
Documento de Trabajo sobre Balance en el tercer año de la gestión del Ministerio de Obras Públicas. Administración 2009-2014

El presente documento tiene el propósito de realizar en forma concisa un balance, desde el enfoque de transparencia, el trabajo realizado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) entre 2009 y 2012 en relación con lo prometido al inicio de la gestión, así como lo esperado por la industria de la construcción y las comunidades donde se desarrollan obras de infraestructura pública.

El Ministerio de Obras Públicas durante la actual administración (2009-2014) adoptó la transparencia como una de sus prioridades. Esto condujo a la aplicación de varias medidas para facilitar el acceso a la información, lograr una mejor aplicación de las normas y ampliar la participación de comunidades, autoridades locales y empresarios, entre otros, en la labor del ministerio.

El documento muestra los efectos de las medidas de transparencia adoptadas por el MOP hasta ahora, tomando en cuenta la opinión de funcionarios y empleados del MOP, constructores que trabajan como contratistas y líderes de comunidades cercanos al quehacer de la entidad. Sobre esa base, se formulan valoraciones y recomendaciones con las que, desde la perspectiva de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el MOP puede reforzar áreas débiles y consolidar sus buenas prácticas en materia de transparencia.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
FAX: (503) 22630454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:



BALANCE EN EL TERCER AÑO DE LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

ADMINISTRACIÓN 2009-2014

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Capítulo Nacional de Transparencia Internacional

BALANCE EN EL TERCER AÑO DE LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

ADMINISTRACIÓN 2009-2014

**2012
FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
SAN SALVADOR**

351

M316b Marchesini, Claudia Margarita, 1976-

sv Balance en el tercer año de la gestión del Ministerio de Obras Públicas :
administración 2009-2014 / Claudia Margarita Marchesini -- 1ª. ed. -- San
Salvador, El Salv. : FUNDE, 2012.

13 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-985-1-7

1. Administración Pública--El Salvador--Informes 2. Gestión. I. Título.

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Transparencia

Primera Edición, 500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Julio de 2012

Documentos de Trabajo Elaborados por:

Equipo de Transparencia

Diseño editorial y diagramación:

CYM Comunicación y Mercadeo S.A de C.V

Impresión:

CYM Comunicación y Mercadeo S.A de C.V

©FUNDE, 2012. Derechos Reservados

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación
debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE

Con el apoyo de:



INDICE GENERAL

01

INTRODUCCIÓN

02

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

A.	Observatorio Ciudadano de la Obra Pública	6
B.	Pactos de integridad	6
C.	Política de transparencia y acceso a la información pública	7
D.	Rendiciones de cuentas	7
E.	Casa de la Transparencia	7
F.	Mecanismos de participación ciudadana	8
G.	Formación a los funcionarios y empleados del MOP	8
H.	Reforma administrativa y técnica para agilizar la ejecución de proyectos y mejorar la transparencia de los procesos.....	8
I.	Política de prevención de litigios con empresas constructoras y proveedoras de servicios	9

03

VALORACIONES

A.	Cambios positivos percibidos	9
B.	Oportunidades de Mejora	9

04

RECOMENDACIONES

Recomendaciones	10
-----------------------	----

05

ANEXOS

Anexos	11
--------------	----

01 INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), durante la actual administración (2009-2014) adoptó la transparencia como una de sus prioridades. Esto condujo a la aplicación de varias medidas para facilitar el acceso a la información, lograr una mejor aplicación de las normas y ampliar la participación de comunidades, autoridades locales y empresarios, entre otros, en la labor del ministerio.

De esta administración a la fecha se han cumplido tres años y le restan dos. Este informe explora los efectos de las medidas de transparencia adoptadas por el MOP hasta ahora, tomando en cuenta la opinión de actores cercanos al quehacer de la entidad. Sobre esa base, se formulan recomendaciones con las que, desde la perspectiva de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el MOP puede reforzar áreas débiles y consolidar sus buenas prácticas en materia de transparencia.

Una de las medidas adoptadas fue la instalación del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, por medio de un convenio firmado en agosto de 2009 por instituciones de gobierno, lideradas por el MOP, con la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) y la FUNDE. Esta última en su rol de capítulo para El Salvador de Transparencia Internacional. Es en el marco de dicho Observatorio que se preparó este documento.

Este informe tiene el propósito de realizar en forma concisa un balance, desde el enfoque de transparencia, del trabajo realizado por el MOP entre 2009 y 2012 en relación con lo prometido al inicio de la gestión, así como lo esperado por la industria de la construcción y las comunidades donde se desarrollan obras de infraestructura pública. El balance incluye la perspectiva de funcionarios y empleados del MOP, constructores que trabajan como contratistas y líderes de comunidades.

Para elaborar este informe entre marzo y mayo de 2012 se realizaron entrevistas a actores claves y se hizo una revisión de documentos. A las personas que colaboraron ofreciendo su opinión se les consultó sobre el panorama general de la gestión del MOP, cambios destacados, obstáculos a ser superados y recomendaciones hacia la actual admi-

nistración. Han sido retomadas con la mayor fidelidad posible las opiniones de las personas entrevistadas, pero se aclara que la responsabilidad final sobre las valoraciones incluidas en este documento son atribuibles a la FUNDE.

Agradecemos a las personas entrevistadas por poner a disposición parte de su tiempo para expresar sus opiniones y compartir información y conocimientos que han sido de gran utilidad para la preparación de este documento. De igual manera, un agradecimiento a las autoridades del MOP por la apertura de la entidad para facilitar información y la colaboración de su personal.

Es importante mencionar que para la preparación de este informe, la realización del evento en el que es presentado a las autoridades del MOP y dar el respectivo seguimiento, se cuenta con el apoyo de Open Society Foundations.

02 MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Para referencia del lector, en este apartado se presentan breves reseñas sobre las principales medidas de transparencia adoptadas por la actual administración del MOP entre 2009 y 2012. Todas ellas son complementarias y de igual importancia.

A. OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA



Los representantes de las entidades que participaron en el convenio de cooperación para la puesta en funcionamiento del Observatorio Ciudadano en el 2009.

El Observatorio Ciudadano de la Obra Pública se estableció mediante un convenio de cooperación, firmado en agosto de 2009, entre entidades públicas (Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y Centro Nacional de Registros) y privadas, destacando CASALCO y la FUNDE. Se concibió como un “proyecto piloto de monitoreo que fortalezca la contraloría ciudadana”. La operación del Observatorio quedó a cargo de la FUNDE.

¹ Convenio de cooperación para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental de El Salvador, experiencia piloto. 31 de agosto de 2012. Enlace: http://issuu.com/webmaster_el_faro/docs/convenio_observatorio

Entre los proyectos a los que el Observatorio ha dado seguimiento están las licitaciones y construcciones del tramo II del Boulevard Diego de Holguín, carretera Chapeltique-Sesori, carretera Chalatenango-Arcatao, puente Melara sobre el Río Huiza y la reparación de los puentes el Tule y Colima.

B. PACTOS DE INTEGRIDAD



La construcción del Boulevard Diego de Holguín se rigió bajo un pacto de integridad.

Un pacto de integridad consiste en la firma de un acuerdo que compromete a funcionarios y empresarios involucrados en licitaciones públicas a garantizar el libre acceso a la información, mantener condiciones equitativas de competencia y evitar prácticas indebidas, en particular el tráfico de influencia o sobornos. Los suscriptores del pacto de integridad designan a un “testigo social” quien tiene la responsabilidad de velar que se cumplan los compromisos asumidos por las partes.

La medida ha sido adoptada en varios proyectos de gran envergadura como la licitación y construcción del Boulevard Diego de Holguín² y la reparación de los puentes Tule y Colima, en los que la FUNDE ha actuado como testigo social.

² Nota: Dan a conocer pacto de integridad. El Diario de Hoy, 16 de noviembre de 2010. Enlace: http://www.elsalvador.com/mwvedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=5319848

C. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



La presentación de la Política de transparencia y acceso a la información pública en el 2011.

Desde que los actuales titulares del MOP tomaron posesión de sus cargos hicieron una declaración de libre acceso a la información en poder de dicha entidad. Entre otras acciones, como ejemplo de hechos diferenciadores de otras entidades públicas, fueron colocadas en el sitio web del MOP las declaraciones de patrimonio del ministro Gerson Martínez y de otros funcionarios.

En junio de 2011 fue presentada la Política de Transparencia y Acceso a la Información con la que el MOP buscó avanzar en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, norma que había entrado en vigencia en mayo de ese mismo año³. En dicha política se establecieron medidas internas para facilitar a la ciudadanía el acceso a información sobre procesos de licitación, contratación y la ejecución de obras, entre otros aspectos.

3. Nota: MOP presenta política de transparencia y acceso a la información ante diferentes organismos. MOP, 10 de junio de 2012. Enlace: http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=809&Itemid=77

4. Nota: MOP rinde cuentas a la ciudadanía, en el tercer año de gestión. MOP, 5 de junio de 2012. Enlace: http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1101

D. RENDICIONES DE CUENTAS



La rendición de cuentas del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano en el 2012.

Por tres años consecutivos el MOP ha realizado eventos de rendición de cuentas. En 2012, como innovación, los eventos han tenido lugar en varias ciudades del país; el evento de San Salvador fue el 6 de junio⁴. La rendición de cuentas se adoptó para informar a la población, entre otros aspectos, sobre las obras públicas de infraestructura y mitigación de riesgos realizadas por la entidad y su contribución al desarrollo del sector construcción y la generación de empleos, así como las medidas de fortalecimiento institucional implementadas para mejorar la capacidad de respuesta del MOP a las demandas de la población.

E. CASA DE LA TRANSPARENCIA



El Ministerio de Obras Públicas instaló la Casa de la Transparencia en el 2012.

Para la aplicación y puesta en práctica de la Ley de Acceso de Información Pública (LAIP), el MOP construyó y equipó con apoyo de la cooperación internacional la Casa de la Transparencia, la cual fue inaugurada en mayo del 2012. La misma está ubicada en la entrada de la sede del MOP, sobre la Alameda Manuel Enrique Araujo, y está abierta para todo público.

El propósito de esta medida es facultar a cualquier persona a solicitar y recibir información, plantear sugerencias, así como presentar reclamos y quejas. Además, en la página web del MOP se encuentra instalado el Portal de Gobierno Transparente, que expone la información ofensiva que según la LAIP debe estar a disposición de la población sin que medie petición alguna.

F. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se instaló la Unidad de Gestión Social del MOP desde el 2009, la cual tiene por objetivo, entre otros, la activación de mecanismos de participación ciudadana que permitan acrecentar la contribución de las comunidades y autoridades locales en el desarrollo de las obras de infraestructura. Algunos mecanismos que se han activado son las mesas técnicas ciudadanas; audiencias ciudadanas, atendidas directamente con los titulares en campo u oficina; asambleas informativas, resolutivas o de consulta; visitas técnicas sociales; y dos líneas telefónicas abiertas para requerimientos o denuncias.

G. FORMACIÓN A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL MOP



Los funcionarios y empleados del Ministerio de Obras Públicas reciben conocimientos sobre transparencia en la gestión pública y ética gubernamental.

El objetivo de esta medida es acrecentar los conocimientos referidos a transparencia en la gestión pública y sobre ética gubernamental, procurando que exista un mayor empoderamiento de los funcionarios y empleados del MOP para actuar con apertura y manejar adecuadamente los conflictos de interés que puedan surgir en las relaciones con constructores y comunidades. Esta medida funciona desde el inicio de esta administración.

H. REFORMA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA PARA AGILIZAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS Y MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LOS PROCESOS



Obras de mitigación en San Bartolo, Ilopango.

Con el fin de enfrentar abusos e ineficiencias dentro del MOP, la entidad determinó con un énfasis especial abrir a la vista pública y agilizar el trabajo de las unidades que forman parte del proceso de desarrollo de una obra física, desde el diseño hasta la construcción. Esta medida fue adoptada desde el inicio de la gestión.

Un elemento de la reforma es realizar una buena planificación de la obra, en sus aspectos físicos y financieros en el mediano y largo plazo, enfocándose en un plan quinquenal. Por ejemplo, en el Plan Operativo Anual 2012 de la Unidad de Planificación Vial se establecen acciones y recursos para el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan estratégico Institucional (PEI) 2009-2024 del MOP, para mejorar la eficiencia de la atención de la población.

I. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE LITIGIOS CON EMPRESAS CONSTRUCTORAS Y PROVEEDORAS DE SERVICIOS

Al inicio de la gestión se determinó que una de las políticas principales del MOP sería la de “Cero Litigios”. La razón de esta política es por el alto número de casos y montos de condenas por litigios en que se vio envuelto el MOP por decisiones de las anteriores administraciones. Como resultado, al concluir el tercer año de la actual administración no han existido condenas en litigios contra esta cartera de estado. La forma de trabajo consiste en manejar las diferencias en forma preventiva durante la contratación, ejecución y liquidación de los proyectos. Como resultado, hasta la fecha no han surgido nuevos litigios.

03 VALORACIONES

A. CAMBIOS POSITIVOS PERCIBIDOS



Construcción del By Pass en Usulután.

En 2009 y 2010, a pesar de mostrar voluntad para agilizar los proyectos de infraestructura pública, hubo dificultades para completar las licitaciones o iniciar la ejecución de los mismos. Varias licitaciones fueron declaradas desiertas. Fue hasta 2011 que se apreció una mejora en el nivel de ejecución a través de la dinamización de la inversión por parte del MOP. A pesar de que persisten dificultades, se percibe una gestión más ágil.

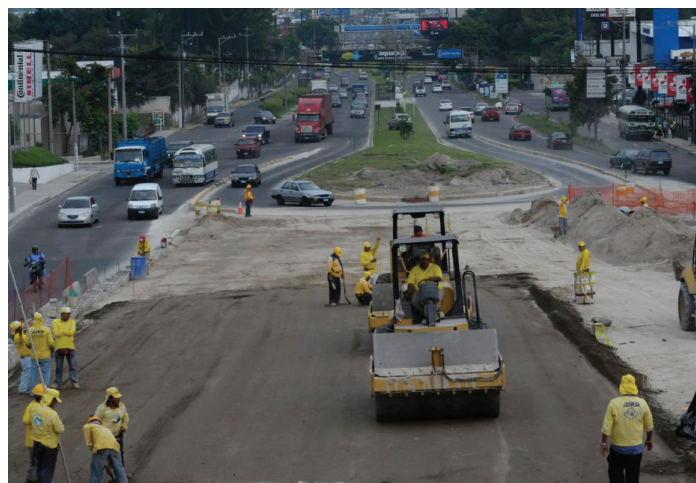
La administración del MOP ha reconocido las dificultades que ha enfrentado y ha buscado el respaldo de diferentes sectores. El apoyo por parte de los gremios de empresarios constructores y profesionales del sector, entre otros, en varios casos ha permitido salir adelante con lo proyectado.

Ahora existe mayor acceso a información, en especial

sobre los procesos de licitación y durante la ejecución de los proyectos. Esto ha favorecido la existencia de mejores condiciones de competencia. Existe una práctica mejor establecida de rendición de cuentas sobre los avances y obstáculos enfrentados en el desarrollo de los proyectos. En general, se ha mostrado mayor apertura hacia la participación del personal de la entidad, gremiales, autoridades locales, comunidades y población en general. La gestión actual del MOP se ha ganado la confianza de las comunidades afectadas por los fenómenos climáticos. Destaca el caso de las zonas donde se han formado cárcavas, como en San Bartolo. Además, las audiencias con los titulares se perciben con mayor efectividad. Sin embargo, una postura opuesta señala que los tiempos de respuesta a las solicitudes de la población deberían ser más ágiles.

Al respecto, el MOP ha recibido asistencia técnica y equipamiento del gobierno de Japón a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y, entre otras medidas, creó y está fortaleciendo la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégico de Riesgo (DACGER). Esta Dirección da énfasis al estudio de la topografía del país y a prevenir los riesgos ante los fenómenos climáticos.

B. OPORTUNIDADES DE MEJORA



Construcción Boulevard Diego de Holguín

Se percibe que persisten atascos en los flujos de información entre las diferentes oficinas del MOP. Hay dificultades de articulación entre las unidades y áreas de la entidad en función del objetivo común, que es responder a las necesidades de la población.

De parte de algunos empresarios del sector existe la percepción de que hay cierto grado de subjetividad de

la evaluación de las ofertas o que se exigen demasiados requisitos formales que constituyen en barreras de entrada y limitan la competencia en las licitaciones.

Asimismo el MOP tiene la base de datos de la precalificación de los ofertantes para participar en las licitaciones, pero no se aplica debidamente. Cada vez que las empresas ofertan hay que presentar de nuevo toda la documentación. Esto trae como consecuencia plazos más largos y mayores costos en el proceso de licitación.

Persisten debilidades en la planificación de los proyectos. Hay quejas recurrentes de que a los contratistas se les pide o estos se ven obligados a ejecutar obras adicionales significativas que no estaban contempladas en los diseños originales. Esto se hace algunas veces antes de completar el trámite formal de ajustes en el contrato, con tal de no detener la ejecución de los proyectos.

Se señala que en ocasiones los diseños de los proyectos y sus presupuestos presentan errores relevantes, tanto en los elaborados por el MOP como los que se realizan bajo subcontratos.

Aunque se reconoce la contribución de los proyectos a la generación de empleo, hay opiniones de las comunidades de que no hay suficientes oportunidades de empleo para las personas que viven cerca de algunas obras en ejecución.

Por otra parte y en general, se percibe por parte de empleados y funcionarios que el Ministerio de Obras Públicas requiere de mayores recursos humanos y técnicos en las unidades y áreas de trabajo. Esto ayudaría a poder dar una respuesta más efectiva entre las mismas dependencias del MOP, así como a los contratistas, autoridades locales y comunidades.

04 RECOMENDACIONES



Entrega por parte de FUNDE del Balance en el tercer año de la gestión del Ministerio de Obras Públicas en el 2012.

Logrando una estimación de la efectividad de las medidas adoptadas por el MOP sobre la aplicación de la transparencia. La FUNDE formula las recomendaciones para fortalecer áreas débiles y consolidar las buenas prácticas.

- Fortalecer la interrelación entre las unidades y áreas de trabajo del MOP, logrando que funcionarios y empleados adquieran el compromiso y cultura de trabajo en equipo.
- Promover que la eficiencia de los procesos administrativos y operativos del MOP sean menos burocráticos y más accesibles. Fomentar el compromiso y visión de funcionarios y el personal hacia la mejora de la eficiencia. Asumir responsabilidad por parte de todas las unidades de la institución.
- Mejorar la elaboración y planificación de un presupuesto plurianual que no se limite únicamente al año fiscal.
- Fortalecer y hacer más expedita la toma de decisiones del MOP, a razón de agilizar los tiempos de ejecución de los proyectos.
- Mantener el balance de entendimiento entre empresarios y el MOP. Es evidente que la adopción de esta medida ha traído mejoras en el desempeño y transparencia en esta institución.
- Promocionar y dar mayor empuje al trabajo de la Unidad de Gestión Social del MOP a nivel interno y externo. El objetivo es potenciar el mecanismo de participación ciudadana.
- Considerar una mayor participación integral de la población y autoridades locales en la planeación de las obras de infraestructura, con base en las necesidades y solicitudes de los mismos.
- Optimizar el estudio y diseño de las obras. Esta área, a cargo de la Unidad de Planificación Vial, se identifica con frecuencia como la que tiene mayor necesidades de fortalecimiento.
- Hacer proyecciones de obras considerando el tiempo que toma conseguir el financiamiento de los mismos y que los diseños pueden sufrir modificaciones, por ejemplo a causa del cambio en la topografía.
- Aprovechar mejor la fase de precalificación de empresas para agilizar las licitaciones y reducir las barreras de entrada.
- Mejorar política de tiempos de pagos para reducir los tiempos y no poner en riesgo de la liquidez de los contratistas.

- Continuar aplicando los pactos de Integridad entre el MOP y el sector de la construcción, para fortalecer la credibilidad y transparencia del proceso desde la elaboración de las bases de licitación, licitación, adjudicación, ejecución y liquidación de los proyectos.

05 ANEXOS

ANEXO NO 1. LISTADO DE ENTREVISTADOS.

1. Ing. Ismael Nolasco (Director Ejecutivo de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO))
2. Ing. Luis Dada (Representante legal de Inversiones OMNI, S.A. de C.V.)
3. Ing. Carlos Murcia (Representante del Departamento de Proyectos de Rodio Swissboring)
4. Ing. Jaime Cortez (Gerente técnico del proyecto Diego de Holguín de Constructora DISA)
5. Inga. Jamina Trabanino (Gerente General de FESSIC, S.A. de C.V.)
6. Inga. Ana Lucía Alfaro (Directora de proyectos y representante Legal de ASTALDI)
7. Lic. Herbert Kury (Asesor de ASTALDI)
8. Diputado Guillermo Olivo (Representante de la Comisión de Obras Públicas)
9. Ing. Pedro Pérez Guillen (Director de la Unidad de Planificación Vial del MOP)
10. Ing. Alberto Colorado (Director de la Unidad de Inversión Vial del MOP)
11. Lic. Verónica Gil (Representante de la Unidad de Gestión Social del MOP)
12. Lic. Nelson Merlos (Coordinador del Fondo Circulante del MOP)
13. Ing. Jaime Quinteros (Gerente Técnico del proyecto Diego de Holguín)
14. Ing. Fernando Olmedo (Administrador de contrato del tramo II-B del Boulevard Diego de Holguín)
15. Lic. Néstor Turcios (Coordinador de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones del MOP)
16. Ing. Rodrigo Rendón (Especialista en Programación y Seguimiento de la inversión del MOP)
17. Sr. Félix Lara (Alcalde de San José Las Flores, Chalatenango)
18. Sr. Antonio Ramos (Representante de la Comunidad de Guancora, Chalatenango)
19. Sr. Roberto Alvarenga (Representante de las comunidades aledañas a la cárcava en San Bartolo, Ilopango)

20. Sr. Rafael Hernández (Representante de las comunidades aledañas a la cárcava en San Bartolo, Ilopango)
21. Sra. Lorena Pastran (Concejala de Zona en Colima, Chalatenango)
22. Sr. Oscar Menjivar (Presidente de ADESCO de Colima, Chalatenango)

ANEXO NO 2. ENTREVISTA.

En las entrevistas realizadas las preguntas fueron:

1. ¿Cuál es el panorama general que tiene de la actual administración del Ministerio de Obras Públicas?
2. ¿Cuáles son los cambios positivos destacados de la actual administración del MOP?
3. ¿Cuáles son los puntos de mejora que necesita superar el Ministerio de Obras Públicas?
4. ¿Qué recomendaciones daría al Ministerio de Obras Públicas para reforzar áreas débiles y consolidar las buenas prácticas en materia de transparencia?

