LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Buenas prácticas de la A a la Z

Traducción de
Isabel Sánchez Gil

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

MADRID, 2009

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Integrity in public procurement. Español]
La INTEGRIDAD en la contratación pública [Texto impreso] : buenas prácticas de la A a la Z / traducción de Isabel Sánchez Gil. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2009. – 182 p. : gráf. ; 24 cm. – (Estudios y documentos)
Traducción de: Integrity in public procurement. – Contiene notas y referencias bibliográficas. – Anexos
ISBN 978-84-7351-289-3. – NIPO 010-09-002-6

1. Contratos administrativos-Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. III. Sánchez Gil, Isabel, trad. IV. Serie

351.712.2(100-67 OCDE)

Primera edición: diciembre 2009

Catálogo general de publicaciones oficiales:
http://www.060.es

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y en francés con los siguientes títulos:
Ingregrity in Public Procurement. Good practice from A to Z
L'Integrité dans les marches publics. Les bonnes pratiques de A à Z
© 2007, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Paris.
Reservados todos los derechos

© 2009 Instituto Nacional de Administración Pública para esta edición en español.
Publicado en virtud de acuerdo con la OCDE, París.
La calidad de la TRADUCCIÓN española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública.

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.map.es
ISBN: 978-84-7351-289-3
NIPO: 010-09-002-6
Depósito Legal: BI-XXXX-2009
Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.
Impresión: Publidisa

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (OCDE)

La OCDE es un forum único en el que trabajan conjuntamente los gobiernos de 30 países democráticos para enfrentar los desafíos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. Igualmente, la OCDE se encuentra en primera línea en cuanto a no escatimar esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a las nuevas situaciones y problemas tales como los de la gobernanza de las empresas, la economía de la información y los que presenta el envejecimiento de las poblaciones. La Organización ofrece una plataforma donde los gobiernos pueden comparar programas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos de América. La Unión Europea también asume parte de los trabajos de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden en el mundo los resultados de las estadísticas de la Organización y sus investigaciones sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las ideas comunes, líneas de funcionamiento y estándares aceptados por los miembros.

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones que en ella se expresan y los argumentos que se emplean no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembros.

En venta también en francés bajo el título:

L'Integrité dans les marchés publics
Les bonnes pratiques de A à Z.
© OCDE 2007

PREFACIO

La actividad de los gobiernos más vulnerable a la corrupción es la contratación pública. La falta de transparencia y la necesidad de responsabilidad por la gestión se consideraron como la mayor amenaza a la integridad de la contratación pública en el Forum Global sobre la Gobernanza de la OCDE, de 2004, que se denominó La Lucha contra la Corrupción y el Fomento de la Integridad en la Contratación Pública.

Para verificar esta hipótesis, el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE ha emprendido una investigación estadística dirigida fundamentalmente a los profesionales de la contratación pública responsables de la organización, supervisión y gestión de los procesos de contratación en gobiernos nacionales. También se ha incluido en esta investigación a los auditores, miembros de los organismos encargados de la concurrencia y especialistas anticorrupción. Basándonos en la información acopiada, hemos identificado buenas prácticas en funcionarios gubernamentales, representantes de la sociedad y del sector privado en el Simposio de la OCDE que llevaba por título Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública en Noviembre de 2006.

Este proyecto se ocupa de localizar buenas prácticas, es decir, medidas de éxito que hayan ampliado la integridad en la contratación pública. Es un complemento a los trabajos multidisciplinarios realizados por la OCDE para fomentar los sistemas de contratación pública, y en particular:

- La evaluación de los sistemas de contratación pública en los países en vías de desarrollo a través del Grupo de Trabajo sobre la Efectividad de la Ayuda y las Prácticas de Donación del Comité de Asistencia al Desarrollo[1];
- El análisis del soborno en la contratación pública a través del Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales;

[1] Para más información, consúltese la página web <http://www.oecd.org/document/40 /=,2340,en_ 264 9_19101395_37130152_1_1_1_1,00.html>.

– Los estudios sobre la estructura centralizada y las capacidades de la contratación pública, así como los sistemas de revisión y corrección utilizados por los Estados Miembros de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo para la Mejora y Gestión de la Gobernanza (SIGMA)[2].

La presente publicación fue preparada por Elodie Beth en colaboración con János Bertók del Directorado de la OCDE para la Gobernanza Pública y el Desarrollo Territorial, División de Innovación e Integridad, bajo la dirección de Christian Vergez. El autor desea agradecer a los expertos en integridad de la contratación pública aludidos por su valiosa contribución y en particular al presidente de dicho grupo de expertos, Robert Burton, Administrador Delegado de la Oficina de Política Federal para la Contratación Pública del Departamento Ejecutivo del Presidente de los Estados Unidos. También expresar agradecimiento a Anikó Hrubi por sus trabajos preparatorios en la identificación de buenas prácticas y a Marie Murphy por su asistencia para terminar la presente publicación.

[2] SIGMA es una iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea, financiada principalmente por esta última.

ÍNDICE

Prefacio 9

Sumario 17

La contratación pública: un proceso empresarial inserto en un contexto de buena gobernanza 17
La definición de un marco adecuado que para la integridad en la contratación pública 19
La adopción de una visión prospectiva de la contratación pública: tendencias emergentes 23
Posibles próximos pasos para la OCDE 25

Introducción 27

Capítulo 1. **Los riesgos para la integridad en cada estadio del proceso de contratación pública** 29

La fase previa al concurso público: empezar por la evaluación de necesidades 29
La licitación 31
La fase post-concurso público: el control de la gestión contractual y del pago 33

Capítulo 2. **El fomento de la transparencia: potencialidades y limitaciones** 35

La ponderación de la necesidad de transparencia entre otras consideraciones 35
Antes, durante y después del concurso público: ¿qué nivel de transparencia en cada estadio? 40
Excepciones en los procedimientos de concurrencia: ¿cómo garantizar la integridad? 51

Capítulo 3. **El aumento de la profesionalidad para impedir riesgos a la integridad en la contratación pública** 61

Garantizar que los fondos públicos se usen para las finalidades previstas 61
Un entorno cambiante: procurar la adaptación de los funcionarios que realizan las contrataciones 68
Impedir los conflictos de intereses y la corrupción 80

Capítulo 4. **Garantizar la responsabilidad por la gestión y el control en la contratación pública** 99

La pre-condición para la exigencia de responsabilidad por la gestión y el control son los procedimientos bien documentados 99
El control interno: un instrumento de gestión para mejorar 102
La auditoría externa: una revisión independiente 105
Adoptar planteamientos de riesgo. 109
Cuestionar las decisiones de contratación pública: los mecanismos de reclamación y recurso 115
Garantizar la verificación por el público 126

Anexo A. **Los pagos irregulares en los contratos públicos** 133

Anexo B. **Metodología del sondeo** 137

Anexo C. **Lista de acciones para verificar los planes de integridad en Australia** 147

Anexo D. **Visión global comparativa de las estructuras de contratación pública en los estados miembros de la Unión Europea realizada por Sigma** 149

Anexo E. **Metodología de la evaluación: una proyecto conjunto de la OCDE y la DAC** 155

Anexo F. **Glosario** 169

Anexo G. **Para más información** 173

CUADROS

2.1. La manipulación de ofertas en la contratación pública japonesa: medidas de prevención y recomendaciones 36
2.2. La aplicación del principio de proporcionalidad en la publicación de oportunidades de contratación pública en Francia 38
2.3. El control *ex-ante* en la concesión de contratos públicos de mayor entidad en Polonia 38
2.4. La organización de una plataforma *on-line* que abarque todas las fases de la contratación pública en Portugal 41
2.5. El control de legalidad *ex-ante* en la publicidad de contrataciones en Hungría 43
2.6. La definición de criterios objetivos para la evaluación en Paquistán 44
2.7. La información de las fases de concesión en Reino Unido 46
2.8. El aumento de la transparencia en las zonas vulnerables a través de las nuevas tecnologías en India 49
2.9. La inclusión de terceros para controlar *on-line* la gestión de contratos en Corea 50
2.10. Garantizar un terreno de juego neutral: el Anuncio Previo de Concesión en Canadá 53
2.11. La garantía de transparencia por debajo del umbral de precios de la Unión Europea en Suecia 54
2.12. El registro central de publicidad de contratos en la República Checa 56
2.13. La contratación en situaciones de emergencia en Estados Unidos: el incremento de la transparencia y la responsabilidad por la gestión 56
2.14. La colaboración con organizaciones sociales para el control de riesgos en los contratos relacionados con asuntos de defensa en Polonia 58

3.1. La integración de la contratación pública en la gestión financiera en Sudáfrica 64
3.2. El fomento de la integridad en la contratación pública: las reformas de presupuestos y gestión financiera en Canadá 65
3.3. La integración de procesos *on-line* para la realización de presupuestos, compras y pagos en Dubai 67
3.4. Acuerdos-marco: compras más centralizadas, eficientes y controladas en Finlandia 70
3.5. El establecimiento de indicadores de actuación de los funcionarios dedicados a la contratación pública en Chile 71
3.6. Incentivos y resultados: implicar a los interesados en contratación pública electrónica en Rumanía 72

3.7. Un centro para compartir experiencias y expertos: la Oficina Gubernamental de Comercio en Reino Unido 74
3.8. El uso de sistemas informáticos para apoyar decisiones de contratación pública en los Estados Unidos 76
3.9. De la aprobación a la orientación: la evolución del papel del Comité de Contratos Públicos en Irlanda 78
3.10. El incremento de la profesionalidad: el Grupo Gubernativo de Desarrollo de la Contratación Pública en Nueva Zelanda 79
3.11. Impedir el fraude y la corrupción en los contratos públicos de la defensa en Reino Unido 81
3.12. La subasta pública electrónica para negociaciones on line transparentes y económicas en Brasil y Reino Unido 83
3.13. Impedir conflictos de intereses en los contratos públicos: las reformas recientes en España 86
3.14. Adoptar y aplicar un Código Ético Empresarial para las contrataciones públicas en Italia 88
3.15. Establecer estándares éticamente claros para los funcionarios encargados de la contratación pública: la reforma de la contratación pública en 2002 en Turquía 89
3.16. La formación para la integridad en Alemania 92
3.17. Incompatibilidades post-empleo en la administración encargada de contrataciones públicas en los Estados Unidos 93
3.18. La gestión de las relaciones con los licitadores: recomendaciones de los equipos encargados de la contratación pública de las Naciones Unidas 95
3.19. El Sistema FIDIC de Gestión Gubernamental de la Integridad en la Contratación Pública 97

4.1. El flujo de trabajo electrónico: procesamiento y seguimiento de la información de la contratación pública alemana 100
4.2. La publicidad de las sanciones relacionadas con la contratación pública en Méjico 102
4.3. El examen independiente de adquisiciones: las *Gateway Reviews* en Reino Unido 104
4.4. Las recomendaciones del Tribunal Auditor de Austria para mejorar la contratación pública 106
4.5. Identificar riesgos y proporcionar recomendaciones en Bélgica 110
4.6. Metodología de identificación de riesgos en Brasil 111
4.7. Los auditores de probidad en Australia: revisión independiente de proyectos de riesgo 113
4.8. La formación especializada para la contratación pública en Francia 114
4.9. La información de irregularidades en la contratación pública: casos de denuncias en Canadá 116

4.10. El Sistema Gubernativo de Reclamaciones sobre Contratación Pública en Japón 120
4.11. Resolución eficaz y oportuna de las reclamaciones: la manera informal de resolver problemas en Noruega. 121
4.12. Sistemas de recurso en los países europeos: los hallazgos del estudio SIGMA. 123
4.13. El efecto automático de suspensión en la revisión de las contrataciones públicas: la Comisión Nacional de Revisiones en Eslovenia 125
4.14. El reforzamiento del control parlamentario en grandes proyectos de infraestructura: hallazgos de la investigación realizada por el comité parlamentario en Holanda. 126
4.15. Las evaluaciones en países en desarrollo: el organismo OCDE-DAC para el Desarrollo del Proyecto Conjunto de Contratación Pública 128
4.16. Control social directo en la contratación pública: los Testigos Sociales en Méjico 130
4.17. La adopción de los Pactos de Integridad en Corea. 132

TABLAS

1.1. Los riesgos en el pre-concurso 30
1.2. Los riesgos en la licitación 32
1.3. Los riesgos en el post-concurso 33

3.1. Estándares éticos para el servicio público. Normas y orientaciones 85

SUMARIO

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: UN PROCESO EMPRESARIAL INSERTO EN UN CONTEXTO DE BUENA GOBERNANZA

La actividad más vulnerable del gobierno

La contratación pública ha sido considerada como la actividad gubernativa más vulnerable a la corrupción. Al estar inserta entre los sectores público y privado, puede ser origen, en gran cantidad de ocasiones, de que ambos sectores, el público y el privado, distraigan fondos públicos para beneficio personal. Por ejemplo, el soborno realizado por empresas internacionales en los países de la OCDE tiene mucha mayor penetración en este campo que en los de suministros, impuestos, tribunales o captura del estado, de acuerdo con el Sondeo Ejecutivo de Opinión realizado en 2005 por el Foro Económico Mundial (ver igualmente Anexo A).

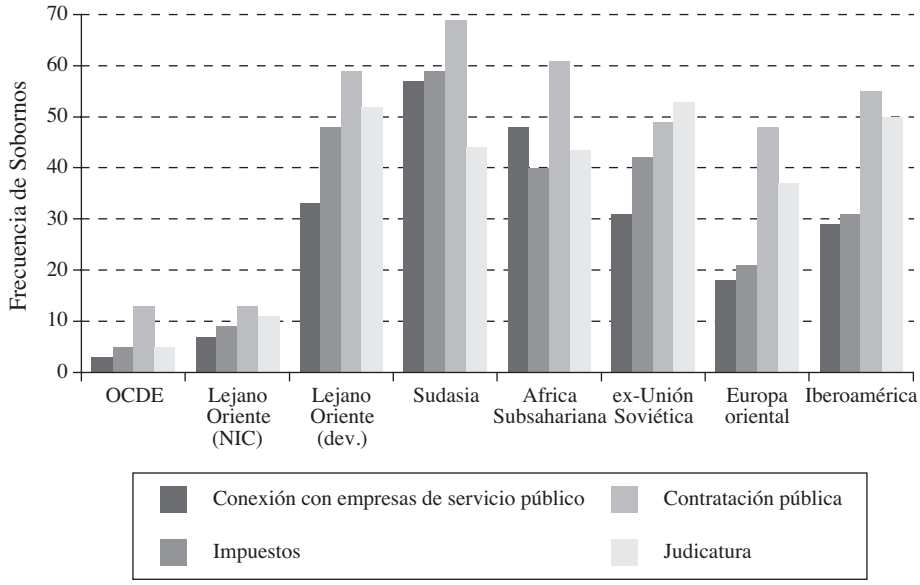
La contratación pública es también una actividad económica de gran importancia en gobiernos cuya corrupción tiene un considerable impacto potencial en las economías de los contribuyentes. En la Unión Europea, la contratación pública de 2002 alcanzó la cifra de 1,5 trillones de euros[1]. Las estadísticas de los países de la OCDE muestran que la contratación pública supone el 15% del PIB[2]. Los intereses financieros en juego, el volumen de transacciones a nivel global y la estrecha interacción entre los sectores público y privado la convierten en un blanco particularmente vulnerable para la corrupción.

---

[1] Ello incluye la compra de bienes, servicios y obras públicas por gobiernos y oficinas de suministro públicos. Para más detalles, consultar *A report on the functioning of public procurement markets in the EU*, Comisión Europea, febrero de 2004.

[2] La ratio indica el gasto total del gobierno, incluyendo la compensación por gasto de personal y de defensa. Para más detalles, consultar *The Size of Government Procurement Markets*, OECD, 2002.

La frecuencia del soborno en la contratación pública



Fuente: Kaufmann, Banco Mundial (2006), basado en el Sondeo Ejecutivo de Opinión de 2005 del Forum Económico Mundial referido a 117 países. La pregunta efectuada fue: ¿Con qué frecuencia realizan las empresas pagos extra sin documentar o sobornos que tengan relación con permisos/suministros/ impuestos/concesión de contratos públicos/judicatura/ en sus industrias?

Equilibrar la necesidad de transparencia y de responsabilidad por la gestión con los otros fines de la contratación pública

La corrupción prospera en el secreto. La transparencia y la responsabilidad por la gestión son condiciones clave para el fomento de la integridad y para evitar la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, estas condiciones deben estar equilibradas por otras necesarias en la buena gobernanza, tales como el eficiente manejo de los fondos públicos («eficiencia administrativa»), o la existencia de garantías para la libre concurrencia. Para garantizar en todas partes que estos valores estén equilibrados, los funcionarios encargados de decidir deben enfrentarse con la necesidad de definir un grado apropiado del nivel de transparencia y de responsabilidad por la gestión que reduzcan los riesgos para la integridad, al tiempo que persiguen los demás fines de la contratación pública.

Más allá de la «punta del iceberg»: la consideración global del ciclo completo de contratación pública

El momento de realización de la licitación ha sido siempre el punto álgido en que tradicionalmente se han fijado las acciones internacionales. Sin embar-

go, éste es solamente la «punta del iceberg», la fase mejor regulada y transparente del proceso de contratación. En el forum de la OCDE de 2004[3], los países solicitaron que se centrase la atención en zonas oscuras menos sometidas a los requisitos de transparencia y, por ende, vulnerables potenciales a la corrupción. Tales áreas oscuras se refieren particularmente a:

– Las fases *pre-concurso* y *post-concurso*, desde la evaluación de necesidades a la gestión de contratos y pagos.
– *Las excepciones a los procedimientos de competencia*, que se refieren a circunstancias especiales, como la extrema urgencia, y los contratos de bajo costo.

LA DEFINICIÓN DE UN MARCO ADECUADO PARA LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Ofrecer soluciones concretas basadas en la práctica

Las actividades internacionales se refieren en general a la determinación de fines comunes para abocar a reformas de la contratación pública que desemboquen en una contratación eficiente, no-corrupta y transparente; sin embargo, existe muy poca información sobre los medios y, en particular, sobre soluciones concretas que pueden adoptar los países para mejorar sus sistemas públicos de contratación.

Para definir un marco adecuado que conduzca al fomento de la integridad en la contratación pública, la OCDE ha realizado una investigación sobre las experiencias de prácticas eficientes en el ciclo completo de contratación de los distintos países. La presente publicación plantea una hoja de ruta de buenas prácticas conducentes a la integridad en la contratación pública «de la A a la Z». No se trata sólo del momento de la licitación, sino también de las zonas oscuras que se han descuidado en las reformas internacionales. También adopta una visión global sobre la contratación publica que incluye elementos de buenas prácticas en países de la OCDE, así como en Brasil, Chile, Dubai, India, Paquistán, Rumanía, Eslovenia y Sudáfrica. Estas buenas prácticas que se incluyen han demostrado su eficacia en el fomento de la integridad dentro de un contexto dado de contratación pública.

Transparencia, responsabilidad por la gestión y profesionalidad

Los hallazgos de la investigación entre profesionales de la contratación en gobiernos nacionales confirman que la transparencia y la responsabilidad por la

[3] Forum Global de la OCDE sobre la Gobernanza: La lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad en la Contratación Pública.

gestión son conceptos clave para la mejora de la integridad a través del ciclo completo de contratación, incluyendo la evaluación de necesidades y la gestión de contratos. También quedó claro que la contratación pública se contempla cada vez más como una *profesión estratégica* que juega un papel central en la prevención de la gestión irregular y que minimiza el potencial de corrupción en *el uso de fondos públicos*.

Desafío número uno: ¿cuál ha de ser el nivel de transparencia?

Uno de los desafíos clave en todos los países ha sido la definición de un nivel adecuado de transparencia que asegure un tratamiento justo e igualitario de los proveedores al tiempo que la integridad de la contratación pública:

– La transparencia en la contratación pública conlleva un costo inmediato tanto para el gobierno como para quienes se presentan a los concursos. Sin embargo, es un elemento clave que sustenta los principios fundamentales del sistema de contratación pública, especialmente la competencia y la integridad. Los gobiernos necesitan hallar un *equilibrio adecuado* entre los objetivos relativos a la transparencia, la garantía de oportunidades iguales para quienes concursan y otras problemáticas. La necesidad de transparencia debe ser, por tanto, atemperada convirtiendo en transparente aquello que permite el control suficiente de la corrupción. Si el nivel de transparencia se define adecuadamente, los beneficios sobrepasarán los costos, especialmente si se comparan los costos iniciales de la transparencia con las potenciales consecuencias negativas de la corrupción en el uso de fondos públicos, relacionados con la contratación y, posiblemente, con la pública credibilidad.

– En las «*zonas oscuras*» del proceso de contratación pública, los países pueden usar distintos enfoques y soluciones para asegurar la integridad, desde requerir el mínimo de transparencia hasta mecanismos adicionales de control. Las excepciones a la concurrencia representan una «zona oscura», es decir, vulnerable a la gestión irregular y a la posibilidad de corrupción por no existir competencia. Sin embargo, es importante resaltar que la concurrencia limitada no requiere necesariamente menos transparencia. Por ejemplo, algunos países pueden utilizar medidas específicas (como la exigencia de informes, la publicidad previa de la concesión de contratos, técnicas de gestión de riesgos, etc.) para ampliar la transparencia e integridad al tiempo que equilibran la falta de concurrencia en los procedimientos. En la misma forma, algunos países pusieron de manifiesto que las fases pre- y post- concurso se consideran como procedimientos internos de gestión y, por ende, no sujetas a la misma exigencia de transparencia que el momento de la licitación propiamente dicho. Todo ello convierte en aún más importante el disponer de mecanismos eficaces para exigir responsabilidad por la gestión y control en la gestión diaria, de forma que los funcionarios puedan estar siempre bajo exigencia de responsabilidad.

– Si la información no se ofrece a tiempo y de manera suficiente (como la información simultánea sobre otros concursos concomitantes en un contexto de concurrencia limitada) podría ser contraproducente, porque aumenta la posibilidad de colusión entre quienes concursan, que pueden identificar a sus competidores al principio del proceso y ponerse en contacto con ellos. Al tiempo que los países van suministrando progresivamente la información sobre los procedimientos de contratación pública, sometiéndose a las Leyes de Libertad de Información, van seleccionando *qué información no puede ser revelada*, en qué estadio del proceso y a quién (quienes concursan, otros interesados y el público en general).

Desafío número dos: cómo convertir la contratación pública en una profesión estratégica

La transparencia es una parte integral de la buena gobernanza relacionada con la contratación, pero también es condición necesaria aunque no suficiente para aquélla. Es igualmente importante que los funcionarios encargados de la contratación pública se conviertan en verdaderos profesionales, con un conjunto común de estándares éticos y profesionales. Los resultados de nuestra investigación pusieron de relieve que la contratación pública es un factor de gran significación para gestionar con éxito los recursos públicos y por tanto debería ser considerada como profesión estratégica más que como función simplemente administrativa:

– Los gobiernos, basándose en consideraciones de eficacia económica, se han ocupado cada vez más de racionalizar y aumentar la eficiencia de la contratación pública. Se ha reconocido que los funcionarios dedicados a esta actividad necesitan tener a su disposición las *herramientas adecuadas* para mejorar la planificación y la gestión y que sus decisiones han de estar bien fundamentadas. Por ejemplo, hay países que han invertido gran cantidad de fondos en las nuevas tecnologías de información y comunicación (v.gr. por la compra de bases de datos sobre precios de mercancías) para auxiliar a los funcionarios que se ocupan de la contratación pública como tarea habitual. Al poner el énfasis en la eficiencia, algunos gobiernos han tenido que enfrentarse a la difícil elección de reducir o mantener el número de funcionarios mientras el volumen de transacciones se ha ido incrementando.

– Como muchos países han adoptado un planteamiento descentralizado, la ampliación de la *profesionalidad* en la contratación pública se ha ido haciendo cada vez más importante. Se han realizado esfuerzos para dotar a los funcionarios dedicados a aquélla de las cualificaciones y la experiencia adecuadas para impedir los riesgos que afecten a la integridad. Los funcionarios dedicados a la contratación pública reciben cada vez más presiones para que asuman el papel de «director de contratación», además de sus

obligaciones tradicionales, con el resultado de que han ido adquiriendo nuevas capacidades; es decir, no solamente los conocimientos especializados relacionados con la contratación pública, sino también aquellos que se relacionan con la gestión de proyectos y de riesgos.

– En un entorno de gestión evolucionada, los funcionarios dedicados a la contratación pública precisan igualmente *directrices éticas* que aclaren las restricciones y prohibiciones que impiden situaciones de conflicto de intereses y, en general, la corrupción. En este nivel organizativo, surge un nuevo desafío que consiste en discriminar las obligaciones de los funcionarios que les permitan evitar situaciones de conflicto de intereses al tiempo que consiguen que tales «cortafuegos» no desemboquen en una falta de coordinación entre los dedicados a la gestión, al presupuesto y a la contratación pública.

Desafío número tres: ¿ante quién responder?

Al definir las prioridades, los responsables de trazar las líneas de actuación deben decidir a qué interesados sirve prioritariamente la contratación pública (gobierno, consumidores finales, sector privado, los medios, o el público en general). Por la importancia de los intereses en juego y su impacto potencial en los contribuyentes y ciudadanos, la contratación pública viene siendo considerada como un elemento fundamental en lo tocante a *la necesidad de rendir cuentas ante el público* y a la forma en que se gestionan los presupuestos generales de un estado.

– Los gobiernos han incrementado los mecanismos de control y de responsabilidad por la gestión relacionados con la contratación pública en los últimos años. Cuestión clave es definir claramente la cadena de toma de decisiones en tales procesos en un contexto evolucionado de contratación pública. Además, algunos países han expresado la dificultad de coordinar controles internos con auditorías externas en este campo. Se viene reconociendo cada vez más que los controles internos y las auditorías externas deberían estar apoyadas en un *planteamiento más relacionado con la asunción de riesgos* de forma que se evite y detecte la corrupción en la contratación pública, planteamiento que se ha de basar en una serie de cualidades (por ejemplo, las relativas a especificidad, complejidad, valor y sensibilidad) y en los puntos vulnerables del proceso de contratación.

– Los sistemas de reclamación contra las decisiones del gobierno se han convertido en un mecanismo central a través del cual quienes concursan y otros interesados puedan verificar la equidad e integridad de los procesos de contratación pública, tanto en el sector público como en el privado. Varios países han establecido *sistemas alternativos para resolver conflictos*, distintos de las decisiones judiciales, que se ocupan de fomentar la resolución eficaz y oportuna de las protestas, evitando los costos de los

litigios. Además de quienes concursan, los funcionarios dedicados a la contratación pública y otros interesados se encuentran implicados en su control a través de sistemas administrativos de reclamación. Se ha utilizado la denuncia en muy pocos países, pese a su potencial para suscitar las cuestiones relacionadas con conductas irregulares de los funcionarios, incluyéndose aquí también la contratación pública.

– Aunque los distintos países tienen diversos mecanismos de control y de exigencia de responsabilidad por la gestión, se ha venido incluyendo cada vez más a quienes concursan, otros interesados y público en general en el seguimiento de los procesos de contratación pública a través de la ampliación del acceso a la información y la participación proactiva. Algunos países han iniciado mecanismos de *control social directo*, implicando a los interesados (no sólo a representantes del sector privado, sino también a consumidores finales, sociedad en general, los medios o el público) en el escrutinio de la integridad de los procesos de contratación pública.

LA ADOPCIÓN DE UNA VISIÓN PROSPECTIVA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: TENDENCIAS EMERGENTES

El cambio desde una organización basada en los procesos a una basada en el conocimiento

El papel de los funcionarios dedicados a la contratación pública está cambiando hoy día desde un papel meramente transaccional («transacciones de compra») a otro más referido a la gestión, que abarca todo el proceso de contratación, desde la evaluación de necesidades a la gestión de contratos y pagos. En muchos países, el proceso de contratación pública ha sido delegado en departamentos y agencias mientras la autoridad central se ha ceñido a funciones más estratégicas, como la gestión de nuevas tecnologías y la expansión del conocimiento y de las nuevas prácticas. Todo ello podría indicar que emergen nuevas tendencias que evolucionan desde una organización basada en los procesos de contratación pública *hacia otra basada en el conocimiento*. Al estar menos implicada en la gestión diaria, la organización se focaliza en el intercambio de conocimiento entre departamentos y proporciona la posibilidad de que el entorno se incline a un mayor rendimiento de los fondos públicos.

Los resultados de ciertas investigaciones confirman que uno de los factores de cambio de mayor penetración en lo que se refiere a la contratación pública es el *uso de nuevas tecnologías de información y comunicación*, las cuales han influenciado las líneas y las formas de actuación y revolucionado el sistema de compra de bienes y servicios. También se han convertido en un instrumento primordial para fomentar la transparencia de la contratación pública y para que los funcionarios y los contratistas mantengan su obligación de rendir cuentas. En particular, tal uso ha permitido un fácil acceso en tiem-

po real a la información, nuevas formas de interacción entre quienes concursan y los funcionarios, y ha facilitado el control y seguimiento de la información sobre la contratación pública.

La convergencia de instrumentos conducentes a la integridad para los sectores público y privado

Los funcionarios dedicados a la contratación pública que trabajan cada vez en una relación más estrecha con representantes del sector privado para desarrollar y adquirir soluciones que produzcan un mayor rendimiento de los fondos, precisan de unas líneas de actuación adecuadas. El incremento de la profesionalidad no solamente requiere procedimientos de gestión, sino también un conjunto de valores y estándares éticos que aclaren cómo llegar a tal objetivo. Algunos países han planteado la necesidad desarrollar un *modelo de código de conducta* para los funcionarios dedicados a la contratación pública que defina claramente las restricciones y prohibiciones al tiempo que ofrezca recomendaciones sobre cómo ha de ser su interacción con el sector privado[4].

A la luz de las, cada vez mayores, expectativas del público y de los riesgos potenciales de la reputación de compañías y profesiones individuales, también las personas privadas están empezando a dar pasos en esta dirección. Se han desarrollado estándares de integridad e instrumentos, como por ejemplo, la adopción de la gestión de calidad y de normas de integridad, códigos de conducta o de certificación y auditorías por terceros independientes aplicados a sus sistemas de control de integridad. Todo ello suscita la cuestión de en qué forma podrían los gobiernos fomentar tales iniciativas y bajo qué condiciones. Al seleccionar un proveedor, ¿debería el gobierno incluir criterios vinculados a la responsabilidad social de la empresa?, y, siendo así, ¿cómo controlar la legalidad de tales acciones, y que los criterios no reduzcan la competición a puro artificio? A la convergencia de instrumentos para asegurar la integridad utilizados por interesados públicos y privados, se debería unir y fomentar la acción conjunta de gobiernos y posibles proveedores.

Explorando las condiciones para que la contratación pública se convierta en una palanca de cambio económico, social y medioambiental

La contratación pública está siendo cada vez más reconocida como instrumento de las líneas de acción del gobierno al tiempo que una palanca de cambio económico, social y medioambiental. Existe un debate en instituciones multilaterales como la Unión Europea o la Organización Mundial del Comercio sobre

[4] Existió consenso sobre tal temática en el Simposio de 2006 de la OCDE: La Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

la medida en que las normas internacionales permiten una visión más amplia de la contratación pública distinta de la de un mero proceso comercial. Aunque los países están preocupados sobre cómo *los criterios económico, social y medioambiental* se pueden usar en este campo sin dañar la integridad del proceso, sin embargo muy pocos se han enfrentado a este tema. El desafío consiste en definir cómo incluir consideraciones económicas, sociales y medioambientales en el proceso al tiempo que se preserva que las decisiones gubernamentales sean equitativas y transparentes.

Como la contratación pública ha devenido en una cuestión cada vez más globalizada, está adquiriendo la cualidad de problema global. Las decisiones de contratación pública ilustran los desafíos relacionados con la consecución de la sostenibilidad en una economía global. En particular, una de las dificultades que se presentan a los gobiernos es controlar la puesta en marcha de los contratos por contratistas y subcontratistas que a menudo han sido externalizados y asegurar que las normas laborales y los estándares medioambientales sean respetados. En último extremo, es responsabilidad de los gobiernos el establecer y hacer cumplir estándares públicos claros, tanto por el contratista principal como por los subcontratistas, definiendo las responsabilidades de cada parte en relación con la integridad.

POSIBLES PRÓXIMOS PASOS PARA LA OCDE

El desarrollo de un mejor entendimiento de estrategias eficientes y de prácticas que aumenten la integridad de contratación pública: he aquí un nuevo impulso que contribuirá al progreso de un nuevo instrumento no obligatorio en niveles internacionales. En el Simposio y Forum Global de la OCDE sobre Integridad en la Contratación Pública de noviembre de 2006, algunos expertos de distintos países solicitaron un *Listado de Control* que permitiera verificar el fomento de la integridad en todos los estadios de la contratación pública, desde la evaluación de necesidades a la gestión de contratos y pagos. Tal instrumento ofrecería los criterios clave, es decir, las líneas de acción y las herramientas capaces de fomentar la integridad, la transparencia y la responsabilidad por la gestión en el proceso de contratación pública. Con la finalidad de hacer posible que este instrumento encaje en distintos contextos regionales, se organizará una serie de diálogos para comprobar este Listado. Todo ello incluirá tanto a los interesados de mayor importancia, en particular los representantes de los gobiernos, como al sector privado, las organizaciones sociales en general y las organizaciones internacionales.

INTRODUCCIÓN

La contratación pública está siendo cada vez más reconocida como el instrumento principal que asegura la gestión eficiente y libre de corrupción de los recursos públicos. En este contexto, el papel de los funcionarios dedicados a tal menester ha cambiado drásticamente en los últimos años, de forma que sean capaces de poder enfrentarse a la demanda de integridad en este ámbito. Los distintos países han dedicado esfuerzos para confirmar que:

– Los procedimientos de contratación pública son transparentes y fomentan un trato equitativo e igualitario;
– Los recursos públicos vinculados a la contratación pública se usan de acuerdo a las finalidades previstas;
– El comportamiento y la profesionalidad de los funcionarios dedicados a la contratación pública se mantienen en la línea que marcan las finalidades públicas de sus organizaciones;
– Existen sistemas para reclamar contra las decisiones relativas a la contratación pública, para asegurar la responsabilidad por la gestión y para fomentar la revisión pública.

La intención de la presente publicación es analizar la contratación pública desde la perspectiva de la buena gobernanza, identificando las condiciones bajo las cuales los elementos que componen ésta (en particular la transparencia y la responsabilidad por la gestión) contribuyen a la integridad y a la prevención de la corrupción en la contratación pública (ver Metodología de la Investigación en el Anexo B).

Considerando que no existe una solución «que valga para todos», la presente publicación ofrece una visión general de soluciones comparativas utilizadas por diferentes organismos públicos para garantizar la integridad y la resistencia a la corrupción en todos los estadios de la contratación pública, desde la evaluación de necesidades a la gestión de contratos y pagos. También pone de relieve los elementos de buena práctica que ilustran la serie de opciones a disposición de quienes trazan las líneas de actuación y de los fun-

cionarios dedicados a la contratación pública, de forma que se fomenten los sistemas de mejora de la misma.

Se contemplan cuatro temáticas que tienen la finalidad de ayudar a los gobiernos nacionales a modernizar las líneas de acción y las prácticas existentes:

– *La identificación de riesgos para la integridad en cada estadio del proceso de contratación pública*. La presente publicación se inicia con un inventario de riesgos para la integridad que se han identificado en distintos países y en todos los estadios del proceso de contratación, es decir, no solamente el momento de la licitación, sino también en las fases pre- y post- concurso.
– *El fomento de la transparencia: potencialidades y limitaciones*. La segunda parte recapitula sobre las potencialidades y limitaciones de la transparencia que permitan un terreno de juego neutral para todos los interesados. También traza soluciones alternativas a los procedimientos de concurrencia que se usan en algunos países para garantizar la integridad de la contratación pública.
– *El reforzamiento de la profesionalidad como elemento clave para prevenir riesgos a la integridad en la contratación pública*. La tercera parte resalta los esfuerzos realizados para suministrar a los funcionarios dedicados a esta actividad una serie de habilidades e instrumentos adecuados para incrementar la profesionalidad y el rendimiento de las inversiones, así como un conjunto claro de estándares éticos que muestra como alcanzar tales objetivos.
– *Garantizar la rendición de cuentas y el control en la contratación pública*. La cuarta parte se refiere a mecanismos ya existentes o emergentes que se usan para garantizar la rendición de cuentas y el control en las contrataciones.

CAPÍTULO 1

LOS RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD EN CADA ESTADIO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

En base a los resultados del cuestionario usado para la investigación, esta parte del trabajo suministra un listado de los riesgos para la integridad que han sido identificados en los países donde se ha realizado. Es importante hacer patente que tales riesgos pueden proceder desde de una simple equivocación en la realización de tareas administrativas, hasta de una transgresión deliberada de las leyes y los planteamientos legales relacionados con ellas.

Este listado pone de relieve que existen *riesgos importantes para la integridad en todos los estadios* del proceso de contratación pública, desde la evaluación de necesidades y, a través del proceso de concurso, hasta la gestión de contratos y pagos. Las tablas que siguen indican los riesgos específicos[1] existentes en cada momento de tal proceso.

LA FASE PREVIA AL CONCURSO PÚBLICO: EMPEZAR POR LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES

En el pre-concurso público, los riesgos más comunes incluyen:

– La falta de una evaluación adecuada de necesidades, de planificación y realización de presupuestos para la contratación pública;

– Requisitos que no han sido definidos ni adecuada ni objetivamente;

– La elección de un procedimiento no adecuado o irregular; y

– Un proceso previo de preparación de las licitaciones que es insuficiente o que no se ha aplicado de forma igualitaria a los concursantes.

[1] Tales riesgos o problemas se enumeraron por países que respondieron al Cuestionario de la OCDE sobre la Integridad en la Contratación Pública, al igual que en discusiones en el Simposio de la OCDE sobre la Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública de noviembre de 2006.

Tabla 1.1
Los riesgos en el pre-concurso

Pre-concurso	Riesgos identificados
Evaluación de necesidades, planificación y realización de presupuesto	– Falta de una evaluación adecuada de necesidades, casos de actividad empresarial deficiente, bajo nivel de la planificación de la contratación pública (por ejemplo, en Holanda, Nueva Zelanda, España, Turquía); – Fallos en la realización de un presupuesto realista (por ejemplo, en Reino Unido), deficiencias en el presupuesto (p. ej., en España); – Contratación pública no alineada con el proceso general de toma de decisiones sobre inversiones en los departamentos (p. ej., en Canadá) – Interferencia de funcionarios de alto nivel (p. ej., en la República Checa, Polonia, República Eslovaca) en las decisiones de las contrataciones; – Acuerdos o contrataciones informales (p. ej., en Brasil);
Definición de requisitos	– Especificaciones técnicas: a) hechas a medida para una compañía (p. ej., en Bélgica[2], Canadá, Polonia, España y Reino Unido); b) demasiado vagas o no basadas en requisitos concretos (en países tales como Chile y Alemania). – Selección y criterios de concesión: a) no definidos clara y objetivamente (en países tales como Polonia y Eslovenia); b) no establecidos o publicitados con anterioridad al cumplimiento del plazo para la licitación (p. ej., en Nueva Zelanda); c) Admisión de compañías no cualificadas, por ejemplo a través de requisitos fraudulentos o de certificados de calidad falsos (como en Reino Unido).
Elección de procedimientos	– Falta de estrategias de contratación pública que impongan el uso de procedimientos de concurrencia basados en el precio y la complejidad de la contratación, lo que produce costos administrativos sobreañadidos (por ej., en Canadá); – Abuso de procedimientos no competitivos sobre la base de excepciones de legalidad (p. ej., en Bélgica, Finlandia, Holanda y Eslovenia) a partir de: a) División de contratos para conseguir muchos contratos de poco precio; b) Abuso del procedimiento de urgencia; c) Abuso de otro tipo de excepciones basadas en detalles legales o en derechos exclusivos, etc.; d) Continuidad de contratos existentes sin comprobaciones previas.
Plazos para la preparación de las ofertas	– Aplicación de plazos desiguales para diferentes licitantes, por ejemplo, entrega de información previamente a un licitante concreto (en países tales como Bélgica y Noruega); – Aplicación de plazos insuficientes para garantizar un trato igualitario (por ejemplo, en Nueva Zelanda).

Fuentes: – Contestaciones de países al Cuestionario de la OCDE.
– Discusiones en el Simposio de la OCDE sobre la Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública de noviembre de 2006.

[2] Para más información sobre los riesgos identificados en Bélgica y las respuestas a los mismos, ver Cuadro 4.5.

En la fase de evaluación de necesidades, se detectó que los riesgos eran particularmente grandes[3], debido a la influencia potencial de interesados como los políticos o los consultores de los funcionarios. En la obra *Handbook on Curbing Corruption in Public Procurement*, publicada en 2006, el organismo Transparency International identificó una serie de ejemplos de las manifestaciones más habituales de la corrupción en la fase de evaluación de necesidades:

– La compra o inversión es innecesaria. Se trata de demanda inducida de forma que una compañía concreta pueda realizar una venta, pero el resultado no tiene interés, o muy poco, para la sociedad.
– En lugar del filtraje sistemático de información o el escape de ésta (puesto que ambos ofrecen muy pocas ventajas económicas) se instauran nuevos sistemas (que tengan un potencial mayor de beneficios).
– La inversión no se justifica económicamente o perjudica al medio ambiente.
– Se sobrevaloran bienes o servicios necesarios para favorecer a un proveedor concreto.
– Se pagan favores políticos o sobornos incluyendo un contrato «apalabrado» dentro del presupuesto (presupuesto que incluye un contrato destinado a «cierto» contratista ya previsto).
– Se dejan sin solucionar conflictos de intereses y quienes toman las decisiones deciden sobre la necesidad de contratos que tienen consecuencias para sus antiguos empleados («puertas giratorias»).

Todo ello muestra que los procesos de contratación pública ofrecen oportunidades para la corrupción política[4] en la evaluación de necesidades. Existe una variedad de situaciones que pueden estar afectadas, incluyendo el uso de la contratación pública como instrumento para pagar apoyos políticos o para asegurarlos para el futuro (por ejemplo, financiación de las campañas electorales, recompensas para quienes apoyan, etc.) o bien, en algunos casos, el pago directo a los políticos para su beneficio privado. Si se utiliza la contratación pública para la financiación de objetivos nacionales (por ejemplo, industria local, empleo de grupos específicos, etc.) sin la transparencia necesaria en los procesos de contratación, también se puede llegar a la corrupción.

LA LICITACIÓN

En la fase de licitación los países consultados mencionaron los siguientes riesgos:

– Acceso incompleto a la información para los interesados, en los pliegos o en las invitaciones a licitar;

[3] Este asunto se resaltó en las discusiones del Simposio de la OCDE de noviembre 2006: La Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

[4] *Global Corruption Report, Special Focus: Political Corruption*, Transparency International, 2004.

– Falta de competición, o, en algunos casos, presentación de ofertas en colusión, con precios inadecuados;
– Situaciones de conflicto de intereses que conducen a evaluaciones predispuestas o a corrupción en los procesos de aceptación;
– Falta de acceso a los archivos del proceso de concesión, lo que desanima a los licitadores descartados para presentar una reclamación.

Tabla 1.2
Los riesgos en la licitación

Licitación	Riesgos detectados
Invitación a licitar	– No ofrecimiento de información sobre las oportunidades de contratación pública, de forma habitual; – Ausencia de publicidad de los concursos (p. ej. en Finlandia); – Publicación de informaciones restringidas o políticamente susceptibles (p. ej. en Bélgica, Méjico, Reino Unido, Estados Unidos); – Falta de concurrencia o, en algunos casos, licitación en colusión que conduce a precios finales inadecuados o ilegales (p. ej., en Austria, Reino Unido).
Concesión	– Conflicto de intereses y corrupción (p. ej. en Canadá, Alemania, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido) en: a) El proceso de evaluación (v.gr. familiaridad de años con los licitadores, intereses personales plasmados en regalos o trabajos extra remunerados, no utilización del principio de vigilancia, etc.); b) El Proceso de aceptación: no separación efectiva entre las autoridades que actúan por delegación, encargadas de la parte financiera o contractual de los proyectos; – Falta de acceso a los archivos durante el proceso.

Fuentes: – Respuestas de los países al Cuestionario de la OCDE.
– Discusiones en el Simposio de la OCDE de noviembre 2006: La Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

La evaluación de las licitaciones se considera como una etapa particularmente vulnerable[5]. Uno de los puntos clave es la falta de transparencia al usar criterios económicos, sociales o medioambientales para evaluar a los licitadores (por ejemplo, favorecer a licitadores de zonas económicamente desfavorecidas, utilización de materiales propicios para el medio ambiente, etc.). Para países que permiten el uso de estos criterios, es imprescindible que se clarifique en las leyes en qué forma los mismos deben ser usados conjuntamente con otros distintos sin dañar la integridad del proceso de contratación pública. Incluso cuando los criterios de evaluación se definen en forma transparente y precisa, habitualmente son susceptibles de discrecionalidad por los evaluadores. Si los licitadores deben tener confianza y respetar el resultado

[5] Este aspecto fue resaltado en las discusiones del Simposium OCDE de noviembre 2006: La Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

del concurso, es preciso que se les informe en qué forma se usó esta discrecionalidad y qué criterios se aplicaron.

LA FASE POST-CONCURSO PÚBLICO: EL CONTROL DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL Y DEL PAGO

En la fase post-concurso, los riesgos más frecuentes para la integridad de la contratación pública incluyen:

– Información insuficiente sobre los contratistas;
– Elección no transparente o falta de responsabilidad sobre la elección de subcontratistas y asociados;
– Falta de supervisión de los funcionarios;
– Separación deficiente de los encargados de las finanzas, especialmente en lo que se refiere a los pagos;

Tabla 1.3
Los riesgos en el post-concurso

Post-concurso	Riesgos identificados
Gestión de contratos	– Defectos en la información sobre las actividades de los contratistas (p. ej. en Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Méjico, Eslovenia, España), en particular, falta de supervisión sobre la calidad y oportunidad del proceso que resulta en: a) Cambios sustanciales en las condiciones del contrato que permiten demoras en la ejecución y precios más altos para el licitador; b) Sustitución de productos o trabajo/servicio de bajo nivel que no cumple las especificaciones del contrato; c) Robo de materiales o productos previo a la entrega al usuario final, o antes de su registro en el libro de recepción;
Adjudicación y pago	– Separación deficiente de los encargados de las finanzas y/o falta de supervisión de los funcionarios (p. ej. en Bélgica, Italia, Reino Unido) que conduce a: a) Contabilidad falsa y ubicación irregular de los costos o migración de los costos entre contratos; b) Pago retrasado de las facturas, retraso en los pagos para permitir la revisión de precios lo que aumenta el precio total de contrato; c) Facturas falsas o duplicadas por bienes y servicios no realizados y por pagos previos a la realización de éstos.

Fuentes: – Respuestas de los países al Cuestionario de la OCDE.
– Discusiones del Simposium OCDE de noviembre 2006: La Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

Algunos países pusieron de relieve que las fases previa y posterior a la licitación no están reguladas por leyes administrativas sobre la contratación públi-

ca, sino por el código civil. Por ello, a menudo están menos sujetas a la transparencia y responsabilidad por la gestión, lo que entraña riesgos para la integridad.

En relación con el riesgo específico de soborno, se puede hallar información en *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*, OCDE, 2007[6].

Para abordar los riesgos a la integridad, los Capítulos que siguen se refieren a los temas que se mencionan a continuación:

– *La falta de transparencia en la contratación pública*. Que puede adoptar diversas formas, tales como la puesta a disposición de los licitadores de información insuficiente o incompleta, transparencia insuficiente en el uso de procedimientos de no concurrencia, o normas y procedimientos poco claros.
– *La falta de profesionalidad en los funcionarios*. Que puede traducirse en planificaciones inadecuadas, presupuestos no apropiados o gestión arriesgada para la contratación pública; todo lo cual conduce a retrasos innecesarios y aumento de costos en los proyectos. En otras palabras, los funcionarios no se hallan suficientemente preparados para mantener estándares de profesionalidad. Además, éstos pueden no ser conscientes de que sus actos son no-éticos o de que pueden prejuiciar los procesos, de forma que conducen a situaciones de conflicto de intereses y, a veces, a corrupción.
– *La inadecuada forma de rendir cuentas y la falta de mecanismos de control*. Unos funcionarios cuya gestión no esté suficientemente clara, la falta de coordinación entre organismos de control diferentes o la deficiente supervisión de las actividades de los contratistas, podrían conducir a gestión irregular o incluso a corrupción, especialmente en las «zonas oscuras» donde se requiere poca transparencia.

La presente publicación está encaminada a la búsqueda de soluciones que fomenten la integridad en el ciclo completo de contratación pública, desde la evaluación de necesidades, la planificación y el presupuesto, a través de la licitación y la gestión de contratos y hasta el momento final del pago.

[6] El informe describe en qué forma se producen los sobornos en las distintas fases de las adquisiciones en la Administración; la manera en que el soborno en la contratación pública está relacionado con otros delitos, como el fraude y el blanqueo de dinero; y cómo prevenir y castigar tales delitos. También se resaltan las motivaciones típicas de la conducta de los distintos sujetos que intervienen en la corrupción.

CAPÍTULO 2

EL FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

El criterio más importante en el campo de la contratación pública es atraer un número suficiente de licitadores a través de procesos abiertos y equitativos. Todos los países han reconocido que, para garantizar un trato igual y no discriminatorio hacia los licitadores, es preciso:

– Que exista información fácilmente accesible y transparente plasmada en las leyes, las normas, las decisiones judiciales, los reglamentos administrativos y los procedimientos de la contratación pública; y
– Que exista igualdad de oportunidades para todos los licitadores de un proceso de concurrencia, así como que todos tengan información adecuada y suficiente, en especial sobre el método, las especificaciones y los criterios de selección y adjudicación de la licitación.

La transparencia ha de considerarse un bien público[1] que conlleva un costo inmediato tanto para la administración como para los licitadores. Debe hallarse un equilibrio entre la transparencia y su contribución al control de la corrupción con otras consideraciones, como la eficiencia. Para llevar este equilibrio a la práctica, algunos países han adaptado el nivel de transparencia y claridad de los procesos de contratación pública a un número de factores tales como la información sensible y la *especificidad y el precio* de la contratación.

LA PONDERACIÓN DE LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA ENTRE OTRAS CONSIDERACIONES

La información sensible

Existen algunas restricciones para proteger la información que han de ofrecer los gobiernos:

[1] Este concepto fue introducido por Steven Schooner, que ejerció de Presentador del Simposio de la OCDE de 2006: Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.

– las que se refieren a *cuestiones comerciales* que implican a los licitadores (como, por ejemplo, los secretos comerciales, los precios que ofrece cada uno, etc.); y

– las que se refieren a *cuestiones de seguridad estatal* (como, por ejemplo, asuntos de defensa o seguridad nacional) que podrían perjudicar los intereses de los licitadores o del Estado.

Si los nombres de los licitadores se hacen públicos antes de que éstos hayan presentado sus ofertas, ello podría suponer que las empresas se pongan de acuerdo previamente en los precios, propiciando la colusión. Algunas empresas pueden estar de acuerdo en ofrecer precios similares, eliminando así la concurrencia de precios o bien ponerse de acuerdo sobre qué empresa ofrecerá los precios más bajos cada vez, propiciando una rotación en la que cada una consiga la adjudicación de un número de contratos previamente acordado. Los ejemplos que se ofrecen en adelante señalan qué medidas de prevención ha desarrollado Japón en los últimos años para evitar este problema en sus contrataciones públicas.

Cuadro 2.1. La manipulación de ofertas en la contratación pública japonesa: medidas de prevención y recomendaciones

La manipulación de ofertas en la contratación pública, en la que algunos licitadores favorecidos tienen la posibilidad de ajustar sus ofertas, tras recibir información, sobre las de los rivales, es una de las irregularidades más serias en contra de la Ley Antimonopolio. Por ello, la Comisión Japonesa para el Comercio Equitativo ha adoptado medidas estrictas en contra de esta situación.

La tabla que se expone a continuación muestra el número de acciones legales que la Comisión mencionada ha llevado a cabo contra las transgresiones de la ley antitrust en general y contra la manipulación de ofertas en particular:

Año Fiscal	2001	2002	2003	2004	2005
Número de acciones legales contra las transgresiones de la ley antitrust, de las cuales, contra la manipulación de ofertas	38 33	37 30	25 14	35 22	19 13
Número de empresarios objeto de acciones legales contra las transgresiones de la ley antitrust, de las cuales, contra la manipulación de ofertas	928 908	805 762	405 376	472 449	492 473
Tanto por ciento de aplicable a fianzas (en billones de yenes) contra las transgresiones de la ley antitrust, de las cuales, por la manipulación de ofertas	2,2 1,72	4,33 3,22	3,87 3,83	11,15 3,45	18,87 18,8
Número de empresarios objeto de fianzas para prevenir transgresiones de la ley antitrust, de las cuales, por la manipulación de ofertas	248 240	561 546	468 467	219 194	399 392

Cuadro 2.1. La manipulación de ofertas en la contratación pública japonesa: medidas de prevención y recomendaciones *(continuación)*

Además de lo anterior, los recientes cambios en la Ley Antimonopolio (que entraron en vigor en enero de 2006) planteaban un programa de incentivos que propiciara que las empresas se abstuvieran del delito de colusión. También incluía medidas ejecutivas para la investigación de delitos e incrementaba el tanto por ciento aplicable a las fianzas, con el fin de aumentar la efectividad de las medidas anti-manipulación de ofertas.

A mayor abundamiento y para evitar que los funcionarios responsables de las contrataciones se vieran envueltos en este delito, se promulgó la Ley para la Eliminación y Prevención de la Manipulación de Ofertas, en enero de 2003. Tal Ley prevé que los directivos de las instituciones dedicadas a la contratación pública podrán llevar a cabo acciones que eliminen esta injerencia, si lo requiriese la Comisión Japonesa de Comercio Equitativo. Los cambios recientes de 2006 establecieron sanciones penales para los funcionarios implicados.

Para fomentar la competición e impedir la formación de cárteles que pudieran afectar a la contración pública, la Comisión mencionada realizó las siguientes recomendaciones:

– Establecimiento de competencia abierta para los casos que hayan de ser objeto de concurrencia.
– La obligación de publicidad de los nombres de los licitadores, posterior a la presentación de las ofertas, ya que tal publicidad previa facilitaría la información a aquellos que desearan manipular el proceso de licitación.
– La publicidad del precio de salida posterior a la presentación de las ofertas, de forma que aquellos que desearan manipular los precios no tuvieran la posibilidad de incrementarlos por su previo conocimiento.

Fuentes: – Respuesta de Japón al Cuestionario de la OCDE.
– Mesa Redonda sobre Competencia y Mercados: Aportación de Japón, documento de discusión, septiembre de 2006.

La especificidad y el precio de la contratación pública

Se ha de hallar un equilibrio entre la necesidad de transparencia y otras consideraciones como la eficiencia, dependiendo del tipo de contrato. Por ello, la información que se ofrezca y los medios para su publicitación varían proporcionalmente al tamaño del contrato y a la especificidad del objeto a contratar. El Cuadro 2.2 plantea un ejemplo de aplicación del principio de proporcionalidad en la publicitación de las oportunidades de contratos públicos en Francia y cómo se equilibra la discrecionalidad para contrataciones de bajo precio con mecanismos que refuerzan la necesidad de responsabilidad por la gestión.

Cuadro 2.2. La aplicación del principio de proporcionalidad en la publicación de oportunidades de contratación pública en Francia

El principio legal de proporcionalidad prevé que las decisiones administrativas se tomen de forma confiable y predecible.

En la contratación pública, el principio de proporcionalidad requiere que se publique la información en relación con el tamaño de los contratos. El Código de Contrataciones Públicas, que entró en vigor en enero de 2006, estipula que el principio de proporcionalidad aplicado a la publicidad de ofertas en Francia debe incluir:

– Que los procedimientos de contratación pública por encima del umbral de precios definido por las Directivas de la Unión Europea han de ser publicados en el Boletín Oficial de la Unión Europea (OJEU) así como en las publicaciones oficiales que forman el Boletín Oficial de la República Francesa (*Bulletin Officiel des annonces des marchés publics*, BOAMP).

– Que las ofertas públicas por encima de 90.000 euros pero por debajo del umbral marcado por la Unión Europea deben ser publicadas en el BOAMP y también en periódicos especializados.

– Que la publicación de ofertas por debajo de 90.000 euros ha de tener relación con el tamaño e importancia del contrato. Es responsabilidad del funcionario el hallar la solución adecuada para esta publicidad, ya que él disfruta de la discrecionalidad de seleccionar la solución más adecuada entre las opciones posibles, incluyendo el boletín oficial, regional o nacional, periódicos especializados o prensa en general. Para equilibrar esta discrecionalidad cada vez mayor, se ha de reforzar el control sobre los funcionarios de forma que se detecte inmediatamente las irregularidades o abusos y se puedan enviar tales casos a los tribunales.

– Los contratos de menos de 4.000 euros están exentos de la obligación de publicidad.

Fuente: Respuesta francesa al cuestionario de la OCDE.

Cuadro 2.3. El control *ex-ante* en la adjudicación de contratos públicos de mayor entidad en Polonia

Con la promulgación de la Ley de Contrataciones Públicas, el control *ex-ante* a la adjudicación se convirtió en requisito para los contratos públicos de gran envergadura en Polonia. Tal mecanismo se emplea en contratos de obras públicas que superen los 20 millones de euros, y los 10 millones de euros para la adquisición de bienes y servicios.

La finalidad de este mecanismo es evitar gastos irregulares de dinero público así como poner de manifiesto posibles contravenciones de la ley antes de que se concluyan los contratos, por ejemplo:

– Por una preparación negligente en los procedimientos de adjudicación;

– Por la evaluación incorrecta de las ofertas presentadas o por solicitudes de participar en los procedimientos de adjudicación;

Cuadro 2.3. El control *ex-ante* en la adjudicación de contratos públicos de mayor entidad en Polonia *(continuación)*

– porque se obstruya la competición igualitaria al definir los términos de participación en los procedimientos de adjudicación;

– porque no se hayan requerido los documentos necesarios para evaluar si un contratista satisface las condiciones de participación;

– por no haber excluido a ciertos contratistas en casos en que estaba prevista tal exclusión;

– por no haber sido rechazado un contratista en una situación en que existían condiciones que prevenían tal rechazo.

También se llevaron a cabo actividades de entrenamiento y capacitación en la detección de irregularidades, encaminadas a fomentar la profesionalidad de los funcionarios.

Si se llegase a una situación de infracción legal que pudiera haber influenciado los resultados del procedimiento o de la selección de una oferta, la Oficina de Contrataciones Públicas podría recomendar que se reevalúen los licitadores o la cancelación completa del procedimiento. Si tales infracciones no son sustanciales o no han influenciado el resultado del mismo, las recomendaciones pueden afectar a futuros procesos basados en infracciones confirmadas.

Como resultado de dichas reformas, las estadísticas que se exponen en adelante confirman la disminución del número de infracciones:

Resultados de los controles *ex-ante* llevados a cabo por la Oficina de Contrataciones Públicas (en %)

	Mayo 2004 – Enero 2005	Enero – Julio 2006
Sin infracciones	14	23
Cancelaciones recomendadas	18	3
Reevaluaciones de ofertas	5	2
Infracciones menores	63	72
Total	**100**	**100**

Se realizan publicaciones periódicas de las actividades de control *ex-ante* cada seis meses, que se difunden lo más ampliamente posible (v.gr. en la página web de la Oficina de Contrataciones Públicas). La información que aparece en tales publicaciones tiene un efecto preventivo puesto que llama la atención de los altos responsables sobre la escala, tipo y amplitud de las infracciones legales existentes y permite, por tanto, evitar errores similares en procedimientos futuros.

Fuentes: – Caso de estudio presentado por Polonia en el Simposio de la OCDE de 2006: Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública.
– Informe sobre Functioning of the Public Procurement System in 2005, Oficina de Contrataciones Públicas, junio 2006.

Para contrataciones de mayor envergadura, los gobiernos pueden exigir medidas adicionales, como la transparencia, orientación o controles de mayor entidad. Por ejemplo, en Polonia, para contrataciones de nivel superior a ciertas cantidades, existe un control *ex-ante* que se lleva a cabo por la Oficina de Contrataciones Públicas.

ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL CONCURSO PÚBLICO: ¿QUÉ NIVEL DE TRANSPARENCIA EN CADA ESTADIO?

Otro factor clave para definir el nivel de información es el momento específico del procedimiento de concurso público. Al contrario que la fase de licitación, que se halla estrictamente regulada, las fases previa y posterior a ésta están mucho menos sujetas a la transparencia y necesidad de responsabilidad por la gestión en la mayoría de los países.

Pre-concurso

En la fase pre-concurso y en una tercera parte de los países, los licitadores e interesados potenciales, en particular los usuarios finales, tienen una posibilidad de influir en la redacción de las especificaciones del objeto del contrato. Los Gobiernos consultan a los interesados sobre sus deseos al respecto, de forma que se establezca un diálogo con el sector privado que conlleva la innovación de requisitos, especialmente para contratos de gran complejidad (por ejemplo, en lo referido a cuestiones técnicas, estimación de precios, etc.). Tal diálogo puede presentar la forma de una invitación a las empresas para que remitan sugerencias *on line*, o bien encuestas entre licitadores o también estudios de mercado.

Una de las preocupaciones principales es que se garantice que se integran dichas opiniones de forma tal que se impidan especificaciones conducentes a una empresa concreta. Algunos países indicaron la necesidad de la existencia de un amplio número de participantes que representen los puntos de vista de la industria, así como criterios claros para seleccionarlos, de forma que se eviten situaciones potenciales de conflicto de intereses. Por ejemplo, en Bélgica, la publicidad de una pre-información puede utilizarse para invitar a todos los licitadores interesados a participar en la preparación de un estudio de mercado de forma que los resultados de dicha consulta se pueden considerar como un sondeo inicial preparado por la autoridad responsable. En Alemania, las medidas a adoptar incluyen una declaración formal de los interesados de no cometer corrupción ni conductas reprobables, su exclusión de contrataciones vinculadas a la presente y su posible consideración como reos de rompimiento de promesa en su caso.

De forma más general, se está poniendo de manifiesto cada vez más que el sector público precisa un enfoque más sistemático y estratégico en la gestión de

los grandes contratos, así como la necesidad de proporcionar a la industria una clara visión de sus demandas, de forma que se pueda fomentar la competición y la capacidad de actuación a largo plazo. Está surgiendo una nueva práctica que se refiere a la organización de seminarios conjuntos con los licitadores, previos a la publicación de los concursos, para propiciar intercambios de información entre el sector público y las empresas; seminarios que ofrecen la oportunidad de discutir posibles soluciones con las industrias (por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, Alemania, Irlanda y Reino Unido).

Licitación

En el momento de la licitación, tres cuartos de los países utilizan *nuevas tecnologías de información y comunicación* (ICT) para difundir la información sobre las oportunidades de contratación pública en forma abierta y competitiva. En el ámbito europeo, una de las finalidades más ambiciosas del Plan de Acción es que para 2010 todas las administraciones públicas europeas tengan la capacidad de llevar a cabo el cien por cien de la contratación pública electrónicamente, donde lo permita la ley, creando de esta manera un mercado más equitativo y transparente para todas las empresas. El ejemplo de Portugal que se expone a continuación ilustra cómo se están moviendo progresivamente los países hacia las fases de la contratación pública *on line*, incluyendo la gestión de contratos y de pagos, para ampliar la transparencia y la eficiencia.

Cuadro 2.4. La organización de una plataforma *on-line* que abarque todas las fases de la contratación pública en Portugal

El programa electrónico de contratación pública portugués se inició en junio de 2003 como prioridad del Plan Nacional para la Sociedad de la Información. Este sistema, organizado por la Agencia Social del Conocimiento (UMIC), se planteó con los objetivos de crear una plataforma centralizada y de alta tecnología que fomentase la eficiencia y la competición junto con una transparencia mayor y con ahorro de costos en el proceso de contratación pública.

El Portal Nacional electrónico de Contratación Pública (<http:/www.compras.gov.pt>) se inició como portal simplemente informativo, pero hoy día ofrece además la posibilidad de descargar gratuitamente la documentación y especificaciones completas de un concurso. Asimismo, el portal publicita los anuncios de los concursos, permite procedimientos públicos abiertos o restringidos, recibe solicitudes de los suministradores y gestiona todo el intercambio de información y comunicación *on line*. Los siguientes pasos incluyen la organización de una Herramienta de Gestión de Contratos que permitirá la consulta y seguimiento de los que se han finalizado, permitiendo además la facturación electrónica. El Sistema de Gestión de la Información también lleva a cabo la recogida, almacenaje y sistematización de información y estadísticas de todo el proceso de contratación pública.

Cuadro 2.4. La organización de una plataforma *on-line* que abarque todas las fases de la contratación pública en Portugal *(continuación)*

Se ha desarrollado una Herramienta de Concentración Electrónica que fomenta la estandarización de bienes y servicios así como facilita la planificación, la gestión y el control, concentrando de forma centralizada todas las necesidades de los departamentos administrativos. En un futuro próximo, se desarrollarán otras herramientas como el Registro Nacional de Suministradores y el Catálogo Electrónico Central con información sobre los productos y servicios que ofrecen los suministradores registrados.

El sistema ha dado como resultado un importante ahorro de tiempo y costes así como la racionalización de las estructuras, incrementando aún más la transparencia, los conocimientos adquiridos y la orientación de la gestión. El total de ahorro de costos ascendió a 7,8 millones de euros para una gestión total de 39 millones desde septiembre de 2003. Ocho ministerios han adoptado ya los nuevos procedimientos, habiendo intervenido en el proyecto 796 departamentos de la administración y 1.389 personas.

La organización eficiente de este proyecto ha requerido una organización previa de los recursos humanos con el fin de motivar y movilizar a los interesados. Requiere, asimismo, procesos de mayor estandarización, por una parte, y la estandarización y codificación de productos, por otra.

Fuentes: – Respuesta de Portugal al Cuestionario de la OCDE
– Programa Portugués de Contratación Pública electrónica, 2006.

Con el fin de asegurar una base equitativa en el proceso de licitación, la mayoría de los países no solamente se ocupa de difundir los anuncios, sino que ha desarrollado medidas específicas para asegurar a los licitadores:

– *La recepción de la documentación completa de cada contratación*, que les asegure una total comprensión de la misma. La gran mayoría de países ha dedicado grandes esfuerzos en los últimos años a desarrollar modelos de documentación (por ejemplo, plantillas modelo para la licitación, cláusulas y condiciones estandar, informaciones generales apropiadas, etc.). En Hungría, se ha establecido un control de legalidad previo a la publicación de anuncios sobre contrataciones públicas (ver Cuadro 2.5);
– *La recepción temprana de información sobre los criterios de evaluación*, por ejemplo, la forma en que se evaluarán las ofertas en el proceso. En Pakistán se usan con frecuencia Cartas de Invitación para garantizar que la limitada lista de consultores esté basada en criterios de evaluación claros y objetivos (ver Cuadro 2.6). Los criterios y baremos, si son apropiados, deben ser publicados con la adecuada antelación para que los licitadores los conozcan al preparar sus ofertas, como, por ejemplo, en Méjico y Noruega. En Méjico se incluyen los criterios en las condiciones del concurso y pueden ser revisados por el Subcomité Revisor de Condiciones Concursales, igualmente pueden ser objeto de público escrutinio antes de la publicación del anuncio. En Reino Unido, el *software* de evaluación de

ofertas requiere que se establezcan con antelación estos criterios y que éstos sean registrados para garantizar la posibilidad de una auditoría;

– *La recepción de la información simultáneamente* al momento en que cambian las condiciones del concurso. Ello se ha realizado en forma escrita a través de notificaciones *on line* o publicando la información adicional en las páginas web de los departamentos de contratación (por ejemplo, en Bélgica, Canadá, Irlanda, Méjico y Noruega). Asimismo, puede haber sido publicada en el Boletín Oficial o enviada por correo a los suministradores, por ejemplo, en Reino Unido;

– Se puede, asimismo, realizar una *ampliación o aclaración de la información*, en el entendimiento de que las preguntas y respuestas de que está compuesta deben ser ampliamente difundidas entre los licitadores. Los países organizan habitualmente sesiones informativas que pueden incluir también un punto de contacto (por ejemplo, en Bélgica, Canadá, Alemania y Méjico) que envía información a todos los interesados. En Méjico existe un procedimiento *on line* que permite a los licitadores presenciar las reuniones aclaratorias;

– Dar *tiempo suficiente para preparar las ofertas*. Por ejemplo, entregar la información adicional (al menos con doce días de antelación en la República Checa) antes del cumplimiento del plazo de presentación.

Cuadro 2.5. Control *ex - ante* de la legalidad de los anuncios de contrataciones públicas en Hungría

En Hungría es misión del Consejo de Contrataciones Públicas el seguimiento de estos procesos. Se trata de un organismo público autónomo que responde directamente ante el Parlamento cada año. Contribuye al desarrollo de la línea de acción política prevista para las contrataciones públicas y sus recomendaciones se utilizan también para la preparación de la legislación *ad hoc* o su modificación.

Además de la posibilidad de control y solución posteriores, se estableció un mecanismo específico de filtro para confirmar que los anuncios de contrataciones estaban de acuerdo con la legislación en vigor, así como para detectar y prevenir cualquier elemento ilegal antes del comienzo del proceso de licitación. El Consejo de Contrataciones Públicas requiere un control de legalidad, a través de un Consejo Editorial, antes de la publicación de todos los anuncios relativos a estas contrataciones. En caso de que no se acomode a la ley, este Consejo de Contrataciones Públicas se pone en contacto con el organismo contratante para completar o modificar el anuncio antes de su publicación.

De acuerdo con las estadísticas existentes en el año 2005, procedentes de 25.000 documentos, el Consejo tuvo que citar a casi el 75% de los organismos solicitando, previamente a la publicación, que los anuncios de contrataciones se ajustaran a las leyes. En una ocasión, el Consejo solicitó precisiones y modificaciones por parte de las autoridades públicas, que por lo general, han accedido a realizar los cambios requeridos. Si no fuese así, el Presidente y los miembros del Consejo pueden iniciar de oficio un procedimiento ante el Consejo Arbitral. Este mecanismo de filtro previo ha ayudado, por tanto, a evitar un gran número de recursos posteriores.

Cuadro 2.5. Control *ex - ante* de la legalidad de los anuncios de contrataciones públicas en Hungría *(continuación)*

Junto con el control legal previo, y desde 2004, la Ley de Contrataciones Públicas exige que las autoridades públicas publiquen un anuncio sobre modificaciones o ejecución de los contratos en el Boletín de Contrataciones Públicas. Estas cautelas de la Ley mencionada prevén unas condiciones estrictas para la modificación de contratos, concretándolas a situaciones que no fuesen previsibles o que pudieran hacer peligrar los intereses legítimos de un interesado en caso de ser ejecutados en su forma original.

Fuente: Contestación de Hungría al Cuestionario de la OCDE.

Cuadro 2.6. La definición de criterios objetivos para la evaluación en Paquistán

En los siete últimos años, Paquistán realizó actividades para fomentar la buena gobernanza y la necesidad de rendir cuentas en su sistema de contratación. En cooperación con Transparency International de Paquistán (TI) el gobierno puso en marcha una serie de herramientas prácticas para incrementar la transparencia, en particular, el Pacto de Integridad, que se aplicó por primera vez en el Proyecto K-III de Suministro de Aguas a Karachi en 2001. Este proyecto consistía en dos fases sucesivas asistidas y controladas por TI para garantizar el Pacto de Integridad: la selección de consultores para el diseño y supervisión, y la selección de contratistas.

En la primera fase del proyecto, el Pacto de Integridad para los contratos relacionados con K-III fue firmado por todos los consultores y contratistas participantes en el concurso. Para la selección de consultores, TI de Paquistán asistió en la confección de una limitada lista de consultores basada en *criterios claros y objetivos de evaluación que se hallaban incluidos en la «Carta de Invitación»*. La selección se basó en un sistema de dos sobres, ambos separados, uno para las propuestas técnicas y el otro para las económicas. La apertura de las propuestas económicas precedió a la verificación y aprobación de las propuestas técnicas. Este sistema garantiza que la evaluación no solamente toma en consideración el precio, sino también la calidad de cada oferta. El contrato se concedió finalmente a la propuesta que ofrecía los más altos estándares técnicos, al precio adecuado a tales altos estándares.

La segunda fase del proyecto, es decir, la licitación de los contratistas, se concluyó en septiembre de 2003, y el costo general alcanzó las cifra de casi 4.485 millones de rupias paquistaníes. TI de Paquistán evaluó el ahorro de costos en aproximadamente 837 millones de la misma moneda.

Fuentes:
- Caso de estudio presentado por Paquistán al Forum Global de Gobernanza de la OCDE: Compartir Lecciones para el Fomento de la Integridad en las Contrataciones Públicas, noviembre de 2006.
- Curbing Corruption in Public Procurement, Transparency International, diciembre 2006.

Los países han reconocido la importancia de la *comunicación de los resultados de las concesiones* de forma transparente. El objetivo es la creación de relaciones de confianza con el licitante basadas en la certeza de que el proceso se ha llevado a cabo de forma equitativa, así como obtener rendimientos de la inversión para futuros procesos de contratación al ofrecer información y consejo a los licitadores para la mejora de sus ofertas.

Todos los países ofrecen, al menos, el nombre del ganador del contrato y las razones del rechazo de las otras ofertas. Sin embargo, el nivel de información al respecto varía de forma significativa, dependiendo del país. Por ejemplo, en Reino Unido, el Ministerio de Defensa decidió publicar información *on line* sobre concesión de contratos que no podía razonablemente pretender ocultar por la existencia de la Ley de Libertad de Información. Tal información incluye el nombre del contratista, la naturaleza de los bienes y servicios, y las identidades de los ofertantes rechazados. Sin embargo, no se permitía ofrecer información sobre las ofertas competidoras. Por el contrario, en Finlandia, los licitadores pueden pedir la documentación del ganador tras haber suprimido éste la *información confidencial* existente en la misma (por ejemplo, secretos de empresa).

Se ofrece información en *las tres cuartas partes de los países* a través de la publicación de la concesión del contrato así como de los pasos realizados, a petición. Algunos países europeos publican por doble, en sus propios boletines oficiales y en el Oficial de la Unión Europea. Más de la mitad de ellos utilizan las nuevas tecnologías de comunicación e información para difundir los resultados de las adjudicaciones.

La información de los pasos realizados para tomar la decisión se suele ofrecer por escrito. Muy pocos países mencionaron los procedimientos de aprobación de estos informes. En Noruega, todos los informes deben ser aprobados por la división de contrataciones públicas y, normalmente, también por un consejo específico. En muy pocos países existe la posibilidad de solicitar información oral al respecto, que habitualmente se lleva a cabo tras la adjudicación (por ejemplo, en Canadá, Irlanda, Reino Unido y los Estados Unidos). Sin embargo, en este último país, la información sobre los pasos para llegar a la misma puede ser solicitada antes de que se produzca por los licitantes, de forma que los que han sido excluidos en la fase de pre-calificación reciban tal información en momentos iniciales. Algunos países han desarrollado un sistema detallado de orientación para los funcionarios encargados de las contrataciones para garantizar que no dejan filtrar información comercial entregada confidencialmente (por ejemplo, secretos de empresa) que podría contribuir a la colusión de los licitadores, así como que éstos tienen la experiencia y sensibilidad necesarias para llevar a cabo con éxito las entrevistas con los ofertantes. El ejemplo de Reino Unido que ofrecemos a continuación ilustra los beneficios potenciales de la información sobre los procesos tanto para la autoridad encargada de las contrataciones como para los ofertantes (ver Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. La información de las fases de concesión en Reino Unido

Aunque las normas establecen que los departamentos administrativos ingleses deben informar a los candidatos en los contratos que exceden los límites europeos, la Oficina Gubernamental del Comercio (OGC) recomienda asimismo que se informe también en los contratos inferiores a tales límites.

La información a los candidatos no seleccionados para una lista previa así como para los licitadores no seleccionados está a cargo del departamento encargado de la contratación o de una organización pública. La información paso a paso ofrece una oportunidad valiosa para ambas partes de forma que se beneficien del proceso, por eso es considerada una herramienta de aprendizaje para ambos.

Este tipo de información es también útil para el departamento o agencia comprador porque da la ocasión de:

– Identificar formas de mejorar los procesos en el futuro;
– Sugerir maneras de mejorar las comunicaciones;
– Garantizar que las buenas prácticas y orientaciones existentes están al día y reflejan todas las cuestiones relevantes que han sido resaltadas;
– Fomentar en el futuro mejores ofertas desde los suministradores interesados;
– Acercarse a los planteamientos del segmento del mercado de que se trate (ampliando el papel del cliente inteligente);
– Ayudar a establecer la propia reputación como clientes equitativos, abiertos y éticos, con quienes los suministradores desearán tratar en el futuro;

Este tipo de información tiene también efectos beneficiosos para el suministrador, ya que:

– Ayuda a las compañías a perfeccionar sus planteamientos para futuras ofertas de mayor éxito;
– Ofrece orientaciones a compañías nuevas o más pequeñas para mejorar sus oportunidades de hacer negocios con el sector público;
– Provee garantías sobre el proceso y su contribución o papel (aun no habiendo tenido éxito la oferta presentada);
– Favorece un entendimiento mayor sobre lo que diferencia al sector público del privado respecto de las contrataciones.

Las discusiones informativas sobre las fases (ya sean cara a cara, por teléfono o videoconferencia) se realizan dentro de un máximo de 15 días después de la adjudicación del contrato. Las sesiones son presididas por un funcionario senior con experiencia en contrataciones públicas que haya sido parte en el proceso.

Los temas a discutir durante este periodo dependen sobre todo de la naturaleza del contrato. Sin embargo, cada sesión tiene una estructura predeterminada. Primero, tras las presentaciones, se explica el proceso de selección y evaluación con la mayor amplitud. La segunda fase se concentra en las debilidades y fortalezas de la oferta del licitador para alcanzar una mayor comprensión. Tras la discusión, los suministradores son invitados a describir sus puntos de vista sobre el proceso y a explicar cualquier otra preocupación o pregunta. Lo más importante es que en todo momento está prohibido revelar información sobre otras ofertas distintas. Después de este proceso informativo, se realiza un acta de la reunión que será archivada.

Cuadro 2.7. La información de las fases de concesión en Reino Unido *(continuación)*

El resultado más importante de este proceso es que reduce la posibilidad de reclamaciones judiciales porque justifica ante los suministradores que se ha seguido con corrección y de acuerdo con las normas y la probidad de la contratación pública. Aunque no se ha podido probar la relación entre el establecimiento de estas sesiones informativas y las reclamaciones judiciales, sí que ha habido un importante descenso en la última década en el número de reclamaciones ante los tribunales (desde unas 3.000 en 1995 a 1.200 en 2005).

Sin embargo, el proceso informativo contiene riesgos y costos si no se lleva a cabo adecuadamente. En particular, nunca debería ser relegado a su realización por empleados sin la necesaria experiencia o sensibilidad para llevar a cabo con éxito las entrevistas. Un proceso informativo inexacto conduce a reclamaciones ante la Comisión Europea que pueden iniciar procedimientos de infracción contra Reino Unido, así como procedimientos ante el Tribunal Europeo contra las propias autoridades contratantes.

Fuentes: – Respuesta de Reino Unido al Cuestionario de la OCDE.
– *Supplier Debriefing*, Publicaciones OGC.
– *Debriefing unsuccessful Suppliers,* Agencia del Medio Ambiente, Reino Unido.

Para dar a los licitadores suficiente tiempo a fin de que puedan reclamar contra la adjudicación antes del inicio de la ejecución del contrato, en muchos países existe un plazo para recurrir entre la fecha de notificación a los licitadores de la misma y la fecha de inicio del contrato. Este plazo varía de forma significativa en la práctica, por ejemplo, 5 días en Portugal, 10 en Corea y 21 en Finlandia. En el ámbito europeo, la Comisión propuso una modificación de la Directiva de Recursos que incluye un plazo obligatorio de 10 días naturales. La introducción de este plazo de recurso en el ámbito europeo se ha debatido ampliamente. Aunque fomenta la equidad del procedimiento ofreciendo un plazo concreto para recurrir la decisión, también tiene, sin embargo, la potencialidad de influenciar a quienes toman las decisiones para utilizar procedimientos tendentes a evitar que éstas se recurran. Se evidencia aquí la dificultad existente entre la necesidad de equilibrar el trato equitativo e igualitario, con la necesidad de eficacia.

Post-concurso

La fase de post-concurso se considera *un proceso de gestión interna* entre la administración y el suministrador, sujeto a requisitos menos estrictos de transparencia. En ella no existen leyes administrativas o normas aplicables, sino más bien las derivadas del código civil. Muy pocos países, como Dinamarca y Suecia, indicaron que el contrato habría de ser abierto con la única restricción de que no revele información secreta que pudiera ser perjudicial para los intereses del contratista o del Estado.

En una amplia mayoría de países, la gestión del contrato sólo es conocida por el departamento contratante y por el contratista. Como se dice con anterioridad, uno de los desafíos de mayor importancia es garantizar que el proyecto se lleve a cabo de acuerdo con las especificaciones, en particular en términos de calidad y cantidad de los materiales y del suministro oportuno de los componentes. Otro problema común en el proceso post-concurso es determinar si el pago se lleva a cabo a tiempo.

Pese a todo, lo más importante y esencial es reforzar los mecanismos de orientación y de rendición de cuentas para los funcionarios y contratistas, de forma que se eviten riesgos a la integridad en esta fase. Los países han establecido distintos tipos de medidas como:

– *La planificación adecuada*. Que la contratación pública ejercite una adecuada planificación puede contribuir a que los departamentos analicen sus necesidades y elijan las mejores opciones de forma que se eviten irregularidades o incluso corrupción en los procedimientos. El anuncio público de licitación debe incluir los detalles sobre la forma en que se gestionará el contrato, al igual que el plan y el método de pago, por ejemplo, en Canadá, Irlanda y Reino Unido;
– *Las técnicas de gestión de riesgos*. Un modelo de documento sobre riesgos internos ayuda a garantizar la buena práctica del personal especializado en los contratos de alto riesgo, por ejemplo, en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. En Canadá, los planes de evaluación de riesgos y su gestión se adjuntan como parte de las especificaciones;
– *Los controles y restricciones sobre cambios en los términos del contrato*. Es necesario que la autoridad responsable de contrataciones justifique los cambios, por ejemplo, en Italia, Corea, Méjico y Reino Unido. Éstos pueden estar sometidos a un proceso de supervisión externa que involucre a una tercera parte (por ejemplo, un licitante no elegido, dedicado al seguimiento de los posibles cambios de un contrato). Por otra parte, delegar la autoridad para aprobar cambios técnicos o económicos solamente se puede hacer hasta un cierto nivel, a partir del cual éstos han de ser aprobados por autoridades de mayor jerarquía;
– *Supervisión ajustada y oportuna* por parte de los gestores o agencias de control a base de informes regulares sobre el progreso del proyecto, por ejemplo, en Bélgica. En algunos países, como España, está surgiendo una práctica según la cual se usan compañías especializadas para este seguimiento;
– *El uso de nuevas tecnologías para el seguimiento* del progreso del contrato y su pago, ampliamente usadas en Méjico y Corea. En Portugal, existe una herrammienta de gestión de contratos que permite el cambio y validación de aspectos comerciales y del control de exactitud de cumplimiento de los términos de los contratos por parte de los suministradores. El Cuadro 2.8 informa de la experiencia de la Comisión Central de Vigilancia en

la India, que ha convertido las herramientas de control de riesgos en una parte integral de los procesos de licitación y pago electrónicos con el apoyo de las nuevas tecnologías (por ejemplo, informes automáticos, alertas de problemas, etc.);

– *Responsabilidad por la gestión compartida*. Algunos países utilizan con frecuencia modelos de división de riesgos entre la autoridad contratante y el contratista, como los pluses por ejecución. Por ejemplo, el gobierno recibe una suma sustancial si existe un fallo en la ejecución del contrato en Japón. Por otra parte, si no se pagan las facturas dentro de los plazos establecidos, el departamento ministerial está de acuerdo en pagar el interés de demora que puede acarrear la responsabilidad del funcionario, como en Méjico;

– *Escrutinio público*. Una pieza clave del escrutinio público es el acceso de los interesados y el público a los archivos. En Noruega los contratos archivados y todos los documentos que tienen relación con éstos están a disposición de la prensa. Todo ello es aún más importante si se han realizado cambios en el contrato, por ejemplo, todas las modificaciones se registran por escrito en Reino Unido. En muy pocos países se garantiza el escrutinio público a través de la injerencia de los interesados en la fase post-concurso (ver Cuadro 2.9 sobre la experiencia de Corea en el uso de nuevas tecnologías que involucran a terceras personas).

Cuadro 2.8. El aumento de la transparencia en las zonas vulnerables a través de las nuevas tecnologías en India

La Comisión Central de Vigilancia es un organismo independiente en la administración central de India que se estableció por el Gobierno en 1964 con el objetivo de aconsejar y orientar a los departamentos del Gobierno Central en la planificación, ejecución, revisión y reforma de sus actividades anticorrupción.

La Comisión, al ocuparse de gran número de quejas sobre irregularidades en procesos administrativos que podrían conducir a corrupción de la administración (por ejemplo, retrasos y arbitrariedades; no respeto al principio de «quien llega primero es atendido primero», etc.), decidió que todos los organismos dedicados a prestar servicios públicos o que se hallan cara al público en general o tratan con empresas privadas, debían incrementar la transparencia y la necesidad de dar cuenta de sus actividades a través del uso de nuevas tecnologías de la información.

En lo que se refiere al proceso de contratación pública, la Comisión identificó las siguientes áreas en que la tecnología de la información puede fomentar la eficiencia, además de reducir la corrupción a través de una transparencia mayor:

– la licitación electrónica, en particular con la obligación de publicar las oportunidades de contratación y la documentación *on line*.

– el pago electrónico, que reduce los costos de las transacciones al tiempo que las actividades corruptas que pueden acompañar a la entrega de cheques a contratistas y suministradores.

Cuadro 2.8. El aumento de la transparencia en las zonas vulnerables a través de las nuevas tecnologías en India *(continuación)*

Con el apoyo de las nuevas tecnologías, las herramientas de gestión de riesgos se convierten en una parte integral de los procesos principales. Por ejemplo, los programas contables se pueden realizar en forma tal que la computadora general «informe de irregularidades» y envíe alertas allá donde se encuentren desviaciones significativas de ciertas normas y patrones; también puede realizar comparaciones de gastos en las contrataciones.

El uso amplio de la página web puede ser usado tanto como herramienta para la comunicación con los interesados, como para reducir la corrupción por el incremento de la transparencia en los procesos vulnerables, no solamente en las contrataciones públicas sino también en aduanas y en el cobro de impuestos.

Fuentes: – Caso de estudio presentado por India en el Forum de Gobernanza de la OCDE: Compartir las Lecciones para el Fomento de la Integridad en la Contratación Pública, Noviembre 2006.
– Circular nº 40/11/06: Aumentar la vigilancia administrativa a través del uso creativo de la tecnología, Comisión Central de Vigilancia, Gobierno de India, 2006.

Cuadro 2.9. La inclusión de terceros para controlar *on-line* la gestión de contratos en Corea

El Sistema *On Line* de Contratación Pública Electrónica de Corea (KONEPS) funciona a nivel nacional y permite el procesamiento *on line* de toda la contratación pública, desde el inicio de la compra hasta su pago. A través de este sistema digitalizado, las organizaciones de consumidores y las empresas pueden involucrarse en el escrutinio del manejo de fondos públicos en los procesos de contratación. El Sistema cubre todas las fases de la contratación, desde el pre-concurso a la gestión de contratos y pagos. Por ejemplo, el Servicio de Contratación Pública distribuye a través del KONEPS todas las especificaciones necesarias para cada contratación, antes incluso de realizar el anuncio de licitación, para promover el interés de los suministradores y para que puedan enviar sugerencias.

La experiencia coreana ilustra cómo pueden apoyar las nuevas tecnologías para que terceros interesados (una compañía de seguros) se involucren, lo que supone una garantía del contrato entre la administración y el licitador. El concursante elegido y el departamento que contrata establecen un contrato electrónico a través de KONEPS y, en este proceso, una compañía de seguros, como tercero interesado, comparte la información referida al contrato. En la práctica, el funcionario contratante recibe los documentos enviados por el contratista y la garantía escrita de este contrato remitida por la compañía de seguros, contestando a ésta. El funcionario redacta la versión final del contrato tras haber repasado los documentos mencionados y lo remite al contratista y a las organizaciones de consumidores finales.

Cuadro 2.9. La inclusión de terceros para controlar *on-line* la gestión de contratos en Corea *(continuación)*

Otra posibilidad de este sistema es que ayuda al seguimiento del pago y evita los riesgos a la integridad durante el mismo. El contratista remite una solicitud de pago y recibe éste contra recibo, el cual es enviado por un inspector de la organización de consumidores. Como el pago electrónico está conectado con el Departamento de Finanzas, la organización de consumidores, el contratista y el banco comparten la información sobre éste. El pago se completa automáticamente *on line* en las siguientes dos horas a la solicitud, lo que evita retrasos.

Fuente: Respuesta de Corea del Sur al Cuestionario de la OCDE.

EXCEPCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCURRENCIA: ¿CÓMO GARANTIZAR LA INTEGRIDAD?

Aunque los procedimientos abiertos se fomentan en todos los países, las leyes de contratación y otras normas definen otros alternativos (los restrictivos/selectivos y los negociados/limitados pueden ser usados bajo condiciones muy estrictas). El método que se prefiere se basa a menudo en el *tipo* de producto o servicio y su *precio normal*. En lo que se refiere a procedimientos en el ámbito europeo, puede ser utilizado asimismo el diálogo competitivo para contratos complejos en los que no es apropiado un sistema abierto o estricto, pero en los que no existe base para aplicar el procedimiento negociado.

Tipos de excepciones

Para garantizar la equidad, las leyes y normas de la contratación relacionan *una lista limitada de excepciones* a los procedimientos de concurrencia que se basan en las siguientes circunstancias:

– la naturaleza específica del contrato que desemboca en la falta de concurrencia auténtica en el mercado (por ejemplo, razones técnicas o artísticas, derechos de propiedad, etc.);

– contratos de pequeño coste: el umbral nacional bajo el que se permite la compra directa varía según los países (por ejemplo, el equivalente a 17.500[2] euros en Canadá, 6.000 en Polonia, 5.000 en Portugal);

– Materias primas (por ejemplo, mercancías que se intercambian al mismo precio);

[2] El equivalente de 25.000 dólares canadienses en enero de 2007.

– Circunstancias excepcionales, como la extrema urgencia. En principio, los factores que son causa de extrema urgencia han de ser imposibles de prever y fuera del control de la autoridad contratante;
– Confidencialidad de la contratación para proteger los intereses del Estado, como la seguridad nacional u otros intereses públicos.

La concurrencia limitada no significa necesariamente menor transparencia

Cuestión clave en este caso es garantizar un tratamiento igualitario y equitativo a los licitadores, incluso al usar procedimientos menos sujetos a concurrencia. La experiencia muestra que esta competencia limitada no requiere, necesariamente, menos transparencia. En estas circunstancias, se han usado *medidas alternativas* en los países para reforzar la equidad e integridad del proceso de contratación, particularmente las siguientes:

– *La definición estricta de los criterios en los que se basa la no utilización de los procedimientos de concurrencia* y su aplicación en condiciones constatadas (por ejemplo, la imposibilidad de seguimiento de un número de contratos de pequeño coste para impedir la fragmentación de contratos;
– La *publicación previa de un anuncio de adjudicación del contrato* para ofrecer oportunidades a licitadores potenciales a fin de que participen en el concurso en casos donde no existe una certeza absoluta de que solamente una empresa está capacitada para llevarlo a cabo (en Canadá, ver Cuadro 2.10);
– La *apertura de ofertas inserta en un procedimiento oficial*, involucrando a varias personas, especialmente para procedimientos directos/negociados, con las decisiones firmadas por dos presentes, por ejemplo en Bélgica;
– Suministrar *orientaciones específicas* a los funcionarios para garantizar la equidad del procedimiento, a través de instrucciones internas, en países como la República Checa o Irlanda;
– *Controles adicionales que verifiquen* la justificación de la excepción de ley en la fase de admisión, a través de departamentos especiales de control interno (por ejemplo, en Bélgica, Canadá, Irlanda y Holanda). Por otra parte, puede existir un comité que reúna a todos los funcionarios que intervienen en un contrato junto con los representantes de los departamentos de control, como en Méjico.
– *Requisitos específicos de emisión de informes obligatorios* para las excepciones en los procedimientos de concurrencia (como en Australia, Bélgica, Luxemburgo, Méjico, Portugal, República Eslovaca y Estados Unidos);

– *Verificación de la justificación* de procedimientos directos por un Alto Departamento Auditor, en países como Alemania, Irlanda, Noruega y Portugal;

– *Requisitos mínimos de transparencia*. Lo que puede llevar a la publicación del anuncio de adjudicación del contrato para garantizar una publicidad suficiente, por ejemplo, en Nueva Zelanda o Corea. Otros requisitos de transparencia incluyen informes escritos justificando la excepción de concurrencia para posible revisión, en países como Australia, Irlanda y Nueva Zelanda. En unos pocos países, las normas de publicidad se aplican a todos los procedimientos, variando sólo los medios, como en Holanda y Suecia (ver Cuadro 2.11).

Cuadro 2.10. Garantizar un terreno de juego neutral: el Anuncio Previo de Concesión en Canadá

El Anuncio Previo de Concesión (ACAN) es una metodología electrónica para licitar que se utiliza habitualmente si existe la posibilidad de que solamente un contratista específico pueda llevar a cabo el contenido de un contrato, de acuerdo con las especificaciones previstas. En circunstancias en las que se pueda confirmar esta situación por el conocimiento detallado del mercado, debería adjudicarse el contrato al margen de la concurrencia y esto se consigue a través del Anuncio Previo de Concesión.

Los objetivos de dicho procedimiento son:

– Utilizar un procedimiento eficiente y que ahorra costos;

– Proporcionar a posibles suministradores potenciales la oportunidad de demostrar, con la documentación apropiada, que son capaces de satisfacer los requisitos que se establecen en el ACAN; y

– Respetar los principios de contratación administrativa, fomentando la apertura y la transparencia.

Un Anuncio Previo de Concesión se diferencia de otros contratos en los que no se contempla la concurrencia en una serie de cuestiones. Los anuncios dan a los contratistas la oportunidad de poner de manifiesto que desean participar en el concurso a través de una certificación de capacitaciones. Estos anuncios están a la vista en Internet, en el servicio *ad hoc* del gobierno, durante un mínimo de 15 días naturales. El sistema está en funcionamiento 24 horas al día y 7 días a la semana. Estos anuncios tienen vínculos con otros procesos tradicionales o electrónicos para el suministrador que presenta una certificación válida de capacidad.

El Anuncio Previo de Concesión se puede utilizar cuando existe una razón justificada para no convocar un concurso, siempre y cuando éste explique claramente la naturaleza de la obra a realizar, el nombre del contratista que se pretende, el costo previsto, el motivo por el que no se convoca concurso y el tiempo suficiente (15 días) que se concede para que se presenten posibles nuevos candidatos. Si se presentase una candidatura válida para ser considerada, ha de tenerse en consideración obligatoriamente.

Fuentes: – Respuesta canadiense al Cuestionario de la OCDE.
– Orientaciones para Gestores – Las Mejores Prácticas de Uso para Anuncios Previos de Concesión, <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Cuadro 2.11. La garantía de transparencia por debajo del umbral de precios de la Unión Europea en Suecia

En Suecia, la contratación pública se halla regulada por la Ley de Contratación Pública (LOU), basada en Directivas de la Comisión Europea. Después de 1992, cuando el Gobierno sueco puso en marcha la Ley de Contratación Pública, la cifra de contratos públicos que se anunciaron en relación con el PIB[3] se incrementó de forma significativa en relación con el del ámbito de la Unión Europea (de 0,12% en 1993 al 3,4% en 2004). Se trata de una de las ratios más altas entre los estados miembros de la Unión.

El Gobierno dio un paso adelante en julio de 2001, al hacer obligatorio que se publicaran también anuncios para los contratos del nivel de precios establecido en la Unión Europea. Antes de esta fecha no existían leyes relativas a estos anuncios, solamente algunas normas por las que los departamentos ministeriales debían solicitar tres presupuestos en un procedimiento de contratación abierto.

Los procedimientos de contratación pública por debajo del nivel de precios de la Unión Europea en Suecia son muy similares a los que se hallan por encima del mismo. La existencia de las mismas normas para ambos supone un apoyo al fomento de la transparencia y el trato igualitario para los licitadores. De acuerdo con la Ley de Contratación Pública, las tres opciones que pueden ser utilizadas por debajo del umbral mencionado garantizan un mínimo de publicidad en este ámbito, sobre todo:

– El procedimiento de contratación simplificado, el más comúnmente utilizado por debajo de este umbral, precisa que se deben publicar anuncios en una base de datos electrónica accesible a todos los posibles licitadores;
– En un procedimiento de contratación selectivo (el equivalente a los procedimientos de contratación de la Unión Europea determinados por encima del umbral) los anuncios se deben publicar también en una base de datos electrónica accesible a todos los posibles licitadores;
– Aun en caso de contrataciones directas, el anuncio debe ser accesible a todos los interesados en la página web de la contratación pública.

Toda la información sobre estas fases del proceso de contratación, desde el pre-concurso, a través de la selección y la concesión, pasando por el proceso informativo posterior a la concesión y a la gestión del contrato y su pago, se hallan accesibles en la página web de la contratación pública mencionada.

Fuentes: – Respuesta sueca al Cuestionario de la OCDE.
– Breve Descripción de LOU por el Departamento Nacional de Contratación Pública.
– Eurostat: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&product=STRIND_ECOREF&Language=en&root=STRIND_ECOREF/ecoref/er040>.

[3] Se refiere al valor de los contratos que figuran en los anuncios en relación con el valor del PIB. El denominador es el valor de las contrataciones públicas que se anuncia: por cada uno de los sectores (obras, bienes y servicios), el número de concursos publicados se multiplica por un común denominador basado, en general, en todos los precios incluidos en los anuncios de concesión publicados en el Boletín Oficial durante el año. El denominador es el PIB.

Cautelas específicas para proyectos de contratación de riesgo

Algunos países han realizado esfuerzos especiales para garantizar la integridad del proceso cuando se deben utilizar procedimientos de no concurrencia que se consideran particularmente de riesgo, especialmente en los contratos de pequeño coste, los de situaciones de emergencia y los relativos a la defensa.

Contratos de pequeño coste

En el caso de estos contratos, se debe hallar un equilibrio entre la necesidad de transparencia y otras consideraciones, en particular, la eficiencia. Por ejemplo, en el ámbito europeo no existen normas que obliguen a la contratación pública para servicios específicos («*IIB services*»[4]) y para contratos de pequeño coste. Sin embargo, de acuerdo con un anuncio de la Comisión Europea al respecto (2006/C179/02) y una opinión recientemente expresada de la Abogacía General en el caso Comisión vs. Irlanda (C-507/03 y 532/03), algunos países de la Unión Europea han iniciado procedimientos para solucionar esta cuestión. Por ejemplo, en Holanda, desde 2006, las autoridades relacionadas con la contratación anuncian públicamente solicitudes para que se participe en concursos de contratos de pequeño coste, garantizando la transparencia, mientras mantienen la flexibilidad de determinar el medio a través del cual se realizan estos anuncios. En la República Checa, se creó un registro central en 2006 para la publicidad de los contratos de pequeño coste, así como los de nivel superior, con la forma de un anuncio en el Sistema Informativo de Contratos Públicos (ver Cuadro 2.12).

Contratos por procedimiento de urgencia

En los Contratos por procedimiento de urgencia las excepciones a la concurrencia ofrecen la flexibilidad necesaria para que los funcionarios encargados de la contratación puedan realizar compras de bienes y servicios para solucionar situaciones de emergencia. Sin embargo, existe una conciencia cada vez más generalizada de que estos procedimientos de urgencia entrañan importantes riesgos de irregularidades y posible corrupción, derivados de la importancia de los fondos que han de ser transferidos en un corto periodo de tiempo, también a la falta de respuesta coordinada entre los diferentes departamentos y a la posible desorganización de los sistemas contables. El ejemplo que ofrecemos más adelante muestra las dificultades inherentes a la prevención del fraude y la corrupción en las contrataciones de urgencia y las lecciones aprendidas tras los huracanes Katrina y Rita en los Estados Unidos.

[4] N. del T.: IIB services refiere a trabajos difícilmente contabilizables, como los realizados en el propio domicilio.

Cuadro 2.12. El registro central de publicidad de contratos en la República Checa

Al incorporarse a la Unión Europea (EU) en mayo de 2004, la República Checa se comprometió al fomento de la transparencia en la contratación pública.

Con esta finalidad, la Ley de Contratos Públicos, promulgada el 1 de julio de 2006, plantea la publicación de los contratos que se hallan por debajo del nivel de precios obligatorio en la EU con el mismo rigor al nivel nacional. La autoridad encargada de la contratación está obligada a publicar los contratos en todos los casos (por encima y por debajo del umbral de precios europeo) insertando un anuncio en el Sistema Público de Información sobre Contratos. Este registro central (un subsistema del mencionado) se creó y promulgó juntamente con la Ley el 1 de julio de 2006, reemplazando al sistema antiguo (Registro Central).

Los datos de contrataciones públicas se recogen en el Sistema Público de Información sobre Contratos, dependiente del Ministerio de Desarrollo Regional. Todo ello partiendo de la base de que así es posible comparar los datos de los contratos por encima y por debajo del nivel requerido por la UE, o para verificar si los procedimientos negociados sin publicación se usan con excesiva frecuencia, o bien si las entidades administrativas contratantes cumplimentan todas sus obligaciones sobre publicación de contratos. Todo lo anterior puede ayudar a evitar y a detectar irregularidades en el sistema.

De acuerdo con el «Plan Nacional para la Introducción de la Contratación Pública Electrónica en el periodo 2006-2010», todas las notificaciones serán electrónicas en 2010.

Fuentes: – Contestación de la República Checa al Cuestionario de la OCDE.
– Caso de estudio presentado por la República Checa en el Simposio de la OCDE sobre la Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública de noviembre de 2006.

Cuadro 2.13. La contratación en situaciones de emergencia en Estados Unidos: el incremento de la transparencia y la responsabilidad por la gestión

La respuesta del Gobierno Federal a los huracanes Katrina y Rita en agosto y septiembre de 2005 determinó que se pasaran por alto las prácticas normales de contratación pública. La devastación de la Región del Golfo y la respuesta, sin paralelo previo, al tiempo que los esfuerzos para promover la recuperación, crearon una serie de problemas importantes a los funcionarios al frente de la situación.

Durante la emergencia, las comunicaciones entre los distintos departamentos fueron muy limitadas y las respuestas de los distintos niveles administrativos poco claras, de forma que se pasaron por alto todas las normas en una forma que no se correspondía con la gravedad del desastre. Estos factores afectaron gravemente a la transparencia en la contratación y suscitaron preguntas sobre las cifras involucradas en los contratos adjudicados y sobre las obras realizadas. El Gobierno Federal se percató de la necesidad de fomentar planes de comunicación de emergencia, de disponibilidad inmediata, y de capacidad de respuesta de las instituciones.

Cuadro 2.13. La contratación en situaciones de emergencia en Estados Unidos: el incremento de la transparencia y la responsabilidad por la gestión *(continuación)*

Los expertos en contratación pública crearon un Equipo de Respuesta a las Emergencias y Recuperación para que se dedicase a los problemas que surgieron durante el huracán Katrina. El Equipo desarrolló un sistema por Internet que incluye procedimientos de control de listados, de contratos ya existentes, de muestras, de orientaciones de emergencia, entrenamiento, buenas prácticas y otros recursos.

El equipo estuvo al cargo del personal desplegado en la Región del Golfo y extrajo bastantes conclusiones relacionadas con la transparencia y la necesidad de responsabilidad por la gestión (ver <http://www.Acc.dau.mil/emergencyresponse>). Estas conclusiones se han difundido en toda la nación y han sido la base para la mejora de los contratos públicos en situaciones de emergencia en el futuro. Algunas de ellas se relacionan en adelante:

– Los departamentos administrativos deberían considerar la necesidad de crear una unidad directiva encargada de la gestión de los riesgos que surgen en una emergencia. Tales unidades permiten un funcionamiento más ágil en las comunicaciones, establecimiento de líneas de actuación así como utilización eficiente de los recursos. Esta unidad alcanza su mayor eficacia integrada en la estructura administrativa de gestión, sobre todo si está compuesta por empleados del gobierno involucrados, como los funcionarios encargados de contrataciones, analistas de contratación pública, representantes de PYMES, representantes de la Oficina Principal de Finanzas, representantes de la Inspección General y expertos técnicos tales como gestores de programas.
– Los departamentos administrativos deberían desarrollar planes de buena gestión económica para revisar si las adquisiciones realizadas en una emergencia han sido las apropiadas. Estas revisiones deberían dedicar especial atención a transacciones llevadas a cabo por procedimientos de emergencia y, por ende, usando de flexibilidad. Dichas transacciones se refieren a adjudicaciones a un solo contratista, o a cantidades importantes de fondos, y a otro tipo de adquisiciones de riesgo, incluyendo las que se refieren a requisitos técnicos complicados o a soluciones de mercado.
– Los departamentos administrativos deberían, asimismo, contemplar la posibilidad de limitar el coste y amplitud de un contrato que habría de circunscribirse estrictamente a las emergencias inmediatas y aplicar precios fijos siempre que sea posible.

Aunque se realizaron importantes esfuerzos al respecto, el informe de 2006 de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) requirió que se reforzasen los controles con mayor efectividad a fin de evitar y detectar los fraudes de los contratos en emergencias. De acuerdo con este Informe, decenas de millones de dólares se perdieron por pagos fraudulentos o inoportunos después de los huracanes Katrina y Rita. Tales pagos incluyen ayudas para alquileres a personas que ya habían recibido albergue gratuito, pagos duplicados a quienes habían sido ya indemnizados o en el Katrina o en el Rita, ayuda económica a estudiantes extranjeros, trabajadores temporales y otros que no tenían derecho a ello.

Fuentes: – Caso de estudio presentado por los Estados Unidos al Simposio de a OCDE sobre la Identificación de Buenas Prácticas para la Integridad y la Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública de noviembre de 2006.
– Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief. Continued Finding of Fraud, Waste and Abuse, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, 2006. (<http://www.gao.gov/new.items/d07252t.pdf>).

Contratos para la defensa

Algunos países han empezado a plantearse la necesidad de integridad en el área de contratos para la defensa, lo que, en ocasiones, precisa del uso de procedimientos de no concurrencia para mantener la confidencialidad de los intereses de la seguridad nacional. Por ejemplo, en Corea, el Programa Nacional de Adquisiciones para la Defensa, basado en la Ley de Adquisiciones para la Defensa de 2005, garantiza que se incluyan expertos externos en el proceso de toma de decisiones de proyectos de gran entidad a través de un Comité específico que se ocupa de reforzar la transparencia y el seguimiento del sistema de contratación pública. En Polonia, el Ministerio de Defensa ha cooperado con una organización social no militar para solucionar los riesgos planteados por las contrataciones públicas de este tenor (ver Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14. La colaboración con organizaciones sociales para el control de riesgos en los contratos relacionados con asuntos de defensa en Polonia

En 2004 Transparency International (TI) emprendió un proyecto para reducir la corrupción y fomentar la integridad en las instituciones de defensa y seguridad. Como el sector de la defensa es uno de los más especialmente delicados, los gobiernos tienen pleno conocimiento de las potencialidades de corrupción en este campo, y, por tanto, están dispuestos a tomar medidas preventivas anti-corrupción.

Este proyecto se plantea varias finalidades. La primera de todas desarrollar la toma de conciencia y cooperación entre grupos fundamentales (exportaciones e importaciones de los gobiernos, ministerios de defensa, contratistas e instituciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, a partir de aquí, recopilar experiencias prácticas y aplicarlas al trabajo diario por gobiernos interesados en estas reformas. Para ello, se precisa, como aspecto crucial, el interés y el apoyo de los gobiernos que exportan armas. El apoyo de la OTAN es también muy importante por su gran influencia en muchos países y por su capacidad de suscitar liderazgos, entrenamiento y educación.

En Polonia, los trabajos anti-corrupción se han enfocado primariamente a detectar delitos y a su castigo, creando un servicio secreto especial, la Oficina Central Anticorrupción. Como resultado de la cooperación de este departamento con TI Reino Unido, el Ministerio de Defensa de Polonia ha dado los siguientes pasos:

– Nombramiento de un Director de política anticorrupción;
– Actividades encaminadas a eliminar conflictos de intereses entre los miembros de las comisiones de licitación;
– Limitaciones a los procedimientos de excepción y fomento de la concurrencia;
– Enjuiciamientos a los más altos niveles (por ejemplo, por primera vez se lleva ante los tribunales a un general acusado de corrupción);

Cuadro 2.14. La colaboración con organizaciones sociales para el control de riesgos en los contratos relacionados con asuntos de defensa en Polonia *(continuación)*

– Introducción de elementos de Pactos de Integridad de la Defensa en licitaciones para compra de aviones para VIPs y de helicópteros de transporte;

– Uso de subastas electrónicas (30 en 2006, 400 planificadas para 2007) en el Ministerio de Defensa.

Transparency International asiste en proyectos anticorrupción para contrataciones de la defensa en otros países que incluyen a Colombia, India, Letonia, Polonia y Corea del Sur.

Fuente: Pyman, M. y Wnuk, M., «Reducing Corruption, Building Integrity in Defence and Security Institutions», XIIth. International Anti-Corruption Conference, November 2006 (<http://www.transparency.org/content/download/12840/127158/file/12thIACC_Pyman-presentation.pdf>).

CAPÍTULO 3

EL AUMENTO DE LA PROFESIONALIDAD PARA IMPEDIR RIESGOS A LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública se viene considerando cada vez más como una profesión que juega un importante papel en la correcta gestión de los recursos públicos. En la última década, las actividades realizadas se han desarrollado, frecuentemente, en *ciclos*, al tiempo que la contratación pública sufría una serie de cambios sustanciales en términos de prioridades, necesidades y capacidades. En muchos casos, tales reformas se produjeron a partir de escándalos *ad hoc*.

Mientras tanto, los países han ido adquiriendo una conciencia cada vez mayor de la importancia de la contratación pública y de su vulnerabilidad a irregularidades de gestión y a potencial corrupción, y, como resultado, han venido trabajando para integrar ésta en una *visión más estratégica de las acciones gubernamentales*.

Todo ello ha conducido a algunos países a reconocer a la contratación pública como *profesión estratégica*, más que como simple función administrativa. Desde este punto de vista, se requieren orientaciones específicas además de restricciones y prohibiciones, con la finalidad de:

– Garantizar que los fondos públicos se usen para las finalidades previstas;
– Capacitar a los funcionarios para adaptarse a un entorno cambiante;
– Minimizar el potencial de corrupción.

GARANTIZAR QUE LOS FONDOS PÚBLICOS SE USEN PARA LAS FINALIDADES PREVISTAS

Los funcionarios públicos necesitan tener a su disposición *instrumentos*, así como *capacitación específica* para gestionar la contratación pública a su nivel, y también los proyectos y riesgos derivados de esta gestión, a fin de poder planificar y gestionar de forma adecuada los procesos de contratación, de acuerdo con el presupuesto.

Planificación

Más de una tercera parte de los países viene usando la planificación anual de las contrataciones públicas, adoptándola como parte de un planteamiento que conduce a una visión estratégica y a largo plazo de sus necesidades y su gestión. Se ha pedido a las autoridades responsables de la contratación pública que revisen sus procesos de compras y que se marquen objetivos, finalidades y puntos de referencia que tengan una vinculación estrecha con los planes, resultados y objetivos gubernamentales. Los planes anuales de contratación pública también pueden ser publicados para que los suministradores estén informados de las oportunidades de contratación previstas (por ejemplo, en Australia, Chile, Méjico, Polonia). Estos planes contienen habitualmente una previsión a corto plazo de las contrataciones estratégicas para cada departamento, apoyada en detalles de las mismas, en particular la temática base y la fecha prevista de publicación del anuncio del concurso.

Junto a ello, se pueden preparar planes de contrataciones para proyectos específicos que incluyen compras concretas de bienes y servicios considerados de gran nivel económico, estratégico, o simplemente complejos, en países como Australia, Finlandia y Nueva Zelanda. La finalidad de estos planes, que contienen proyectos concretos, es asistir a la unidad administrativa en el análisis de sus necesidades y seleccionar la opción de contratación que mejor se adapte a procesos de gran escala que son particularmente vulnerables a las irregularidades (por ejemplo, costos sobreelevados, fallo en completar las obras en su término, producto final defectuoso, etc.) y, potencialmente, a la corrupción. El gobierno de Australia elaboró un Listado de Control de Probidad que puede ser usado para desarrollar un plan de probidad (ver Anexo C para más detalles).

Para garantizar que los fondos públicos se usan para las finalidades previstas, la planificación anual de la contratación pública debería contemplar diversos aspectos vinculados a alcanzar los *objetivos del gobierno o del departamento*, en particular:

– *Las necesidades, tanto financieras como de recursos humanos*, para alcanzar los objetivos, iniciativas y resultados planificados (para un periodo de un año en Bélgica y de tres en Canadá). Por ejemplo, en Bélgica es necesario justificar no solamente la finalidad, sino también la cifra requerida, y probar que tal cifra está basada en una evaluación realista de los precios.

– *Que el departamento o el personal* ofrezcan información de los resultados de las actividades realizadas en el último año fiscal, evaluadas frente a las expectativas previstas, por ejemplo, en Canadá y Chile. Los cuadros de mando integrales son una herramienta que usan países como Bélgica o Corea, que trasladan la estrategia a la acción y suministran información regular a fin de mejorar las actuaciones estratégicas y sus resultados. Para proporcionar los incentivos adecuados a los funcionarios, animándoles a mejorar los resultados económicos, se deberían llevar a cabo análisis personales de

su actividad en diferentes fases del contrato, especialmente para contratos multi-anuales, y tener en cuenta criterios que no se refieren solamente a cumplimiento de plazos, sino también a calidad de resultados.

– Algunos países han extendido el concepto de responsabilidad por la gestión de los gastos realizados «con las finalidades previstas» hasta el nivel de *resultados conseguidos con tales gastos*, por ejemplo, en Canadá (ver Cuadro 3.2). Este planteamiento puede ayudar a verificar que las políticas de transparencia en la contratación pública se han definido siguiendo la estrategia del gobierno y que, en la práctica, la están apoyando. Se utiliza un proceso específico para justificar el uso de determinados procedimientos de contratación y verificar si la comparación de beneficios y costos (incluyendo los costos elevados) de un procedimiento contribuye al rendimiento general que se espera del dinero invertido.

Presupuesto

La realización correcta del presupuesto de contratación es uno de los elementos clave de la transparencia y la responsabilidad económica en la forma de gestionar los fondos públicos. El presupuesto es el *documento único de mayor importancia* que emiten los órganos administrativos, en el cual se funden los objetivos previstos y los términos concretos de su plasmación.

La transparencia en el presupuesto se puede definir como la revelación de toda la información fiscal imprescindible en forma sistemática y oportuna. Los países indicaron que *la contracción del gasto* ha de ser aprobada antes de iniciar un proceso de contratación. Por ejemplo, en Luxemburgo, el primer paso es el control del gasto y la orden de pagarlo, la verificación de la existencia de crédito suficiente, la corrección de la forma en que se contrae el gasto, la confirmación de su legalidad y la ejecución correcta de los controles internos. Los departamentos administrativos deben, asimismo, justificar los gastos y mostrar que éstos tienen cabida en los objetivos del presupuesto.

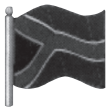
Preocupación creciente es garantizar que *las contrataciones públicas forman parte integral de la gestión pública financiera*. La transparencia y, por tanto, la patentización de las acciones, empieza, tanto en la gestión como en la acción financiera, con el presupuesto. Todo ello debe reflejarse en los procesos fundamentales de la gestión y en las prácticas que apoyan las decisiones de inversión, gestión de activos, contratación pública, y también en los resultados finales que se hallan en los informes de buena gestión empresarial. La transparencia es condición esencial para la integridad en la gestión del ciclo completo desde la planificación de gastos hasta los resultados finales. El Cuadro 3.1 muestra las actividades de Sudáfrica para establecer una integración completa de los procesos presupuestarios de forma que el sistema completo de la gestión financiera pública tenga su contrapartida en unos resultados que concuerden con las cuentas a rendir.

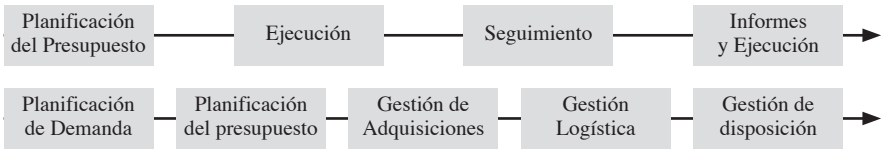
Cuadro 3.1. La integración de la contratación pública en la gestión financiera en Sudáfrica

En Sudáfrica se ha alcanzado un nivel mayor de integración de la contratación pública en la gestión financiera desde el cambio de régimen en 1994. Dentro de este planteamiento global, la contratación pública se ha reorganizado inserta en un proceso de gestión de suministros en cadena (incluyendo las decisiones para adquirir y mantener activos, y vender los innecesarios). El esquema que se presenta a continuación muestra los diferentes elementos del sistema de contratación pública de Sudáfrica:

Ejemplo de Contratación Pública General como Actividad de Gestión Financiera

– En Sudáfrica, la contratación pública, considerada como una función periférica y técnica, ha sido eliminada, e integrada en el proceso general de gestión del gasto público.
– El término «contratación pública» ya no se utiliza. Los funcionarios encargados de esta función son denominados «encargados de gestión financiera».
– Bajo la denominación de «Gestión de Suministros en Cadena» se ha reestructurado la tradicional gestión del presupuesto a través de ministerios conexionados de la siguiente forma:





– Aunque el departamento de «Gestión de Adquisiciones» se ocupa de la mayoría de las funciones que tradicionalmente ha llevado a cabo la contratación pública, cada fase del proceso involucra a funcionarios encargados de finanzas, incluyendo expertos en «contratación pública».
– Al trabajar de esta forma, los funcionarios encargados de la planificación de demanda pueden preparar planes más prácticos y fáciles de poner en marcha para las fases posteriores: fase logística y fase de contratación.

(N.B. Téngase en cuenta que el concepto de Gestión de Suministros en Cadena se ha utilizado en empresas privadas desde principios de los años 80).

Como consecuencia de esta reorganización, ya no se trata a la contratación pública como un proceso puramente técnico, y los especialistas en esta temática trabajan ahora juntamente con otros funcionarios directivos, participando en la toma de decisiones relativa a la forma en que los departamentos gestionan sus activos y gastan sus recursos. La denominación «especialista en contratación» puede haber perdido virtualidad, como resultado de todo ello, pero los cambios han servido para resaltar la importancia de tener profesionales dotados de capacidades generales en la planificación y ejecución de los contratos públicos.

Fuente: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries, OCDE, 2005.

De forma similar, el reforzamiento de *la responsabilidad por la gestión de los gastos públicos* ha constituido una parte importante en las reformas de la pasada década. Ello ha tomado distintas formas:

– Que el *Parlamento* tenga la oportunidad y los recursos para examinar los informes fiscales sobre la contratación pública;

– Que los informes se hagan *asequibles al público*, por ejemplo, en Internet;

– Que se *fomente la comprensión* del proceso del presupuesto por las organizaciones sociales y el público en general[1].

Asimismo, algunos países han realizado actividades de reforzamiento de los *mecanismos internos*, en particular a través de una declaración de responsabilidad del funcionario senior responsable, de la práctica estricta de informes de actuación de los departamentos, y de sistemas mejorados de control financiero interno. Por ejemplo, en Canadá, la reforma en marcha no solamente ha convertido en obligación la realización de informes de planificación y presupuesto, sino que ha creado un modelo integrado en el que se vincula los procesos de asignación, presupuesto, inversión, contratación y gestión de contratos, validado por un importante proceso auditor (ver Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. El fomento de la integridad en la contratación pública: las reformas de presupuestos y gestión financiera en Canadá

La Ley de Administración Financiera de Canadá, de antigua tradición, exige que los fondos públicos se utilicen para los fines aprobados en el Parlamento. Sobre esta base, se garantiza una apropiada segregación a partir de la cual las actividades de verificación del presupuesto para contrataciones públicas, su proyecto y pago se llevan a cabo por individuos que proceden de departamentos distintos y que *informan a instancias diferentes*.

En la actualidad, se llevan a cabo actividades de reforma para *ampliar la responsabilidad por la gestión* desde el planteamiento del uso de los fondos «para los propósitos previstos» a otro en el que se contemplan los «*resultados adquiridos*» con tales gastos. En particular, la Instrucción sobre Informes de Gestión y Resultados Estructurales establece la necesidad de documentos de asignación más estructurados y detallados, así como informes de actuación tanto para los departamentos como para el Parlamento. Desde noviembre de 2006 existe la Instrucción General sobre Adquisición de Activos y Servicios, que establece la necesidad de que las actuaciones de contratación pública tengan una estrecha relación con los resultados de las actividades clave previstas en los programas y que muestren cómo contribuyen a estos resultados.

La Ley Federal de Rendición de Cuentas de 2006 también prevé reforzar la confianza de los ciudadanos en la contratación pública a través de:

– Una *declaración general de principios de la contratación pública* que compromete al gobierno a fomentar la equidad, apertura y transparencia del proceso de licitación;

[1] Para más detalles, ver la publicación *Best Practices for Budget Transparency*, OCDE, mayo, 2001.

Cuadro 3.2. El fomento de la integridad en la contratación pública: las reformas de presupuestos y gestión financiera en Canadá *(continuación)*

– La inclusión de *provisiones de integridad en los contratos*;

– La creación de un *Auditor General especial* para la contratación pública, que revise los procedimientos usados en toda la administración, se ocupe de las reclamaciones de suministradores potenciales, revise las reclamaciones por gestión de contratos, gestione un proceso alternativo de solución de las contiendas ocasionadas por contratos y someta un informe anual al Parlamento.

Los nuevos planteamientos generales y las nuevas políticas de apoyo, además de establecer los requisitos de los informes de planificación y de presupuestos, reconocen la importancia de:

– *Un entorno que haga posible* la contribución a la realización de resultados y fomente procesos efectivos de gobernanza (por ejemplo, gestión de informes, gestión de capacidad);

– La obtención de un *modelo integrado* que vincule los procesos de asignación, presupuesto, inversión, contratación pública y gestión de contratos, validado por un modelo consistente de auditoría. Ello constituye un importante punto de partida desde la práctica de funciones realizadas de forma estanca, que tiene una gestión financiera y una información de actuaciones ambas limitadas, hasta un planteamiento de transición a la auditoría;

– Que se *desarrollen las capacidades* a través del aprendizaje a todos los niveles de la gestión, además de cimentar una mayor confianza en grupos acreditados o certificados por su práctica profesional y por un reclutamiento externo.

Fuentes: – Respuesta canadiense al Cuestionario de la OCDE.
– Caso de estudio presentado por Canadá en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre de 2006.

Las nuevas tecnologías pueden ser también una herramienta importante para facilitar la integración de procesos diferentes vinculados al de contratación pública. El Cuadro 3.3 muestra la forma en que Dubai ha integrado, en un sistema mixto *on line*, los procesos de presupuesto, compra y pago, sistema que reduce la duplicación de funciones en la contratación pública y fomenta un flujo unificado de información dentro de la administración.

Otra cuestión que se relaciona con ésta es la dificultad de *definir un presupuesto que garantice el rendimiento de los fondos empleados, en relación directa con los costes de una operación*. Para desarrollar una estimación de costos adecuada a una contratación, basada en un conocimiento del mercado y de los fines que se pretenden con ella, los países han utilizado una serie de medidas:

– Hacer referencia a los precios existentes en el mercado (por ejemplo, en Reino Unido, usando catálogos comerciales) o calculando el costo a base de una investigación de mercado, por ejemplo en Turquía;

Cuadro 3.3. La integración de procesos *on-line* para la realización de presupuestos, compras y pagos en Dubai

Dubai ha puesto en marcha una serie de leyes para desarrollar un sistema integral electrónico de contratación pública: *Tejari*. *Tejari* es un mercado público *on line* promovido por el gobierno y gestionado con fines de lucro, que permite la realización de todas las fases de negociación *on line*. Los departamentos del gobierno utilizan un Sistema de Planificación de Recursos de Empresa que se puede usar para realizar compras oficiales, ya que está vinculado con el sistema de contabilidad y facturación. Estos sistemas se usan conjuntamente de forma integrada. Todos los departamentos del gobierno utilizan un sistema compartido de información que la recoge de forma conjunta. *Tejari* está constituido por los siguientes procesos y funciones para realización de compras:

– *Licitación electrónica*: *Tejari* recoge y evalúa las propuestas;
– *Catalogación electrónica*: también ofrece la posibilidad de búsqueda y descarga;
– *Sistema electrónico de pedidos*: para pedidos y facturas;
– *Subastas electrónicas*: incluyendo el mercado público *on line*, negociaciones y subastas inversas;
– *Tejari Link*: herramienta de apoyo a pequeñas y medianas empresas, por la que una compañía puede entrar en un directorio nacional y ver contratos, promociones y mensajes, así como establecer páginas de información de sus productos;
– *Tejari Expert*: servicio de consultoría que facilita la estructuración optimizada de la contratación pública a organizaciones de gran tamaño.

En 2006, Tejari abarca más de 4.000 suministradores y la mayoría pertenecen al sector privado. El Gobierno es el mayor comprador de la región, el 60% de las contrataciones provienen de él. Desde el establecimiento de la contratación pública electrónica en 2000, el valor de las transacciones llevadas a cabo por este procedimiento asciende a más de dos billones de dólares USA, y están a disposición en catálogo más de 100.000 productos.

Dubai se ha beneficiado con el establecimiento de *Tejari,* en particular al reducir las funciones y oficinas duplicadas existentes en los procesos de contratación pública, así como por el hecho de que éstos se han hecho más accesibles a los usuarios a través de un sistema que conjunta *on line* el presupuesto, las compras y los pagos. Pese a todo, existen aún obstáculos que es preciso suprimir, como la falta de capacitación adecuada en el gobierno así como la necesidad de una mayor participación de los suministradores. Se han iniciado acciones en esta dirección, a base de actividades que fijan la atención en estos temas, o que se centran en el entrenamiento tanto del sector público como de los suministradores.

Dos sectores importantes de la administración pública realizaron compras *on line*: las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Sanidad. El gobierno realizó una estimación de ahorro del 40% en equipos y del 14% en *hardware* en comparación con las compras realizadas por el sistema tradicional.

Fuentes: –Presentación de Dubai en el Seminario de Alto Nivel de la OCDE sobre contratación pública electrónica. Iniciativa de Buena Gobernanza para el Desarrollo en los Países Árabes, Nápoles, enero de 2006.
–«E-procurement in the United Arab Emirates», en E-Procurement for Good Governance and Development in Italy, North Africa and the Middle East, Centro de Innovación Administrativa de la Región Euro-Mediterránea.

– Conectar con un grupo de suministradores en el mercado de que se trate en un momento temprano del proceso, en países como Bélgica, Holanda y Turquía;
– Otra práctica habitual es usar el conocimiento derivado de contrataciones previas de naturaleza similar, por ejemplo, a través de bases de datos.

UN ENTORNO CAMBIANTE: PROCURAR LA ADAPTACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS QUE REALIZAN LAS CONTRATACIONES

De funcionario encargado de contrataciones a «gerente de contratos»

Los sistemas de contratación pública en los países se han ido desplazando cada vez más desde una situación en que se esperaba que los funcionarios cumplieran las normas, hacia un contexto en el que se les concede más flexibilidad para que alcancen un objetivo más amplio: conseguir además un rendimiento de los fondos destinados a contrataciones. Como los países han desarrollado marcos normativos flexibles y procedimientos más simples, una de las tendencias existentes es que la documentación a desarrollar sea uniforme y garantice que las normas se cumplen. Para propugnar una toma de conciencia general sobre los cambiantes estándares generales de contratación, los funcionarios encargados de ésta se han involucrado (directamente o a través de asociaciones profesionales) en la *redacción o revisión de las leyes de la contratación pública, sus desarrollos y orientaciones*. Más de una tercera parte de los países han consultado a los funcionarios que se ocupan de los procesos de contratación. Algunos, como Finlandia, han solicitado incluso la opinión del público para obtener los puntos de vista de otros sujetos de estos procesos, como las organizaciones de empresarios u otras no gubernamentales. Todo ello ha contribuido a que se desarrolle un entendimiento entre los funcionarios sobre los estándares requeridos y la forma de aplicarlos.

Asimismo, muchos gobiernos han delegado una responsabilidad cada vez mayor en los procesos de contratación pública, descargándola sobre entidades individuales del sector público, mientras que la visión general y la coordinación se concentra en los departamentos ministeriales centrales. Existe un informe de SIGMA: *Central Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*, que pone de relieve la diferencia existente dentro de las *estructuras centralizadas de contratación pública*[2] entre el grupo de estados miembros que se han incorporado recientemente a la Unión y que funcionan con una administración centralizada, con los demás países miembros. Para países que se hallan en proceso de desarrollar sus sistemas de contratación pública, se ha considerado como medida fundamental el establecimiento de un fuerte punto focal a un alto

[2] La tabla del Anexo D presenta un análisis comparativo de las estructuras centralizadas de contratación pública, su capacidad y sus funciones respectivas en la Unión Europea. Para mayor información, véase *Central Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union,* editado por SIGMA, Documento núm. 40, 2007.

nivel centralizado, a fin de obtener una visión amplia y generalizada de las funciones y responsabilidades. En otros estados miembros de la Unión Europea, el establecimiento de estructuras centralizadas de contratación pública es el resultado de un planteamiento más periférico, en el cual la presión para reforzar algunas, aunque no todas, las funciones en niveles centrales se podría considerar como el efecto de cambios en el entorno. Estos cambios pueden proceder de factores diferentes, como la demanda de mayor eficiencia administrativa (por ejemplo, a través de acuerdos-marco de coordinación de compras), los cambios tecnológicos (como la contratación pública electrónica) y compromisos externos (v.gr., ser miembro de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio).

La contratación pública fuertemente centralizada puede contribuir a la eficiencia de los organismos públicos porque mejora la gestión de la información a través de demandas conjuntas, reducción de precios por reducción de costos de producción y transacción, así como el aumento de la eficiencia de la cadena de suministros. También puede reforzar la *integridad y neutralidad* del sistema de contratación pública porque:

– La organización administrativa centralizada de la contratación pública tiene, con frecuencia, una posición de «cortafuegos» que evita el contacto directo entre suministradores y usuarios;
– Las prácticas actuales de fomento de la integridad y la auditoría son más fáciles en una entidad única que a través de cientos de pequeñas unidades gubernativas, y contribuye a métodos de trabajo más profesionalizados y uniformes;
– La transparencia y apertura son, a menudo, un factor clave para la credibilidad de las unidades administrativas dedicadas a la contratación pública de forma que se consigan mejores resultados para los usuarios finales del contrato, en particular, las unidades que negocian con los licitadores.

En Finlandia, existe una unidad central de contratación pública que establece acuerdos-marco para las contrataciones, contribuyendo a un proceso de compras más eficiente y transparente (ver Cuadro 3.4).

En un contexto creciente de evolución de la gestión del proceso de contratación pública, se requiere a los funcionarios que realicen gestión de contratos, cuando no lo han hecho nunca. Esta situación precisa de la existencia de normas orientativas adecuadas para tales funcionarios, a fin de incrementar su eficiencia. Igualmente, el uso de nuevas tecnologías modifica profundamente los procesos de contratación pública, ya que tareas simples, como hacer pedidos a los proveedores, se realizan automáticamente. Sin embargo, la función de los funcionarios encargados de contrataciones incluye ahora *nuevas responsabilidades*, tales como aprovisionamiento estratégico y gestión de subastas, así como realización de negociaciones. Cada vez más se viene reconociendo que existe la necesidad de dar a los gestores la oportunidad de adquirir los conocimientos necesarios (como llevar a cabo negociaciones, proyectos o gestión de riesgos) y las cualidades personales precisas para adaptarse a este entorno cambiante.

Cuadro 3.4. Acuerdos-marco: compras más centralizadas, eficientes y controladas en Finlandia

Hansel Ltd. es una unidad centralizada de contratación pública del Estado de Finlandia que aglutina las necesidades de contrataciones de los ministerios y unidades ministeriales, así como de agencias estatales y empresas de propiedad estatal. Lleva a cabo su misión estableciendo acuerdos-marco para contratar productos y servicios.

En junio de 2006, el Ministerio de Finanzas reformó Hansel Ltd. para incrementar la centralización en la compra de bienes, servicios y sistemas tecnológicos de información, ampliamente usados en la Administración. Se consiguió, como resultado, que algunas fases del proceso de contratación pública, como los anuncios públicos de licitación y contratación, se realizasen a través de una unidad centralizada dedicada a este fin, que produce acuerdos-marco usados por las autoridades públicas. El uso de un mecanismo de compras centralizado se considera como:

– Una forma más eficiente, que además ahorra costos, de llevar a cabo la contratación pública en unidades que funcionan con grandes cifras o para productos o servicios estándar;
– Una manera más fácil de promover la eficiencia de su personal, así como de las comunicaciones internas, lo que fomenta la integridad y actuación correcta en las compras gubernamentales;
– Un sistema fácil para mantener responsabilizados a un número limitado de funcionarios en sus tratos con el sector privado, al tiempo que se mantienen vinculados a múltiples departamentos ministeriales y al sector privado.

El uso de acuerdos-marco produce una serie de ventajas pero también de costes que hay que ponderar. En algunos casos, evita que nuevos interesados se incluyan en el proceso, reduciendo la participación de pequeñas y medianas empresas, y, posiblemente, también disuade la innovación.

Fuentes: – Respuesta finlandesa al Cuestionario de la OCDE
– <http://www. hansel.fi>

Un problema particular para algunos países es la falta de personal cualificado para el seguimiento de la fase de gestión de contratos. La presión comercial para «comprar» con el mayor rendimiento económico puede conducir a que un producto sea arrojado fuera de la gestión general de contratos y a una *irresponsable delegación de la gobernanza al sector privado*. El riesgo se basa en el hecho de que sea el contratista quien defina el nivel de calidad de los objetos a contratar, en lugar de la autoridad pública. Esta cuestión se hace aún más difícil contemplada en el contexto de la contratación pública global. Los gobiernos tienen dificultades para el seguimiento de los contratistas y subcontratistas, a menudo externalizados, y para que se respeten los estándares de integridad, trabajo profesional y medio ambiente.

Para dotar al personal *de capacitación puesta al día, experiencia y cualificaciones*, de forma que puedan prevenirse las irregularidades en la gestión y la potencial corrupción, los países están empezando a usar:

– Certificación de requisitos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, éstos han sido armonizados por el Gobierno Federal desde 2005;
– Entrenamiento específico vinculado a las nuevas tecnologías o a situaciones específicas, como la contratación en momentos de emergencia, que supone una posibilidad elevada de riesgo de irregularidades y de potencial corrupción.

La dotación de la capacitación adecuada

Los funcionarios encargados de contrataciones públicas tienen que enfrentarse con una carga importante de trabajo, puesto que el número de éstas se ha incrementado de forma significativa en épocas recientes, mientras que el de funcionarios se ha mantenido o, a menudo, reducido. El problema de la capacidad, es decir, la habilidad de las personas, las organizaciones y la sociedad en general para resolver sus asuntos, es una cuestión crítica tanto en los países de la OCDE como en los que se hallan en vías de desarrollo. Aunque se han concentrado los esfuerzos en los últimos años para limitar la cantidad de personal dedicado a la contratación pública, los países están empezando a invertir en *capital humano*, para aumentar la eficiencia de la contratación pública y reducir las tentaciones de corrupción.

Algunos países han iniciado acciones para *atraer profesionales bien entrenados*, por ejemplo, a través de los *incentivos adecuados*, como en Chile e Reino Unido. Uno de los más importantes, es la oferta de *salarios y pluses* para los funcionarios que tenga relación con los que ofrece el sector privado. En países donde los salarios son especialmente bajos, esta inadecuación puede incrementar la posibilidad de corrupción. El ejemplo de Chile (ver Cuadro 3.5) ilustra cómo los indicadores de actuación pueden ser desarrollados dentro de un programa de mejora de la gestión y vinculados a recompensas en niveles individuales y organizativos que conducen al fomento de la profesionalidad en la contratación pública.

Cuadro 3.5. El establecimiento de indicadores de actuación de los funcionarios dedicados a la contratación pública en Chile

El *Programa de Mejoramiento de Gestión* (PGM) es un programa nacional que depende de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, y que pretende conseguir mejoras constatables por medición en aspectos clave de la gestión pública. En particular, este programa se centra en los siguientes aspectos: recursos humanos, asistencia a los administrados, planificación y actuación, auditoría interna, gestión financiera y calidad del servicio. La contratación pública se considera uno de los ámbitos más importantes de este programa y sus resultados se incluyen en la gestión financiera.

Cuadro 3.5. El establecimiento de indicadores de actuación de los funcionarios dedicados a la contratación pública en Chile *(continuación)*

El aspecto relativo a la contratación pública dentro del programa de mejoramiento de gestión especifica indicadores de actuación clave y establece recompensas a nivel individual y organizativo. El programa incluye incentivos, tanto para la unidad como para los empleados, con la finalidad del reconocimiento de la función de contratación pública a través de un salario adecuado, que incremente, por tanto, la eficiencia, todo ello vinculado a la eficacia en la gestión. De esta forma, los aumentos de salario están unidos a los buenos resultados de los objetivos del programa. Los *indicadores de actuación*, entre otros, incluyen:

– El tanto por ciento de adquisiciones realizadas como compras de emergencia;
– La cifra de adquisiciones realizadas a través de licitación; y
– La diferencia entre las adquisiciones previstas en el plan y las efectivamente realizadas durante el año.

La unidad responsable de determinar los objetivos y evaluar la mejora de resultados dentro del ámbito de la contratación pública es la Dirección de Contrataciones Públicas (DCCP). A finales de 2003, 131 unidades administrativas habían incluido las contrataciones públicas en sus planes PGM y prácticamente todas ellas habían conseguido elevar el nivel de calidad en esta función. Estos resultados se pueden explicar parcialmente por los esfuerzos dedicados a la capacitación de empleados, que abarcó a 7.000 personas hasta 2004, así como por la inversión en servicios de información.

Fuentes: – Contestación de Chile al Cuestionario de la OCDE.
– Informe del Banco Mundial sobre la Evaluación de la Contratación Pública en la República de Chile.

Cuadro 3.6. Incentivos y resultados: implicar a los interesados en la contratación pública electrónica en Rumanía

La contratación pública electrónica empezó en Rumanía como proyecto piloto en marzo de 2002, incluyendo inicialmente a 159 autoridades públicas y 7 categorías de producto. En la actualidad, el sistema asiste a 1.000 autoridades públicas, más de 3.000 empresas suministradoras y 80 categorías de bienes. La versión extensa de la e-Licitatie (Sistema Electrónico Extenso de Adquisiciones Públicas – SEAP) se ajusta a las Directivas Europeas. Desde el 1 de enero de 2007, <http://www.e-licitatie.ro> ha sido el único portal nacional para la difusión de anuncios de contratación pública junto con el Boletín Oficial de la UE.

Para garantizar la instalación y funcionamiento con éxito del sistema de contratación pública electrónica, se ha fijado la atención en la necesidad de involucrar a los interesados y en proveerles de incentivos adecuados. Los aspectos clave para un entorno susceptible incluyen:

– Un compromiso político fuerte;
– Instalación gradual;

Cuadro 3.6. Incentivos y resultados: implicar a los interesados en la contratación pública electrónica en Rumanía *(continuación)*

– Obligación de medios electrónicos para procedimientos específicos;
– Tarifas bajas;
– Propensión al uso de las pequeñas y medianas empresas;
– Grandes campañas publicitarias;
– Procesos constantes de capacitación.

Los costos de instalación para todo el sistema excedieron de los 4 millones de euros, mientras que el total de adquisiciones públicas afectadas por éste fue de 1 billón. La instalación reveló algunas deficiencias en el sistema, como la falta de una estrategia a largo plazo para la contratación pública, la falta de infraestructuras digitales seguras y procesos de conocimiento compartido poco eficientes en los niveles nacional e internacional.

Uno de los problemas más serios que faltan por resolver son los bajos salarios de los funcionarios dedicados a la contratación pública. La Inspección está organizando en la actualidad un sistema especial de incentivos según el cual los fondos que se ahorren por el uso de procedimientos electrónicos serán distribuidos entre ellos.

Fuentes: – Presentación de Rumanía en el Forum de la OCDE sobre la Gobernanza: Compartir las Lecciones para el Fomento de la Integridad en la Contratación Pública, Noviembre 2006.
– Marco de Buenas Prácticas de Gobierno electrónico, <http://www.egov-goodpractice.eu>

En el caso de *contratación pública electrónica*, es cuestión clave que el entorno sea susceptible de aprovecharla para que esta modalidad se instale con éxito en la administración, en particular:

– Ofreciendo incentivos adecuados a los funcionarios, por ejemplo, un compromiso desde los niveles políticos, salarios suficientes, etc.;
– Minimizando al tiempo las barreras al uso del sistema, por ejemplo, a través de un entorno legal estable, de la capacitación de los funcionarios y de una adaptación progresiva de la administración.

El Cuadro 3.6 expone las actividades que se están llevando a cabo en Rumanía para instalar un único portal nacional para la publicación de anuncios de contratación.

Una de las tareas principales en los países es atraer profesionales con la capacitación adecuada y, en particular, con *conocimientos comerciales especializados*, por ejemplo, habilidades de negociación. Todo ello convierte en una tarea de la mayor importancia conseguir el *cruce de talentos entre la administración y el sector privado*. El flujo de profesionales entre el gobierno y la industria es crítico para la eficiencia y la evolución en regímenes de contratación pública. Cuestión clave en este contexto es que las normas y políticas de servicio público definan un equilibrio adecuado para el fomento de intercambios entre los secto-

res público y privado, evitando, al tiempo, situaciones de conflicto de intereses. Por ejemplo, en Brasil, la Ley de conflicto de intereses de 2006 amplió la «cuarentena» durante la cual los funcionarios no están autorizados a trabajar para el sector privado, desde cuatro meses a un año y reforzó las sanciones civiles y administrativas en caso de su incumplimiento (por ejemplo, una multa de 100 veces el salario del funcionario más intereses de demora, inhabilitación pública y política, etc.). Al mismo tiempo, los funcionarios pueden obtener compensaciones financieras, bajo ciertas condiciones, para fomentar el movimiento entre los sectores público y privado (ver también pág. 80 IMPEDIR LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LA CORRUPCIÓN). Otras actividades en este sentido incluyen el hacer más atractivos *los puestos de trabajo* en el servicio público, posiblemente *describiéndolos* como «gestores de contratos», más que como simples puestos administrativos («burócratas») para reflejar la reciente evolución en las tareas y responsabilidades de estos funcionarios.

Asimismo, el *retener los talentos* es igualmente importante, por ejemplo, ofreciendo a los funcionarios oportunidades de ascenso y de capacitación en nuevos campos a través de programas de entrenamiento y orientación o incluso por rotación. De forma más general, un entorno que ofrece caminos transparentes para el desarrollo de la carrera y la promoción de los funcionarios es uno de los factores clave. El Cuadro 3.7 resalta los importantes esfuerzos realizados por la Oficina Gubernamental del Comercio en Reino Unido para ofrecer orientación, expandir las buenas prácticas y definir líneas para hacer carrera profesional de alto nivel a los funcionarios encargados de la contratación pública.

Cuadro 3.7. Un centro para compartir experiencias y expertos: la Oficina Gubernamental de Comercio en Reino Unido

La Oficina Gubernamental de Comercio de Reino Unido (OGC) es un organismo autónomo del Tesoro, creado en abril de 2000. Su misión es apoyar a los ministerios en sus actividades de contratación para conseguir eficiencia y rendimiento de los fondos que se invierten. Entre sus actividades se encuentra la contratación pública sostenible, el planteamiento de buenas relaciones con los suministradores, suscitar el interés por comprar a empresas de pequeño tamaño y fomentar la contratación pública electrónica, al igual que la ayuda a la capacitación profesional en estos campos.

OGC desarrolla y publica recomendaciones, orientaciones y buenas prácticas que abarcan un amplio campo de la gestión, incluyendo gestión de programas y proyectos, de contrataciones y de servicio. Las buenas prácticas están a disposición *on line* (<http://ogc.foc.uk>) y en forma impresa.

Además de las *Gateway Reviews* (ver Cuadro 4.3), la OGC presentó las siguientes importantes iniciativas para reforzar la profesionalidad:

– *Succesful Delivery Toolkit,* una guía *on line* que conjunta las políticas de contratación pública, las herramientas y buenas prácticas en este campo, y la gestión de proyectos y riesgos;

Cuadro 3.7. Un centro para compartir experiencias y expertos: la Oficina Gubernamental de Comercio en Reino Unido *(continuación)*

– *Succesful Delivery Skills Programme and Project Management Specialism,* programa que plantea una hoja de ruta hacia los altos niveles de la gestión a través de la especialización en gestión de servicio profesional y de proyectos; y
– La Promoción de *Centros de Excelencia*, dentro de los ministerios para proporcionar el apoyo de programas y proyectos específicos que ofrecen supervisión y consejo y trabajan para incrementar la capacitación;

De acuerdo con una inspección de 2004, OGC se dedicó también a estrechar los lazos con los ministerios para estudiar más de cerca sus necesidades.

Fuente: The Impact of the Office of Government Commerce's initiative on the delivery of major IT-enabled projects, Informe requerido por la Cámara de los Comunes, 2005.

Ayudando a los funcionarios a tomar decisiones informadas

También se han realizado esfuerzos para equipar al personal encargado de la contratación pública con herramientas y prácticas que les ayuden a tomar decisiones informadas en relación con las adquisiciones. En épocas recientes, los gobiernos han desarrollado sistemas de información interna que asisten a los funcionarios en las decisiones relativas a la contratación pública. Una de las tareas más interesantes para los gobiernos es seleccionar información que sea exacta, objetiva y relevante para la toma de decisiones, al tiempo que no suponga una carga tanto para los funcionarios como para los licitadores.

Para que los funcionarios puedan tomar decisiones informadas sobre las contrataciones, los sistemas de información interna pueden ofrecer datos sobre:

– *Licitadores/contratistas*, en particular sobre su actuación potencial o real y sobre su integridad (por ejemplo, capacidad técnica como licitadores, lista de los excluidos, informes sobre actuaciones anteriores, etc.), que resulta especialmente útil en el proceso de selección, por ejemplo, en Irlanda, Italia, Corea y los Estados Unidos;
– *Contratos públicos anteriores*, sobre todo los relativos a tipos de bienes y servicios y sus precios. Ello proporciona ayuda para definir las necesidades de forma realista y facilita la evaluación de los contratos (como en Bélgica, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos);
– *La ejecución de contratos*, especialmente para el seguimiento de la forma de actuar del contratista, por ejemplo, en Corea y Méjico.

En algunos países, esta información también se filtra e integra al nivel general del gobierno en un informe estadístico que analiza las *tendencias y patrones* de las contrataciones públicas, que está accesible para quienes trazan las líneas de actuación y para el público en general. También puede utilizarse en un nivel supranacional. Así, en Polonia los datos que se integran en la base de datos de la Oficina de Contrataciones Públicas se procesan en un informe estadístico nacional que se entrega a la Unión Europea. El Cuadro 3.8 muestra la forma en que los Estados Unidos han usado varias bases de datos en las que se han apoyado las decisiones de los funcionarios, habiendo utilizado informaciones sobre la forma de actuar de los suministradores, y los detalles de productos y servicios susceptibles de compra.

Cuadro 3.8. El uso de sistemas informáticos para apoyar decisiones de contratación pública en los Estados Unidos

El propósito de la «Central de Adquisiciones» (<http://www.acquisition.gov>) es proporcionar un único punto de entrada para la contratación pública en los Estados Unidos en relación con las normas, sistemas, recursos, oportunidades y capacitación. Una de sus posibilidades es mantener un vínculo entre las numerosas bases de datos con las que se recoge, estructura y comunica la información sobre la contratación pública. Entre otros, los siguientes sistemas informativos contribuyen a la unificación y racionalización del proceso federal de adquisiciones:

– El *Registro Central de Contratistas* (CCR) es una base de datos primaria que recoge, valida, almacena y difunde los datos de suministradores para ayudar a los departamentos de adquisiciones de los ministerios. Para poder ser incluidos en los concursos de adquisiciones públicas, se solicita tanto a los suministradores potenciales como a los reales que se registren en el CCR. Una vez registrados, sus datos se incluyen en otros sistemas electrónicos federales, favoreciendo la comunicación y cooperación entre los mismos (ver <http://ccr.gov>).

– El *Sistema de Listas de Contratistas Excluidos* (EPLS) es un sistema basado en internet que identifica contratistas excluidos de recibir contratas federales, ciertas subcontratas y ciertos tipos de asistencia y prestaciones federales financieros y no-financieros. El EPLS se mantiene al día para que refleje exclusiones administrativas y legales al nivel general gubernamental, e incluye también posibles terroristas e individuos a quienes no se permite la entrada en los Estados Unidos. El usuario puede buscar, visionar y descargar todas las exclusiones tanto actuales como archivadas (ver <http: //www.epls.gov>).

– Los *Sistemas de Recuperación de Información de Actuaciones* (PPIRS) es una aplicación basada en internet que funciona a nivel general gubernamental y que proporciona información oportuna y pertinente a la comunidad federal de adquisiciones sobre las actividades pasadas de un contratista, haciendo más fáciles las decisiones. Para obtener tal información en PPIRS, a través de informes-fichero, los usuarios precisan autorización. Las normas federales obligan a los clientes a rellenar anualmente informes-fichero durante la existencia de un contrato. El PPIRS está formado por varios sub-sistemas de bases de datos (por ejemplo, el Sistema sobre Actuación de Contratistas, Base de Datos de Actuaciones Realizadas, Sistema de Apoyo a la Evaluación de los Contratistas de la Construcción, etc.) (ver <http://ppirs.gov>).

Cuadro 3.8. El uso de sistemas informáticos para apoyar decisiones de contratación pública en los Estados Unidos *(continuación)*

– El *Sistema Federal de Datos de Contratación Pública* (FPDS) facilita la toma de decisiones de los funcionarios dedicados a la contratación pública ampliando sus conocimientos sobre las tendencias anuales de las compras del gobierno. El FPDS recoge información de los departamentos de compras sobre el número y valor de las adjudicaciones, las fechas y condiciones de los contratos, los contratistas y métodos, las formas de pago, etc. El sistema estructura y entrega la información al Presidente, el Congreso, la Oficina de Rendición de Cuentas de Gobierno, los departamentos administrativos y el público en general, con la finalidad de medir y evaluar el impacto de la contratación pública federal en la economía de la nación, la medida en que las concesiones se realizan a empresas de distintas categorías socio-económicas, el impacto de la competencia plena y abierta sobre el proceso de adquisiciones y otros propósitos de la política de contrataciones públicas (ver <http://fpds.gov>).

Aunque todas estas bases de datos han sido útiles para apoyar decisiones en la contratación pública, existe una conciencia creciente de que pueden llegar a ser estorbos si la información que se incluye no se selecciona apropiadamente y los funcionarios no tienen la capacitación necesaria para utilizarla. Asimismo, se ha expresado preocupación sobre la confidencialidad y accesibilidad de los datos para los contratistas.

Fuente: Respuesta de los Estados Unidos al Cuestionario de la OCDE.

Por otra parte, algunos países han fomentado el intercambio de información entre los funcionarios a través de la creación de *redes y centros de especialización en administración* para identificar y difundir las buenas prácticas. En Reino Unido, los centros de excelencia de varios ministerios ofrecen orientaciones documentales detalladas y puestas al día constantemente, así como información regular sobre garantías de calidad de los procesos en colaboración con los auditores y dentro de redes informativas de otros departamentos y de la Oficina Gubernamental del Comercio. En Holanda, se estableció, en el Ministerio de Asuntos Económicos, una innovadora y profesional red de la contratación pública destinada a las autoridades con responsabilidades de contratación, *PIANOo*, que suministraba intercambios de información especializada y de capacitación entre tales autoridades. Otras formas de incrementar el intercambio de información en la administración incluyen la creación de comités multidisciplinares con representantes de distintas partes de la administración que revisan y discuten problemas y preocupaciones específicos relacionados con la contratación pública, por ejemplo, en Noruega.

En muchos países (v.gr., Francia, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido) ha surgido una tendencia clara a invertir en el desarrollo de *orientaciones sobre las buenas prácticas* para funcionarios dedicados a la contratación pública. Tal tendencia se ilustra más adelante con los ejemplos del

Comité de Contratos del Gobierno Irlandés, cuyo papel ha evolucionado hacia la orientación general para problemas de la contratación pública y la reciente creación del Grupo Gubernamental de Desarrollo de la Contratación Pública en Nueva Zelanda con la finalidad de incrementar la profesionalidad en este campo (ver Cuadros 3.9 y 3.10).

Cuadro 3.9. De la aprobación a la orientación: la evolución del papel del Comité de Contratos Públicos en Irlanda

El Comité de Contratos Públicos se creó, en un principio, con la finalidad de confirmar, a través de una instancia externa, las adjudicaciones de contratos sin concurso previo por circunstancias excepcionales, con un monto por encima de 25.000 euros. Su papel ha evolucionado desde enero de 2003 hacia otro más general de orientador sobre cuestiones objeto de preocupación por parte de los organismos encargados de la contratación pública.

El GCC es un comité formado por funcionarios encargados de contrataciones públicas procedentes de departamentos del gobierno central y de otros organismos con una función significativa en este campo o con responsabilidades en sectores clave dedicados a contrataciones. El GCC concentra su actividad en la consultoría sobre temáticas específicas de la contratación, relacionadas con preocupaciones del Estado sobre la materia. También se dedica al desarrollo, junto con el Departamento Nacional de Política de Contrataciones Públicas, dependiente del Ministerio de Finanzas, de las orientaciones sobre buenas prácticas de las contrataciones de suministros, servicios y construcción. Los Ministerios se benefician de este material orientativo, que les permite ajustarse a un sistema de reglas de contrataciones públicas justo y equitativo y a garantizar el rendimiento de los fondos empleados. La página web nacional dedicada a la contratación pública cumple también un importante papel en la difusión de información sobre orientaciones o cuestiones importantes de la contratación.

Con la supresión del requisito de la aprobación por parte del GCC, hubo de reforzarse el control interno sobre procedimientos en los que no intervenía la concurrencia a fin de asegurar la integridad y eficiencia de las adjudicaciones en tales contratos, por las circunstancias excepcionales que confluían en los mismos, como la extrema urgencia o la existencia de un solo suministrador capaz de cumplir con sus especificaciones. Se había de completar con una revisión dentro del departamento correspondiente, de preferencia por la Unidad de Auditoría Interna o por un funcionario de categoría que no fuese parte en el proceso de contratación. Los informes de todo lo anterior deberían ser finalizados en un informe anual firmado por el Contable responsable de tales contratos, informe que habría de ser enviado al Departamento General de Control y Auditoría, remitiendo una copia a la Unidad de Política de Contrataciones Públicas del Ministerio de Finanzas. Cada departamento habría de mantener un registro al día de tales contratos y compras excepcionales.

Fuentes: – Respuesta irlandesa al Cuestionario de la OCDE.
– Circular 40/02: Orientaciones para la Contratación Pública – revisión de procedimientos en orden a la aprobación de ciertos contratos en el Gobierno Central, 2003.

Cuadro 3.10. El incremento de la profesionalidad: el Grupo Gubernativo de Desarrollo de la Contratación Pública en Nueva Zelanda

En julio de 2006 se creó un Grupo Gubernamental para el Desarrollo de la Contratación Pública (GPDG) en el Ministerio de Desarrollo Económico (MED) en Nueva Zelanda. La finalidad prevista es «obtener los mejores resultados posibles de los contratos para el gobierno, los contribuyentes y las empresas en Nueva Zelanda».

Un punto focal de su programa es expandir y mejorar el conocimiento de las buenas prácticas en la contratación:

– *Elevando el nivel de imagen de la contratación* – contribuyendo a una conciencia cada vez mayor de los beneficios de las buenas prácticas en este campo, el reconocimiento por parte de los Ejecutivos de Nivel Superior, así como por el Consejo de Administración, del valor y la necesidad de las buenas prácticas dentro de sus Unidades, la demanda cada vez más amplia de profesionales de contratación, y la inversión también mayor en capacitación del personal y en formación, y
– *Actuando como catalizador para el aprendizaje y para compartir conocimientos* – contribuyendo así a que se incrementen las oportunidades de capacitación y formación para la administración y para la industria, que se compartan más activamente los conocimientos (entre administraciones, los sectores público y privado, y entre GPDG y sus colegas del MED y sus correspondientes en otros países), y a una mayor competitividad entre los propios funcionarios.

El GPDG mantiene un espacio electrónico interactivo, «Comunidad de Prácticas», como vehículo para fomentar las buenas prácticas y las orientaciones y para compartir información entre quienes se dedican a la contratación pública. Asimismo, organiza regularmente seminarios, *workshops*, conferencias y cursos de capacitación en todos los aspectos que abarca el proceso de contratación pública.

El GPDG, reconociendo la importancia de crear puntos de referencia internacionales sobre las buenas prácticas de la contratación pública y los estándares profesionales, desarrolló vínculos con el Consejo Colegiado australiano del Instituto de Compras y Suministros (CIPSA) y colabora con este organismo en programas que desarrollan más ampliamente la profesionalidad en la contratación pública de Nueva Zelanda.

Fuente: Respuesta neozelandesa al Cuestionario de la OCDE.

Otra práctica emergente en países como Australia y Canadá es el uso de la *investigación aplicada a la contratación pública* para ayudar a tomar decisiones a los funcionarios de alto nivel y a quienes trazan las políticas en este campo. La investigación sobre contratación pública está empezando a mostrar, en la actualidad, la creciente complejidad de las unidades dedicadas a suministros, ya que las actividades de contratación se relacionan con muchas disciplinas académicas. Esta complejidad es también el resultado de la coordinación, necesariamente limitada, de conocimientos sobre contratación pública entre los departamentos del gobierno, como, por ejemplo, entre organismos de contratación pública, competencia y auditoría, así como con el sector privado.

IMPEDIR LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LA CORRUPCIÓN

En un contexto de gestión evolucionada, el incremento de la profesionalidad requiere no solamente procedimientos de gestión, sino también un conjunto claro de valores y estándares éticos que defina cómo alcanzar tales objetivos. Se han desarrollado orientaciones éticas en varios países estableciendo claras restricciones y prohibiciones para los funcionarios dedicados a la contratación pública a fin de evitar situaciones de *conflicto de intereses* e impedir la corrupción tanto a niveles individuales como en el interior de cada organización.

Medidas dentro de una organización

A nivel organizativo, existen normas usadas en los países que garantizan la separación entre departamentos y autoridades, en particular, entre:

- Entidades: existe una separación entre entidades administrativas que requiere bienes y servicios, así como entidades de contratación, específicos, en países tales como Austria y Alemania;
- Funciones: la planificación estratégica, los programas de presupuesto y actuación, de contabilidad e información, y las funciones internas de control están claramente separadas, por ejemplo, en Turquía;
- Fases del proceso de contratación pública: la aprobación del gasto, de las fases clave de la contratación pública, las recomendaciones de adjudicación y el pago deberían ser realizados separadamente, como, por ejemplo, en los Estados Unidos;
- Actividades técnicas y comerciales: estas evaluaciones se realizan separadamente y se remite información separada desde ambas instancias a otro organismo que informa con independencia y recomienda la adjudicación, por ejemplo, en Reino Unido;
- Actividades financieras: el control *ex-ante* en la unidad de servicios financieros y el proceso de transacción financiera deberían ser realizados por separado, los deberes de los funcionarios dedicados a la autorización y la rendición de cuentas no deben estar combinados en una persona (por ejemplo, en Irlanda, Luxemburgo y Turquía);
- Un problema a resolver es garantizar la separación de obligaciones entre funcionarios, para impedir el conflicto de intereses y la potencial corrupción, al tiempo que se evita que los «*cortafuegos*» acaben en una falta de coordinación entre los departamentos de gestión, presupuesto y contratación. En Reino Unido, el Ministerio de Defensa ha desarrollado varias medidas preventivas contra el fraude y la corrupción en las contrataciones, que incluyen la separación efectiva de obligaciones, rotación de las mismas, supervisión, controles concretos sobre materiales y archivos, prevención de la acumulación del trabajo atrasado, así como salvaguardias encajadas en el sistema (ver Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11. Impedir el fraude y la corrupción en los contratos públicos de la defensa en Reino Unido

Desde principios de los años 80, el Ministerio de Defensa (MoD) de Reino Unido adoptó un planteamiento comercial para sus contratos públicos con la finalidad de incrementar la competición por éstos. El Ministerio identificó varias áreas potenciales de riesgo en relación con la corrupción u otros tipos de fraude en el sistema de contratación, que incluían:

– Manipulación de ofertas y licitación en colusión (incluyendo cártels);
– Redacción de especificaciones a favor de un suministrador;
– Sustitución de productos, o trabajo, o servicios, de bajo nivel que no cumplen las especificaciones del contrato;
– Robo de los productos comprados antes de su entrega al usuario final y antes de ser inventariados en el libro correspondiente;
– Facturación fraudulenta (falsa o duplicada) de bienes o servicios no suministrados o pagados con antelación a la recepción;
– Utilización impropia o no autorizada de equipos o información propiedad del Gobierno;
– Contabilidad falsa y aplicación de costos desviada o migrada entre contratos;
– Realización de pedidos para uso personal, incluyendo el uso fraudulento de Tarjetas de Contratación del Gobierno e instalaciones electrónicas de contratación pública;
– Entrega de certificados falsos de comprobación de calidad;
– Corrupción o intento de corrupción en los servidores de la Corona.

Todas estas áreas de riesgo se dan a conocer al personal encargado de adquisiciones del MoD a través de una capacitación especial para detectar fraudes. Además, el Ministerio informa anualmente al Tesoro de Su Majestad de todos los casos de fraude sospechado o probado, incluyendo los perpetrados, o existiendo la sospecha de que lo han sido, por personal del departamento, o por contratistas o suministradores. Los Informes Anuales de Fraude del Gobierno están a disposición en <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

Se han adoptado medidas contra el fraude y la corrupción en la contratación pública, incluyendo:

– La separación efectiva de obligaciones, impidiendo que una o dos personas controlen un sistema completo, particularmente allá donde las computadoras multiplican el volumen de información disponible a una fuente;
– Rotación de obligaciones, particularmente en puestos de especial sensibilidad o que dan al personal la oportunidad de tener contactos comerciales desde mucho tiempo atrás, posiblemente en un entorno de no concurrencia en las contrataciones;
– Estrecha supervisión, sobre todo donde es difícil separar las obligaciones o donde el personal trabaja en lugares lejanos. La delegación de autoridad no debería entenderse como sustituto de la supervisión;
– Custodia estricta tanto de materiales como de archivos, en relación con almacenes, dinero efectivo, propiedades, cheques, garantías, órdenes de pago, información confidencial y computadoras;
– Impedir que se acumule o atrase la carga de trabajo, y control de los atajos para restablecer la situación, o bien ocultar los intentos de fraude;
– Realización de diseño de nuevos sistemas de control con alarmas insertas que detecten las amenazas internas o externas.

Cuadro 3.11. Impedir el fraude y la corrupción en los contratos públicos de la defensa en Reino Unido *(continuación)*

La experiencia muestra que las principales causas de fraude, robo e irregularidad tienen su base en la falta de procedimientos de control adecuados. MoD se apoya en la vigilancia de su personal de adquisiciones para evitar la corrupción y ha creado una «línea caliente» especial para informar de los fraudes, la cual está a cargo de la Unidad de Defensa y Análisis del Fraude y la Policía del MoD. Esta Unidad utiliza las últimas técnicas de detección de fraudes y búsqueda de datos para responder con iniciativa al riesgo de fraude. Otras técnicas de detección incluyen la conciliación de cuentas, la verificación física de la existencia de los activos (por ejemplo, repaso de almacenes, etc.) y registros sobre la marcha.

Fuente: Contestación del Ministerio de Defensa del Reino Unido al Cuestionario de la OCDE.

Para garantizar que la *interacción entre funcionarios y licitadores* no conduzca a tratos de favor o a corrupción en general, se han tomado medidas a fin de dejar claras las restricciones a las que están sometidos los funcionarios en sus tratos con los licitadores en las diferentes fases de la contratación, en particular, durante negociaciones. A este respecto, las nuevas tecnologías de información y comunicación han jugado un papel cada vez más importante para garantizar que esta interacción sea transparente y abierta a todo el mundo. Por ejemplo, las subastas electrónicas (un medio para realizar compras vía Internet) se vienen usando en un número creciente de países como Brasil, Méjico y Reino Unido. Se trata de actividades en tiempo real que se realizan *on line*, permitiendo a múltiples suministradores de diferentes zonas geográficas presentar y modificar ofertas simultáneamente. Sus objetivos principales son:

– Reducir los costos generales de la contratación pública;
– Evitar el contacto directo entre suministradores y con los funcionarios durante las negociaciones, ya que los procesos tienen lugar de forma electrónica y de forma anónima; y
– Fomentar negociaciones transparentes, por ejemplo, dando a los ciudadanos la oportunidad de entrar en ellas *on line*.

El primer ejemplo que se muestra a continuación resalta el uso de la subasta electrónica por el Gobierno Federal del Brasil, en tanto que el segundo se centra en su aplicación en un sector administrativo clave en el Reino Unido: el Servicio Nacional de Salud (ver Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12. La subasta pública electrónica para negociaciones transparentes y económicas *on line* en Brasil y Reino Unido

La subasta electrónica se ha venido usando cada vez más en los últimos años para conseguir el mejor precio posible en una competición *on line*, por ejemplo, en Brasil y Reino Unido. Este método se usa generalmente cuando se trata de productos homogéneos donde la decisión de compra se basa, sobre todo, en el precio.

La subasta electrónica en el Gobierno Federal de Brasil

En Brasil, la subasta electrónica inversa se halla regulada por la Ley de julio de 2002. La documentación completa del contrato se publica en el Portal de la Contratación Pública del Gobierno Federal – *Comprasnet* (<http://www.comprasnet.gob.br.>), también en la Gazeta Oficial y se difunde, asimismo, ampliamente en periódicos; en 2004, se realizó un gasto de 8 billones de reales brasileños (BRL) en compras de bienes y servicios, contratados a través de subasta inversa, de acuerdo con estudios del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Federal de Brasil. Considerando que el monto total del gasto en este campo fue de 15 billones de reales brasileños, es claro que se trata de más del 50% del gasto, el que se realiza por este medio.

La subasta electrónica inversa redujo el costo de participación para los competidores, ya que no se precisa que éstos estén presentes físicamente y sólo necesitan estar conectados a Internet. Una de las consecuencias es el mayor número de participantes. En los pasados cuatro años, se ha producido un aumento del número de suministradores que va desde 150.000 a 214.000, un incremento del 42%. Solamente el año pasado, 20.000 nuevas empresas se convirtieron en suministradoras del mayor comprador del país, el Gobierno Federal. La subasta electrónica inversa es una ayuda también en la transparencia de las negociaciones. Se han evitado los contactos entre los suministradores y el gobierno y la administración, mientras los ciudadanos han podido seguir *on line* las contrataciones públicas.

El uso de subastas públicas en el Servicio Nacional de Salud (NHS) del Reino Unido

En 2005, *OGCbuying.Solutions*, la Agencia Ejecutiva de la Oficina Gubernamental del Comercio en el Reino Unido, utilizó el sector de la sanidad nacional como piloto en el uso de subastas electrónicas. Ello permitió que los especialistas del Servicio Nacional de Salud (NHS) pudieran llegar a acuerdos-marco en su campo.

En 2006, la Agencia de Compras y Suministros de NHS completó una transacción para la contratación de personal temporal por subasta pública electrónica por importe de 1,2 billones de libras. Se evaluó a 176 agencias de empleo que fueron invitadas a participar en dicha subasta, durante un proceso de cinco meses de concurso. Todas ellas tuvieron la oportunidad de presentar ofertas en un entorno totalmente transparente, con múltiples oportunidades de revisar sus precios, al tiempo que conseguían una visión general de los precios de mercado. Se presentaron 70.000 ofertas durante la subasta, que duró tres días y tuvo como resultado un ahorro muy importante para el NHS. La subasta pública contribuyó a un ahorro adicional del 10,3% que se añadió al que ya se había conseguido a partir de la Mejor Oferta Final.

Cuadro 3.12. La subasta pública electrónica para negociaciones transparentes y económicas *on line* en Brasil y Reino Unido *(continuación)*

Pese a todo, y aunque las subastas electrónicas inversas posibilitan un rápido proceso de conocimiento de los precios, y mejoran la transparencia del mercado, también precisan de una importante inversión inicial para instalar la infraestructura técnica necesaria, además de mantener un entorno acorde a las leyes.

Fuentes: – Respuesta de Brasil al Cuestionario de la OCDE.
– Caso de estudio presentado por el Reino Unido en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre 2006.

Para evitar un contacto prolongado entre los funcionarios y los licitadores, algunos países han fomentado la *rotación de los funcionarios* encargados de la contratación pública, procedimiento que se ha demostrado útil particularmente en puestos de índole delicada, o que obligadamente deben mantener contactos comerciales durante largos periodos con un número limitado de suministradores. El tiempo límite puede variar ampliamente dependiendo del puesto y el país, por ejemplo:

– Los funcionarios con responsabilidades contables en Corea rotan en periodos de uno a tres años;

– Los controladores financieros, en Luxemburgo, entre tres y cinco años;

– Los funcionarios con responsabilidades comerciales, en un periodo máximo de cinco años en Reino Unido;

– Los miembros de la Comisión de Contrataciones, en Brasil, cada año.

Otro método comúnmente utilizado para controlar los riesgos internos es la aplicación del *principio de los cuatro ojos* que garantiza la responsabilidad conjunta de varias personas en la toma de decisiones, en particular, por separación de funciones, duplicación de firmas, y control cruzado. Por ejemplo, los comités públicos de licitación se forman normalmente para contrarrestar el poder discrecional de un funcionario único. Asimismo, se pueden beneficiar de la especialización de varios expertos incluyendo contables, economistas, jueces, etc. Según aumenta la importancia del proyecto, el número de funcionarios puede también incrementarse. Por ejemplo, en Corea, los contratos de importe elevado o las decisiones complicadas conllevan la asunción de la responsabilidad por el Comité de Revisión de Contratos, formado por expertos independientes que incluyen representantes de ONGs y académicos. Condición específica para la efectividad de un comité es definir su organización y composición apropiadas, al tiempo que las obligaciones y restricciones que afectan a sus miembros, en particular, cuando involucran a expertos externos al gobierno.

El establecimiento de estándares éticos para funcionarios públicos

Al nivel individual, los valores básicos son el fundamento de las orientaciones para que los funcionarios juzguen cómo llevar a cabo sus tareas diariamente. Para que estos valores sean reconocidos de forma concreta, una gran mayoría de países ha legislado sobre el comportamiento general que deben observar los funcionarios tanto en el trabajo administrativo normal, como en situaciones específicas de conflicto de intereses (los ejemplos más recientes son los de la República Eslovaca y España). Dos tercios de los países han establecido estos estándares a través de un código de conducta ético para el servicio público. Más de un tercio ha desarrollado una serie de orientaciones como instrumento para que tales estándares éticos se concreten en la actividad diaria de la administración (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1
Estándares éticos para el servicio público. Normas y orientaciones

Leyes y normas	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos
Código de conducta, Código ético	Australia, Brasil, Canadá, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Méjico, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, República Eslovaca, España, Suiza, Turquía, Reino Unido
Orientaciones, normas orientativas a seguir	Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Corea, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos

Fuentes: – Tabla basada en *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, 2000.
– Encuesta de la OCDE sobre conflicto de intereses en el servicio público en 2002 y 2006.

El establecimiento de estándares específicos para las contrataciones públicas

Para garantizar que los intereses personales de los funcionarios no influencien de forma impropia el ejercicio de sus deberes y responsabilidades, es necesario que se realice una descripción detallada de los *estándares de conducta* que se espera de ellos, en particular, las prohibiciones y restricciones específicas. Los conflictos de intereses pueden hallarse potencialmente en situaciones relacionadas con:

– Intereses personales, familiares o de negocio privado, actividades externas a la labor administrativa, en particular en relación con contratos (por ejemplo, en Chile, Irlanda, Méjico, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia y España);

– Regalos y estancias en hoteles, en países como Bélgica, Irlanda y Japón;

– Implicación en actividades de un partido político, v.gr., en Turquía;

– Revelación de información confidencial, en países como Bélgica, Méjico y Turquía;

– Expectativas futuras de empleo, como en Holanda y los Estados Unidos.

En España, en los dos últimos años, el gobierno ha tomado varias medidas para modernizar los estándares que se esperan del comportamiento de la administración y evitar conflictos de intereses por parte de funcionarios que son particularmente vulnerables a esta situación debido a su posición (funcionarios de alto nivel y también los dedicados a la contratación pública que trabajan tratando con el sector privado) (ver Cuadro 3.13).

Cuadro 3.13. Impedir conflictos de intereses en los contratos públicos: las reformas recientes en España

España ha establecido recientemente una serie de medidas para evitar los conflictos de intereses, fomentar la buena conducta y mejorar la transparencia en la contratación pública. Estas medidas están dirigidas a impedir conflictos de intereses, en general para funcionarios públicos, pero, más específicamente, para funcionarios públicos que realizan funciones de contratación pública.

En febrero de 2005, el Consejo de Ministros aprobó el Código de Buena Gobernanza, que obliga a los miembros del Gobierno y a los altos funcionarios de la Administración General del Estado; se trata de una importante declaración de valores que orientará las actuaciones públicas en el futuro.

Asimismo, la Ley de Conflictos de Intereses para miembros del Gobierno y altos funcionarios se aprobó en abril de 2006. Esta Ley introduce una serie de requisitos en el sistema legal para que los altos funcionarios eviten situaciones en las que su imparcialidad se pueda ver en riesgo:

– Incompatiblidad absoluta con otros puestos;

– Obligación de abstenerse de intervenir en procedimientos, incluidas las contrataciones públicas, en los que puedan estar representadas empresas que ellos (o sus familias) puedan haber gestionado o representado en los dos años previos a su nombramiento; y

– La obligación de declarar su patrimonio y rentas.

De acuerdo con las recomendaciones del informe sobre Estudio y Diagnóstico de la Contratación Pública en España en 2004, el gobierno clarificó y precisó aún más el alcance y requisitos de las normas de incompatibilidad en la legislación al respecto. El Gobierno español aprobó un proyecto de ley de los Contratos del Sector Público en julio de 2006, que se remitió al Parlamento. Este proyecto de ley refuerza la prohibición, ya en vigor para los funcionarios encargados de contrataciones públicas, de no intervenir en procedimientos de contratación si tienen intereses en alguna de las empresas que concursan. Además, se excluye a las empresas de concursar o contratar con la administración si algún alto cargo o miembro del gobierno tiene inversiones de más del 10% en su capital.

Cuadro 3.13. Impedir conflictos de intereses en los contratos públicos: las reformas recientes en España *(continuación)*

Para garantizar la aplicación y cumplimiento de estas normas, se han establecido mecanismos para identificar y gestionar conflictos de intereses. La Oficina de Conflictos de Intereses tiene a su cargo el Registro de Actividades, Bienes y Patrimonio, y es responsable de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos allí registrados. Asimismo, los activos financieros de los miembros del Gobierno y de ciertos altos cargos se deben gestionar en un «contrato ciego de cartera de valores» desconocido para, o no gestionado por, las partes interesadas.

La ley amplió también el régimen sancionador. En caso de incompatibilidad, se aplicarán sanciones especiales y se iniciarán procedimientos que aparecerán publicados en el Boletín Oficial del Estado y se comunicará al gestor que maneje los activos de un alto cargo. Quienes infrinjan estas normas, si aún se mantuvieran en su puesto, perderán el derecho a la pensión derivada del mismo. Los altos funcionarios que hayan infringido las leyes quedarán apartados de puestos públicos por un periodo de cinco a diez años.

Estas medidas son cruciales para la modernización de los estándares de comportamiento de la Administración española, así como para impedir conflictos de intereses para funcionarios que puedan ser particularmente vulnerables debido a su puesto. Su implementación efectiva será una empresa difícil, clave para garantizar la imparcialidad de la Oficina de Conflictos de Intereses.

Fuente: Caso de estudio presentado por España en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre 2006.

Los estándares específicos de la contratación pública pueden estar reflejados en:

– Leyes y normas oficiales, en países como Méjico, Nueva Zelanda y Estados Unidos;
– Códigos éticos específicos o códigos de conducta para funcionarios dedicados a la contratación pública, en Austria, Bélgica y Canadá; y
– Materiales orientativos, por ejemplo en Australia o Irlanda.

En Italia, se ha adoptado un código ético obligatorio a través de *Consip* (*Concessionaria Servizi Informatici Pubblici*), compañía privada encargada de la contratación pública electrónica. Este código se aplica no solamente al personal, sino también a los suministradores e interesados (ver Cuadro 3.14).

Cuadro 3.14. Adoptar y aplicar un Código Ético Empresarial para las contrataciones públicas en Italia

Consip es una empresa a la que se ha confiado las actividades de información tecnológica del Ministerio italiano de Economía y Finanzas (MEF) y es responsable del sistema de contratación pública electrónica. Dicha empresa ha puesto de manifiesto que la contratación pública en Italia se halla muy expuesta a conflictos de intereses y corrupción, por lo que ha creado un Código Ético.

Este Código Ético establece estándares para el personal de *Consip*, así como para todos los que cooperen con la empresa, incluyendo empleados, consultores, suministradores, el Ministerio de Economía y Finanzas y otros interesados. Se trata de un estándar general de conducta que se aplica a todas las actividades realizadas con *Consip*.

El Código Ético prevé una serie de estándares de comportamiento en las siguientes ocasiones:

– Reglas generales de ética y comportamiento en las relaciones con suministradores e interesados;
– Conflictos de intereses;
– Gratificaciones;
– Interacción con la Administración Pública, la sociedad en general, políticos y medios de comunicación;
– Confidencialidad de información y documentación.

El Código ha establecido controles internos para evaluar el cumplimiento del mismo y verificar periódicamente si los procedimientos empresariales, así como la organización y gestión de la empresa, funcionan de conformidad con las leyes y normas existentes. Para apoyar el cumplimiento y aplicación del Código, se creó una Oficina de Cumplimiento con las siguientes funciones:

– Comunicación e interpretación del Código;
– Verificación de la aplicación efectiva del mismo, y, en caso de violación, recomendación de las medidas necesarias para que se cumplan las leyes y normas existentes;
– Información a los directores de los departamentos de los comportamientos irregulares para que se tomen las medidas apropiadas.

Fuentes: – Código de Ético de la Empresa, Consip, 2005: <http://www.consip.it/sc/pdf/Code_of_Ethics.pdf>.
– Magrini, P., Transparency in Public E-Procurement: The Italian Perspective, OCDE, 2005.

Será cuestión clave que los países encuentren soluciones para garantizar la protección de los funcionarios encargados de la contratación pública de *cualquier forma de presión o influencia*, incluyendo la influencia política, para garantizar la imparcialidad de la toma de decisiones y fomentar la existencia de un terreno neutral para los mismos. Las condiciones para esta protección se basan:

– En la existencia de estándares éticos para los funcionarios encargados de la contratación pública;

– En un adecuado marco institucional para el desarrollo de su trabajo, la autonomía del presupuesto, la gestión de personal basada en el mérito (por ejemplo, nombramientos, selección y desarrollo de la carrera profesional); así como
– Independencia para que los funcionarios dedicados a la contratación pública desarrollen su labor de forma que sean responsables de sus decisiones.

El Cuadro 3.15 describe la reforma llevada a cabo en 2002 por Turquía para impedir la presión de grupos de intereses y establecer estándares éticos de mayor nivel para los funcionarios dedicados a la contratación pública.

Cuadro 3.15. Establecer estándares éticamente claros para los funcionarios encargados de la contratación pública: la reforma de la contratación pública en 2002 en Turquía

El sistema de contratación pública en Turquía sufrió una drástica reforma en 2002, para suprimir problemas relacionados con:

– El hecho de que muchas administraciones públicas no se ajustaban a la ley, y tenían la posibilidad de establecer sus propias normas de contratación. Ello daba como resultado la existencia de múltiples regulaciones para distintas administraciones.
– Que la publicación de anuncios no se requería para todos los sistemas de contratación, e incluso cuando éstos eran obligatorios, los plazos de publicación eran demasiado cortos para que los operadores económicos interesados pudieran informarse;
– Los criterios de selección y evaluación no estaban determinados objetivamente, ni tampoco se anunciaban con anticipación;
– Los licitadores que no habían conseguido la adjudicación no eran informados de las decisiones de la administración.

Con la Ley de Contratación Pública de 2002 (PPL), la Autoridad de Contratación Pública (PPA) fue establecida a nivel del gobierno central como entidad administrativa autónoma desde el punto de vista administrativo y financiero, con la misión de regular y realizar el seguimiento de la contratación pública. Para evitar problemas que ya se conocían, se incluyeron medidas en esta ley de forma que se impidiese la presión de los grupos de intereses y para que los funcionarios se religaran con estándares éticos de mayor entidad, en particular los siguientes:

– La Autoridad será independiente en el cumplimiento de sus deberes. Ningún organismo, oficina, entidad o persona puede emitir órdenes o instrucciones con el propósito de influenciar las decisiones de aquélla.
– La Autoridad está compuesta por el Consejo de la Contratación Pública, la Presidencia, y las unidades de ellos dependientes. Los miembros del Consejo de la Contratación Pública son nombrados por el Consejo de Ministros y deben cumplir criterios específicos como una educación universitaria, más de doce años de experiencia en instituciones públicas, y conocimiento y experiencia en el campo de los procedimientos de contratación pública nacionales e internacionales. Los candidatos no podrán tener relaciones

Cuadro 3.15. Establecer estándares éticamente claros para los funcionarios encargados de la contratación pública: la reforma de la contratación pública en 2002 en Turquía *(continuación)*

pasadas o presentes, o ser miembros o trabajar, para ningún partido político. Los miembros del Consejo se nombran para un periodo de cinco años[3] y, una vez nombrados, no pueden ser cesados antes de que expire el término de su mandato.

– Los miembros del Consejo deberán realizar un juramento ante testigos de la Mesa de la Asamblea y la Alta Corte de Apelaciones de que cumplirán sus deberes en forma honesta e imparcial, que no infringirán, ni permitirán a otros infringir, lo previsto en la Ley PPL y otras leyes conexas.

– Los miembros del Consejo, exceptuando aquellos que estén exentos por ley, no pueden tener relación con puestos de trabajo oficiales o privados, con actividades de comercio o privadas remuneradas, y tampoco pueden ser propietarios de acciones o realizar gestiones en ninguna clase de actividad que tenga finalidades comerciales.

– Los miembros del Consejo están obligados a realizar una declaración de propiedades en el plazo de un mes a continuación de la fecha de inicio y de finalización, de su nombramiento, y cada año durante su periodo de servicio.

– En la ejecución de sus funciones, los miembros del Consejo y el personal del organismo no pueden revelar información confidencial alguna ni documento que se refiera a funcionarios o a terceros interesados a ninguna entidad salvo a las autoridades que estén previstas en las leyes, y tampoco pueden usar tales informaciones para el propio beneficio o el de terceros interesados. Esta obligación de confidencialidad continuará aún cuando hayan dejado sus cargos.

Fuentes: – Respuesta de Turquía al Cuestionario de la OCDE.
– Extractos de la Ley de Contratación Pública núm. 4734 de Turquía, 2002.

La aplicación de los estándares

La aplicación de los estándares de conducta empieza en el reclutamiento. Algunos países indicaron que, en los procesos de reclutamiento de personal, toman en cuenta consideraciones éticas como sigue:

– Poniendo como condición previa una investigación sobre las personas a contratar para puestos que podrían tener que ver con la seguridad nacional u otros importantes intereses nacionales, por ejemplo, en Reino Unido;

– Verificando los antecedentes de los funcionarios previamente a situarlos en un puesto. En Méjico, los funcionarios, incluidos los que se dedican a

[3] Entre los diez miembros del Consejo, dos fueron designados inicialmente por el Consejo de Ministros y seleccionados entre candidatos propuestos por el Ministerio de Finanzas y el de Obras Públicas y Población. Estos dos miembros (El Presidente y Vicepresidente del Consejo) son nombrados para siete años.

la contratación pública, deben dar prueba de que no han sido expulsados o incapacitados para ocupar puestos en la Administración Federal;

– Realizando una selección pública basada en métodos objetivos de evaluación de su capacidad y conocimientos y, posteriormente, someter a los seleccionados a un periodo de prueba de tres años, mientras dura su capacitación. En Brasil, esta posibilidad se aplica al menos a dos o tres miembros de las Comisiones de Contratación Pública, que son miembros permanentes de la Administración Pública;
– Evaluando la capacidad de los candidatos para resolver dilemas éticos, que puede adoptar la forma de un proceso certificado que puntúa la competencia y capacidad, así como la preparación, para resolver situaciones de riesgo ético.

Un número cada vez mayor de países utiliza un proceso de *capacitación* para formar a los funcionarios públicos a fin de que sean capaces de resolver situaciones complejas de contratación pública y para concienciarles de posibles riesgos para la integridad. El proceso de capacitación en contratación pública e integridad puede consistir en inducir, previamente a la toma de posesión en un puesto, a realizar actividades que supongan una elevación de la conciencia sobre problemas éticos y/o que se plantean sobre la marcha, o bien la resolución de riesgos específicos relacionados con el puesto. En Reino Unido, todos los funcionarios dedicados a asuntos comerciales que trabajan en el Ministerio de Defensa deben llevar a cabo cursos de entrenamiento antes de obtener una licencia comercial que les expide un funcionario de alto nivel. El entrenamiento puede ser voluntario (en Noruega, se ofrece a los funcionarios públicos programas abiertos de entrenamiento desde departamentos administrativos, el sector público, o el Consejo Nacional de Contratación Pública) u obligatorio, como en los Estados Unidos. El Cuadro 3.16 muestra cómo la capacitación para la integridad, junto con medidas tales como la rotación del personal y asesoramiento a funcionarios, pueden contribuir a imbuir la cultura de la integridad en la Agencia Federal de la Contratación Pública que depende del Ministerio alemán del Interior.

Algunos gobiernos han desarrollado procedimientos que capacitan a los funcionarios dedicados a la contratación pública para *dar a conocer y poner de relieve importantes intereses privados* que puedan entrar en conflicto potencial con sus obligaciones. Ello puede referirse a intereses financieros (como tenencia de acciones, o inversiones) o también a otro tipo de intereses como las relaciones personales y los segundos trabajos. Habitualmente, se requiere que se den pruebas, a intervalos regulares, de que no se encuentran en tales casos, normalmente cada año y por escrito. Algunos países han convertido en obligatorio para los funcionarios que se dedican desde hace tiempo a la contratación pública el que declaren si tienen intereses privados que puedan estar incluidos en la temática sobre la que versa su trabajo (por ejemplo, en Corea, España, Turquía y Reino Unido). Para que sea efectiva esta posibilidad, se debe verificar la seguridad y confiabilidad de los mecanismos que controlan toda la información mencionada.

Cuadro 3.16. La formación para la integridad en Alemania

La Agencia Federal para la Contratación Pública es un organismo gubernamental que gestiona las compras de 26 diferentes unidades administrativas federales, fundaciones e instituciones de investigación, todas ellas dependientes del Ministerio del Interior. Es la segunda mayor agencia de contratación pública después de la Oficina Federal para la Tecnología y Contratación Pública de la Defensa.

La Agencia para la Contratación Pública ha adoptado varias medidas para fomentar la integridad entre su personal, incluyendo el apoyo y las orientaciones de un funcionario expresamente dedicado a la prevención de la corrupción, la organización de *workshops* y la capacitación para resolver problemas de corrupción, así como la rotación de los funcionarios.

Desde 2001, es obligatorio que los nuevos funcionarios participen en un *workshop* encaminado a la prevención de la corrupción. Con la ayuda de un fiscal de la oficina del fiscal del distrito, aprenden los riesgos de verse envueltos en sobornos, y las posibles estrategias de quienes sobornan. Otra parte de este entrenamiento está dedicada a saber cómo comportarse si surgiera una situación similar, animándoles a denunciarla. Los *workshops* ponen de relieve el importante papel de los funcionarios, cuya conducta ética es una parte esencial para impedir la corrupción. En 2005, se amplió el grupo objetivo de los *workshops* para incluir no solamente a los amenazados por la inducción a la corrupción, sino también a todo el personal. La «Persona de Contacto para Impedir la Corrupción» perteneciente a la Agencia, y el Jefe de Departamento de los Servicios Centrales demostraron a los participantes en dichos *workshops* que la prevención de la corrupción debe ser una de sus prioridades.

Otra medida importante para la prevención de la corrupción es la rotación del personal después de un periodo de cinco a ocho años, de forma que se evite un contacto prolongado con los suministradores, al tiempo que se mejora la motivación y se hacen más atractivos los puestos de trabajo. Sin embargo, la rotación del personal todavía halla dificultades en la Agencia. Por el alto nivel de especialización requerido, muchos funcionarios no pueden cambiarse de unidad, ya que sus conocimientos son indispensables para el trabajo.

Fuente: Caso de estudio presentado por Alemania en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre 2006.

En épocas recientes, algunos países han adoptado restricciones específicas y prohibiciones para los funcionarios dedicados a la contratación pública, no sólo para el tiempo que dure su puesto de trabajo, sino también en empleos posteriores si dejan la administración. En los Estados Unidos se han desarrollado prohibiciones concretas *post-empleo* administrativo, para los funcionarios relacionados con la contratación pública y sobre todo con contratos por un valor superior a los 10 millones de dólares (ver Cuadro 3.17). Sin embargo, el hacer cumplir estas normas del post-empleo público es una empresa difícil, al igual que detectar posibles contravenciones a las mismas. Por ejemplo, en Brasil, la Oficina del Controlador General realizó una importante investigación que era

parte del «Proyecto Sabujo»[4]. Durante la misma, se descubrió que, pese a las prohibiciones, 313 funcionarios eran propietarios y 2.479 poseían acciones de 1.928 empresas que habían sido adjudicatarias de contratos con el Gobierno Central, y que, entre 2004 y 2006, estas empresas habían contratado por más de 407 millones de reales brasileños[5] en bienes y servicios para el gobierno.

Cuadro 3.17. Incompatibilidades post-empleo en la administración encargada de contrataciones públicas en los Estados Unidos

Además de las restricciones generales post-empleo que se aplican a los funcionarios federales de la administración ejecutiva, existen otras tantas para aquellos que se han dedicado específicamente a contrataciones públicas.

Los antiguos funcionarios no pueden aceptar pagos de un contratista durante un año si van a trabajar como empleados, encargados, directores o consultores del mismo, en los casos siguientes:

– Si han trabajado previamente como funcionarios dedicados a contrataciones públicas o a la selección de empresas, si durante este tiempo le fue adjudicado un contrato de más de 10 millones de dólares, tampoco si han ejercido cargos como miembros del consejo de evaluación de empresas, o como jefe de un equipo de evaluaciones técnicas o financieras; o bien
– Si realizaron funciones referidas a contrataciones, o como gestor de programas o como gestor de programas delegado para contratos superiores a 10 millones de dólares; o bien
– Si tuvieron que tomar decisiones para adjudicación de contratos, subcontratos, pedidos o compras por un monto superior a 10 millones de dólares, o bien por haber establecido tarifas presupuestarias u otras por encima de los 10 millones de dólares; aprobar la redacción de pagos de contratos de más de 10 millones de dólares o pagar o satisfacer reclamaciones de más de 10 millones de dólares.

Trabajar conjuntamente con los licitadores para evitar conflictos de intereses y corrupción

La mayoría de los países requiere que los licitadores demuestren, al menos, que tienen suficientes recursos como para llevar a cabo un contrato. En Polonia, a los licitadores se les exige que hagan una declaración de que cumplen todos los requisitos para participar en contrataciones públicas. Tales requisitos incluyen: tener los permisos necesarios, suficiente experiencia y conocimiento, capacidad técnica y humana para llevar a cabo el contrato; tener una situación

[4] El «Proyecto Sabujo» es un sistema de búsqueda y acoplamiento de datos utilizado por la Oficina del Controlador General de Brasil dentro de su sistema de toma de decisiones.

[5] Aproximadamente 145 millones de euros en enero de 2007.

financiera y económica que garantice que el contrato pueda ser cumplido; y no estar inmersos en exclusión de participar en concursos públicos. En Irlanda, los licitadores deben pasar por un proceso de selección que verifica que la empresa está al día en el pago de sus impuestos, así como su situación profesional, capacidad financiera y experiencia.

Además, algunos países usan criterios específicos anti-corrupción para garantizar que los licitadores tienen un *historial satisfactorio de integridad*. Los criterios de pre-selección de licitadores pueden incluir el cumplimiento de leyes anti-corrupción, no haber tenido implicación en actividades de corrupción en el pasado o cumplir con un código ético («lista blanca»). Por ejemplo, en Holanda se adoptó recientemente una declaración de integridad, que exige que el Ministerio de Justicia certifique que no se han planteado objeciones contra el contratista de que se trate, basadas en una investigación sobre su pasada conducta.

Existe una creciente toma de conciencia de que la información que entrega el futuro licitador debe ser verificada sistemáticamente y hacerle responsable de sus actividades e integridad. El Cuadro 3.18 ilustra cuáles son los componentes clave de una sana política que fomente un trato eficiente y libre de corrupción con los licitadores, basada en las recomendaciones de los Equipos Encargados de la Contratación Pública en las Naciones Unidas.

Una práctica creciente es *denegar acceso* a la contratación pública a los licitadores en los casos en que se haya probado irregularidades o corrupción, para fomentar la integridad en los procesos de contratación pública y desanimar a que éstos puedan verse tentados a realizar actividades corruptas o ilegales. Por ejemplo, en España, desde 2005, los gobiernos locales, autónomos y central tienen la posibilidad de suspender sus relaciones con contratistas que tengan a su servicio funcionarios de alto nivel que hayan infringido las normas de incompatibilidad. La base para esta denegación puede tomar distintas formas, como:

– La exclusión de una empresa de la participación en un proceso específico de contratación, por ejemplo, en Bélgica la temporal o permanente inhabilitación de una empresa para tomar parte en futuras contrataciones públicas;
– Borrarla de la lista de empresas, en la República Eslovaca;
– Inhabilitación basada en actividades delictivas en el pasado, aunque no tengan que ver con la contratación[6] de que se trate;

Un problema clave es *cómo difundir y compartir esta información* en toda la administración. Por ejemplo, en Alemania, la lista de registrados se utiliza por los Estados Federados facilitando el uso compartido de estas informaciones.

[6] Para mayor información sobre inhabilitación, ver *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Procurement*, OCDE, 2005.

Cuadro 3.18. La gestión de las relaciones con los licitadores: recomendaciones de los equipos encargados de la contratación pública de las Naciones Unidas

Los Equipos Encargados de la Contratación Pública en las Naciones Unidas, basándose en una revisión de los procedimientos internos de contratación, desarrollaron una serie de recomendaciones con la finalidad de evitar la corrupción en las relaciones con los licitadores, que se referían a:

– *Registro:* para poder ser suministrador en las Naciones Unidas (ONU) se requiere un registro previo, basado en factores establecidos, como la especialización en el suministro de bienes y servicios comprobada, o la estabilidad y capacidad financiera para llevar a cabo el proyecto. Sin embargo, no es suficiente una declaración si no va seguida de una verificación concienzuda de la información presentada por el posible licitador y comparada con otras fuentes de información de forma que quede clara su capacidad para participar en el proceso de contratación pública.

– *Revisión periódica de su situación en el comercio*: una periódica revisión de la situación del licitador puede clarificar si sus circunstancias han cambiado después de registrarse.

– *Asistencia a la Oficina de Investigación*: el licitador debería estar obligado a cooperar o arriesgarse a la ruptura del contrato, o a ser suspendido si no coopera (por ejemplo, a través de la inclusión de una cláusula específica en los contratos de la ONU).

– *Caución*: normalmente, en los contratos públicos se suele depositar una suma considerable como fianza para responder de posibles fallos en la ejecución. En caso de fraude, corrupción o irregularidad manifiesta por parte del licitador, esta caución se cobraría directamente por la ONU.

– *Revelación financiera*: las obligaciones sobre revelación de asuntos financieros impuestas a los funcionarios que realizan contrataciones debería promover una cultura de aperturismo en la organización, apoyada por una comprobación regular de que la información es completa y confiable.

– *Listas negras*: es necesario que las informaciones negativas sobre un licitador sean difundidas automáticamente por todos los departamentos de la ONU.

– *Responsabilidad comercial*: la ONU debería realizar procedimientos informativos de forma más sistemática si la integridad de un licitador se contesta por parte de sus competidores, en casos en que la organización es víctima de acciones corruptas y podría salir perjudicada por este motivo.

Fuente: Presentación de los Equipos Encargados de la Contratación Pública en las Naciones Unidas en el Forum Global de Gobernanza de la OCDE: Compartir Lecciones para el Fomento de la Integridad en las Contrataciones Públicas, noviembre de 2006.

Asimismo, existe una tendencia creciente entre las empresas para tomar medidas de *autorregulación voluntaria*, instrumento específico contra la corrupción:

– a nivel del sector (con acuerdos sectoriales como el denominado Principios para Contrarrestar los Sobornos en la Industria de la Ingeniería y la Construcción); o

– a nivel de empresa (códigos éticos empresariales u otras orientaciones para la integridad en la contratación pública).

Los *códigos y las orientaciones* tienen como finalidad mejorar la reputación de una industria u organización, así como minimizar el riesgo de actividades corruptas a través de una toma de conciencia sobre prohibiciones y restricciones específicas. Otro instrumento que se ha venido usando cada vez más es el *consejo de discrepancias*, establecido en el origen de un proyecto, con la intención de que tenga actividad a lo largo de la duración del contrato, no solamente para resolver disputas, sino también para evitarlas. En 1999, la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC) introdujo reformas en la redacción estándar de los contratos para incorporar los consejos de discrepancias como primer paso de un marco contractual encaminado a la resolución de disputas entre el empleador y el contratista. En 2004, la Cámara Internacional de Comercio publicó un conjunto de reglas para el funcionamiento de estos consejos, junto con cláusulas estándar que pueden ser adoptadas para grandes contratos de infraestructuras. Una iniciativa más reciente del FIDIC ha sido el desarrollo de un Sistema Gubernamental de Integridad para la Contratación Pública (ver Cuadro 3.19).

Algunos gobiernos han creado también asociaciones para la integridad con empresas y organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en Dinamarca, una asociación público-privada, conjuntamente con Transparency International y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas se unieron para la creación de un Portal Anticorrupción Empresarial que ofrece a compañías de pequeño y medio tamaño, que posean los conocimientos y herramientas necesarios, invertir en mercados emergentes incluyendo información detallada de sus prácticas de integridad en la contratación pública.

Los gobiernos exigen a menudo declaraciones de compromiso con la integridad en las que el licitador debe atestiguar la ausencia de conflicto de intereses y corrupción. Por otra parte, el Pacto de Integridad[7] exige un compromiso mutuo entre el contratante y todos los licitadores para que se abstengan y eviten todo acto corrupto, así como para que se sometan a la sanción correspondiente en caso de su rompimiento. Los licitadores se comprometen a revelar todos los pagos a agentes o cualquier otra parte que tenga conexión con el contrato de que se trate, y ello en relación con el problema de que agentes independientes y otros intermediarios son utilizados frecuentemente por las empresas exportadoras para conseguir contratos. El Pacto de Integridad obliga a los licitadores y contratantes a negarse a pagar o a aceptar sobornos o a mezclarse en transacciones contrarias a la concurrencia. Si un licitador actúa contraviniendo las normas en el proceso de selección, ello podría tener como consecuencia su exclusión del mismo. Cualquier violación de las normas posterior a una adjudicación favorable puede resultar en la anulación del contrato. Otras sanciones pueden contemplar la confiscación de la oferta o de la caución, responsabilidad económica por daños e inhabilitación para futuras oportunidades de negocio por un periodo de tiempo acorde con la gravedad de la falta.

[7] El Pacto de Integridad fue desarrollado por Transparency International. Para más detalles sobre su aplicación en Corea, véase Cuadro 4.17.

Cuadro 3.19. El Sistema FIDIC de Gestión Gubernamental de la Integridad en la Contratación Pública

La Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC) es la organización principal que representa a la industria de ingeniería consultora. Desde 1995, ha venido resaltando la importancia que tiene, para el sector privado, el tomar una serie de medidas contra la corrupción. Una iniciativa muy importante ha sido el desarrollo de una herramienta práctica, en realidad un Sistema comprensivo de Gestión de Integridad en los Negocios (BIMS) para empresas consultoras, que incluye la integridad como parte de la gestión de calidad ISO 9001-2000. Se ha comprobado que es un planteamiento eficiente, basado en estándares, que confirma la integridad de las contrataciones del sector privado. En una investigación FIDIC realizada en 2005, se puso de manifiesto que, desde la creación de esta herramienta, más de 70 empresas medianas y grandes de 12 países desarrollados y en vías de desarrollo han adoptado BIMS.

Como continuación a este esfuerzo sobre la corrupción, realizado por la parte de la oferta, el Comité de Gestión de Integridad de FIDIC recibió el mandato de aplicar sus experiencias para desarrollar un sistema complementario de garantía de la integridad para la parte de la demanda, y creó el Sistema Gubernamental de la Integridad en la Contratación Pública (GPIMS).

Los principios reconocidos por este Sistema son los siguientes:

– *Liderazgo*: el compromiso del Director General de la administración contratante es crucial para el éxito de GPIMS;
– *Involucración del personal*: en particular, a través de la coordinación y comunicación;
– *Planteamiento global*: cada proceso llevado a cabo por la administración contratante debe incluir la integridad entre sus criterios;
– *Planteamiento de sistema*: reconociendo las zonas potenciales a la corrupción en los procesos interrelacionados;
– *Proceso documentado*: llevado a cabo documentando y verificando la información.

El GPIMS incluye un conjunto de buenas prácticas de aplicación voluntaria adoptado por la administración dedicada a la contratación, así como una serie de listados de control que auxilian en la identificación de puntos vulnerables en el sistema de Contratación Pública.

Fuentes: – Estudio de caso presentado por FIDIC en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre de 2006.
– Sistema Gubernamental de la Integridad en la Contratación Pública, Orientaciones, 2006, disponible en <http://www1.fidic.org/resources/integrity/>.

En una situación ideal, el Pacto de Integridad es objeto de seguimiento por parte de un experto independiente que puede ser recomendado por las instancias sociales o bien contratado por ellas. Este Observador habría de tener acceso a todos los documentos, encuentros y entidades participantes y podría realizar informes de problemas, en primer lugar, con la administración contratante y, si no se corrige la situación, con las autoridades de la oficina del fiscal. Re-

cientemente se realizó un Pacto de Integridad para el proyecto principal del aeropuerto internacional de Berlin-Brandenburgo en Alemania. Teniendo en cuenta las cifras que se barajaban (una inversión total de 2 billones de euros, prevista entre 2005 y 2010) el uso de un Pacto de Integridad es una señal clara de que se pretende llevar a cabo el proyecto en justa concurrencia, evitando la corrupción y excluyendo transacciones ilegales.

CAPÍTULO 4

GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN Y EL CONTROL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Dentro del sector público, se considera cada vez más importante el que las contrataciones sean objetivamente provechosas para los gobiernos y, en último término, para los contribuyentes y la sociedad en general. Los funcionarios encargados de las contrataciones se hallan *en el punto de mira* de la sociedad por la importante significación de las contrataciones en la economía.

La base fundamental de un sistema de contratación pública que funcione con integridad es el hecho de que sus mecanismos sean accesibles y estén a disposición para ser verificados y controlados en su funcionamiento interno. Por otra parte, la existencia de mecanismos para realizar reclamaciones y para poner en tela de juicio las decisiones administrativas contribuye a hacer más segura la imparcialidad del proceso. Para atender a las demandas de mayor responsabilidad por la gestión realizadas por los ciudadanos, algunos gobiernos han implementado mecanismos de control social directo de forma que los interesados (y no sólo el sector privado, sino también los usuarios, la sociedad en general, los medios, o simplemente el público) se involucren directamente en el escrutinio de la integridad de los procedimientos de contratación.

LA PRE-CONDICIÓN PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN Y EL CONTROL SON LOS PROCEDIMIENTOS BIEN DOCUMENTADOS

El registro exacto y por escrito de los diferentes estadios de un procedimiento es esencial para mantener la transparencia, hacer posible la existencia de una línea de decisiones fácilmente rastreables y controlables, servir como archivos oficiales de base para poder ser utilizados en reclamaciones administrativas o judiciales, así como ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de controlar el uso de los fondos públicos. Las unidades administrativas necesitan disponer de procedimientos que garanticen que las decisiones en las que se basan las contrataciones están bien documentadas, justificadas y basadas en las leyes para que la responsabilidad pública sea impecable.

Los archivos escritos pueden conservarse en papel o/y en forma electrónica. Algunos países han utilizado sistemas informáticos que suponen que la documentación de todos los pasos en los procesos de contrataciones públicas se realiza coercitivamente por este medio, permitiendo el control de la integridad de las actividades de los funcionarios en tiempo real (ver el ejemplo de la Agencia de Contrataciones del Ministerio del Interior alemán en Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. El flujo de trabajo electrónico: procesamiento y seguimiento de la información de la contratación pública en Alemania

La Agencia Federal para la Contratación Pública, dependiente del Ministerio del Interior, ha establecido un sistema de trabajo informático que permite centralizar toda la información relacionada con el sistema de contratación pública y ofrece referencias de todas las distintas fases del procedimiento. Los funcionarios se apoyan en este sistema que les conduce a través del proceso, sistema cuya aplicación obliga al «principio de los cuatro ojos». Cada decisión debe estar fundamentada y documentada en los pasos obligatorios del procedimiento de contratación pública. Todos los archivos se custodian en un sistema informático de gestión de documentos.

La Agencia Federal para la Contratación Pública ha tenido también en cuenta la importancia de un registro exacto de sus actividades, imprescindible para mantener la transparencia y ofrecer un rastro perfectamente seguible de las decisiones de contratación. Asimismo, existen supervisores que pueden acceder a cualquier documento, en cualquier momento. En caso de que se produzcan sospechas, la persona de contacto para la prevención de la corrupción puede también acceder a los documentos para inspeccionarlos. Este acceso no es visible para el funcionario involucrado. El departamento de gestión de calidad examina al azar los documentos del sistema, al tiempo que los auditores internos revisan las transacciones del pasado año. Estas inspecciones no se utilizan solamente para prevenir la corrupción, sino también para garantizar una contratación pública legal y económicamente productiva.

Fuentes: – Respuesta alemana al Cuestionario de la OCDE.
– Das Beschaffungsamt, A procurement agency that does more, Bonn, 2004.

Los sistemas informáticos ofrecen a menudo la posibilidad de archivar ésta por usuario, lo que permite que los funcionarios estén sujetos a responsabilidad por sus acciones y que puedan también rastrear irregularidades en el proceso. Se han utilizado sistemas informáticos para registrar y analizar datos sobre:

– Los *aspectos financieros* de la contratación pública, en particular, los archivos contables, por ejemplo en Brasil e Italia;

– Las *características de los procesos de contratación pública*, como los criterios usados, la frecuencia y las razones de las excepciones a procedimientos de concurrencia, en países como Alemania, Méjico, Portugal y Turquía;

– El número de *reclamaciones administrativas y de recursos*, por ejemplo, en Polonia, Méjico y Turquía;
– El número y tipo de *controles* llevados a cabo en contrataciones en Polonia, las irregularidades detectadas y sanciones aplicadas en Méjico.

El mantenimiento de archivos depende de las búsquedas a aplicar. El objetivo más frecuente de los archivos es ofrecer un rastro que permita investigar. El mantenimiento de archivos contables adecuados es un elemento importante en el control interno. Éstos pueden contribuir también a la salvaguarda de activos, incluyendo la prevención y detección de fraudes. El tipo de archivos, nivel de documentación y tiempo de mantenimiento de los mismos en la contratación pública ha de ser proporcionado a la naturaleza de ésta y los riesgos a que se enfrenta. En particular, los archivos pueden variar dependiendo del periodo, la complejidad y lo delicado de la temática de la compra, así como del procedimiento utilizado. Por ejemplo, se archivará más estrictamente en casos de procedimientos de compras no sometidas a concurrencia.

En la mayoría de los países, no solamente se conservan los archivos apropiados por la administración encargada de la contratación pública, así como por las agencias de control interno, sino que también se ponen a disposición del público. El objetivo, en este caso, es proporcionar la necesaria información a los licitadores y otros interesados para presentar reclamaciones sobre la limpieza del procedimiento. Los archivos pueden ser parte del procedimiento (por ejemplo, la adjudicación de contratos en Turquía, o el proceso completo de contratación). En Noruega, recientemente, se realizó una reforma que obligaba a documentar todos los pasos del proceso de contratación pública para contratos por encima del umbral establecido en dicho país. Los archivos podrían estar restringidos a los licitadores, o, por el contrario, abiertos a otros interesados (por ejemplo, en Italia los ciudadanos y asociaciones de consumidores que tengan un interés concreto).

En unos pocos países (por ejemplo, en Brasil, Chile, Polonia, Suecia y los Estados Unidos) los archivos de la contratación pública están a disposición del público. En Suecia, quienquiera que tenga un interés concreto puede tener acceso a los archivos, lo que permite a los medios, las agencias dedicadas a hacer cumplir las leyes y al público en general la posibilidad de descubrir casos de malas prácticas y corrupción potencial en este campo. Más importante, la libertad de información actúa como preventivo, ya que el riesgo de detección de prácticas ilícitas o cuestionables aumenta. En Brasil, es obligatorio para la administración pública federal la difusión de toda la información relativa a los presupuestos y su ejecución a través de Internet, incluyendo la contratación pública. Ello ofrece oportunidad a los ciudadanos para el seguimiento del uso de los fondos públicos. Otro ejemplo es la Oficina del Controlador Oficial de Méjico, que hace públicos los datos de todas las sanciones administrativas a los funcionarios llevadas a cabo desde 2001, como resultado de procedimientos disciplinarios (ver Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. La publicidad de las sanciones relacionadas con la contratación pública en Méjico

El Ministerio de Administración Pública, a través de su Unidad de Regulación de Contrataciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, reúne y publica información sobre licitadores, intermediarios y contratistas, así como sobre funcionarios que han sido sancionados por contravención de las leyes y normas de la contratación pública. Esta información se pone a disposición del público en el Informe de Actividades del Ministerio mencionado.

Durante 2005, 1.153 *licitadores, intermediarios y contratistas* fueron sancionados con descalificación, inhabilitación para participar en contrataciones públicas y multas. Esta lista puede ser consultada en la página web del Ministerio de Administración Pública <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>.

En relación con los *funcionarios*, se ejecutaron 3.592 sanciones administrativas contra 2.618 servidores públicos entre enero y agosto de 2005. Entre las sanciones impuestas, el 2% fueron advertencias, el 27% amonestaciones, el 20% suspensiones, el 7% despidos, el 23% descalificaciones y el 20% sanciones económicas, por una cifra total de 3.733,7 millones de pesos mejicanos.

Entre las causas que motivaron la imposición de estas sanciones administrativas, 1.931 se debieron a negligencias, 1.193 a contravención de las leyes y normas que regulan el Presupuesto Federal, 235 por no cumplir los procedimientos establecidos en la contratación pública, 174 por abuso de autoridad y 59 por haber recibido sobornos.

Las fuentes de donde se obtuvieron las informaciones sobre tales irregularidades procedieron, sobre todo, de licitadores no favorecidos y otros interesados externos. De las sanciones administrativas impuestas, 1.612 tuvieron su origen en quejas o denuncias de ciudadanos, 1.480 resultaron de auditorías practicadas en las unidades administrativas de la Administración Pública Federal y 500 surgieron de investigaciones internas.

Fuente: Respuesta de Méjico al Cuestionario de la OCDE.

El tiempo de mantenimiento de los archivos varía de forma significativa entre los distintos países. En Australia, deben ser guardados durante, al menos, tres años, o más tiempo dependiendo de las circunstancias, mientras que en Corea y Japón se guardan durante cinco años y en Suecia durante diez.

EL CONTROL INTERNO: UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN PARA MEJORAR

Sin un sistema de control interno adecuado, se crea un entorno en el que los bienes no están protegidos de pérdida o mal uso, las buenas prácticas no se siguen, los objetivos y fines pueden no ser cumplidos y los trabajadores no tienen frenos para no realizar actividades deshonestas, ilegales o no éticas. Es particularmente importante *tener controles internos de contratación pública que funcionen, incluyendo controles financieros, auditorías internas y verificaciones de gestión*.

Es *responsabilidad de las autoridades encargadas de la contratación pública* establecer sistemas de control interno que revisen las actividades de sus funcionarios, apoyen el cumplimiento de las leyes a base de normas y reglas y garanticen la certidumbre de la información interna y externa. Esta responsabilidad es aún más importante en un contexto de contratación pública descentralizada. Por ejemplo, en Brasil, el Control Interno de la Administración Ejecutiva Federal es llevado a cabo por la Oficina del Controlador General a través del Secretariado Federal de Control Interno y otras unidades descentralizadas. Las unidades descentralizadas tienen un papel fundamental en el apoyo a las actividades de control.

Una clara cadena de responsabilidad

Una condición importante de la responsabilidad efectiva es definir con claridad el *nivel de autoridad que se delega* en relación con las aprobaciones del gasto y la autorización, con la firma, de las fases claves. La categoría de las autoridades responsables del proceso de aprobación puede variar en relación con:

– El valor de la contratación, para lo que se precisaría la existencia de una cadena jerárquica. En Portugal, algunos procedimientos podrían requerir la autorización del Consejo de Ministros en algunos casos;
– Las necesidades de la organización y la experiencia de los funcionarios. En Reino Unido, el valor máximo que los funcionarios dedicados a temas comerciales pueden contratar se basa en su categoría y en el presupuesto que tiene adscrito su unidad.

Los gestores tienen un papel clave en la garantía de que las contrataciones públicas estén adecuadamente supervisadas. Los procedimientos internos en unidades administrativas precisan con frecuencia la revisión a nivel superior de las decisiones y en los aspectos más importantes de la contratación. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los criterios de evaluación y la propia adjudicación de contratos están sometidos a revisión por elevación. Además, las orientaciones que puedan dimanar de esta dirección interna, que marca también las líneas de actuación, definen el nivel de responsabilidad y las obligaciones de informar a diferentes autoridades, por ejemplo, en Méjico y Reino Unido. En Méjico, las líneas de actuación y las orientaciones deben ser publicadas en la página web de cada unidad administrativa.

Podrían existir también controles adicionales, por ejemplo, por un equipo independiente del dedicado a las adquisiciones, como las *Gateway Reviews* en Reino Unido (véase Cuadro 4.3) o por unidades auditoras de la autoridad, como en Bélgica y Finlandia. Para proyectos de gran envergadura económica se requieren, normalmente, revisiones más formalizadas. En Irlanda, se precisa una revisión independiente al mismo nivel de categoría para proyectos de tecnologías de información y comunicación que superen los 5 millones de euros, en relación con la observancia de la buena gestión empresarial y del proyecto, lo que incluye, asimismo, una revisión después de la instalación.

Cuadro 4.3. El examen independiente de adquisiciones: las *Gateway Reviews* en Reino Unido

Una *Gateway Review* es el examen de un proyecto de adquisición llevado a cabo sobre los puntos del proceso en que se concretan las decisiones por *un equipo de personal con experiencia, independiente del que realizó la compra*. Existen cinco tipos de *Gateway Reviews* durante el periodo de duración de un proyecto, diseñados por la Oficina Gubernamental del Comercio (OGC):

– Hasta el momento de, e incluyendo la adjudicación del contrato: *Gateway Reviews* uno a tres (justificación empresarial, estrategia de contratación y decisión de invertir).

– Posterior a la adjudicación del contrato: *Gateway Reviews* cuatro y cinco (disposición al servicio, evaluación de consecuencias).

La revisión se produce de forma confidencial para la persona que se responsabiliza de llevar el proyecto a buen puerto (el Funcionario de Categoría al Frente). Este planteamiento fomenta un intercambio abierto y honesto entre el equipo encargado de la compra y el equipo que realiza la revisión. Los Informes *Gateway* están escritos con sencillez y se refieren a los aspectos estratégicos, empresariales y de personal del proyecto, incluyendo cuestiones de buenas prácticas que pueden ser transferibles a otros proyectos.

Los programas de adquisición y proyectos de contrataciones en la administración central pueden estar sujetos a los procesos *Gateway* de la OGC sin necesidad de un mínimo económico. Pese a ello, el valor financiero es uno de los factores que se considera cuando se decide sobre el nivel de riesgo que sufrirá el proyecto y así está previsto en la Evaluación de Riesgos Potenciales (RPA), que debe realizarse en cada contratación. La composición del equipo de revisión refleja el nivel del riesgo que se ha previsto para cada proyecto, sobre todo en los siguientes casos:

– *Proyectos de alto riesgo*, Puntuación RPA 41 o superior: la *Gateway Review* se lleva a cabo por un Jefe de Equipo de Revisión (RTL, que es independiente del departamento que realizó el proyecto), con un Equipo de Operaciones Independiente;

– *Proyectos de riesgo medio*: Puntuación RPA 31-40, el Jefe de Equipo de Revisión es aún independiente del departamento, pero los miembros del equipo son del mismo departamento (aunque no han estado en el proyecto);

– *Programas de bajo riesgo*: Puntuación RPA menor de 31: tanto el equipo como el jefe proceden del departamento que llevó a cabo el proyecto, pero no han trabajado en él.

Cada revisión ocupa entre tres o cuatro días. Al final de su investigación, el equipo realiza un informe apuntando sus hallazgos y recomendaciones, junto con una evaluación de la situación del proyecto en Rojo, Ámbar o Verde.

– Situación «Rojo» significa que se debe tomar medidas correctivas inmediatamente; aunque no sea necesario detener el proyecto.

– «Ambar» significa que el proyecto debería seguir adelante, con recomendación de algunas medidas que deben ser tomadas.

– «Verde» muestra que el proyecto esta a punto y que tendrá éxito, pero que podría beneficiarse si acepta las recomendaciones.

Cuadro 4.3. El examen independiente de adquisiciones: las *Gateway Reviews* en Reino Unido *(continuación)*

Los Procesos *Gateway Reviews* prestan garantía y apoyo a los Funcionarios al cargo del proyecto, porque comparten sus responsabilidades garantizando que se han puesto a disposición las mejores opciones de experiencia y capacidad; todos los interesados en el proyecto están protegidos; y éste puede progresar a la siguiente fase de su desarrollo o puesta en ejecución.

Desde 2001 hasta finales de 2004, los Equipos Gateway de la OGC llevaron a cabo más de 800 Revisiones en más de 500 proyectos. Los informes posteriores de los Funcionarios al Cargo han sido muy positivos.

Fuente: Respuesta de Reino Unido al Cuestionario de la OCDE.

Además del fortalecimiento de los controles, algunos países han intentado asegurar el cumplimiento de las normas a través de sanciones efectivas, proporcionales y oportunas. En los Estados Unidos, se han producido numerosas investigaciones sobre algunas contrataciones, en los últimos cinco años, realizadas por Inspectores Generales, que han finalizado en la presentación de cargos penales, sanciones y pérdida de su empleo para los funcionarios y para los empleados de los contratistas. En Noruega, una autoridad dedicada a contrataciones que realice compras ilegales puede recibir una sanción administrativa de multa hasta del 15% del valor del contrato desde enero de 2007.

LA AUDITORÍA EXTERNA: UNA REVISIÓN INDEPENDIENTE

Los países han admitido el papel esencial de las auditorías para *detectar e investigar* el fraude y la corrupción en la contratación pública, así como en la realización de sugerencias para mejorar los sistemas. Las auditorías internas son utilizadas en algunos países como Bélgica, Finlandia, Suiza y Reino Unido, aunque la mayoría de éstos usan el sistema de auditoría externa, realizada sobre todo por instituciones de alto nivel con jurisdicción sobre todo el servicio público. Por ejemplo, en Finlandia y Suiza, la Oficina Auditora del Estado se ocupa de auditar externamente las finanzas y las actuaciones de los departamentos dedicados a la contratación pública.

Para la selección de *casos de contratación pública* destinados a auditorías dentro de estos departamentos, se utilizan los siguientes *criterios*:

– Valor total y complejidad de la contratación;

– Auditoría de contrataciones nuevas, más que procedimientos rutinarios;

– Valor de los pedidos realizados a cada contratista y número de pedidos por contratista (tanto si algunos contratistas concretos reciben pedidos con mucha frecuencia como si éstos son de un valor poco habitual); así como
– Aspectos generales, tales como declaraciones críticas por parte de autoridades supervisoras a niveles externo e interno (por ejemplo, Ministerio de Finanzas, auditores internos), actividad en comités políticos, apariciones en los medios, quejas, procedimientos judiciales o experiencias profesionales de los auditores.

Las auditorías de actuación facilitan información sobre los resultados favorables de las contrataciones, lo que contribuye a la mejora de las operaciones, facilitando la toma de decisiones por funcionarios con responsabilidad para iniciar acciones sancionadoras, y aumentando la responsabilidad pública. En Austria, el Tribunal de Auditorías juega un papel clave en la realización de auditorías externas y en la exposición de recomendaciones para la mejora de los procesos, en particular, en los que se refieren a contrataciones públicas (ver Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Las recomendaciones del Tribunal Auditor de Austria para mejorar la contratación pública

El Tribunal Auditor austríaco considera que la administración de las contrataciones públicas y los contratos es un área especialmente vulnerable a la irregularidad en la gestión y la corrupción. Las auditorías de las contrataciones públicas se hallan entre los informes más importantes y más discutidos provenientes del Tribunal Auditor de Austria. Las recomendaciones de éste sobre esta temática se ocupan de todas las fases del proceso de contratación pública.

1. Procedimiento general:

Organización: Los departamentos responsables de la organización de diferentes aspectos de la contratación pública (por ejemplo, definición de necesidades, de especificaciones, adjudicación de un contrato, financiación) deberían estar separados desde el punto de vista de su organización. Se debería evitar la dependencia, al igual que las estructuras paralelas.

Documentación: La documentación de procedimientos de contratación pública debería ser por escrito y cubrir todos sus aspectos importantes. Las normas internas en este campo deberían ser obligatorias y puestas en conocimiento de los funcionarios a quienes afectan.

2. Planificación y preparación de contrataciones:

Planificación: Debería estar completada antes de iniciar ningún procedimiento de contratación y estar el día.

Financiación: La preparación de las contrataciones tendría que incluir una declaración del total de gastos previstos para el proyecto y una planificación a largo plazo. Los fondos necesarios habrían de ser garantizados en cada momento procesal.

Cuadro 4.4. Las recomendaciones del Tribunal Auditor de Austria para mejorar la contratación pública *(continuación)*

Análisis de demanda: La preparación de las contrataciones debería plantear también consideraciones de relación costo-beneficio y de alternativas de compra de servicios o realización de los mismos dentro de la propia unidad. Las obligaciones más fundamentales deberían ser llevadas a cabo por autoridades públicas. Los expertos externos serían consultados solamente si no existiesen los conocimientos o tecnologías especiales precisos dentro de las unidades dependientes de la autoridad adjudicataria, o sólo en caso de que elevaran de forma sustancial la calidad del proyecto y la probabilidad de éxito.

Plazos y términos: La planificación de las contrataciones debería contener objetivos realistas en cuanto a sus plazos de ejecución.

3. Ejecución de la contratación:

Conclusión de los preparativos: Los procedimientos de contratación deberían ser iniciados y conducidos solamente después de haber sido realizados los preparativos necesarios (por ejemplo, compras de terreno en los proyectos de construcción).

Elección de y justificación del procedimiento de contratación. Se tendría que prestar especial atención a la elección de los procedimientos de contratación ya que, con frecuencia, se basan en razonamientos o justificaciones infundados (por ejemplo, urgencia, demanda de habilidades o experiencia especiales).

Especificaciones: Deberían ser neutrales, basadas en una planificación previa y en productos estándar conocidos, si fuese posible. Deberían preferirse los productos de uso corriente. La documentación en que se basan tendría que ser completa, clara, comprensible y calculable.

Periodo de licitación: Al establecer este periodo, debería tenerse en cuenta la complejidad de la contratación de que se trate.

Apertura de plicas: En este momento de la contratación, deben observarse todas las formalidades. Y ello debe quedar suficientemente documentado.

4. Evaluación de las ofertas:

Catálogo de evaluación: Este catálogo debe estar completado y aprobado antes de que se abran las plicas. El catálogo de evaluación debería reducirse, si fuese posible, a un número limitado de criterios clave. Los criterios de adjudicación, que han de referirse al producto objeto de la contratación, no deberían mezclarse con los criterios de cualificación o selección, que deben estar referidos a los licitadores.

Ponderación de los criterios de adjudicación: Si se compran productos estándar, los componentes del precio han de estar suficientemente ponderados.

Ofertas comparativas: La adecuación del precio de los productos ofrecidos o adjudicados se debe evaluar en cualquier caso, también cuando se trata de procedimiento negociado.

Modificaciones suplementarias: Tras la apertura de las plicas, la negociación de precios o de modificaciones suplementarias a las especificaciones o la ponderación de los criterios de adjudicación deberían ser evitados (excepto en los procedimientos negociados).

Cuadro 4.4. Las recomendaciones del Tribunal Auditor de Austria para mejorar la contratación pública *(continuación)*

5. Conclusión del contrato:

Requisitos de actuación: Las especificaciones de la invitación a concursar y el contrato deberían corresponderse.

Modelos de contratos: Se ha recomendado desarrollar contratos modelo.

6. Gestión del contrato y pago:

Modificaciones suplementarias: Deberían evitarse modificaciones suplementarias y extensiones del contrato.

Recepción: La gestión de contratos precisa de supervisión adecuada y oportuna. Los defectos deben ser rechazados inmediatamente por escrito.

Pago: Debería ser realizado con puntualidad; se deben evitar pagos previos al momento oportuno.

Logística: La logística debe incluir el suministro de todos los componentes necesarios para la operación y mantenimiento de los bienes adquiridos (por ejemplo, entrenamiento, documentación, mantenimiento, herramientas especiales y piezas de recambio).

Gestión de almacén: Se debería evitar el almacenaje excesivo.

Fuente: Respuesta de Austria al Cuestionario de la OCDE.

Para mantener al público informado, se publica habitualmente información sobre auditorías externas en dos tercios de los países. Los gastos de las contrataciones públicas se remiten, igualmente, al Parlamento. Por ejemplo, en Canadá, los informes sobre planes y prioridades, que son los planes individuales de gasto para cada departamento y organismo, se informan al Parlamento por el Presidente del Consejo del Tesoro. En Eslovenia, los informes del Tribunal de Cuentas y del Ministerio de Finanzas van dirigidos al Comité para el Control de las Finanzas Públicas, que también tiene la opción de invitar a otros interesados en estas sesiones.

Coordinación de controles

Las operaciones de contratación pública están sujetas a diferentes controles: locales, contables, de autoridades fiscales, así como controles externos y auditorías. Como la contratación pública se ha ido descentralizando cada vez más, una de las preocupaciones principales es la *falta de coordinación* entre los distintos controladores, lo que conduce a lagunas o a solapamientos en los controles del proceso de contratación pública. Sólo unos pocos países tienen mecanismos para garantizar la coordinación de controles. Por ejemplo, el Tribunal de Auditorías austriaco coordina sus actividades en momentos tempranos con

otras instituciones de auditoría externa, así como con los auditores internos de las autoridades responsables de la contratación pública, todo ello por revisión de sus planes y resultados de actuación, a través de una información regular de sus propias actividades.

Dificultad añadida es *aprovechar al máximo la información producida por los diferentes controles*. Algunos países han desarrollado soluciones en este sentido. Por ejemplo, en los Estados Unidos, mientras la información relacionada con auditorías internas no se pone a disposición del público, tanto las investigaciones internas llevadas a cabo por los Inspectores Generales de las agencias de contratación como las externas conducidas por la Oficina General de Responsabilidad se ponen a disposición tanto del Congreso como del público en general. Estas investigaciones pueden terminar en sesiones de control del Congreso y en promulgación de leyes, sobre todo, en lo relativo a previsiones legales sobre la integridad de la contratación pública.

ADOPTAR PLANTEAMIENTOS DE RIESGO

Existe una creencia creciente en todos los países de que un sistema saneado de *controles internos y externos* depende, por tanto, de una evaluación exhaustiva y regular de la naturaleza y extensión de los riesgos a los que está expuesta la organización. Se ha planteado un punto focal específico: la identificación de *riesgos para la integridad* en el proceso de contratación pública, que pueden surgir de una simple equivocación, al realizar una tarea administrativa, o bien de una contravención deliberada de las leyes y las líneas políticas relacionadas con ellas. Para impedir y detectar irregularidades individuales y fallos del sistema en los procesos de contratación pública, los gobiernos han ido identificando los factores de riesgo y las zonas vulnerables para la integridad de estos procesos (por ejemplo, en Bélgica, Brasil, Francia, Corea y Holanda). En Corea, las auditorías *ex-post* se focalizan en áreas específicas de trabajo que tienden especialmente a la corrupción, y que son localizadas a través de una investigación interna sobre el nivel de integridad. Ello ha conducido a elevar la conciencia entre los auditores y funcionarios sobre las áreas que más propensión muestran a irregularidades y corrupción. En Bélgica, los mecanismos de control interno y externo han identificado riesgos a la integridad en diferentes momentos del proceso público y han expuesto recomendaciones para enfrentarse a los aspectos más vulnerables (ver Cuadro 4.5).

Otras experiencias muestran el desarrollo de *una metodología identificadora de riesgos realizada conjuntamente con la sociedad* (por ejemplo, con las representaciones nacionales de Transparency International) para señalar vulnerabilidades, apuntar los aspectos que deben ser controlados en cada proceso para disminuir los riesgos y mejorar los procesos de contratación pública. El Cuadro 4.6 muestra el desarrollo reciente en Brasil de una metodología condu-

cente a identificar riesgos de corrupción en los procesos clave de las instituciones públicas, así como su aplicación piloto en la contratación pública. La experiencia del ejercicio de identificación de riesgo de corrupción en países de América Central e Iberoamérica, como Argentina, Brasil y Colombia, ha dejado claras las condiciones para que éste sea efectivo:

– *Los interesados deben estar involucrados*: La metodología habría de ser desarrollada conjuntamente con los interesados involucrados directamente en el proceso de contratación pública y, por ende, sometidos a tales riesgos;
– *Planteamiento integral*: El análisis debería contemplar todos los riesgos potenciales, incluyendo aspectos vinculados a la corrupción política;
– *Enfocado a actuar*: Basado en los hallazgos de la identificación de riesgos, se debería estudiar alternativas prácticas y formas de proteger a los funcionarios dedicados a contratación contra los ya identificados, y ello conjuntamente con los principales interesados.

Cuadro 4.5. Identificar riesgos y proporcionar recomendaciones en Bélgica

Con la ayuda de mecanismos de control internos y externos, el Servicio Federal Belga de Contratación Pública ha identificado riesgos potenciales para la integridad en varios momentos del proceso de contratación, que incluyen:

– *Definición de especificaciones*: La definición de especificaciones de un proyecto puede ser ajustada para que favorezca a un licitador concreto.
– *Procedimiento de selección*: En los procedimientos restringidos, la selección de posibles ofertantes no está basada en criterios objetivos, con el riesgo de limitar el número de participantes.
– *Ofertas presentadas posteriormente al plazo de presentación*: Pueden aceptarse ofertas una vez finalizado el plazo de presentación, incluyendo el momento de abrir las plicas.
– *Cambio en la descripción de la oferta*: Algunos elementos del anuncio inicial del contrato se cambian durante el proceso de selección y adjudicación, lo que puede inclinar el proceso en favor de un ofertante privilegiado.
– *Adjudicación*: Cuando los criterios de selección están definidos de manera demasiado general, el riesgo de evaluación subjetiva que favorece a un licitador concreto es más amplio.
– *Contratos de bajo valor*: Se puede fijar el valor de determinadas compras por encima de lo normal, y en realidad adquirir materiales de bajo valor, con el resultado de una gestión irregular de los fondos públicos.
– *Gestión de contratos*: Las contrataciones se facturan, aun cuando no hayan sido completadas.

Cuadro 4.5. Identificar riesgos y proporcionar recomendaciones en Bélgica *(continuación)*

Para reducir los riesgos identificados, se elaboraron una serie de recomendaciones por la Oficina de Consultoría y Directiva dependiente de la Contratación Pública Federal, que se referían a:

– Para evitar una definición prejuiciada de las especificaciones, el funcionario responsable de la misma debe justificar que están basadas en un estudio de mercado sobre las necesidades. Tal definición debe ser clara y detallada.

– Para evitar modificaciones de la oferta durante el proceso, se recomendó usar el «principio de los cuatro ojos», con varias personas firmantes del proyecto de oferta.

– Se precisan mecanismos efectivos de responsabilidad para equilibrar el poder discrecional del funcionario responsable para invitar a los suministradores en un procedimiento restringido.

– En la apertura de plicas deberían estar siempre presentes varios funcionarios.

– Se debería crear una base de datos con información sobre compras realizadas con anterioridad, para usarlas como precios de referencia.

Fuente: Respuesta de Bélgica al Cuestionario de la OCDE.

Cuadro 4.6. Metodología de identificación de riesgos en Brasil

En Brasil, la Oficina del Controlador General juntamente con *Transparencia Brasil* han desarrollado recientemente una metodología de identificación de *riesgos de corrupción en procesos clave* de las instituciones públicas. Esta metodología se centra en una combinación de actividades referidas a la transferencia financiera que recibe informaciones y produce resultados de acuerdo con una lógica pre-establecida.

Este marco metodológico se ha usado como piloto para procesos de contratación pública. En base a ello, se ha realizado una revisión de decisiones clave de estos procesos:

– Empezando con la *información que debe ser incluida* (por ejemplo, ¿se encuentra la información necesaria incluida en las normas de la contratación, está a disposición a tiempo?);

– Siguiendo con la *propia decisión* (por ejemplo, ¿tienen quienes toman las decisiones el conocimiento necesario, está la decisión enfocada a la eficiencia económica?);

– Hasta *los resultados* (por ejemplo, ¿se halla la contratación final en línea con la decisión, existe un registro sistemático del proceso?).

Para adquirir una mejor comprensión del proceso de contratación pública, se han usado indicadores de actuación, como los que se relacionan con el tiempo normalmente empleado para completar el proceso, el valor general de las contrataciones, el porcentaje de procesos de contratación pública finalizados y el grado de cumplimiento de las normas. Revisados contra estos indicadores, los resultados del proceso de identificación de riesgos se han mostrado capaces de poner de relieve disfunciones e irregularidades en el proceso de contratación pública y definir soluciones, juntamente con los interesados, para poder adoptar medidas y mejorar la eficiencia en general.

Cuadro 4.6. Metodología de identificación de riesgos en Brasil *(continuación)*

Esta metodología será aplicada no solamente en la contratación pública, sino también en otros procesos vulnerables a la corrupción, es decir, procesos que se refieren a transferencias económicas importantes o contactos directos con el sector privado (por ejemplo, emisión de certificados o licencias para empresas) o con ciudadanos (por ejemplo, impuestos).

Fuentes: – Respuesta de Brasil al Cuestionario de la OCDE.
– Caso de estudio propuesto por Transparencia Brasil en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre de 2006.

Algunos países han empezado a utilizar también la figura del *«auditor de probidad» para realizar auditorías externas* de la contratación pública en situación de riesgo por causa de su complejidad, alto valor económico o por ser asunto delicado. Un auditor de probidad es una persona independiente que confirma que los procesos seguidos por una unidad administrativa coinciden con las normas gubernamentales y los principios de buena práctica en términos de equidad, transparencia y claridad, de sus contrataciones (por ejemplo, en Australia, Canadá y Nueva Zelanda). El objetivo de incluir un auditor de probidad es confirmar:

– La garantía de independencia en el enjuiciamiento de un proceso de licitación, en particular, su calidad de abierto y su equidad para todos los interesados;
– Una visión general adicional del proceso de contratación, especialmente en contratos vulnerables a irregularidades en la gestión y a corrupción potencial.

Las circunstancias en las que el auditor de probidad puede ser necesario deberían estar definidas con claridad, si se quiere que su actuación sea efectiva. Un problema potencial es que las auditorías de probidad se usan por las unidades administrativas como «póliza de seguros» para evitar que se cuestionen sus decisiones. El Cuadro 4.7 muestra las orientaciones desarrolladas en Australia para determinar las circunstancias en las que se podría usar un plan de probidad, así como los criterios de selección de un auditor de probidad.

Para evitar y detectar irregularidades y corrupción en la contratación pública y para mejorar constantemente el sistema, se ha creado una conciencia cada vez mayor de la necesidad de que *los funcionarios dedicados a esta finalidad y los investigadores tengan el entrenamiento especializado adecuado*. Los módulos de este entrenamiento pueden variar en relación con:

– Los funcionarios dedicados a la contratación pública, para introducir procedimientos de control preventivos y efectivos. El entrenamiento puede

tomar la forma de un análisis de las leyes y normas existentes, de la tipología de los riesgos, así como propuestas para mejorar los controles internos.

– Los funcionarios encargados del control e investigación, así como la verificación de los procedimientos de contratación pública, para que puedan detectar el fraude o la corrupción. Esto se puede llevar a cabo a través de una lista de indicadores de fraude que posibilita la identificación, demostración y prueba de situaciones fraudulentas.

Cuadro 4.7. Los auditores de probidad en Australia: revisión independiente de proyectos de riesgo

Un auditor de probidad es una persona independiente que confirma que los procesos de contratación pública se han realizado equitativamente a través del seguimiento, evaluación y, allá donde fuese necesaria, la corrección de las licitaciones. En Australia, todos los informes de los auditores de probidad están totalmente a disposición del Parlamento, del Auditor General y de cualquiera que tenga interés.

El auditor de probidad es responsable de suministrar una visión independiente del proceso de contratación pública a base de opiniones, conclusiones y hallazgos imparciales y revisados imparcialmente por terceros especialistas en la materia. El auditor de probidad debería tener una categoría profesional suficiente para las tareas que le son encomendadas, incluyendo buenos conocimientos técnicos de la contratación pública y un conocimiento adecuado de los marcos gubernamentales sobre probidad.

Solamente se debería utilizar un auditor de probidad en circunstancias específicas, para verificar que los procesos seguidos por una unidad administrativa cumplen exactamente con las normas gubernamentales y los principios de la buena práctica, en particular, cuando se trate de un proyecto políticamente delicado y potencialmente controvertido, o muy complejo, o con un impacto financiero de importancia.

Este procedimiento se ha mostrado particularmente útil en proyectos en los que la integridad del proceso se puede suscitar, o para evitar la idea de un posible favoritismo. Sin embargo, existe el riesgo de que pudiera ser usado como «póliza de seguro» para evitar responsabilidades por las decisiones tomadas, o que se constituya en sustituto de las buenas prácticas de gestión. Para suprimir este riesgo, la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Nueva Gales del Sur ha desarrollado orientaciones y criterios para que los usen las unidades administrativas si precisan la actuación de un auditor de probidad.

Fuentes: – Respuesta de Australia al Cuestionario de la OCDE.
– Memorandum No: 98-12 to all Ministers of the Use of Probity auditors by public sector agencies and Whole-of- Government Contract for Probity Auditors, ICAC, New South Wales.

El Servicio Central de Prevención de la Corrupción en Francia ha desarrollado materiales especiales para el entrenamiento de los funcionarios dedicados a la contratación pública, así como para los que se ocupan de controlar e investigar (ver Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. La formación especializada para la contratación pública en Francia

Este caso de estudio es un ejemplo material de entrenamiento para la contratación pública desarrollado por el Servicio Central de Prevención de la Corrupción, una unidad interministerial inserta orgánicamente en el Ministerio de Justicia en Francia. El presente caso ilustra los problemas a que tuvieron que enfrentarse diferentes sujetos en distintas fases del procedimiento, desde las verificaciones llevadas a cabo por el alcalde, a través de controles internos, hasta la investigación que realizó el Ministerio de Justicia. Resalta además la *dificultad de recopilar pruebas* de irregularidades y posible corrupción en la contratación pública.

El problema

Después de una invitación a presentar ofertas, un licitador no favorecido presenta una queja al alcalde de una comunidad acusando al comité que ha tomado la decisión de irregularidades porque su oferta era más baja que la presentada por el ganador. ¿Cómo debería el alcalde enfrentarse a este problema?

Paso uno: Confirmar que se han cumplido todos los procedimientos de la contratación pública

La empresa que ha presentado la reclamación es bien conocida y no tiene fama de «problemática». El alcalde, por tanto, presta atención a la reclamación y solicita al servicio interior de auditoría que revise las condiciones de adjudicación del contrato, particularmente en lo referente al cumplimiento de las normas del procedimiento (el precio más bajo no tiene que ser necesariamente la mejor oferta) y con los anuncios publicados en el diario oficial. El alcalde, a través del informe preparado por el comité que ha tomado la decisión, se informa de que, aunque el procedimiento se realizó de acuerdo con las normas, el precio solicitado por la firma en cuestión había sido revisado y elevado por el servicio técnico responsable de la comparación de ofertas. Aparentemente, la empresa había omitido ciertos costes que se añadieron al precio presentado inicialmente.

Paso dos: Contestación al licitador no favorecido

El alcalde pone en conocimiento del reclamante el motivo por el cual su oferta no fue elegida. Sin embargo, a vuelta de correo, recibe una carta explicando que nadie había informado a la empresa del cambio que había sufrido su oferta, cambio que, en realidad, era injustificado porque los costos que, aparentemente, se habían omitido estaban reflejados en la oferta, bajo otro epígrafe.

Paso tres: Sospechas

El servicio de auditoría interna confirma la reclamación del licitador no favorecido y apunta a que nada en el informe tiene relación con los motivos del cambio realizado por el servicio técnico. Apunta también que hubiera sido dificil, para un funcionario con experiencia, aunque fuese de bajo nivel, el no haber visto que tales gastos se habían reflejado bajo otro epígrafe. El alcalde, entonces, solicita al servicio auditor que indague si el servicio técnico tiene la costumbre de realizar tales cambios y si ha procesado, en otras ocasiones, ofertas de la empresa ganadora y si se le habían adjudicado contratos con frecuencia. Solicita también que se informe sobre las circunstancias de los funcionarios implicados en la auditoría. ¿Tienen experiencia? ¿Han tenido entrenamiento? ¿Tienen relaciones con el contratista ganador? ¿Podrían haber tenido relacio-

Cuadro 4.8. La formación especializada para la contratación pública en Francia *(continuación)*

nes con éste en puestos anteriores? ¿Cómo son sus mujeres e hijos? De la investigación de los archivos personales de los funcionarios y las acciones de la empresa que ganó el contrato no se deduce ninguna información concluyente: los únicos vínculos entre los funcionarios o sus familias y la empresa ganadora son indirectos.

Paso cuatro: Remisión del caso a las autoridades del Ministerio de Justicia

El alcalde tiene sospechas, pero no pruebas, por tanto, remite la información para que pueda iniciarse otra investigación. Los investigadores están obligados, ahora, a encontrar pruebas de que se ha cometido un delito (favoritismo, corrupción, ventaja indebida, etc.) y utilizarán, por tanto, los medios precisos para examinar las cuentas bancarias, informes de conducta, vigilancia, etc. El caso ha salido ya del ámbito de las normas de la contratación pública y se halla en los supuestos del código penal.

Conclusión

Al no ser capaz de reunir pruebas y sin autoridad para conducir una investigación de mayor calado o cuestionar a las partes implicadas, el alcalde toma la única decisión que tiene la capacidad de tomar, que es reorganizar internamente y cambiar las obligaciones de los dos miembros implicados del personal. Sin embargo, debe actuar con cautela al dar las razones de su decisión, para evitar exponer a personas inocentes a la condena pública o, incluso, a acusaciones de difamación mientras la investigación penal continúa.

El alcalde decide también que, de ahora en adelante, los informes de los servicios técnicos para el comité de contrataciones deberán ofrecer explicaciones más amplias de sus cálculos y de los cambios realizados sobre las ofertas, así como informar a los licitadores, sistemáticamente, de cualquier cambio que se produzca.

Fuente: Caso de estudio para entrenamiento especializado, Bueb, Jean-Pierre, Consejero, Servicio Central de Prevención de la Corrupción, Francia.

CUESTIONAR LAS DECISIONES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: LOS MECANISMOS DE RECLAMACIÓN Y RECURSO

Un sistema saneado de contratación pública utiliza la participación de los licitadores, los funcionarios y otros interesados como parte del sistema de control estableciendo un proceso con reglas claras que faciliten el sacar a la luz las irregularidades en la administración, al tiempo que resuelve las quejas de los ofertantes a tiempo y con equidad.

Mecanismos de denuncia a disposición de los funcionarios

La denuncia se puede definir como un medio de fomentar la responsabilidad animando a difundir la información de conductas irregulares y posible corrupción al tiempo que protege al delator contra las represalias. Si dos tercios de los países han desarrollado procedimientos para facilitar a los funcionarios el dejar

al descubierto las irregularidades de la administración (por ejemplo, mostrador de reclamaciones, línea caliente, etc.), *pocos países han desarrollado, sin embargo, la protección de los denunciantes* en el servicio público (como Canadá, Corea, Reino Unido y los Estados Unidos).

Existe un reconocimiento creciente del potencial de este mecanismo para detectar irregularidades a gran escala, así como actos corruptos en el uso de fondos públicos, incluyendo la contratación pública, que no hubieran sido puestos al descubierto por otros mecanismos de control (véase más adelante el ejemplo de Canadá y el informe Gomery). Otro ejemplo conocido es un caso de denuncia que reveló en 2004 que los contratistas oficiales en Irak estaban usando paraísos fiscales para cobrar de más fraudulentamente en contratos del gobierno de los Estados Unidos.

Pese a todo, el número de casos de irregularidades detectadas por denuncias es aún limitado. Una de las razones principales es que los denunciantes son a menudo objeto de represalias como el hostigamiento, la intimidación, la desposesión de sus cargos, y el despido. Otras barreras frecuentes en los países se refieren al deber de lealtad y fidelidad al patrono así como una resistencia cultural de los empleados que surge de asimilar a los denunciantes con «delatores» o «soplones» en épocas pasadas.

Cuadro 4.9. La información de irregularidades en la contratación pública: casos de denuncias en Canadá

En los últimos cinco años, en Canadá, los casos de denuncias han estado vinculados, sobre todo, a las siguientes categorías de conductas irregulares:

– Contravención de leyes o normas;
– Mala gestión;
– Acoso, abuso de autoridad, conflictos interpersonales;
– Uso irregular de fondos y activos públicos.

El siguiente cuadro refiere los casos relacionados con uso irregular de fondos públicos

Casos de denuncias presentadas ante el gobierno de Canadá sobre uso irregular de fondos y activos públicos (2002-2005)

	2002-3003	2003-3004	2004-2005	Total
Funcionario para la Integridad del Servicio Público (PSIO)	6 casos (un tercio relacionados con la contratación pública)	6 casos (ninguno de ellos relacionados con la contratación pública)	6 casos (la mitad relacionados con la contratación pública)	18 casos
Oficina de Valores y Ética del Servicio Público (OPSVE)	3 casos	3 casos	No asequible	6 casos

Cuadro 4.9. La información de irregularidades en la contratación pública: casos de denuncias en Canadá *(continuación)*

Ejemplo significativo de un caso de denuncia es el Programa de Esponsorización y Actividades de Difusión: Obras Públicas y Servicios Administrativos. Pone de manifiesto el potencial de las denuncias para revelar los grandes escándalos de corrupción. En 1995, un empleado informó de su preocupación por las irregularidades en la contratación dentro del Programa de Esponsorización. Después de la investigación realizada, se halló que los fondos desembolsados en los Programas de Esponsorización y Publicidad, cuyo gasto se destinaba al fomento de la unidad nacional y el reforzamiento y mejora de la imagen del Gobierno Federal, se habían desviado de sus propósitos iniciales, en algunos casos, hacia actividades políticas, y gastados sin reparar en la economía y la probidad.

Como consecuencia de este asunto, se produjeron recomendaciones del Auditor General y de Justicia que concernían a varias áreas administrativas para su mejora en lo relacionado con los controles de contratación y documentación así como con la gobernanza. Una serie de personas involucradas en las irregularidades del manejo de los fondos del Programa de Esponsorización han sido acusadas de delitos. La Ley Federal de Responsabilidad incluyó varias medidas para reforzar la confianza de los ciudadanos en la contratación pública (ver Cuadro 3.2).

Considerando que el número de casos de denuncias es aún limitado, se han iniciado actividades para garantizar una mejor protección de los denunciantes para defenderles de represalias, con la aprobación de la Ley de Protección a los Funcionarios por Denuncias[1], en noviembre de 2005.

Fuente: Caso de estudio presentado por Canadá en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública en Noviembre de 2006.

Animar a los funcionarios a denunciar y protegerles contra represalias son dos cuestiones conectadas: todo aumento de protección tiene su correspondiente en que las personas se atrevan a revelar irregularidades. Ello puede tomar la forma de medidas para impedir represalias, o bien la concesión de compensaciones por tales represalias. Unos cuantos países, como Canadá, Corea o Noruega, han iniciado reformas recientemente para iniciar o *reforzar la protección* a quienes denuncien dentro del servicio público, a través de leyes *ad hoc*, protección del incógnito, o estableciendo un consejo de protección.

En Australia, se utilizan varios sistemas para revelar irregularidades y, al tiempo, proteger el anonimato. Tales sistemas se refieren, bien a informaciones anónimas (por ejemplo, comunicaciones sobre la marcha a través de intercambio de correos electrónicos anónimos, línea telefónica especial), bien excluyen-

[1] La Ley de Protección a los Funcionarios por Denuncias, de noviembre de 2005, define «revelación protegida» como la revelación que se hace de buena fe por un funcionario, de acuerdo con esta Ley: durante el curso de actividades parlamentarias; durante un procedimiento establecido por cualquier otra ley federal; o cuando son requeridos por la ley para hacerlo así.

do la identidad del denunciante en la documentación de la investigación, o imponer la obligación a quien recibe la información denunciada de no revelar el nombre del denunciante. En los Estados Unidos, los denunciantes reciben protección económica adicional para enjugar el impacto que pueden sufrir sus vidas por las represalias (por ejemplo, recolocación en nuevo puesto, diferencia entre lo que el empleado hubiera recibido como pago y la cantidad que hubiera debido ser pagada, costes judiciales y costes de abogados). Un planteamiento que está apareciendo es ofrecer incentivos para *animar a denunciar*, por ejemplo, a través de recompensas financieras o ventajas en la carrera profesional. Este aspecto fue introducido en Corea en 2003, y propuesto en la Ley de Responsabilidad Federal de Canadá, enviada al Parlamento en 2006.

Recursos existentes para enfrentarse a decisiones de contratación pública

Los recursos, como las auditorías, sirven fundamentalmente a una función de la contratación que ha sido pasada por alto. Proveen de los medios de seguimiento de actividades de los funcionarios encargados de la contratación pública, obligándoles a cumplir las leyes y normas en este campo, así como a corregir decisiones no acertadas. Además, ofrecen la oportunidad a los licitadores y otros interesados para enfrentarse al proceso y verificar la integridad de la adjudicación. Por ejemplo, en los Estados Unidos cualquier parte interesada, como un licitador actual o potencial, puede presentar una reclamación ante la Oficina de Responsabilidad del Gobierno.

Existe una conciencia general de que los sistemas efectivos de recurso para enfrentarse a las decisiones sobre la contratación pública, deberían ofrecer acceso en el momento adecuado, revisión independiente, resolución eficiente y oportuna de las quejas y reparación apropiada.

Acceso al sistema de recursos en el momento adecuado

Tanto la contratación pública como el propio el sistema de recursos deben basarse en un sistema que permita que los licitadores puedan recurrir antes de que se inicie el concurso. A continuación del caso que se dirimió en el Tribunal Europeo de Justicia sobre Alcatel[2], algunos países han incluido un *periodo obligatorio de demora* entre la adjudicación del contrato y el principio de su ejecución, para dar una oportunidad razonable al licitador ganador de que la adjudicación pueda reservarse, por ejemplo, en Holanda, Noruega y Reino Unido. En Portugal, se

2 En su sentencia sobre Alcatel (Caso C-81/98) el Tribunal de Justicia estipuló que los Estados Miembros tenían que establecer procedimientos de revisión que permitiesen la suspensión y anulación de un contrato adjudicado por una decisión de contratación pública en un momento del proceso en que se pudiese rectificar el problema. Para más detalles, ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0081:EN:HTML>.

remite a todos los licitadores un informe en el que se establece la intención de adjudicar tras la evaluación por el comité de contratación, de forma que quienes se presentan puedan poner en cuestión este resultado (por ejemplo, el procedimiento, la aplicabilidad y la elección de la oferta por parte de los encargados de la contratación) y reclamar contra todas estas acciones en los siguientes cinco días.

Mientras los países ofrecen generalmente mecanismos de recurso tras la adjudicación, los licitadores tienen también la posibilidad, en algunos países, de enfrentarse a las decisiones de los encargados de la contratación en otras fases de la misma, incluso, a veces, habiendo finalizado la ejecución del contrato. En Suecia, existe la opción de presentar una queja *en cualquier momento del proceso de contratación,* e incluso hasta después de un año, a través de una reclamación por perjuicios en los tribunales civiles. Los archivos del procedimiento deben ser asequibles no solamente a los licitadores, sino también para otros interesados.

Independencia de los sistemas de reclamación y revisión

Para evitar pleitos y ofrecer la oportunidad a las autoridades encargadas de las contrataciones de realizar los ajustes necesarios, una gran mayoría de países animan, e, incluso, en algunos países, como Alemania, obligan, a los licitadores a presentar sus quejas directamente ante la *autoridad encargada de la contratación*.

La presentación de una queja ante la autoridad encargada de la contratación puede ofrecer ventajas claras, especialmente cuando la razón de la disputa se refiere a casos en que se ha podido tratar de una equivocación clara y obvia más que de una contravención deliberada de las leyes de contratación pública, o bien cuando el caso incluye interpretaciones «delicadas» de la ley. Además, el licitador puede *evitar enfrentarse* con la autoridad encargada de la contratación y ahorrarse los costos de un litigio si quisiera utilizar revisiones judiciales o cuasi-judiciales.

Por otra parte, los procedimientos de reclamación de larga duración pueden *prolongar la revisión general del procedimiento* si solamente se trata del preludio a una revisión judicial o cuasi-judicial. Otra preocupación es garantizar que la decisión no esté *influenciada* por el funcionario o por los intereses de la administración contratante. Por ejemplo, en Bélgica, los superiores de las administraciones contratantes, más que los funcionarios, son quienes determinan si las protestas son atendibles, para evitar situaciones de conflicto de intereses. Asimismo, también es posible recurrir a Mediadores que planteen una revisión independiente de las acciones de la administración belga.

Solución eficiente de las reclamaciones

Algunos países adoptaron un mecanismo específico de contratación pública para mejorar la eficiencia de la resolución de reclamaciones (por ejemplo, en

Austria, Canadá, Dinamarca, Alemania, Hungría, Japón, Noruega, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia). Este mecanismo contribuye a reforzar la legitimidad de decisiones fundadas en conocimientos profesionales y reduce los tiempos de resolución de reclamaciones. En Japón, los miembros del Consejo de Revisión de la Contratación Pública son científicos, estudiosos y otro tipo de expertos con importante experiencia en contratación pública (ver Cuadro 4.10).

Cuadro 4.10. El Sistema Gubernativo de Reclamaciones sobre Contratación Pública en Japón

En 1995, el Gobierno japonés estableció un mecanismo de reclamaciones a medida para la contratación pública. Este mecanismo combina y refuerza las medidas voluntarias que Japón ha tomado previamente. Se aplica a todas las administraciones centrales que se hallan bajo el Acuerdo Gubernamental de la Contratación (GPA) de la WTO*.

El mecanismo de revisión de las reclamaciones afecta a dos entidades:

– En primer lugar, la *Oficina Gubernamental de Revisión de la Contratación* que ha adoptado los «Procedimientos de Revisión de Reclamaciones contra la Contratación Gubernamental». Donde se detalla el proceso a seguir.

– En segundo lugar, el *Consejo de Revisión de la Contratación Pública*, que recibe y revisa las reclamaciones efectuadas. Cualquier suministrador que crea que una unidad administrativa se ha comportado de forma no apropiada o que no siguió las instrucciones del GPA, puede presentar una reclamación ante el Consejo. Éste se halla compuesto de 23 miembros. El Consejo es responsable de la revisión de reclamaciones presentadas por suministradores con relación a las contrataciones de administraciones del gobierno central y entidades relacionadas con éste. Los Miembros del Consejo son científicos, estudiosos y otro tipo de expertos con importante experiencia en contratación pública.

El Consejo debe preparar un informe por escrito de sus hallazgos dentro de los 90 días tras la presentación de la reclamación. En este informe, debe dejar claro si la contratación cumplía el GPA o la administración implicada se ha comportado de forma no apropiada. En caso de incumplimiento o conducta no apropiada, el Consejo debe recomendar las medidas a tomar. Asimismo, el Consejo está autorizado a considerar otros factores en su informe. Éstos se refieren a deficiencias importantes en el proceso de contratación, la buena fe del reclamante o de la administración implicada, así como el impacto de las recomendaciones en el quehacer de la administración. Existe información sobre las normas y sobre reclamaciones ya periclitadas a disposición en inglés en la página web de la Oficina del Sistema de Reclamaciones contra la Contratación Pública (<http://www5.cao.go.jp/access/English/chans_about_e.htlm.>). Si la administración no se ajusta a las recomendaciones, debe informar de las razones al Consejo.

Desde el establecimiento del Consejo en 1995, solamente se han presentado seis reclamaciones, mientras que otro tipo de expedientes se ha resuelto a través de consultores.

* N. de la T.: WTO: World Trade Organization.

Fuentes: – Respuesta de Japón al Cuestionario de la OCDE.
– Grier, J.H.: «An Overview of the Japanese Government Procurement System». Public Procurement Law Review, num. 6.

En un número creciente de países, incluyendo Austria, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza, existe una unidad administrativa para la resolución de disputas encaminada a su conclusión de manera informal. El Cuadro 4.11 sobre la experiencia del Consejo de Contratación Pública en Noruega, muestra sus ventajas potenciales en términos de eficiencia y reducción de costos, en comparación con los litigios normales. Otros países, como Finlandia, Alemania y Reino Unido, han establecido puntos de contacto que prestan consejo y asisten a empresas que se enfrentan a problemas situados en este preciso límite. El defensor del pueblo puede también jugar un papel en las disputas sobre contratación pública entre licitadores y autoridades contratantes, por ejemplo, en Bélgica, Luxemburgo y Holanda.

Cuadro 4.11. Resolución eficaz y oportuna de las reclamaciones: la manera informal de resolver problemas en Noruega

En Noruega, si algún suministrador no está de acuerdo con un procedimiento de adjudicación, ha tenido la posibilidad de presentar una reclamación formal ante los tribunales ordinarios desde 1994. Esta revisión formal ha sido posible para garantizar la correcta y efectiva aplicación de las normas de la contratación, tal como aparecen en las Directivas de Recurso de la Comisión Europea. Los tribunales han tenido la capacidad de suspender procesos de contratación antes de la adjudicación del contrato, así como conceder compensaciones por perjuicios (por ejemplo: pérdidas por gastos, por lucro cesante, etc.). Aun así, los Tribunales han recibido muy pocas quejas en los últimos diez años.

En enero de 2003, se creó un *consejo consultor para reclamaciones*, el Consejo de Reclamaciones sobre la Contratación Pública (KOFA), con los siguientes objetivos:

– Hacer más eficiente el cumplimiento del sistema de normas de la contratación pública;
– Resolver disputas en una forma más rápida y flexible (por ejemplo, con menos costos judiciales); y
– Elevar el nivel de competencia en la contratación pública (por ejemplo, por la publicación de opiniones y aclarando la interpretación de las normas y principios).

El Consejo de Reclamaciones sobre la Contratación Pública es una institución consultora independiente que está formada por diez abogados muy cualificados. Tres miembros del Consejo participan en la gestión de cada reclamación. Aunque sus decisiones no son legalmente vinculantes, debido a la elevada cualificación de sus recomendaciones, las opiniones del Consejo se suelen aceptar por las partes en casi todos los casos. La actividad del Consejo ha tenido como resultado un notable incremento en el conocimiento de la aplicación de las normas de la contratación pública.

La legislación sobre contratación pública concede a los licitadores el derecho a reclamar después de haber sido adjudicado un contrato. Esta reclamación debe ser presentada al Consejo de Reclamaciones dentro de los seis meses después de la firma del contrato.

Cuadro 4.11. Resolución eficaz y oportuna de las reclamaciones: la manera informal de resolver problemas en Noruega *(continuación)*

Cuando la reclamación se ha presentado dentro del periodo de demora, el Consejo de Reclamaciones pide a la autoridad competente que posponga la firma del contrato hasta que se haya cerrado el caso. Por otra parte, el Consejo concede prioridad a las reclamaciones cuyos contratos todavía no han sido firmados. En enero de 2006, el periodo de toma de decisiones fue:

– 51 días, en caso de contratos que aún no habían sido firmados, en tanto que
– 224 días, para contratos ya firmados.

El Consejo se ha ocupado de aproximadamente 850 casos desde su creación en 2003.

La administración noruega no ha sufrido problemas de envergadura relacionados con este proceso público para resolver reclamaciones, que también está a disposición de los medios. El principio de que toda información escrita se registra en archivos públicos también se aplica en este campo. Sin embargo, dentro de la Ley de Libertad de Información existen excepciones a este principio.

Asimismo, se estableció un procedimiento en 2006 para resolver casos en que las autoridades contratantes no observen las normas generales, al no poner anuncios. Si se produce este comportamiento ilegal, de contratación directa, el consejo puede sancionar con una *multa administrativa* (hasta del 15% del valor del contrato), decisión que se puede hacer cumplir por obligación legal.

En este momento se está desarrollando, por una empresa independiente, una evaluación de la actividad del Consejo de Reclamaciones sobre la Contratación Pública, con la finalidad de estudiar si se han alcanzado los objetivos originales o es preciso realizar modificaciones, por ejemplo, en la composición del Consejo, o sobre su aptitud, los costes y la competencia del Consejo o de su Secretariado.

Fuentes: – Respuesta de Noruega al Cuestionario de la OCDE.
– Informe sobre el Estudio de Sistemas para la solución de Problemas en Pre-Contratos, Agosto 2002.

Otras soluciones incluyen la posibilidad de que se tome la decisión en un periodo más corto, si la reclamación está relacionada con la adjudicación. Por ejemplo, en Holanda, en caso de urgencia (cuando todo el proceso de contratación pública está pendiente de la decisión), se puede presentar una acción jurídica ante el presidente de un tribunal de distrito solicitando un mandamiento judicial con el que se anule la decisión de adjudicación y se ordene la iniciación de un nuevo proceso.

Recursos apropiados

Elemento fundamental de la integridad del sistema de contratación pública es la existencia de recursos que puedan ser puestos en marcha cuando un

licitador no favorecido considere que el proceso se ha llevado a cabo de forma no apropiada o plantee la posibilidad de que se hayan contravenido las normas de la contratación pública. El sistema de recursos debe tener la posibilidad de definir y hacer cumplir medidas transitorias, así como soluciones finales que corrijan las acciones no apropiadas de la administración contratante y compensen a los licitadores. En Irlanda, un reclamante puede intentar que un proceso de adjudicación se suspenda, se rescinda una adjudicación o se conceda compensación por pérdidas o perjuicios. El Cuadro 4.12 muestra los hallazgos de un estudio reciente del Programa de Apoyo para la Mejora en la Gobernanza y la Gestión (SIGMA) que puso al descubierto cinco categorías de recursos a disposición en los Estados Miembros de la Unión Europea.

Cuadro 4.12. Sistemas de recurso en los países europeos: los hallazgos del estudio SIGMA

El Programa SIGMA es una iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea (EU), financiada principalmente por esta última, con la misión de apoyar a países con los que colabora en sus esfuerzos por modernizar los sistemas de pública gobernanza. SIGMA llevó a cabo en 2006 un estudio que comprendía todos los sistemas de revisión y recurso de la contratación pública en la Unión Europea. Éste clasificó cinco categorías de recursos existentes:

Anulación de las decisiones relacionadas con la contratación, incluyendo la de adjudicación

Este recurso se encuentra generalmente en la Unión Europea como decisión previa a la conclusión de un contrato específico. Las decisiones de adjudicación anuladas pueden referirse al hecho de que el anuncio no se ha realizado conforme a la ley, a especificaciones o documentos de la oferta que son discriminatorios, a decisiones de cualificación o de primera elección ilegales, incluso la propia decisión de adjudicación. Por otra parte, algunos organismos de revisión pueden, por ejemplo, ordenar la anulación o modificación de especificaciones o de otros documentos de la oferta, o que se inicie de nuevo el procedimiento de contratación totalmente, o desde un momento específico. La carga de la prueba corre contra el reclamante, en general.

Medidas provisionales

En un número limitado de Estados Miembros, la presentación de una reclamación ante los tribunales tiene un efecto automático de suspensión, interrumpiendo el procedimiento de contratación. En la mayoría de los países, los licitadores deben solicitar específicamente al organismo de revisión que tome medidas provisionales, por ejemplo, la suspensión del procedimiento. El organismo de revisión puede, entonces, aplicar medidas provisionales sometidas a la decisión final, teniendo en cuenta las probables consecuencias perjudiciales de estas medidas para los interesados, incluyendo el interés público, y, en ese caso, decidir contra la concesión de las mismas en tanto las consecuencias negativas pudieran sobrepasar a las positivas.

Cuadro 4.12. Sistemas de recurso en los países europeos: los hallazgos del estudio SIGMA *(continuación)*

Anulación de un contrato finalizado

Este recurso tiene su efecto tras la conclusión del contrato público y afirma su anulación. Sin la posibilidad de anulación de un contrato ya finalizado, el único recurso posible se basa en los daños y perjuicios, por lo que tiene una particular importancia. La anulación de un contrato ya finalizado es un recurso ampliamente utilizable en la mayoría de los Estados Miembros. Sin embargo, en la práctica, es difícil obtener tal anulación, incluso casi imposible. Para que se pueda anular una adjudicación, muchas jurisdicciones han introducido un periodo de demora de 7 a 30 días entre la decisión de adjudicación y la conclusión del contrato, periodo que también tienen los licitadores para iniciar procedimientos de revisión.

Daños y perjuicios

Para conceder compensación por daños y perjuicios, se requiere una serie de condiciones que son usualmente las siguientes: pérdida (pecuniaria o de otro tipo) sufrida por el reclamante, contravención de la ley por la autoridad o entidad contratante, causalidad (es decir, que la pérdida sea causada por la contravención de la ley). Los costes de licitación se reembolsan en todos los Estados Miembros. En cuanto a los perjuicios por lucro cesante, es muy difícil en la mayoría de estos Estados presentar las evidencias requeridas para ello. En consecuencia, el número de reclamaciones por daños y perjuicios es relativamente pequeño en la mayoría de los países, al igual que las sentencias a favor de los reclamantes.

Sanciones pecuniarias y pagos periódicos de sanciones

El pago no se plantea dentro de los recursos de los licitadores desfavorecidos, pero forma parte del sistema de recursos público. Se aplican con la finalidad de obligar a las autoridades y entidades contratantes a asumir la responsabilidad de sus decisiones. Sin haber realizado el pago de la sanción pecuniaria o los pagos periódicos de sanciones, la autoridad contratante no puede continuar con el procedimiento de adjudicación.

Fuentes: – Presentación en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre de 2006.
– Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, SIGMA, Documento num. 41, 2007.

En algunos países no se da la *suspensión automática* del proceso de contratación si se produce la revisión, lo que conduce, en la práctica, al hecho de que la única posibilidad de recurso es solicitar daños y perjuicios al final del mismo. En Eslovenia, la presentación de una reclamación ante la Comisión Nacional de Revisión suspende automáticamente el proceso (ver Cuadro 4.13). En los Estados Unidos, si un licitador presenta una protesta, en tiempo, ante la propia administración contratante o ante la Oficina General de Responsabilidad, la primera debe suspender temporalmente el proceso hasta que se resuelva aquélla, independientemente de que haya sido presentada en un momento pre- o post-adjudicación. Si las consecuencias negativas de la suspensión automática sobrepasan sus efectos positivos, algunos países ofrecen

la posibilidad de que la autoridad contratante solicite permiso de la instancia de revisión para continuar con el procedimiento, excepto si se trata de la anulación del contrato. La instancia de revisión puede, incluso, permitir la posibilidad de incorporarse al contrato durante el procedimiento de revisión, por ejemplo, en Alemania.

Cuadro 4.13. El efecto automático de suspensión en la revisión de las contrataciones públicas: la Comisión Nacional de Revisiones en Eslovenia

La Ley de la Contratación Pública en Eslovenia establece, para las decisiones sobre las contrataciones públicas, un proceso de revisión en dos fases. La primera parte consiste en una reclamación presentada directamente ante la autoridad contratante, procedimiento formalizado que contempla la revisión por un Experto elegido entre una lista que se halla en el Ministerio de Finanzas a disposición de quien la solicite.

En la segunda parte, el licitador puede iniciar acciones ante la Comisión Nacional de Revisiones en caso de que no esté de acuerdo con la decisión de la autoridad contratante, o en el caso de que ésta no haya realizado la decisión en el plazo oportuno (15 días). La Comisión Nacional de Revisiones es una unidad dependiente del Parlamento, establecida en 1999 y responsable de la revisión de reclamaciones sobre contrataciones públicas. Además de los licitadores no favorecidos, también pueden ejercer reclamación ante la Comisión: la Oficina Pública de Contrataciones, la Oficina del Fiscal del Estado y la Oficina para la Concurrencia.

La presentación de una solicitud de revisión ante la Comisión tiene un *efecto automático de suspensión*. En caso de transgresión de los principios básicos de la contratación pública, la Comisión examina toda la información relacionada con el caso y emite su decisión. La Comisión Nacional de Revisiones está formada por cinco miembros, uno de los cuales actúa como Presidente y otro como Presidente Sustituto, habiendo sido todos ellos elegidos por el Parlamento. Para el caso de que se precisara, la Comisión tiene a su disposición doce consultores expertos. La Comisión puede adoptar dos tipos de decisiones: el rechazo o la aceptación de la reclamación. En el segundo caso, el procedimiento de contratación a que se refiere podría ser parcial o totalmente anulado.

La Comisión Nacional de Revisiones solamente disfruta de las competencias de un organismo llamado a anular las decisiones de las autoridades contratantes. Sin embargo, también puede informar a estas autoridades sobre el procedimiento a adoptar en el caso de que algún elemento haya sido anulado. Tal informe puede ser vinculante, en el caso de que se haya producido una transgresión que la Comisión puede trasladar, bien a la autoridad supervisora de la unidad contratante, bien al Gobierno.

La Comisión realiza unas 300 revisiones por año. Está obligada a emitir una decisión dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la reclamación, que pueden ser ampliados a 20 en casos justificados. El tiempo normal de resolución de las reclamaciones es de 20 días.

Fuentes: – Respuesta de Eslovenia al Cuestionario de la OCDE.
– Public Procurement Review: Slovenia, SIGMA, junio 2003.

GARANTIZAR LA VERIFICACIÓN POR EL PÚBLICO

Una tendencia creciente que está apareciendo en bastantes países es involucrar en el proceso de contratación pública, cada vez más, a más interesados (no solamente a organizaciones del sector privado, sino también a usuarios finales, sociedad en general, los medios y el público). En los últimos años, curiosamente, algunos países han incluido mecanismos de control directo, involucrando a los interesados en la verificación de la integridad de la contratación pública.

Organismos de revisión independientes

Para garantizar este escrutinio público, es habitual que el legislativo lleve a cabo revisiones de la actividad de contratación pública, bien a través de un comité permanente o bien por uno formado *ad hoc* para investigar un problema concreto. Varios países han organizado un *comité parlamentario* para revisar proyectos, conducir investigaciones y/o realizar audiencias en contrataciones de gran entidad que conllevan riesgos importantes para el presupuesto estatal (por ejemplo, en Grecia, Méjico, Holanda, Eslovenia y Turquía). Los países que han organizado un comité parlamentario en este sentido se ocupan de impedir las irregularidades y la corrupción a base de:

– Servir de vínculo entre los procedimientos de planificación financiera y el control de las contrataciones de gran entidad;

– Proporcionar al Parlamento una posición formal al organizar la agenda; y

– Reforzando la autoridad del Parlamento.

Cuadro 4.14. El reforzamiento del control parlamentario en grandes proyectos de infraestructura: hallazgos de la investigación realizada por el Comité Parlamentario en Holanda

Las inversiones para infraestructuras de gran entidad suponen riesgos particularmente elevados a causa de la planificación de largo alcance que precisan, en las que los presupuestos previstos pueden no coincidir plenamente con la realidad final, bien por la posibilidad de que se produzcan acontecimientos no planeados, o porque se modifique el alcance del proyecto.

Para verificar la integridad de las decisiones tomadas en inversiones públicas de gran envergadura, se estableció en Holanda un Comité Parlamentario para revisar su ejecución. El Comité encontró que, *en nueve de cada diez casos, las decisiones sobre este tipo de proyectos no se tomaron basándose en informaciones exactas* sobre costes y beneficios, siendo los mayores fallos los relacionados con el exceso de los primeros y el acortamiento de los segundos. En los siguientes dos casos, investigados por el Comité, queda claramente ilustrado lo dicho:

Cuadro 4.14. El reforzamiento del control parlamentario en grandes proyectos de infraestructura: hallazgos de la investigación realizada por el Comité Parlamentario en Holanda *(continuación)*

– *La construcción de la Betuwe Route*: se trata de una línea de ferrocarril de 160 kms. de longitud que permite el transporte hacia el interior del creciente flujo de mercancías que llega al puerto internacional de Rotterdam. En este caso concreto, el análisis del Comité mostró que el presupuesto para el proyecto se había doblado entre 1983 y 2005 por el incremento de precios (una subida del 34% del coste total) y por el cambio del alcance del proyecto (42% más en el precio).

– *La reconstrucción del Ferrocarril de Alta Velocidad hacia el sur*: línea ferroviaria entre Holanda y Bélgica, en cuyo proyecto había una diferencia del 43% entre el precio original con el que se publicó el concurso, y los costes reales.

Una de las recomendaciones producto de la investigación del Comité Parlamentario fue que se debía haber recurrido al Parlamento con más antelación. El control político sobre la contratación pública se podía haber reforzado a través de un acuerdo parlamentario sobre la necesidad del proyecto. Por otra parte, la Cámara debería haber dedicado más interés al control de las compras y gastos del gobierno.

Estas conclusiones indican un posible cambio en el equilibrio de poder entre el Parlamento y la administración encargada de la contratación pública, que fomentará un mayor nivel de transparencia y un más eficiente intercambio de información. El Parlamento debería ser capaz de controlar informaciones cruciales sobre proyectos de gran envergadura que conllevan riesgos importantes para los presupuestos de la nación.

Fuente: Comité Parlamentario sobre Proyectos de Infraestructura, discurso de apertura de Holanda en el Encuentro de Expertos de la OCDE sobre Integridad en la Contratación Pública, junio de 2005.

Otra forma común de revisión independiente es el *Ombudsman/Mediator* (Defensor del Pueblo/Mediador), que puede llevar a cabo investigaciones sobre actividades de contratación pública y resolver asuntos por medio de la conciliación (como en Australia, Bélgica, Brasil, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Reino Unido). Además de lo que ya se ha expuesto, también hay que mencionar la existencia de Instituciones Auditoras a Alto Nivel del Estado que contribuyen al escrutinio de las acciones del gobierno, a base de informes dirigidos a los Parlamentos. Por ejemplo, en Polonia, la adjudicación de un contrato está sujeta al control de la Cámara Suprema de Control, organismo constitucional, independiente de la administración, que informa al Parlamento. Este escrutinio mantiene a los funcionarios sometidos a la responsabilidad de sus acciones y, en último lugar, también al público.

La comunidad internacional tiene, asimismo, un papel fundamental en el seguimiento del progreso de las reformas relacionadas con la contratación pública, en particular, en lo que a la ayuda a países receptores se refiere. El Comi-

té de la OCDE para la Asistencia en el Desarrollo de Proyectos Conjuntos de Contratación Pública (DAC) trabaja conjuntamente, bilateral y multilateralmente, con miembros donantes y países colaboradores para evaluar la actuación y calidad de los sistemas de contratación pública en los países en vías de desarrollo (ver Cuadro 4.15).

Cuadro 4.15. Las evaluaciones en países en desarrollo: el organismo OCDE-DAC para el Desarrollo del Proyecto Conjunto de Contratación Pública

El organismo OCDE-DAC para el Desarrollo del Proyecto Conjunto de Contratación Pública está llevando a cabo, junto con miembros donantes y países colaboradores, una investigación liderada por los países para incrementar la calidad y el desarrollo de los sistemas de contratación pública.

La última versión de la *metodología desarrollada* será la primera en ser ensayada como «acuerdo marco mutuo» para sistemas de contratación pública. Está formada por varios instrumentos, entre ellos:

– *Los Indicadores Básicos*, constituidos por cuatro fundamentos: I, el marco Legislativo y Regulador; II, el marco Institucional y de Competencia de Gestión; III, Operaciones de Contratación Pública y Prácticas de Mercado, y IV, Integridad y Transparencia en el Sistema de Contratación Pública (ver Anexo E para detalles sobre el fundamento IV).
– *Los Indicadores de Cumplimiento de las normas y Actuación*, coadyuvan a identificar zonas en las que ambos conceptos están fragilizados. Estos indicadores tienen una estrecha vinculación con los anteriores, aunque su evaluación no puede ser simultánea. Al no existir todavía acuerdos sobre estándares de actuación, los análisis y la información de los datos existentes solamente pueden referirse al grado de cumplimiento del sistema en relación con las normas y políticas de cada país. El uso de los indicadores se determinará sobre la base de una comparación país-a-país, tomando en consideración las posibilidades competenciales y los datos e información existentes.

En 2007, se ha iniciado un ejercicio piloto a base de 22 países de África, América Latina y Asia, por medio de una serie de *workshops* de orientación regional; en ellos se trabaja para elevar la conciencia e interés sobre la estructura y aplicación de la última versión de la metodología común, con el fin de comparar y evaluar sistemas de contratación pública. Estos *workshops* se centrarán en equipos conjuntos de países colaboradores en desarrollo, que deberán planear y gestionar el proceso del ejercicio piloto, incluyendo la fase de evaluación/diagnóstico y el desarrollo de la competencia para la contratación pública en los Planes de Acción.

Se dedicará especial consideración a temáticas tales como la transparencia, equidad y responsabilidad (para los parlamentos de los países donantes y colaboradores) en las discusiones entre el país piloto y los representantes del colaborador, con el fin de acordar el sistema de validación de los resultados. Se examinarán, en diferentes contextos nacionales durante el ejercicio piloto, los papeles a representar y las competencias de la sociedad en general y del sector privado en el seguimiento y apoyo de la transparencia y responsabilidad.

Control social directo

Una práctica que está apareciendo es el uso del control social directo a base de *involucrar a los interesados* en la verificación de la integridad de la contratación pública. Esta implicación de los interesados (sector privado, usuarios finales, sociedad en general, los medios, el público) se orienta a la garantía de la integridad en la contratación pública, bien a través del seguimiento de los procesos, o como simples observadores, o por la directa participación de los interesados en aspectos clave de la toma de decisiones.

Aunque la mayoría de los países tiene robustos mecanismos de control de responsabilidad, se implica cada vez más a representantes de ONGs, sector académico, organizaciones de usuarios finales y/o industrias que llevan a cabo el *escrutinio de la integridad de estos procesos*. En particular, se han usado Pactos de Integridad en varias zonas del globo para comprometer tanto a funcionarios como a interesados en general en una conducta ética, utilizando a la sociedad como testigo independiente del proceso. En estos Pactos se plantean dos objetivos principales, sobre todo para que:

– *Las empresas* se abstengan de caer en la corrupción ofreciéndoles la garantía de que sus competidores se abstendrán igualmente, y de que los departamentos administrativos también se hallan comprometidos en impedirla; y

– *Los Gobiernos* puedan reducir los costes y el efecto de distorsión que provoca la corrupción en la contratación pública.

Los interesados pueden verse implicados en el seguimiento del proceso completo desde el pre-concurso hasta la gestión del contrato y el pago, como en Méjico, o en puntos especialmente vulnerables del proceso (por ejemplo, tener observadores en la apertura de plicas, o en las negociaciones, en la gestión del contrato, etc.). Todo ello se organiza, normalmente, en procedimientos *ad hoc* (como la firma de un acuerdo concreto entre la autoridad contratante y los licitadores), aunque puede tomar una forma permanente más institucionalizada. Por ejemplo, en Luxemburgo, algunos miembros de la Cámara de Comercio y de la Asociación de Profesionales son invitados, por sistema, a estar presentes en la apertura de plicas.

Los mecanismos de control social directo tienen la potencialidad, no solamente de fomentar la integridad del proceso de contratación pública, sino también de mejorar la eficiencia en general. Su utilidad se ha podido comprobar, especialmente durante la gestión del contrato, en lo referente a la garantía de su eficiencia, por ejemplo, a través de auditorías públicas o por revisiones realizadas por los ciudadanos. El Cuadro 4.16 muestra cómo los interesados, los «Testigos Sociales», dan testimonio de la integridad del proceso, al tiempo que ofrecen recomendaciones para mejorar la contratación pública.

Cuadro 4.16. Control social directo en la contratación pública: los Testigos Sociales en Méjico

El testigo social es un representante de la sociedad que actúa como observador externo en un proceso concreto de contratación pública. Esta práctica viene siendo usada desde hace algunos años, con un planteamiento voluntario, por las organizaciones públicas mejicanas, con el fin de fomentar la transparencia, disminuir los riesgos de corrupción y mejorar la eficiencia general de la contratación, de acuerdo con las recomendaciones de *Transparencia Mexicana*. El testigo social no solamente da testimonio público en los procesos de contratación, sino que también puede ofrecer opiniones independientes durante y después del proceso.

El testigo social debe tener una reputación a toda prueba, ser una figura pública reconocida y con credibilidad, además de ser independiente de las partes involucradas en el proceso. El testigo social tiene acceso completo a la información y documentación del procedimiento y también ostenta el derecho a participar en momentos clave del proceso de contratación tales como:

– Controlar las bases del concurso y su anuncio público;
– Ser observador en las reuniones con los licitadores para clarificar las dudas que puedan existir;
– Recibir las declaraciones unilaterales de integridad de las partes;
– Atestiguar la entrega de las ofertas técnicas y económicas;
– Ser observador en las reuniones en las que se anunciará la adjudicación.

Desde diciembre de 2004, existe una regulación estricta que concreta los criterios de participación de los testigos sociales en la contratación pública. Para ser aceptados en el registro, deberán cumplir las siguientes condiciones:

– Probar que no son funcionarios públicos;
– No tener antecedentes penales ni haber sido sancionados ni inhabilitados.
– Realizar una declaración formal de que no participarán en contrataciones que puedan llevar a una situación de conflicto de intereses (por ejemplo, por temas familiares o de relaciones personales, intereses económicos, etc.);
– Tener conocimiento de las normas legales relacionadas con la contratación publica (si no fuese así, deberán acudir a una sesión de capacitación que el gobierno organiza).

Si se produjera negligencia de los estándares éticos o revelación de información sobre el procedimiento, el testigo social podría ser sancionado.

Se ha comprobado la utilidad del uso de testigos sociales para la contratación en la Comisión Federal de Electricidad. Las recomendaciones del testigo social han producido mejoras significativas, incluyendo un aumento del 50% del número de suministradores que han presentado ofertas, la ampliación del plazo para la presentación de éstas y la posibilidad de que los licitadores reciban contestación clara y precisa a sus preguntas. El gobierno calculó que la participación de los testigos sociales ha producido un ahorro de 26 millones de dólares USA en los costos generales de la contratación pública.

La lista actual de los testigos sociales registrados en Méjico se puede encontrar en la página web del Ministerio de Administración Pública (<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaopl.htm>)

Fuente: Respuesta de Méjico al Cuestionario de la OCDE.

De forma alternativa, los interesados pueden participar activamente en la toma de decisiones del proceso de contratación pública. Participar activamente significa que los interesados asumen un papel en el trazado de líneas de acción, por ejemplo, sugiriéndolas. En Bélgica, se puede recurrir a una comisión consultora para los proyectos importantes. En algunos casos, se pueden tomar decisiones en cooperación y con la anuencia de las autoridades y de los representantes de los interesados, por ejemplo, en Corea y en Estados Unidos. Se trata de una relación de ida y vuelta entre los interesados y el gobierno basada en el principio de colaboración.

La participación se suele llevar a cabo para asuntos concretos. Por ejemplo, el equipo de contratación de los Estados Unidos debe equilibrar muchos intereses encontrados en un proceso de adquisición, ya que involucra no solamente a representantes de los técnicos, suministradores y contratantes, sino también, a veces, a los clientes finales y a los contratistas que proveen los productos y servicios. Por otra parte, en algunos países la participación se integra en la revisión de reclamaciones que se hayan podido presentar. Por ejemplo, dos de los miembros del Consejo de Contratación Pública en Turquía, organismo que tiene la competencia sobre la revisión y regulación de las contrataciones, son seleccionados por el Gabinete entre personas con las cualificaciones necesarias y nombrados por la Unión de Cámaras de Comercio y la Confederación de Sindicatos de Empresarios Turcos.

Ha constituido la preocupación principal, la fijación de criterios básicos: que la garantía de que la selección de interesados se basa en la honestidad (por ejemplo, integridad personal o especialización relevante), o que se han definido claramente normas para evitar situaciones de conflicto de interés (como la ausencia de relaciones entre las partes contratantes). Los interesados que realizan el seguimiento del proceso de contratación pueden ser remunerados por la sociedad, o, posiblemente, por la autoridad que está siendo controlada, siempre que el contrato sea transparente. Asimismo, tanto los funcionarios como los interesados deberían estar a disposición para responder de sus acciones. En Corea, el Memorandum del Pacto de Integridad de los suministradores, incluido dentro de las cláusulas y condiciones del contrato, ofrece la posibilidad de cancelación del mismo, pérdida de la caución, liquidación de perjuicios e inhabilitación de suministradores, en caso de que se pruebe la existencia de corrupción. Igualmente, todos los empleados del Servicio de Contrataciones Públicas que realicen una declaración de integridad basada en el Pacto de Integridad, se verán responsabilizados y obligados a compensar si, adrede o por equivocación, ocasionan perjuicios en posesiones del gobierno. El Cuadro 4.17 pone de relieve los resultados que se han conseguido por el gobierno de Corea.

De forma más general, la experiencia de los Pactos de Integridad en varios países muestra que las condiciones para su implantación incluyen:

– Garantizar la transparencia en todos los pasos del proceso, desde la evaluación de necesidades a la gestión de contratos y pagos, a través de

un acceso sin restricciones a todos los documentos y todas las actividades, incluyendo también a los consultores, en caso de que hayan sido utilizados;

– Conformar una coalición de todos los interesados principales con la autoridad pública, unidos en un compromiso patente y sólido, para poner en marcha el Pacto;

– Establecer incentivos y sanciones adecuados tanto para las autoridades como para los contratistas;

– Garantizar un seguimiento independiente de todas las fases de la contratación relacionadas con la línea de actuación marcada y con la especialización técnica del proyecto; y

– Facilitar que se den las condiciones apropiadas para detectar la corrupción, en particular a través de un sistema de denuncias que anime y proteja a los denunciantes contra posibles represalias.

Cuadro 4.17. La adopción de Pactos de Integridad en Corea

Un Pacto de Integridad (IP) es un *pacto* multilateral y *mutuo* contra la corrupción entre organizaciones gubernamentales y ofertantes para impedir la corrupción en la contratación pública, que establece derechos y obligaciones mutuos.

En Corea, el Gobierno Metropolitano de Seúl adoptó el concepto de Pacto de Integridad en julio de 2000, seguido por el Servicio de Contratación Pública de Corea que lo puso en marcha en marzo de 2001. Para realizar el seguimiento e implementación en su totalidad de los Pactos de Integridad, se ha establecido un Defensor del Pueblo para la Integridad, a base de cinco miembros, que organiza *audiencias públicas* en los momentos más importantes de los contratos de gran envergadura sobre obras públicas, suministros o consultoría. La experiencia revela que los licitadores han mostrado buena aceptación y han reconocido las bondades del sistema. Por ejemplo, un sondeo de *Transparency International Corea* realizado en 2004, ha puesto de manifiesto que, tras la adopción de los Pactos de Integridad, el 91,4% de los encuestados del sector privado notaron un cambio favorable relacionado con la corrupción en la actitud de los funcionarios públicos; el 72,2% de éstos también percibieron un cambio positivo en la actitud del público del sector privado.

Desde el momento de su concepción, los Pactos de Integridad se han usado en 16 países. Y se ha comprobado su adaptabilidad a diferentes contextos legales y económicos, desde Colombia hasta Corea o Alemania (por ejemplo, el aeropuerto internacional de Berlin-Schönefeld), además de haber sido utilizados en temas delicados como las compras para la defensa.

Fuentes: – Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, Noviembre de 2006.
– Transparency International Integrity Pact and Public Contracting Programme.

ANEXO A

LOS PAGOS IRREGULARES EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS

En la industria de su país, ¿con qué frecuencia se podría estimar que las empresas realizan pagos extra no documentados o llevan a cabo sobornos en relación con adjudicaciones de contratos públicos? (1= Normal, 7=Nunca);

Número de orden por puntuación	País/Economía	Puntuación	Media	S.D. (Survey Data)
1	Islandia	6,7		0,5
2	Nueva Zelanda	6,6		0,7
3	Dinamarca	6,6		0,6
4	Singapur	6,6		0,7
5	Finlandia	6,4		0,8
6	Suecia	6,4		1,1
7	Noruega	6,3		0,7
8	Suiza	6,1		1,0
9	Reino Unido	6,1		1,2
10	Australia	6,1		1,1
11	Alemania	6,0		0,9
12	Luxemburgo	6,0		1,4
13	Hong Kong SAR	6,0		1,4
14	Holanda	5,9		1,2
15	Japón	5,7		1,5
16	Austria	5,7		1,2
17	Israel	5,6		1,3
18	Canadá	5,5		1,3
19	Francia	5,5		1,5
20	Irlanda	5,5		1,5
21	Eslovenia	5,5		1,6
22	Portugal	5,5		1,4

Número de orden por puntuación	País/Economía	Puntuación	Media	S.D. (Survey Data)
23	Emiratos Árabes Unidos	5,5		1,8
24	Chile	5,5		1,4
25	Taiwan, China	5,4		1,5
26	Bélgica	5,4		1,4
27	Qatar	5,1		1,9
28	Bulgaria	5,1		2,0
29	Estados Unidos	5,0		1,7
30	España	5,0		1,6
31	Uruguay	5,0		1,5
32	Barbados	5,0		1,5
33	Italia	4,9		1,9
34	Bahrein	4,9		1,8
35	El Salvador	4,8		1,8
36	Sudáfrica	4,8		1,8
37	Malasia	4,8		1,6
38	Moldavia	4,8		2,3
39	Estonia	4,8		1,7
40	Perú	4,7		1,9
41	Costa Rica	4,7		1,8
42	Malta	4,7		1,8
43	Chipre	4,7		1,7
44	Egipto	4,7		2,0
45	Jordania	4,6		1,9
46	Corea, Rep.	4,6		1,7
47	Lituania	4,5		2,1
48	Túnez	4,4		1,7
49	Ucrania	4,4		1,9
50	Kuwait	4,4		2,0
51	India	4,3		2,0
52	Brasil	4,3		2,2
53	Méjico	4,3		1,8
54	Botswana	4,2		1,8
55	Hungría	4,2		1,7
56	Letonia	4,2		2,0
57	Colombia	4,2		2,1
58	Kazakhstan	4,2		1,9
59	Croacia	4,1		1,7
60	Serbia y Montenegro	4,1		2,2
61	Polonia	4,1		1,3

Número de orden por puntuación	País/Economía	Puntuación	Media	S.D. (Survey Data)
62	Grecia	4,1		1,8
63	Panamá	4,1		1,8
64	Turquía	4,0		1,9
65	Jamaica	4,0		2,0
66	Guatemala	4,0		1,8
67	Rusia, Federación	4,0		2,2
68	Eslovaquia, Rep.	4,0		1,5
69	Namibia	4,0		1,8
70	Nicaragua	3,9		2,0
71	Tailandia	3,9		1,7
72	Mauricio	3,9		1,6
73	Armenia	3,9		2,2
74	China	3,8		2,0
75	Timor-Leste	3,8		2,0
76	Georgia	3,8		1,6
77	Argelia	3,8		2,2
78	Chequia, Rep.	3,8		1,8
79	Malawi	3,8		1,9
80	Etiopía	3,7		1,8
81	Albania	3,7		2,3
82	Gambia	3,6		1,7
83	Honduras	3,6		1,9
84	Marruecos	3,6		1,9
85	Azerbaiján	3,5		2,0
86	Burkina Faso	3,5		2,0
87	Tayikistán	3,5		1,9
88	Bosnia Herzegovina	3,5		2,0
89	Lesoto	3,5		1,9
90	Mozambique	3,5		1,8
91	Rep. Dominicana	3,5		2,1
92	Surinam	3,4		1,9
93	Angola	3,4		1,8
94	Mongolia	3,3		2,1
95	Ecuador	3,3		2,0
96	Bolivia	3,3		1,9
97	Tanzania	3,3		1,5
98	Paquistán	3,3		1,2
99	Paraguay	3,3		1,9
100	Madagascar	3,2		1,4

Número de orden por puntuación	País/Economía	Puntuación	Media	S.D. (Survey Data)
101	Macedonia, FYR	3,2		2,0
102	Rumanía	3,2		2,1
103	Camerún	3,2		1,9
104	Argentina	3,1		1,9
105	Trinidad y Tobago	3,1		1,8
106	Vietnam	3,1		1,8
107	Kirguistán	3,1		2,0
108	Sri Lanka	3,1		1,9
109	Zimbabue	3,1		1,5
110	Kenia	3,1		2,0
111	Guayana	3,0		1,9
112	Filipinas	3,0		1,8
113	Venezuela	3,0		2,0
114	Chad	2,9		2,0
115	Burundi	2,9		1,8
116	Nepal	2,8		1,6
117	Nigeria	2,8		1,7
118	Mauritania	2,8		1,8
119	Malí	2,8		1,7
120	Benín	2,8		1,4
121	Uganda	2,7		1,9
122	Camboya	2,7		1,5
123	Zambia	2,7		1,2
124	Indonesia	2,5		1,0
125	Bangladesh	2,0		1,2

Fuente: – Foro Económico Mundial, Sondeo Ejecutivo de Opinión 2006.
– Informe sobre Competitividad Global 2006-2007.
– Crear un Entorno Empresarial Mejor (2006).

ANEXO B
METODOLOGÍA DEL SONDEO

Para comprobar las hipótesis que habían sido planteadas por participantes del Forum Global sobre la Gobernanza de la OCDE, de 2004, que se denominó La Lucha contra la Corrupción y el Fomento de la Integridad en la Contratación Pública, la OCDE puso en marcha un sondeo con el fin de reunir las experiencias de fomento de la integridad en la contratación pública de los países.

FOCO DEL SONDEO

El Encuentro de Expertos sobre la Integridad de la Contratación Pública, celebrado el 20-21 de junio de 2005, sacó a la luz información sobre los puntos de vista de los países acerca de cuál debería ser el punto focal en este sondeo:

– El sondeo se centró, como tarea primaria, en las *prácticas* (aunque también puede incluir instituciones y leyes importantes al respecto) para fomentar la integridad en la contratación pública en *todas las fases* del proceso de contratación. Existe un reconocimiento creciente de que los riesgos de corrupción se encuentran en las fases anterior o posterior al momento del concurso, en la evaluación de necesidades y en la gestión del contrato.

– El Cuestionario está enfocado a reunir información de experiencias para *acoger la transparencia, la integridad y la responsabilidad por la gestión* en la contratación pública de países de la OCDE a nivel nacional.

METODOLOGÍA

Se ha nombrado una serie de expertos por los delegados del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, procedentes de distintos países, para tomar parte en el sondeo. Estos expertos son fundamentalmente personas que trabajan en el diseño, supervisión y gestión de procesos de contratación pública a nivel nacional. También se ha incluido a auditores, miembros de unidades adminis-

trativas relacionadas con la concurrencia y especialistas anticorrupción, con la finalidad de que la visión sobre el ciclo de la contratación pública sea lo más amplia posible.

El Cuestionario fue desarrollado y experimentado por un grupo informal de expertos voluntarios en este campo (procedentes de Canadá, Francia, Alemania, Corea, Méjico, España, Suecia, Estados Unidos y Reino Unido) y se probó en 29 países de la OCDE y en tres países observadores: Brasil, Chile y Eslovenia.

Los resultados y las buenas prácticas identificados fueron revisados por expertos en contratación pública elegidos por los gobiernos, así como por representantes de la sociedad y del sector privado en el Simposio de la OCDE Identificación de Buenas Prácticas de Integridad y Resistencia a la Corrupción en la Contratación Pública, celebrado el 29 y 30 de noviembre de 2006.

Asimismo, los participantes en el Simposio y los del, casi simultáneo, Forum Global sobre Gobernanza de la OCDE: Compartir Lecciones para el Fomento de la Integridad en las Contrataciones Públicas, de 30 noviembre y 1 de diciembre de 2006, solicitaron la inclusión, en el informe final, de las buenas prácticas seleccionadas en países no pertenecientes a la OCDE. Dichas buenas prácticas están basadas en discusiones que tuvieron lugar en el Forum Global, así como en resultados de trabajos previos realizados en el Proyecto Conjunto sobre la Contratación Pública de OCDE-DAC.

CUESTIONARIO

De acuerdo con el punto focal del Informe, el Cuestionario se utilizó para recoger experiencias de países de la OCDE, a niveles nacionales, sobre tres cuestiones clave:

I. Prácticas gubernativas que *fomentan la posibilidad de que los licitadores tengan un trato neutral, por ejercitar un adecuado nivel de transparencia* en todas las fases del proceso de contratación pública. La primera parte del Cuestionario explora las tendencias recientes sobre la información que se entrega a los licitadores, la potencialidad y las limitaciones de los procedimientos para obtener un acceso a la información igual para todos y en tiempo oportuno, así como las limitaciones existentes a la transparencia.

II. Mecanismos preventivos para *identificar y solucionar riesgos de irregularidad en la gestión así como la corrupción* en la contratación pública. La segunda parte del Cuestionario se enfoca hacia los instrumentos y técnicas de gestión de riesgos que puedan incrementar la previsibilidad, transparencia e integridad de los procesos de contratación pública.

III. Mecanismos existentes para *garantizar el control y la responsabilidad por la gestión*, desde la evaluación de necesidades (por ejemplo, planifi-

cación y presupuesto) hasta la gestión del contrato (como en el pago). La tercera parte del Cuestionario revisa tanto los mecanismos tradicionales como los que están surgiendo para que los funcionarios y los licitadores/intermediarios/contratistas se hagan responsables de sus acciones.

I. *Fomentar la posibilidad de que los licitadores obtengan un trato neutral a traves del ejercicio de un adecuado nivel de transparencia: de la teoría a la práctica*

- ¿Cómo se pone a disposición de los licitadores/intermediarios/contratistas, en la práctica, la información en los distintos momentos del proceso de contratación pública?
- ¿Qué instrumentos y procedimientos específicos se usan para poner a disposición de los licitadores un acceso a la información que sea igualitario, oportuno y adecuado, y, en particular, cuál es el papel de las tecnologías de información y comunicación?
- ¿Bajo qué circunstancias se realizan excepciones a las reglas generales de la contratación pública? Y, en tales circunstancias, ¿cuáles son las medidas a disposición para garantizar un trato neutral a los licitadores/intermediarios/contratistas?

II. *Mecanismos preventivos para identificar y solucionar riesgos de irregularidad en la gestión así como la corrupción en la contratación pública*

- ¿Dónde se han localizado los riesgos de irregularidades y corrupción en el proceso de la contratación pública, desde la evaluación de necesidades y la planificación hasta la gestión del contrato (por ejemplo, en el pago)?
- ¿Cuáles son los instrumentos internos y las técnicas para garantizar que los fondos públicos se usan en la contratación pública con las finalidades previstas, para disminuir los riesgos de irregularidad en la gestión y para incrementar el rendimiento de los fondos empleados?
- ¿Qué políticas específicas anticorrupción o anti-conflicto de intereses fomentan la integridad en la contratación pública?

III. *Mecanismos para garantizar el control y la responsabilidad por la gestión en el proceso de contratación pública*

- ¿Qué avances se han dado en su país en los últimos cinco años para contrarrestar el poder discrecional de los funcionarios (por ejemplo, los dedi-

cados a la contratación pública, los funcionarios electos, etc.) y la responsabilidad por su gestión?

– ¿En qué forma se muestra la responsabilidad por la gestión de los funcionarios y los licitadores/intermediarios/contratistas en todos los estadios del proceso de contratación pública?

– ¿Se ha involucrado a interesados (en particular sector privado, usuarios finales, sociedad o público en general) en el proceso de contratación pública, y, siendo así, en qué forma?

– ¿Cómo se garantiza la resolución justa y oportuna de las reclamaciones administrativas relacionadas con el proceso de contratación pública en su país?

Información adicional

– Por favor, aproveche la oportunidad para mostrar el/los documento/s que se refiere/n a buenas prácticas en contratación pública y que podría/n haber sido puesto/s en marcha en su país (por ejemplo, manual de orientaciones, informe de auditoría, etc.). Indique, por favor, en qué forma se han identificado tales buenas prácticas y las condiciones de su funcionamiento real.

– Asimismo, describa, por favor, en unas pocas líneas, los más importantes marcos legales e institucionales de funcionamiento, incluyendo los legislativos, los de los procesos de contratación pública (por ejemplo, leyes y normas de mayor calado), así como las instituciones nacionales para su supervisión y control, el mecanismo de atención a las reclamaciones, y las instituciones y procedimientos de control y auditoría internos y externos.

GUÍA PARA COMPLETAR EL CUESTIONARIO

Se pretende que la preguntas adicionales le *sirvan de ayuda para la realización de las respuestas*, al aclarar el tipo de información que se desea conseguir.

La finalidad primaria de este Cuestionario es reunir un conjunto de *buenas prácticas a nivel nacional* que se incluirá en el Informe. Para ofrecer una mejor comprensión de las condiciones que garantizan la integridad en la contratación pública, Vd. podría añadir también ejemplos de problemas que pongan de relieve las razones y factores de su fracaso.

En sus respuestas, por favor céntrese en las medidas utilizadas en la *práctica diaria*. Puede también incluir información sobre leyes e instituciones si fueran de importancia.

1. *¿Cómo se ofrece, en la práctica, la información a los licitadores/ intermediarios/contratistas en los diferentes estadios del proceso de contratación pública?*

   Por favor, utilice la tabla a continuación para resumir:

   a) Cómo se pone a disposición la *información* en: (a) evaluación de necesidades/especificaciones; (b) criterios de selección y adjudicación; (c) informar sobre los resultados de la adjudicación; y (d) gestión/pago del contrato.

   b) Quién puede tener acceso a la información (por ejemplo, suministrador, licitador no favorecido).

   c) En qué medida las normas de la contratación pública expresan *restricciones específicas sobre la revelación de información privilegiada* relacionada con la misma.

	Cómo se ofrece, en la práctica, la información	**A quién (suministradores/ licitadores/ intermediarios/ contratistas)**	**Restricciones específicas sobre la revelación de información privilegiada**
Evaluación de necesidades/ especificaciones			
Criterios de selección y adjudicación			
Información sobre los resultados de la adjudicación			
Gestión/pago del contrato			

2. *¿Qué instrumentos y procedimientos específicos se usan para ofrecer un acceso a la información, igual, a tiempo, y apropiado, a los licitadores, y, en particular, qué papel tienen, en este aspecto, las tecnologías de información y comunicación?*

   Por favor, especifique, en particular:

   a) Los formatos principales del *sistema de información sobre contratación pública* y, en particular, la contribución de las tecnologías de la información y comunicación para la existencia de un trato neutral a los licitadores (por ejemplo, un sistema electrónico de contratación pública que ofrezca un servicio de compra, evite contactos personales, etc.). Por favor, informe del nombre de la web del sistema electrónico de contratación pública.

   b) Qué instrumentos se usan para garantizar que la *entrega de información* se realiza *apropiada y oportunamente* (por ejemplo, modelo de docu-

mentación de la oferta que incluya plazos y condiciones del contrato), cómo se adapta ésta al tipo de bienes y servicios, o se pone al día para incluir las necesidades de los interesados y su entrega a los mismos.

c) En caso de que *la información cambie o se solicite aclaración*, cuál es el procedimiento para garantizar que cada interesado recibe el mismo nivel de información (por ejemplo, criterios que definan cómo se ofrece la información adicional, puntos de contacto e información, etc.).

3. ¿Bajo qué circunstancias se realizan excepciones a las normas generales de la contratación pública? En tales circunstancias, ¿cuáles son las medidas a tomar para garantizar un trato neutral a los licitadores/intermediarios/contratistas?

Por favor, describa las circunstancias y especifique qué medidas garantizan la neutralidad (como la transparencia, orientación adicional, control, etc.) en circunstancias como:

a) *Cuando el procedimiento no puede ser totalmente llevado a cabo* (por ejemplo, porque ninguna de las ofertas cumple con los requisitos técnicos especificados, o cuando tales requisitos resultan no realistas en lo referente a la gestión del contrato).

b) Cuando las normas generales de la contratación pública no son aplicables, en particular la diferencia entre procedimientos utilizados por encima o por debajo del umbral económico, o los utilizados en circunstancias concretas (por ejemplo, seguridad nacional, emergencia, etc.).

c) Al usar pre-cualificación (en el caso de restricción de ofertas, lista restringida de suministradores, acuerdo-marco, etc.).

d) Si se deben tomar en cuenta consideraciones sociales o económicas en la contratación (por ejemplo, preferencia de licitadores procedentes de zonas económicamente desfavorecidas).

4. ¿Dónde se han identificado riesgos de irregularidades y corrupción en el proceso de contratación pública, desde la evaluación de necesidades y planificación a la gestión del contrato y su pago final?

Por favor, especifique en particular:

a) *Qué riesgos* se han identificado en el sistema de la contratación pública, a quién se han revelado tales hallazgos, y si los mismos han tenido por resultado *recomendaciones* (por ejemplo, sugerencias de modificación de las leyes, desarrollo de instrumentos preventivos específicos, etc.).

b) Cómo se han identificado tales riesgos: el *mecanismo* utilizado (por ejemplo, control de gastos y de gestión del programa de finanzas públicas a ni-

vel general de la administración, marco general interno de gestión de responsabilidad económica, auditoría, etc.) y la *técnica* (muestreo al azar).

c) El *punto focal* de la revisión, como los contratos por debajo del umbral económico (por ejemplo, número de contratos por año por debajo de los umbrales establecidos, valor agregado de los contratos públicos a lo largo de un año para evitar la «fragmentación de contratos») o circunstancias que requieren excepción a los procedimientos de la contratación pública (criterios utilizados para los contratos de valor inferior al umbral establecido, justificación de la excepción de emergencia, etc.).

5. *¿Cuáles son los instrumentos y técnicas internos que aseguran que los fondos públicos se usan para las finalidades previstas, para minimizar los riesgos de gestión irregular, y para incrementar el rendimiento de la inversión?*

Por favor, especifique en particular:

a) Los mecanismos de gestión que garantizan que los fondos públicos destinados a contrataciones *se usan para las finalidades previstas* (por ejemplo, procedimiento de aprobación y control de los fondos tanto por el gobierno como dentro de cada departamento de acuerdo con las leyes y los documentos del presupuesto, posibilidad de información pública sobre los gastos en contrataciones, etc.).

b) Los *instrumentos principales para mejorar los procesos de planificación e implementación* en las organizaciones públicas (particularmente en caso de unidades descentralizadas, como planes anuales de contratación, control interno basado en materialidad[1] y riesgo, procedimientos para la aprobación de casos que se justifiquen por contratos de gran envergadura, modelo para compartir riesgos entre el gobierno y el licitador, etc.).

c) Si existe un *sistema/base de datos para recoger información estadística* sobre contratación pública (por ejemplo, una oficina nacional de estadística), el objetivo principal del sistema (como planificación de contratos, puntos de referencia, detección de posibles prácticas corruptas, etc.), y cómo se usa todo ello en la *elaboración de líneas de actuación* (tipo de datos que se recoge, integración de éstos en informes financieros, capacidad de analizar patrones y tendencias en un departamento o a nivel nacional, datos que se ponen a disposición del público y se reintegran luego al sistema).

[1] Materialidad se puede definir como la magnitud de una omisión o información no verdadera de información sobre cuestiones económicas que podría resultar en que una persona razonable realizase un juicio que, basado en tal información, podría ser influenciado o cambiado por la omisión o información no cierta. De donde se sigue que el riesgo es una medida de incerteza, mientras que la materialidad es una medida de magnitud o tamaño. N. de la T.: en algunos textos económicos, el término «materiality» se traduce por «importancia relativa».

d) Sistema de responsabilización *para funcionarios que trabajan en puestos vulnerables* dentro de la contratación pública (por ejemplo, gestores del presupuesto, encargados de contratación, etc.) y qué *medidas formativas* están en funcionamiento para garantizar la *integridad* (como capacitación profesional que incluye temáticas de integridad) y para afrontar cualquier dilema o problema potencial (por ejemplo, un departamento de consultoría *ad hoc*).

6. *¿Qué políticas internas específicas contra la corrupción o el conflicto de intereses fomentan la integridad en la contratación pública?*

Por favor, especifique particularmente:

a) Los requisitos generales que impiden la corrupción de funcionarios o del personal encargado de contrataciones (por ejemplo, separación concreta de funciones y de la posibilidad de autorizar actuaciones entre diferentes departamentos o individuos, rotación de funcionarios, principio de los cuatro ojos, requisito de declaración de intereses, etc.) y las excepciones a su aplicación (como discrecionalidad para contratos bajo un umbral económico establecido).

b) Qué estándares, prohibiciones y restricciones éticos tienen por objetivo a los funcionarios/personal encargado de contrataciones, así como a licitadores/intermediarios/contratistas, y qué forma toman éstos (por ejemplo, cláusula anticorrupción, pacto de integridad, código de conducta, Sistemas de Integridad en la Gestión, etc.) y en qué manera son difundidos y se hacen respetar (por ejemplo, condiciones para ser incluido en un procedimiento de adjudicación).

c) Si existen sistemas específicos para averiguar o verificar la integridad de los licitadores/intermediarios/contratistas (como «listas blancas», evaluación de integridad y/o capacidad financiera, posibilidad de establecer si han pagado comisiones a personas o firmas por servicios prestados en el proceso de contratación pública) y si éstos se aplican a todos los contratos.

7. *¿Qué evolución se ha producido en su país en los últimos cinco años para equilibrar la capacidad discrecional de los funcionarios (incluyendo encargados de contrataciones, cargos electos, etc.) con la responsabilidad por su gestión?*

Por favor, refiérase particularmente a:

a) En un contexto de autoridad delegada, en qué forma los estándares de funcionamiento, los incentivos (por ejemplo, la evaluación de actuaciones del personal) y los mecanismos de exigencia de responsabilidad pue-

den suponer un equilibrio entre flexibilidad (mostrando eficiencia y rapidez) y control (evitando y detectando corrupción) en la contratación pública.

b) En qué forma se verifica la integridad de las decisiones de los funcionarios en las diferentes fases del proceso de contratación pública (como la constatación de la manera en que se determinan los criterios de selección y evaluación de las ofertas, si éstos se aplican de forma estricta al tomar las decisiones, si se puede prescindir de ellos de alguna manera, si las especificaciones están establecidas sin discriminación de ningún tipo, razones para los retrasos en los pagos, etc.).

8. *¿En qué forma se exige la responsabilidad de los funcionarios así como de los licitadores/intermediarios/contratistas en el proceso de contratación pública?*

Por favor, especifique en particular:

a) Los sistemas principales de esta exigencia para los funcionarios y los licitadores/intermediarios/contratistas, sobre todo en la fase de gestión del contrato (por ejemplo, procedimientos establecidos para la aprobación/control/registro/información de las variaciones en el contrato, procedimientos para reforzar la diligencia en los procesos de pagos, etc.).

b) Qué procesos de control interno sobre transacciones concretas garantizan la gestión correcta de la contratación, y en qué forma se establece la coordinación entre auditoría externa y control interno en el proceso de contratación pública.

c) Si existe información asequible sobre el número y tipo de irregularidades registradas (por ejemplo, en 2005) y las sanciones aplicadas a los funcionarios, así como a licitadores/intermediarios/contratistas.

9. *¿Se ha incluido a los interesados (en particular sector privado, usuarios finales, sociedad en general, medios de comunicación o el público) en el proceso de contratación pública y, si ha sido así, cómo?*

Por favor, aclare específicamente:

a) Si su papel fue simplemente ofrecer sugerencias (por ejemplo, consulta a empresas privadas en la definición de necesidades al preparar un estudio, etc.) o más bien enfocado al control (como la verificación de la integridad en el proceso), y en qué fase del proceso de contratación se les incluyó.

b) En qué forma garantizan que el proceso de asumir los puntos de vista de los interesados no se puede desviar en alguna forma (por ejemplo, crite-

rios de selección, muestras representativas, identificación de situaciones de conflictos de interés, etc.).

c) Si se ha previsto la existencia de supervisores independientes que también controlen el proceso (por ejemplo, papel del poder legislativo en el establecimiento de un marco de funcionamiento que obligue a la integridad, por ejemplo, un Comité Parlamentario que controle la gestión de proyectos de contratación de gran envergadura).

10. ¿En qué forma garantizan una resolución justa y oportuna de las reclamaciones administrativas que se presentan en relación con el proceso de contratación pública?

Por favor, especifique en particular:

a) Los mecanismos de reclamación internos y externos, especialmente en lo que se refiere a la existencia de un procedimiento que permita informar de irregularidades y corrupción realizados por el personal, los suministradores y otros interesados.

b) Qué información se mantiene en los archivos, existencia de protección contra represalias si se presenta una reclamación, medidas para prevenir o limitar las reclamaciones infundadas.

c) Institución/es encargada/s de resolver reclamaciones administrativas, tiempo normal de su resolución, y si en el procedimiento existe la posibilidad de reclamar contra las acciones del gobierno previa o posteriormente a la adjudicación.

ANEXO C

LISTA DE ACCIONES PARA VERIFICAR LOS PLANES DE INTEGRIDAD EN AUSTRALIA

El plan de integridad, basado en las líneas de acción y procedimientos de probidad, se usa en Australia fundamentalmente en los casos en que la contratación de que se trate sea de gran envergadura y precise una gestión muy cuidadosa, o bien si ésta tuviera la posibilidad de presentar problemas éticos. Allá donde es preciso utilizarlos, los planes de probidad toman en consideración, con gran celo, las cuestiones más importantes del caso, como su tamaño, complejidad y riesgos. La lista que se presenta a continuación muestra qué asuntos relacionados con la integridad pueden ser usados para construir un plan de probidad:

PLAN DE PROBIDAD	☑
Determinar si será preciso utilizar un auditor o consejero de probidad	☐
Obtener declaraciones de conflicto de interés de los miembros del equipo	☐
Obtener acuerdos de confidencialidad de participantes externos	☐
Finalizar el plan de probidad, si se está usando alguno	☐
Considerar requisitos de confidencialidad	☐
Establecer procedimientos de seguridad como zonas de custodia de documentos o datos	☐
Confirmar que los miembros del equipo conocen a fondo el funcionamiento y documentos	☐
Establecer procedimientos para que todos los suministradores potenciales tengan acceso a la misma información	☐

PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	☑
Revisar la integridad al final de la preparación del proceso de licitación	☐
Establecer un procedimiento de recepción y registro oficial de las ofertas presentadas	☐
Establecer un procedimiento para la apertura de la urna de licitaciones	☐
Documentar cualquier cambio que pueda presentarse y notificar a todos los suministradores potenciales	☐
Asegurarse de que la evaluación de las ofertas presentadas se realiza con equidad, lógica y se basa en la concurrencia	☐
Revisar la probidad al final del proceso de evaluación	☐
Notificar al licitador elegido lo antes posible	☐
Notificar a los ofertantes no elegidos lo antes posible	☐
Informar del procedimiento seguido a los ofertantes no elegidos	☐
Confirmar que todas las acciones se han documentado y que los documentos se custodian adecuadamente	☐
Revisar la probidad al final del proceso	☐

Fuente: «Australia, Orientaciones sobre Ética y Probidad en la Contratación Pública», Financial Management Guidance, Nº 14, enero 2005 (<http://www.finance.gov.au/procurement/ep_appendices.html#ChecklistforProbityPlanning>).

ANEXO D

VISIÓN GLOBAL COMPARATIVA DE LAS ESTRUCTURAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA REALIZADA POR SIGMA

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
1. Austria (Estructura semi-centralizada)	Sección para la Ley de la Contratación Pública	4	Oficina Federal del Canciller	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Coordinación Internacional; Función consultiva; Seguimiento y control; Información
	Contratación Pública Federal Ltd.	58	Ministerio de Finanzas	Desarrollo y coordinación de actividades empresariales; Central de compras
2. Bulgaria (Estructura centralizada)	Agencia de Contratación Pública	38	Ministerio de Economía y Energía	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
3. Chipre (Estructura centralizada)	Directorado para la Contratación Pública	14	Tesoro	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
4. República Checa (Estructura centralizada)	Departamento de Inversiones Públicas	17	Ministerio para el Desarrollo Regional	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Función consultiva; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e información (parcialmente)

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
5. Estonia (Estructura centralizada)	Oficina de Contratación Pública	19	Ministerio de Finanzas	Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
	Unidad Estatal de Apoyo y Contratación Pública Departamento de Gobernanza	4	Ministerio de Finanzas	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno
6. Finlandia (Estructura descentralizada)	Departamento de Comercio	4	Ministerio de Comercio e Industria	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno
	Departamento de Presupuesto	2	Ministerio de Finanzas	Política general
	Haus Ltd.	2	Ministerio de Finanzas	Profesionalización y reforzamiento de la capacitación (compartido)
	Hansel Ltd.	50	Ministerio de Finanzas	Desarrollo y coordinación de actividades empresariales; Central de compras
7. Francia (Estructura semi-centralizada)	Departamento de Contratación Pública Directorado de Asuntos Legales	40	Ministerio de Economía, Finanzas e Industria	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Información
8. Alemania (Estructura semi-centralizada)	BMWi	10	Ministerio Federal de Economía y Tecnología	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; (compartido) Coordinación internacional; Funciones consultivas; Seguimiento y control; Información
	Bundesverwaltungs Amt	9	Ministerio Federal del Interior	Publicación
	Ministerio de Transportes, Construcción y Asuntos Urbanos			Profesionalización y reforzamiento de la capacitación (compartido con muchos otros)

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
9. Hungría (Estructura centralizada)	Consejo de la Contratación Pública	35	Parlamento	Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
	Departamento de Derecho Civil, Codificación y Derecho Internacional Privado	4	Ministerio de Justicia y Cumplimiento de las Leyes	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno (compartido); Coordinación internacional
10. Irlanda (Estructura semi-centralizada)	Unidad Nacional de Política de Contratación Pública	12	Departamento de Finanzas	Redacción de legislación emitida por las Cámaras; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
11. Italia (Estructura semi-centralizada)	Public Works Authority	237	Parliament	Monitoring and control
	CONSIP (compañía pública limitada)	500	Ministerio de Economía y Finanzas (propietario)	Apoyo operativo y de consultoría; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Desarrollo y coordinación de actividades empresariales; Central de compras
	Consejo de Ministros			Redacción de legislación emitida por las Cámaras
12. Letonia (Estructura centralizada)	Oficina de Seguimiento de la Contratación Pública	32	Ministerio de Finanzas	Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Atención a reclamaciones y recursos
	Ministerio de Finanzas	3		Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Coordinación Internacional

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
13. Lituania (Estructura centralizada)	Oficina de la Contratación Pública	60	Oficina del Primer Ministro	Redacción de legislación emitida por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
	Ministerio de Economía	3		Redacción de legislación emitida por las Cámaras; Coordinación Internacional
14. Luxemburgo (Estructura semi-centralizada)	Ministerio de Obras Públicas	1		Redacción de legislación emitida por las Cámaras; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento; Información
15. Malta (Estructura centralizada)	Departamento de Contratos	40	Ministerio de Finanzas	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Desarrollo y coordinación de actividades empresariales; Central de compras; Atención a reclamaciones y recursos (Consejo de Apelación)
16. Polonia (Estructura descentralizada)	Oficina de la Contratación Pública	116	Oficina del Primer Ministro	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Atención a reclamaciones y recursos (Consejo de Apelación) – PPO* administra el sistema.

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
17. Portugal (Estructura descentralizada)	Directorado General para la Propiedad del Estado; Directorado de Asuntos Europeos; Departamento de Contratación Pública; Instituto de Obras Públicas	9	Consejo de Ministros	Funciones de redacción de líneas de actuación y de legislación emitida por las Cámaras (gobierno); Coordinación internacional; Coordinación empresarial; Central de compras; Seguimiento y control; Reforzamiento de la capacitación
18. Rumanía (Estructura centralizada)	Autoridad Nacional para la Regulación y Seguimiento de la Contratación Pública	70	Oficina del Primer Ministro	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
19. República Eslovaca (Estructura centralizada)	Oficina de Contratación Pública	110	Consejo de Ministros	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Publicación e Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Atención a reclamaciones y recursos
20. Eslovenia (Estructura semi-centralizada)	Departamento de Contratación Pública, Servicio Público y Concesiones	8	Ministerio de Finanzas	Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Función consultiva; Coordinación internacional; Seguimiento y control; Información
21. Suecia (Estructura semi-centralizada)	Consejo de Contratación Pública	10	Ministerio de Finanzas	Función consultiva; Coordinación internacional (compartida); Seguimiento; Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación
	Ministerio de Finanzas	3		Redacción de legislación emitida por las Cámaras o por el Gobierno; Coordinación internacional

Estado Miembro	Instituciones Clave	Número de Personas	Subordinado a	Funciones principales
22. Reino Unido (Estructura semi-centralizada)	Oficina gubernamental del Comercio	25 (500)	Tesoro de Su Majestad (Ministerio de Finanzas)	Redacción de legislación emitida por el Gobierno; Apoyo operativo y de consultoría; Coordinación internacional; Seguimiento; Información; Profesionalización y reforzamiento de la capacitación; Desarrollo y Coordinación empresarial

* N. de la T.: Las siglas PPO proceden del concepto «*preferred provider organization*»: organización para el apoyo al funcionamiento.

ANEXO E

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN: UN PROYECTO CONJUNTO DE LA OCDE Y LA DAC

FUNDAMENTO IV. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Fundamento IV de la metodología desarrollada por el Proyecto Conjunto sobre la Contratación Pública de la OCDE-DAC, se refiere a cuatro indicadores considerados necesarios para el funcionamiento de un sistema que opere con integridad, tenga controles adecuados que fundamenten la implementación del sistema de acuerdo con el marco legal y normativo y tenga *in situ* las medidas necesarias para solucionar el potencial de posible corrupción. Se refiere, también, a importantes aspectos del sistema de contratación pública que incluyen a los interesados como parte del sistema de control. Este Fundamento contempla cuestiones del sistema de contratación pública y del entorno de gobernanza, al tiempo que pretende garantizar que ambos están definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

Indicador 9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría

El objetivo de este indicador es determinar la cualidad, confiabilidad y oportunidad de los controles internos y externos, preferiblemente basados en la evaluación de riesgos y su disminución. Asimismo, se precisa revisar la efectividad de los controles de forma que no interfiera con las recomendaciones de los auditores sobre la conveniencia y exhaustividad de su funcionamiento. Los asesores deberían apoyarse, además de en sus propios descubrimientos, en la Evaluación de Responsabilidad Financiera del País (CFAA) que esté al día, o en otros análisis que incluyan la evaluación PEFA/PFM[1] que pueda ser asequible. Este indicador tiene cinco sub-indicadores (a-e) para puntuar.

[1] N. de la T.: Las iniciales PEFA/PFM refieren al sistema de indicadores PFM (Performance Measurement Framework: marco de medición de actividad) elaborado por la Institución multinacional PEFA: Public Expenditure & Financial Accountability, que se ocupa precisamente de lo que dice su título: Gasto Público y Responsabilidad Financiera.

Sub-indicador 9(a). Existe un marco legal que incluye organización, línea de actuación y procedimientos para el control externo e interno, así como la auditoría de actividades de contratación pública, y que ofrece un sistema completo de control eficiente

La legislación nacional suele establecer qué unidades son responsables de la supervisión y el control de la contratación pública. Ambos suelen iniciarse a partir de los poderes legislativos cuya función es la revisión y actuación basándose en los descubrimientos del departamento nacional de auditoría y las unidades encargadas de la inspección (por ejemplo, los informes del controlador general, del fiscal general, etc.).

Debería existir, además, un planteamiento que incluyese controles internos, como, por ejemplo, organizaciones de auditoría interna que realizasen periódicamente recomendaciones basadas en sus investigaciones, dirigidas a las autoridades de los departamentos mencionados. Tales auditorías internas deberían ser complementadas por procedimientos internos de control y gestión capaces de realizar verificaciones económico-funcionales dentro de las unidades administrativas en relación con sus actividades de contratación. Tanto las auditorías como los procedimientos de control internos son capaces de apoyar a los auditores externos de forma que sus técnicas de control de actuación se dirijan a la efectividad y a la aplicación de los procedimientos internos de control, en lugar de a actuaciones concretas de contratación.

Aun cuando no existe un modelo único, es importante que los principios básicos de supervisión y control se hallen en el marco legal y normativo del país y que sean de aplicación universal.

Criterios de puntuación	Puntuación
El sistema del país está dotado de: a) Mecanismos adecuados e independientes de control y auditoría e instituciones supervisoras de la función de contratación. b) Mecanismos de control interno en las unidades administrativas con procedimientos claramente definidos. c) Equilibrio adecuado entre la actividad de toma de decisiones apropiada y a tiempo y la actividad de control de riesgos. d) Procedimientos tasados de evaluación de riesgos y controles *ad hoc* para su gestión.	**3**
El sistema del país está dotado de a) más otros dos criterios mencionados en el punto anterior.	**2**
El sistema del país está dotado de a) pero los controles son inadecuadamente complicados y duraderos, y dificultan una toma de decisiones eficiente.	**1**
Los controles son imprecisos o laxos e inadecuados hasta el punto de que el cumplimiento de la ley o la norma no se realiza, o muy difícilmente, y existe un amplio riesgo de fraude y corrupción.	**0**

Sub-indicador 9(b). El marco de control ofrece, a través del cumplimiento de sus verificaciones y recomendaciones, un entorno que apoya la puesta en marcha de los mismos

La finalidad de este indicador es comprobar en qué medida las recomendaciones de las auditorías externas e internas se ponen en marcha dentro de un periodo razonable. Ello se puede mostrar a partir de la consideración del tanto por ciento de recomendaciones que se atienden en los seis meses siguientes, en el año siguiente, en más de un año, o nunca.

Criterios de puntuación	Puntuación
Se llevan a cabo auditorías internas o externas al menos anualmente, y sus recomendaciones se atienden o ponen en marcha dentro de los seis meses siguientes a la entrega del informe del auditor.	**3**
Se llevan a cabo auditorías internas o externas una vez al año, pero la atención o puesta en marcha de sus recomendaciones se extiende hasta el plazo de un año.	**2**
Se llevan a cabo auditorías anuales pero sus recomendaciones raramente se atienden o ponen en marcha.	**1**
Se llevan a cabo auditorías sin fecha precisa, y sus recomendaciones no se atienden habitualmente.	**0**

Sub-indicador 9(c). El sistema de control interno ofrece oportunamente información sobre el cumplimiento de las recomendaciones de forma que permite su utilización en la gestión

Previamente, deben darse los siguientes requisitos:

a) Existen estándares escritos para que la unidad de control interno pueda remitir sus recomendaciones a los encargados de la gestión, dependiendo de la urgencia del tema.

b) Existe un sistema de informes periódicos ya establecido que se remite a los encargados de la gestión durante el año.

c) Se cumplimentan tanto la periodicidad establecida como los estándares escritos.

Criterios de puntuación	Puntuación
Todos los requisitos de a) a c) de la lista anterior se cumplen.	**3**
Se cumple a) y otro de los requisitos listados	**2**
Solamente se cumple a)	**1**
No existe sistema de control de funcionamiento interno.	**0**

Sub-indicador 9(d). Los sistemas de control interno se encuentran suficientemente definidos como para permitir auditorías de actuación

Existen rutinas y procedimientos de control escritos. Desde un punto de vista ideal, debería haber un manual de auditoría y control internos. Sin embargo, existe suficiente información escrita que puede permitir a los auditores verificar que se realizan procedimientos escritos de control.

Criterios de puntuación	Puntuación
Existen procedimientos de control interno, incluyendo un manual, que establecen los requisitos propios de esta actividad y que se encuentran a disposición de todo el personal.	**3**
Existen procedimientos de control interno, pero también omisiones o prácticas que requerirían una mejora.	**2**
Existen procedimientos de control interno pero no se suelen cumplir con regularidad.	**1**
El sistema de control interno está poco definido o no existe.	**0**

Sub-indicador 9(e). Los auditores se hallan suficientemente informados sobre los requisitos de la contratación y los sistemas de control, de forma que pueden llevar a cabo auditorías de calidad que contribuyen al cumplimiento de las normas

El objetivo de este indicador es confirmar que existe un sistema establecido que garantiza que los auditores que realizan su actividad enfocándola a las contrataciones públicas han recibido una capacitación apropiada o han sido seleccionados de acuerdo con criterios que se refieren de forma explícita a unos conocimientos demostrados. Los auditores deberían recibir normalmente una capacitación específica sobre los requisitos de la contratación pública, su funcionamiento principal, sus leyes, normas y procesos. En cualquier caso, deberían tener una amplia experiencia en contratación pública o tener el apoyo de especialistas o consultores sobre la materia.

Criterios de puntuación	Puntuación
Existe un programa establecido de capacitación de auditores internos y externos que garantiza que son experimentados conocedores de los principios, funcionamiento, leyes y normas de la contratación pública, y la selección de auditores exige que tengan un conocimiento adecuado de la materia, como condición previa para llevar a cabo auditorías.	**3**
Aunque los auditores no tengan un conocimiento suficiente, se hallan apoyados, normalmente, por consultores o especialistas en contratación pública.	**2**
Se exige el requisito de que los auditores tengan un conocimiento general de los principios de contratación pública, sus principios, funcionamiento, leyes y normas, pero habitualmente no se apoyan en consultores o especialistas en la materia.	**1**

Criterios de puntuación	Puntuación
No existe la exigencia de que los auditores tengan conocimiento de la contratación pública, ni tampoco existe un programa de capacitación, ni apoyo técnico a base de especialistas o consultores.	**0**

Indicador 10. Efectividad del mecanismo de apelación

El mecanismo de apelación se hallaba en el Fundamento 1, en relación directa con su creación e inclusión en el marco general normativo. Sin embargo, bajo este indicador se amplía su contenido, estableciendo una lista de cuestiones específicas relacionadas con su eficacia para contribuir al cumplimiento de las normas en el país y a la integridad del sistema de contratación pública. Existen cinco sub-indicadores (a-e) para puntuar.

Sub-indicador 10(a). Las deliberaciones que conducen a la decisión se llevan a cabo basándose en información asequible, y la decisión final puede ser revisada o rechazada por una unidad administrativa (o autoridad) que tiene capacidad legal para hacer cumplir su resolución

Este sub-indicador se refiere al proceso relacionado con las reclamaciones o apelaciones y plantea algunas condiciones específicas de equidad.

a) La toma de decisiones está basada en pruebas presentadas por las partes ante una unidad concreta con autoridad para emitir una decisión final que es obligatoria, a menos que se apele ante una instancia superior.

b) Existe una instancia superior que tiene autoridad para revisar las decisiones de la unidad mencionada, y que emite decisiones finales obligatorias.

c) Existen plazos específicos para la presentación y revisión de reclamaciones y para la emisión de decisiones que no retrasan indebidamente el proceso de contratación pública.

Criterios de puntuación	Puntuación
El país tiene un sistema que cumple con los requisitos desde a) a c) mencionados en el párrafo anterior.	**3**
El país tiene un sistema que cumple con los requisitos a) y b) mencionados en el párrafo anterior, pero el proceso no se controla siguiendo lo establecido en c).	**2**
El sistema solamente cumple con a), pero cualquier reclamación debe conducirse a través del sistema judicial, con un largo procedimiento.	**1**
El sistema no cumple con las condiciones de a) a c) establecidas en el párrafo anterior, pudiendo solamente acudir a los tribunales.	**0**

Sub-indicador 10(b). El sistema de revisión de reclamaciones tiene la capacidad de resolverlas con eficiencia y los medios de forzar a tomar las medidas a que obligan sus decisiones

Este indicador se refiere específicamente a la eficiencia y capacidad del sistema de revisión de reclamaciones y su capacidad para forzar el cumplimiento de sus decisiones. Se relaciona muy estrechamente con el sub-indicador 10 (a) que también se refiere al cumplimiento. Este indicador se centra, fundamentalmente, en cuestiones de capacidad y eficiencia.

Criterios de puntuación	Puntuación
El sistema de revisión de reclamaciones se basa en condiciones precisas y razonables y en plazos de decisión concretos, y tiene, asimismo, mecanismos claros y autoridades que hacen cumplir las decisiones.	**3**
Existen condiciones y plazos establecidos para resolver las reclamaciones, pero los mecanismos y autoridades que deben hacer cumplir las decisiones no están claros o son muy complicados.	**2**
Las condiciones y plazos establecidos para resolver las reclamaciones y los mecanismos y autoridades que deben hacer cumplir las decisiones no están definidos claramente.	**1**
No existen condiciones y plazos estipulados para resolver las reclamaciones y tampoco está claro qué autoridades deben hacer cumplir las decisiones.	**0**

Sub-indicador 10(c). El sistema funciona de forma equitativa, con decisiones y consecuencias equilibradas y justificadas en información asequible

Es preciso que el funcionamiento del sistema aparezca como equitativo y justo. Ello requiere que la revisión de reclamaciones ofrezca decisiones basadas solamente en información concreta y verificable que haya sido aportada, y que las mismas no estén basadas en prejuicios, siendo preciso también que reflejen la consideración de las pruebas presentadas y la observancia de los requisitos legales.

Criterios de puntuación	Puntuación
Los procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones de la unidad resolutoria de reclamaciones deben sustentar decisiones: a) basadas en información pertinente al caso; b) equilibradas y no apoyadas en prejuicios que tengan que ver con la información presentada; c) sujetas a revisión por instancia superior; d) abocadas a soluciones que sean capaces de corregir el funcionamiento del proceso o de los procedimientos.	**3**

Criterios de puntuación	Puntuación
Procedimientos que se ajustan a a) más dos de las condiciones expuestas en el apartado anterior.	**2**
Procedimientos que se ajustan a a)	**1**
El sistema no tiene relación con lo anteriormente expuesto.	**0**

También es importante que las medidas que se han de imponer tengan relación con las evidencias del caso y con el marco de medidas ya existente en el sistema legal. Las decisiones de una unidad administrativa resolutoria deberían referirse solamente a los asuntos que se susciten en el proceso y centrarse en medidas correctivas que se refieran al mismo.

Sub-indicador 10(d). Las decisiones se publican y se hacen asequibles a los interesados y al público

Las decisiones son públicas y se ubican en lugares fácilmente accesibles (preferiblemente en una página web gubernamental en internet dedicada a la contratación pública). La publicación de las decisiones posibilita que las partes interesadas estén mejor informadas sobre la coherencia y equidad del proceso.

Criterios de puntuación	Puntuación
Todas las decisiones se hacen públicas en una página web gubernamental o en otro lugar fácilmente accesible	**3**
Todas las decisiones se hacen públicas en un medio de acceso restringido (por ejemplo, un boletín oficial de circulación limitada)	**2**
La publicación no es obligatoria y se deja a la discreción de las unidades resolutorias, haciendo difícil su conocimiento	**1**
Las decisiones no se publican y el acceso a las mismas es restringido	**0**

Sub-indicador 10(e). El sistema garantiza que la unidad resolutoria tiene total autoridad e independencia para la solución de reclamaciones

Este indicador evalúa el grado de autonomía que la unidad resolutoria tiene con relación al resto del sistema, para garantizar que sus decisiones están libres de interferencia o de conflicto de intereses. Debido a la naturaleza de este subindicador, la puntuación se refiere a 3 o a 0.

Criterios de puntuación	Puntuación
La unidad resolutoria de reclamaciones es independiente y autónoma con relación a las quejas presentadas.	**3**
NA	
NA	
La unidad resolutoria de reclamaciones no es independiente y autónoma con relación a las quejas presentadas.	**0**

Indicador 11. Grado de acceso a la información

Este indicador se refiere a la calidad, relevancia, posibilidad de acceso y exhaustividad de la información en el sistema de contratación pública.

Sub-indicador 11(a). La información es publicada y distribuida a través de medios accesibles, con apoyo de tecnología de la información, donde es posible

El acceso público a la información sobre la contratación pública es esencial para la transparencia y crea la base para la verificación social por parte de los interesados. La información pública debería ser fácil de hallar, exhaustiva y de fácil uso, al tiempo que significativa. El evaluador debería poder confirmar la facilidad de acceso y el contenido de la información que se ofrece al público.

El sistema debería incluir también cautelas que protejan la revelación de información de propiedad privada, comercial, personal o financiera y de naturaleza confidencial o delicada.

Criterios de puntuación	Puntuación
La información sobre la contratación pública es accesible facilmente en los medios de amplia circulación. La información que se ofrece se halla centralizada en un lugar único. Se trata de información significativa y completa. Asimismo, sirve de ayuda a los interesados para comprender los procesos y requisitos de la contratación pública y para el seguimiento de resultados, actuaciones y consecuencias.	**3**
La información se publica en medios no clara y ampliamente accesibles o de no fácil uso por el público, o es dificil de comprender para el usuario normal, o falta alguna parte esencial.	**2**
La información es difícil de conseguir y de contenido y acceso muy limitados.	**1**
No existe un sistema público de información en sentido propio y la que se ofrece depende de que la entidad contratante quiera publicarla.	**0**

La información debería hallarse concentrada en un solo lugar y, si existe una tecnología apropiada en el país, debería crearse una página web para tal finali-

dad. Los requisitos existentes en el marco legal y normativo deberían respaldar el compromiso que garantiza que las administraciones ofrecen la información apropiada a tiempo.

Indicador 12. El país tiene ya establecidas medidas éticas y anti-corrupción

Este indicador evalúa la naturaleza y extensión de las medidas anticorrupción existentes en el sistema de contratación pública. Existen siete sub-indicadores (a-g) que contribuyen a su desarrollo.

Sub-indicador 12(a). El marco legal y normativo de la contratación pública, incluyendo los documentos de oferta y de contratación, incluyen cláusulas relacionadas con la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no-ético y establece (directamente o por referencia a otras normas) las acciones jurídicas que se pueden adoptar correspondientes a tal comportamiento

Este sub-indicador evalúa la medida en que la ley y las normas constriñen a las unidades dedicadas a la contratación pública a incluir referencias a la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no-ético en la documentación de la oferta. Este sub-indicador está en relación con 2 (b) en lo que afecta a los contenidos, aunque no tiene relación directa con él.

La evaluación debería verificar la existencia de estas medidas y de los sistemas de su cumplimiento en el marco legal y normativo. Tales medidas deberían añadir también las definiciones de lo que se considera fraude y corrupción y las consecuencias de su comisión.

Criterios de puntuación	Puntuación
Las leyes y normativas de la contratación pública especifican este requisito obligatorio y establecen instrucciones precisas sobre cómo incorporarlo en los documentos de la oferta. Tales documentos incluyen medidas apropiadas en caso de fraude y corrupción.	**3**
Las leyes y normativas de la contratación pública especifican este requisito obligatorio aunque no establecen instrucciones precisas sobre cómo incorporarlo en los documentos de la oferta, dejándolo al albedrío de las unidades encargadas de la contratación. Tales documentos incluyen generalmente medidas en caso de fraude y corrupción, aunque no de forma tajante.	**2**
El marco legal y normativo no especifica un requisito obligatorio ni establece instrucciones precisas sobre cómo incorporarlo en los documentos, y remite el fraude y la corrupción al código penal.	**1**
El marco legal no se refiere directamente al fraude, la corrupción y el comportamiento no-ético, ni a sus consecuencias. En los documentos de la oferta no se alude a este asunto.	**0**

Sub-indicador 12(b). El sistema legal define las responsabilidades tanto civiles como económicas y las penas tanto para personas como para empresas descubiertas en la práctica de fraude o corrupción

Este indicador evalúa la existencia de las previsiones de la ley en relación con el fraude y la corrupción, estableciendo las sanciones y penas para personas o empresas que hayan realizado tales prácticas. Dichas previsiones deberían incluir temáticas sobre conflicto de intereses y situaciones de incompatibilidad. La ley debería prohibir la intervención de los funcionarios, tanto en activo como retirados (estableciendo un periodo razonable tras su apartamiento del servicio por jubilación, si se han dedicado a contrataciones), a sus familiares y a asociados empresariales o políticos. Pueden existir casos en que existe una ley específica contra la corrupción (por ejemplo, legislación anticorrupción) que contenga tales previsiones. Esta situación se considera apropiada siempre y cuando los efectos de la ley anticorrupción sean los mismos que si se tratase de leyes de contratación pública.

Criterios de puntuación	Puntuación
El marco legal y normativo ha previsto explícitamente esta cuestión. Define el fraude y la corrupción en la contratación pública y especifica sus responsabilidades y consecuencias en el caso de que funcionarios, empresas o personas individuales los cometieran y se les hallase culpables, tanto en lo referente a las leyes de contratación pública, como en las leyes penales.	**3**
El marco legal y normativo incluye referencias a otras leyes que se ocupan específicamente de esta cuestión (por ejemplo, legislación anti-corrupción en general). Se estipula el mismo trato para sus consecuencias.	**2**
El marco legal y normativo contiene previsiones generales contra la corrupción y el fraude, pero no detalla las responsabilidades y sanciones, de las que se ocupan las leyes generales del país.	**1**
El marco legal y normativo no se ocupa del tema.	**0**

Sub-indicador 12(c). Constancia de la existencia de normas y sanciones para hacer cumplir las leyes

Este indicador se refiere al cumplimiento de las leyes y su demostración a través de acciones concretas. Esta constancia es necesaria para demostrar a los ciudadanos y otros interesados que el país se enfrenta seriamente a la corrupción. No es un indicador fácil de puntuar, pero el evaluador debería tener la posibilidad de obtener, al menos, alguna evidencia de que las prácticas corruptas se llevan a juicio y se castigan. El evaluador debería poder obtener cifras del número de casos de corrupción, tanto los que han aparecido como los que se han llevado a juicio. Si la ratio entre ambos es baja, la explicación debería mostrar las posibles razones.

Criterios de puntuación	Puntuación
Existe amplia constancia de que las leyes sobre prácticas corruptas se cumplen en el país, aplicando las penas establecidas.	**3**
Existe evidencia accesible de que en algunos casos se han cumplido las leyes sobre la corrupción.	**2**
Las leyes existen, pero la constancia de su cumplimiento es escasa.	**1**
No existe evidencia de cumplimiento de las leyes.	**0**

Sub-indicador 12(d). Existen medidas especiales para evitar y detectar el fraude y la corrupción en la contratación pública

Este sub-indicador se orienta a verificar la existencia de un programa anti-corrupción y su amplitud y naturaleza, o bien de otras medidas especiales que puedan evitar y/o detectar el fraude y la corrupción especialmente asociados con la contratación pública.

Un programa completo contra la corrupción incluye normalmente a todos los interesados en el sistema de contratación pública, asigna responsabilidades claras a todos ellos y designa a una organización o unidad de alto nivel con suficiente prestigio y autoridad para responsabilizarse de la coordinación y seguimiento del programa. Las autoridades encargadas de la contratación pública son responsables del funcionamiento y seguimiento de un sistema transparente y eficiente, así como de ofrecer información al público que fomente la responsabilidad por la gestión y la transparencia. Las organizaciones de control (autoridad de auditoría superior) y las unidades de supervisión legislativa (por ejemplo, el Parlamento y el Congreso), son responsables de detectar y denunciar irregularidades o corrupción. Las organizaciones sociales son responsables de la realización de auditorías y del seguimiento de la contratación pública para proteger los intereses generales. Éstas pueden incluir ONGs, el cuerpo docente, los sindicatos, las cámaras de comercio y las asociaciones profesionales, así como la prensa. También debe participar el poder judicial, a menudo en forma de tribunales especiales anti-corrupción y de unidades de investigación responsables del descubrimiento y la puesta a disposición de los tribunales de los casos de corrupción. Normalmente, también existen campañas informativas a cargo del gobierno que fomentan la educación así como la conciencia pública en este sentido, como parte de los esfuerzos dedicados a cambiar el comportamiento social con respecto a la tolerancia de las prácticas de corrupción. Las estrategias anti-corrupción incluyen, habitualmente, el uso de las modernas tecnologías que fomentan la contratación pública y los servicios gubernativos electrónicos para minimizar los riesgos de sobornos.

El evaluador debería poder captar en qué medida todas o algunas de estas actividades están organizadas de forma coordinada, con recursos suficientes y con el compromiso del gobierno y del público, o bien si se muestran como puntos aislados y dejados a la iniciativa de unidades u organizaciones concretas.

Criterios de puntuación	Puntuación
El gobierno ha constituido un programa completo anticorrupción para evitar, detectar y penalizar ésta en el sistema público, programa que incluye a las unidades administrativas apropiadas con un nivel de capacidad y responsabilidad que les permita el cumplimiento de sus obligaciones. Existen medidas especiales para detectar y evitar la corrupción unida a la contratación pública.	**3**
El gobierno ha constituido un programa anticorrupción, pero éste debería disfrutar de una mayor coordinación o de autoridad a un nivel más alto para ser efectivo. No existen medidas especiales para la contratación pública.	**2**
El gobierno realiza actividades aisladas contra la corrupción que no están adecuadamente coordinadas para ser consideradas un programa eficiente.	**1**
El gobierno no tiene un programa anticorrupción.	**0**

Sub-indicador 12(e). Los interesados (sector privado, sociedad en general, y beneficiarios en último extremo de la contratación pública/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad y su comportamiento ético

Este indicador evalúa la fortaleza de la opinión pública para mantener un entorno saneado de contratación pública. Ello puede manifestarse en la existencia de grupos que disfruten de respeto y credibilidad y que pueden supervisar los procesos y ejercitar el control social. La actitud del gobierno, de buena voluntad y receptividad, y la calidad del debate, además de las contribuciones de los interesados, son parte importante para la creación de un ámbito en el que la integridad y el comportamiento ético sean normales, y no se toleren las desviaciones.

Criterios de puntuación	Puntuación
a) Existen organizaciones que disfrutan de respeto y credibilidad y que realizan auditoría y control sociales. b) Las organizaciones tienen la garantía del gobierno para funcionar y cooperar y, en general, son respetadas y fomentadas por el público. c) Existe constancia de que la sociedad en general contribuye a conformar y mejorar la integridad de la contratación pública.	**3**
Existen varias organizaciones sociales que se dedican a esta temática y su diálogo con el gobierno es frecuente aunque tiene un impacto limitado en la mejora del sistema.	**2**
Existen muy pocas organizaciones involucradas en esta cuestión, el diálogo con el gobierno es dificultoso y la contribución del público para fomentar y mejorar obtienen un reconocimiento insignificante.	**1**
No hay constancia de compromiso público o el gobierno no quiere que las organizaciones públicas se involucren en este asunto.	**0**

Sub-indicador 12(f). Debería existir en el país un mecanismo sólido al que poder informar de comportamientos fraudulentos, corruptos o no-éticos

El país posee un sistema al que se puede informar de comportamientos fraudulentos, corruptos o no-éticos de forma confidencial. Este sistema debe reaccionar de forma patente ante tales informes que, una vez comprobados, deben dar lugar a acciones concretas.

Criterios de puntuación	Puntuación
Existe un sistema sólido, accesible y confidencial donde se puede informar de casos de fraude, comportamiento no-ético y corrupción.	**3**
Existe un mecanismo en este sentido, pero la accesibilidad y credibilidad del sistema no permite o limita su uso por el público.	**2**
Existe un mecanismo en este sentido, pero no garantiza la seguridad y confidencialidad.	**1**
No hay mecanismo seguro donde informar de casos de fraude, comportamiento no-ético y corrupción.	**0**

Sub-indicador 12(g). Existen Códigos de Conducta/Códigos Éticos para quienes están involucrados en sistemas de gestión de finanzas públicas que ofrecen la posibilidad de descubrir a quienes se encuentran en puestos donde se toman decisiones

El país debería tener un Código de Conducta/Código Ético aplicable a todos los funcionarios. Asimismo, deberían existir normas especiales para quienes se encargan de la contratación pública. En particular, los requisitos relacionados con la revelación de asuntos financieros se han demostrado muy útiles para evitar prácticas corruptas o no-éticas.

Criterios de puntuación	Puntuación
a) Existe un Código de Conducta/Ético para los funcionarios con normas especiales para los encargados de la gestión pública financiera, incluyendo la contratación. b) El Código define responsabilidades por la toma de decisiones y somete a quienes las han tomado a requisitos especiales si las revelan. c) El código es de obligatorio cumplimiento y sus consecuencias se juzgan en el ámbito administrativo o penal.	**3**
El sistema cumple con los requisitos expuestos en a) y b) pero se trata solamente de un código de buenas prácticas que se recomienda, sin consecuencias por su contravención, a menos que se trate de asuntos contemplados en el código penal.	**2**
Existe un Código de Conducta pero la determinación de las responsabilidades no está clara.	**1**
No existe Código de Conducta.	**0**

ANEXO F
GLOSARIO

CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública se refiere a la compra de bienes y servicios por los gobiernos o por empresas de propiedad pública. Contiene un conjunto de actividades que comienza con la evaluación de necesidades, sigue con la adjudicación y finaliza con la gestión del contrato y el pago final.

CONTROL SOCIAL DIRECTO

Situación en la que los interesados (no solamente representantes del sector privado, sino también usuarios finales, sociedad en general, los medios o el público) se involucran en el escrutinio de la integridad del proceso de contratación pública.

DENUNCIA

Se puede definir como un medio para fomentar la responsabilidad por la gestión, animando a la revelación de información sobre conductas irregulares y posible corrupción, al tiempo que se protege al denunciante contra represalias.

INHABILITACIÓN

Exclusión o imposibilidad de ser admitido de un contratista para tomar parte en la concurrencia por contratos del gobierno o de otras unidades administrativas durante un periodo de tiempo definido o indefinido, si, tras una investigación o examen, se decide que este contratista ha estado involucrado en comportamientos corruptos para encargarse de proyectos, pasados o actuales, de una unidad gubernativa.

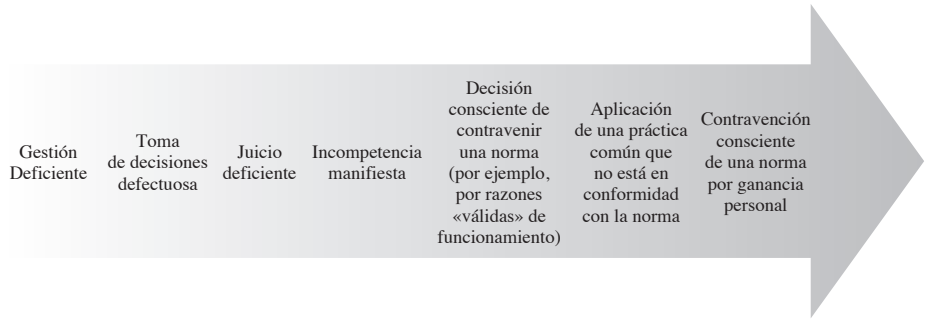
INTEGRIDAD

La integridad, dentro del contexto de la contratación pública, implica que:

– Los procedimientos de contratación son transparentes y fomentan un trato igual y equitativo para los licitadores.
– Los recursos públicos vinculados a la contratación pública se usan de acuerdo a los fines previstos.
– El comportamiento de los funcionarios encargados de la contratación pública está alineado con las finalidades públicas de sus organizaciones.
– Existen sistemas para reclamar por las decisiones sobre contratación pública, para garantizar la responsabilidad por la gestión y para promover su verificación por el público.

IRREGULARIDAD EN LA GESTIÓN

La irregularidad en la gestión puede referirse a una serie de acciones, desde la simple equivocación en una actuación administrativa hasta la contravención deliberada de leyes destacadas o de políticas[1] relacionadas con ellas.



PACTO DE INTEGRIDAD

Acuerdo entre el gobierno o departamentos del gobierno con todos los licitadores, por un contrato del sector público, de que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá o aceptará sobornos, o entrará en colusión con los competidores para obtener el contrato o para llevarlo a cabo.

[1] Definición extraída de la Ley de la Administración Financiera canadiense.

PLANTEAMIENTO DE RIESGO

La definición que se ofrece en esta publicación de un planteamiento de riesgo es bastante restrictiva. Se define como el planteamiento de un problema desde el que se identifican debilidades potenciales, tanto individuales como conjuntas, que podrían tener consecuencias en la integridad de actividades relacionadas con la contratación pública, e implementando controles, a medida de los riesgos, que pueden disminuir, con efectividad, el riesgo para la integridad.

PRINCIPIO DE LOS CUATRO OJOS

Requisito por el cual el proceso debe ser llevado a cabo por, al menos, dos personas.

RASTRO AUDITOR

Registro cronológico de las actividades de contratación pública que permite la reconstrucción, revisión y examen de las secuencias de actividades en cada estadio del proceso de contratación pública.

SUBASTA INVERSA

En una subasta existe un solo vendedor y muchos compradores potenciales que compiten por el objeto que se vende. Una subasta inversa, utilizada en la compra electrónica y sirviéndose generalmente de Internet (subasta electrónica) se refiere, por el contrario, a un comprador y muchos vendedores. La idea general es que el comprador especifica lo que desea comprar y lo ofrece a muchos suministradores.

TRANSPARENCIA

La transparencia en el contexto de la contratación pública se refiere a la capacidad de los interesados para conocer y comprender los medios y procesos concretos a través de los que son definidos, adjudicados y gestionados, los contratos.

ANEXO G
PARA MÁS INFORMACIÓN

El presente Anexo ofrece páginas web donde se podrá hallar más información sobre contratación pública e integridad. Tal información se refiere a los países de la OCDE así como a otros no miembros en los que se han identificado elementos de buena práctica.

Las páginas web se han relacionado de acuerdo con:

– Sistema/s informativo/s sobre contratación pública (por ejemplo, portal de la contratación pública, información sobre oportunidades de contratación pública);
– Organización/es encargada/s de la contratación pública (por ejemplo, gestión de contratación pública, diseño de normas *ad hoc*) y/o relacionada/s con el control y la responsabilidad por la gestión de la contratación pública (como reclamaciones, revisiones, auditorías);
– Documentos orientativos de los gobiernos para intensificar la integridad en la contratación pública;
– Otras páginas web importantes para incrementar la profesionalidad en la contratación pública (como asociaciones profesionales, institutos de investigación, etc.).

AUSTRALIA	*Sistema de Propuestas del Gobierno Australiano*: todas las oportunidades en las unidades del Gobierno Australiano <https:// www.tenders.gov.au/federal/index/cfm> *Gobierno de Australia. Departamento de Finanzas y Administración* <http://www.finance.gov.au/> *Australia del Sur Propuestas y Contratos*: oportunidades de contratación pública en Australia del Sur <http://www.tenders.sa.gov.au/index/.do *Orientaciones de Contratación Pública del Commonwealth* <http://www.finance.gov.au/ctc/commonwealth_procurement_guide.html> *Procedimientos Obligatorios en la Contratación Pública*: Orientaciones de Gestión Financiera <http://www.finance.gov.au/procurement/mandatory_procurement_ Procedures.html> *Orientaciones sobre Ética y Probidad en la Contratación Pública Gubernamental* <http://www.finance.gov.au/ procurement/ethics_probity_govt.html> *Orientaciones sobre la Obligación de Publicidad en la Contratación Pública* <http://www.finance.gov.au/procurement/procurement_publishing_obligations.html>
AUSTRIA	Base de datos sobre oportunidades en la contratación pública <http://www.auftrag.at/> *Oficina Federal de la Contratación Pública* <http://www.bva.gv.at/BVA/default.htm> *Tribunal Austriaco de Auditoría* – ofrece recomendaciones para la mejora de los procesos, incluyendo la contratación pública (ver Cuadro 4.4) <http://www.rechnungshof.gv.at>
BÉLGICA	*Portal Electrónico Conjunto de la Contratación Pública: Servicio Federal portal de contratación electrónica* <http://www.jepp.be/> *Boletín de adjudicaciones*: Base de datos de oportunidades de Contratación Pública <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_bul/bul.pl> *Contratación Pública Europea y Belga* <http://www.ebp.be>
BRASIL	*COMPRASNET*: Portal de la Contratación Pública del Gobierno Federal <http://www.comprasnet.gov.br> *Oficina del Controlador General*: ha desarrollado una metodología para identificar riesgo de corrupción (ver Cuadro 4.6) <http://www.cgu.gov.br>

CANADÁ	*Servicio Electrónico de Ofertas del Gobierno de Canadá* <http://www.merx.com/> *Información Pública de Contratos por encima de 10.000 dólares canadienses* <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/dc/index_e.asp> *Informaciones sobre proyectos de gasto en obras públicas y servicios del gobierno* <http://www.pwgsc.gc.ca/reports/text/rpp_2005-2006_sct3-e.html> *Declaración de Valores, Comunidad para la Contratación Pública del Gobierno de Canadá* <http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/values/statementvalues_e.asp> *Programa de Defensa de la Ética* <http://www.dnd.ca/ethics/>
CHILE	*ChileCompra: E-Marketplace* <www.chilecompra.cl>
REPÚBLICA CHECA	*Portal de Contratación y Concesiones Públicas* <http://www.portal-vz.cz/index.php?lchan=l&lred=l> *Sitio Oficial de Contratos Públicos, Subsistema de Publicación* <http://www.isvzus.cz/usisvz/index.jsp?language=change> *Soluciones de mercado electrónico para la administración central* <https://www.gem.b2bcentrum.cz/> <http://www.allytrade.cz/> *Ministerio de Desarrollo Regional* <http://www.mmr.cz/> *Oficina para la Protección de la Competencia* <http://www.compet.cz/>
DINAMARCA	*Gatetrade*: Mercado electrónico para comercio empresas-gobierno <https://www.oex.gatetrade.net/home.jsp> *Autoridad Danesa de la Competencia*: Responsable de la puesta en marcha de las Directivas de la Unión Europea sobre contratación pública, resolución de reclamaciones y ofrecer orientaciones en casos importantes. <http://www.ks.dk/> *Consejo de Reclamaciones sobre Contratación Pública* <http://www.klfu.dk/> *Dinamarca Estadísticas*: Datos estadísticos que incluyen los de la contratación pública <http://www.dst.dk/HomeUK.aspx> *Portal Anticorrupción para PYMES*: Información detallada sobre mercados inversores y emergentes, incluye datos sobre contratación pública <http://www.business-anti-corruption.com>

FINLANDIA	*Hansel*: Unidad Central de contratación pública del Estado de Finlandia (ver Cuadro 3.4) <http://www.hansel.fi/> *Ministerio de Finanzas*: gasto público <http://www.vm.fi/vm/en/09_national_finances/index.jsp> *Tribunal de Comercio y Mercado*: Audiencias sobre leyes de mercado, competencia y casos de contratación pública <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/>
FRANCIA	*Gaceta Oficial para Ofertas de Contratación Pública (BOAMP*) <http://www.journal-officiel.gouv.fr/jahia/Jahia/pid/1/> <http://www.djo.journal-officiel.gouv.fr/centre-editper12.htm> *Legannonces*: Ofertas a la contratación pública en la prensa regional <http://www.legannonces.com> *Mercados Públicos.com*: Consulta sobre oportunidades en la contratación pública <http://www.les-marches-publics.com/> *Mercados Públicos Francia*: Iniciativa conjunta para información sobre contratación pública, con Luxemburgo y Holanda <http://www.marchepublicfrance.com> *Ministerio de Economía, Finanzas e Industria*: Normas para la contratación pública <http://www.minefi.gouv.fr/themes/marches_publics/> *Observatorio de la contratación pública* <http://www.minefi.gouv.fr/colloc/> *Asociación para las Compras Públicas* <http://www.apasp.com/modules/movie/scenes/home/>
ALEMANIA	*E-Vergabe*: Sistema de contratación pública electrónico a nivel Federal <http://www.evergabe-online.de/> *Ministerio Federal de Economía y Tecnología*: Encargado de las normas de la contratación pública <http://www.bmwi.de/> *Agencia de Contratación Pública del Ministerio Federal del Interior*: Gestiona compras para 26 administraciones federales, fundaciones e instituciones de investigación bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior <http://www.bescha.bund.de/enid/55.html>
GRECIA	*Ministerio del Desarrollo* <http://www.efpolis.gr/>
HUNGRÍA	*Consejo de la Contratación Pública*: Sistema de información sobre la contratación pública <http://www.kozbeszerzes.hu/>
ISLANDIA	*Autoridad sobre la Concurrencia* <http://www.samkeppni.is/samkeppni/en/> *RIKISKAUP. Centro de Comercio del Estado Islandés* <http://www.rikiskaup.is>

INDIA	*Comisión Central de Vigilancia*: Utiliza tecnologías para incrementar la transparencia en zonas vulnerables como la contratación pública (ver Cuadro 2.8) <http://www.cvc.nic.in/> *Orientaciones para la mejora del sistema de contratación pública* <http://www.cvc.nic.in/vscvc/purguide.pdf>
IRLANDA	*Portal del Sector Público del Gobierno Irlandés sobre Oportunidades de la Contratación Pública* <http://www.etenders.gov.ie> *Agencia Gubernamental de Suministros*: Central de Contratación para bienes, suministros y servicios para el Gobierno <http://www.opw.ie/services/gov_sup/fr_gov.htm> *Unidad Nacional de Política de la Contratación Pública* <http://www.finance.gov.ie/ViewDoc.asp?fn=documents/Publications/publicprocurementindex.htm&CatID=49&m=c> *Comité de Orientaciones de la Contratación Pública para Contratos del Gobierno* (ver Cuadro 3.9) <http://www.etenders.gov.ie/xt_Docdownload.aspx?id=1324> *La Ética en la Contratación Pública*: Documento de orientación <http://www.etenders.gov.ie/xt_Docdownload.aspx?id=1182>
ITALIA	*Consip*: Compañía encargada de la organización de la contratación electrónica (ver Cuadro 3.14) <http://www.consip.it/scd/index.jsp> *Portal de la Contratación Pública* <http://www.acquistinretepa.it/portal/page?_pageid=173,1&_dad=portal&_schema=PORTAL> *Seguimiento de las Obras Públicas* <http://www.autoritalavoripubblici.it>
JAPÓN	*Base de datos on line de los anuncios de la contratación pública del Gobierno Japonés* <http://www.jetro.go.jp/en/matching/procurement/> *Oficina del Sistema de Reclamaciones del Gobierno sobre la Contratación Pública (CHANS)* <http://www5.cao.go.jp/access/english/chans_main_e.html>
COREA	*Sistema Electrónico de Contratación Pública Corea On-line* <http://www.pps.go.kr/english/> *Servicio de Contratación Pública de Corea* <http://www.pps.go.kr/english/>
LUXEMBURGO	*Portal de la Contratación Pública de Luxemburgo* <http://www.marches.public.lu/> *CRTI-B: Contratación Pública de la industria de la construcción* <http://www.crtib.lu/index.jsp?section=FR> *Ministerio de Obras Públicas* <http://www.mtp.etat.lu/> *Centro de Información para PYMEs* <http://www.eiclusembourg.lu/index.php>

MÉJICO	*COMPRANET*: Sistema electrónico para contratar con el Gobierno <http://www.compranet.gob.mx> *Ministerio de Administraciones Públicas*: Disposiciones legales sobre contratación pública <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaop1.htm>
HOLANDA	*TenderNed*: Portal de la Contratación Pública <http://www.tenderned.nl/boa.application/page.m?pageid=1> *Información sobre contratos públicos por encima del umbral de la UE* <http://www.aanbestedingskalender.nl> *Ley para el Fomento de la Evaluación de Integridad por la Administración Pública (BIBOP)* <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/wat-is-bibop/> *Pianoo:* Centro de Conocimiento de la Contratación Pública <http://www.ovia.nl/index.jsp>
NUEVA ZELANDA	*Servicio Electrónico de Propuestas del Gobierno*: Oportunidades de la contratación pública <http://www.gets.govt.nz/Default.aspx?show=HomePage> *Tenderlink*: Anuncios de licitación para Australia y Nueva Zelanda <http://www.tenderlink.com/> *Gaceta de Propuestas de Nueva Zelanda on line* <http://www.tenders-gazette.co.nz/> *Ministerio de Desarrollo Económico*: Información sobre la contratación pública <http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary___181.aspx> *Informe sobre casos de compras y contratos del Controlador y Auditor General* <http://www.oag.govt.nz/reports/by-subject/purchasing-contracting/>
NORUEGA	*Doffin.no*: Anuncios para la contratación pública <http://www.doffin.no/> *Ministerio de Administración y Reforma, Departamento de Concurrencia*: Encargado de la política de contratación pública <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fad.html?id=339> *Consejo Nacional de Reclamaciones de la Contratación Pública* (KOFA) <http://www.kofa.no/index.php?id=4>
PAKISTAN	*Autoridad Reguladora de la Contratación Pública* <http://www.ppra.org.pk/>
POLONIA	*Portal nacional de la contratación pública* <http://www.portal.uzp.gov.pl/pl/site/> *Oficina de Contratación Pública de Polonia* <http://www.uzp.gov.pl/>
PORTUGAL	*Compras*: Portal de la contratación pública <http://www.compras.gov.pt/Compras/>
RUMANÍA	*Portal de la contratación pública* <http://www.e-licitatie.ro/Public/Common/Content.aspx?f=PublicHomePage>

REPÚBLICA ESLOVACA	*Oficina de la contratación pública*: Sistema de información sobre la contratación pública <http://www.uvo.gov.sk/>
ESLOVENIA	*Gaceta Oficial de la República de Eslovenia* <http://www.uradni-list.si/index.jsp> *Ministerio de Finanzas, Contratación Pública, Departamento de Servicio Público y Concesiones* <http://www.gov.si/mf/slov/javnar/javnar.htm> *Comisión Nacional de Revisión de la contratación pública* <http://www.gov.si/dkom/?Ing=eng>
SUDÁFRICA	*Tesoro Nacional (*ver Cuadro 3.1) <http://www.treasury.gov.za/> *Instituto de Contratación Pública y Suministros* <http://www.ipsa.co.gov.za/>
ESPAÑA	*Plataforma de la Administración Pública para Contratación Electrónica*: Portal de la contratación pública <http://www.pecap.org> *Boletín Oficial del Estado* <http://www.boe.es/> *Ministerio de Economía y Hacienda* <http://www.meh.es/Portal?cultura=en-GB>
SUECIA	*AnbudsJournalen*: Oportunidades de contratación pública por encima del umbral <http://www.ajour.se/> *Consejo Nacional para la Contratación Pública (NOU)* <http://www.nou.se/> *Consejo Nacional para el Comercio*: Información sobre mercanismos del mercado en la contratación pública <http://www.offentlig.kommers.se> *Asociación Sueca de Compradores Públicos*: Promueve el desarrollo de una contratación pública profesional para el sector público <http://www.soiorg.org>
SUIZA	*Simap*: Portal de la contratación pública <http://www.simap.ch> *GIMAP.CH*: Oportunidades de licitación a nivel federal <http://www.gimap.admin.chf/index.htm>
TURQUÍA	*Plataforma de la contratación pública* <http://www.ihale.gov.tr/ssl/ksp/> *Departamento de Contratación Pública* <http://www.kik.gov.tr/index2.htm>

REINO UNIDO	*Portal Gubernamental de Oportunidades de Contratación Pública* <http://www.govopps.co.uk/> *OGC Soluciones de Compra* <http://www.ogcbuyingsolutions.gov.uk/default.asp> *Contratación Pública Electrónica de Escocia*: Servicio electrónico de contratación pública escocés para el sector público <http://www.eprocurementscotland.com/> *Buy 4 Wales:* Portal de informaciones del sector público galés <http://www.buy4wales.co.uk/buy4wales.aspx> *Oficina Gubernamental del Comercio*: Centro de intercambio de especialización (ver Cuadro 3.7) <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=35> *Instituto Colegiado de Compras y Suministros*: Fomenta las buenas prácticas de la profesión compradora <http://www.cips. org> *Grupo Público de Investigación sobre Contratación Pública* <http://www.nottingham.ac.uk/law/pprg/index.htm>
ESTADOS UNIDOS	*Sistema Federal de Normas de Adquisición*: Única entrada a la contratación pública del gobierno, con información sobre normas, sistemas, recursos, oportunidades y capacitación <http://www.acquisition.gov> *FedBizOpps*: Oportunidades de contratación pública del gobierno federal por encima de 25.000 dólares USA <http://www.fbo.gov/> *Sistema de Datos de la Contratación Pública Federal* <http://www.fpds.gov> *Registro Central de Contratistas* <http://www.ccr.gov/> *Sistema Federal de Listas de Excluidos de contratos y subcontratos* <http://www.epls.gov> *Soluciones Federales de Datos Técnicos* <http://www.fedteds.gov/> *Oficina de Gestión y Presupuesto, Oficina de la Política Federal de Contratación Pública* <http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/mission.html> *Regulaciones para Reclamación sobre Licitaciones*: Oficina Gubernamental de Responsabilidad por la Gestión <http://www.gao.gov/decisions/bidpro/bid/bibreg.html> *Agencia de Gestión de Protección de Contratos* <http://www.dcma.mil>
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES *Directorado de la OCDE de Pública Gobernanza y Desarrollo Territorial: Ética y Corrupción en el Sector Público* <http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34135_1_1_1_1_1,00.html>

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	*SIGMA: Apoyo para el Fomento de la Gobernanza y la Gestión* <http://www.sigmaweb.org/pages/0,2966,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html> *Directorado de la OCDE para la Cooperación al Desarrollo, Eficacia de la Ayuda: Contratación Pública* <http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_19101395_1_1_1_1_1,00.html> *Directorado de la OCDE para Asuntos Financieros y de la Empresa: Corrupción* <http://www.oecd.org/topic/0,2688,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html> *ADB-OCDE Iniciativa Anti-Corrupción para Asia y Pacífico* <http://www.oecd.org/document/39/0,2340,en_34982156_34982431_35028199_1_1_1_1,00.html> *Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC): Grupo de Expertos Gubernamental de Contratación Pública* <http://www.apec.org/apec/apec_groups/committees/committee_on_trade/government_procurement.html> *Grupo de Estados Contra la Corrupción en el Consejo de Europa (GRECO)* <http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index_en.asp> *Comisión Europea: Contratación Pública* <http://www.ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.html> *Red de Contratación Pública en Europa* <http://www.publicprocurementnetwork.org/> *Servicio de Contratación Pública de las Naciones Unidas* <http://www.un.org/Depts/ptd/> *Oficina de Servicios de Proyectos de las Naciones Unidas: Servicios de Contratación Pública* <http://www.unops.org/UNOPS/Procurement/Overview/> *Comisión de la Ley Internacional de Comercio de las Naciones Unidas* <http://www.uncitral.org/uncitral/en/index/html> *Organización Mundial del Comercio: Transparencia en Contratación Pública Gubernamental* <http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gptran_e.htm> BANCOS DE DESARROLLO MULTILATERAL *Banco Mundial: Contratación Pública* <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,menuPK:5135591> *Banco de Desarrollo Africano* <http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=473,1&_dad=portal&schema-PORTAL>

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	*Banco de Desarrollo Asiático: Orientaciones sobre Contratación Pública* <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Procurement/default.asp?p=prcrmnt> *Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo: Políticas de Contratación Pública* <http://www.ebrd.com/oppor/procure/index.htm> *Banco Inter-Americano de Desarrollo: Políticas de Contratación Pública* <http://www.iadb.org/exr/english/BUSINESS_OPP/bus_opp_procurem_procedurs.htm> *Bancos Multilaterales de Desarrollo Página Web de la Contratación Pública Electrónica* <http://www.mdb-egp.org/ui/english/pages/home.aspx> ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SECTOR PRIVADO *Comité Consultor de la OCDE para Negocios e Industria* <http://www.biac.org> *Cámara Internacional de Comercio* <http://www.iccwbo.org> *Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC)* <http://www1.fidic.org/about/ethics.asp> ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO-GUBERNAMENTALES *Transparencia Internacional: Contrataciones* <http://www.transparency.org/tools/contracting>