

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTGP/W/2

10 de julio de 1997

(97-2888)

**Grupo de Trabajo sobre la Transparencia
de la Contratación Pública**

Original: inglés

NORMAS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Declaración del representante del Banco Mundial
en la reunión del Grupo de Trabajo celebrada
el 23 de mayo de 1997

Introducción

El propósito manifiesto del Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública es muy parecido a los objetivos del Banco Mundial en la esfera de la contratación pública. En las Normas del Banco Mundial se establecen disposiciones para la aplicación de procedimientos abiertos, transparentes y económicos a toda la contratación pública realizada en el marco de proyectos financiados por el Banco Mundial. El Banco Mundial ha colaborado estrechamente durante años con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en la elaboración de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios y está colaborando también con los bancos de desarrollo regionales, la OCDE y otras instituciones internacionales que tienen interés en que la contratación pública se realice de manera abierta y transparente. Para el Banco Mundial sería una satisfacción apoyar la labor del Grupo de Trabajo en sus futuras actividades.

El Banco Mundial es la más antigua y grande de las instituciones financieras internacionales de desarrollo. Fue establecido en 1945 con objeto de otorgar préstamos a los países en desarrollo miembros a fin de mejorar su situación económica. Actualmente son miembros del Banco Mundial casi todos los países del mundo. El Banco Mundial (su nombre oficial es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) financian anualmente unos 40.000 contratos, mediante préstamos por un valor de 20.000 millones de dólares aproximadamente, que se asignan en su mayor parte a proyectos de desarrollo específicos. En los convenios de préstamo del BIRF y la AIF con los países prestatarios se incorporan mediante referencia las Normas del Banco Mundial sobre contratación de bienes y obras y sobre selección y contratación de consultores. Las Normas se basan en los principios del Convenio Constitutivo por el que se estableció el Banco Mundial, firmado en 1944, en los que se prevé que el Banco debe otorgar sus créditos con la debida atención a los factores de economía y eficiencia.

Transparencia de la contratación pública

La transparencia no constituye de por sí un fin. Su principal objetivo es fomentar la competencia en la contratación pública. Al considerar cómo debe comprar el sector público, se pone de manifiesto que la competencia es el mejor medio de hacerlo al mejor precio. Por ejemplo, una entidad pública que desee comprar 100 camiones puede elegir entre uno de los dos métodos siguientes, situados a ambos extremos del espectro. Por un lado, podría optar por negociar con un proveedor el precio de los camiones. Desde el punto de vista del proveedor, lo lógico sería pedir del 30 al 40 por ciento más de lo que pediría en condiciones de competencia y reducir después el precio en las negociaciones en

un 10 o un 20 por ciento aproximadamente para dar satisfacción al comprador, con lo que obtendría un precio final que seguiría siendo muy superior al que podría obtener en una situación competitiva. Por otro lado, con arreglo a las normas de licitación pública, cada proveedor que licitara por los 100 camiones tendría que presentar su precio de oferta en un plazo determinado y únicamente tendría una oportunidad de hacerlo (es decir, le estaría prohibido reducirlo después). El hecho de que el proveedor no pueda modificar su precio ni sus condiciones tras la apertura de las ofertas es el incentivo más poderoso para que cada licitador ofrezca su mejor precio con el fin de tener posibilidades de obtener el contrato. Mediante la utilización del método de contratación más transparente y libre competencia, el sector público obtendrá, en su función de consumidor, el mejor precio posible del proveedor.

Otro objetivo de la transparencia es fomentar la confianza del contribuyente en la honradez y rectitud de las compras del sector público. En ese sentido, es el medio más poderoso de luchar contra la corrupción, que es un grave problema con el que se enfrentan todos los países del mundo. En la medida en que la corrupción se manifieste en la contratación pública, la transparencia de la contratación y la competencia en el correspondiente proceso contribuirán a luchar contra ella, porque la corrupción necesita oscuridad. A continuación se exponen algunos de los principales elementos de la transparencia.

Notificación y publicidad

En la Ley Modelo de la CNUDMI y en las Normas del Banco Mundial uno de los aspectos importantes de la transparencia es promover una amplia participación en el proceso de contratación mediante su divulgación y publicidad. En las Normas del Banco Mundial se establece que, cuando se firme el convenio de préstamo, el prestatario debe insertar un anuncio general de adquisiciones en la publicación de las Naciones Unidas *Development Business*. De esta manera, se pone previamente en conocimiento de los licitadores interesados de todo el mundo el proyecto que el Banco Mundial va a financiar, el tipo de contratos que se prevé sean objeto de licitación en el marco del proyecto, y dónde y cuándo se espera puedan obtenerse los documentos de licitación.

Más avanzado el ciclo del proyecto, el organismo prestatario publica un anuncio específico de adquisiciones para un contrato determinado en *Development Business* o en la gaceta oficial u otro periódico especializado del país prestatario. El Banco Mundial pide también que se pongan en conocimiento de las embajadas situadas en el país prestatario las posibilidades de licitación, para que dichas embajadas transmitan la información a las industrias, proveedores y contratistas de sus respectivos países. La notificación es sumamente importante, ya que si los licitadores no tienen conocimiento de las posibilidades existentes no pueden participar en el proceso de licitación, como consecuencia de lo cual dicho proceso no tendrá lugar en las mejores condiciones de competencia y el organismo prestatario no obtendrá el mejor precio posible. En el proceso de contratación pueden producirse irregularidades incluso en esa etapa. Hubo hace poco tiempo un caso en el que en la recomendación de adjudicación dirigida al Banco Mundial el organismo prestatario manifestaba que se había publicado el anuncio de un determinado contrato y sólo un licitador había presentado una oferta. Con arreglo a las normas del Banco Mundial, la adjudicación ha de aprobarse aun cuando sólo haya un licitador. Ahora bien, otro proveedor protestó contra la aprobación de la adjudicación por parte del Banco, por no haberse informado de la oportunidad de licitación. Realizada la oportuna investigación, se descubrió que la copia del anuncio en la gaceta oficial presentada por el organismo prestatario era una falsificación, ya que el anuncio no se había publicado. Se trataba de un intento de influir fraudulentamente en la adjudicación del contrato en favor de un licitador por el que se tenía preferencia, mediante la supresión de la necesaria notificación.

Divulgación previa de la información pertinente

Es importante que se anuncien públicamente las "normas del juego" de manera que todos los licitadores tengan iguales posibilidades de conocer de antemano cuándo y dónde habrán de presentar

sus ofertas y, especialmente, cómo se evaluarán éstas. No se permite aplicar un criterio de evaluación de las ofertas que no se haya anunciado previamente.

Apertura pública de las ofertas

La pública apertura de las ofertas es un factor importante de transparencia. Hace unos años no era una idea generalmente aceptada, ya que algunos países tenían la costumbre de abrir las ofertas únicamente en privado. En esta esfera, como ocurre tan a menudo en la vida, las apariencias son tan importantes como lo que realmente ocurre. Un licitador que no haya tenido éxito en un proceso de adjudicación en el que las ofertas hayan sido abiertas y evaluadas sin la presencia de los licitadores puede tener la impresión de que el comité de apertura de las ofertas tal vez haya permitido a alguno de los licitadores modificar su precio tras la apertura de las ofertas. Por esta razón, en las Normas del Banco Mundial, en la Ley Modelo de la CNUDMI y en las leyes más modernas sobre contratación pública de los distintos Estados se hace hincapié en que las ofertas deben abrirse en presencia de todos los licitadores que hayan presentado ofertas; los licitadores deben presentar sus ofertas en un determinado plazo y las ofertas deben abrirse inmediatamente después, en presencia de todos los licitadores que deseen asistir al acto; deben leerse en voz alta los precios; y deben confeccionarse actas, de manera que los hechos queden claramente consignados y no puedan ya cambiarse.

Posibilidad de obtención de las leyes y reglamentos aplicables

Es muy importante que los licitadores puedan obtener los textos de las leyes y reglamentos sobre contratación pública con el fin de que conozcan las normas por las que se regirán los procesos de contratación. Todo el mundo puede obtener las Normas del Banco Mundial; son objeto de amplia difusión, dada la importancia para los licitadores de conocer las reglas. En los documentos de licitación estándar del Banco Mundial se establecen claramente las reglas del proceso de licitación; en ellos figuran, por ejemplo, instrucciones a los licitadores sobre cómo presentar sus ofertas, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, condiciones del contrato, etc. Si los documentos de licitación no son claros, el licitador puede tener la impresión de que el funcionario encargado de la contratación tal vez haya tenido oportunidad de dar a algunas normas una interpretación encaminada a otorgar una ventaja indebida a otro licitador. El Banco Mundial ha elaborado documentos de licitación estándar obligatorios: por ejemplo, para la contratación de equipo, obras, servicios de consultores, productos farmacéuticos, libros de texto y ordenadores, etc. Desde que se ha hecho obligatoria la utilización de documentos de licitación estándar por los prestatarios, han disminuido sustancialmente las protestas y reclamaciones de los proveedores.

Examen *a priori* y *a posteriori*

En la Ley Modelo de la CNUDMI se establece un mecanismo por el que los proveedores que se consideren perjudicados pueden pedir un examen de la decisión de la autoridad encargada de la contratación por la propia entidad adjudicadora, por un órgano administrativo o por un órgano de revisión judicial. En lo que se refiere a los contratos derivados de proyectos financiados por el Banco Mundial, éste supervisa la ejecución del proceso de contratación. Los contratos importantes, que representan alrededor de la cuarta parte del número total de contratos, están sujetos *a priori* a un examen en el que el Banco considera cada etapa del proceso de contratación para cerciorarse de la conformidad de dicho proceso con las normas convenidas. En cuanto a los demás contratos, el Banco utiliza un procedimiento de examen *a posteriori* para asegurarse de que el prestatario ha llevado a cabo el proceso de contratación de conformidad con las normas convenidas. En este último caso, cuando el prestatario presenta su solicitud de retirada de fondos de la cuenta de préstamo, ha de facilitar al Banco toda la información pertinente sobre la manera en que ha realizado la contratación. Además, con arreglo a las Normas, si un licitador presenta una reclamación, el Banco Mundial comprueba las alegaciones hechas para comprobar si el prestatario ha aplicado debidamente las normas en materia de contratación.

El Banco se abstiene de entablar diálogo con los licitadores hasta que se ha realizado la adjudicación. Si, con posterioridad a la adjudicación, un licitador desea conocer las razones por las que su oferta no fue seleccionada, y no considera satisfactoria la explicación dada por el prestatario, puede dirigirse al Banco en solicitud de un examen de la oferta rechazada, en cuyo caso los funcionarios competentes explicarán el proceso al licitador.

Asistencia técnica

El Banco Mundial considera que la Ley Modelo de la CNUDMI es el mejor documento que en la actualidad podrían utilizar como modelo los gobiernos que deseen establecer códigos transparentes en materia de contratación. El Banco Mundial ha venido facilitando fondos a los países prestatarios, en el marco de donaciones para el desarrollo institucional, con el fin de financiar los servicios de abogados especializados en la esfera de la contratación pública que puedan aconsejar a los gobiernos en la elaboración de leyes modernas y transparentes en materia de contratación, basadas la mayoría de las veces en la Ley Modelo de la CNUDMI. El Banco Mundial presta asimismo asistencia a los gobiernos para la preparación de documentos de licitación estándar. Aunque han sido principalmente los países del antiguo Acuerdo del COMECON y de la ex Unión Soviética los que han recibido asistencia del Banco Mundial para elaborar nuevas leyes en materia de contratación pública, también varios países africanos y asiáticos han mejorado su legislación en la materia gracias a la asistencia técnica del Banco Mundial.