



EL TRABAJO DEL
OBSERVATORIO CIUDADANO
DE LA OBRA PÚBLICA
DURANTE EL AÑO 2013

ÁREA DE TRANSPARENCIA

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Capítulo Nacional de Transparencia Internacional

EL TRABAJO DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA DURANTE EL AÑO 2013

ÁREA DE TRANSPARENCIA

2013

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

San Salvador

350

M316t Marchesini, Claudia Margarita, 1976-
Trabajo del Observatorio de la Obra Pública durante el 2013 /
sv Claudia Margarita Marchesini -- 1. ed. -- San Salvador,
El Salv. : FUNDE, 2013.
20 p. : il. ; 24 cm.

ISBN 9789996149-061

El Salvador Administración pública. 2. Gastos públicos-
Administración. 3. Transparencia. I. Título.

BINA/jmh

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Una publicación del Área de Transparencia, en el marco del proyecto:

"Promoción de la observación ciudadana y del derecho de información pública en El Salvador"

Investigación realizada por:

Claudia Marchesini

Coordinación y edición:

Jiovanni Fuentes

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Primera Edición.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Diciembre de 2013

FUNDE, 2013. ©Derechos Reservados.

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe solicitarse a FUNDE.

Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Índice general

El trabajo del observatorio
ciudadano de la obra pública
durante el año 2013

Introducción [página 04]

01/ Actividades realizadas y resultados del Observatorio Ciudadano [página 06]

1. Proyectos observados [página 06]

Observación a la construcción de la Terminal de Integración para el SITRAMSS
[página 06]

Observación a la construcción del primer tramo del corredor segregado para el
SITRAMSS [página 10]

Observación al mejoramiento de un camino rural entre Cinquera y Tejutepeque,
departamento de Cabañas [página 12]

Observación a la construcción del puente San Isidro, sobre el Río Lempa, entre los
departamentos de La Libertad y Chalatenango [página 13]

Observación al mejoramiento de camino rural en San Carlos Lempa, hacia La Pita,
Tecoluca, departamento de San Vicente [página 15]

2. Talleres de capacitación impartidos [página 17]

3. Monitoreo a mecanismos para el acceso de la información pública [página 18]

02/ Principales dificultades encontradas [página 21]

03/ Conclusiones [página 23]

Introducción

El trabajo del observatorio
ciudadano de la obra pública
durante el año 2013

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, tiene entre sus objetivos promover en El Salvador y a nivel internacional la transparencia y la lucha contra la corrupción como un componente básico para el desarrollo, a partir del cual se han desarrollado diferentes acciones para la generación y promoción de una cultura de transparencia en el sector público.

Bajo este contexto, en el año 2009 la FUNDE creó el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública a iniciativa del Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU), a partir de la firma de un convenio de cooperación interinstitucional entre dicho Ministerio y otras entidades como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Centro Nacional de Registro (CNR), la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO). Con este mecanismo se establecieron las condiciones para facilitar la observación ciudadana en la gestión pública, con el propósito de contribuir a la prevención de la corrupción y al fortalecimiento de la transparencia. Además, se acordó utilizar los pactos de integridad¹ como una herramienta de compromiso entre el MOPTV-

DU, las empresas contratistas y el Observatorio Ciudadano en el rol de testigo social.

De esta manera, en el año 2010 se firmó el primer pacto de integridad para la observación de la construcción del Boulevard Monseñor Romero (antes Boulevard Diego de Holguín); desde ese año a la fecha el Observatorio Ciudadano ha dado seguimiento a diferentes proyectos que el MOPTVDU ha desarrollado. Al momento actual, dicha entidad ha firmado más de una treintena de pactos de integridad, lo cual indica la confianza que genera esta herramienta para la prevención de prácticas de corrupción.

El primer informe de labores del Observatorio se presentó en diciembre de 2012. El presente documento constituye el segundo informe sobre el seguimiento dado a proyectos del

MOPTVDU, correspondiente al período comprendido entre enero y diciembre del año 2013, abarcando las siguientes obras públicas: construcción de la Terminal de Integración del Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador conocido como SITRAMSS, así como a la construcción del primer tramo del corredor segregado del mismo; mejoramiento de un camino rural entre Cinquera y Tejutepeque, en el departamento de Cabañas; construcción del puente San Isidro, sobre el Río Lempa, entre los departamentos de La Libertad y Chalatenango y mejoramiento de un camino rural en San Carlos Lempa, en el municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente.

De igual manera, el informe contiene los resultados de un proceso de capacitación sobre participación ciudadana y ejercicio del derecho de información, desarrollado con pobladores de las comunidades cercanas a los proyectos observados en el período, y el monitoreo hecho al portal electrónico de Gobierno Transparente del MOP. Por último, se presentan las dificultades identificadas por el Observatorio en el proceso de seguimiento, así como las conclusiones que se derivan del mismo.

Tanto la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) desde mayo de 2011, como la instalación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) en febrero de 2013, fueron factores importantes para la buena marcha del Observatorio Ciudadano en materia de transparencia. Sin embargo, los riesgos de corrupción, los actos arbitrarios y la falta de compromiso de algunos empleados y funcionarios públicos para facilitar la información continúan latentes.

Notas del capítulo

1/ Pacto de integridad: es la suscripción de un acuerdo que compromete a los funcionarios y los empresarios que participan de licitaciones públicas, a garantizar el libre acceso a la información, mantener condiciones equitativas de competencia y evitar en particular el tráfico de influencias o sobornos. Los suscriptores designan a un testigo social, quien tiene la responsabilidad de velar que se cumplan los compromisos asumidos por las partes y dar seguimiento a la ejecución de la obra pública.

01/

Actividades realizadas y resultados del Observatorio Ciudadano

1. PROYECTOS OBSERVADOS

Durante el año 2013, el mayor esfuerzo se concentró en la observación de la construcción de la Terminal de Integración del SITRAMSS, ubicada en el Municipio de Soyapango, y del primer tramo del corredor segregado para dicho sistema de transporte; éste monitoreo se llevó a cabo a solicitud del Ministro de Obras Públicas, y para ello se firmaron dos pactos de integridad: uno correspondiente a la construcción de la Terminal y otro a la del primer tramo.

Paralelamente, se efectuaron ejercicios de observación a otros proyectos, como al mejoramiento de caminos rurales en Cinquera, departamento de Cabañas y en Tecoluca, departamento de San Vicente. Además, respondiendo a otra petición del Ministro de Obras Públicas, actualmente se lleva a cabo el seguimiento a la construcción de un puente en San Isidro Lempa, que delimita a los departamentos de Chalatenango y La Liber-

tad. Los informes emitidos de los ejercicios de observación a cada una de las obras mencionadas, fueron entregados periódicamente a las autoridades del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Viceministerio de Transporte (VMT) y a los representantes de las empresas contratadas en los proyectos observados, destacando las irregularidades detectadas y sugiriendo medidas preventivas para mejorar la ejecución de las obras.

Observación a la construcción de la Terminal de Integración para el SITRAMSS

El SITRAMSS es un proyecto que tiene el objetivo de reordenar la congestión vehicular y la sobreoferta de servicios de transporte público en el área Metropolitana de San Salvador. La Terminal de Integración consiste en el diseño final y construcción de una terminal intermodal, que permita el intercambio de pasajeros entre los buses urbanos de la zona Noreste de la ciudad de San Salvador con los buses articulados y flexibles para el SI-



En diciembre del año 2012 se firmaron los pactos de integridad entre el Ministerio de Obras Públicas, Vice-ministerio de Transporte, las empresas adjudicadas y el Observatorio Ciudadano como Testigo Social para garantizar transparencia en la construcción de la Terminal de Integración y el tramo I del carril segregado para el SITRAMSS. (Foto de FUNDE)

TRAMSS. El terreno para la construcción tiene un área de 14,160 mts.² y se ubica en el municipio de Soyapango, se trata de la suma de dos terrenos contiguos: uno propiedad privada y otro de la Alcaldía de Soyapango.

La ejecución del SITRAMSS es financiada con el préstamo No. 2572/OC-ES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de \$ 45 millones de dólares. El préstamo se destinó a la administración del VMT y parte de ese préstamo cubre el diseño final y la construcción de la terminal por un monto de \$ 5,314,146.95 dólares, así como la supervisión por un monto de \$ 249,996.68 dólares.

El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a la empresa “Control y Montajes

Industriales de México, S.A. de C.V. (CYMI-MEX)” para el diseño final y la construcción de la Terminal de Integración de Soyapango y a la empresa “ACCIONA Ingeniería, S.A.”, se le adjudicó la supervisión del proyecto. En diciembre de 2012 se firmaron los pactos de integridad entre el VMT, las empresas adjudicadas y el Observatorio como Testigo Social.

El 10 de enero de 2013 se dio la orden de inicio, de acuerdo a las bases de licitación, la construcción de la terminal sería finalizada en 10 meses y, conforme a lo definido en el contrato, la construcción finalizaría el 5 de noviembre del mismo año. Los tiempos contractuales definieron tres meses para el diseño final, la obtención de factibilidades y los permisos de construcción, y siete meses para

la construcción de las obras. El contrato de construcción, por tratarse de la modalidad de “Diseño y Construcción”, no podía ser modificado, prohibiéndose en tal sentido la aprobación de órdenes de cambio o ajustes de precios. Tampoco podía ser prorrogado en su plazo de ejecución, salvo en los casos de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobado por el contratista y aceptado por el Supervisor y el Gerente de Obra.

Para llevar a cabo el seguimiento de este proyecto se realizaron diferentes visitas de campo, entrevistas a los representantes del VMT y de las empresas contratistas, así como revisiones a los documentos del proyecto. Las visitas se efectuaron en los meses de marzo, mayo y julio del 2013. Además, se elaboraron informes que contienen los hallazgos encontrados, las conclusiones y las recomendaciones del Observatorio.

Entre las **conclusiones** que el Observatorio formuló destacan las siguientes:

- Durante las visitas de campo, se verificó que se habían realizado los ensayos geotécnicos y topográficos previos, no obstante, los documentos de aprobación del diseño final no estaban definidos en el Plantel del contratista, esto implicaba que a la fecha de la visita no se podían iniciar las obras de construcción. Se comprobó que existía un atraso real de la obra tanto en el aspecto físico como en el financiero.
- En base a la revisión de los documentos y entrevistas con los involucrados, el desempeño del contratista se evaluó como regular. Esto se debe a diferencias de criterios en la presentación de la documentación contractual para la evaluación de avances en el diseño final, los informes, el programa de trabajo, los estimados de obra, los informes de control de calidad y la gestión de los permisos de los botaderos y los Bancos de Préstamo.
- En la última visita de campo se pudo determinar que persistía el retraso en la construcción de la obra, atribuible a la empresa contratista debido al débil desempeño para reaccionar efectivamente ante las diversas situaciones dadas. La empresa Supervisora, en su informe de progreso físico reportaba un avance acumulado del 34% y un progreso financiero del 4.49%. Sin embargo, al mes de julio (6 meses después de la orden de inicio) la obra debía presentar una ejecución física y financiera un poco mayor al 60% (considerando los 10 meses de plazo de vigencia contractual). En la visita de campo se verificó este 34% de avance (etapa de terracería), y era eminente que el contratista debería cumplir con el Plan de Contingencia para que los últimos 4 meses que restaban (de julio a noviembre del 2013), se ejecutara el 66% restante del proyecto y así cumplir con la fecha de finalización de la obra pactada para el 5 de noviembre de 2013.
- En la revisión documental, el Observatorio desistió de revisar el Programa General de Trabajo ya que se encontró parcialmente publicado en la página web del VMT. Con ello el Viceministerio, como institución obligada a cumplir los lineamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), estaba obviando el principio establecido en el artículo 4 de la Ley, que establece la integridad de la información pública la cual debe ser completa, fidedigna y veraz.

Las **recomendaciones** que el Observatorio formuló son las siguientes:

- En la primera visita de campo, se exhortó a la empresa constructora agilizar las gestiones para la obtención de los permisos necesarios, así como la aprobación de los planos del diseño final para iniciar la etapa de movimientos de tierras.
 - En la segunda visita de campo, se sugirió al VMT poner especial atención al cumplimiento de un nuevo Plan de Contingencia, para cumplir con los tiempos establecidos en el Programa General de Trabajo replanteado e iniciar de la manera más eficiente la construcción de la Terminal. Asimismo, se recomendó que tanto los materiales,
- las cimentaciones y las estructuras debían cumplir con las especificaciones de calidad comprometidas.
 - En la tercera visita de campo, se reiteró al VMT y a los representantes de las empresas contratistas la necesidad de mejorar la apertura para entregar la información del proyecto al Observatorio, a fin de cumplir con lo establecido en el pacto de integridad. De igual forma, la empresa Supervisora y el VMT debían mantener un riguroso régimen de evaluación a la empresa Constructora, para que con el Plan de Contingencia se superara el atraso detectado.

En octubre de 2013, el Observatorio recibió del VMT, a través de la Gerencia del SITRAMSS, un



El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a las empresas "Control y Montajes Industriales de México, S.A. de C.V. (CYMIMEX)" como Constructora y "ACCIONA Ingeniería, S.A." como Supervisora. En el mes de mayo se observó que la obra no presentaba avance, para el mes de julio se verificó que la terracería, conformación de viales y andenes no estaban listos y debieron finalizar en el mes abril, lo que reflejó que el proyecto llevaba un atraso real significativo. (Foto de FUNDE)

reporte que explicaba que las recomendaciones se habían atendido y se habían considerado medidas al respecto, entre ellas la optimización en la organización de la información, para mejorar la comprensión de los usuarios de la página web del Viceministerio. Con respecto al atraso físico de la obra, en el mes de julio, la Supervisora solicitó a la Constructora un plan de contingencia, el cual tenía fallas y observaciones que solventar; dos meses después, el administrador del contrato solicitó un nuevo plan para obtener los resultados esperados.

Con respecto al programa financiero, en el mes de septiembre se realizó una evaluación de rendimiento en la que se instó a la Constructora a elaborar un plan de contingencia más efectivo. El VMT indicó que contaban con el apoyo de la Gerencia Legal del MOPTVDU para resolver y proceder ante el caso, bajo los lineamientos legales y cláusulas contractuales que garantizaban la ejecución de la obra.

En el mes de noviembre de 2013, el Observatorio intentó realizar una cuarta visita de campo para verificar las actividades realizadas conforme al nuevo plan de contingencia, sin embargo, la visita no pudo concretizarse a razón que los responsables del proyecto aducían “que estaban ocupados”. Asimismo, se insistió en repetidas ocasiones la entrega de la documentación del proyecto para la revisión respectiva, lo cual no fue posible ya que, según los representantes del VMT, la documentación se encontraba “en proceso de aprobación”. A pesar que el contrato definía el 5 de noviembre de 2013 como la fecha de finalización de la obra, el VMT reportó un 35% de avance ese mismo mes.

Observación a la construcción del primer tramo del corredor segregado para el SITRAMSS

El proyecto consistió en la construcción del primer tramo del corredor segregado para el SITRAMSS; comprende desde la Terminal de Integración en Soyapango, sobre la Avenida Rosario Sur, siguiendo sobre el Boulevard del Ejército Nacional, hasta la avenida Peralta frente al Instituto Técnico EXSAL, ubicado en el Municipio de San Salvador. A lo largo de este tramo se construyeron tres paradas de buses.

El préstamo No. 2572/OC-ES del BID cubría la construcción del primer tramo por la cantidad de \$ 10,357,789.62 de dólares bajo la modalidad de precios unitarios y suma alzada, así como la supervisión por un monto de \$ 1,090,059.34 de dólares para los tramos I y II de la primera etapa del SITRAMSS. El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó la construcción del proyecto a “DISA, S.A. de C.V.” y a “ACCIONA Ingeniería, S.A.” se le adjudicó la supervisión del mismo. En el mes de diciembre de 2012 se firmaron los pactos de integridad entre el VMT, las empresas adjudicadas y el Observatorio como testigo social. El plazo de ejecución contractual se estableció en 273 días calendario contados a partir del 18 de marzo de 2013, por lo que el vencimiento del contrato se estableció para el 15 de diciembre del mismo año.

Al igual que para el caso de la construcción de la Terminal, para llevar a cabo el seguimiento de este proyecto se realizaron visitas de campo, entrevistas a representantes



El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a las empresas "DISA" como Constructora y "ACCIONA Ingeniería, S.A." como Supervisora. Durante las visitas de campo el Observatorio verificó el cumplimiento del Programa de Trabajo Aprobado. Se espera que la obra finalice en la fecha contractual establecida. (Foto de FUNDE)

del VMT y de las empresas contratistas, así como revisiones a los diferentes documentos del proyecto. Las visitas se efectuaron en los meses de julio, septiembre y octubre de 2013. Además se elaboraron informes con los hallazgos encontrados, fotografías del proyecto, las conclusiones y las recomendaciones del Observatorio.

Originalmente se estableció una fecha para iniciar la construcción, sin embargo, por instrucciones del Propietario, el inicio del proyecto se postergó para día 4 de junio de 2013; la razón de este cambio fue que no se contaba con la licencia ambiental requerida para el inicio del proyecto. Por lo anterior, el Propietario y la Supervisión recomendaron al Contratista

hacer un ajuste en el Programa Integral de Trabajo, a fin que no se reflejaran atrasos en la etapa constructiva.

El Observatorio concluyó que se solventaron por parte del contratista las incongruencias que se detectaron en los planos, lo que evitó atrasos en el desarrollo de las obras en el momento de ejecutar cada actividad indicada en el Programa de Trabajo. De igual forma, el Plan de Trabajo de la Supervisión estuvo en congruencia con el programa de trabajo del contratista, quien presentó el plan ajustado con la nueva fecha de inicio del proyecto.

También se verificó el cumplimiento del Programa de Trabajo Aprobado y que se solven-

taron las recomendaciones y observaciones de la inspección realizada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la empresa constructora. Se concluyó finalmente que se realizó un buen manejo de los recursos y administración de las actividades por parte de las empresas contratista y supervisora, el porcentaje de obra realizada y el valor financiero ejecutado son superiores a lo programado, lo que indica que la obra se terminará en el tiempo establecido en el contrato.

Las recomendaciones más destacadas que el Observatorio formuló, exhortan a la empresa constructora a mantener la organización en el desarrollo del proyecto para finalizar la obra en la fecha programada y agilizar la aprobación de los Informes Mensuales de Supervisión. Además, se debe mantener, por parte de la empresa contratista, la señalización permanente y en óptimas condiciones de las áreas de trabajo, así como en los lugares detallados en los planes de manejo de tráfico que están a lo largo del trayecto, especialmente en los cruces de peatones e intersecciones de calles.

Observación al mejoramiento de un camino rural entre Cinquera y Tejutepeque, departamento de Cabañas

El proyecto consiste en asfaltar un camino rural ubicado en la salida del Municipio de Cinquera, dirigiéndose a la intersección del camino que conduce a Jutiapa y finalizando en el municipio de Tejutepeque, dicho tramo se encontraba revestido con material granular. El MOPTVDU lo clasifica como "Camino No Pavimentado de Categoría Terciaria" y tiene una longitud de 10.14 kilómetros.

El monto total del proyecto ascendió a \$ 4,467,151.63 de dólares para la construcción y \$205,207.10 dólares para la supervisión, bajo el préstamo No. 2581/OC-ES del BID. El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a la empresa "ECON S.A. de C.V" para la construcción y a la empresa "Arquitectos Ingenieros Asociados S.A. de C.V." para la supervisión. El plazo de ejecución contractual se definió en 300 días calendario, estableciendo la orden de inicio para el 27 de agosto de 2013 y la finalización para el 22 de junio de 2014.

Para llevar a cabo el seguimiento se realizaron dos visitas de campo, además de entrevistas a los involucrados, revisiones a los documentos contractuales, documentos de evaluación de ofertas y de adjudicación. Las visitas se efectuaron en los meses de septiembre y noviembre del año 2013. Se elaboraron informes con los hallazgos encontrados, fotografías del proyecto, las conclusiones y las recomendaciones formuladas por el Observatorio.

Se concluyó que la adjudicación de los contratos a las sociedades Constructora y Supervisora, se llevaron a cabo según los lineamientos establecidos por el ente financiador. Además, la entrega de los documentos de la Constructora para la Supervisora cumplió los términos de referencia, con el objeto de ser aprobados e iniciar legalmente el desarrollo del proyecto.

Por otra parte, se constató que el Plantel del contratista se encontraba en el proceso de instalación, e iniciaban las labores de topografía a fin de marcar todos los puntos que delimi-



El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a las empresas "Equipos de Construcción S.A. de C.V (ECON)" como Constructora y "Arquitectos Ingenieros, S.A." como Supervisora. (Foto de FUNDE)

tarían el nuevo ancho de rodaje y los radios de curvatura respectivos. De igual forma, se observaron cuadrillas de personal realizando labores de poda y limpieza en la vía, se verificó asimismo que los responsables de Gestión Social del MOPTVDU realizaron visitas a las comunidades para socializar el proyecto.

El Observatorio recomendó agilizar, por parte de la sociedad contratista, la actualización de la documentación por los cambios realizados a consecuencia del desfase en el inicio de las actividades del proyecto; también se sugirió solicitar tanto los permisos municipales y para tala de árboles, así como la movilización de estructuras en el trayecto del proyecto, con el propósito de no detener las obras y cumplir con los períodos de tiempo programados.

Observación a la construcción del puente San Isidro, sobre el río Lempa, entre los departamentos de La Libertad y Chalatenango

El proyecto consiste en el diseño y la construcción del tramo de la carretera desde San Pablo Tacachico hacia Nueva Concepción, el cual se elaboró en el año 2006 bajo el nombre de Diseño Final de Ingeniería del Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales, Fase II, Grupo IV, Subgrupo C, e incluye la construcción del puente denominado "San Isidro". Está ubicado en el kilómetro 75.5 de la ruta LIB31N, el cual conecta con la ruta CHA25 en el límite departamental entre La Libertad y Chalatenango sobre el Río Lempa, en el Departamento de Chalatenango.



El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a las sociedades "Servicios Calificados de la Construcción S.A. (SERDELCO, S.A)" como Constructora y "Roberto Salazar y Asociados Ingenieros Consultores S.A. de C.V." como Supervisora. (Foto de FUNDE)

El MOPTVDU, considerando que el diseño original tenía varios años de haberse elaborado y que los efectos del cambio climático han provocado serios daños e incluso el colapso de muchos puentes, requiere que se adopten medidas de mitigación de riesgos, a fin de proveer al puente "San Isidro" con las características de protección que garanticen una mayor seguridad ante dichos efectos. Por lo tanto, han considerado necesaria la revisión, actualización y complemento del proyecto, conforme a los lineamientos de los Términos de Referencia.

El monto del proyecto asciende a \$ 8,462,686.47 de dólares para la construcción y \$ 218,407.88 dólares para la supervisión, bajo el préstamo BCIE 2015 y una contrapartida del Fondo General. El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó la cons-

trucción de la obra a la sociedad "Servicios Calificados de la Construcción S.A. (SERDELCO, S.A)", y a "Roberto Salazar y Asociados Ingenieros Consultores S.A. de C.V." se le adjudicó la supervisión del proyecto. El plazo de ejecución contractual se establece en 330 días calendario, distribuidos en 90 días para la revisión, actualización y complemento del diseño y 240 días para la etapa de construcción; la orden de inicio se estableció el 28 de octubre de 2013.

La empresa contratista solicitó una prórroga para la entrega de las fianzas que están contempladas en el contrato suscrito, la cual fue aceptada por el MOPTVDU y venció el día 26 de Noviembre de 2013. La razón manifestada por el administrador del contrato, es que la empresa intentó inicialmente presentar sus

fianzas con empresas guatemaltecas autorizadas para tal fin y, al no ser eso posible, gestionaría el traslado de los activos de la empresa desde Guatemala, para asegurar la garantía a las fianzas que tramite en El Salvador. Hasta el día 28 de noviembre la empresa no había conseguido trasladar la maquinaria a El Salvador, razón por la cual se espera que solicite una nueva prórroga para la presentación de las fianzas.

El día 30 de Octubre de 2013, se realizó una visita de reconocimiento a la zona en donde se construye el puente “San Isidro” y, posteriormente, se realizó el monitoreo de los documentos sobre las condiciones técnicas, documentos de diseño, así como los documentos de adjudicación y contratos respectivos.

A partir del seguimiento efectuado, el Observatorio concluyó que se cumplieron adecuadamente los procesos de selección de las sociedades contratista y supervisora por parte de los involucrados. De igual manera, se verificó que se solicitó, por parte del contratista, una extensión para la orden de inicio debido a un atraso en la obtención de la fianza por buena inversión de anticipo; si esta medida no se aplicaba, según el administrador de contrato, el período de tiempo estaría sobre el plazo programado para la revisión del diseño, teniendo como consecuencias atrasos en el flujo de efectivo y en las subcontrataciones de terceros. Por otra parte, se concluyó que el proyecto tendrá un impacto positivo, tanto en la parte social como en la económica, para la población usuaria de la nueva vía que se construirá.

Se recomendó que la empresa contratista debe agilizar la conclusión del diseño final, para tra-

tar de compensar la demora en algunas acciones causadas por los retrasos en la entrega del anticipo. Asimismo, debe conformarse una organización administrativa, eficiente y ágil, para cumplir con la expectativa de finalizar la obra en el tiempo estipulado y, finalmente, implementar adecuadamente los Programas de Gestión Social y de socialización, para mantener atendida e informada a la población que será beneficiaria del proyecto.

Observación al mejoramiento de camino rural en San Carlos Lempa, hacia La Pita, Tecoluca, departamento de San Vicente

El proyecto consiste en el diseño y pavimentación de un tramo de 14.3 kilómetros de longitud; también se propone construir el terraplén con un enrocado, para evitar la capilaridad de las aguas y dar un mejor soporte a la estructura. De igual forma, por las condiciones de rodaje, se renovará lo relacionado con el drenaje longitudinal y transversal del camino, incluyendo el dragado de los canales laterales de desagüe existente en algunos puntos críticos en la longitud de la vía.

El tramo se encuentra ubicado en la zona sur del departamento de San Vicente, en el Municipio de Tecoluca. La vía pertenece a la “Red Vial Nacional Prioritaria de Vías No Pavimentadas” del MOPTVDU, iniciando en el Kilómetro 93.87 en el caserío San Carlos Lempa, y finalizando en el caserío La Pita ubicado en el kilómetro 108.19. El tramo pasa por las comunidades El Coyol, San Bartolo, Santa Marta, Puerto Nuevo, El Naranjo y La Pita, pertenecientes a los cantones Las Mesas y San Carlos Lempa.

El monto del proyecto asciende a \$6,329,231.10 de dólares para la construcción y \$ 218,407.88 dólares para la supervisión, financiado con el préstamo No. 2369/OC-ES del BID. El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a la empresa "Terracerías, Pavimentaciones, Viviendas e Inversiones, S.A. de C.V., (T.P. S.A. de C.V.)" para la construcción, y a la empresa "Roberto Salazar y Asociados Ingenieros Consultores S.A. de C.V.", para la supervisión del proyecto. El plazo de ejecución contractual se estableció en 270 días calendario y la orden de inicio se fijó el 22 de Octubre de 2013.

El día 4 de noviembre de 2013 se realizó una visita de reconocimiento al sitio, a lo largo del tramo que se intervendrá físicamente. El

proyecto se encuentra iniciando, por lo que en la visita solo se observó que el contratista identificaba las estaciones del tramo, que serán los elementos de referencia durante la ejecución de la obra, además, se comprobó que las etapas iniciales del proyecto se realizan según lo propuesto en las respectivas ofertas.

El Observatorio concluyó que se cumplieron adecuadamente tanto los procesos de selección de las empresas contratista y supervisora, como los primeros requisitos exigidos para iniciar el proyecto. Además, se verificaron los contratos firmados, la presentación de las fianzas respectivas, así como la presentación del Programa de Trabajo por parte del contratista para su aprobación.



El resultado de la evaluación de las ofertas adjudicó a "Terracerías, Pavimentaciones, Viviendas e Inversiones, S.A. de C.V. (T.P. S.A. de C.V.)" como empresa Constructora y "Roberto Salazar y Asociados Ingenieros Consultores S.A. de C.V." como empresa Supervisora. El proyecto se trata de la pavimentación de dos carriles con dos metros de ancho cada uno y hombros de un metro a cada lado. (Foto de FUNDE)

Por otra parte, tras conversar con algunos residentes de la zona, estos mantienen buenas expectativas del mejoramiento del tramo y se encuentran convencidos del impacto positivo que traerá la obra. Al momento de la visita al proyecto, se constató que se establecía el plantel del contratista en el sitio, y se llevaban a cabo los planes de trabajo con la empresa Supervisora. Al mismo tiempo, se realizaban labores de identificación de las estaciones en la vía y la recopilación de información para desarrollar el programa de Gestión Social.

A partir de lo observado, se recomendó a las empresas contratistas conformar una organización administrativa eficiente y ágil, para cumplir con el requerimiento contractual sobre el término de la obra en tiempo y calidad, además de implementar adecuadamente los Programas de Gestión Social y de Socialización, para mantener atendida e informada a la población que será afectada por el desarrollo del proyecto. Asimismo, se exhortó a la empresa supervisora a emitir oportunamente sus informes, y comunicar a quien corresponda cualquier deficiencia en la construcción de la obra, a fin de tomar las medidas correctivas que sean necesarias.

2. TALLERES DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS

El Observatorio Ciudadano, a través del seguimiento a algunos proyectos de infraestructura que ejecuta el MOPTVDU, identificó que no es suficiente tener un acercamiento con las personas que residen cerca de dichos proyectos para lograr un verdadero impacto, también es necesario proporcionar conoci-

mientos y empoderar a la población en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Con el objetivo de motivar la participación ciudadana a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se realizaron nueve talleres de capacitación dirigidos a líderes comunitarios, los cuales se estructuraron en tres módulos. El primer módulo comprendió los conceptos básicos sobre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, reglas claras y la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). El segundo módulo consistió en facilitar conocimientos sobre el procedimiento para que las personas soliciten la información pública. El tercer módulo se trató de una práctica grupal para que los participantes aprendieran a elaborar solicitudes de información, las cuales una vez finalizadas fueron entregadas a la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del MOPTVDU. Desde el observatorio, se garantizó que los participantes recibieran tanto las resoluciones de las peticiones elaboradas como la información solicitada.

Para el desarrollo de los talleres, se seleccionaron algunos proyectos que el MOPTVDU ejecutaría en las siguientes zonas del país: en el municipio de Soyapango, departamento de San Salvador sobre la reconstrucción de calles y obras de mitigación; en el municipio de San Isidro, departamento de Chalatenango sobre la construcción de un puente en el Río Lempa; y en el municipio de Tamanique, departamento de La Libertad sobre el mejoramiento de un camino rural.

De los nueve talleres impartidos los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 1/ Personas capacitadas

PARTICIPANTES		TEMÁTICAS
72	26 mujeres	En conceptos sobre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, reglas claras y el derecho al acceso de información pública
	46 hombres	
53	26 mujeres	Sobre el procedimiento para solicitar información pública
	46 hombres	
62	26 mujeres	Para elaborar solicitudes de información pública
	46 hombres	

Entre los resultados, destaca el interés de las personas capacitadas para obtener mayor información acerca de las obras que ejecuta el MOPTVDU. Además, se hizo evidente que, durante la construcción de proyectos de obra pública, existe una buena oportunidad para mejorar la comunicación entre el MOPTVDU, los contratistas, las Alcaldías y la población beneficiaria.

Es por lo anterior que el Observatorio Ciudadano recomendó mejorar la comunicación de dicho Ministerio con los contratistas, las alcaldías y las comunidades que viven cerca de las obras de infraestructura que realizan. También se sugirió tener disponible en las alcaldías la carpeta técnica de las obras que se ejecutan, para facilitar las consultas de los pobladores cuando estos la requieran, evitando falsas expectativas del desarrollo de los proyectos. Finalmente, se recomendó motivar y capacitar a las personas para ejercer el derecho de acceso a la información pública, ya que con ello las instituciones se ven obligadas a ordenar la información bajo su responsabilidad, ponerla a disposición y entregarla de forma veraz, completa y de fácil comprensión para los solicitantes.

Finalizados los talleres se advirtió que, para tener un mayor impacto con estas actividades, el Observatorio debe llevar la teoría a la práctica en próximas experiencias, mediante la realización de visitas de campo con los participantes, lo cual puede contribuir a enriquecer los conocimientos adquiridos en los talleres, y motivar al desarrollo de acciones de contraloría ciudadana a los proyectos. Se pretende que esta acción se realice de forma coordinada, razón por la cual se sugiere que el Observatorio Ciudadano la desarrolle en conjunto con el MOPTVDU y las empresas contratistas.

3. MONITOREO A MECANISMOS PARA EL ACCESO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DURANTE EL AÑO 2013

El Observatorio Ciudadano realizó el tercer monitoreo al Portal de Gobierno Transparente del MOPTVDU¹, el cual constituye una herramienta en línea en la que se facilita a la ciudadanía el acceso a la información ofi- ciosa. Este monitoreo se realizó en el mes de octubre, anteriormente se realizaron dos



El Observatorio Ciudadano impartió capacitaciones sobre transparencia a las comunidades cercanas a las obras de infraestructura que el MOPTVDU ejecutó en el año 2013. (Foto de FUNDE)

revisiones incluidas en el primer informe del Observatorio.

Los objetivos del monitoreo se centraron en verificar la publicación de la información oficial, por parte del MOPTVDU, para dar cumplimiento al artículo 10 de la LAIP, y verificar la calidad de la misma en base a los principios de máxima publicidad, disponibilidad, prontitud, integridad, igualdad y sencillez establecidos en el artículo 4 de la misma Ley.

Las principales conclusiones y recomendaciones formuladas por el Observatorio Ciudadano fueron las siguientes:

- El Portal contenía dos documentos sobre la distribución del personal del MOPTVDU, sin embargo, el que fue publicado en el mes de abril definía 1,715 empleados y, en el publicado durante el mes de sep-

tiembre detallaba 1,733 empleados. Por lo anterior, para evitar confusiones a los usuarios del Portal, se recomendó aclarar si en el período hubo incremento en el número del personal.

- En relación con la información disponible sobre los asesores del Ministerio y sus funciones, el segundo monitoreo, realizado por el Observatorio en agosto de 2012, mostraba un listado de 9 asesores, mientras que el monitoreo de 2013 encontró un listado de 6 asesores. En la documentación disponible no se especifican las funciones de éstos, por lo que se concluyó que la información se encontraba publicada de forma parcial, y no había certeza sobre la actualización de la misma.
- Con respecto a la remuneración mensual por cargo presupuestario, por categorías salariales de la Ley de Salarios y por Contrataciones, se concluyó que el contenido

cumplía el requisito que exige la Ley, sin embargo, se recomendó mejorar la calidad y actualización de la información.

- La información sobre los viajes financiados con fondos públicos o por otros entes financiadores se encontró publicada con el tipo de aporte, incluyendo los nombres, cargo, destino, período de duración del viaje, objetivos y el desglose de los gastos. Sin embargo, dicha información no da cuentas sobre el total de los viajes realizados; además, la información de los viajes cubre hasta el mes de abril de 2013, pero no informa si se realizaron viajes posteriores a esa fecha. Finalmente, se recomendó adicionar a los viajes realizados el resultado de los mismos, para justificar los gastos de fondos públicos.
- Es necesario que el MOPTVDU, a través del Portal Gobierno Transparente, facilite al usuario un mecanismo para realizar solicitudes de información en línea. El método actual no es funcional dado que el usuario que posee una computadora con acceso a internet debe descargar la solicitud, imprimirla, completarla manualmente, escanearla y enviarla a través de correo electrónico, esto se torna engorroso; además, si el usuario no posee escáner debe mandar la solicitud vía fax o acudir personalmente a la Oficina de Información y Respuesta.
- Sobre la publicación de los informes contables, a pesar que se encontraron publicados los documentos de ejecución presupuestarios y rendimientos económicos de los años 2011 y 2012, su cumplimiento es parcial. La Ley establece que los informes contables deben ser divulgados cada seis meses, sin embargo, en esta revisión

no se encontraron los informes del primer semestre del 2013.

- A partir de la revisión efectuada a los datos sobre los inventarios de bienes muebles y equipo pesado del MOPTVDU, no se encontró publicada la siguiente información: equipo pesado de los Viceministerios de Transporte y Vivienda (2011), equipo pesado de los tres Viceministerios (2012 y 2013) y bienes muebles de los Viceministerios de Transporte y Vivienda (2012 y 2013). En razón de lo anterior, se considera que el cumplimiento es parcial, además, se sugiere aclarar si dichas instituciones han adquirido o no bienes muebles y equipo pesado mayores a los veinte mil dólares desde el año 2011 a la fecha.
- La información de las obras en ejecución se encuentra publicada pero aun no está ordenada, haciendo difícil a los usuarios tener claridad del orden cronológico en el que se ejecutan las obras o realizar seguimiento a las mismas. Por ejemplo, los listados deberían estar ordenados por año y clasificados según su tipología: obras de infraestructura, contratación de servicios y adquisición de bienes. Debido a lo anterior, se recomendó ordenar la información respectiva.

Notas del capítulo

1/ Dirección electrónica del Portal de Gobierno Transparente del MOPTVDU: <http://saip.mop.gob.sv/>

02/

Principales dificultades encontradas

Los obstáculos para obtener información y las demoras en su entrega, fueron los problemas más relevantes que el Observatorio sobrellevó para dar seguimiento a algunos proyectos que el MOPTVDU desarrolla, no obstante, dichas dificultades no se presentaron en todos los proyectos monitoreados.

En este sentido, se tuvieron inconvenientes para realizar el seguimiento a la construcción de la Terminal de Integración para el SITRAMSS, debido a que no se tuvo oportunidad de revisar los documentos referentes a la campaña geotécnica, así como la información del diseño final aprobado y los planes de contingencia para acelerar la construcción de la Terminal. Asimismo, aunque se pudieron revisar los informes emitidos por la empresa supervisora, éstos no se recibieron con la brevedad necesaria, razón por la que no se efectuó un monitoreo de forma expedita.

Por otra parte, a partir de las conversaciones sostenidas con representantes del VMT y los contratistas durante las visitas de campo, el Observatorio evidenció que éstos no daban la importancia requerida para solventar las aclaraciones sobre la ejecución de la obra. Por los

motivos descritos, se manifestó al MOPTVDU que tales hechos dificultaban continuar el seguimiento de la Terminal, solicitando prestarle la importancia necesaria a lo acontecido y solventar los inconvenientes.

También se tuvieron inconvenientes en el seguimiento a la pavimentación de un camino terciario en el municipio de Tamanique, departamento de La Libertad. El proyecto pertenecía al programa de “Dinamización de Economías Locales Mediante el Desarrollo y la Reconstrucción de la Infraestructura Pública”, gestionado por la Unidad Ejecutora del MOPTVDU, para un Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde el mes de abril, el Observatorio solicitó a la OIR documentación del proyecto, necesaria para el seguimiento al mismo; en la resolución recibida, se resolvió

que no le competía al MOPTVDU facilitar dicha información, amparados a la firma de un Acuerdo Básico de Cooperación, por tanto, el Observatorio debía acudir al Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). Posteriormente, se solicitó la información a dicho Ministerio, quien argumentó no contar con la información y recomendó hacer la solicitud nuevamente al MOPTVDU o al PNUD.

En el mes de junio, el Observatorio buscó tener contacto con el representante del proyecto “Dinamización de economías locales mediante el desarrollo y la reconstrucción de la infraestructura pública” en el PNUD, sin

embargo, se realizaron varios intentos de comunicación pero no fue posible establecerla. El Observatorio encontró en el sitio web del PNUD las bases de licitación, las especificaciones técnicas, las adendas y el plan de oferta, así como los planos y la documentación del diseño del proyecto, no obstante, una parte de la información que se necesitaba para dar seguimiento no se encontraba disponible. El Observatorio informó al MOPTVDU sobre lo acontecido, manifestando que la situación descrita debía ser corregida en el corto plazo para que otros ciudadanos no encontraran la misma dificultad, a pesar de ello no se tuvo respuesta de este Ministerio.

03/

Conclusiones

Durante el año 2013, la FUNDE a través del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública realizó diversas acciones que han contribuido a fortalecer la transparencia, eficiencia, competitividad y rendición de cuentas en la gestión del MOPTVDU. El ejercicio de la observación ciudadana, con su aporte al seguimiento de obras de infraestructura, compromete a las instituciones públicas a ejecutar proyectos de mejor calidad y garantizar mayor responsabilidad en el manejo de los fondos públicos.

El Observatorio se ha fortalecido desde su instalación en el año 2009 a la fecha, mejorando la metodología para el seguimiento a los proyectos de infraestructura, la aplicación de los pactos de integridad y el monitoreo a la publicación de la información oficiosa del MOPTVDU, así como en el desarrollo de capacitaciones a la ciudadanía, mediante la realización de talleres. Las fortalezas adquiridas deberían aplicarse a otras instituciones públicas, con el objeto de crear una cultura de transparencia y rendición de cuentas dentro de las mismas, que pueda traducirse en mayor confianza de la población en dichas entidades.

Un Observatorio Ciudadano adquiere mayor credibilidad cuanto más independencia guarda de los tomadores de decisión y los ejecutores

de la obra pública, sin perder la interrelación entre los actores claves que hacen posible el ejercicio de la observación, verificación y evaluación del quehacer público. Este es el caso del Observatorio Ciudadano de la FUNDE, que actúa de forma independiente, autónoma e imparcial en las acciones que desarrolla.

La experiencia en el seguimiento a la construcción de la Terminal de Integración para el SITRAMSS se tornó importante porque, a pesar que se firmaron pactos de integridad para que el testigo social, en este caso el Observatorio, tuviera libre acceso a los informes, y que los suscriptores estuvieran a disposición de entregar la documentación pertinente, esto no fue posible, dejando claro que todavía no hay suficiente compromiso por parte de los actores claves para someterse al escrutinio de la observación ciudadana. Para superar lo anterior, el Viceministerio de Transporte debe mejorar la disposición de sus empleados y funcionarios, para que el derecho de acceso a la información se haga valer y resulte en una administración pública más transparente, responsable y eficiente.

Los resultados del trabajo del Observatorio demuestran que, si bien es cierto, algunas empresas adjudicadas formulan programas de trabajo

eficientes para el desarrollo de los proyectos, las fechas contractuales para iniciar las obras, generalmente se modifican en razón de la poca agilidad en la resolución de permisos para la construcción u otros trámites requeridos. En consecuencia, se recurre a modificar los planes de trabajo, derivando en mayores plazos de ejecución de las obras, fechas de finalización contractual postergadas y, muchas veces, incremento en el presupuesto destinado a los proyectos, lo cual tiene efectos de índole social y económica sobre la población salvadoreña.

Otro factor a considerar consiste en que, para finalizar los proyectos de obra pública con éxito, se deben elaborar y aprobar diseños y presupuestos adecuados, con el propósito de contribuir a: evitar futuras demoras, recurrir a solicitudes de prórrogas, no modificar los contratos y evitar el incremento en los costos de las obras. Esto se ha podido constatar con el seguimiento tanto a proyectos de gran envergadura como en proyectos relativamente pequeños.

En cuanto a la labor de desarrollar capacidades a líderes comunitarios, con los talleres de transparencia se percibió que el acercamiento con las personas que viven cerca de los proyectos que el MOPTVDU ejecuta, les permite ejercer el derecho de acceso a la información con mayor propiedad, asimismo, se torna una acción importante para que dicho Ministerio desarrolle con mayor responsabilidad los proyectos a su cargo. Además, la capacitación a las personas sobre el derecho de acceso a la información pública, potencia la contraloría ciudadana y la participación en las decisiones de las instituciones públicas para mejorar su bienestar.

En este contexto, se determinó que, las capacitaciones en materia de transparencia y

acceso a la información, deben realizarse, preferentemente, cuando los proyectos de obra están por iniciar y, luego, cuando los proyectos se encuentran en pleno proceso de ejecución, dado que la población tiene altas expectativas de las obras a construir cerca de sus viviendas. Por otra parte, se identificó que la información que más interesa a los ciudadanos, es la referente a los montos de los proyectos, los materiales que se utilizan, la calidad de la obra, el mantenimiento posterior, el período efectivo de tiempo que garantiza el mantenimiento y los responsables de brindar el mismo.

Con respecto al monitoreo de los mecanismos de acceso a la información pública del MOPTVDU, se concluye que, en general, cumple con la divulgación de la información oficiosa que exige la LAIP. Sin embargo, se requiere mejorar la calidad, la prontitud y la claridad de la información publicada, de acuerdo al artículo 4 de la LAIP sobre los principios a los cuales los entes obligados deben regirse.

La LAIP se creó para hacer valer el derecho de acceso a la información pública, lo cual permite conocer el manejo de los recursos asignados a las instituciones, sin embargo, se mantiene un desequilibrio entre las expectativas de los solicitantes y la apertura de las oficinas públicas para facilitar la información. A partir del monitoreo efectuado desde el Observatorio Ciudadano, puede afirmarse que todavía quedan retos por enfrentar para garantizar mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, los cuales requieren un mayor compromiso desde el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general, para construir una verdadera cultura 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) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org
