



DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

INFORME:
COMPRAS DE EMERGENCIA COVID-19

EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

UNA MIRADA A LA
TRANSPARENCIA Y LOS
PRECIOS PAGADOS POR
LOS INSUMOS

09/DIC/2020

9:00 AM



TRANSMISIÓN EN REDES SOCIALES DE CADA ORGANIZACIÓN

PRESENTADO POR LOS CAPÍTULOS DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



COMPRAS DE EMERGENCIA COVID-19 EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

UNA MIRADA A LA TRANSPARENCIA Y PRECIOS EN MOMENTO DE CRISIS SANITARIA

EQUIPO CENTRO DE ASESORÍA LEGAL ANTI CORRUPCIÓN (ALAC)
CAPÍTULOS TRANSPARENCIA INTERNACIONAL TRIÁNGULO NORTE

Referencias institucionales

Acrónimos

AC	Acción Ciudadana
ALAC	Centro de Asesoría Legal Anti-Corrupción
ASJ	Asociación para una Sociedad Más Justa
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CGC	Contraloría General de Cuentas de Guatemala
COPECO	Comité Permanente de Contingencias de Honduras
CCR	Corte de Cuentas de la República de El Salvador
DIACO	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor de Guatemala
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
INVEST-H	Inversión Estratégica de Honduras
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras
TSC	Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

Contenido

Acrónimos	2
I. Introducción	5
II. Metodología.....	6
III. Resultados de la revisión de las contrataciones de emergencia.....	7
1. El Salvador	7
1.1. Marco legal de las compras de emergencia.....	7
1.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia.....	8
1.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia.....	9
1.4. Entidades responsables de las compras de emergencia.....	9
1.5. Caso emblemático: Falta de acceso a la información, otra pandemia que está padeciendo El Salvador	9
1.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia	12
2. Guatemala.....	16
2.1. Marco legal de las compras de emergencia.....	16
2.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia.....	17
2.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia.....	17
2.4. Entidades responsables de las compras de emergencia.....	18
2.5. Caso emblemático COVID-19: Con denuncias y presión social se detiene sospechosa adquisición de galletas fortificadas	18
2.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia	21
3. Honduras.....	26
3.1. Marco legal de las compras de emergencia.....	26
3.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia.....	26
3.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia.....	27
3.4. Entidades responsables de las compras de emergencia.....	28
3.5. Caso emblemático: Casi dos millones de dólares en pruebas COVID-19 se arruinaron y ningún responsable	30
3.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia	33
IV. Consolidado	37
V. Conclusiones	38
Puntos coincidentes	38

El Salvador 38
Guatemala..... 39
Honduras..... 39

I. Introducción

Los países de la región del Triángulo Norte de Centro América (TNCA) -El Salvador, Guatemala y Honduras-, presentaron los primeros casos de COVID-19 los días 19, 13 y 11 de marzo de 2020, respectivamente. Esto produjo una reacción inmediata de los gobiernos, iniciando con la declaratoria de emergencias sanitarias y seguidamente con una serie de acciones encaminados a responder a la crisis sanitaria, entre ellas el cierre de fronteras, prohibiciones a la movilidad de personas y la compra de insumos médicos, equipamiento e incluso, la puesta en operación de nuevos hospitales.

Es entendible que muchas de las decisiones necesitaron ser tomadas con urgencia para poder salvar vidas, pero en un Estado de Derecho eso no implica discrecionalidad al cumplir la ley o no tener que ser transparente y evitar rendir de cuentas sobre las decisiones o resultados obtenidos a la población. Desde diferentes actores nacionales como internacionales, se hicieron llamamientos públicos sobre la necesidad de que los países junto con la ayuda internacional y fondos de emergencia, se implementaran medidas especiales de integridad pública que respondieran a las necesidades de información de la población y a la reducción de oportunidades de corrupción en las compras y contrataciones públicas.

En el mismo mes de marzo de 2020, los trece capítulos de América Latina de Transparencia Internacional (TI) conforman una fuerza conjunta de trabajo que elabora y publica el documento denominado **“Contrataciones públicas en estados de emergencia. Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias”**. En este documento, basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas, se presentan una serie de recomendaciones en materia de transparencia, administración de fondos, rendición de cuentas, competencia económica y seguimiento al gasto público, para las compras y contrataciones que se realicen en el marco de la emergencia.

El presente informe muestra los resultados del ejercicio de revisión de las recomendaciones sobre compras y contrataciones de emergencia, con el propósito de identificar las fortalezas y debilidades que tienen los gobiernos y poder tener una verificación objetiva de sus resultados. En aras de contextualizar las compras de emergencia, se presentan tres casos emblemáticos que muestran los retos que cada país ha tenido y su efecto en la opinión pública.

Este esfuerzo fue realizado durante los meses de junio a diciembre de 2020 por los tres capítulos de TNCA: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), capítulo salvadoreño; Acción Ciudadana (AC), capítulo guatemalteco; y, la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ), capítulo hondureño. A cada país se le otorga una sección que desarrolla el contexto de las compras COVID-19, los montos asignados, las instituciones ejecutoras, caso emblemático y la revisión de las recomendaciones en materia de contrataciones de emergencia. Al finalizar se presenta una matriz que consolida los resultados de la verificación de los tres países y las respectivas conclusiones.

Este trabajo se hace público en un día especial, el 9 de diciembre de 2020, conmemorando el Día Internacional contra la Corrupción, lo cual brinda una oportunidad de llamar la atención a tomadores de decisión, medios de comunicación y el público en general, acerca de la importancia del combate a la corrupción en tiempos de emergencia. Si bien existen avances prometedores en la vacuna del COVID-19, esto no quiere decir que los riesgos de corrupción desaparecerán. En el año 2021, la apuesta por los países debe orientarse en recuperarse con integridad, lo cual implica aprender de las lecciones de la emergencia del COVID-19 para poder fortalecer los controles institucionales de los recursos públicos, promover espacios cívicos autónomos de control social y asegurar el derecho al acceso a la información pública como medio para reducir la incertidumbre y generar confianza.

II. Metodología

El presente trabajo tiene como objetivo general presentar los resultados de la revisión de las compras de emergencia COVID-19 realizadas por los capítulos de TI de El Salvador, Guatemala y Honduras, durante los meses de abril a septiembre de 2020. Esta revisión se realiza a través de dos ejes: el manejo de los fondos públicos de emergencia y los precios pagados por los diez principales insumos sanitarios adquiridos.

- 1. Diseño de la investigación.** Para la revisión del manejo de los fondos públicos de emergencia, se tomó como marco de referencia el Informe ***“Contrataciones públicas en estados de emergencia. Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias”***.¹ Las cinco categorías de recomendaciones del Informe tienen una serie de instrucciones. Para poder tener un referente medible y comparable, las recomendaciones se convirtieron en dimensiones de análisis y cada instrucción, se convirtió en indicador para ser revisado. Como resultado, se produjo una matriz de revisión compuesta por cinco dimensiones (5) y dieciocho (18) indicadores.
- 2. Tipo de investigación.** Es una investigación descriptiva, en el sentido que su foco de atención es mostrar lo que se logró observar y verificar, a través de la búsqueda en portales o sitios web oficiales del Estado. De esta manera, la investigación utiliza método cuantitativo, en el sentido que el levantamiento de información se centra en cifras y datos recogidos en portales de compras estatales, secretarías de finanzas y entes de fiscalización superior, entre algunas fuentes. Como resultado, las conclusiones obtenidas se basan únicamente en lo observado, sin mostrar juicios de valor u opiniones de terceras personas.
- 3. Fuentes de información.** El trabajo se centró en la revisión de portales estatales y en solicitudes de acceso a información debido a la situación de confinamiento. Entre

¹ Este informe se hizo público el 26 de marzo de 2020 por la Fuerza de Tarea de Capítulos Latinoamericanos de Transparencia Internacional (TI). Este equipo multinacional que incluyó miembros de El Salvador, Guatemala y Honduras, se conformó ante la declaratoria de emergencia sanitaria en la región para unificar criterios técnicos y elaborar un documento que sirviera de orientación en materia de transparencia y manejo de los fondos asignados para responder a la emergencia. Para acceder al video y documento, respectivamente, véase: <https://bit.ly/3lymtSG> y <https://bit.ly/2y4s9kb>.

algunos portales visitados están los de compras públicas, de entes contratantes, de la presidencia de la república y de entes de control y fiscalización. Tomando en cuenta las prohibiciones de movilidad y de reunión decretadas por los gobiernos, la revisión de portales estatales permitió tener una valoración de los avances en gobierno digital durante la pandemia, así como, los obstáculos o barreras para acceder a información.

4. **Equipo de trabajo.** Cada capítulo TI asignó un contacto técnico encargado de la recolección de información, la verificación de la fuente y la validación de los resultados. Asimismo, cada capítulo TI redactó la sección correspondiente a los resultados por país. Posteriormente se consolidaron en el presente documento.
5. **Desafíos en la recolección de información.** Entre algunos retos encontrados, se encuentra la fragmentación de información en diferentes entidades gubernamentales, datos desactualizados, formatos difíciles de reutilizar por no estar bajo estándares de datos abiertos, falta de cumplimiento de la normativa de acceso a información pública y oficinas de información pública cerradas.

III. Resultados de la revisión de las contrataciones de emergencia

En esta sección se presentan los principales hallazgos del trabajo de revisión de los portales estatales de los tres países para identificar el grado de cumplimiento de las cinco dimensiones de análisis. El contexto nacional importa y es factor clave determinante de los desafíos y desarrollo que muestra cada país. Por esa razón, cada sección inicia con una breve explicación del contexto de la contratación de emergencia, incluyendo el marco legal habilitador, los montos asignados, las instituciones involucradas. Seguidamente se presenta el estudio de caso donde participó cada uno de los capítulos como denunciante de irregularidades o barreras al control social democrático.

1. El Salvador

1.1. Marco legal de las compras de emergencia

En El Salvador ha habido múltiples decretos Legislativos y Ejecutivos² durante la atención a la emergencia por COVID-19. Para el caso específico de las compras de emergencia, pueden tomarse como punto de partida dos decretos:

- a) El [Decreto Legislativo 608](#) emitido en marzo de 2020, en el cual se autoriza al Poder Ejecutivo para negociar dos mil millones de dólares de deuda, y donde también se crea el Comité del Fondo de Emergencia y el Comité de Veeduría Ciudadana; y,

² Para mayor información, véase Compendio de Decretos de Emergencia por COVID-19 en <https://bit.ly/33Vj1Ll>

- b) El [Decreto Legislativo 615](#) emitido a inicios de abril, en el que se avala reforzar las asignaciones presupuestarias al Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID). Cabe señalar que los diferentes decretos aprobados en el contexto de la emergencia, obligaban a todas las instituciones a informar sobre el uso dado a los recursos públicos, y esto no se ha cumplido.

En El Salvador las compras públicas se rigen bajo la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), donde se definen los procedimientos y tipos de compra a realizar, incluso los de compras de emergencia. Sin embargo, la LACAP se ha dejado de lado y se ha estado utilizando la [Ley del Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres](#) (FOPROMID), la cual en su artículo 6 establece que “Por la naturaleza de los eventos que serán atendidos por FOPROMID y mientras duren los mismos, no se aplicará lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, respecto a las adquisiciones de bienes y servicios que se requieran para atender la emergencia, que para tal efecto se haya declarado”. Lo anterior suprime los controles establecidos en la LACAP para los gastos realizados durante una emergencia.

1.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia

Según información del Banco Central de Reserva (BCR) brindada durante el mes de septiembre de 2020, el gobierno salvadoreño ha contado con más de 3 mil millones de dólares en el período de enero a agosto de 2020 para atender la emergencia. Estos fondos provienen, principalmente, de deuda externa, interna y donaciones. Solo en concepto de deuda externa, es decir préstamos internacionales y colocación de títulos en el mercado internacional, el gobierno recibió \$1,643 millones.³

A finales de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa autorizó emitir deuda por \$2,000 millones de dólares para enfrentar la emergencia por COVID-19.⁴ El 30% de estos fondos, es decir, \$600 millones, serían para las 262 municipalidades del país a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). A inicios de mayo, la Asamblea Legislativa autorizó una nueva solicitud del Poder Ejecutivo, para gestionar y colocar títulos valores hasta por mil millones de dólares. Este monto también podría ser obtenido por medio de préstamos o por una combinación de ambas opciones, hasta completar la cantidad autorizada.⁵

³ Fuente: Revista Factum (2020) *Gobierno tuvo más de \$3 mil millones para encarar la pandemia*. Consultado en <https://bit.ly/3oxDdLx>

⁴ Fuente: El Faro (2020) *\$2,000 millones de deuda y un comité de once personas para enfrentar el coronavirus*. Consultado en <https://bit.ly/3mVhahB>

⁵ A través del financiamiento externo, \$600 millones se destinarían para impulsar la recuperación económica de las micro, pequeñas y mediana empresa (MIPYMES) por medio de un fideicomiso; \$400 millones servirían para reforzar el Presupuesto General del Estado; \$100 millones para el pago a los exportadores de la devolución del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios; y, \$300 millones irían al pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador.

Puntualmente, sobre el tema de compras, en el país se cuenta con un sistema electrónico de compras conocido como COMPRASAL, en el que se dispone con un apartado para registrar las [“Compras de emergencia”](#). Sin embargo, aun tomando en consideración todos los registros desde marzo hasta octubre del 2020, en el portal solo se detalla el uso de aproximadamente 90 millones de dólares.⁶ Vale la pena señalar que, ante el seguimiento y análisis de la información en COMPRASAL por algunos medios de comunicación, que se tradujeron en denuncias en la asignación de las compras, mucha de la información contenida en portal de compras está incompleta o fue eliminada.⁷

1.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia

No se dispone de información suficiente para desglosar el destino de los fondos.

1.4. Entidades responsables de las compras de emergencia

No se cuenta con información que permita conocer los montos exactos manejados desde las diferentes instituciones, sin embargo, a partir de la distribución de los fondos prevista en los decretos, las entidades que han sido asignadas para compras de emergencia son:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a cargo de las canastas alimenticias;
- Ministerio de Obras Públicas (MOP), a cargo de la adecuación de hospitales de la red nacional y la construcción del Hospital El Salvador;
- Ministerio de Salud (MINSAL); e,
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) quienes se han encargado de las compras de insumos médicos y medicamentos.
- Ministerio de Economía (MINEC) en el manejo del programa de “Alivio a las Familias”, entregando un subsidio único de \$300 a las familias identificadas.

1.5. Caso emblemático: Falta de acceso a la información, otra pandemia que está padeciendo El Salvador

⁶ Cabe señalar que, incluso antes de la emergencia, se sabe que este sitio no es utilizado por todas las instituciones que deberían colocar información sobre las compras que realizan, por lo que la información allí contenida es incompleta.

⁷ Fuente: ElSalvador.com (2020) *Fusades afirma que la Presidencia viola ley de Acceso a Información al borrar información de compras y contratos*. Consultada en <https://bit.ly/3ovWCwv>



Fiscalía de El Salvador investiga diversos casos de corrupción por compras directas durante la pandemia

Además de tener que enfrentarse al COVID-19 en El Salvador, ciudadanos y organizaciones de sociedad civil también están luchando contra el secreto por parte del Gobierno de Nayib Bukele, lo que podría llegar hasta a encubrir una serie de delitos.

La información que se está guardando bajo secretividad es de diversos tipos, desde registros sanitarios, compras de insumos médicos y alimentos, incluso informes de la Policía.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), capítulo de El Salvador de Transparencia Internacional, expresó el pasado dos de diciembre su profunda preocupación por lo que considera “el rechazo del Ejecutivo a la rendición de cuentas y la falta de compromiso con la transparencia”.

Funde informó que desde el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC), [ha presentado más de una docena de denuncias](#) ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) e instancias de la Corte Suprema de Justicia por la reserva de información por parte del Ejecutivo.

Instituciones que realizaron compras directas bajo investigación.

Autoridades de la Fiscalía de El Salvador informaron que se investiga al menos 13 instituciones por compras irregulares de medicamentos, insumos médicos y alimentos desde que comenzó la crisis del Covid-19.

Desde mediados de noviembre de 2020 se han realizado allanamientos en el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), entre otros. Los agentes buscan documentos relacionados a compras realizadas durante la pandemia.

Solo siete días después de los allanamientos al MINSAL, el Ministro Francisco Alabi puso bajo reserva información sobre los centros de contención instalados para atender pacientes infectados por COVID-19. Por su parte, Agricultura y Ganadería puso bajo reserva expedientes relacionados con un examen especial de fiscalización aplicado sobre las compras y distribución de ayuda alimentaria para personas afectadas por la pandemia.

También información del Ministerio de Hacienda relacionada con la emisión y colocación de títulos valores para la obtención de recursos financieros, está declarada bajo reserva y será accesible para el público hasta dentro de cinco años.

El ministro de Salud Alabi ha admitido que algunas de las irregularidades halladas en efecto existen, pero les restó importancia indicando que eran errores de forma, pero no de fondo, produciéndose por la manera apresurada que se han realizado las intervenciones en el marco de una pandemia.

Repitiendo y amplificando vicios de gobiernos anteriores

El temor de organizaciones de sociedad civil salvadoreñas como FUNDE es que con la declaración de secretividad, se encubran posibles delitos como peculado, enriquecimiento ilícito, malversación o infracciones a la ética pública, entre otros.

ALAC también realizó otras nueve denuncias debido a la compra de insumos a empresas de familiares de funcionarios, retrasar pagos a personal médico y no permitir auditorías de la Corte de Cuentas de la República (CCR).

“Sin una clara y firme voluntad de cada una de las instituciones que deben velar por la rendición de cuentas y de todas las que deben actuar con transparencia y buscar el bien común, el país se deslizará aún más hacia el reino de la opacidad, debilitando aún más nuestra democracia y afectando el desarrollo de nuestro país”, mencionó FUNDE.

Según investigaciones de medios de comunicación el propio Alabi habría autorizado la compra de botas de hule por 225.000 dólares a una empresa de una de sus familiares.

“La Corte de Cuentas ya está haciendo el análisis de todas las adquisiciones que tienen en el contexto del manejo de la pandemia. Serán ellos los correspondientes a dar todo el análisis a esa información sobre el procesamiento y la manera de adquisición”, respondió Alabi ante las acusaciones.

1.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia

Cada indicador revisado presenta la debida justificación y la fuente consultada que brinda la debida evidencia. Para una mejor visualización del nivel de atención a las recomendaciones se ha creado un sistema de semáforo:

Verde: Cumplimiento total, está disponible la totalidad de la información de acceso público

Amarillo: Cumplimiento parcial, solamente cierta información está disponible

Rojo: Incumplimiento total, no se encontró ninguna información

TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS	
1. Los recursos destinados a la emergencia y su uso son informados en su totalidad por el Gobierno, de forma continua, oportuna, veraz y verificable y en lenguaje ciudadano.	
En el contexto de la pandemia se suspendieron varios derechos, entre ellos, el de acceso a la información pública. No existe mecanismo oficial que concentre información sobre el uso de fondos para la emergencia. La información se encuentra dispersa y gran parte de ella clasificada como reservada frente a la población, incluso mediante la Ley de Acceso a la Información Pública. Así, la información del Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, entre otros, han sido reservadas en lo que respecta a gastos considerables frente a la emergencia. ⁸	
2. La información sobre las compras y contrataciones durante la emergencia se publica en formatos de datos abiertos para asegurar su accesibilidad para diferentes tipos de audiencias.	
La información que se logró acceder no está en formato de datos abiertos. Existen diversos índices de información reservada por parte de ministerios involucrados en enfrentar la pandemia. Dichos índices reservan datos como: procesos de licitaciones adjudicadas en firme, comisiones evaluadoras de oferta, datos sobre la ejecución, etc. la información reservada es genérica (sin fundamento legal o extremos que planteen una debida identificación de la reserva). ⁹	
3. La información que se genere en materia de contrataciones públicas debe concentrarse en un sitio público específico (página web, micrositio oficial, u otro), asegurando la estandarización de su contenido	
Se cuenta con un portal para que se reporten las compras y contrataciones públicas denominado COMPRASAL. Sin embargo, no todos los entes obligados utilizan esta herramienta. Durante la atención a la emergencia se ha hecho un menor uso de la misma. ¹⁰	
ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS	

⁸ Véase: MOP: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mop/documents/indice-de-informacion-reservada>;

MINEC: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/indice-de-informacion-reservada>;

MINSAL: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minsal/documents/indice-de-informacion-reservada>

⁹ Véase: Portal de Compras Públicas: https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/busquedaem

¹⁰ Véase: Portal de Compras Públicas: https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/busquedaem

<p>4. El Gobierno informa sobre el origen de los recursos que se tienen disponibles para afrontar la emergencia sanitaria COVID-19</p>
<p>El Gobierno no informa sobre el origen de los recursos disponibles. En el caso de fondos externos, aun cuando los créditos aprobados tienen destinos específicos, no se sabe de qué forma se están utilizando/ejecutando y cuánto se destina a compras de insumos, remuneraciones u otros gastos. La información disponible es muy general y no se actualiza periódicamente y ni se ha puesto a disposición de la ciudadanía desde inicios de la emergencia. No sé identificó información concentrada y disponible sobre otros recursos para afrontar directamente la pandemia.¹¹</p>
<p>5. El Gobierno informa sobre las afectaciones presupuestarias que podrían sufrir otras partidas o fondos a causa de la emergencia sanitaria.</p>
<p>Se dispone de información sobre medias presupuestarias y fiscales. Sin embargo, no está actualizada la información. El último informe muestra datos al 31 de mayo de 2020.¹²</p>
<p>6. El Gobierno informa sobre las reglas generales que deberán regir el uso de esos recursos de emergencia.</p>
<p>No se encontraron detalles consolidados sobre reglas que deben regir el uso de los recursos de emergencia. Algunos detalles asociados a compras o adquisiciones en el contexto de la emergencia se derivan de un instructivo del Ministerio de Hacienda con fecha marzo de 2020, el cual, a pesar de los cambios o actualizaciones en los Decretos Legislativos no se ha actualizado.¹³</p>
<p>RENDICIÓN DE CUENTAS</p>
<p>7. Existe un mecanismo de monitoreo independiente (al gobierno) que revise los procesos de contratación durante el período de emergencia; revisando cumplimiento a la normativa aplicable y ajustes legales realizados por la contingencia.</p>
<p>Las auditorías al uso de los fondos corresponden a la Corte de Cuentas de la República (CCR), un ente independiente al Poder Ejecutivo. No obstante, incluso el ente contralor ha tenido acceso limitado a la información sobre el uso de los fondos de emergencia.¹⁴ Adicionalmente se ha promovido la creación de un Comité de Veeduría Ciudadana para el seguimiento de los fondos, sin embargo, está recién instalado y organizándose internamente, por lo que se desconoce el tipo de monitoreo que podrá realizar. Es importante mencionar que se integró un primer comité durante los primeros meses de la emergencia, y éste dejó de funcionar tras la renuncia de los representantes de sociedad civil, ante la falta de transparencia del Gobierno.</p>
<p>8. Existe política o mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el control social de los fondos extraordinarios para la atención de la emergencia COVID-19.</p>
<p>En el Decreto Legislativo 608¹⁵, se estableció un Comité de Veeduría Ciudadana que tiene por objeto ejercer control social sobre los fondos de emergencia. Dicho Comité está conformado por diferentes organizaciones de la sociedad civil, dispuestas por la Asamblea Legislativa</p>

¹¹ Véase: Ministerio de Hacienda: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-XX-2020-COV19.pdf>

¹² Véase: https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Documentos_Ministerio_de_Hacienda.html#nxt:nxtcovid19

¹³ Véase: Ministerio de Hacienda: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UAIP-LN-2020-11864.pdf>

¹⁴ Fuente: ElSalvador.com (2020) *Presidente de Corte de Cuentas denuncia que Hacienda retiene equipos e información clave que habían recopilado*. Consultado en <https://bit.ly/37NSDVe>

¹⁵ Este decreto tiene como objeto autorizar la obtención de recursos hasta por la suma de dos mil millones de dólares de los Estados Unidos De América (US\$2,000,000,000.00), a través de la emisión de Títulos Valores de Crédito.

(entre ellas FUNDE). El Comité tiene según la normativa aplicable, acceso irrestricto a la información relacionada al presupuesto de emergencia, no tiene entre sus miembros vínculos políticos y tiene autonomía en cuanto a su funcionamiento, con su propio reglamento y estructura interna. El Comité debe emitir informes mensuales sobre su trabajo y acciones de contraloría, junto con dictámenes los cuales pueden dar paso a investigaciones y sanciones en caso dado funcionarios públicos rehúsen entregar información. Sin embargo, no puede decirse que este sea representativo ni suficiente para asegurar la participación de la ciudadanía.

GARANTIZAR LA COMPETENCIA ECONÓMICA

9. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas en sus procedimientos de contratación para evitar la concentración o acaparamiento de adjudicaciones, ya sea para la adquisición de bienes o contratación de servicios.

No fue posible identificar procedimientos en la materia relacionada. Amparados en la ley de emergencia, [se dejó sin efecto la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública \(LACAP\)](#) y esto permitió la selección de proveedores sin experiencia, la contratación de empresas de familiares y de funcionarios de gobierno y otras irregularidades.¹⁶

10. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en la provisión de bienes y servicios necesarios en la emergencia.

Con la cuarentena obligatoria las micro, pequeñas y medianas empresas se vieron obligadas a parar sus operaciones y muchas de ellas cerraron. El gobierno prefirió comprar insumos, equipos y alimentos fuera del país, antes que dinamizar la producción local.

11. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para evitar el pago de bienes y servicios con sobreprecio.

A partir de las prácticas identificadas en diferentes carteras del Poder Ejecutivo, no se identifica algún tipo de control o sanción aplicada

12. El Gobierno durante la emergencia, tomó medidas para eliminar cualquier tipo de ventaja (potencial o real), a favor de una o varias personas físicas y/o morales, sobre sus competidores.

No fue posible identificar medidas en la materia relacionada.

13. Los entes contratantes durante la emergencia revisan contratos similares o precios del mercado para establecer precios máximos a bienes o servicios que se consideren necesarios para la emergencia.

No revisan contratos similares para tener un precio o insumo de referencia. El gobierno amparado en la emergencia se compró [productos con sobre precio](#), algunos de ellos a empresas de familiares y funcionarios del gobierno. El Gobierno también ha estado en la mira por comprar a empresas vinculadas con actividades ilegales.¹⁷

SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO DURANTE CONTINGENCIA POR FUERZA MAYOR

14. El Ente Superior de Fiscalización (Corte de Cuentas de la República) se mantiene en constante coordinación con los entes contratantes para mantener un control efectivo tanto del presupuesto, como de los bienes y servicios que se contratan para afrontar la contingencia por fuerza mayor.

¹⁶ Fuente: ElSalvador.com (2020) *LACAP rige si no hay ley de Emergencia*. Consultado en <https://bit.ly/3mZ1728>

¹⁷ Fuente: YSUCA (2020) *Signos de corrupción en un gobierno con discurso de transparencia*. Consultado en <https://bit.ly/3ISPW9R>

El trabajo de la Corte de Cuentas de la República (CCR) exige una coordinación interinstitucional permanente, principalmente con el fin de afrontar la contingencia. Sin embargo, ha sido un hecho notorio y público que el Poder Ejecutivo ha limitado a la CCR en sus acciones. ¹⁸	
15. El Ente Superior de Fiscalización estableció un protocolo de actuación para el seguimiento y auditoría del ejercicio y destino de los recursos, en tiempo real.	
La CCR estableció un plan de auditoría, sin embargo, en la medida que no se tiene acceso a la documentación en las diferentes instituciones, la fiscalización sobre el uso de los fondos es muy limitada.	
16. El Ente Superior de Fiscalización tiene acceso a los expedientes de los procesos de contratación, incluidos los contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación de justificación y comprobatoria relativa al gasto público y cumplimiento de los objetivos de acuerdo a las necesidades determinadas por los entes contratantes; así como, a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización del presupuesto destinado a afrontar la contingencia por fuerza mayor.	
De acuerdo a los artículos 38 y 45 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República (CCR), dicha entidad posee acceso irrestricto a la información sobre expedientes, procesos de contratación u otra documentación semejante. En la práctica, la entrega de información depende de la voluntad de los funcionarios. Esto ha sido más evidente durante la emergencia, pues en varias instituciones la CCR no ha podido acceder a la documentación que requiere para fiscalizar.	
17. El Ente Superior de Fiscalización presenta informes a la opinión pública que contienen observaciones y recomendaciones de los expedientes que son auditados durante la emergencia, así como, de las acciones de seguimiento que se den a las mismas.	
Hay informes preliminares, pero son internos para las partes. En general, mientras no son definitivos la opinión pública no tiene más información. Se ha conocido alguna información más por la falta de colaboración de los funcionarios que por que la CCR brinde información sobre los procesos de supervisión o auditoría que ha implementado en la emergencia.	
18. El Estado (gobierno, entes contratantes, ente superior de fiscalización, ministerio público, procuraduría) implementa mecanismos de reporte o denuncia ciudadana de las irregularidades que sean detectadas durante la emergencia. Estos mecanismos deberán garantizar el anonimato y seguridad de quienes reportan, así como el seguimiento que se dé a dichos reportes.	
En el contexto de emergencia no se ha contado con mecanismos de denuncia a nivel institucional. Si bien algunas entidades, como la CCR, cuentan con mecanismos de denuncia, entre ellos canales aplicación digital en la cual la ciudadanía puede realizar una denuncia de forma anónima y confidencial, no es una práctica de todas las instituciones del Estado y no ha sido algo que se ha utilizado este año para que la ciudadanía pueda reportar irregularidades durante la emergencia sanitaria. ¹⁹	

¹⁸ Para mayor información, véase: El Mundo (2020) *Buscan sancionar falta de información a la CCR*, consultado en <https://bit.ly/36IYT1p>; ElSalvador.com (2020) *Corte de Cuentas declara a ministro de Agricultura en rebeldía por no entregar información de gastos para pandemia ni someterse a auditoría*, consultado en <https://bit.ly/37Bprkm>

¹⁹ Véase: Corte de Cuentas de la República en <https://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/>

2. Guatemala

2.1. Marco legal de las compras de emergencia

Durante la emergencia se aprobaron distintas normativas para regular las compras de emergencia, dentro de las cuales se encuentran:

- **Acuerdo Gubernativo 5-2020.** Se decretó el estado de calamidad por el COVID-19, este fue emitido el 5 de marzo de 2020. El artículo 6 de este acuerdo reguló la adquisición de bienes y servicios durante la emergencia las que se realizaron bajo los procedimientos de compras por excepción, quedando bajo esta modalidad las adquisiciones estrictamente relacionadas al cumplimiento y satisfacción de necesidades que se originaron del manejo del COVID-19, de conformidad con lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado.
- **Decreto 8-2020 del Congreso de la República.** Ratificó el estado de calamidad decretado por el organismo ejecutivo. En el mismo, se realizaron diversas modificaciones al acuerdo gubernativo 5-2020, una de ellas al artículo 6, el cual autoriza la aplicación de procedimientos de compras por excepción. Se estableció que, en caso de la naturaleza de los bienes, suministros y servicios a adquirir, no se puedan publicar las convocatorias, los procesos deberán ser publicados en el portal de Guatecompras dentro del plazo de 10 días posteriores a la adquisición de los mismos. Asimismo, se estableció que el Ministerio de Finanzas Públicas debe crear un programa específico dentro del Sistema de Contabilidad Integrada denominado “EMERGENCIA COVID-19”.
- **Circular Conjunta DTP-DGAE No.001-2020.** Emitida por la Dirección Técnica del Presupuesto y la Dirección General de Adquisiciones del Estado DEL Ministerio de Finanzas Públicas, se emitió una ampliación a lineamientos para la ejecución de los recursos. En términos generales, a través de esta circular se autorizó a las entidades estatales realizar las adquisiciones de emergencia correspondientes y las modificaciones presupuestarias necesarias para cumplir con tales objetivos.
- **Oficio Circular DTP No. 002-2020.** A través de este oficio se crearon los programas y subprogramas presupuestarios en el Sistema de Contabilidad Integrada para la ejecución presupuestaria y modificaciones necesarias para el cumplimiento de las exigencias surgidas en el marco del COVID-19. Asimismo, se estableció que todas las adquisiciones que se realicen en el marco de atender a la emergencia deben de encontrarse debidamente justificadas y documentadas, así como la creación del Tablero de Seguimiento de Estados de Excepción, esto en cumplimiento de los principios de transparencia y calidad el gasto público.
- **Circular DIGAE No. 4-2020.** La Dirección General de Adquisiciones del Estado (DGAE), a través de esta circular emitió los “Lineamientos para la Transparencia en la Adquisición y Contratación de Bienes y Servicios para Atender las Acciones que se realicen al Amparo del Estado de Calamidad Pública “COVID-19”. En esta circular se establece que todas las adquisiciones realizadas por medio de procesos de excepción deben de ser publicadas en el portal de Guatecompras y en los casos en los cuales no se pueda llevar a cabo la convocatoria a través del ese portal, se debe

publicar dentro del término de 10 días toda la documentación de respaldo, esta última se realizara por medio de la modalidad NPG.

- **Decreto 12-2020 del Congreso de la República.** Se autorizó, en el artículo 15, numeral 9, a las municipalidades del país a realizar adquisiciones mediante la modalidad de Compra Directa con oferta electrónica hasta el monto de Q300,000.00 (US\$38,426.25). Esta disposición referida es de vital importancia, en virtud que, se amplió el monto de compra directa con oferta electrónica regulado en la Ley de Contrataciones del Estado únicamente a las municipalidades.²⁰

2.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia

El Presupuesto General de la Nación sufrió distintas ampliaciones durante la emergencia, el techo presupuestario general llegó a los 107 mil millones de Quetzales, de los cuales se destinaron 20,045.7 millones de Quetzales, aproximadamente 2,603 millones de dólares a la emergencia causada por el COVID-19.²¹ Los principales préstamos aprobados por el Congreso de la República de Guatemala fueron con entidades financieras internacionales como el Banco Mundial²², Banco Interamericano de Desarrollo²³, Banco Centroamericano de Integración Económica²⁴, Banco Centroamericano de Integración Económica y República de Corea²⁵. El monto total de los préstamos adquiridos por el Estado de Guatemala durante la emergencia llegó a los 1,253 millones de dólares con plazos de 20 a 25 años.

2.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia

La información relacionada al desglose del presupuesto para compras de emergencia se toma del tablero “Seguimiento a Estados de Excepción” del Ministerio de Finanzas Públicas, para ello se presentan los datos generales relacionadas a atender la emergencia causada por el covid-19 y que se encuentran dentro del renglón 94 del Presupuesto del Estado “Atención por Desastres Naturales y Calamidad Pública” que suman un total de 14,458,184,573.49 Quetzales (1,851,912,716.56). Entre los gastos incurridos, se encuentra adquisición de equipo de protección personal, compra de terrenos para cementerios por

²⁰ Esta adquiere mayor relevancia en virtud que se encuentra regulado únicamente en un numeral de un artículo de la ley y puede constituir una bandera roja de riesgo de corrupción dentro de las municipalidades del país, ya que si bien, la autorización es expresamente para adquisición de bienes y servicios relacionados con la crisis, da lugar a que las municipalidades adquieran bienes o servicios ajenos a la misma por medio del procedimiento de excepción.

²¹ Fuente: Portal del Ministerio de Finanzas Públicas. <https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion/covid-19>

²² Decreto 10-2020 del Congreso de la República de Guatemala

²³ Decretos 11-2020, 14-2020, 17-2020 y 19-2020 del Congreso de la República de Guatemala

²⁴ Decreto 16-2020 del Congreso de la República de Guatemala

²⁵ Decreto 18-2020 del Congreso de la República de Guatemala

defunciones de COVID-19, asistencia social a personas de escasos recursos, compra de equipamiento hospitalario, insumos para oficinas públicas, entre otras.

2.4. Entidades responsables de las compras de emergencia

Según el decreto 5-2020 del Congreso de la República de Guatemala la entidad rectora de la emergencia causada por el COVID-19 es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). En cuanto a las adquisiciones públicas, el artículo 6 del mismo decreto establece *“En virtud de ser uno de los casos de excepción establecidos en la Ley, se autoriza la compra de bienes y suministros, así como la contratación de servicios que se encuentren estrictamente relacionados con el cumplimiento del presente Decreto, sin sujetarse a los requerimientos establecidos en el Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, lo cual se realizará bajo la estricta responsabilidad de las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado y observando parámetros de transparencia y publicidad de las acciones referidas.”*

Al no determinarse específicamente las unidades de compras, todas las dependencias estatales en la práctica tuvieron la potestad de realizar compras relacionadas al COVID-19. Sin embargo, las entidades que mayor cantidad de medicamentos adquirieron fueron el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

2.5. Caso emblemático COVID-19: Con denuncias y presión social se detiene sospechosa adquisición de galletas fortificadas

Aprovechando el último día de vigencia del Estado de Calamidad en Guatemala, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realizó una compra de más de 11 millones de galletas fortificadas para niños por cerca de 1.8 millones de dólares estadounidenses (14.6 millones de quetzales). Pero gracias a la denuncia ciudadana de Acción Ciudadana, capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala, la compra fue suspendida y no se adjudicará nuevamente.



Fotografía: La Voz de Xela

Proceso no permitía libre competencia

El MIDES realizó una convocatoria para la *“Adquisición de galleta nutricionalmente mejorada, para atender a la población infantil afectada por el virus identificado como covid-19”*, que se publicó en Guatecompras (portal de compras del Estado) el pasado 30 de septiembre de 2020, coincidiendo último día del decreto de emergencia.

El proceso fue publicado a las 10:34 de la mañana y se cerró el mismo día a las 16:15 de la tarde, a pesar del corto tiempo -menos de cinco horas- se presentaron dos ofertas, siendo la ganadora Continental Alimentos y Bebidas S.A, que ofertó un precio de 14.6 millones de Quetzales, 5.5 millones más que Nutrientes Alimenticios, que ofertó por 9.1 millones de Quetzales.

Según explicaciones de funcionarios de MIDES, se adjudicó al oferente con el precio más alto, ya que el otro participante no cumplió con todos los requisitos e incluso usó la licencia sanitaria de otra empresa.

Denuncias contra proceso relámpago

Acción Ciudadana, capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala presentó una denuncia ante el Ministerio Público por la compra de las galletas.

En un post en su página de Facebook publicó “presentamos denuncia por posible fraude en la adquisición de galletas del Fondo de Desarrollo Social (FODES), por 14 millones de quetzales ¿a qué niños llegarán las galletas, si están cerradas las escuelas? ¿Cómo las van a repartir? ¿Existió dictamen del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación?”.



Miembros de Acción Ciudadana presentando denuncia. Fuente: ElPeriodico.gt

Edie Cux, director de Acción Ciudadana detalló que la denuncia presentada iba dirigida contra el exdirector del FODES, Marcos Antonio Soto Chojolán, quien el 25 de septiembre firmó la orden de

compra por las galletas y Allan Javier Barrientos Zúñiga, su Director Interino. También se pidió investigar a la junta calificadora de la compra, quienes adjudicaron el contrato por las galletas fortificadas.

La denuncia destacó que el FODES realizó la compra sin ningún dictamen nutricional que certificara la utilidad de las galletas. Tampoco había dictamen que respaldara que la adquisición se realizó en conjunto con el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), quienes son las máximas autoridades en esa área según la Ley de Alimentación Escolar.

Por denuncias cancelan compra

Debido a la denuncia y críticas de parte de varios sectores de la población, se convocó al Congreso a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para que explicaran el proceso y exigir una investigación, luego de esto se anunció la cancelación de la compra el 15 de octubre.

Raúl Romero del MIDES explicó que “en base a las recomendaciones de la Contraloría General de Cuentas (CGC), y al análisis que se hizo se identificó que todo el proceso se había hecho de forma correcta, pero como muestra de transparencia y demostrar que se trabaja en base a hechos, se tomó la decisión en el MIDES y FODES de botar el evento de compra y no hacer ninguna adjudicación”.

La CGC entregó a Romero el 13 de octubre un informe con observaciones y recomendaciones sobre el proceso, dando cinco días para la revisión antes de emitir un nuevo dictamen y esta sería la principal razón para desestimar la compra.

“Con esto dejamos claro que la compra de galletas no se llevará a cabo y que lo estamos haciendo como una decisión política que demuestra la voluntad de transparencia, la voluntad de no permitir que haya grupos interesados en generar especulaciones, intrigas o desgastes políticos”, agregó Romero.

La Fiscalía contra la Corrupción también analiza el caso y solicitaron informes de la adquisición de las galletas al FODES, así como al Registro de la Propiedad y la Superintendencia de Administración Tributaria, también estudian la denuncia presentada por Acción Ciudadana.

2.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia

Cada indicador revisado presenta la debida justificación y la fuente consultada que brinda la debida evidencia. Para una mejor visualización del nivel de atención a las recomendaciones se ha creado un sistema de semáforo:

Verde: Cumplimiento total, está disponible la totalidad de la información de acceso público

Amarillo: Cumplimiento parcial, solamente cierta información está disponible

Rojo: Incumplimiento total, no se encontró ninguna información

TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS	
<p>1. Los recursos destinados a la emergencia y su uso son informados en su totalidad por el Gobierno, de forma continua, oportuna, veraz y verificable y en lenguaje ciudadano.</p>	
<p>Se cuenta con un portal web en la página del Ministerio de Finanzas Públicas en donde se concentra la información relacionada a la ejecución de los fondos destinados a la emergencia y las adquisiciones realizadas. Si bien, el portal contiene información general sobre el destino de los fondos, no llega a evidenciar el gasto por entidades específicas como los hospitales o centros de salud. Tampoco es información que se encuentre en un formato sencillo de comprender para los ciudadanos y se permite su reutilización mediante datos abiertos.²⁶</p>	
<p>2. La información sobre las compras y contrataciones durante la emergencia se publica en formatos de datos abiertos para asegurar su accesibilidad para diferentes tipos de audiencias.</p>	
<p>El sistema de adquisiciones públicas del Estado, a pesar de sus significativos avances en materia de transparencia, aún no llega a publicar en su totalidad la información en datos abiertos, aún persiste información relacionada a los procesos de adquisición en escáner de imágenes y formato .pdf no editables.²⁷</p>	
<p>3. La información que se genere en materia de contrataciones públicas debe concentrarse en un sitio público específico (página web, micrositio oficial, u otro), asegurando la estandarización de su contenido</p>	
<p>La información relacionada a compras y contrataciones del Estado está situada en el Guatecompras, que a pesar de que es una página en su mayoría transaccional, aún no ha evolucionado para serlo completamente, aún falta desarrollar la oferta electrónica.²⁸</p>	
ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS	

²⁶ Para conocer el portal visitar: <https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion/covid-19>

²⁷ Ver: <https://www.guatecompras.gt/>

²⁸ Ídem

<p>4. El Gobierno informa sobre el origen de los recursos que se tienen disponibles para afrontar la emergencia sanitaria COVID-19</p>
<p>El Gobierno, a través del portal de Transparencia Fiscal (PTF) hospedado en el Ministerio de Finanzas (MINFIN), publica información sobre origen de los recursos asignados para la emergencia, conforme la base legal o leyes por medio de las cuales fueron aprobadas las ampliaciones y prestamos que financian el presupuesto destinado a afrontar la emergencia sanitaria COVID-19.²⁹</p>
<p>5. El Gobierno informa sobre las afectaciones presupuestarias que podrían sufrir otras partidas o fondos a causa de la emergencia sanitaria.</p>
<p>A pesar de la existencia del portal “Seguimiento a Estado de Excepción” el formato no es claro en informar sobre las modificaciones presupuestarias y las partidas que se encuentran afectas. Únicamente se despliega información relacionada a la ejecución presupuestaria.³⁰</p>
<p>6. El Gobierno informa sobre las reglas generales que deberán regir el uso de esos recursos de emergencia.</p>
<p>La información se encuentra en cada uno de los decretos que amplían los recursos de la Emergencia. Aunque la información se encuentra dispersa tanto en el portal de “Seguimiento a Estados de Excepción” como en el portal de Guatecompras. Los documentos más explícitos al respecto son las directrices emitidas por la Dirección General de Adquisiciones.³¹</p>
<p>RENDICIÓN DE CUENTAS</p>
<p>7. Existe un mecanismo de monitoreo independiente (al gobierno) que revise los procesos de contratación durante el período de emergencia; revisando cumplimiento a la normativa aplicable y ajustes legales realizados por la contingencia.</p>
<p>Existen mecanismos de control formal como la Contraloría General de Cuentas, Sin embargo, al momento no se ha emitido ningún informe relacionado a las adquisiciones del Estado durante la emergencia. Principalmente, el monitoreo se realiza por organizaciones de sociedad civil y periodismo de investigación.</p>
<p>8. Existe política o mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el control social de los fondos extraordinarios para la atención de la emergencia COVID-19.</p>
<p>No existe ningún mecanismo o política para asegurar la participación de la ciudadanía en el control de los fondos extraordinarios. Los pocos mecanismos son los formales ya existentes como la Ley de Acceso a Información Pública, Ley de Compras y Contrataciones del Estado, Guatecompras, página de Seguimiento a los Estados de Excepción. Tampoco existe ningún espacio propiciado por el Estado para el control social.</p>
<p>GARANTIZAR LA COMPETENCIA ECONÓMICA</p>
<p>9. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas en sus procedimientos de contratación para evitar la concentración o acaparamiento de adjudicaciones, ya sea para la adquisición de bienes o contratación de servicios.</p>

²⁹ Véase: <https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion/covid-19>

³⁰ Ídem

³¹ Véase: <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20%20DIGAE-04-2020.pdf>, <https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion/covid-19>

A pesar que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) emitió algunos pronunciamientos y presentó denuncias relacionadas, no tiene la capacidad institucional ni presupuestaria para ser determinante, por lo que simplemente dentro de sus capacidades se limita a monitorear, sancionar administrativamente o presentar denuncias penales. ³²	
10. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en la provisión de bienes y servicios necesarios en la emergencia.	
El gobierno de Guatemala no tomó ninguna medida para incentivar la inversión o adquirir bienes o servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas.	
11. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para evitar el pago de bienes y servicios con sobreprecio.	
El Gobierno no evitó que unidades de adquisición compraran con sobre precio, existe una “Comisión Presidencial contra la Corrupción” que ha presentado algunas denuncias relacionadas, pero no existe ninguna política ni control formal implementado.	
12. El Gobierno durante la emergencia, tomó medidas para eliminar cualquier tipo de ventaja (potencial o real), a favor de una o varias personas físicas y/o morales, sobre sus competidores.	
No existió ninguna política o reglamentación al respecto, únicamente las directrices generales de la Dirección General de Adquisiciones “Directriz DIGAE 4-2020”. ³³	
13. Los entes contratantes durante la emergencia revisan contratos similares o precios del mercado para establecer precios máximos a bienes o servicios que se consideren necesarios para la emergencia.	
Las últimas reformas a la Ley de Contrataciones del Estado en su artículo 8 establece un mecanismo de Precios de Referencia que es administrado por el Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, la implementación aún no ha llegado a determinar los precios de referencia de muchos productos. En donde se aplican precios de referencia es en los Contratos Abiertos, en donde existe un proceso de licitación en donde se definen precios de referencia. ³⁴	
SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO DURANTE CONTINGENCIA POR FUERZA MAYOR	
14. El Ente Superior de Fiscalización (Corte de Cuentas de la República) se mantiene en constante coordinación con los entes contratantes para mantener un control efectivo tanto del presupuesto, como de los bienes y servicios que se contratan para afrontar la contingencia por fuerza mayor.	
La Contraloría General de Cuentas (CGC) en Guatemala ha sido ausente de la fiscalización. Dicha institución ha presentado pocas denuncias relacionadas con el mal uso de los recursos públicos y no se ha presentado ningún informe de auditoría relacionado. Incluso se han destapado grandes casos de corrupción durante la pandemia y ni la Contraloría General de Cuentas o la Comisión Presidencial contra la Corrupción han identificado los mismos. Ambos han mostrado una actitud reactiva cuando los medios de comunicación o la denuncia ciudadana evidencia los casos de corrupción. En el portal de la Contraloría General	

³² Fuente: El Periódico.com (2020) *DIACO ha recibido 12 mil 038 quejas por incremento de precio durante la pandemia*. Consultado en <https://bit.ly/3osKOLi>

³³ Ver: <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20%20DIGAE-04-2020.pdf>

³⁴ Ver: <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2017/10/ReformasLeyContrataciones.pdf>, <https://www.ine.gob.gt/ine/precios-de-referencia/#3>

de Cuentas aparece una sección dedicada al Covid-19, incluso un plan de fiscalización, sin embargo, no se tienen resultados o informes relacionados a esa fiscalización. ³⁵	
15. El Ente Superior de Fiscalización estableció un protocolo de actuación para el seguimiento y auditoría del ejercicio y destino de los recursos, en tiempo real.	
Se estableció un “Plan Estratégico de Fiscalización en el Marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19” que establece algunas directrices para que los auditores gubernamentales realicen fiscalización de los recursos destinados a la emergencia. ³⁶ A pesar de que, si se encuentra establecido el protocolo, no existen resultados determinantes de dicha fiscalización. Acción Ciudadana por eso publicó su comunicado “La Contraloría General” brilla por su ausencia. ³⁷	
16. El Ente Superior de Fiscalización tiene acceso a los expedientes de los procesos de contratación, incluidos los contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación de justificación y comprobatoria relativa al gasto público y cumplimiento de los objetivos de acuerdo a las necesidades determinadas por los entes contratantes; así como, a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización del presupuesto destinado a afrontar la contingencia por fuerza mayor.	
Según el “Plan Estratégico de Fiscalización en el Marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19” la Contraloría General de Cuentas (CGC) define una hoja de ruta para realizar su fiscalización dentro de la cual resaltan procedimientos de control y acceso a información administrativa financiera de las unidades y entidades ejecutoras. Constitucionalmente la CGC tiene facultades amplias para realizar su fiscalización, el problema es a nivel operativo. Durante la pandemia la Contraloría disminuyó su efectividad, incluso emitió disposiciones limitando el trabajo de fiscalización bajo el argumento de la misma pandemia. ³⁸	
17. El Ente Superior de Fiscalización presenta informes a la opinión pública que contienen observaciones y recomendaciones de los expedientes que son auditados durante la emergencia, así como, de las acciones de seguimiento que se den a las mismas.	
No se encontró informes periódicos y recomendaciones de las auditorías realizadas. Únicamente noticias relacionadas a denuncias presentadas que derivan de noticias en medios de comunicación o control social realizado por ciudadanos.	
18. El Estado (gobierno, entes contratantes, ente superior de fiscalización, ministerio público, procuraduría) implementa mecanismos de reporte o denuncia ciudadana de las irregularidades que sean detectadas durante la emergencia. Estos mecanismos deberán garantizar el anonimato y seguridad de quienes reportan, así como el seguimiento que se dé a dichos reportes.	
El Estado implementó una Comisión Presidencial contra la Corrupción la cual tiene competencias limitadas y poca independencia del Gobierno, por lo que no se cuenta con una entidad que garantice el anonimato ni el seguimiento de las denuncias. El Ministerio	

³⁵ Ver: CGC <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/emergencia-de-covid-19/>

³⁶ Ver: CGC <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2020/06/Plan-Estrate%CC%81gico-de-Fiscalizacio%CC%81n-COVID-19-Final-10.pdf>

³⁷ Ver: <https://www.facebook.com/accion.ciudadana.gt/photos/2707500292858246>

³⁸ Ver: CGC <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2020/06/Plan-Estrate%CC%81gico-de-Fiscalizacio%CC%81n-COVID-19-Final-10.pdf>, https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/Acuerdo-N%C3%BAmero-A-26-2020_.pdf

Público si cuenta con una Oficina de Atención Permanente e incluso facilitó mecanismos de denuncia virtual, sin embargo, no se garantiza el anonimato.³⁹ A nivel de política relacionada con la pandemia, ninguna de las instituciones implementó un mecanismo de denuncia independiente.⁴⁰

³⁹ Véase: Sistema Yo Denuncio <https://consultamp.mp.gob.gt/yoDenuncio/index.html>

⁴⁰ Véase: La Hora (2020) *II Informe: Comisión contra la Corrupción ha presentado cuatro denuncias*. Consultado en <https://bit.ly/2JZcNn1>

3. Honduras

3.1. Marco legal de las compras de emergencia

En Honduras se declaró Estado de Emergencia Sanitaria el 10 de febrero de 2020, a través del Decreto Ejecutivo PCM 005-2020, autorizando a algunas instituciones a realizar compras directas y suscribir contratos para enfrentar el dengue y garantizar la atención ante la posible llegada del Covid-19.⁴¹

Este decreto fue posteriormente modificado por los decretos No. PCM 016-2020 del 6 de marzo de 2020 y PCM 023-2020 del 21 de marzo, ampliando los montos disponibles y la cantidad de instituciones autorizadas para realizar compras de emergencia al darse los primeros casos de confirmados de Covid-19 en el país.

Con el Decreto PCM 061-2020 se crea la operación Fuerza Honduras, con la que se adjudican 250 millones de lempiras a las alcaldías para que enfrenten de forma local las atenciones a pacientes de Covid-19.

3.2. Presupuesto asignado para compras de emergencia

Al inicio de la pandemia, el Congreso Nacional de Honduras autorizó al Poder Ejecutivo, la contratación y reorientación de presupuesto por un monto de 3,700 millones de dólares para atención sanitaria necesaria y compra de insumos para combatir la pandemia.

Según información de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), en Honduras se han gastado hasta noviembre de 2020, casi seis mil millones de lempiras (L.5,980,584,513.50), equivalentes a más de 230 millones de dólares (US\$230,144,673.90).⁴²

Entre las fuentes externas de financiamiento figuran los siguientes:

- Banco Mundial (BM) con un crédito de US\$119 millones⁴³;
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con una línea de crédito de US\$200 millones⁴⁴;
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con \$76.2 millones⁴⁵; y,
- Fondo Monetario Internacional (FMI), con \$143 millones⁴⁶.

⁴¹ Véase: <http://www.oncae.gob.hn/archivos/category/85-decretos-ejecutivos>

⁴² Fuente: Secretaria de Finanzas de Honduras (2020). Portal de Transparencia Covid-19. <https://www.sefin.gob.hn/covid-19/>

⁴³ World Bank (2020) *Honduras to receive US\$119 million in support to respond to COVID-19 (coronavirus) and other emergencies*. Consultado en <https://bit.ly/3qlwGjk>

⁴⁴ BCIE (2020) *BCIE y BCH suscriben convenio de US\$200 millones para apoyo ante la crisis provocada por el COVID-19*. Consultado en <https://bit.ly/39XLaWn>

⁴⁵ Proceso Digital (2020) *El BID apoya a Honduras con \$76.2 millones para enfrentar COVID-19 y proteger estabilidad económica*. Consultado en <https://bit.ly/37JsNBX>

⁴⁶ IMF (2020) *FMI desembolsa US\$143 millones a Honduras para combatir la pandemia del Coronavirus*. Consultado en <https://bit.ly/37KN7D0>

A su vez, en el mes de octubre Estado de Honduras realizó la colocación de bonos soberanos por 850 millones de dólares que servirán para financiar el déficit fiscal del 2020 y parte del presupuesto del próximo año.⁴⁷

3.3. Desglose del presupuesto para compras de emergencia

Entre las entidades estatales con mayor ejecución de fondos de emergencia, se encuentra Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), la cual ha ejecutado un 35% de los fondos, equivalente a 85 millones de dólares. La Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD), en el marco del programa Fuerza Honduras, ha transferido a las municipalidades aproximadamente 40 millones de dólares, equivalentes al 16% del gasto público para atender la emergencia. Estos fondos fueron asignados para que los gobiernos municipales brindaran servicios de médicos y brigadas de prevención en las comunidades más vulnerables.

La tabla abajo muestra el desglose completo de lo ejecutado, junto con el destino, al mes de octubre de 2020 por parte del gobierno central.

Institución	Monto Lempiras	Monto Dólares (EUA)	Destino	%
Inversión Estratégica de Honduras Invest-H	2,101,588,452.40	84,807,223.10	Compra de bienes e insumos	35.14%
Secretaría de Salud (SESAL)	527,526,433.70	21,250,891.00	Compra de bienes e insumos	8.82%
Hospital Escuela Universitario	44,263,403.10	1,786,742.90	Compra de bienes e insumos	0.74%
Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)	154,486,138.20	6,191,013.50	Compra de bienes e insumos	2.58%
Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	8,400,000.00	336,000.00	Contratación de vuelos charter para la repatriación de hondureños varados debido a las restricciones de viajes no podían regresar.	0.14%
Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD)	978,744,000.00	39,149,760.00	Transferencia a municipalidades	16.36%
Programa Código Verde	358,776,840.80	14,351,073.60	Contratación personal médico	5.99%

⁴⁷ Fuente: Proceso Digital (2020) *CN autoriza nueva emisión de bonos por \$850 millones*. Consultado en <https://bit.ly/2VXTfBc>

Suplidora Nacional de Productos Básicos (Banasupro)	659,526,140.30	26,381,045.60	Programa Honduras Solidaria (alimentos)	11.02%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	696,332,362.40	27,853,294.50	Aporte solidario a empleados para evitar despidos masivos.	11.64%
Instituto Hondureño de Transporte Terrestre	170,000,000.00	680,0000.00	Bono brindado a los operarios de buses y taxis que estuvieron parados sin ingresos.	2.84%
Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SEMPRENDE)	264,951,165.80	598,046.60	Dotación a micro empresas y pequeños negocios un bono de reactivación económica para que hicieran frente a las pérdidas causadas por el covid-1925.	4.43%
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)	15,989,576.80	639,583.10	Bono único. Insumos básicos para ayudar a familias de escasos recursos, específicamente de sacos de arroz.	0.26%
Total	5,980,584,514.00	230,144,673.90		100%

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras, ejecución al 30 de octubre de 2020.⁴⁸

3.4. Entidades responsables de las compras de emergencia

Entre las principales entidades responsables de llevar a cabo compras de emergencia, se encuentran las siguientes:

- **Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H).** Como unidad de adquisiciones “élite”, al inicio de la pandemia tuvo a cargo los procesos de adquisición del sector salud. La erogación más grande fue la controversial adquisición de siete hospitales móviles por 48 millones de dólares, considerado el escándalo de supuesta corrupción de más alto impacto durante el COVID-19, produciendo la destitución del entonces director, Marco Bográn y su posterior, procesamiento judicial.⁴⁹
- **Comité Permanente de Contingencias (COPECO).** Ejecutó la adquisición de diversos insumos para la pandemia, entre ellos: un hospital de carpa, insumos de bioseguridad, ventiladores mecánicos, televisores, cafeteras y mejoras en infraestructura. Se denunció que los ventiladores mecánicos llegaron incompletos y no se les pudo dar uso, también se denunció sobrevaloración en la compra de algunos insumos como cafeteras y televisores. Su exdirector, Gabriel Rubí fue

⁴⁸ Secretaria de Finanzas de Honduras (2020). Ejecución al 30 de octubre de 2020. Consultado en <https://www.sefin.gob.hn/covid-19/>

⁴⁹ El Tribunal Superior de Cuentas (TSC), presentó una auditoria especial donde señala responsabilidad penal por irregularidades en varias transacciones, entre ellas por la compra de siete hospitales móviles, de los cuales solo uno funciona hasta la fecha, la compra de ventiladores mecánicos que serán entregados a Honduras hasta 2021, compra de 250 mil pruebas PCR que se arruinaron entre otras.

separado por sospechas de irregularidades en compras y el Ministerio Público mantiene investigación sobre las adquisiciones.

- **Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización.** A través de esta secretaría de Estado se transfirieron fondos de los programas Honduras Solidaria y Fuerza Honduras. Honduras Solidaria transfirió 659 millones de lempiras⁵⁰ (US\$27,260,424.65) a 282 municipalidades para la alimentación de familias de bajos recursos económicos afectados por la falta de ingresos producto del confinamiento. En el caso de Fuerza Honduras, se transfirieron 450 millones de lempiras (US\$18,614,857.50) a 296 municipalidades para la puesta en operación de centros de triaje, contratación de personal médico local y realización de brigadas médicas para aplicar pruebas.
- **Suplidora Nacional de Productos Básicos (Banasupro).** Ha realizado la compra de alimentos básicos, mascarillas y gel antibacterial que ha servido de insumos para los sacos y bolsas solidarias que se entregaron en los cuatros municipios más grandes del país.
- **Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.** Los fondos asignados a esta secretaría se usaron para el pago de bonos de auxilio a los trabajadores que se acogieron a la Ley de Auxilio al Sector Productivo, creada para apoyar a los empleados que fueron suspendidos de sus trabajos y así evitar despidos masivos.
- **Secretaría de Salud.** Compra de medicamentos e insumos de bioseguridad que fueron distribuidos en hospitales y centros de salud a nivel nacional. Hay que destacar que las compras no se realizaron de forma directa, sino a través de un fideicomiso con un banco privado.⁵¹
- **Programa Código Verde.** Es un programa presidencial que ha contratado más de dos mil profesionales, entre médicos de diversas especialidades, enfermeras auxiliares, licenciadas en enfermería, técnicos en rayos X, microbiólogos, técnicos instrumentistas que se desempeñan en los diferentes hospitales del país para hacer frente a la pandemia.⁵²

⁵⁰ Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (2020) *Honduras Solidaria ha invertido 659 millones de lempiras para entregar alimentos a la población*. Consultado en <https://bit.ly/39VPRQy>

⁵¹ Véase: ASJ (2020) *Análisis comparativo Fideicomiso SESAL-Banco de Occidente e INVEST-H*. Consultado en <https://bit.ly/3knZPwW>

⁵² Fuente: Presidencia de Honduras (2020) *Profesionales contratados por Código Verde Más son de carne y hueso y combaten el coronavirus*. <https://bit.ly/2K2ZLF6>

3.5. Caso emblemático: Casi dos millones de dólares en pruebas COVID-19 se arruinaron y ningún responsable

“Llevé a mi hermano David a tres hospitales públicos y en ninguno nos atendieron, nos pedían la prueba de COVID para ingresarlo, pero ahí no las aplicaban, no había forma de conseguir una prueba y la opción era dejarlo en una carpa afuera del Hospital Escuela, pero ahí decían que solo a morir llegaba la gente, así que lo llevamos de regreso a casa”, denunció José Velásquez.

David Velásquez de 29 años contrajo COVID-19 a mediados de mayo, en tan solo tres días desde los primeros malestares sufrió un grave quebranto de salud y le costaba mucho respirar, durante todo un domingo su hermano intentó infructuosamente que lo recibieran en algún hospital público o centro de triaje en Tegucigalpa, capital de Honduras, pero fue imposible porque no había sido diagnosticado a través de una prueba, a pesar que los signos que estaba contagiado eran claros.

La compra de las pruebas por INVEST-H

El cuatro de abril de 2020 mediante la orden de compra [No.015-2020](#), Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), compró de forma directa a la empresa coreana Bioneer 250,000 kits de pruebas PCR en tiempo real para detectar el COVID-19, por un valor de 1,875,000.00 dólares americanos, unos 46 millones de lempiras.

El pago del 100 por ciento de la compra se hizo por adelantado y la entrega se haría vía aérea desde Corea de Sur hasta Honduras, enviando el primer lote de 100 mil pruebas entre el 10 y 15 de abril, el segundo de otras 100 mil el 17 de abril y finalmente las últimas 50 mil el 24 de abril.

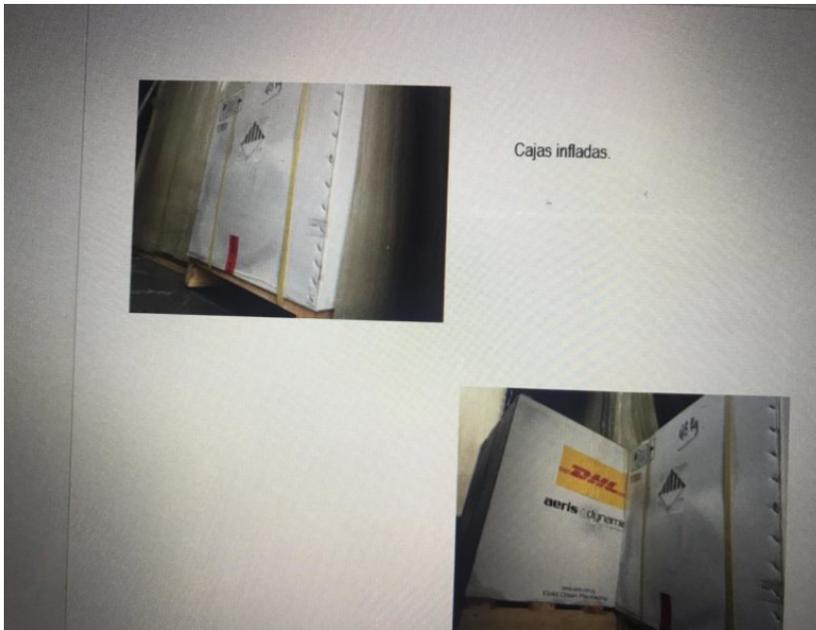
Lisandro Rosales, comisionado especial para la atención de la emergencia de COVID-19 anunciaba el 12 de mayo que *“para los próximos días llegará equipo de extracción que aumentará nuestra capacidad de entre 1,500 y 2,000 pruebas diarias y otro equipo que viene de Estados Unidos que nos permitirá levantar 1,000 pruebas más, y la meta es realizar 3,000 pruebas diarias en el país”,* pero esto muy pocas veces se ha cumplido.

Desde el inicio de la pandemia y hasta octubre, Honduras en promedio realizaba solamente [886 pruebas de COVID al día](#). Una de las razones por las que no se logra superar ni siquiera las mil pruebas diarias es porque las 250 mil pruebas compradas por INVEST-H nunca se pudieron utilizar, provocando un perjuicio para el pueblo hondureño y para las personas que no pudieron acceder a tratamiento por no contar con diagnóstico.

Se descongelan las pruebas COVID-19

El 21 de abril llegaron desde Corea de Sur las primeras 100 mil pruebas al aeropuerto de San Pedro Sula y fueron trasladadas a Tegucigalpa. Por falta de capacidad instalada para que las mantuviera la Secretaría de Salud, se guardaron en los cuartos fríos de una empresa avícola.

Carlos Hernández, Director Ejecutivo de la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), denunció que durante la veeduría que realizaron a dichas pruebas, por la falta de temperatura adecuada (-21 grados) venían descongeladas y que las cajas de cartón en que fueron transportadas estaban infladas por la humedad, aunque esto no fue consignado en actas por los empleados estatales que recibieron las pruebas del transportista.



Caption: Las cajas se inflaron por no cumplirse con la temperatura necesaria para el transporte.

Con las siguientes 150 mil pruebas sucedió algo similar “llegaron al país y mientras se realizaba el proceso de desaduanaje estas estuvieron en un cuarto frío de entre 2°C y 8°C, temperatura no contratada por el proveedor que es de -21 °C”, detalló Gustavo Boquín, Interventor de Invest-H. Cabe resaltar que estas ni siquiera fueron retiradas de las bodegas del aeropuerto por parte de Invest-H.

El Ministerio Público a través de su portavoz Yuri Mora, informó a principios de agosto que se realiza una investigación para determinar quién es el responsable por la pérdida de las pruebas “se indaga tanto en INVEST-H, la Secretaría de Salud, como la empresa que vendió las pruebas”, aunque hasta la fecha no se ha presentado ningún requerimiento fiscal.



Caption: Agentes de la ATIC realizan inspección en las oficinas del transportista de las pruebas.

En búsqueda de los responsables

Hernández ha condenado la compra y ha exigido una investigación profunda *“lo que se debe investigar es ver qué fue lo que paso, si la empresa hizo un manejo inadecuado o la empresa las entregó a INVEST-H y esta las almacenó en condiciones no adecuadas... queremos recuperar el dinero o las pruebas completas”*.

Según el [Segundo Informe del Observatorio de Covid-19 y Dengue de la Universidad Tecnológica Centroamericana \(UNITEC\)](#), correspondiente a septiembre, Honduras es el país de Centroamérica que menos pruebas aplica para detectar el Covid-19, y solo el 1.4 por ciento de la población se habría hecho una prueba.

Cerrando el círculo con David

David se recuperó en su casa con un médico a domicilio, por sus síntomas este determinó que era positivo de COVID-19 e inmediatamente indicó un tratamiento y mandó a la familia a comprar tanques con oxígeno. Durante 12 días consumió tres tanques al día, también tuvo que comprar sus propios medicamentos, gastó cerca de cinco mil dólares, unos 125 mil lempiras durante todo el proceso.

Veinte días después de sus primeros síntomas intentó hacerse otra prueba para comprobar que había vencido al COVID, pero los centros de triaje estaban llenos y nuevamente no fue atendido, por lo que tuvo que ir a un laboratorio privado y pagar casi 300 dólares por la prueba.

3.6. Revisión de las recomendaciones TI para contrataciones públicas en estados de emergencia

Cada indicador revisado presenta la debida justificación y la fuente consultada que brinda la debida evidencia. Para una mejor visualización del nivel de atención a las recomendaciones se ha creado un sistema de semáforo:

Verde: Cumplimiento total, está disponible la totalidad de la información de acceso público

Amarillo: Cumplimiento parcial, solamente cierta información está disponible

Rojo: Incumplimiento total, no se encontró ninguna información

TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS	
1. Los recursos destinados a la emergencia y su uso son informados en su totalidad por el Gobierno, de forma continua, oportuna, veraz y verificable y en lenguaje ciudadano.	
A través de un informe el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), informó que el 26 por ciento de las instituciones obligadas a rendir cuentas por compras durante la pandemia del Covid-19 no lo han hecho. ⁵³	
2. La información sobre las compras y contrataciones durante la emergencia se publica en formatos de datos abiertos para asegurar su accesibilidad para diferentes tipos de audiencias.	
En una buena cantidad de ocasiones la información proporcionada por las instituciones no cumple con las características de datos abiertos, ya que no están ordenados ni en formatos editables. Para el caso, Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H) sube una gran cantidad de documentación sin cumplir con los criterios de datos abiertos y en otros casos ni siquiera sube documentación soporte. ⁵⁴	
3. La información que se genere en materia de contrataciones públicas debe concentrarse en un sitio público específico (página web, micrositio oficial, u otro), asegurando la estandarización de su contenido	
A pesar de haberse creado un micrositio del Portal Único del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), no todas las instituciones han cumplido con su obligación de subir la información completa y tampoco se sube en formatos estándar de datos abiertos, por lo que se dificulta su navegación y limpieza. ⁵⁵	
ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS	

⁵³ Fuente: AUDIOVIDEO S.A. (2020, 25 agosto). *Invest-H, Copeco y Trabajo reinciden en incumplimiento a Ley de Transparencia, según informe de IAIP*. Radio América. <http://www.radioamerica.hn/iaip-informe-transparencia/>

⁵⁴ Fuente: *Soporte documental de compras Invest-H*. (2020, 1 mayo). Invest-H. <https://bit.ly/2VBZ9ZL>

⁵⁵ Véase: IAIP (2020) *Emergencia COVID-19*. (2020, 1 abril). Emergencia COVID-19. <https://portalunico.iaip.gob.hn/covid19.php>

4. El Gobierno informa sobre el origen de los recursos que se tienen disponibles para afrontar la emergencia sanitaria COVID-19	
En una buena medida si se ha informado a través de conferencias de prensa y páginas web oficiales sobre ajustes al presupuesto y transferencias ⁵⁶ , pero algunas instituciones han realizado gastos sin soporte presupuestario. ⁵⁷	
5. El Gobierno informa sobre las afectaciones presupuestarias que podrían sufrir otras partidas o fondos a causa de la emergencia sanitaria.	
El Gobierno ha informado las afectaciones presupuestarias y traslado de fondos de algunas asignaciones que se destinaron a atender la emergencia del Covid-19 ⁵⁸ , pero no está clara la fuente de financiamiento de algunos programas ya que se limita a mencionar tesoro nacional y no la línea del gasto de donde proviene. ⁵⁹	
6. El Gobierno informa sobre las reglas generales que deberán regir el uso de esos recursos de emergencia.	
El Gobierno creó diversos decretos que fueron ratificados por el Congreso Nacional para realizar las compras de emergencia y fueron publicados en páginas web oficiales y en el diario oficial La Gaceta. ⁶⁰ En los procesos de compra no se aplicaron leyes complementarias u otras normas de contratación del Estado.	
RENDICIÓN DE CUENTAS	
7. Existe un mecanismo de monitoreo independiente (al gobierno) que revise los procesos de contratación durante el período de emergencia; revisando cumplimiento a la normativa aplicable y ajustes legales realizados por la contingencia.	
Entes de sociedad civil como la Asociación por una Sociedad Más Justa (ASJ), Capítulo de Honduras de Transparencia Internacional (TI) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y Foro Nacional de Convergencia (FONAC) entre otros han realizado veeduría y fiscalización de ciertos procesos, pero de forma parcial y no existe un mecanismo integral. ⁶¹ ASJ se retiró de las veedurías ya que los entes estatales no prestaban la colaboración necesaria para realizar un proceso transparente.	
8. Existe política o mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el control social de los fondos extraordinarios para la atención de la emergencia COVID-19.	

⁵⁶ Fuente: Secretaría de Finanzas *Portal de Transparencia Covid-19*. (2020). Consultado en <https://www.sefin.gob.hn/covid-19/>

⁵⁷ Fuente: Diario La Tribuna. (2020). *Invest-H pide a Finanzas L 232 millones para pagar deuda que dejó Bográn*. Consultado en <https://www.latribuna.hn/2020/08/17/invest-h-pide-a-finanzas-l-232-millones-para-pagar-deuda-que-dejo-bogran/>

⁵⁸ Véase: Secretaría de Finanzas *Rendición de cuentas para atender la emergencia*. (2020, 1 noviembre). Consultado en <https://bit.ly/3qCVjxD>

⁵⁹ Véase: Staff, F. (2020, 17 marzo). *Finanzas reorienta un 2% de presupuesto a emergencia por COVID-19*. Forbes Centroamérica • Información de negocios y estilo de vida para los líderes de Centroamérica y RD. Consultado en <https://bit.ly/3gdDrVt>

⁶⁰ Véase: ONCAE (2020). *Decretos especiales y otros documentos emitidos por las instituciones del Estado en la Emergencia del Covid-19*. Oficina Normativa de Compras del Estado. <http://oncae.gob.hn/covid19>

⁶¹ Fuente: ASJ (2020). *Auditorías y veedurías de las compras por emergencia para combatir el Covid*. ASJ. <https://asjhonduras.com/covid19/informes.html>; Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). (2020). *La Corrupción en tiempos de covid-19*. Consejo Nacional Anticorrupción. <https://www.cna.hn/la-corrupcion-en-tiempos-de-covid-19/>

A pesar que no existe una política como tal, se realizaron convenios de veeduría sobre las adquisiciones con algunas organizaciones de sociedad civil, aunque muchas se retiraron por la falta de colaboración en algunas instituciones. ⁶²	
GARANTIZAR LA COMPETENCIA ECONÓMICA	
9. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas en sus procedimientos de contratación para evitar la concentración o acaparamiento de adjudicaciones, ya sea para la adquisición de bienes o contratación de servicios.	
Con la declaratoria de emergencia se autorizó la contratación directa sin licitación. Aunque existen reglas que determinan la forma de realizar este tipo de adquisiciones, las mismas no fueron respetadas y se han detectado varios casos de posible corrupción. ⁶³	
10. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en la provisión de bienes y servicios necesarios en la emergencia.	
Las compras quedaron a la discrecionalidad de las entidades compradoras, sin indicar que se debía de priorizar entre algún tipo de proveedores.	
11. El Gobierno, durante la emergencia, tomó medidas para evitar el pago de bienes y servicios con sobreprecio.	
El Gobierno congeló los precios de algunos insumos como las mascarillas, gel y alcohol antibacterial ⁶⁴ , pero en la compra de insumos en el extranjero justificó la compra a precios elevados por la alta demanda mundial. ⁶⁵	
12. El Gobierno durante la emergencia, tomó medidas para eliminar cualquier tipo de ventaja (potencial o real), a favor de una o varias personas físicas y/o morales, sobre sus competidores.	
No, a través del mecanismo de compra directa por la emergencia no se puso ninguna limitación hacia la forma de contratación, se investigan algunas compras otorgadas a personas cercanas al partido de Gobierno y parientes de exdirectores de instituciones.	
13. Los entes contratantes durante la emergencia revisan contratos similares o precios del mercado para establecer precios máximos a bienes o servicios que se consideren necesarios para la emergencia.	
No, los entes autorizados para realizar compras directas reciben cotizaciones de proveedores sobre los bienes a adquirir y posteriormente adjudican la compra a través de sus unidades de contrataciones sin existir una clara estructura de precios. ⁶⁶	
SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO DURANTE CONTINGENCIA POR FUERZA MAYOR	
14. El Ente Superior de Fiscalización se mantiene en constante coordinación con los entes contratantes para mantener un control efectivo tanto del presupuesto, como de los bienes y servicios que se contratan para afrontar la contingencia por fuerza mayor.	

⁶² Véase: La Tribuna (2020) *ASJ retira veeduría y auditoría social en Invest-H*. Consultado en <https://bit.ly/3m2DioS>

⁶³ Véase: ASJ (2020). *Proceso De Adquisición De 450 Ventiladores Mecánicos Pulmonares*. Consultado en <https://bit.ly/3mUVemG>

⁶⁴ Véase: Elheraldo.hn. (2020) *Congelan precio de gel, mascarillas y alcohol*. Consultado en <https://bit.ly/2VSDXhZ>

⁶⁵ Véase: Elheraldo.hn (2020) *Presidente denuncia aumento de insumos médicos*. Consultado en <https://bit.ly/37QNqMo>

⁶⁶ Véase: Proceso.hn (2020) *Sinager tiene que aclarar compras de televisores*. Consultado en <https://bit.ly/36V0GR0>

<p>El Tribunal Superior de Cuentas está autorizado para realizar supervisión concurrente sobre todos los actos administrativos a través de los auditores internos de cada institución.⁶⁷ También se desplegó un equipo de 50 auditores para realizar labores de campo y ejecutar el Plan de acción para el acompañamiento y fiscalización de los recursos públicos.⁶⁸ Pero la aplicación de estos planes se dio ya comenzada la pandemia, por lo que una buena parte de las compras se dio sin la participación del Tribunal.</p>
<p>15. El Ente Superior de Fiscalización estableció un protocolo de actuación para el seguimiento y auditoría del ejercicio y destino de los recursos, en tiempo real.</p>
<p>No, no se creó ningún procedimiento de fiscalización especial en tiempo real para la transparencia durante la pandemia, aunque si se crearon planes de acción y acompañamiento en compras.</p>
<p>16. El Ente Superior de Fiscalización tiene acceso a los expedientes de los procesos de contratación, incluidos los contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación de justificación y comprobatoria relativa al gasto público y cumplimiento de los objetivos de acuerdo a las necesidades determinadas por los entes contratantes; así como, a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización del presupuesto destinado a afrontar la contingencia por fuerza mayor.</p>
<p>En algunos casos sí, el Ministerio Público ha realizado el secuestro de documentación para realizar investigaciones penales y otras instituciones y funcionarios han sido sancionados por no presentar su documentación completa⁶⁹.</p>
<p>17. El Ente Superior de Fiscalización presenta informes a la opinión pública que contienen observaciones y recomendaciones de los expedientes que son auditados durante la emergencia, así como, de las acciones de seguimiento que se den a las mismas.</p>
<p>Se han presentado algunos informes por parte del Tribunal Superior de Cuentas, aunque los primeros fueron incompletos ya que no señalaban responsables, mientras que la Contraloría General de la República aún no ha actuado.</p>
<p>18. El Estado (gobierno, entes contratantes, ente superior de fiscalización, ministerio público, procuraduría) implementa mecanismos de reporte o denuncia ciudadana de las irregularidades que sean detectadas durante la emergencia. Estos mecanismos deberán garantizar el anonimato y seguridad de quienes reportan, así como el seguimiento que se dé a dichos reportes.</p>
<p>No se encontró un mecanismo claro para realizar denuncias específicas por corrupción en compras de emergencia de COVID-19. El Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC), presentó una denuncia ante el Tribunal Superior de Cuentas (TSC)⁷⁰, por más de 30 irregularidades encontradas al realizar auditorías sociales en las compras de Invest-H y hasta la fecha no ha tenido respuesta ni han sido procesadas.</p>

⁶⁷ Véase Decreto 145-2019. (2020, 5 abril). Tribunal Superior de Cuentas. https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reformas_LOTSC_2020.pdf

⁶⁸ Véase: TSC (2020) *Plan de acción para el acompañamiento y fiscalización de los recursos públicos*. (2020, 30 abril). Tribunal Superior de Cuentas. https://www.tsc.gob.hn/covid19/phocadownload/Plan-Accion_Emergencia_Covid19.pdf

⁶⁹ Véase: Tiempo.hn. (2020) *Copeco e Invest-H aplazados en transparencia*. Consultado en <https://bit.ly/36YzwJ6>

⁷⁰ Véase: ASJ (2020) *TSC está obligado a dar curso a denuncias contra Invest-H*. (2020, 27 agosto). Consultado en <https://bit.ly/2VWIH7C>

IV. Consolidado

TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS		El Salvador	Guatemala	Honduras
1	Los recursos destinados a la emergencia y su uso son informados en lenguaje ciudadano.			
2	Información sobre las compras de emergencia se publica en formatos de datos abiertos.			
3	La información se concentra en un sitio público específico.			
ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS				
4	El Gobierno informa sobre el origen de los recursos que se tienen disponibles para afrontar la emergencia sanitaria COVID-19			
5	El Gobierno informa sobre las afectaciones presupuestarias que podrían sufrir otras partidas o fondos a causa de la emergencia sanitaria.			
6	El Gobierno informa sobre las reglas generales que deberán regir el uso de esos recursos de emergencia.			
RENDICIÓN DE CUENTAS				
7	Existe un mecanismo de monitoreo independiente (al gobierno) que revise los procesos de contratación durante el período de emergencia; revisando cumplimiento a la normativa aplicable y ajustes legales realizados por la contingencia.			
8	Existe política o mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el control social de los fondos extraordinarios para la atención de la emergencia COVID-19.			
GARANTIZAR LA COMPETENCIA ECONÓMICA				
9	El Gobierno tomó medidas para evitar la concentración o acaparamiento de contratos.			
10	El Gobierno tomó medidas para que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en la provisión de bienes y servicios necesarios en la emergencia.			
11	El Gobierno tomó medidas para evitar el pago de bienes y servicios con sobreprecio.			
12	El Gobierno tomó medidas para eliminar cualquier tipo de ventaja (potencial o real), a favor de una o varias personas físicas y/o morales, sobre sus competidores.			
13	Los entes contratantes revisan contratos similares o precios del mercado para establecer precios referenciales o calidad.			
SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO DURANTE CONTINGENCIA POR FUERZA MAYOR				
14	El Ente Superior de Fiscalización coordina con los entes contratantes para mantener un control efectivo (presupuesto, bienes y servicios contratados)			
15	El Ente Superior de Fiscalización estableció un protocolo de actuación para el seguimiento y auditoría del ejercicio y destino de los recursos, en tiempo real.			
16	El Ente Superior de Fiscalización tiene acceso a los expedientes de los procesos de contratación.			
17	El Ente Superior de Fiscalización presenta informes a la opinión pública que contienen observaciones y recomendaciones de los expedientes que son auditados durante la emergencia.			
18	El Estado (gobierno, entes contratantes, ente superior de fiscalización, ministerio público) implementa mecanismos de reporte o denuncia ciudadana durante la emergencia.			

V. Conclusiones

Puntos coincidentes

Millonarios préstamos sin condiciones de transparencia o rendición de cuentas. Se requiere mayor compromiso de los cooperantes internacionales/organismos multilaterales financiadores de asegurar transparencia y controles institucionales efectivos durante la emergencia para beneficio de la población.

Falta de apertura para la participación ciudadana. Los tres países presentan desafíos para lograr voluntad política para garantizar espacios de participación ciudadana que realicen control social. Los limitados espacios que se crean tienen el riesgo de ser controlados o cooptados, en otros casos, se crean barreras legales y fácticas para el acceso a la información (transparencia), para evitar rendir cuentas.

Ausencia deliberada u obstrucción de transparencia y rendición de cuentas. Los gobiernos no asignaron recursos de emergencia para robustecer los controles internos, fiscalización y sistemas de información. Un detalle que se debe tomar en cuenta para las próximas emergencias.

Acción colectiva efectiva. El papel trascendental que juegan los medios de comunicación y redes sociales en denunciar irregularidades y actos de corrupción. Ante controles débiles, el trabajo de los medios de comunicación y sociedad civil permitió detectar y denunciar, aunque hace falta mucho para lograr investigaciones y castigo.

Reacción sin disuasión. Instancias estatales reaccionaron solo cuando hubo denuncias y escándalos mediáticos que evidenciaron conductas indebidas. Da la apariencia que la institucionalidad solamente reacciona cuando ocurre un suceso público, dejando pasar el tiempo sin dar una respuesta a la población. Esto hace que se pierda la confianza en la institucionalidad anticorrupción, especialmente cuando la intervención no produce una sanción o castigo para los actores involucrados.

Guardar los recibos para el 2021. Entre los tres países se han ejecutado más de 5 mil millones de dólares en compras y contrataciones de emergencia. La totalidad de este gasto no ha sido auditado. Será necesario fortalecer y monitorear la labor de los entes fiscalizadores para que cumplan su mandato legal en un contexto de emergencia con fuerte presión social por resultados.

El Salvador

A nivel discursivo, el gobierno central mantiene un compromiso con la transparencia, pero éste queda desvirtuado en la práctica. Durante la atención de la emergencia se han cometido faltas graves en materia de acceso a la información pública, se ha mantenido una actitud de acoso en contra del periodismo de investigación, no se ha contado con mecanismos para transparentar y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y se ha obstaculizado la labor de los organismos de fiscalización y control, entre otros. El comité de veeduría ciudadana es otro ejemplo, de la falta de voluntad para propiciar un espacio cívico independiente y autónomo que permita realizar un control democrático efectivo.

Guatemala

Millonarias cantidades fueron invertidas para combatir los efectos del Covid-19, sin embargo, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público y la Comisión Presidencial contra la Corrupción, han preferido mantener una actitud pasiva frente a procesos de compra dudosos y a una política de opacidad por parte del gobierno. El gobierno tampoco propició los espacios necesarios para que los ciudadanos y ciudadanas pudieran incidir en la fiscalización y mejor inversión de los recursos. La crisis política actual que atraviesa el gobierno de Guatemala se encuentra relacionada, en parte, por la forma opaca, poco participativa y gestión deficiente de la emergencia, lo cual generó mayores índices de desigualdad y mayores privilegios para bolsos de corrupción.

Honduras

En los primeros dos meses de la pandemia fue cuando se detectaron las principales irregularidades en los procesos de adquisición. La acción oportuna del periodismo de investigación y organizaciones de sociedad civil detonó importantes reacciones y movilización ciudadana, lo cual obligó al gobierno a crear un portal de transparencia especializado para el COVID-19. A pesar de sonados escándalos, como el de los hospitales móviles, la institucionalidad del Estado sigue quedando corta en poder investigar, menos aún, castigar. A pesar de la contundente evidencia, el Gobierno no ha tomado medidas para fortalecer el sistema de contratación pública, lo cual deja abiertas nuevas avenidas para el malgasto y la corrupción dentro del nuevo contexto de emergencia y crisis humanitaria producida por los huracanes Eta e Iota.