



DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CINCO

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA ENTIDAD DEL MILENIO (EDM), POR EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 1 DE JULIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021



SAN SALVADOR, 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

## INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. RESUMEN EJECUTIVO .....	1
2. PÁRRAFO INTRODUCTORIO.....	2
3. PRESUPUESTO AUDITADO.....	2
4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	2
5. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS .....	3
6. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS.....	4
7. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	4
8. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y DE FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA .....	39
9. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....	39
10. CONCLUSIÓN GENERAL .....	40
11. PÁRRAFO ACLARATORIO .....	41
12. ANEXOS.....	42

**Señores**  
**Miembros de la Junta Directiva**  
**Entidad del Milenio (EDM)**  
**Presente.**

**1. RESUMEN EJECUTIVO**

Hemos efectuado Auditoría de Gestión a la Entidad del Milenio (EDM), por el período comprendido del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, de conformidad a Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República y como producto de esta auditoría hemos identificado un hallazgo de auditoría, así:

**Área: Clima de Inversiones**

1. Deficiencias en la evaluación de ofertas por el panel de evaluación.

San Salvador, 28 de septiembre de 2022.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

**Dirección de Auditoría Cinco**



Señores  
Miembros de la Junta Directiva  
Entidad del Milenio (EDM)  
Presente.

## 2. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 195, atribución 4a. de la Constitución de la República, Arts. 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Plan Anual Operativo de la Dirección de Auditoría Cinco y Orden de Trabajo No. 24/2021 de fecha 14 de septiembre de 2021, hemos efectuado Auditoría de Gestión a la Entidad del Milenio (EDM), por el período comprendido del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021.

## 3. PRESUPUESTO AUDITADO

Las asignaciones y los desembolsos consignados en el Acta de Cierre de Entidad del Milenio (EDM) y sucesión de Titularidad por Ministerio de Ley al Ministerio de Obras Públicas y de Transporte MOPT son los siguientes:

Áreas	Asignación (\$)	Desembolsos (\$)	Monto auditado en este periodo (\$)
Clima de Inversiones	40,930,110.50	22,144,059.66	26,226,032.52
Infraestructura Logística	19,101,022.95	14,432,975.22	9,571,384.64
Capital Humano	2,521,327.40	2,151,580.70	1,925,574.90
Administración	4,095,908.44	2,206,638.76	431,291.42
		<b>Total</b>	<b>38,154,283.48</b>

La asignación y desembolsos incluyen financiamientos fondos reembolsos, fondos GOES, fondos MOPT-GOES.

## 4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

### 4.1. Objetivos

#### 4.1.1 Objetivo General

Evaluar la gestión desarrollada por la Entidad del Milenio (EDM), durante el periodo del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, con el objetivo de concluir sobre la eficiencia, eficacia y economía de la gestión de la Entidad del Milenio.

#### 4.1.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar si los procesos de la entidad se realizaron con economía, de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices implementadas.

- b) Determinar el grado de eficiencia alcanzado por la Entidad, en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, para la obtención de los objetivos de los proyectos de Capital Humano, Infraestructura Logística y Clima de Inversiones (Apuesta por inversión).
- c) Verificar el grado de eficacia alcanzado en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por los proyectos en relación a los resultados obtenidos, de conformidad a las fechas propuesta para su finalización.
- d) Determinar el nivel de efectividad en el cumplimiento de metas para la utilización de los proyectos finalizados por la Entidad.
- e) Efectuar análisis a los Informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna de Entidad del Milenio y Firmas Privadas de Auditoría y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Corte de Cuentas de la República en la auditoría anterior.

#### **4.2. Alcance de la Auditoría**

Nuestro trabajo consistió en realizar auditoría de gestión a la Entidad del Milenio (EDM), por el período del 1 julio al 31 de diciembre de 2021, dando seguimiento y examinando el cumplimiento de los contratos pendientes de finalización, liquidación y cierre de conformidad a las responsabilidades cedidas de FOMILENIO II a través de la modificación a la Ley de creación de FOMILENIO II, promulgada por medio de Decreto Legislativo N° 865 de fecha 15 de abril de 2021, publicada en el Diario Oficial número 80, Tomo 431 de fecha 30 de abril de 2021; por medio de la cual las actividades, derechos y obligaciones en ejecución, después del 30 de junio de 2021, se trasladan a la Entidad del Milenio.

Realizamos nuestra evaluación de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

#### **5. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS**

Entre los procedimientos de auditoría aplicados, están:

- a) Seguimiento y evaluación del avance físico y financiero de los proyectos de Obra de las áreas de Clima de Inversiones, Capital Humano e Infraestructura Logística, durante el período auditado.
- b) Verificamos que los pagos efectuados a Contratistas y Supervisores de proyectos de infraestructura, cumplieran con los lineamientos establecidos en el Plan de Responsabilización Fiscal (FAP).
- c) Verificamos el proceso de terminación de contratos por causa de incumplimiento esenciales a los contratos contrato.



- d) Evaluamos las funciones de los administradores de contratos de conformidad al Manual de Administración de Contratos (MAC), emitido por la Gerencia de Adquisiciones Públicas / Agencia de Adquisiciones Públicas.
- e) Confirmamos los saldos financieros presentados en el Acta de Cierre de la Entidad del Milenio.
- f) Validamos actividades reportadas en el Acta de cierre de Fomilenio II y Entidad de Milenio.
- g) Concluimos sobre la efectividad, eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de las actividades de la entidad.
- h) Evaluamos procedimientos para el manejo de efectivo, administración de personal y planillas, control de inventarios, consumo de combustible, según normativa implementada por la entidad.
- i) Verificamos los resultados de auditoría interna, externa; y el cumplimiento de recomendaciones de auditoría.

## **6. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS**

Durante la evaluación de la gestión a la Entidad del Milenio (EDM), no identificamos logros alcanzados en la obtención de los objetivos de la Entidad, debido a que su operatividad está enmarcada en la continuación de las responsabilidades de FOMILENIO II respecto de los proyectos y contratos pendientes de finalización, liquidación y cierre, por lo que, para este período de auditoría únicamente reportan avance en la ejecución de los proyectos, ya que estos no han sido liquidados; los cuales para ser finalizados y liquidados, se emitió Acuerdo Ministerial No. 1,384 de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, en el que se acuerda crear la Unidad Ejecutora dentro de la estructura organizativa de la Dirección Implementadora de Proyectos de Infraestructura Logística, quien asumirá las responsabilidades descrita en la Décimo Cuarta modificación al Acuerdo de Entidad Ejecutora por y entre el Fondo del Milenio II y el Ministerio de Obras Públicas y de Transporte y las conferidas a ese Ministerio según el Decreto N° 245, No. Diario Oficial: 240 Número de Tomo: 433 Fecha de Publicación: 16 de diciembre de 2021, Ley Transitoria para el manejo y control de los Fondos Ajenos en custodia provenientes de la Liquidación del presupuesto extraordinario 2014-2021, los fondos de contrapartida e impuestos de la Entidad del Milenio (EDM).

## **7. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

Como producto de la aplicación de nuestros procedimientos de auditoría, obtuvimos lo siguiente:

## 7.1 ÁREA CLIMA DE INVERSIONES

### 7.1.1 Hallazgos de Auditoría

#### Hallazgo No. 1

#### DEFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DE OFERTAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN

Comprobamos mediante la revisión del proceso de evaluación de la adquisición N° EDM21-01.03-CB-5269 denominado "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chiltiupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte, Lote 3: Sub proyecto El Palmar" por un monto de US\$2,155,684.94, que existen deficiencias en el Análisis de Razonabilidad de Precios de las Ofertas, efectuado por el Panel de Evaluación, las cuales se detallan a continuación:

1. En el Método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte", no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.
2. En el Método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" en el análisis realizado se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa [REDACTED] y la empresa [REDACTED], sin existir base legal para su realización.
3. En el desarrollo de ambos métodos: Precios Históricos y Estimación Presupuestaria, de acuerdo al anexo 1 adjunto a este documento, según análisis realizado, observamos que algunos ETP de la oferta efectuada por [REDACTED], [REDACTED] sobrepasan el 50% del presupuesto oficial (Ver Anexo 1).
4. En el método Estimación Presupuestaria, la oferta presentada por [REDACTED], [REDACTED] aplican un costo Indirecto al Sub proyecto "Sistema de Abastecimiento Julupito" del 44%, superior al 25 % de lo presupuestado (Ver Anexo 2).
5. Para el método Estimación Presupuestaria el Panel de Evaluación no analizó la diferencia entre los Costos Indirectos aplicados en cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

CONVENIO DEL RETO DEL MILENIO ENTRE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA ACTUANDO POR CONDUCTO DE LA CORPORACIÓN DEL RETO DEL MILENIO, Sección 3.2 Responsabilidades del Gobierno.

- (b) El Gobierno garantizará que todo servicio o Activos del Programa financiado total o parcialmente (directa o indirectamente) por la MCC se emplee exclusivamente para la consecución del presente Convenio y el Programa, a menos que la MCC convenga lo contrario por escrito.
- (c) El Gobierno tomará todas las medidas necesarias o adecuadas para cumplir el Objetivo del Programa y los Objetivos de los Proyectos durante el Período de



Vigencia del convenio (incluidos, entre otros, la sección 2.6(a), para lo cual financiará todos los costos que excedan el Financiamiento de la MCC y que sean necesarios para cumplir las condiciones del mismo y lograr dichos objetivos, a menos que la MCC convenga lo contrario por escrito).

Modificación a la Ley de creación de FOMILENIO II, promulgada por medio de Decreto Legislativo 865, de fecha 15 de abril de 2021, debidamente sancionada y publicada en el Diario Oficial número 80, Tomo 431 de fecha 30 de abril de 2021. En los artículos establecen:

Art 1. Adicionase al artículo 1, un nuevo inciso, de la manera siguiente: "En caso persistieren actividades, derechos y obligaciones bajo la responsabilidad y a cargo del financiamiento del Gobierno derivados directamente del Convenio del Reto del Milenio después de finalizado el Período de Cierre del Convenio del Reto del Milenio, la entidad se denominará Entidad del Milenio, que podrá abreviarse EDM."

Art 8. Sustitúyase el artículo 14, por el siguiente: "Art. 14. Los recursos que invierta MCA-El Salvador serán destinados para la realización de obras de interés público, de conformidad con lo estipulado en el Convenio [...]"

Art. 9. Adicionase al artículo 15, un nuevo inciso, de la siguiente manera: "Este marco normativo aplicable a las adquisiciones y administración de contratos de conformidad al Convenio, continuará vigente con posterioridad al Período de Cierre del Convenio, hasta el cierre definitivo de operaciones del EDM."

En las Directrices de Adquisiciones del Programa de la MCC (PPG) de fecha 10 de febrero de 2021, establecen:

En el Numeral 4. Guías. Parte 1. Conducta y Administración de Adquisiciones. Sección 1.A Guías de Adquisición del Programa Adquisición de Bienes, Obras y Servicios de No Consultoría. I. Introducción. Aplicabilidad de la Sección 1.A. Consideraciones Generales. P1.A.1.2, se establece: "La Entidad MCA es responsable de implementar los Proyectos y por lo tanto, de seleccionar a los contratistas y proveedores y de adjudicarlos y posteriormente, administrar los contratos. Si bien en práctica las normas y procedimientos de adquisición específicos que se deben seguir en la implementación de un Proyecto dependen de las circunstancias del caso particular, las siguientes cuatro consideraciones conocidas como los Principios de Adquisiciones del Programa de MCC generalmente orientan la aplicación de las presentes Guías:

P1.A.1.2 (a) Se deberá utilizar procedimientos abiertos, justos y competitivos de manera transparente para solicitar, adjudicar y administrar contratos para la adquisición de bienes, obras y servicios de no consultoría.

P1.A.1.2 (c) Los contratos deberán ser adjudicados solo a proveedores y contratistas calificados y capaces, que tengan la capacidad y la voluntad de realizar los contratos de acuerdo con los términos y condiciones de los contratos aplicables, y de manera económica y oportuna.

P1.A.1.2 (d) Solo se pagará un precio comercialmente razonable (según se determine, por ejemplo, mediante una comparación de las cotizaciones de precios y de los precios de mercado) para la adquisición de bienes, obras y servicios de no consultoría.

P1.A.1.3 La Entidad MCA deberá asegurar de que todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios de no consultoría que se realicen en cumplimiento del Compacto, y que sean financiados en su totalidad o en parte, directa o indirectamente, con financiamiento de MCC, deberán cumplir con los presentes Principios de Adquisición del Programa MCC.

Adquisiciones Viciadas. P1. A.1.13, dice: "MCC no provee financiamientos de gastos por bienes, obras o servicios de no consultoría que no hayan sido adquiridos de acuerdo con las disposiciones acordadas que se detallan en el Compacto, en cualquier Acuerdo Suplementario, en las presentes Guías y en los Planes de Adquisiciones aprobados...." En tales casos, MCC declarará viciada la adquisición y cancelará el desembolso de esa parte de los fondos de Compacto asignados a los bienes, obras o servicios de no consultoría que no se hayan aplicado correctamente, si no se toman medidas correctivas satisfactorias para MCC. MCC podrá, además, tomar otras medidas estipuladas en el Compacto. Aun si el contrato es adjudicado después de obtener la aprobación de MCC, ésta podrá declarar viciada la adquisición si concluye que la aprobación fue emitida sobre la base de información incompleta, inexacta o engañosa, presentada por la Entidad MCA, o que los términos y condiciones del contrato han sido modificados sin la aprobación de MCC".

Análisis de Razonabilidad de Precios. P1.A.1.18, dice: "Uno de los Principios de Adquisiciones del Programa MCC es que "solo se pagará un precio comercialmente razonable para la adquisición de bienes, obras y servicios de no consultoría". Para garantizar el cumplimiento de este principio, la Entidad MCA deberá realizar un análisis de razonabilidad de precios ofrecidos en un proceso de adquisición (tanto para adquisiciones públicas como para Contrataciones Directas) para bienes, obras y servicios de no consultoría. La Entidad MCA no adjudicará ningún contrato sin hacer una determinación positiva de que el precio es razonable de acuerdo con la Nota de Orientación de Adquisición de MCC: Análisis de Razonabilidad de Precios".

II. Licitación Pública, Rechazo de Todas las Ofertas. P1.A.2.75, dice: "La Entidad MCA podrá justificar el rechazo todas las ofertas solo cuando ninguna oferta cuente con capacidad sustancial de ajuste a lo solicitado, cuando los precios no son razonables, o si son sustancialmente más altos que el estimado original[...]"

Además, en Nota de orientación sobre adquisiciones de MCC: Análisis de precio-razonabilidad. Principios de Adquisición del Programa MCC, establece:

De acuerdo con el MCC PPG, solo se pagará un precio comercialmente razonable para adquirir bienes, obras, servicios de consultoría y no consultaría. Para garantizar el cumplimiento de este principio, MCC requiere que todas las Entidades de MCA realicen un PRA de los precios ofrecidos en un proceso de adquisición, incluidas las compras y



las adquisiciones de Contratación Directa / Fuente Única. PRA también se llevará a cabo como parte del proceso de modificación del contrato, siempre que la modificación resulte en un aumento del precio del contrato.

La PRA se lleva a cabo para garantizar que los precios cotizados del licitador propuesto para la adjudicación del contrato no sean excesivamente altos (lo que podría suceder, por ejemplo, en casos de mala competencia o colusión) ni excesivamente bajos (lo que pondría en duda la comprensión del licitador del alcance de la contratación y su capacidad para ejecutar el contrato con éxito). Este análisis proporciona una verificación secundaria por parte de la Entidad MCA de que los fondos de MCC se utilizarán de manera rentable y de que la parte contratada podrá cumplir con los requisitos de la contratación según lo establecido en el pliego de condiciones.

#### Definición

La PRA es una revisión de los precios propuestos por un licitador o un consultor (cuando la PRA se lleva a cabo como parte del proceso de adquisición) o una parte contratada (cuando la PRA se refiere a un contrato existente que se está modificando) para garantizar que los precios ofrecidos sean justos para ambas partes (ni demasiado altos ni demasiado bajos) teniendo en cuenta sin limitación factores como la complejidad de la tarea y la comparabilidad de los precios en proyectos similares en mercados locales e internacionales."

Análisis de precio-razonabilidad. Metodología para la realización de la PRA. 1. Establece: [...] "Precios históricos: Si los precios ofrecidos son comparables a los precios ofrecidos por un licitador y aceptados en el pasado para contratos similares, ya sea por la misma Entidad MCA, por otros grandes compradores gubernamentales o por otras agencias donantes en el país MCA, entonces se puede suponer que los precios son razonables. Si no se adjudicaron contratos similares en el país de utilizar como punto de referencia para la comparación un precio histórico que en sí mismo no era razonable. Además, al comparar los precios actuales con los precios históricos, se puede considerar la inflación y un margen razonable para aumentar las ganancias".

[...] "Una de las herramientas de análisis estadístico más utilizadas para determinar si un precio en particular se desvía de otros licitadores es calcular la desviación estándar de las respectivas series de precios de oferta. Para ser relevante, esto debe usarse cuando haya al menos cinco (5) postores calificados".

Análisis de precio-razonabilidad. Metodología para la realización de la PRA. 7. Establece: "Estimación del presupuesto de la entidad MCA. MCC requiere que las Entidades de MCA desarrollen una estimación presupuestaria realista que corresponda con los requisitos del documento de solicitud; si el presupuesto aprobado por la Junta en el plan de adquisiciones para esta adquisición es significativamente diferente (excede en más del 25%) del presupuesto desarrollado sobre la base de los requisitos de solicitud, entonces sería necesaria una nueva aprobación de la Junta de acuerdo con las directrices del MCC. MCC alienta a las Entidades de MCA a divulgar su estimación presupuestaria basada en los requisitos de solicitud en la solicitud de servicios de consultoría (no necesariamente para bienes u obras). La estimación presupuestaria, ya

sea divulgada o no en el documento de solicitud, se puede utilizar para fines de PRA, pero siempre en conjunto con cualquiera de los métodos anteriores (este nunca será el único método de PRA1. En la medida de lo posible, se puede pedir a los miembros de TEP o BRP que lleven a cabo la debida diligencia para determinar si esta estimación es una base confiable para comparar los precios de las ofertas".

Análisis de precio-razonabilidad. Apartado: "Aclaraciones y Análisis", establece que, "Independientemente de los métodos utilizados para identificar precios irrazonablemente bajos o altos, la Entidad MCA debe solicitar aclaraciones al licitador antes de rechazar su oferta por motivos de PRA irrazonable... Dicha solicitud de aclaraciones podrá incluir lo siguiente:

- a. Desglose detallado del precio (o costo) de todo el precio de oferta o de ciertas secciones p artículos, particularmente aquellos artículos que se cotizan sobre una base de suma global;

En ciertas situaciones, las solicitudes de aclaraciones pueden llegar a solicitar un desglose detallado del precio de la oferta en función de una estructura típica como el costo (mano de obra, materiales, equipos) + gastos generales + contingencias + ganancias.

Sin embargo, las Entidades MCA deben enfocar su análisis de PRA y solo solicitar aclaraciones para aquellos artículos de precios que parecen irrazonables, y no se debe solicitar un desglose más detallado.

Nota de orientación sobre adquisiciones de MCC: Análisis de precio-razonabilidad. Decisión de la PARA, dice así: "Tras el análisis de las aclaraciones presentadas por el oferente, la Entidad MCA determinará, con la debida consideración de toda la información disponible, si el precio es razonable o no. Una determinación negativa de la PRA constituye un motivo para el rechazo de la oferta, sujeto a la No Objeción de MCC si así se requiere. En tal caso, el segundo postor con menor respuesta o el siguiente postor clasificado estarán sujetos a PARA".

Análisis de precio-razonabilidad. Aumento de la seguridad del rendimiento tras una PRA irrazonable, dice así: "Los SD de MCC para la adquisición de bienes, obras y servicios no relacionados con la consultaría contienen un lenguaje específico que permite a las Entidades de MCA solicitar el aumento de la Seguridad del Desempeño que deben presentar los licitadores adjudicatarios en ciertas situaciones cuando el análisis de PRA indica un riesgo de implementación en los precios ofrecidos. Estas disposiciones se describen en la siguiente secuencia:

- a. PRA considerará no solo el Precio de Oferta total (como irrazonablemente bajo o alto), sino que también debe considerar la consistencia interna del Precio de Oferta para determinar si la Oferta está cargada de antemano o desequilibrada de alguna manera significativa [...]
- b. Si hay alguna indicación de una oferta irrazonablemente valorada o desequilibrada, la Entidad MCA debe exigir al Licitador que presente pruebas y cálculos (análisis detallados de precios, métodos de trabajo, etc.) para cualquier artículo que caiga bajo tal sospecha. Las explicaciones deben ser capaces de



- apoyar la coherencia interna de los precios cotizados con los métodos de implementación del Licitador y el cronograma de trabajo propuesto [...]
- c. Después de revisar la información proporcionada por el Licitador, la Entidad MCA puede aceptar la Oferta y proceder con la adjudicación del contrato si las justificaciones son sólidas.
  - d. Si la información proporcionada por el Licitador conduce a una determinación negativa (es decir, la Oferta está materialmente desequilibrada), la Entidad MCA debe rechazar la Oferta [...]"

En el Documento de Licitación, expedido el: 02 de agosto de 2021 Para la adquisición de "Finalización de la construcción del Sistema de Agua Potable en el cantón El Zonte, caserío Julupito del municipio de Chilitupán y caserío El Palmar del municipio de Tamanique, La Libertad" Lote 1: Sub proyecto Julupito Lote 2: Sub proyecto El Zonte Lote 3: Sub proyecto El Palmar Ref.: EDM21-01.03-CB-5269, establece en:

En la sección I. Introducción para los participantes. 34. Razonabilidad Precio.

34.1. "Si en el análisis de razonabilidad de los precios se sugiere que una Oferta está considerablemente desbalanceada o cargada al principio, el Cliente puede exigir que el Licitante presente un análisis detallado de los precios de cualquiera o de todos los artículos de la Lista de Cantidades que demuestre la consistencia interna de los precios con los métodos y el programa de construcción propuestos.

34.2 Una determinación negativa sobre la razonabilidad de los precios (ya sean irracionalmente altos o bajos) puede ser motivo de rechazo de la oferta a discreción del Cliente. No se permite que el Licitante revise su oferta luego de dicha determinación".

La Sección III, Revisión de Ofertas, Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificaciones de Licitantes. A. Revisión de Ofertas. A2. Determinación de la capacidad de ajuste a lo solicitado. Razonabilidad de precios, establece "Una determinación negativa sobre la razonabilidad de los precios (ya sean irracionalmente altos o bajos) puede ser motivo de rechazo de la oferta a discreción del cliente.

También en la misma Sección III, Revisión de Ofertas, Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificaciones de Licitantes. B. Revisión del Precio. B2. Determinación de la Razonabilidad de Precios. "La revisión de precios incluye también determinar si el precio es razonable, como se requiere en las Directrices / Guías de Adquisición del Programa de MCC. Si en el análisis de razonabilidad de precios se sugiere que una oferta está notablemente desequilibrada o cargada al principio, el Cliente puede requerir al Licitante elaborar un análisis detallado de precios de cualquiera o de todos los elementos de la Lista de Cantidades que demuestre la correspondencia inherente de los precios con los métodos y programas de construcción propuestos. [...] La determinación negativa de la razonabilidad de precios (irrazonablemente alto o bajo) puede ser motivo de rechazo de la oferta, a discreción del Cliente. Después de esta determinación, no debe permitirse al Licitante revisar su oferta".

En el Manual de operación de Adquisiciones (POM) de fecha 1 de julio de 2021, en el numeral 8 Evaluación, establece:

8.1 Panel de Evaluación de Ofertas (BRP) / Panel de Evaluación Técnica (TEP), establece: "La EDM conformará y utilizará paneles técnicamente calificados para evaluar cotizaciones, ofertas y propuestas, excepto para los procedimientos de Contratación Directa (DC) y Selección de Fuente Única (SSS) cuyos montos sean hasta un máximo de US\$50,000.00, aplicando las normas e indicaciones descritas en detalle establecidas para el examen y evaluación de las ofertas y de las propuestas en cada una de las Secciones 1.A y 1.B de las PPG y en la Sección "Evaluation and Award" y subsiguientes del Procurement Handbook".

8.5 Análisis de razonabilidad del precio, Establece: "Un principio fundamental de las PPG, es que "no más que un precio razonable comercialmente debe ser pagado por los bienes, obras o servicios". El Especialista de Adquisiciones Coordinador del Panel debe conducir una verificación de la razonabilidad del precio en el mercado, ofertado por el licitante/consultor seleccionado para asegurar que el precio del contratista, proveedor o consultor seleccionado / recomendado, no sea irrazonablemente alto o muy bajo. El análisis será realizado de acuerdo al documento "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis" referenciado mediante enlace en el "Procurement Handbook". Una determinación negativa (irrazonablemente alto o bajo) podría ser motivo de rechazo [...]"

9. Procedimientos de adquisición de Bienes y Servicios, Obras y Servicios de Consultoría

9.1.2 Contratación de Bienes y Servicios de No Consultoría usando Licitación Competitiva (CB), LICITACION COMPETITIVA (CB), ACTIVIDAD, RESPONSABLE, Panel de Evaluación de Ofertas (BRP), en los numerales:

- 49. Revisan, evalúan y califican las ofertas de acuerdo a los criterios de evaluación establecidos en los documentos de licitación (BD).
- 54. Asimismo, realizan toda la evaluación legal, financiera y técnica para determinar cuál es la oferta evaluada más baja que cumple para recomendar su adjudicación.
- 63. Finaliza, revisa y firma el Informe de Evaluación de Ofertas y recomendación de adjudicación.

La causa se debe a que los miembros del Panel de Evaluación de Ofertas (BPR) conformado por el Gerente de Apuesta por Inversiones, Especialista en Implementación de la Gerencia de Apuestas por Inversiones, Especialista de Infraestructura Escolar y Supervisor del Proyecto, consideraron que el Agente de Compras y por delegación el Especialista de Adquisiciones son los responsables designados de elaborar el Análisis de Razonabilidad del Precio en los procesos de evaluación de ofertas y de asegurarse que el mismo cumple con los requerimientos de las Directrices de Adquisiciones y a que en la evaluación de ofertas incluyeron criterios no contemplados en la Directrices de adquisiciones.

En consecuencia, la oferta recomendada, presenta un incremento significativo en el monto total para contratar de US\$323,148.64 en comparación con el presupuesto Oficial que se tenía como base.



## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En notas sin referencia de fecha 13 y 20 de septiembre de 2022 respectivamente, el Gerente de Apuesta por Inversiones y el Especialista de Infraestructura Escolar y miembros del Panel de Evaluación, manifiestan:

### 1.1 Antecedente

El hallazgo que se me ha remitido se base en que el equipo de auditores ha encontrado, de acuerdo a su criterio, que existen deficiencias en el Análisis de Razonabilidad de Precios de las Ofertas, efectuado por el Panel de Evaluación, debido a que: (i) no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento del Ente Administrador, (ii) en el análisis realizado no se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa DYCSA y la empresa [REDACTED] sin existir, base legal para su realización, (iii) observaron que algunos ETP de la oferta efectuada por [REDACTED] sobrepasan el 50% del presupuesto oficial, (iv) los costos indirectos del 44% superan al 25% de lo presupuestado, y (v) no se analizó la diferencia entre los Costos Indirectos aplicados en cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

Además, el equipo de auditores, en el borrador del informe, establece que "En ciertas circunstancias, las solicitudes de aclaraciones pueden llegar a solicitar el desglose detallado del precio de la oferta en función de una estructura típica como el costo (mano de obra, materiales, equipos) + gastos generales + contingencias + ganancias."

Y finaliza estableciendo que "La causa se debe a que los miembros del Panel de Evaluación de Ofertas (BRP) conformado por el Gerente de Apuesta por Inversiones, Especialista de Implementación de la Gerencia de Apuesta por Inversiones, Especialista de Infraestructura Escolar, Supervisor del Proyecto y la Especialista de Adquisiciones y Coordinadora del Panel de Evaluación, consideraron que el Agente de Compras y por delegación el Especialista de Adquisiciones son los responsables designados de elaborar el Análisis de Razonabilidad del Precio en los procesos de evaluación de ofertas y de asegurarse que el mismo cumple con los requerimientos de las Directrices de Adquisiciones, y a que en la evaluación de ofertas incluyeron criterios no contemplados en las Directrices de Adquisiciones."

### 1.2 Marco Regulatorio y Normativa aplicable.

Análisis de precio-razonabilidad (PRA en inglés). Metodología para la realización de la PRA. 7. Establece: "Estimación del presupuesto de la entidad MCA. MCC requiere que las entidades MCA desarrollen una estimación presupuestaria realista que corresponda con los requisitos del documento de solicitud; si el presupuesto aprobado por la Junta Directiva en el plan de adquisiciones para esta adquisición es significativamente diferente (excede en más del 25%) del presupuesto desarrollado sobre la base de los requisitos de la solicitud de servicios de consultoría (no necesariamente para bienes u

obras). La estimación presupuestaria, ya sea divulgada o no en el documento de solicitud, se puede utilizar para fines de PARA, pero siempre en conjunto con cualquiera de los métodos anteriores (este nunca será el método de PRA1. En la medida de lo posible, se puede pedir a los miembros del TEP o BRP que lleven a cabo la debida diligencia para determinar si esta estimación es una base confiable para comparar los precios de las ofertas".

El Manual de Operaciones de Adquisiciones (POM) adoptado por la EDM el 1 de julio de 2021 como parte de los instrumentos de FOMILENIO II, numeral 8. EVALUACION, sub numeral 8.5 - Análisis de Razonabilidad de Precio, establece: "... El Especialista de Adquisiciones - Coordinador del Panel debe conducir una verificación de la razonabilidad del precio en el mercado, ofertado por el licitante/consultor seleccionado para asegurar que el precio del contratista, proveedor o consultor seleccionado / recomendado, no sea irrazonablemente alto o muy bajo. El análisis será realizado de acuerdo al documento "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis" referenciado mediante enlace en el "Procurement Handbook,....".

Ante los aspectos antes planteados, es concluyente que el precio de la oferta adjudicada cumple con el criterio de razonabilidad de que su diferencia en incremento no es mayor del 25% establecido como criterio en la normativa y el equipo de auditores lo reconoce cuando en sus comentarios finales, establecen en el borrador de Informe, lo siguiente: "Finalmente, no estamos objetando si la razonabilidad de la Oferta sobrepasa o no el 25% de lo que se establece en la Guía para la aceptación de las ofertas, sino, el procedimiento realizado por el Panel al hacer su análisis".

Pero es que su objeción se basa en criterios propios del equipo de auditores y no en la normativa ya que establecen lo siguiente: "En ciertas situaciones, las solicitudes de aclaraciones pueden llegar a solicitar el desglose detallado del precio de la oferta en función de una estructura típica como el costo (mano de obra, materiales, equipos) + gastos generales + contingencias + ganancias."

Pero lo anterior, tal como fue planteado en mis comentarios mediante la nota del 8 de marzo de 2022, representa ir más allá de las regulaciones establecidas en el proceso de licitación dado que: "..., el valor de la oferta integra todas las diferentes estimaciones realizadas por el licitante de los recursos que incorporan físicamente en la obra, incluyen materia prima, sub productos, consumibles, materiales y todos los equipos, maquinarias, herramientas y mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en producto final requerido en el proyecto. Poder calificar el Costo Indirecto, 44% como "muy arriba" del presupuesto oficial, debe soportarse en un análisis que defina cuales son las actividades que están incluidas en dicho rubro y si estas son equiparables, debido a los niveles de desagregación no se presentan en la oferta, el panel de evaluación estableció su recomendación conforme al monto global de la oferta adjudicada. Las variaciones en los costos indirectos pueden tener algún nivel de justificación, pero para determinarlo era necesario que el licitante presentará algún nivel de descomposición con el fin de que el panel pudiera emitir alguna opinión. Sin embargo, como puede verse en el documento (de licitación del proceso de contratación) ningún requerimiento de que los oferentes presenten el desglose de la



composición de sus costos indirectos, además un análisis que se escaparía de las habilidades y formación de nosotros en calidad de miembros del panel por lo que, en vista de ello, el análisis de razonabilidad se centra en el valor de la oferta presentada en relación a las referencias con que puede compararse".

Es decir, aplicar el criterio indicado por el equipo de auditores, sería actuar fuera del ámbito que regula la relación entre los oferentes y el contratante y de hacer caer fuera de las habilidades y formación de los miembros del panel de evaluación.

Y esto se amarra con uno de los comentarios finales de los auditores en el borrador de informe, donde manifiestan que: "En general debemos consignar que la entidad conforma y utiliza paneles técnicamente calificados para evaluar cotizaciones, ofertas y propuestas, según lo describe en su normativa, por lo que llama nuestra atención a comentarios expuestos en relación a "...sin enumerar que aspectos no han sido cumplidos ni razonar cuál es el criterio que el equipo de auditores considera para establecer su incumplimiento, lo cual limita la posibilidad de argumentar apropiadamente nuestro legítimo derecho de defensa". Ante esto debemos recordarles que dicho personal para integrar el Panel a solicitud y propuesta del Gerente de Apuesta por Inversiones según correo de fecha 26 de agosto de 2021 y aprobado según Memorándum ADQ No. 034/2021 de fecha 27 de agosto de 2021. Asimismo, en el "numeral 8. Sesión Informativa del Panel de Evaluación del Informe de Evaluación de Ofertas se consigna que "... los miembros del panel de evaluación atendieron una sesión informativa por parte de la Coordinadora del mismo, sobre cómo realizar la revisión y sobre sus responsabilidades como miembros del Panel..." por lo que la condición reportada está en función de la responsabilidad ejercida como miembros del panel de evaluación del proceso antes citado."

Al respecto, no se cuestiona el proceso de nombramiento del panel, aunque es conveniente aclarar que la propuesta de miembros por parte de mi persona, en carácter de Gerente de Apuesta por Inversiones, es eso, "una propuesta". La aprobación del mismo recae en el Gerente de Adquisiciones de la entidad, es decir, es su obligación asegurarse que el mismo está integrado por los propuestos y otros que permitan realizar la evaluación de lo solicitado.

Además, en mi carácter personal, soy Ingeniero Civil, por lo tanto, mi actuación no es en carácter de especialista financiero y mucho menos especialista en adquisiciones. Es por ello que el Análisis de Razonabilidad de Precios recae en los especialistas de adquisiciones de acuerdo a la normativa antes planteada.

Por lo que, con base a lo anterior, se puede concluir que el análisis de razonabilidad de precios del proceso en referencia cumple con los criterios establecidos en el marco normativo aplicable, que mi participación en el Panel es calidad de experto técnico no de especialista financiero ni de adquisiciones y que el análisis de razonabilidad de precios no es mi responsabilidad sino del personal de adquisiciones.

Finalmente, es conveniente recordar que la función principal de los funcionarios que desarrollamos funciones, circunstancialmente, relacionadas con la ejecución de

proyectos de inversión o de infraestructura es lograr que los beneficios lleguen a la población, es decir, que las personas puedan mejorar su condición de vida y tener acceso a servicios que les permitan ese mejoramiento y ese es el principal logro y satisfacción de todo nuestro quehacer.

Fotografías

PARTE B

Petición en Términos precisos.

Por todo lo anteriormente expuesto, con todo respeto pido:

- (i) Admitir el Presente escrito.
- (ii) Desestimar el hallazgo 1 considerando que como se establece en mis comentarios adicionales la deficiencia establecida por el equipo de auditores no existe y el análisis de razonabilidad realizado cumple con la normativa aplicable al no superar el incremento máximo de 25 % sobre la base de la estimación incluida en el Plan de Adquisiciones correspondiente.

En nota sin referencia de fecha 8 de marzo de 2022, el Gerente de Apuestas por Inversiones de la EDM del período de 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, manifiesta:

... En relación al numeral 1 que expresa:

En el Método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

Debemos establecer que uno de los criterios para la aplicabilidad de los precios históricos, es el principio de comparabilidad de los sujetos en análisis, por un lado, la oferta de [REDACTED] y por el otro, los precios históricos al alcance de la Entidad MCA.

La base de comparación utilizada fueron los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020, es decir, la empresa [REDACTED] en el año 2020 y como puede verse en dicha lista de precio, ésta no tenía montos específicos para la ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

Al mismo tiempo, dicho plan de oferta referencial tampoco contemplaba precios relativos a la ETP 1.1.4.12 Obras de Protección, ya que esta, se aclara, se genera por obras que fueron definidas posterior a la adjudicación del proceso FOM II-CB-3358/2020. Es por esa razón que a fin de comparar alcances iguales o lo más cercano a ser igual, estas partidas no fueron tomadas en cuenta para establecer el precio histórico de referencia.

Debido a lo anterior, el análisis de razonabilidad realizado excluyó los precios de las partidas ETP 1.1.4.13 y ETP 1.1.4.12, que no eran comunes entre las ofertas a fin de poder realizar una adecuada comparación. No obstante, lo anterior, se puede manifestar que el análisis considero las partida más significativas y comparables entre ambas fuentes de datos que son representativas ya que llegaron a representar una coincidencia cercana al 75% del precio ofertado.



Sobre el numeral 2 donde se expresa:

En el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" en el análisis realizado se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa [REDACTED] y la empresa RC [REDACTED], sin existir base legal para su realización.

Sobre esto, se debe establecer que la Nota Guía de Orientación sobre Adquisiciones de MCC: Análisis de razonabilidad del precio (MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis) hace una consideración que, al utilizar el análisis de precios históricos, se debe tener en cuenta la cantidad de precios que se tenga disponibles y el momento en el tiempo de esos precios. Por otro lado, recomiendan que, al comparar precios actuales con precios históricos, se pueden realizar correcciones y ajustes debido a la inflación y un margen razonable para aumentar las ganancias.

En el caso del proceso EDM21-01.03-CB-5269, la Entidad MCA (EDM) tenía a disposición los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (oferta presentada el 10 de febrero del 2020).

Con fecha 11 de marzo de 2020 (un mes después del presentada la oferta del precio histórico anteriormente mencionado), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el coronavirus (COVID-19) como una pandemia a nivel mundial, dicho hito marcaba unos efectos complejos en la dinámica de los precios.

En virtud de lo anterior, la EDM tomó el criterio de desarrollar un ajuste al precio histórico, considerando varias situaciones:

- a. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) junto a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) elaboraron un estudio sobre estimación del impacto que tendrá la situación sanitaria generada a raíz de la pandemia del COVID-19 en las economías de los países de Centroamérica y República Dominicana, donde se determinó tasas de inflación de 2.3 % anual.
- b. De acuerdo a la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, los materiales de construcción presentan variaciones interanuales al alza. Los aumentos más marcados se dieron en el diésel (49.5%), en las tuberías de pvc (85.8%), el cable eléctrico (63.91%) y polines (85.8%). Fuente: Centro de Información y Estudios CASALCO (CIEC) Informe Situacional Mensual- ISM (Sept, 21).
- c. Considerando que el equipo electromecánico del proyecto, debe ser importado y que las interrupciones de la cadena de suministro se han convertido en un desafío importante para la economía mundial. Estos retrasos en la cadena de suministro pueden reducir la disponibilidad de bienes intermedios que, combinados con la escasez de mano de obra, pueden ralentizar la producción y el alza de precios.

Por tanto, a criterio de la EDM, el precio histórico con que se contaba, debía ser ajustado, evidentemente el ajuste representaba complejidades muy significativas a los precios de mercado en el momento de la evaluación, considerando que el precio de RC CONOCIV, representaba una estimación de los actuales precios de mercado, se tomó el

criterio de aplicar un promedio con el precio histórico del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 y el precio del mercado en ese momento, representado por la oferta de [REDACTED].

Y ante tal criterio utilizado en el análisis realizado por la EDM, no existe base normativa en contrario y este esfuerzo tenía como finalidad realizar una comparación con la mejor estimación disponible del valor que el mercado le puede dar a los servicios requeridos; situación que fue validada y aceptada por los actores que ejercen control y fiscalización al proceso de evaluación.

Por último, considerando el caso de que se realizará una comparación directa, el precio adjudicado es 23.3% superior al precio del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (sin los ajustes), lo cual conforme a las directrices de adquisición puede ser aceptado como razonable y por lo tanto el precio ofertado mantiene su condición de razonabilidad. Es decir, no supera el 25% de exceso establecido como límite por la misma nota guía sobre adquisiciones de MCC: Análisis de razonabilidad de precio, es decir, como criterio de una desviación razonable que no requiere una aprobación superior (numeral 7).

Sobre el numeral 3, que expresa:

En el desarrollo de ambos métodos: Precios Históricos y Estimación Presupuestaria, de acuerdo al anexo 1 adjunto a este documento, según análisis realizado, observamos que algunos ETP de la oferta efectuada por [REDACTED] sobrepasan el 50% del Presupuesto Oficial. Anexo 1.

Es apropiado establecer que el valor de la oferta integra todas las diferentes estimaciones realizadas por el licitante de los recursos que se incorporan físicamente a la obra, incluyen materias primas, sub productos, consumibles, materiales y todos los equipos, maquinarias, herramientas y mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

Cada partida de la ETP contiene un nivel de desagregación del valor de la oferta, y dicha desagregación responde a la estrategia y supuestos asumidos por el Licitante, pueden existir desbalances en dos sentidos, en favor y en contra (el equipo auditor se limita señalar variaciones en un sentido) frente al presupuesto oficial por cada ETP, justificar los desbalances por cada ETP, requiere un análisis a detalles de las 200 partidas que componen el plan de oferta, que escapa al alcance del trabajo del personal técnico que integra el panel de evaluación y por lo tanto, éste equipo estableció su recomendación conforme al monto global de la oferta que fue adjudicada.

Las variaciones en cada ETP pueden tener algún nivel de justificación, pero para determinarlo era necesario que licitante presentará algún nivel de descomposición de cada costo de ETP (detalle de costos directo e indirecto) con el fin de que el panel pudiera emitir alguna opinión sobre que algunas ETP de la oferta efectuada por RC [REDACTED] sobrepasan el 50% del Presupuesto Oficial. Y como ya puede comprobarse no existe en el documento ningún requerimiento de que los oferentes presenten el desglose de la composición de sus costos indirectos, por lo que, en vista

de ello, el análisis de razonabilidad se centra en el valor total de la oferta presentada en relación a las referencias con que puede compararse y como ya se mencionó la variación total no supera el 25% de exceso establecido como límite por la misma nota guía sobre adquisiciones de MCC: Análisis de razonabilidad de precio, es decir, como criterio de una desviación razonable que no requiere una aprobación superior (numeral 7).

Respecto al numeral 4, el que expresa lo siguiente:

En el método Estimación Presupuestaria, la oferta presentada por [REDACTED], DE C.V aplican un Costo Indirecto al Sub proyecto "Sistema de Abastecimiento Julupito" del 44%, superior al 25 % de lo presupuestado. Anexo 2.

Como ya se mencionó, el valor de la oferta integra todas las diferentes estimaciones realizadas por el licitante de los recursos que se incorporan físicamente a la obra, incluyen materias primas, sub productos, consumibles, materiales y todos los equipos, maquinarias, herramientas y mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

Poder calificar el Costo Indirecto, 44% como "muy por arriba" del presupuesto oficial, debe soportarse con un análisis que defina cuales son las actividades que están incluidas en dicho rubro, y si estas son equiparables, debido que estos niveles de desagregación no se presentan en la oferta, el panel de evaluación estableció su recomendación conforme al monto global de la oferta que fue adjudicada.

Las variaciones en los costos indirectos pueden tener algún nivel de justificación, pero para determinarlo era necesario que licitante presentará algún nivel de descomposición con el fin de que el panel pudiera emitir alguna opinión.

Sin embargo, como puede verse no existe en el documento ningún requerimiento de que los oferentes presenten el desglose de la composición de sus costos indirectos, además es un análisis que se escaparía de las habilidades y formación de nosotros en calidad de miembros del panel por lo que, en vista de ello, el análisis de razonabilidad se centra en el valor total de la oferta presentada en relación a las referencias con que puede compararse.

El numeral 5 de sus argumentos de deficiencias expresa:

Para el método Estimación Presupuestaria el Panel de Evaluación admitió diferentes Costos Indirectos aplicados para cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

Sobre el tema, es apropiado mencionar que los costos indirectos corresponden a los gastos generales necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza el contratista, tanto en sus oficinas centrales como en el sitio de los trabajos, y comprende entre otros: los gastos de administración, organización, dirección técnica, vigilancia, supervisión, construcción de instalaciones generales necesarias para realizar conceptos de trabajo, el transporte de maquinaria o equipo de construcción,

imprevistos y, en su caso, prestaciones laborales y sociales correspondientes al personal directivo y administrativo.

Los costos indirectos dependen del proceso productivo que se genere en general (uno) (por ejemplo, un lote) o más productos (por ejemplo, dos lotes), el costo indirecto fijo tiene una afectación inversamente proporcional a la producción. Ósea menos producción más costos indirecto fijo (Lote 1)

Las diferencias entre los Costos Indirecto (Lote 1 y 2) de la oferta pueden tener algún nivel de justificación, pero para determinarlo era necesario que licitante presentará algún nivel de descomposición e interrelación de los recursos en ambos lotes con el fin de que el panel pudiera emitir alguna opinión ya que tal como ya se expuso en el numeral anterior no existe ninguna condiciones o instrucción en los documentos de licitación que le requieran la presentación de esa información.

Por otra parte, la afirmación "...siendo ambos de características similares." realizada por el equipo de auditoría es muy simplista y falta de argumentación, ya que por ser ambos proyectos de mejoramiento de sistemas de agua potable son de características similares no es apropiado ni válido, porque la similitud no viene dada por esa características, especialmente para tratar el tema cuestionado relacionado con costos indirectos, ya que estos dependerán del tamaño, las condiciones del sitio de ubicación, las condiciones para poder transportar materiales, la gestión social comunitaria, la posibilidad de obtener ubicaciones para campamento, etc.; y estos aspectos dependerá de que apoyos deben establecer que pueden tener impacto en los costos administrativos y operativos y por lo tanto en los costos.

En virtud de ello, hacer el señalamiento realizado sobre la base de considerar los proyectos como similares no es apropiado para realizar la comparación del tema que se está queriendo observar (costos indirectos).

Indistintamente si consideramos que toda la argumentación sobre las deficiencias (de acuerdo al equipo de auditoría) queda descartada sobre la base de las explicaciones anteriores y de la deficiencia de no argumentar como las regulaciones o normativas se están infringiendo, es importante resaltar que las supuestas deficiencias recaen en función de cuál es la actuación que recae en cada una de las personas y sus responsabilidades.

Ante ello veamos algunas regulaciones contenidas en las Directrices de Adquisiciones para Programas financiados por MCC relacionadas con los Paneles de Revisión de Ofertas (BRP) o los Paneles de Evaluación Técnica (TEP).

Las Directrices al hablar de la evaluación de ofertas en el apartado P1. A.2.62 establece: "...La Entidad MCA debe usar un Panel de Revisión de Ofertas (BRP) para revisar cada oferta. MCC requiere el uso de al menos un experto contratado para evaluar las ofertas de contrataciones de bienes, obras y servicios de no-consultoría (incluyendo sistemas de información) valoradas en US\$1,000,000 o más".



En apartado P1.B.2.12 expresa: "... La Entidad MCA debe usar un Panel Técnico de Evaluación (TEP) para evaluar cada propuesta técnica. MCC requiere el uso de al menos un experto contratado para evaluar propuestas para compras valoradas en US\$250,000 o más. Los evaluadores de las propuestas técnicas no deben tener acceso a las propuestas financieras hasta que la evaluación técnica, incluyendo cualquier revisión o aprobación requerida por MCC, esté concluida. La evaluación debe ser llevada a cabo en completa conformidad con las provisiones de la solicitud de propuestas (RFP). Todos los miembros del TEP, miembros auxiliares y observadores, incluyendo personal de MCC debe ser requerido a firmar un Acuerdo de Confidencialidad e Imparcialidad de la Evaluación Técnica."

Adicionalmente, las mismas Directrices en el apartado P1.B.3.12 establece que: "Los miembros del TEP pueden ser seleccionados como consultores individuales. Sin embargo, las Entidades MCA son alentadas a crear acuerdos marcos con individuos calificados para reducir los costos administrativos y ahorrar tiempo. Las Entidades MCA además tienen la opción de seleccionar miembros de TEPs de una base de datos de individuos establecida por MCC."

De lo anterior es apropiado resaltar los aspectos siguientes: Primero, los paneles de evaluación técnica o de revisión de ofertas son eminentemente técnicos y están formados por los miembros del panel, miembros auxiliares y observadores. Los miembros del panel son incorporados por su experiencia y conocimiento técnico, de ahí, la relevancia que hoy MCC le da, de hasta tener que contratar especialistas. Es decir, mi participación en este Panel se da sobre la base de mi conocimiento técnico porque hay otras verificaciones que no recaen en mi calidad técnica.

Veamos a que nos referimos.

El Convenio de Donación de Reto del Milenio, en el Anexo I: Descripción del Programa, literal C. Marco de Ejecución, numeral 4. Agente de Adquisiciones establece lo siguiente:

#### 4. Agente de adquisiciones públicas.

Sobre la base de una evaluación de la capacidad local y de la experiencia anterior con el primer Convenio, una unidad de adquisiciones públicas interna de la MCA-EI Salvador gestionará las adquisiciones públicas en el marco del Convenio. La MCA-EI Salvador contratará a un director de adquisiciones públicas con las aptitudes y la experiencia que se exigen para administrar los procesos de adquisiciones públicas planeados para el presente Convenio (el "Director de Adquisiciones Públicas"). El Director de Adquisiciones Públicas administrará también al personal de adquisiciones públicas necesario para tal tarea en el marco del Convenio. El Director de Adquisiciones Públicas asegurará que la MCA-EI Salvador aplique las normas de adquisiciones públicas establecidas en las Directrices para las Adquisiciones Públicas del Programa de la MCC y se cerciorará de que las adquisiciones sean congruentes con el plan para tal fin aprobado por el Gobierno, según el Acuerdo para la Ejecución del Programa, a menos que la MCC convenga lo contrario por escrito. A su discreción, la MCC puede solicitar al Gobierno la contratación de un agente de adquisiciones independiente durante el Período de Vigencia del Convenio.

Por otra parte, las Directrices de Adquisiciones para Programas financiados por MCC (PPG- MCC), al hablar de los Agentes de Adquisiciones de sus Programas en el Apartado P1.A.3.8 establece lo siguiente: "... El Agente de Compras debe seguir todos los procedimientos de compras provistos en el Convenio y en cualquier Acuerdo Suplementario, incluyendo estas Directrices; realizar las compras de conformidad con el Plan de Compras aprobado por MCC; usar apropiadamente los SBDs (documentos estándar de licitación) y otros formatos provistos por MCC; seguir los procedimientos de revisión; y documentar apropiadamente la actividad de adquisiciones..."

Además, el Manual de Operaciones de Adquisiciones (POM) adoptado por la EDM el 1 de julio de 2021 como parte de los instrumentos de FOMILENIO II, numeral 8. EVALUACION, subnumeral 8.5 - Análisis de Razonabilidad del Precio, establece:

"... El Especialista de Adquisiciones Coordinador del Panel debe conducir una verificación de la razonabilidad del precio en el mercado, ofertado por el licitante/consultor seleccionado para asegurar que el precio del contratista, proveedor o consultor seleccionado / recomendado, no sea irrazonablemente alto o muy bajo. El análisis será realizado de acuerdo al documento "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis" referenciado mediante enlace en el "Procurement Handbook", ..."

Sin embargo, la traducción del formato de MCC es "conduct" que en este caso no es guiar sino conducir, es decir, realizar.

#### 8.4 Price Reasonableness Analysis

As noted in Table 2.1, a core MCC Program Procurement Principle is that "no more than a commercially reasonable price shall be paid for goods, works, and services." The PA will conduct a verification of the market-reasonableness of the price offered by the selected bidder/consultant to ensure that the price of the selected/recommended contractor, supplier or consultant is neither unreasonably high nor low. The analysis will be conducted according to the MCC's Program Procurement Guidelines, Attachment 11 "Guidance on Price- Reasonableness Analysis". A negative determination (unreasonably low or high price) will be a reason for rejection. For example, if the lowest evaluated bid is determined to be unreasonably low, the PA may recommend to MCA to proceed with the next lowest evaluated bid. This analysis applies to all procurements including sole source selection and shopping.

De las tres regulaciones normativas anterior establecemos:

1. El Agente de Adquisiciones, de acuerdo al Convenio (documento marco superior), es el responsable de asegurar que la MCA El Salvador aplique las normas de adquisiciones públicas establecidas en las directrices para las Adquisiciones públicas del Programa MCC.
2. Estas Directrices establecen que este Agente el que debe seguir todos los procedimientos de compras provistos en el Convenio, las Directrices y asegurarse de seguir todos los procedimientos de adquisiciones.
3. El Agente de Compras y por delegación el Especialista de Adquisiciones son los responsables designados de elaborar el Análisis de Razonabilidad del Precio en



los procesos de evaluación de ofertas y de asegurar que el mismo cumple con los requerimientos de las Directrices de Adquisiciones.

En vista de todo lo antes expuesto, se concluye que:

1. El análisis de razonabilidad del precio señalado en su condición preliminar cumple con todos los criterios establecidos en las regulaciones correspondientes, sobre todo si se considera el nivel de variación de la oferta en relación a sus precios de referencia se encuentra dentro de los márgenes indicados por MCC como razonables.
2. Mi participación en el Panel de Revisión de Ofertas de este proceso es en calidad de experto por mis conocimientos y experiencia en la ejecución de proyectos y no en calidad de experto en el cumplimiento de las regulaciones de Adquisiciones. Esas y otras habilidades requeridas son aportadas al Panel por los miembros auxiliares. De lo contrario, todas las personas que forman los paneles deberían ser expertos en Adquisiciones.
3. En mi calidad anterior, no es mi responsabilidad, la elaboración del Análisis de Razonabilidad del Precio de la oferta evaluada porque la normativa le asigna esa responsabilidad a otros miembros de la organización y del Panel. Tampoco es mi responsabilidad asegurar que el mismo cumpla con las regulaciones establecidas por que eso también es responsabilidad de otros funcionarios.
4. Finalmente, como puede verse en el Informe de la Evaluación, el Panel de Evaluación emite una recomendación sobre la base de toda la información aportada por su trabajo y los aportes de los miembros auxiliares. El panel no tiene la facultad de adjudicar ni de aprobar la recomendación emitida, esas funciones las Directrices de Adquisiciones se las asignas a otras instancias diferentes de los miembros del Panel.

En nota sin referencia de fecha 8 de marzo de 2022, el Especialista de Implementación - Administrador de Contratos y miembro del panel de evaluación del proceso EDM21-01-03-CB-5269, manifiesta:

I. ¿De qué trata la condición reportada?

1. El examen señala deficiencias en el Análisis de Razonabilidad de Precios de las Ofertas del proceso EDM21-01.03-CB-5269 para la Adquisición de "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chiltiupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte, Lote 3: Sub proyecto El Palmar"; lo cual carece de sustento, debido que la oferta recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa, los elementos que el equipo auditor ha detectado, son el resultado de desarrollar un análisis detallado de artículos parciales de la oferta, que carecen de relevancia bajo recomendación realizada por el Panel de Evaluación de Ofertas (BRP).

2. Incluso, si fueran válidas las deficiencias (lo cual niego), el examen es impreciso, en señalar y presentar evidencia de las responsabilidades de mi participación en el Panel de Evaluación de Ofertas (BRP) y la regulación que ha no sido cumplida.
- II. El Proceso de Adquisición y el Análisis de Razonabilidad de Precios de la Oferta y sus roles y responsabilidades.
3. El Convenio del Reto del Milenio suscrito entre el Gobierno de la República de El Salvador y la MCC, en el numeral "4. Agente de adquisiciones públicas" del literal "C: MARCO DE EJECUCIÓN" del "ANEXO I DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA", en su página "ANEXO 1-22", establece que "...El Director de Adquisiciones asegurará que la MCA- El Salvador aplique las normas de adquisiciones públicas establecidas en las Directrices para las Adquisiciones del Programa de la MCC y se cerciorará de que las adquisiciones sean congruentes con el plan para tal fin aprobado por el Gobierno, según el Acuerdo para la Ejecución del Programa, a menos que la MCC convenga lo contrario por escrito. A su discreción, la MCC puede solicitar al Gobierno la contratación de un agente de adquisiciones independiente durante el Periodo de Vigencia del Convenio."
4. El Manual de Operaciones de Adquisiciones de la EDM:

En el numeral 3. Roles y responsabilidad en los procesos de adquisiciones, establece que "La responsabilidad administrativa por la documentación del proceso de adquisiciones recae en el personal del equipo de la Gerencia / Agencia de Adquisiciones de la EDM..."

En el numeral 8.1 Panel de Evaluación de Ofertas (BPR)/Panel de Evaluación Técnica (TEP), establece que "El Coordinador del Panel es el responsable de coordinar el proceso de evaluación de acuerdo con lo establecido en las PPG y sus funciones indicadas en el "Procurement Handbook" así como de garantizar la equidad, la transparencia y la responsabilidad del proceso".

En el numeral 8.5 Análisis de razonabilidad del precio, establece que "El Especialista de Adquisiciones Coordinador del Panel debe conducir una verificación de la razonabilidad del precio en el mercado, ofertado por el licitante/consultor seleccionado para asegurar que el precio del contratista, proveedor o consultor seleccionado/recomendado, no sea irrazonablemente alto o muy bajo".

En el numeral 9.2 Procedimiento de Adquisiciones - Obras. 9.2.1 Contratación de Obras Menores (CB o LB), establece que el Especialista de Adquisiciones en su ítem 55. Entre otras, apoya al Panel en las actividades en: Análisis de Razonabilidad del Precio (referencia "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis").

En el numeral 9.2 Procedimiento de Adquisiciones - Obras. 9.2.1 Contratación de Obras Menores (CB o LB), establece que el Panel de Evaluación de Ofertas en su ítem 56. Finaliza, revisa y firma el Informe de Evaluación de Ofertas y recomendación de adjudicación.



5. De los dos numerales anteriores es claro que mi función responde a un rol verificación y recomendación, más no de aceptar o admitir una oferta (el equipo auditor señala que el BRP "admitió", las regulaciones anteriores designan roles y responsabilidades a otros actores; por otro lado, el rol de documentar un análisis de razonabilidad de precios no es mi responsabilidad.

### III. Oferta desbalanceada/desequilibrada o cargada al principio no existente.

6. El Literal (d) de la Sección I. Instrucciones a del Documento de EDM21-01.03-CB-5269 para la Adquisición de "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chilitupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte, Lote 3: Sub proyecto El Palmar"; define una Oferta como "significa una propuesta para realizar la Obra presentada por un Licitante en respuesta a este Documento de Licitación".
7. La Sección III. Revisión de Ofertas, Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificaciones de Licitantes, establece que el Cliente puede efectuar la revisión en cualquier orden de sucesión de los diferentes criterios a su consideración.
8. La Oferta recomendada por el BRP que corresponde a la "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chilitupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte", es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa.
9. En el examen del equipo auditor no presenta un análisis que soporte que la oferta/propuesta recomendada se encuentra en un estado de desbalance/desequilibrio o cargada al principio, solo se limita presentar desbalance o desequilibrio de artículos parciales de la oferta, que carecen de relevancia bajo recomendación realizada por el Panel de Evaluación de Ofertas (BRP).

### IV. Consideraciones realizadas por el equipo auditor que requieren aclaraciones

#### Opinión #1 del Equipo Auditor:

"1. Porque en el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte", no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador."

#### Opinión #1 del Miembro del BRP:

"Uno de los criterios para la aplicabilidad de los precios históricos, es el principio de comparabilidad de los sujetos en análisis, por un lado, la oferta de RC CONOCIV, y por el otros los precios históricos al alcance del Panel de Evaluación.

La base de comparación utilizada fueron los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 como puede verse dicha lista de precio, no tenía montos específicos para la ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

Al mismo tiempo, el plan de oferta del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020, no contemplaba precios relativos a la ETP 1.1.4.12 Obras de Protección. Se aclara que dichas obras fueron definidas posterior a la adjudicación del proceso FOM II-CB-3358/2020. Es por esa razón que a fin de comparar alcances iguales no fueron tomadas en cuenta.

Por tanto, el análisis de razonabilidad excluyó los precios de las partidas ETP 1.1.4.13 y ETP 1.1.4.12, que no eran comunes entre las ofertas a fin de poder realizar una adecuada comparación. No se omite manifestar que el análisis considero las partidas más significativas y comparables entre ambas fuentes de datos que son representativas ya que llegaron a representar un aproximado 75% del precio ofertado".

Opinión # 2 del Equipo Auditor:

"2. En el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" en el análisis realizado se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa [REDACTED] y la empresa [REDACTED] sin existir base legal para su realización"

Opinión # 2 del Miembro del BPR:

Sobre esto, se debe establecer que la Nota Guía de Orientación sobre Adquisiciones de "Las MCC: Análisis de razonabilidad del precio "Las MCC Procurement Guidance Note: Price- Reasonableness Analysis hacen una consideración que, al utilizar el análisis de precios históricos, se debe de tener en cuenta la cantidad de precios que se tenga disponibles y el momento en el tiempo de esos precios. Por otro lado, recomiendan que, al comparar precios actuales con precios históricos, se pueden realizar correcciones y ajustes debido a la inflación y un margen razonable para aumentar las ganancias.

En el caso del proceso EDM21-01.03-CB-5269, el panel tenía a su disposición los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (oferta presentada el 10 de febrero del 2020).

Con fecha 11 de marzo de 2020 (un mes después del presentada la oferta del precio histórico anteriormente mencionado), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el coronavirus (COVID-19) como una pandemia a nivel mundial, dicho hito marcaba unos efectos complejos en la dinámica de los precios.

El panel tomó el criterio de desarrollar un ajuste al precio histórico, por varias situaciones:

- a. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) junto a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) elaboraron un estudio sobre estimación del impacto que tendrá la situación sanitaria generada a raíz de la pandemia del COVID-19 en las economías de los países de Centroamérica y República Dominicana, donde se determinó tasas de inflación de 2.3 % anual.
- b. De acuerdo a la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, los materiales de construcción presentan variaciones interanuales al alza. Los aumentos



más marcados se dieron en el diésel (49.5%), en las tuberías de pvc (85.8%), el cable eléctrico (63.91%) y polines (85.8%). Fuente: Centro de Información y Estudios CASALCO (CIEC) Informe Situacional Mensual- ISM (Sept, 21)

- c. Considerando que el equipo electromecánico del proyecto, debe ser importado, y que las interrupciones de la cadena de suministro se han convertido en un desafío importante para la economía mundial. Estos retrasos en la cadena de suministro pueden reducir la disponibilidad de bienes intermedios que, combinados con la escasez de mano de obra, pueden ralentizar la producción y el alza de precios.

Por tanto, a criterio del panel de evaluación, el precio histórico con que se contaba, debía ser ajustado, evidentemente el ajuste representaba complejidades muy significativas a los precios de mercado en el momento de la evaluación, considerando que el precio de RC CONOCIV, representaba una estimación de los actuales precios de mercado, se tomó el criterio de aplicar un promedio con el precio histórico el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 y el precio del mercado en ese momento, representado por la oferta de RC CONOCIV.

Por otro lado, para el criterio utilizado por el panel, no existe base normativa en contrario, y este esfuerzo tenía como finalidad realizar una comparación con la mejor estimación disponible del valor que el mercado le puede dar a los servicios requeridos.

Por último, considerando el caso de que se realizará una comparación directa, el precio adjudicado es 23.3% superior al precio del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (sin los ajustes), lo cual conforme a las directrices de adquisición puede ser aceptado como razonable y por lo tanto el precio ofertado mantiene su condición de razonabilidad.

Opinión # 3 del Equipo Auditor:

"3. En el desarrollo de ambos métodos: Precios Históricos y Estimación Presupuestaria, de acuerdo al anexo 1 adjunto a este documento, según análisis realizado, observamos que algunos ETP de la oferta efectuada por [REDACTED] sobrepasan el 50% del Presupuesto Oficial. Anexo 1".

Opinión # 3 del Miembro del BRP:

"El valor de la oferta integra todas las diferentes estimaciones realizadas por el licitante de los recursos que se incorporan físicamente a la obra, incluyen materias primas, sub productos, consumibles, materiales y todos los equipos, maquinarias, herramientas y mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

Cada partida de la ETP contiene un nivel de desagregación del valor de la oferta, y dicha desagregación responde a la estrategia y supuestos asumidos por el Licitante, pueden existir desbalances en dos sentidos, en favor y en contra (el equipo auditor se limita señalar variaciones en un sentido) frente al presupuesto oficial por cada ETP, justificar los desbalances por cada ETP, requiere un análisis a detalles de las 200 partidas que componen el plan de oferta, que desarrollarlo no aporta alguna relevancia porque la Oferta Recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa"

Opinión # 4 del Equipo Auditor:

"4. En el método Estimación Presupuestaria, la oferta presentada por [REDACTED], [REDACTED] aplican un Costo Indirecto al Sub proyecto "Sistema de Abastecimiento Julupito" del 44%, muy por arriba del 25 % que se tenía presupuestado. Anexo 2.

Opinión # 4 del Miembro del BRP:

"Los costos indirectos corresponden a los gastos generales necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza el contratista, tanto en sus oficinas centrales como en el sitio de los trabajos, y comprende entre otros; los gastos de administración, organización, dirección técnica, vigilancia, supervisión, construcción de instalaciones generales necesarias para realizar conceptos de trabajo, el transporte de maquinaria o equipo de construcción, imprevistos y, en su caso, prestaciones laborales y sociales correspondientes al personal directivo y administrativo.

Los costos indirectos dependen del proceso productivo que se genere en general (uno) (por ejemplo, un lote) o más productos (por ejemplo, dos lotes), el costo indirecto fijo tiene una afectación inversamente proporcional a la producción. Ósea menos producción más costos indirecto fijo (Lote 1)

Las diferencias entre los Costos Indirecto (Lote 1 y 2) de la oferta pueden tener algún nivel de justificación, aun desarrollarlo dicho análisis no aporta alguna relevancia porque la Oferta Recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa.

Opinión # 5 del Equipo Auditor:

"5. Para el método Estimación Presupuestaria el Panel de Evaluación admitió diferentes Costos Indirectos aplicados para cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

Opinión # 5 del Miembro del BRP:

"En primer lugar el BRP no admitido precios, ha recomendado.

Los costos indirectos corresponden a los gastos generales necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza el contratista.

Los costos indirectos engloban: gastos de administración, dirección técnica, organización, vigilancia, transporte de maquinarias, imprevistos, equipo de construcción, construcción de instalaciones generales, inversión publicitaria, etc.

A lo indicado se suman los costos de operación, entre los cuales se pueden mencionar los gastos de artículos de consumo, sean estos: lubricantes, combustibles, copias, artículos de limpieza, etc., los cargos técnicos y administrativos ya sean los honorarios, contadores, sueldos ejecutivos, etc. También se efectúan costos indirectos de la oficina de obra, entre los cuales se pueden mencionar: cargos de campo, impuestos, financiamiento, entre otros. En cuanto a los gastos de oficinas, generalmente estos inciden en los gastos de la licitación, en papelería y útiles de escritorio, copias y duplicados, correos, teléfonos, radio, luz, gas y otros consumos, etc.)

En nuestro caso, pueden existir in decrementos en costos indirectos, producto que el proyecto adjudicado (Lote 1 + Lote 2), comparte ciertos elementos que hace que el reduzca los costos indirectos." ...

En nota sin referencia de fecha 15 de marzo de 2022, el Especialista de Infraestructura Escolar, manifiesta:

#### COMENTARIOS O EXPLICACIONES A LA CONDICIÓN REPORTADA EN LA REFERENCIA DA5-AGEDM-72/2022

1. El examen señala deficiencias en el Análisis de Razonabilidad de Precios de las Ofertas del proceso EDM21-01.03-CB-5269 para la Adquisición de "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chiltiupan y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte, Lote 3: Sub proyecto El Palmar"; lo cual carece de sustento, debido que la oferta recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa, los elementos que el equipo auditor ha detectado, son el resultado de desarrollar un análisis detallado de artículos parciales de la oferta, que carecen de relevancia bajo recomendación realizada por el Panel de Evaluación de Ofertas (BRP).
- II. El Proceso de Adquisición y el Análisis de Razonabilidad de Precios de la Oferta y sus roles y responsabilidades
  2. El Convenio del Reto del Milenio suscrito entre el Gobierno de la República de El Salvador y la MCC, en el numeral "4. Agente de adquisiciones públicas" del literal "C: MARCO DE EJECUCIÓN" del "ANEXO I DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA", en su página "ANEXO 1-22", establece que "...El Director de Adquisiciones asegurará que la MCA- El Salvador aplique las normas de adquisiciones públicas establecidas en las Directrices para las Adquisiciones del Programa de la MCC y se cerciorará de que las adquisiciones sean congruentes con el plan para tal fin aprobado por el Gobierno, según el Acuerdo para la Ejecución del Programa, a menos que la MCC convenga lo contrario por escrito. A su discreción, la MCC puede solicitar al Gobierno la contratación de un agente de adquisiciones independiente durante el Periodo de Vigencia del Convenio."
  3. El Manual de Operaciones de Adquisiciones de la EDM:

En el numeral 3. Roles y responsabilidad en los procesos de adquisiciones, establece que "La responsabilidad administrativa por la documentación del proceso de adquisiciones recae en el personal del equipo de la Gerencia / Agencia de Adquisiciones de la EDM..."

En el numeral 8.1 Panel de Evaluación de Ofertas (BPR)/Panel de Evaluación Técnica (TEP), establece que "El Coordinador del Panel es el responsable de coordinar el proceso de evaluación de acuerdo con lo establecido en las PPG y sus

funciones indicadas en el "Procurement Handbook" así como de garantizar la equidad, la transparencia y la responsabilidad del proceso"

En el numeral 8.5 Análisis de razonabilidad del precio, establece que "El Especialista de Adquisiciones Coordinador del Panel debe conducir una verificación de la razonabilidad del precio en el mercado, ofertado por el licitante/consultor seleccionado para asegurar que el precio del contratista, proveedor o consultor seleccionado/recomendado, no sea irrazonablemente alto o muy bajo."

En el numeral 9.2 Procedimiento de Adquisiciones - Obras. 9.2.1 Contratación de Obras Menores (CB o LB), establece que el Especialista de Adquisiciones en su ítem 55. Entre otras, apoya al Panel en las actividades en: Análisis de Razonabilidad del Precio (referencia "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis")

En el numeral 9.2 Procedimiento de Adquisiciones - Obras. 9.2.1 Contratación de Obras Menores (CB o LB), establece que el Panel de Evaluación de Ofertas en su ítem 56. Finaliza, revisa y firma el Informe de Evaluación de Ofertas y recomendación de adjudicación.

4. De los dos numerales anteriores es claro que mi función responde a un rol verificación y recomendación, más no de aceptar o admitir una oferta (el equipo auditor señala que el BRP "admitió"), las regulaciones anteriores designan roles y responsabilidades a otros actores; por otro lado, el rol de documentar un análisis de razonabilidad de precios no es mi responsabilidad.

III. Oferta desbalanceada/desequilibrada o cargada al principio no existente.

5. El Literal (d) de la Sección I. Instrucciones a del Documento de EDM21-01.03-CB-5269 para la Adquisición de "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chiltiupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte, Lote 3: Sub proyecto El Palmar"; define una Oferta como "significa una propuesta para realizar la Obra presentada por un Licitante en respuesta a este Documento de Licitación".
6. La Sección III. Revisión de Ofertas, Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificaciones de Licitantes, establece que el Cliente puede efectuar la revisión en cualquier orden de sucesión de los diferentes criterios a su consideración.
7. La Oferta recomendada por el BRP que corresponde a la "Finalización de la Construcción del Sistema de Agua Potable en el Cantón El Zonte, Caserío Julupito del Municipio de Chiltiupán y Caserío El Palmar del Municipio de Tamanique, La Libertad, Lote 1: Sub proyecto Julupito, Lote 2: Sub proyecto El Zonte", es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa.



8. En el examen del equipo auditor no presenta un análisis que soporte que la oferta/propuesta recomendada se encuentra en un estado de desbalance/desequilibrio o cargada al principio, solo se limita presentar desbalance o desequilibrio de artículos parciales de la oferta, que carecen de relevancia bajo recomendación realizada por el Panel de Evaluación de Ofertas (BRP).

#### IV. Consideraciones realizadas por el equipo auditor que requieren aclaraciones

##### Opinión #1 del Equipo Auditor:

"1. Porque en el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte", no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador."

##### Opinión #1 del Miembro del BRP:

"Uno de los criterios para la aplicabilidad de los precios históricos, es el principio de comparabilidad de los sujetos en análisis, por un lado, la oferta de RC CONOCIV, y por el otros los precios históricos al alcance del Panel de Evaluación.

La base de comparación utilizada fueron los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 como puede verse dicha lista de precio, no tenía montos específicos para la ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

Al mismo tiempo, el plan de oferta del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020. No contemplaba precios relativos a la ETP 1.1.4.12 Obras de Protección. Se aclara que dichas obras fueron definidas posterior a la adjudicación del proceso FOM II-CB-3358/2020. Es por esa razón que a fin de comparar alcances iguales no fueron tomadas en cuenta.

Por tanto, el análisis de razonabilidad excluyo los precios de las partidas ETP 1.1.4.13 y ETP 1.1.4.12, que no eran comunes entre las ofertas a fin de poder realizar una adecuada comparación. No se omite manifestar que el análisis considero las partida más significativas y comparables entre ambas fuentes de datos que son representativas ya que llegaron a representar un aproximado 75% del precio ofertado".

##### Opinión # 2 del Equipo Auditor:

"2. En el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" en el análisis realizado se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa [REDACTED] y la empresa [REDACTED] sin existir base legal para su realización"

##### Opinión # 2 del Miembro del BPR:

"Las MCC Procurement Guidance Note: Price- Reasonableness Analysis" hacen una consideración que, al utilizar el análisis de precios históricos, se debe de tener en cuenta la cantidad de precios que se tenga disponibles y el momento en el tiempo de esos precios. Por otro lado, recomiendan que, al comparar precios actuales con precios

históricos, se pueden realizar correcciones y ajustes debido a la inflación y un margen razonable para aumentar las ganancias.

En el caso del proceso EDM21-01.03-CB-5269, el panel tenía a su disposición los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (oferta presentada el 10 de febrero del 2020).

Con fecha 11 de marzo de 2020 (un mes después del presentada la oferta del precio histórico anteriormente mencionado), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el coronavirus (COVID-19) como una pandemia a nivel mundial, dicho hito marcaba unos efectos complejos en la dinámica de los precios.

El panel tomó el criterio de desarrollar un ajuste al precio histórico, por varias situaciones:

- a. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) junto a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) elaboraron un estudio sobre estimación del impacto que tendrá la situación sanitaria generada a raíz de la pandemia del COVID-19 en las economías de los países de Centroamérica y República Dominicana, donde se determinó tasas de inflación de 2.3 % anual.
- b. De acuerdo a la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, los materiales de construcción presentan variaciones interanuales al alza. Los aumentos más marcados se dieron en el diésel (49.5%), en las tuberías de pvc (85.8%), el cable eléctrico (63.91%) y polines (85.8%). Fuente: Centro de Información y Estudios CASALCO (CIEC) Informe Situacional Mensual- ISM (Sept, 21)
- c. Considerando que el equipo electromecánico del proyecto, debe ser importado, y que las interrupciones de la cadena de suministro se han convertido en un desafío importante para la economía mundial. Estos retrasos en la cadena de suministro pueden reducir la disponibilidad de bienes intermedios que, combinados con la escasez de mano de obra, pueden ralentizar la producción y el alza de precios.

Por tanto, a criterio del panel de evaluación, el precio histórico con que se contaba, debía ser ajustado, evidentemente el ajuste representaba complejidades muy significativas a los precios de mercado en el momento de la evaluación, considerando que el precio de RC CONOCIV, representaba una estimación de los actuales precios de mercado, se tomó el criterio de aplicar un promedio con el precio histórico el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 y el precio del mercado en ese momento, representado por la oferta de [REDACTED].

Por otro lado, para el criterio utilizado por el panel, no existe base normativa en contrario, y este esfuerzo tenía como finalidad realizar una comparación con la mejor estimación disponible del valor que el mercado le puede dar a los servicios requeridos.

Por último, considerando el caso de que se realizará una comparación directa, el precio adjudicado es 23.3% superior al precio del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-



3358/2020 (sin los ajustes), lo cual conforme a las directrices de adquisición puede ser aceptado como razonable y por lo tanto el precio ofertado mantiene su condición de razonabilidad

Opinión # 3 del Equipo Auditor:

"3. En el desarrollo de ambos métodos: Precios Históricos y Estimación Presupuestaria, de acuerdo al anexo 1 adjunto a este documento, según análisis realizado, observamos que algunos ETP de la oferta efectuada por [REDACTED] sobrepasan el 50% del Presupuesto Oficial. Anexo 1".

Opinión # 3 del Miembro del BRP:

"El valor de la oferta integra todas las diferentes estimaciones realizadas por el licitante de los recursos que se incorporan físicamente a la obra, incluyen materias primas, sub productos, consumibles, materiales y todos los equipos, maquinarias, herramientas y mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

Cada partida de la ETP contiene un nivel de desagregación del valor de la oferta, y dicha desagregación responde a la estrategia y supuestos asumidos por el Licitante, pueden existir desbalances en dos sentidos, en favor y en contra (el equipo auditor se limita señalar variaciones en un sentido) frente al presupuesto oficial por cada ETP, justificar los desbalances por cada ETP, requiere un análisis a detalles de las 200 partidas que componen el plan de oferta, que desarrollarlo no aporta alguna relevancia porque la Oferta Recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa"

Opinión # 4 del Equipo Auditor:

"4. En el método Estimación Presupuestaria, la oferta presentada por [REDACTED], [REDACTED] aplican un Costo Indirecto al Sub proyecto "Sistema de Abastecimiento Julupito" del 44%, muy por arriba del 25 % que se tenía presupuestado. Anexo 2.

Opinión # 4 del Miembro del BRP:

"Los costos indirectos corresponden a los gastos generales necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza el contratista, tanto en sus oficinas centrales como en el sitio de los trabajos, y comprende entre otros; los gastos de administración, organización, dirección técnica, vigilancia, supervisión, construcción de instalaciones generales necesarias para realizar conceptos de trabajo, el transporte de maquinaria o equipo de construcción, imprevistos y, en su caso, prestaciones laborales y sociales correspondientes al personal directivo y administrativo.

Los costos indirectos dependen del proceso productivo que se genere en general (uno) (por ejemplo, un lote) o más productos (por ejemplo, dos lotes), el costo indirecto fijo tiene una afectación inversamente proporcional a la producción. Ósea menos producción más costos indirecto fijo (Lote 1)

Las diferencias entre los Costos Indirecto (Lote 1 y 2) de la oferta pueden tener algún nivel de justificación, aun desarrollarlo dicho análisis no aporta alguna relevancia porque la Oferta Recomendada es razonable conforme a las Guías de Adquisición del Programa.

Opinión # 5 del Equipo Auditor:

"5. Para el método Estimación Presupuestaria el Panel de Evaluación admitió diferentes Costos Indirectos aplicados para cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

Opinión # 5 del Miembro del BRP:

"En primer lugar el BRP no admitido precios, ha recomendado.

Los costos indirectos corresponden a los gastos generales necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza el contratista.

Los costos indirectos engloban: gastos de administración, dirección técnica, organización, vigilancia, transporte de maquinarias, imprevistos, equipo de construcción, construcción de instalaciones generales, inversión publicitaria, etc.

A lo indicado se suman los costos de operación, entre los cuales se pueden mencionar los gastos de artículos de consumo, sean estos: lubricantes, combustibles, copias, artículos de limpieza, etc., los cargos técnicos y administrativos ya sean los honorarios, contadores, sueldos ejecutivos, etc. También se efectúan costos indirectos de la oficina de obra, entre los cuales se pueden mencionar: cargos de campo, impuestos, financiamiento, entre otros. En cuanto a los gastos de oficinas, generalmente estos inciden en los gastos de la licitación, en papelería y útiles de escritorio, copias y duplicados, correos, teléfonos, radio, luz, gas y otros consumos, etc)

En nuestro caso, pueden existir decrementos en costos indirecto, producto que el proyecto adjudicado (Lote 1 + Lote 2), comparte ciertos elementos que hace que el reduzca los costos indirectos."...

En nota sin referencia de fecha 10 de marzo del 2022 el Gerente de Supervisión [REDACTED] manifiesta:

... 1. En el Método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" no se incluyó la comparación de los montos ofertados para ETP 1.1.4.12 Obras de Protección y ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

R/ La base de comparación utilizada fueron los precios ofrecidos por el licitante al que se le adjudico el proceso FOM II-CB-3358/2020, dicha oferta no tenía montos específicos para la ET 1.1.4.14 fortalecimiento de ente operador. Asimismo, tampoco contemplaba precios relativos a la ETP 1.1.4.12 Obras de protección, ya que esas obras fueron definidas posterior a la adjudicación, por lo tanto, no se podían tomar en cuenta. En base a lo anterior el análisis de razonabilidad excluyo los precios ambas partidas ETP 1.1.4.12 y ETP 1.1.4.13, ya que no eran comunes entre las ofertas para poder

realizar una adecuada comparación. Por lo tanto, es importante señalar que el análisis tomo en cuenta a las partidas más significativas y comparables entre ambas fuentes de datos que estas si son representativas ya que representaron un 75% aproximadamente del precio ofertado.

2. En el método Precios Históricos aplicado a los Lotes: 1. "Sistema de Abastecimiento Julupito" y 2. "Sistema de Abastecimiento El Zonte" en el análisis realizado se estableció un promedio del valor ofertado por la empresa [REDACTED] y la empresa [REDACTED], sin existir base legal para su realización.

R/ En las "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis", hacen una consideración que, al utilizar el análisis de precios históricos, se debe tener en cuenta la cantidad de precios que se tenga disponible y el momento en el tiempo de esos precios. Por otra parte, recomiendan que, al comparar precios actuales con precios históricos, se pueden realizar correcciones y ajustes debido a la inflación y un margen razonable para aumentar las ganancias.

En el caso del proceso EDM21-01.03-CB-4529, el panel tuvo a su disposición los precios ofrecidos por el licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 (con fecha 10/02/2020).

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaro el COVID-19 como una pandemia a nivel mundial, lo que marco efectos bastantes complejos en la dinámica de los precios.

Por lo que el Panel tomo el criterio de desarrollar un ajuste al precio histórico, por diferentes situaciones.

- La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) junto con la Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericanos (SEMCA) elaboraron un estudio sobre estimación del impacto que tendría la situación sanitaria generada a raíz de la pandemia COVID-19 en las economías de los países de Centroamérica y República Dominicana, donde se determinó tasas de inflación de 2.3% anual.
- Según informe de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, los materiales de construcción presentaron variaciones interanuales al alza. Los aumentos más marcados se dieron en el diésel (49.5%), tuberías de PVC (85.8%), cable eléctrico (63.91%) y polines (85.8%) Fuente: Centro de información y Estudios CASALCO (CIEC), Informe Situacional mensual-ISM (septiembre 2021).
- Tomando en cuenta que el equipo electromecánico debe ser importado y que las constantes interrupciones en la cadena de suministro, se han convertido en un desafío importante para la economía mundial. Los retrasos en la cadena de suministros redujeron la disponibilidad de bienes, adicional se incrementó la escasez de mano de obra, por lo que se hicieron más lentos los procesos e incrementaron los precios.

En base a lo anterior y a criterio del panel de evaluación, el precio histórico con que se contaba, debía ser ajustado, evidentemente este ajuste representaba complejidades muy significativas a los precios de mercado en el momento de la evaluación, por lo que considerando que el precio de RC CONOCIV, representaba una estimación de los

actuales precios de mercado, se tomó a bien aplicar un promedio con el precio histórico del licitante adjudicado del proceso FOM II-CB-3358/2020 y el precio de mercado en el momento, representado en la oferta de [REDACTED].

Por otra parte, en el criterio utilizado por el panel de evaluación, no existe base normativa en contrario y este esfuerzo tenía como finalidad, realizar una comparación con la mejor estimación disponible del valor que el mercado le puede dar a los servicios requeridos, por lo que fue validada y aceptada por los actores que ejercen control y fiscalización al proceso de evaluación.

Por lo tanto, considerando el caso de que se realizara una comparación directa, el precio adjudicado es 23.3% superior al precio del licitante adjudicado en el proceso FOM II-CB-3358/2020 (sin tomar en cuenta sus ajustes), lo cual, conforme a las directrices de adquisición, puede ser aceptado como razonable y por lo tanto el precio ofertado mantiene su condición de razonabilidad.

3. En el desarrollo de ambos métodos: Precios Históricos y Estimación Presupuestaria, de acuerdo al anexo 1 adjunto a este documento, según análisis realizado, observamos que algunos ETP de la oferta efectuada por RC [REDACTED], sobrepasan el 50% del Presupuesto Oficial. Anexo 1.

R/ Una oferta reúne una serie de componentes que toma en cuenta el licitante, los cuales sirven para desarrollar físicamente una obra, tales como materiales, consumibles, equipos, maquinaria, herramientas, mano de obra, etc., todos necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

Cada partida de la ETP, contienen un análisis de la descomposición del valor de la oferta y esta responde a la estrategia y los supuestos que se asumen por el licitante, por lo tanto pueden existir desbalances en dos sentidos, tanto en favor como en contra ( en esta parte el equipo auditor se limita a señalar variaciones en un sentido), frente al presupuesto oficial para cada ETP, justificar estos desbalances para cada una de las ETP, requiere de un análisis muy a detalle de cada una de las 200 partidas que forman parte del plan de oferta, lo cual escapa del alcance del trabajo del panel de evaluación, por lo tanto el panel estableció su recomendación conforme al monto global de la oferta que fue adjudicada.

Cada una de las variaciones en las ETP, pueden tener algún nivel de justificación, pero para poder determinarlo era necesario que el licitante presentara un análisis y desglose de cada costo unitario, incluyendo el desglose de sus costos directos e indirectos, para que el panel pudiese emitir alguna opinión sobre que algunas ETP de la oferta presentada por [REDACTED], sobrepasaban el 50% del presupuesto oficial. En el documento de licitación se puede comprobar que no existe ningún requerimiento de que los oferentes debían presentar desglose de la composición de sus costos indirectos, por lo tanto, el análisis de razonabilidad se centró en el valor total de la oferta presentada en relación a las referencias con que puede compararse.



4. En el método Estimación Presupuestaria, la oferta presentada por RC [REDACTED] aplican un Costo Indirecto al Sub proyecto "Sistema de Abastecimiento Julupito" del 44%, superior al 25 % de lo presupuestado. Anexo 2.

R/ En el valor de la oferta se integran las diferentes estimaciones que realiza el licitante, de cada uno de los recursos que incorporan físicamente a la obra, en estos incluyen materiales, consumibles, equipos, maquinaria, herramientas, mano de obra necesarios para procesarlos y transformarlos en el producto final requerido en el proyecto.

El hecho de calificar el costo indirecto 44% como superior al porcentaje del presupuesto oficial, debe soportarse con un análisis el cual defina cuales son las actividades que están incluidas en dicho rubro y si estas son equiparables, debido a que estos niveles de desagregación no se presentan en la oferta, por lo tanto, el panel de evaluación estableció su recomendación en base al monto global de la oferta que fue adjudicada.

Las variaciones en los costos indirectos pueden tener algún nivel de justificación, pero para determinarlo era necesario que el licitante presentara la descomposición de sus costos con el fin de que el panel pudiera emitir alguna opinión.

Sin embargo, no existe en el documento ningún requerimiento para que los oferentes presentaran el desglose de sus costos indirectos, es importante señalar que realizar un análisis de dichos costos es algo que se escapa de las habilidades y formación de los miembros del panel, por lo que, en vista de ello, el análisis de razonabilidad se centró en el valor total de la oferta presentada, en relación a las referencias con que puede compararse.

5. Para el método Estimación Presupuestaria el Panel de Evaluación admitió diferentes Costos Indirectos aplicados para cada uno de los Sub Proyectos (Lote 1 y 2) siendo ambos con características similares.

R/ Los costos indirectos corresponden a todos los gastos necesarios para la ejecución de los trabajos no incluidos en los costos directos que realiza cada contratista, tanto en el sitio de los trabajos, como en sus oficinas centrales, los cuales comprenden entre otros: gastos de organización, administración, dirección técnica, traslado de equipos y maquinaria, construcción de plantel para realizar conceptos de trabajo, arrendamiento de viviendas para obreros y personal técnico, vigilancia, supervisión, imprevistos, prestaciones laborales y sociales, correspondientes al personal directivo y administrativo.

Los costos indirectos dependen en gran parte al proceso productivo que se genera en general, por ejemplo, un lote, o más productos, dos lotes, el costo indirecto fijo tiene una afectación inversamente proporcional a la producción, en conclusión, menos producción más costos indirectos fijos (Lote 1).

Las diferencias entre los costos indirectos de Lote 1 y 2, de la oferta pueden tener alguna justificación, pero para determinarlo, era necesario que el licitante presentara la

descomposición e interrelación de los recursos en ambos lotes con el fin de que el panel de evaluación pudiese emitir alguna opinión, pero como se ha descrito en los numerales 3 y 4, no existe ninguna condición o instrucción en los documentos de licitación que le requieran la presentación de esa información.

## **COMENTARIO DE LOS AUDITORES**

De los comentarios presentados por la administración en la lectura del borrador de informe, acotamos:

Reiteramos que en el informe de evaluación de ofertas firmado por los miembros del Panel de evaluación están consignados todos los aspectos evaluados y de los cuales los miembros estuvieron de acuerdo con la metodología utilizada para evaluar cada aspecto, pues en dicho informe no se consignó situación que demuestre lo contrario:

- A. Revisión de Oferta.
  - A1. Revisión Administrativa.
  - A.2 Determinación de la capacidad de ajuste a lo solicitado.
- B. Criterios de Evaluación.
  - B1. Revisión del Precio.
  - B2. Determinación de Precios Razonables.
- C. Requisitos de Calificación del Oferente.
  - 1.1 Elegibilidad
  - 1.2 Historial de Incumplimiento de Contratos.
  - 1.3 Situación Financiera.
  - 1.4 Experiencia.

Pero la condición reportada está en relación Análisis de precio-razonabilidad y Metodología utilizada, no a quien corresponde realizar las funciones como miembro del panel de evaluación, pues estas están definidas en su normativa.

Por lo que mantenemos nuestros comentarios presentados en el borrador de informe, según detalle:

Por lo que consideramos que la entidad conforma y utiliza paneles técnicamente calificados para evaluar cotizaciones, ofertas y propuestas, según lo describe en su normativa, por lo que llama nuestra atención a comentarios expuestos en relación a "... sin enumerar que aspectos no han sido cumplidos ni razonar cual es el criterio que el equipo de auditores considera para establecer su incumplimiento, lo cual limita la posibilidad de argumentar apropiadamente nuestro legítimo derecho de defensa". Ante esto debemos recordarles que dicho personal para integrar el Panel fue a solicitud y propuesta del Gerente de Apuesta por Inversiones según correo de fecha 26 de agosto de 2021 y aprobado según Memorándum ADQ No. 034/2021 de fecha 27 de agosto de 2021. Asimismo, en el "numeral 8. Sesión informativa del Panel de Evaluación del Informe de Evaluación de Ofertas se consigna que "...los miembros del panel de evaluación atendieron una sesión informativa por parte de la Coordinadora del mismo, sobre cómo realizar la revisión y sobre sus responsabilidades como miembros del



Panel..." por lo que la condición reportada está en función a la responsabilidad ejercida como miembros del panel de evaluación del proceso antes citado.

En relación a las aclaraciones presentados por Gerente de Apuestas por Inversiones, Especialista de Implementación, Especialista de Infraestructura Escolar y el Supervisor del Proyecto, manifestamos que:

Del numeral 1) No se debió de suprimir ninguna de las ETP independientemente no fueran significativas pues ellas eran parte del contenido del proceso de evaluación para hacer el análisis, ya que, con ello, se modifica el alcance real de la oferta presentada por [REDACTED].

Del numeral 2) En las "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis" es claro que, no existe un procedimiento que indique lo actuado por el Panel de Evaluación de Ofertas; sobre la validez y aceptación de ese procedimiento, por parte de los actores que ejercen control y fiscalización al proceso de evaluación, asimismo, no presentan evidencia de dicha aceptación.

En relación al criterio tomado por el Panel para la Evaluación de las Ofertas, el cual no está contemplado en la "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis", comprobamos que no existe evidencia de aprobación de la Junta Directiva u otra instancia de EDM de dicho cambio para que pueda ser considerado como válido por el equipo de auditoría.

Del numeral 3) En "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis", en el apartado de Aclaraciones y Análisis, establece que, "Independientemente de los métodos utilizados para identificar precios irrazonablemente bajos o altos, la Entidad MCA debe solicitar aclaraciones al licitador antes de rechazar su oferta por motivos de PRA irrazonable. Dicha solicitud de aclaraciones podrá incluir lo siguiente:

- a. Desglose detallado del precio (o costo) de todo el precio de oferta o de ciertas secciones o artículos, particularmente aquellos artículos que se cotizan sobre una base de suma global;

En ciertas situaciones, las solicitudes de aclaraciones pueden llegar a solicitar un desglose detallado del precio de la oferta en función de una estructura típica como el costo (mano de obra, materiales, equipos) + gastos generales + contingencias + ganancias.

La Guía da la facultad de solicitar la información necesaria para aclarar ciertas desviaciones en ETP que llamen la atención y la pericia es parte fundamental que deben tener los miembros de un Panel de Evaluación de Ofertas.

Del numeral 4):

De acuerdo a lo que se establece en "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis" en el apartado de Aclaraciones y Análisis, se faculta a la entidad MCA y por designación directa de la Entidad al Panel de Evaluación, la Guía

establece que sí es factible solicitar información adicional al ofertante, a fin de soportar el análisis de razonabilidad del precio de la oferta.

La Guía de evaluación de Ofertas, establece que el Análisis de Precios Razonables considerará no solo el Precio de Oferta Total (como irrazonablemente bajo o alto), sino que también debe considerar la consistencia interna del Precio de Oferta para determinar si la Oferta está cargada de antemano o desequilibrada de alguna manera significativa, por lo que el Panel de Evaluación debe de tener la habilidad y formación pertinente para realizar una valoración (evaluación) exhaustiva de cada Oferta presentada.

Numeral 5:

Ratificamos que el Panel de Evaluación si estaba facultado de acuerdo al documento "MCC Procurement Guidance Note: Price-Reasonableness Analysis", para solicitar información adicional, en este caso, descomposición de costos e interrelación de los recursos en ambos lotes, a fin de explicar la aplicación de diferentes Costos Indirectos para el Lote 1 y Lote 2.

La responsabilidad del Panel de Evaluación en su conjunto, es recomendar una oferta, de acuerdo a las Directrices de Adquisiciones Públicas de la MCC, es decir, no individualiza las responsabilidades de cada miembro del Panel por su especialidad.

El Gerente de Supervisión (██████████) y el Especialista de Implementación - Administrador de Contratos y miembros del panel de evaluación no presentaron respuestas adicionales posterior a la lectura de borrador de informe.

Por lo antes descrito la condición se mantiene.

## **8. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y DE FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA**

### **8.1 Auditoría Interna**

Efectuamos análisis a los informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna de Entidad del Milenio (EDM), correspondientes al periodo del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, los cuales no contienen hallazgos que ameriten ser incorporados en este informe.

### **8.2 Firmas Privadas de Auditoría**

La Entidad del Milenio (EDM) no cuenta con la contratación de auditoría Externa para el periodo del 01 de julio al 31 de diciembre de 2021.

## **9. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES**

El Informe de Auditoría de Gestión al Fondo del Milenio II (FOMILENIO II), por el período del 1 de enero de 2020 al 30 de junio de 2021 emitido con fecha 29 de



noviembre de 2021 por parte de la Corte de Cuentas de la República, no contiene recomendaciones por lo que no realizamos procedimientos de auditoría para evaluar su cumplimiento.

## 10. CONCLUSIÓN GENERAL

Con base a los resultados obtenidos de la evaluación a la Entidad del Milenio (EDM), por el período del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, se concluye que:

- La Entidad del Milenio (EDM) realizó la ejecución de los proyectos, según los contratos suscritos y las nuevas contrataciones para la finalización de obras iniciadas en FOMILENIO II, considerando la naturaleza de la Entidad del Milenio, sus planes de trabajo están en función del presupuesto asignado para el logro de los objetivos y metas y no en función de las actividades a desarrollar.

Los recursos disponibles para la generación de los bienes o servicios (Presupuesto Asignado), entre los montos desembolsados por la prestación del servicio (Presupuesto Ejecutado); presenta una eficacia del 62.62% con respecto al total de las asignaciones de todos los fondos que fueron administrados para la consecución de los objetivos que se derivan del Convenio del Reto del Milenio, sin embargo, este porcentaje del 62.62% de ejecución en el manejo de los fondos consolidados, se debe en gran medida a la ejecución de los fondos MOPT-GOES, el cual equivale a un 79.14 % de monto desembolsado en función de pagos a contratistas y supervisores de los proyectos Amatillo, Anguiatú, Paisnal y Bypass Claudia Lars.

- Se comprometió al 31 de diciembre de 2021, el 100%, de los cuales se desembolsó el 39.40% de dichos compromisos de los recursos provenientes del GOES, lo que corresponde a compromisos acumulados al cierre de FOMILENIO II y de la EDM.
- Al cierre de la Entidad del Milenio (EDM), es decir al 31 de diciembre de 2021 el avance financiero de los proyectos que se trasladaron a la Unidad Ejecutora MOPT para su finalización, es el siguiente:

N°	Nombre del proyecto por cada componente	% avance financiero al 31/12/2021
	APUESTAS POR INVERSIONES:	
1	Construcción Carretera Bypass entre Carretera a Santa Ana y Carretera a Sonsonate (CA:01 W -CA:08W), Fase I	90.85%
2	D&C Proyecto de Modernización Integral del Puesto Fronterizo de Anguiatú.	40.55%
3	D&C Sistema de Riego en el municipio de El Paisnal, San Salvador.	84.08%
4	Solución para tratamiento de aguas residuales en la playa El Zonte	64.34%
5	Diseño y construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del municipio de Nejapa	87.64%
6	Mejoramiento de sistemas de agua potable en la zona de El Zonte/El Palmar, La Libertad	22.00%

**Corte de Cuentas de la República**  
**El Salvador, C.A.**

N°	Nombre del proyecto por cada componente	% avance financiero al 31/12/2021
7	Mejoramiento del sistema de agua potable y saneamiento en la comunidad San Carlos, municipio de El Paisnal	79.00%
	INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA	
8	Adecuación y Ampliación de Carretera CA02E, Tramo: Desvío Comalapa (PAZ31N) - Desvío Aeropuerto de El Salvador (RN05S) -Desvío La Herradura (Km 47+015) - Zacatecoluca, Departamento de La Paz.	99.36%
9	Viaducto sobre rotonda en intersección entre autopista a Comalapa (RN05S) y carretera del Litoral (CA02E), municipio de San Luis Talpa, Departamento de La Paz	64.59%
10	Diseño más Construcción del Cruce Fronterizo El Amatillo, Departamento de La Unión.	93.00%
	INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	
11	Construcción de obras menores en Instituto Nacional de San Jorge, San Miguel	75.44%
12	Construcción de obras menores en Centro Escolar Pablo Soriano Urquilla.	44.51%
13	Mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua para el Centro Escolar Cantón la Estufa	79.00%

- Para el cumplimiento del objetivo de la Entidad del Milenio (EDM), al cierre de sus operaciones al 31 de diciembre de 2021, traslada la finalización de las actividades pendientes a la Unidad Ejecutora adscrita al MOPT.
- Como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría se identificó el hallazgo que se detallan en el numeral 7.1.1 de este informe.

**11. PÁRRAFO ACLARATORIO**

El presente informe se refiere a la Auditoría de Gestión realizada a la Entidad del Milenio (EDM), por el período del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, por lo que no emitimos opinión sobre los estados financieros de la Entidad del Milenio para el período evaluado.

San Salvador, 28 de septiembre de 2022.

**DIOS UNION LIBERTAD**

Dirección de Auditoría Cinco



## 12. ANEXOS

### Anexo 1:

LICITACION COMPETITIVA REF. No. EDM 21-01.03-CB-5269: "FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE EN EL CANTÓN EL ZONTE, CASERÍO JULUPITO DEL MUNICIPIO DE CHILTUPÁN Y CASERÍO EL PALMAR DEL MUNICIPIO DE TAMANIQUE, LA LIBERTAD"

#### ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD - PRECIOS HISTÓRICOS

##### RESUMEN POR LOTES Y RUBROS

DESCRIPCIÓN	CANTIDADES		C3358/2020	RC CONOCIV		DIFERENCIA	% VARIACIÓN
	CANT.	UNIDAD	TOTAL (US\$)	P.U. (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)
<b>LOTE 1: SISTEMA DE ABASTECIMIENTO JULUPITO</b>							
ESTACIÓN DE BOMBEO			\$ 136,080.47		\$ 173,813.32	-\$ 37,732.85	27.728%
LÍNEA DE IMPELENCIA, ADUCTORA Y DISTRIBUCIÓN			\$ 252,902.72		\$ 219,889.60	\$ 32,913.12	-13.014%
TANQUE JULUPITO			\$ 61,228.12		\$ 67,072.30	-\$ 5,844.18	9.545%
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL JULUPITO			\$ 1,100.00		\$ 3,120.00	-\$ 2,020.00	183.636%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 12,385.47		\$ 11,517.08	\$ 878.39	-7.086%
			<b>SUBTOTAL</b>		<b>\$ 475,512.30</b>	<b>-\$ 11,805.52</b>	<b>2.546%</b>
<b>LOTE 2: SISTEMA DE ABASTECIMIENTO EL ZONTE</b>							
ESTACIÓN DE BOMBEO Y REBOMBEO			\$ 235,854.25		\$ 280,265.14	-\$ 44,410.89	18.830%
LÍNEA DE IMPELENCIA, ADUCTORA Y DISTRIBUCIÓN			\$ 539,269.37		\$ 692,739.75	-\$ 153,470.38	28.459%
TANQUE EL ZONTE			\$ 73,542.32		\$ 91,010.21	-\$ 17,467.89	23.752%
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL EL ZONTE			\$ 1,100.00		\$ 3,120.00	-\$ 2,020.00	183.636%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 30,644.75		\$ 27,352.21	\$ 3,292.54	-10.744%
			<b>SUBTOTAL</b>		<b>\$ 1,094,467.31</b>	<b>-\$ 214,076.62</b>	<b>24.316%</b>
			<b>TOTAL LOTE 1 Y 2</b>		<b>\$ 1,569,999.61</b>	<b>-\$ 225,882.14</b>	<b>16.805%</b>

Lote 1 Sistema de Abastecimiento Julupito

a) No incluye en el Análisis ETP 1.1.4.12 Obras de Protección.

b) No incluye en el Análisis ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

c) Cual es la base Normativa donde se indica promediar el valor ofertado por la empresa DYPSA y la empresa RC CONOCIV, para que este promedio sirva de comparación con los montos presentados por RC CONOCIV.

Lote 2: Sistema de Abastecimiento El Zonte

a) No incluye en el Análisis ETP 1.1.4.12 Obras de Protección.

b) No incluye en el Análisis ETP 1.1.4.13 Fortalecimiento de Ente Administrador.

c) Cual es la base normativa donde se indica promediar el valor ofertado por la empresa DYPSA y la empresa RC CONOCIV, para que este promedio sirva de comparación con los montos presentados por RC CONOCIV.



### Anexo 2:

#### ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD - ESTIMACIÓN PRESUPUESTARIA RESUMEN POR LOTES Y RUBROS

DESCRIPCIÓN	CANTIDADES		PRESUPUESTO OFICIAL	RC CONOCIV		DIFERENCIA	% VARIACIÓN
	CANT.	UNIDAD	TOTAL (US\$)	P.U. (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)
<b>LOTE 1: SISTEMA DE ABASTECIMIENTO JULUPITO</b>							
ESTACIÓN DE BOMBEO			\$ 136,080.47		\$ 173,813.32	-\$ 37,732.85	27.728%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 614.40		\$ 1,000.32	-\$ 385.92	62.813%
LÍNEA DE IMPELENCIA, ADUCTORA Y DISTRIBUCIÓN			\$ 252,902.72		\$ 219,989.60	\$ 32,913.12	-13.014%
TANQUE JULUPITO			\$ 81,228.12		\$ 87,072.30	-\$ 5,844.18	9.545%
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL JULUPITO			\$ 1,100.00		\$ 3,120.00	-\$ 2,020.00	183.636%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 12,395.47		\$ 11,517.08	\$ 878.39	-7.086%
SOSTENIBILIDAD DEL SUB PROYECTO JULUPITO			\$ 15,000.00		\$ 11,400.00	\$ 3,600.00	-24.000%
<b>SUBTOTAL COSTO DIRECTO</b>			\$ 479,321.18		\$ 487,912.62	-\$ 8,591.44	1.792%
<b>COSTO INDIRECTO</b>			\$ 119,830.30		\$ 214,681.55	\$ 94,851.26	79.155%
<b>TOTAL COSTO DIRECTO MAS INDIRECTO</b>			\$ 599,151.48		\$ 702,594.17	\$ 103,442.70	17.265%

COSTO INDIRECTO OFICIAL= 25 % sin IVA  
COSTO INDIRECTO OFERTA= 44.00 % sin IVA

DESCRIPCIÓN	CANTIDADES		PRESUPUESTO OFICIAL	RC CONOCIV		DIFERENCIA	% VARIACIÓN
	CANT.	UNIDAD	TOTAL (US\$)	P.U. (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (US\$)
<b>LOTE 2: SISTEMA DE ABASTECIMIENTO EL ZONTE</b>							
ESTACIÓN DE BOMBEO Y REBOMBEO			\$ 235,854.25		\$ 280,265.14	-\$ 44,410.89	18.830%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 23,421.23		\$ 22,288.76	\$ 1,132.47	-4.835%
LÍNEA DE IMPELENCIA, ADUCTORA Y DISTRIBUCIÓN			\$ 607,145.32		\$ 692,739.75	-\$ 85,594.43	14.098%
TANQUE EL ZONTE			\$ 73,542.32		\$ 91,010.21	-\$ 17,467.89	23.752%
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL EL ZONTE			\$ 1,100.00		\$ 3,120.00	-\$ 2,020.00	183.636%
OBRAS COMPLEMENTARIAS			\$ 30,644.76		\$ 27,352.21	\$ 3,292.54	-10.744%
SOSTENIBILIDAD DEL SUB PROYECTO EL ZONTE			\$ 15,000.00		\$ 11,400.00	\$ 3,600.00	-24.000%
<b>SUBTOTAL COSTO DIRECTO</b>			\$ 986,707.87		\$ 1,128,176.07	-\$ 141,468.20	14.337%
<b>COSTO INDIRECTO</b>			\$ 246,676.97		\$ 324,914.71	\$ 78,237.74	-31.717%
<b>TOTAL COSTO DIRECTO MAS INDIRECTO</b>			\$ 1,233,384.84		\$ 1,453,090.78	-\$ 219,705.94	17.813%

COSTO INDIRECTO OFICIAL= 25 % sin IVA  
COSTO INDIRECTO OFERTA= 28.80 % sin IVA

Lote 1: Sistema de Abastecimiento Julupito

- a) En algunos ETP los porcentajes de aumento de la nueva oferta sobrepasan al 50 % Presupuesto Oficial.  
b) El costo indirecto aplicado al Sub proyecto es del 44.00 %, considerado muy superior al 25 % que se tenía presupuestado.

Lote 2: Sistema de Abastecimiento El Zonte

- a) En algunos ETP los porcentajes de aumento de la nueva oferta sobrepasan al 50 % Presupuesto Oficial.