de espacios de diálogo público y abierto con una agenda común.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de acción
10(B) b	No hay restricciones sistémicas importantes que impidan el acceso del sector privado al mercado de la contratación pública.	Cumple parcialmente	Existe la percepción de que existen restricciones sistémicas, en la medida de la dimensión del contrato				
10(C) a	Se han identificado sectores clave asociados con el mercado de contratación pública.	Cumple parcialmente	Si bien se han identificado dos sectores clave (salud y construcción), no es un esfuerzo sistemático de gobierno.				Promover la construcción de confianza mutua a través de la institucionalización de espacios de diálogo público y abierto con una agenda común; Programa de identificación activa de sectores clave definidos en la política de estado.
10(C) b	Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del sector del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de contratación.	Cumple parcialmente	No existen metodologías ni instrumentos de evaluación de riesgos y oportunidades sectoriales.				Formulación de la política de adquisiciones del estado y su rol en la implementación de otras políticas públicas.

HALLAZGOS PILAR IV

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
11(A) a	Cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, se sigue un proceso transparente de consulta.	Cumple parcialmente	No existe un procedimiento establecido en Ley de consulta públicas para formular cambios en el sistema de adquisiciones públicas.				Estrategia de consultas de iniciativas normativas en adquisiciones
11(A) b	Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.	Cumple parcialmente	Las capacitaciones se enfocan en temas operativos, no se tiene un programa formal para crear capacidades en temas de contratación pública, ni se evalúan y monitorean estas capacidades		Puesta en marcha Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en adquisiciones del Estado	Sí	Implementación de la Dirección de Formación

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
11(A) c	Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.	No cumple	No se encuentra evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil a excepción de dos iniciativas internacionales CoST y Gobierno Abierto.				Generación de una política de participación ciudadana y su tratamiento
11(B) a	Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente.	Cumple parcialmente	No existe garantía de que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de información adecuada y oportuna que aseguran una participación eficiente.				Fortalecimiento de la lógica vertical de actividades a los impactos; Mejorar capacidades de planificación y diseño; Incorporar declaraciones de confidencialidad y conflicto de interés a los principales actores de los procesos.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
11(C) a	<p>El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de contratación, según corresponda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La fase de planeación (consulta). • Apertura de ofertas/propuestas (observación). • Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con las leyes locales. • Gestión y ejecución de contratos (monitoreo) 	Cumple parcialmente	<p>El marco legal/regulatorio y de políticas no habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La fase de planeación (consulta). • Gestión y ejecución de contratos (monitoreo) 				Incorporar en el marco normativo la posibilidad de participar en la fase de planeación y ejecución de contratos
11(C) b	<p>Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.</p>	Cumple parcialmente	<p>No existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos, sino únicamente por parte de instituciones especializadas y periodistas de investigación de forma limitada.</p>				Incorporar en el marco normativo la posibilidad de los ciudadanos de participar a través de consulta, observación y monitoreo.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
12(A) a	El sistema del país contempla leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.	Cumple parcialmente	El sistema del país contempla leyes y reglamentos que establecen un marco de control, que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales, sin embargo, este no es integral, ni complementario				Iniciativa de armonización y coordinación de normativa y ejecución de control en adquisiciones
12(A) b	El sistema del país contempla mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de la contratación, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación.	Cumple parcialmente	No existe evidencia de mecanismos de control enfocados en procesos de contratación que ayuden a cumplimiento normativo y a la eficiencia y eficacia de las operaciones de contratación.				Implementación de programas de auditoría y control enfocado en adquisiciones

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
12(A) c	El sistema del país contempla mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.	Cumple parcialmente	No se encontró evidencia de que los mecanismos de control interno se realicen contemplando una adecuada mitigación de riesgos.				Implementación del principio de gestión de riesgos
12(A) d	El sistema del país contempla auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de contratación sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.	Cumple parcialmente	No se encontró evidencia de que las auditorías externas se basen en una gestión de riesgos.				Implementación del principio de gestión de riesgos
12(A) e	El sistema del país contempla revisión de reportes de auditoría por parte de los organismos de auditoría superior y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (o algún otro cuerpo responsable de la gobernanza de las finanzas públicas).	No cumple	El Organismo Legislativo no ha aprobado o improbadado la liquidación presupuestaria anual, que le manda la Constitución de la República.				

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
12(B) b	Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de contratación (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente.	Cumple parcialmente	No hay manuales específicos para hacer auditorías de contratación.				Desarrollar manuales específicos de auditoría de contratación, en cumplimiento y desempeño.
12(B) c	Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.	Cumple parcialmente	Las auditorías que se realizan se hacen con base a una muestra, pero no son específicas de adquisiciones públicas y no existen de desempeño				Desarrollar manuales específicos de auditoría de contratación, en cumplimiento y desempeño.
12(B) d	Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes.	Cumple parcialmente	Si bien existen estructuras jerárquicas adecuadas, la confianza en los organismos de supervisión y juzgamiento está mermada.				

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
12(C) a	Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley.	Cumple parcialmente	El sistema de seguimiento no asegura el cumplimiento de las recomendaciones asociadas a los hallazgos.				
12(C) b	Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.	Cumple parcialmente	Si bien existen matrices y formularios para seguimiento a las recomendaciones de auditoría, no se cuenta con un sistema centralizado para dar seguimiento a las recomendaciones.				Implementación de un sistema integrado de seguimiento a las recomendaciones de auditoría, especialmente en adquisiciones
12(D) a	Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de contratación de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.	No cumple	Son muy pocas las capacitaciones específicas para hacer auditorías de contrataciones.				Creación de un programa de auditoría de adquisiciones, que incluya capacitación, basado en mejores prácticas internacionales.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
12(D) b	La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.	Cumple parcialmente	Poca disponibilidad de auditores especializados en adquisiciones públicas, 12 auditores disponibles al momento del examen.				Programa de formación e integración de auditores en adquisiciones.
12(D) c	Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.	Cumple parcialmente	En la práctica los auditores internos no siempre cuentan con la independencia requerida debido a la dependencia del marco jerárquico institucional.				Reforma normativa que aislé al auditor interno del marco jerárquico institucional.
13(A) a	Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes	Cumple parcialmente	Persisten casos en que las decisiones relacionadas con inconformidades y recursos administrativos no son adecuadas		Propuesta Nueva Ley		Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales; programa de formación de miembros de juntas de calificación.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(A) d	Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación.	No cumple	Sí se retrasan los procesos de contratos e implican tiempos extensos para obtener un fallo debido a la judicialización de los procesos de adquisición.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(B) a	El ente de apelaciones no participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.	No cumple	Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(B) b	El ente de apelaciones no cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas.	No cumple	El ente de apelaciones no cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(B) c	El ente de apelaciones sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos.	No cumple	El ente de apelaciones sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(B) d	El ente de apelaciones ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones.	No cumple	El ente de apelaciones ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(B) e	El ente de apelaciones expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos	No cumple	El ente de apelaciones expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(B) f	El ente de apelaciones expide decisiones que son vinculantes para todas las partes.	No cumple	El ente de apelaciones expide decisiones que son vinculantes para todas las partes. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(B) g	El ente de apelaciones cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.	No cumple	El ente de apelaciones cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(C) a	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que se basan en información relevante al caso.	No cumple	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que se basan en información relevante al caso. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(C) b	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante.	No cumple	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(C) c	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial).	No cumple	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial). Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
13(C) d	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.	No cumple	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos. Hallazgo: No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales
13(C) e	Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley.	No cumple	No existe una entidad independiente de la compradora con funciones y atribuciones para estudiar y resolver las reclamaciones presentadas durante y posterior a la adjudicación.				Creación de un órgano independiente de apelaciones que ponga a disposición mecanismos de revisión administrativos adicionales

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(A) c	El marco legal/regulatorio contempla que haya definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de arrepentimiento para exfuncionarios públicos.	Cumple parcialmente	El marco legal guatemalteco no fija un periodo de inhibición para que exfuncionarios públicos participen en procesos de contratación pública como oferentes.		Propuesta Nueva Ley		Incorporar en el marco normativo un periodo de abstención para participar en procesos de adquisición.
14(B) a	El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de contratación y contratos.	Cumple parcialmente	La normativa aplicable incorpora la obligatoriedad de incluir una cláusula relativa al delito de cohecho en las bases y el contrato. No se contemplan otras conductas prohibidas. No existen documentos modelo.				Ampliar la obligación establecida a otras conductas prohibidas; Desarrollo del procedimiento para la resolución del contrato por estas causas; Desarrollo de documentos estándar.
14(B) b	Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.	Cumple parcialmente	La gran mayoría de contratos estudiados incorporan estas disposiciones. No se contemplan otras conductas prohibidas. No existen documentos modelo.				Ampliar la obligación establecida a otras conductas prohibidas; Desarrollo del procedimiento para la resolución del contrato por estas causas; Desarrollo de documentos estándar.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(C) b	Hay pruebas de que este sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hagan seguimiento periódico a los reportes.	No cumple	Los encuestados en las unidades compradores afirman que no conocen el procedimiento de denuncia, y la ocurrencia de denuncia es muy baja y los resultados judiciales son tardados e inefectivos.				Promover el diálogo y la difusión de la actuación pertinente ante conductas prohibidas en contratación pública.
14(C) d	Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas.	Cumple parcialmente	Hay evidencia que de las sanciones por vía administrativa (inhabilitación para participar en contratación pública) se aplica de forma regular. Por el contrario, la sanción por la vía judicial es tardada e inefectiva.				Promover el diálogo y la difusión de la actuación pertinente ante conductas prohibidas en contratación pública.
14(D) a	El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades.	Cumple parcialmente	Existe un marco legal e instancias operativas y varias iniciativas para llevarlo a cabo, que son aisladas y no integrales. La rectoría no tiene continuidad en el tiempo. La percepción ciudadana no es favorable.				Fortalecer la capacidad de acción de las entidades competentes para el tratamiento de la corrupción en la contratación pública.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(D) b	Como parte del marco anticorrupción, existe un mecanismo para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública.	No cumple	Recientemente se ha creado en CGC una dirección con estas funciones. A la fecha no se ha implementado un mecanismo para detectar estos riesgos.				Agilizar la implementación de las funciones de la dirección pertinente.
14(D) c	Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.	No cumple	No se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con corrupción.				Generar un marco normativo que permita coordinar e integrar esfuerzos para generar y publicar estadísticas de sentencias y procedimientos relacionados a corrupción.
14(D) d	Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a la contratación.	Cumple parcialmente	CGC cuenta con un sistema de alerta temprana de reciente creación. Su implementación a la fecha es manual. A nivel entidades compradoras no se ha identificado mecanismos de esta naturaleza.				Desarrollo y aplicación de instrumentos institucionales de alerta temprana.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(D) e	Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de contratación participan en ellos de manera regular.	No cumple	CGC ofrece cursos a demanda que incluyen el tema de probidad. No son obligatorios. El nivel de cobertura reportado es bajo.				Fortalecer programa de capacitación en integridad para compradores, en un marco de certificación.
14(E) a	Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.	Cumple parcialmente	Pocas entidades de la sociedad civil ejercen un rol de control en contrataciones, lo cual incluye el periodismo de investigación.				Fortalecer la capacidad de acción de las entidades de la sociedad civil para trabajar el tema de corrupción en la contratación pública, mediante una acreditación o capacitación dedicada.
14(E) b	Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.	Cumple parcialmente	El sistema Guatecompras facilita el rol de supervisión. El formato la información en general aun dificulta el acceso. Las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que el ambiente ante este ejercicio ciudadano es hostil.				Fortalecer la capacidad de acción de las entidades de la sociedad civil para trabajar el tema de corrupción en la contratación pública, mediante una acreditación o capacitación dedicada. Continuar el desarrollo informático de Guatecompras en camino a estándares de estándares u contrataciones abiertas.

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(E) c	Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de la contratación pública.	Cumple parcialmente	Hay iniciativas de la sociedad civil que han contribuido en la mejora de la integridad en Cumple parcialmente. Sin embargo, estas son aisladas.				Fortalecer la capacidad de acción de las entidades de la sociedad civil para trabajar el tema de corrupción en la contratación pública, mediante una acreditación o capacitación dedicada.
14(E) d	Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las contrataciones públicas, por ejemplo, a través de medidas internas de cumplimiento.	Cumple parcialmente	La percepción de los proveedores encuestados es dividida con respecto a la actuación frente a la integridad y conducta ética respecto de contratación pública.				Promover la construcción de confianza mutua a través de la institucionalización de espacios de diálogo público y abierto con una agenda común.
14(F) a	Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.	No cumple	El sistema de denuncias no garantiza confidencialidad ni protección del denunciante.				Promover una reforma normativa que garantice la protección del denunciante en casos de corrupción en contratación pública

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(F) c	Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.	No cumple	Reportes oficiales indican que no es confiable la eficiencia de la protección para quienes denuncien o sean sujetos procesales en casos de corrupción en contratación pública.				Promover una reforma normativa que garantice la protección del denunciante en casos de corrupción en contratación pública
14(G) a	Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye la contratación.	Cumple parcialmente	Los Códigos de ética existentes no incluyen el tema específico de contratación pública				Actualizar el código de ética en del AG 197-2004 para incluir las previsiones en materia de Cumple parcialmente. Incorporar en Código de ética del MINFIN medidas similares
14(G) b	El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.	No cumple	En el código de ética del AG 197-2004 no existe un desarrollo de las responsabilidades definidas en este criterio.				Actualizar el código de ética en del AG 197-2004 para incluir las previsiones en materia de Cumple parcialmente. Incorporar en Código de ética del MINFIN medidas similares

ID	Criterio	Cumplimiento	Hallazgos	Programa en implementación	Programa en consideración avanzada	Requerimiento de apoyo	Para plan de Acción
14(G) c	El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.	Cumple parcialmente	El código no contempla consecuencias				Actualizar el código de ética en del AG 197-2004 para incluir las previsiones en materia de Cumple parcialmente. Incorporar en Código de ética del MINFIN medidas similares
14(G) d	Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.	Cumple parcialmente	La capacitación en materia del código de ética no es regular.				Actualizar el código de ética en del AG 197-2004 para incluir las previsiones en materia de Cumple parcialmente. Dotar al código de ética de un mecanismo de gestión.
14(G) e	Las declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera e información acerca de la propiedad en beneficio son radicados, accesibles y utilizados sistemáticamente por quienes toman decisiones para prevenir riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de la contratación pública.	No cumple	Los instrumentos de aplicación del código de ética: Declaraciones de conflictos de interés, divulgación de información financiera y otros no son de uso común.				Implementar instrumentos como declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera y otros para funcionarios a cargo de contratación pública.

DEBILIDADES

A partir de la lectura de los hallazgos en los criterios evaluados, el equipo definió un grupo de debilidades que en su criterio representan riesgos para que el sistema nacional de adquisiciones de Guatemala logre sus objetivos. A cada riesgo se le asocia con una lista de características que recogen las observaciones y brechas del sistema que son la base para el Plan de Acción.

Normativa de adquisiciones presenta brechas respecto de los estándares actuales

- Normativa ambigua
- Ley desactualizada
- Normativa ajena a contrataciones que modifica la norma de contrataciones
- Materias por fuera de la normativa
- Confusión de enfoque de la ley hacia mecanismos anticorrupción

Sistema de información presenta brechas respecto a las necesidades y expectativas cambiantes

- Sistema no es totalmente transaccional
- Falta de integración con los sistemas financieros y de inversión
- Información parcialmente visible
- Estadísticas limitadas
- Registros parcialmente disponibles
- Información dispersa y heterogénea
- Hay una visión de desarrollo, pero no un proyecto
- No presenta el ciclo completo del proceso de contratación
- El sistema no está diseñado para rendición de cuentas
- El sistema no genera información de valor agregado para el control

Limitaciones en las competencias del personal de adquisiciones

- No existe profesión de comprador, baja escolaridad
- Alta rotación de personal
- Falta de capacidad técnica
- Asume roles que no le corresponden
- Nombramiento y promoción no basada en desempeño
- No hay perfiles
- Nombramientos de jefes de compra por afinidad personal
- Falta de programas integrales de capacitación
- Personal ad-hoc no capacitado (juntas)

Sistema de control no especializado en adquisiciones, centrado en el procedimiento y no en el desempeño

- No hay controles específicos para adquisiciones
- Criterios no estándar para auditorías de compra provoca discrecionalidad
- Falta de coordinación entre control interno y externo
- Controles internos no independientes
- Falta de herramientas que faciliten el control
- Control centrado en procedimiento y no en desempeño
- Descoordinación con el órgano rector

Documentos de contratación no estandarizados

- No existen documentos estándar específicos
- Condiciones generales del contrato
- Bases estándar de uso obligatorio
- Mala calidad de las bases

Las adquisiciones no están respaldadas por instrumentos técnicos que promuevan la eficacia y economía

- No existen metodologías de Investigación de mercados
- Ausencia de metodologías de Valor por dinero
- Ausencia de metodologías de determinación de la demanda
- Criterios de adjudicación basados en precio y no en calidad
- No hay modalidades de contratación basadas en capacidad técnica (consultoría)
- No se cuenta con un manual general de adquisiciones

No hay vinculación del sistema de adquisiciones con políticas secundarias

- No hay política ni normativa de sostenibilidad
- No hay política ni normativa de uso de las adquisiciones para objetivos de desarrollo.

Participación limitada de proveedores

- Poca participación de proveedores
- Percepción negativa de hacer negocios con el estado por riesgo moral y veracidad de la competencia
- Capacidad limitada de proveedores

<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones estructurales provocan Mercados no competitivos
<ul style="list-style-type: none"> • No hay evaluación de desempeño de proveedores
<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas para evitar la competencia
<ul style="list-style-type: none"> • Asimetría de la información

Participación ciudadana con limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Participación limitada
<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente hostil para la participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> • No hay un rol claro y definido de la participación
<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de financiamiento a iniciativas de participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> • Obstáculos para realizar auditorías ciudadanas

Ineficiente ciclo de contratación
<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad en el ciclo de planificación estratégica, operativa, de compras.
<ul style="list-style-type: none"> • Controles limitados
<ul style="list-style-type: none"> • No hay vinculación entre compras y resultados esperados
<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidad en los pagos
<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad administrativa del comprador
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos no estandarizados
<ul style="list-style-type: none"> • Frecuente modificación de contratos
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades de las funciones mal definidas
<ul style="list-style-type: none"> • Tiempos no razonables para presentación y apertura de ofertas
<ul style="list-style-type: none"> • Plazos contribuyen a la falta de probidad
<ul style="list-style-type: none"> • Procesos con demoras afectan la calidad de la compra
<ul style="list-style-type: none"> • Exceso de autonomía de las Juntas
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de supervisión de desempeño de los procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Ineficiente diseño del proceso que lo hacen depender de múltiples instancias

El mecanismo de apelaciones en adquisiciones no es idóneo
<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto de intereses
<ul style="list-style-type: none"> • Poco efectivo
<ul style="list-style-type: none"> • No hay debido proceso
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un órgano independiente de apelaciones

- Poca aplicación de sistemas alternativos

El sistema de adquisiciones es vulnerable a prácticas de corrupción

- No hay gestión de riesgos
- Institucionalidad débil
- Sistema de controles débil
- Falta de garantías para la denuncia
- Alta incidencia de corrupción
- Simulación de procesos competitivos
- Debilidad del marco anticorrupción
- Sistema judicial ineficaz
- No se valora la integridad
- Código de ética no es efectivo y no contempla aspectos de adquisiciones

Visión fragmentada del Sistema de adquisiciones en la agenda nacional de políticas públicas

- Interferencia perjudicial de lo político en la política pública de adquisiciones
- Ausencia de una definición de política del sistema de contrataciones
- Fragilidad política del sistema
- El tema está la agenda pública por escándalos
- Incomprensión social del rol
- Apoyos variables al sistema
- El sistema de adquisiciones está visto exclusivamente como sistema operativo y no estratégico y de desarrollo

Inadecuada definición del producto

- Deficiencias en la definición de especificaciones y términos de referencia
- Falta de aplicación de estándares, normas y métodos de control de calidad
- Ausencia de criterios objetivos y protocolos de evaluación de calidad
- No hay incentivos al buen desempeño

Definición de objetivos y competencias del órgano rector requiere actualización

- Se requiere actualización de objetivos del órgano rector
- Profesionalización no estructurada

- Rol no asumido de rectoría técnica en adquisiciones

ANÁLISIS DE RIESGOS

Las debilidades, según fueron definidas por el equipo evaluador, pasan al análisis de riesgos, el cual consiste en una reflexión sobre los riesgos fiduciarios a los que el sistema nacional de adquisiciones se ve expuesto en virtud de cada debilidad definida.

La clasificación de riesgos es la siguiente:

Clasificación de riesgos	
Riesgo legal o regulatorio	Proviene del incumplimiento o eventual cambio de leyes o normas
Riesgo operacional	Posibilidad de ocurrencia de pérdidas originadas por fallas o insuficiencias de procesos, personas, sistemas internos, tecnología, y en la presencia de eventos externos imprevistos.
Riesgo reputacional	Percepción negativa que el entorno social tiene sobre el sistema
Riesgo de mercado	Pérdidas por cambios de factores de mercado: Precios de insumos y mercancías, tipo de cambio, tasa de interés
Riesgo de crédito	Incumplimiento de obligaciones por una de las partes de los contratos
Riesgo tecnológico	Contingencia de que la interrupción, alteración, o falla de la infraestructura de TI, sistemas de información, bases de datos y procesos de TI, provoque pérdidas.
Riesgos estratégicos o de negocio	Impacto actual y futuro de que una decisión afecte la estabilidad del sistema
Riesgo de fraudes internos y externos.	Vulnerabilidades, controles y encubrimiento

MATRIZ DE ANÁLISIS DE RIESGOS

Esta matriz presentan las debilidades definidas por el equipo. Se ha colocado un número "1" en los riesgos ante los cuales el sistema es vulnerable en función a cada debilidad.

Debilidad	Riesgo legal o regulatorio	Riesgo operacional	Riesgo reputacional	Riesgo de mercado	Riesgo de crédito	Riesgo tecnológico	Riesgos estratégicos o de negocio	Riesgos de fraudes y ex
Normativa de adquisiciones presenta brechas con los estándares actuales	1	1						
Sistema de información presenta brechas respecto a las necesidades y expectativas cambiantes		1				1		
Limitaciones en las competencias del personal de adquisiciones		1	1					
Sistema de control no especializado en adquisiciones, centrado en el procedimiento y no en el desempeño				1				
Las adquisiciones no están soportadas por instrumentos técnicos que promuevan la eficacia y economía		1		1				
Documentos de contratación no estandarizados	1	1						
Participación limitada de proveedores			1	1			1	
Participación ciudadana con limitaciones			1					
Ineficiente ciclo de contratación	1	1						
El mecanismo de apelaciones en adquisiciones no es idóneo	1				1			
El sistema de adquisiciones es vulnerable a prácticas de corrupción	1		1					
Visión fragmentada del Sistema de adquisiciones en la agenda nacional de políticas públicas							1	
Inadecuada definición del producto		1					1	
No hay vinculación del sistema de adquisiciones con políticas secundarias							1	
Definición de objetivos y competencias del órgano rector requiere actualización	1						1	
TOTAL	6	7	4	3	1	1	5	

Se observa que el principal riesgo previsto es el riesgo de fraudes internos y externos (10 debilidades asociadas), seguido por el riesgo operacional (7 debilidades), riesgo legal (6 debilidades) y riesgos estratégicos o de negocio (5). La última columna muestra el número de debilidades asociadas a los riesgos. Las debilidades con 3 puntos son las más altas, es decir a los que más riesgos expone al sistema; por lo tanto, son aquellas cuya atención representa un mayor potencial de mejora para el sistema.

PLAN DE ACCIÓN

Las debilidades definidas en la sección anterior requieren la aplicación de acciones para su corrección y fortalecimiento. Para este fin, el grupo de trabajo identificó las líneas estratégicas, responsables, plazo en el que las líneas estratégicas podrían desarrollarse, otros actores y recursos necesarios para su implementación. Además, para cada línea de acción identificada en cada fila de la siguiente matriz, se definen Acciones propuestas, es decir, proyectos, programas u otro tipo de actividades que pueden desarrollarse con el fin de conducir cada una de las líneas estratégicas.

La matriz a continuación no constituye una programación o un listado exhaustivo de acciones, sino una identificación de las posibles actividades que pueden llevarse a término con el objetivo de atender las debilidades identificadas. El desarrollo de cada una en proyectos, programas, cooperaciones técnicas u otras formas de ejecución dependerá del desarrollo específico que más adelante se haga sobre cada una de ellas.

Para el desarrollo de cada acción definida en la última columna, se recomienda observar las acciones propuestas en las matrices de hallazgos disponibles en este mismo documento, que pueden alinearse dentro de diferentes proyectos a manera de componentes, productos o actividades.

Las líneas estratégicas están numeradas exclusivamente con interés de identificación. El equipo de trabajo no identificó prelación o prioridad de ejecución alguna.

MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN

MATRIZ DEL PLAN DE ACCIÓN MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS A TRAVÉS DEL VICEMINISTERIO DE TRANSPARENCIA FISCAL Y ADQUISICIONES DEL ESTADO.

ID	Línea estratégica	Tipo	Debilidades	Plazo	Responsable	Otros actores	Recursos requeridos	Acciones propuestas
01	Actualizar normativa de adquisiciones	Normativa	Normativa de adquisiciones presenta brechas con los estándares actuales	Corto	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Organismo Legislativo	Conocimiento, financiero, apoyo técnico, apoyo político	Definición de requerimientos a la nueva ley en base a objetivos; Revisión de propuesta en base a autoevaluación; proyecto de reglamento
02	Implementación de instrumentos técnicos que promuevan eficacia y economía en las adquisiciones	Instrumental	Las adquisiciones no están soportadas por instrumentos técnicos que promuevan la eficacia y economía	Corto	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Diseño e implementación de instrumentos técnicos
03	Implementación de documentos estándar tipo	Instrumental	Documentos de contratación no estandarizados	Corto	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Diseño e implementación de documentos estándar
04	Rediseño del ciclo de contratación	Instrumental	Ineficiente ciclo de contratación	Mediano	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Levantamiento de requerimientos al nuevo ciclo de contratación; diseño y desarrollo del nuevo ciclo de contratación

ID	Línea estratégica	Tipo	Debilidades	Plazo	Responsable	Otros actores	Recursos requeridos	Acciones propuestas
05	Fortalecimiento de la integridad del sistema de adquisiciones	Instrumental	El sistema de adquisiciones es vulnerable a prácticas de corrupción	Mediano	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Congreso, OSC, CGC, Órgano Encargado de Transparencia	Técnico, político y financiero	Análisis del sistema; generación de un sistema de integridad y fortalecimiento institucional, sistema de sanciones y controles efectivos. Fortalecer mecanismos de protección a denunciantes; Actualización de código de ética
06	Adoptar técnicas para la adecuada definición de productos	Instrumental	Inadecuada definición del producto	Mediano	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Identificación y análisis de necesidades de productos; Desarrollo, implementación de las técnicas de definición adecuada de productos
07	Actualizar el órgano rector	Normativa	Definición de objetivos y competencias del órgano rector requiere actualización	Mediano	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional y otros actores	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Evaluación de requerimientos de actualización del órgano rector; Proyecto de actualización del órgano rector
08	Desarrollo e implementación del sistema integral y transaccional de adquisiciones del Estado	Instrumental	Sistema de información presenta brechas respecto a las necesidades y expectativas cambiantes	Largo	MINFIN/ Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Comunidad internacional	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Arquitectura del sistema; generación del proyecto de nuevo sistema; desarrollo/adquisición/ implementación del nuevo sistema; innovación y nuevas tecnologías.

ID	Línea estratégica	Tipo	Debilidades	Plazo	Responsable	Otros actores	Recursos requeridos	Acciones propuestas
09	Profesionalización de compradores públicos	Instrumental	Limitaciones en las competencias del personal de adquisiciones	Largo	MINFIN	Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Programa de certificación; Programa de capacitación

MATRIZ DEL PLAN DE ACCIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES

ID	Línea estratégica	Tipo	Debilidades	Plazo	Responsable	Otros actores	Recursos requeridos	Acciones propuestas
01	Inclusión de adquisiciones en la agenda pública	Normativa	Visión fragmentada del Sistema de adquisiciones en la agenda nacional de políticas públicas	Corto	ÓRGANO EJECUTIVO	SEGEPLAN	Apoyo técnico, apoyo político	Diseño de política pública de adquisiciones que articule con el ciclo de la contratación; proyecto de implementación de la política pública
02	Creación de sistema de apelaciones idóneo	Normativa	El mecanismo de apelaciones en adquisiciones no es idóneo	Mediano	ORGANISMO LEGISLATIVO	ORGANISMO JUDICIAL	Apoyo técnico, apoyo político	Creación de ente de apelación de adquisiciones independiente
03	Creación del Perfil de profesional de comprador público	Instrumental	Limitaciones en las competencias del personal de adquisiciones	Mediano	ONSEC	ONSEC	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Creación de perfil; evaluaciones de desempeño y competencias; estructuración de carrera profesional
04	Promover la participación ciudadana	Normativa	Participación ciudadana con limitaciones	Mediano	ÓRGANO EJECUTIVO	Organizaciones de Sociedad Civil	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Proyecto de reformas a normativas pertinentes
05	Desarrollo de sistemas de control especializados en adquisiciones	Control	Sistema de control no especializado en adquisiciones, centrado en el procedimiento y no en el desempeño	Largo	CGC	PGN, MP	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Definición de los sistemas de control de adquisiciones basados en mejores prácticas internacionales; Desarrollo de los sistemas

ID	Línea estratégica	Tipo	Debilidades	Plazo	Responsable	Otros actores	Recursos requeridos	Acciones propuestas
06	Ampliar participación de proveedores	Instrumental	Participación limitada de proveedores	Largo	MINECO	Programa MIPYME	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Identificación de limitantes a la participación; programa de estímulo a la participación
07	Explorar riesgos y beneficios de vincular adquisiciones con políticas secundarias	Instrumental	No hay vinculación del sistema de adquisiciones con políticas secundarias	Largo	ÓRGANO EJECUTIVO	SEGEPLAN	Conocimiento, financiero, apoyo técnico	Estudio de beneficios y riesgos de la integración de políticas secundarias

ANEXOS

ANEXO 1: LISTA DE PARTICIPANTES

En la elaboración del presente estudio participaron:

- A. Por la DGAE, Ministerio de Finanzas Públicas.
 - 1. Gabriela Hernández de Steffes.
 - 2. Ana Gabriela Cruz Leal
 - 3. Sofía Hernández de Muñoz
 - 4. Héctor González Douma
 - 5. Wendy Sandoval Fajardo
 - 6. Byron Guillen Rivas
 - 7. Vicky Sánchez

- B. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
 - 1. Hugo Maul
 - 2. Irene Flores
 - 3. Jorge Lavarreda
 - 4. María Isabel Bonilla

- C. Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES
 - 1. Pablo Hurtado
 - 2. Lilian Sierra
 - 3. Erick Coyoy

- D. Consultor Internacional BID
 - 1. Xavier Vizcaíno

ANEXO 2: INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

FUENTES DE INFORMACIÓN

Para realizar la evaluación de los 14 indicadores estándar de la metodología, se levantaron los siguientes instrumentos de información:

1. Encuesta a compradores del Estado. Se levantó encuesta de percepción de usuarios compradores del Estado registrados en el sistema Guatecompras. El objetivo del instrumento fue medir la percepción sobre el cumplimiento de los criterios de evaluación de la metodología. Para el diseño de la encuesta se realizó un inventario de necesidades de indicadores cuantitativos, en los 216 criterios de evaluación de los 4 pilares. Posteriormente se diseñó el cuestionario que fue revisado de forma conjunta por el equipo de evaluación y aprobado por los responsables de cada pilar, asegurando que toda la información requerida fuera debidamente recolectada. Una vez aprobado el instrumento, se parametrizó en una herramienta *open source* y se envió vía correo electrónico a todos los usuarios compradores registrados en el sistema Guatecompras. El instrumento se envió a un total de 10,757 compradores registrados en Guatecompras. Se obtuvo 416 respuestas completas que equivale a un 3.9% del total; 1,779 respuestas incompletas que equivale a un 16.5%, y un total de 2195 encuestas respondidas que equivale a 20.4% de respuestas. El cuestionario de la encuesta a compradores se consigna en el anexo de este documento.
2. Encuesta a proveedores del Estado. Se levantó encuesta de percepción de usuarios proveedores del Estado registrados en el sistema Guatecompras. El objetivo del instrumento fue medir la percepción sobre el cumplimiento de los criterios de evaluación de la metodología. Para el diseño de la encuesta se realizó un inventario de necesidades de indicadores cuantitativos, en los 216 criterios de evaluación de los 4 pilares. Posteriormente se diseñó el cuestionario que fue revisado de forma conjunta por el equipo de evaluación y aprobado por los responsables de cada pilar, asegurando que toda la información requerida fuera debidamente recolectada. Una vez aprobado el instrumento, se parametrizó en una herramienta *open source* y se envió vía correo electrónico a todos los usuarios proveedores registrados en el sistema Guatecompras. El instrumento se envió a un total de 53,839 proveedores registrados en Guatecompras. Se obtuvo 1002 respuestas completas que equivale a un 2% del total; 3,362 respuestas incompletas que equivale a un 6%, y un total de 4,364 encuestas respondidas que equivale a 8% de respuesta. El cuestionario de la encuesta a proveedores se consigna en el anexo de este documento.
3. Revisión de expedientes de procesos de compras. Se determinó una muestra representativa de procesos de licitación y cotización, en estatus finalizado adjudicado, durante el año 2018 (último año completo) de entidades del gobierno centralizado y descentralizado. Se determinó que el tamaño de la muestra era de 211 procesos disponibles en Guatecompras. Para la revisión de expedientes se realizó inventario de necesidades de información para sustentar la evaluación de indicadores cuantitativos y cualitativos en los 216 criterios de evaluación de los 4 pilares. Cada necesidad se clasificó según el tipo de datos, origen y obtención, y se diseñó una matriz de criterios que debían

ser revisados en los expedientes de los 211 procesos disponibles en Guatecompras. La matriz incluye 42 criterios que fueron revisados en cada uno de los 211 expedientes.

4. Grupos focales con proveedores del Estado en sectores clave. Con el objetivo de profundizar en la evaluación de los criterios de la metodología, se diseñaron 3 grupos focales con sectores priorizados de proveedores del Estado. Los sectores priorizados fueron los contratistas de obra civil, los proveedores de productos medicamentos y farmacéuticos, y los proveedores de productos médico-quirúrgicos. Los grupos focales se coordinaron gracias a la colaboración de las siguientes asociaciones gremiales: Cámara Guatemalteca de la Construcción, Cámara de Comercio de Guatemala y Cámara de Industria de Guatemala. Los convocados a los grupos focales fueron elegidos en función a su experiencia como proveedores del Estado, medida como cantidad de ofertas presentadas y/o adjudicaciones en los últimos 3 años. La elección de la empresa y la invitación a participar se realizó por medio de las gremiales. En total, se tuvo una participación de 27 empresas en los 3 grupos focales, que equivale a un 80% del total de convocatoria. En el grupo focal de contratistas de obra civil participaron 9 empresas; en el grupo focal de proveedores de insumos farmacéuticos nacionales, participaron un total de 8 empresas; en el grupo focal de proveedores de insumos médico-hospitalarios participaron un total de 10 empresas. Los instrumentos utilizados en cada grupo focal se consignan en este anexo.
5. Grupo focal con organizaciones de la sociedad civil. Se realizó un último grupo con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en seguimiento e investigación en procesos de contrataciones. Se convocó a 5 organizaciones y participaron 3. El instrumento del grupo focal con organizaciones de la sociedad civil se consigna en este anexo.
6. Base de datos del sistema Guatecompras. Por medio de la Dirección General de Adquisiciones se obtuvo a bien generar una base de datos con todos los criterios de consulta automática de todos los procesos publicados en Guatecompras durante el año 2018. Esta base de datos sirvió para generar información estadística descriptiva para sustentar diversos criterios de evaluación.
7. Base de datos del Sistema de Gestión, SIGES. Por medio de la Dirección General de Adquisiciones se obtuvo a bien solicitar y obtener una base de datos con la información de todos los pagos realizados durante el 2018, por NOG, NOG. Con esta información se pudo acceder a la información de pago por CUR (Comprobante Único de Registro) de Devengado, CUR de compromiso, CUR de pago, fecha de pago, fecha de factura, por modalidad de contratación y por entidad pública. Esta base de datos fue crucial para la evaluación de criterios relacionados con pago oportuno.

Estimado COMPRADOR:

La DGAE, es el ente rector de las compras públicas, responsable de facilitar procesos, proponer o aprobar la normativa en el ámbito de su competencia. La DGAE está llevando a cabo una evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas, con el apoyo de sociedad civil y entidades de cooperación.

Le agradecemos responder de la forma más exacta posible a todas las preguntas de la siguiente encuesta, que nos permitirán diagnosticar el estado del sistema de compras públicas y encontrar soluciones para mejorar las contrataciones del Estado.

Los resultados serán usados sólo con fines estadísticos. ***La encuesta es totalmente anónima y confidencial y se analizarán los datos agregados, no a nivel individual.***

Le agradecemos su colaboración,

Atentamente

DGAE.

1. ¿Cuántas personas en su área realizan funciones y/o actividades relacionadas directamente con contrataciones públicas? (por ejemplo: elaboración de documentos, dirigir procesos de compras, seguimiento de contratos, elaboración del plan anual, registro de información en Guatecompras, etc.) (Indique el número)
-

2. ¿Su unidad cuenta con el personal suficiente para realizar los procesos de compras públicas?

SI

NO

3. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea NO, ¿Qué cantidad de personal adicional necesita contratar para cumplir a cabalidad con los requerimientos de trabajo de los procesos de compras? (Indicar el número aproximado de personas adicionales)
-

4. ¿El personal de su unidad cuenta con el nivel de especialización que requieren los procesos de compras que realiza su entidad?

SI

NO

5. Respecto a las capacitaciones para realizar procesos de compras públicas, en los últimos 6 meses ¿Usted ha recibido alguna capacitación?

SI

NO

En caso la respuesta a la pregunta 5 es SI, pasar a pregunta 6 y 7. En caso la respuesta a la pregunta 5 sea No, pasar a pregunta 8.

6. ¿Sobre qué temas fue esa capacitación?

Ley de adquisiciones del Estado: SI – No

Uso del Sistema Guatecompras: Si – No

Diseño y operación de cadenas logísticas de productos y/o servicios: Si – No

Preparación de Términos de Referencia y/o Bases de Licitación: Si – No

Técnicas de valor por dinero: SI – NO

Buenas prácticas en materia de compras públicas: SI – NO

Transparencia e integridad en procesos de compras públicas: SI – NO

7. ¿Quién financió esa capacitación?

NADIE, ERA UN EVENTO GRATUITO DE LA DGAE

YO MISMO

LA ENTIDAD EN LA QUE LABORO

AMBOS: LA ENTIDAD EN LA QUE LABORO Y YO MISMO.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

8. De las personas de su área que realizan funciones y/o actividades relacionadas directamente con compras públicas (por ejemplo, elaboración de documentos, dirigir procesos de compras, seguimiento de contratos, elaboración del plan anual, registro de información en Guatecompras, etc.) cuántas tuvieron alguna capacitación en compras públicas en los últimos 06 meses? (Indique el número)

9. ¿Quién financió esa capacitación?

NADIE, ERA UN EVENTO GRATUITO DE LA DGAE

YO MISMO

LA ENTIDAD EN LA QUE LABORO

AMBOS: LA ENTIDAD EN LA QUE LABORO Y YO MISMO.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

10. ¿Los nombramientos y las promociones del personal de la unidad de compras son competitivos, es decir se basan en el desempeño, metas y resultados alcanzados y sus calificaciones profesionales?

SI

NO

11. ¿La evaluación del desempeño del personal de la unidad de compras se realiza en función al mérito, metas y resultados alcanzados?

SI

NO

12. Cuando debe realizar compras complejas o de altos montos, ¿con qué frecuencia se utiliza la investigación de mercado o consultas al mercado como guía para realizar compras? para determinar lo siguiente (marcar solo una respuesta por fila).

	NUNCA	CASI NUNCA	A VECES	CASI SIEMPRE	SIEMPRE
Capacidad de respuesta del mercado (por ejemplo: para saber si existen proveedores que entreguen los bienes o servicios requeridos)					
Precio del bien o servicio					
Estrategia de la compra: ahorros por economías de escala, privilegiar la calidad sobre el precio, o privilegiar otras características adicionales al precio (provisión, logística, servicio, etc.)					
La modalidad de compra (licitación, compra directa, contrato abierto, etc.)					

13. . ¿Cuáles de los siguientes tipos de investigación o consultas de mercado ha realizado en los últimos 12 meses? (Selecciona todas las opciones que correspondan)

- a) Investigación a través de www.Guatecompras.gt
- b) Preguntar o ponerse en contacto con otros compradores expertos en la materia.
- c) Preguntar o ponerse en contacto con expertos o conocedores de la industria de la que trata la compra.
- d) Comprar una consultoría de estudio de mercado.
- e) Revisar los resultados de investigaciones de mercado recientes (propias o de otras instituciones).
- f) Revisar catálogos u otras publicaciones de productos, publicadas por fabricantes o distribuidores, disponibles en línea.
- g) Realizar reuniones de intercambio con proveedores para involucrar a los posibles oferentes antes del proceso de adquisición.
- h) Ninguna

Otros:

14. ¿En cuál de los siguientes documentos se encuentran claramente definidos los resultados de cada contratación?

Plan Operativo Anual	SI – NO
Plan Anual de Compras	SI – NO
Términos de Referencia	SI – NO
Bases de Contratación	SI – NO
Contrato	SI – NO

15. Los requerimientos de compra que usted recibe, ¿son suficientemente claros y completos para permitir la elaboración de bases y especificaciones técnicas (definición de criterios de evaluación claros y consistentes con la compra, condiciones del bien o servicio, objetivos de la compra, modalidad de compra)? (Marcar sólo una respuesta).

NUNCA

CASI NUNCA

A VECES

CASI SIEMPRE

SIEMPRE

16. Para la formulación y registro de la ejecución de presupuesto de egresos del Estado, las entidades del sector público deberán utilizar el catálogo de insumos que se encuentre disponibles en los sistemas integrados de administración financiera (Artículo 12, Acuerdo Gubernativo 540-2013). Por favor evaluar el nivel de vinculación entre cada proceso de contratación establecido en el PAC, con los productos, subproductos e insumos, presupuestados en el POA de su entidad.

VINCULACIÓN DE TODOS LOS PROCESOS DE COMPRAS

LA MAYORÍA DE LOS PROCESOS DE COMPRAS SE VINCULAN

ALGUNOS PROCESOS DE COMPRAS SE VINCULAN

CASI NINGÚN PROCESO DE COMPRAS SE VINCULA

NINGÚN PROCESO DE COMPRAS SE VINCULA

17. ¿Conoce el mecanismo para presentar denuncias de casos de corrupción en proceso de contratación pública?

SI

NO

18. ¿Ha denunciado casos de corrupción en contrataciones públicas?

SI

NO

19. ¿Considera que las medidas anticorrupción de Guatemala son eficientes y eficaces para prevenir, detectar y penalizar la corrupción?

SI

NO

20. En su trabajo cuenta con alguna medida para detectar y prevenir la corrupción asociada a compras públicas.

SI

NO

21. ¿Considera que el sistema para denunciar corrupción es seguro y confiable?

SI

NO

22. ¿Su organización cuenta con un código de ética o conducta?

SI

NO

Si su respuesta es positiva pasar a pregunta 23, 24 y 25

23. ¿Es de acceso público?

SI

NO

24. ¿Conoce quién dio las directrices para elaborar el código de ética?

SI

NO

25. ¿El código tiene una sección específica para los involucrados en la gestión financiera que incluya las contrataciones?

SI

NO

26. ¿Dentro del código de ética se establecen responsabilidades en torno a la toma de decisiones?

SI/NO

27. ¿Dentro del código de ética se establecen requisitos específicos para divulgar información financiera?

SI

NO

28. ¿Existen mecanismos que se hayan implementado para garantizar que lo establecido en el código de ética se cumpla?

SI

NO

29. ¿Puede mencionar casos en los que el no cumplir con el código de ética haya resultado en sanciones de algún tipo?

SI

NO

30. ¿Las sanciones son administrativas o penales?

SI

NO

31. ¿Quién vela por el cumplimiento del código de ética?

SI

NO

32. ¿Ha recibido capacitación en cuanto a lo establecido en el código de ética?

SI

NO

33. ¿Quién es el responsable de la capacitación?

34. ¿A cuántos han capacitado?

35. ¿Tienen inducción a programas más permanentes?

SI

NO

36. ¿Ha presentado usted como colaborador en el área de compras públicas alguna declaración jurada patrimonial ante la Contraloría General de Cuentas?

SI

NO

37. ¿Ha firmado usted alguna declaración de conflicto de interés como colaborador en el área de compras públicas?

SI

NO

Estimado Proveedor:

La DGAE, es el ente rector de las compras públicas, responsable de facilitar procesos, proponer o aprobar la normativa en el ámbito de su competencia. La DGAE está llevando a cabo una evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas, con el apoyo de sociedad civil y entidades de cooperación.

Le agradecemos responder de la forma más exacta posible a todas las preguntas de la siguiente encuesta, que nos permitirán diagnosticar el estado del sistema de compras públicas y encontrar soluciones para mejorar las contrataciones del Estado.

Los resultados serán usados sólo con fines estadísticos. ***La encuesta es totalmente anónima y confidencial y se analizarán los datos agregados, no a nivel individual.***

Le agradecemos su colaboración,

Atentamente

DGAE.

1. ¿Ha participado en algún proceso de compra en los últimos 3 años?

SI

NO

2. ¿Ha ganado algún proceso en los que participó en los últimos 3 años?

SI

NO

3. En promedio ¿De qué monto han sido los procesos en los que ha participado?

Q0.01 – a Q25,000.00

Q25,001.00 – Q90,000.00

Q90,001.00 – Q900,000.00

Q900,001.00 – Q5,000,000.00

Q5,000,001.00 – en adelante

4. ¿Sabe Usted que la DGAE está adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas?

SI

NO

5. ¿Cree Usted que las actuaciones de la DGAE son imparciales y no favorecen a ciertos proveedores o ciertas entidades de gobierno?

TOTALMENTE IMPARCIALES EN SUS ACTUACIONES

IMPARCIALES EN SUS ACTUACIONES

A VECES SON IMPARCIALES EN SUS ACTUACIONES

PARCIALES EN SUS ACTUACIONES

TOTALMENTE PARCIALES EN SUS ACTUACIONES

NO TENGO OPINIÓN

6. ¿Qué tan fácil es conocer las oportunidades de venderle al Estado, por medio de www.Guatecompras.gt ?

MUY FÁCIL

FÁCIL

NI DIFÍCIL NI FÁCIL

DIFÍCIL

MUY DIFÍCIL

7. ¿Qué tan fácil es ofertar a través de www.Guatecompras.gt ?

MUY FÁCIL

FÁCIL

NI DIFÍCIL NI FÁCIL

DIFÍCIL

MUY DIFÍCIL

8. Usando valores de 1 a 10, donde 1 es "nada transparente" y 10 "muy transparente", ¿Cómo evalúa usted el nivel de transparencia del sistema www.Guatecompras.gt ? (MARQUE SÓLO 1 RESPUESTA).

- 1 NADA TRANSPARENTE
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 MUY TRANSPARENTE

9. Usando valores de 1 a 10, donde 1 es "muy difícil" y 10 "muy fácil", ¿Considera que puede acceder a la información necesaria para participar en los procesos de compras públicas de forma oportuna mediante www.Guatecompras.gt? (MARQUE SÓLO 1 RESPUESTA).

- 1 ES MUY DIFÍCIL OBTENER LA INFORMACIÓN
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 ES MUY FÁCIL OBTENER LA INFOMRACIÓN

- 8 Usando valores de 1 a 10, donde 1 es "nada relevante" y 10 "muy relevante", ¿Cómo evalúa la relevancia de la información que obtiene de Guatecompras en los procesos de compras públicas? (MARQUE SÓLO 1 RESPUESTA).

- 1 NADA RELEVANTE
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 MUY RELEVANTE

- 9 En general, ¿Usted diría que la información que encuentra en www.Guatecompras.gt de los procesos de compras de bienes y/o servicios es suficiente y clara para elaborar una oferta adecuada?

NUNCA

CASI NUNCA

A VECES

CASI SIEMPRE

SIEMPRE

10 En general ¿Usted diría que los productos esperados de los procesos de contrataciones se describen con claridad por parte de los compradores públicos, ya sea en las bases de licitación, especificaciones técnicas o algún otro documento publicado?

NUNCA

CASI NUNCA

A VECES

CASI SIEMPRE

SIEMPRE

11 En general ¿Se respetan las condiciones contractuales estipuladas en las bases de licitación y/o contrato?

NUNCA

CASI NUNCA

A VECES

CASI SIEMPRE

SIEMPRE

12 En general ¿Se respetan las condiciones estipuladas en las bases de licitación y/o contratos respecto al procesamiento oportuno de facturas y pagos?

NUNCA

CASI NUNCA

A VECES

CASI SIEMPRE

SIEMPRE

13 Según su experiencia ¿Ha participado en alguna instancia, invitado por el gobierno, para la discusión de reformas legales, institucionales, nuevas prácticas, comentarios o sugerencias al sistema de contrataciones y compras públicas?

SI

NO

14 De acuerdo con su experiencia personal, ¿Considera que existen restricciones generalizadas importantes para el acceso de los proveedores al mercado de las compras públicas?

SI

NO

15 EN CASO AFIRMATIVO. La siguiente pregunta trata de identificar las restricciones que limitan la participación de las empresas en el mercado de contrataciones y compras públicas. Por favor conteste en cada caso, si considera o no que existen restricciones: SI/NO

1. ¿Existen restricciones de información?
2. ¿Existen restricciones de volumen y capacidad?
3. ¿Existen restricciones basadas en el nivel de inversión necesario para suplir al sector público?
4. ¿Existen restricciones de derechos de propiedad intelectual?
5. ¿Existen restricciones en el acceso al crédito?
6. ¿Existen mecanismos eficaces de resolución de conflictos?
7. ¿Cree que existen otras restricciones importantes además de las señaladas?

En caso la respuesta sea SI a la anterior, indique las más importantes:

17. ¿Considera que todos los proveedores tienen acceso a la misma información a lo largo del proceso de compra? o algunos proveedores tienen acceso a más información?

TODOS TIENEN ACCESO A LA MISMA INFORMACIÓN

LA MAYORÍA TIENE ACCESO A LA MISMA INFORMACIÓN

ALGUNOS TIENEN ACCESO A MÁS INFORMACIÓN

18. ¿Conoce usted sus derechos de presentar inconformidades y recursos administrativos?

Si

No

19. ¿Ha planteado usted recursos de reposición y revocatoria?

Si

NO

20. ¿Considera Usted que la aplicación de los recursos de reposición y revocatoria que contempla la ley es confiable?

Si

No

21. ¿Considera que las decisiones sobre los recursos planteados son confiables (están bien fundadas en normas y responden a la evidencia presentada)?

NUNCA SON CONFIABLES

CASI NUNCA SON CONFIABLES

ALGUNAS VECES SON CONFIABLES

LA MAYORÍA DE LAS VECES SON CONFIABLES

SIEMPRE SON CONFIABLES

22. ¿Considera que la presentación de recursos administrativos retrasa de forma indebida el proceso de compra?

Si

NO

23. ¿Considera que los esfuerzos anticorrupción del país son eficientes y eficaces para prevenir, detectar y penalizar la corrupción?

SI

NO

24. ¿Existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética del personal?

Si

No

25. ¿Tiene su empresa un código de ética?

Si

No

26. ¿Dentro del código de ética o políticas internas de la empresa tienen una sección específica que regule el actuar del personal en las contrataciones públicas?

SI

NO

27. ¿Contempla sanciones su código de ética?

SI

NO

28. ¿Cuántos casos de sanciones han tenido en los últimos 3 años?

Cantidad: _____

29. ¿Cree que los proveedores del Estado apoyan la integridad, ética y transparencia de los procesos de contratación?

SIEMPRE APOYAN

CASI SIEMPRE APOYAN

ALGUNAS VECES APOYAN

CASI NUNCA APOYAN

NUNCA APOYAN

30. ¿Considera que los proveedores se rehúsan a dar sobornos, dádivas o incurrir en cualquier otro comportamiento indebido para ganar un proceso de adquisición pública?

TODOS SE REHÚSAN

LA MAYORÍA SE REHÚSAN

ALGUNOS SE REHÚSAN

CASI NADIE SE REHÚSA

NINGUNO SE REHÚSA

31. ¿Conoce Usted la existencia de algún mecanismo para presentar denuncias por actos fraudulentos y de corrupción en el proceso de compras públicas?

SI

NO

32. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa: ¿Considera que ese mecanismo es seguro y confiable?

SI

NO

33. Después de haber completado el cuestionario, por favor, califique de 1 a 10 el desempeño global del sistema, en donde 1 representa el peor desempeño y 10 el mejor desempeño

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. En general, ¿qué tan satisfecho está usted con la forma cómo se desarrollan los procesos de compra del Estado?										

Esto es todo, muchas gracias por su colaboración.

INSTRUMENTO GRUPO FOCAL NO. 1

Objetivo: identificar opiniones de contratistas de obra pública asociados a la Cámara de la Construcción de Guatemala, en temas relevantes de la evaluación MAPS.

Las preguntas están diseñadas para provocar la discusión de los criterios que evalúa el subindicador; el facilitador deberá identificar aquellos casos en la discusión en que sea necesario plantear las preguntas secundarias para profundizar en los temas relevantes y en aquellos momentos en los que se pueda agilizar la discusión.

Fase de planificación de las contrataciones: (Subindicador 9a, criterio de evaluación b)

En la fase de planificación de las contrataciones es donde se tiene mayor influencia para alcanzar los objetivos definidos:

1. ¿Cree que en los documentos de contratación (bases y especificaciones) se establecen claramente los objetivos y resultados que se pretende alcanzar con esa contratación?
 - a. *Nota: permitir que expresen qué entienden por objetivo y resultado, y que respondan en función a esos conceptos.*
2. ¿Cuáles son los principales problemas de planificación que usted percibe en los procesos de contratación?
 - a. Indagar si los criterios de calidad de las obras se incluyen desde la planificación de la contratación y se incluyen en las bases de licitación.

Fase de Selección y Contratación (Subindicador 9b, criterio de evaluación a):

Se busca determinar si los métodos y enfoques para evaluar, seleccionar y contratar permiten lograr los objetivos y una mayor rentabilidad.

3. ¿Cree usted que el gobierno impulsa o promueve una amplia participación de los proveedores en las contrataciones públicas?
 - a. ¿Cómo lo hace?
 - b. ¿Qué entidades de gobierno lo hacen?
4. ¿Considera que el gobierno impulsa la participación de los proveedores mejor calificados?
 - a. ¿Cómo lo hace?
 - b. ¿Considera que el Registro General de Adquisiciones del Estado promueve la participación de los proveedores mejor calificados?
 - c. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones que Usted ha enfrentado para precalificarse en el RGAE?

(Subindicador 9b, criterio de evaluación b):

5. ¿Cree que los documentos de contratación (bases, invitación a ofertar, modelo de oferta, etc.) son claros, permiten la comprensión integral de la necesidad de la contratación y son estandarizados (en la medida de lo posible)?

(Subindicador 9b, criterio de evaluación d):

6. ¿Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación?
 - a. ¿Permiten que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas?

7. ¿El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente? ¿Porqué?

Fase de Gestión de Contratos (Subindicador 9c, criterios de evaluación b, c y d):

Se pretende evaluar en qué medida la provisión de los bienes, servicios u obras adquiridos se realiza de acuerdo con el convenio contractual en términos de tiempo, calidad, costo, y otras condiciones expresadas en el contrato para apoyar la provisión eficiente y eficaz de servicios públicos.

8. ¿Cuáles son las razones más frecuentes por las que se modifican los contratos?
- Proveer una valoración crítica de cada una.
9. ¿Se realizan inspecciones y supervisión de trabajos aplicando medidas de control de calidad durante la ejecución?
- ¿Con qué frecuencia?
 - ¿Quién las realiza?
10. Al finalizar un contrato ¿se realizan inspecciones de control de calidad y aceptación final de los productos?
- ¿Existen casos en los que no se cumplen con las normas de calidad de las obras?
11. ¿Considera que las entidades cumplen con el principio de pago oportuno de las facturas que se presentan para cobro? ¿Por qué?
- ¿Qué justificación provee la entidad para explicar el retraso en el pago?
 - ¿En qué casos la entidad no le acepta la factura y expediente para pago?
 - ¿Alguna vez le han pedido que presente su factura en fecha posterior? ¿Qué justificación le dan?

Diálogo y alianzas entre el sector público y privado (Subindicador 10a, criterios de evaluación a-b):

La contratación pública depende de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado.

12. ¿Fomenta el gobierno el diálogo en materia de contrataciones con el sector privado?
- ¿A través de qué mecanismos se produce ese diálogo?
 - ¿Han participado en alguna consulta realizada por el gobierno con objetivo de discutir modificaciones al sistema de contrataciones?
13. ¿Conoce usted alguna actividad, esfuerzo o iniciativa del sector público para hacer más eficientes y abiertos los procesos de contrataciones públicas?
- ¿Qué nivel de compromiso tiene el gobierno con estas iniciativas?
14. ¿Conoce usted programas de capacitación del gobierno para empresas que deseen ser proveedoras del Estado?
- ¿Quién imparte esos programas?
 - ¿Cuáles son las temáticas de la capacitación?
 - ¿Cuántas veces ha asistido?

Capacidad del sector privado para responder a la contratación pública en el país (Subindicador 10b, criterio de evaluación a):

15. ¿Cree usted que el sector privado está adecuadamente preparado para participar en compras públicas de forma competitiva y eficiente?
- Es competitivo, bien organizado y está disponible.

(Subindicador 10b, criterio de evaluación b):

16. ¿Considera usted que el sistema económico guatemalteco facilita que una empresa se convierta en proveedor del Estado?
17. ¿Cuáles son las restricciones sistémicas que limitan la participación en el mercado de contrataciones públicas?

(Subindicador 10c, criterio de evaluación (a-b):

18. ¿Han diseñado estrategias como sector, para participar en el mercado de las contrataciones públicas?
19. ¿Conocen cuáles son los objetivos de las políticas de contratación pública? Y ¿Cómo los apoyan?

Proceso de impugnaciones (Subindicador 13 a)

Se analiza el proceso que se define para hacer frente a las impugnaciones o apelaciones, y establece una serie de condiciones específicas que prevén la imparcialidad y el debido proceso.

20. ¿Cuáles mecanismos para impugnar decisiones de evaluación, selección, contratación conoce?
 - a. Indagar si se conoce los recursos de reposición y revocatoria.
21. ¿Cuáles ha puesto en práctica?
 - a. ¿Cuál fue el resultado del proceso de apelación? A favor del demandante, a favor del contratante, rechazada, etc.

Sistemas de cumplimiento y sanciones eficaces (Subindicador 14e, criterio de evaluación d):

22. ¿La Cámara de la Construcción ha promovido que sus asociados implementen marcos de lucha contra la corrupción?
23. Ustedes como proveedores ¿Han establecido medidas internas de cumplimiento?

INSTRUMENTO GRUPO FOCAL NO. 2

Objetivo: identificar opiniones de contratistas de obra pública asociados a la Cámara de Comercio de Guatemala y Cámara de Industria, en temas relevantes de la evaluación MAPS.

Las preguntas están diseñadas para provocar la discusión de los criterios que evalúa el subindicador; el facilitador deberá identificar aquellos casos en la discusión en que sea necesario plantear preguntas secundarias para profundizar y en aquellos momentos en los que se pueda agilizar la discusión.

Pilar III

Fase de planificación de las contrataciones: (Subindicador 9ª, criterio de evaluación b)

En la fase de planificación de las contrataciones es donde se tiene mayor influencia para alcanzar los objetivos definidos:

1. ¿Sabe usted si las requisiciones que le hacen las unidades compradoras responden a una planificación bien diseñada en función a objetivos claros que permita controlar y gestionar el proceso de contratación, o son producto de decisiones reactivas, practicas inerciales, decisiones antojadizas, etc.?
2. ¿Cree que en los documentos de contratación (bases y especificaciones) se establecen claramente los objetivos y resultados que se pretende alcanzar con esa contratación?
 - a. *Nota: permitir que expresen qué entienden por objetivo y resultado, y que respondan en función a esos conceptos.*
3. ¿Cuáles son los principales problemas de planificación que usted percibe en los procesos de contratación?
 - a. Indagar si los criterios de calidad de las obras se incluyen desde la planificación de la contratación y se incluyen en las bases de licitación.

Fase de Selección y Contratación (Subindicador 9b, criterio de evaluación a):

Se busca determinar si los métodos y enfoques para evaluar, seleccionar y contratar permiten lograr los objetivos y una mayor rentabilidad.

4. ¿Cree usted que el gobierno impulsa o promueve una amplia participación de los proveedores en las contrataciones de insumos médico-quirúrgicos?
5. ¿Considera que el gobierno impulsa la participación de los proveedores mejor calificados?
 - a. ¿Cómo lo hace?
 - b. ¿Conoce que el Registro General de Adquisiciones del Estado y los criterios de precalificación que aplica para habilitar proveedores? Valoración crítica.
 - c. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones que Usted ha enfrentado para precalificarse en el RGAE?
6. ¿Cree que los documentos de contratación (bases, invitación a ofertar, modelo de oferta, etc.) son claros, permiten la comprensión integral de la necesidad de la contratación y son estandarizados (en la medida de lo posible)?

7. ¿Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación?
 - a. ¿Permiten que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas?
8. ¿El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente? ¿Porqué?

Sobre la Gestión de Contratos (Subindicador 9c, criterios de evaluación b, c y d):

Se pretende evaluar en qué medida la provisión de los bienes, servicios u obras adquiridos se realiza de acuerdo con el convenio contractual en términos de tiempo, calidad, costo, y otras condiciones expresadas en el contrato para apoyar la provisión eficiente y eficaz de servicios públicos.

9. ¿Cuáles son las razones más frecuentes por las que se modifican los contratos o las compras?
10. ¿Se realizan inspecciones de control de calidad a los productos que entrega y de sus procesos de producción?
 - a. ¿Con qué frecuencia?
 - b. ¿Quién las realiza?
 - c. ¿Existen casos en los que no se cumplen con las normas de calidad de los insumos?
11. ¿Considera que las entidades cumplen con el principio de pago oportuno de las facturas que se presentan para cobro? ¿Por qué?
 - a. ¿Qué justificación provee la entidad para explicar el retraso en el pago?
 - b. ¿En qué casos la entidad no le acepta la factura y expediente para pago?
 - c. ¿Alguna vez le han pedido que presente su factura en fecha posterior? ¿Qué justificación le dan?

Diálogo y alianzas entre el sector público y privado (Subindicador 10a, criterios de evaluación a-b):

La contratación pública depende de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado.

12. ¿Fomenta el gobierno el diálogo en materia de contrataciones con el sector privado?
 - a. ¿A través de qué mecanismos se produce ese diálogo?
 - b. ¿Han participado en alguna consulta realizada por el gobierno con objetivo de discutir modificaciones al sistema de contrataciones?
13. ¿Conoce usted alguna actividad, esfuerzo o iniciativa del sector público para hacer más eficientes y abiertos los procesos de contrataciones públicas?
 - a. ¿Qué nivel de compromiso tiene el gobierno con estas iniciativas?
14. ¿Conoce usted programas de capacitación del gobierno para empresas que deseen ser proveedoras del Estado?
 - a. ¿Quién imparte esos programas?
 - b. ¿Cuáles son las temáticas de la capacitación?

- c. ¿Cuántas veces ha asistido?

Capacidad del sector privado para responder a la contratación pública en el país (Subindicador 10b, criterio de evaluación a):

15. ¿Cree usted que el sector privado está adecuadamente preparado para participar en compras públicas de forma competitiva y eficiente?
- Es competitivo, bien organizado y está disponible.
16. ¿Considera usted que el sistema económico guatemalteco facilita que una empresa se convierta en proveedor del Estado?
17. ¿Cuáles son las restricciones sistémicas que limitan la participación en el mercado de contrataciones públicas?

(Subindicador 10c, criterio de evaluación (a-b):

18. ¿Han diseñado estrategias como sector, para participar en el mercado de las contrataciones públicas?

Pilar IV

Subindicador: 11 (b) Criterio: a

- ¿Considera que los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes en los procesos de contratación pública garantizan un trato justo y equitativo para los potenciales proveedores como requisito previo para una participación eficiente?
- ¿La cantidad y la naturaleza de la transparencia y la información disponible apoyan la integridad de la contratación pública?

Subindicador: 13 (a) Criterio: a

- Cuando se impugnan resoluciones en los procesos de contratación pública, ¿considera que las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes?
- ¿Considera que los plazos para presentar recursos administrativos y para que se emitan las decisiones retrasan de forma indebida los procesos de contratación pública? (en otras palabras ¿considera que en la práctica estos plazos tienen efectos suspensivos?)

Subindicador: 13 (b)

- ¿Considera que las decisiones de los recursos administrativos (de revocatoria o de reposición) están libres de conflictos de intereses?

Subindicador: 14 (c) Criterio: c

6. ¿Existe un sistema y procedimientos para suspender/excluir la participación de firmas y personas naturales en los procesos de contratación pública que garanticen el debido proceso y que sean aplicados continuamente?

Subindicador: 14 (c) Criterio: d

7. ¿Qué porcentaje de proveedores de contrataciones públicas estima que realizan prácticas contrarias a la ética (incluidas las dádivas)?

Subindicador: 14 (d) Criterio: a

8. ¿Considera que los mecanismos anticorrupción del país son eficientes y eficaces para prevenir, detectar y penalizar la corrupción?

Subindicador: 14 (d) Criterio: d

9. ¿Considera que en Guatemala se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a las contrataciones públicas?

Subindicador 14 (e) Criterio: a

10. ¿Considera que existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control en las contrataciones públicas?

Subindicador 14 (e) Criterio: d

11. ¿Considera que los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las contrataciones públicas? ¿cómo?
12. ¿Existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética del personal?
13. ¿Tiene su empresa un código de ética?
14. ¿Dentro del código de ética o políticas internas de la empresa tienen una sección específica que regule el actuar del personal en las contrataciones públicas?
15. ¿Contempla sanciones su código de ética?

Subindicador 14 (f) Criterio: a

16. ¿Conoce Usted la existencia de algún mecanismo para presentar denuncias por actos fraudulentos y de corrupción en los procesos de compras públicas?
17. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa: ¿Considera que ese mecanismo es:
¿Seguro?
¿Accesible?
¿Confidencial?

INSTRUMENTO GRUPO FOCAL NO. 3

Objetivo: identificar opiniones de organizaciones de la sociedad civil, en temas relevantes de la evaluación MAPS.

Las preguntas están diseñadas para provocar la discusión de los criterios que evalúa el subindicador; el facilitador deberá identificar aquellos casos en la discusión en que sea necesario plantear preguntas secundarias para profundizar y en aquellos momentos en los que se pueda agilizar la discusión.

Subindicador: 11 (c) Criterio: b

1. ¿Ha realizado consultas sobre algún proceso de adquisición del sector público en los últimos tres años? Si/No => Sí ¿Cuáles procesos NOG?
2. ¿Ha observado algún proceso de adquisición del sector público en los últimos tres años? Si/No => Sí ¿Cuáles procesos NOG?
3. ¿Ha contado con el apoyo de algún espacio institucional para consultar/observar dichos procesos? SI/NO
4. ¿Considera que el Estado de Guatemala promueve o ha promovido la participación de los ciudadanos en los procesos de contratación pública? ¿cómo?
5. ¿Considera que la información pública relativa a la contratación pública es pertinente y oportuna para que los ciudadanos puedan monitorear estos procesos? SI/NO ¿por qué?
6. ¿Se han tomado en consideración sus recomendaciones/observaciones/Denuncias? SI/NO/PARCIALMENTE (Por favor explicar por qué su respuesta)
7. Finalmente, ¿Cree usted que existe una amplia participación de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través, de la consulta, la observación o el monitoreo? De ser positiva su respuesta, podría ejemplificarlo.

Subindicador: 14 (e) Criterio: a

8. ¿Cree usted que existen suficientes organizaciones civiles, fuertes y confiables, que ejercen auditoría social y control en los procesos de compras y contrataciones públicas?
9. En los últimos cinco años, ¿ha realizado alguna auditoría social y control en los procesos de compras y contrataciones públicas?, ¿en cuáles?

Subindicador: 14 (e) Criterio: b

10. A partir de su experiencia, ¿alguna vez ha afrontado barreras de algún tipo para poder ejercer un rol de auditor social? Explicar.

11. En términos generales, ¿cómo calificaría el ambiente en Guatemala para llevar a cabo procesos de auditoría social? ¿por qué?

Subindicador: 14 (e) Criterio: c

12. ¿Cree usted que la participación de la sociedad civil mejora la integridad de las compras y contrataciones públicas? ¿qué pruebas puede aportar?
13. ¿Qué organizaciones de sociedad civil (nacionales e internacionales) conoce que brindan supervisión y control social de forma activa en las compras y contrataciones públicas en Guatemala?

Subindicador: 14 (e) Criterio: d

14. ¿Cree usted que la participación de la sociedad civil mejora la integridad de las compras y contrataciones públicas? ¿qué pruebas puede aportar?

ANEXO 3: BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Guatemala. (s.f.). *Guatemala en cifras 2018*. Obtenido de Banco de Guatemala: http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2018.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Gasto público en América Latina registra ineficiencias de 4,4% del PIB: estudio BID*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/noticias/gasto-publico-en-america-latina-registra-ineficiencias-de-44-del-pib-estudio-bid>
- Banco Mundial. (abril de 04 de 2019). *Banco Mundial*. Obtenido de Guatemala Panorama general: <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#1>
- CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura. (2018). *Séptimo Informe CoST Guatemala. Fortaleciendo la Transparencia en la Infraestructura pública*. Guatemala: CoST.
- MAPS. (2018). *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS)*. MAPS.
- Ministerio de Economía de Guatemala. (s.f). *Ministerio de Economía de Guatemala*. Obtenido de Tratados Vigentes: <https://www.mineco.gob.gt/node/288>
- Ministerio de Economía de Guatemala. (s.f). *Ministerio de Economía de Guatemala*. Obtenido de Tratados en Proceso Legislativo: <https://www.mineco.gob.gt/node/290>
- Naciones Unidas Guatemala. (s.f). *Naciones Unidas Guatemala*. Obtenido de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo - MANUD/UNDAF: <https://onu.org.gt/marco-pais-undaf/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de FAOSTAT Guatemala: <http://www.fao.org/faostat/es/#country/89>
- Transparency International. (s.f.). *Transparency International*. Obtenido de Guatemala: <https://www.transparency.org/country/GTM>