



Social Protection Discussion Paper Series

Guía para equipos de proyecto sobre los procedimientos de adquisiciones utilizados en fondos sociales

Jorge A. Caveró Uriona

Febrero de 2001

Social Protection Unit
Human Development Network
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., MSN G8-802, Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

Guía para equipos de proyecto sobre los procedimientos de adquisiciones utilizados en fondos sociales

Jorge A. Caveró Uriona
Febrero de 2001

ÍNDICE

Resumen.....	ii
Agradecimientos.....	ii
Abreviaturas y acrónimos.....	iii
I. Resumen ejecutivo.....	1
II. Introducción.....	2
III. El rol de adquisiciones en un ciclo de proyecto de un fondo social.....	4
IV. Métodos de adquisición.....	22
V. Análisis de auditorías y revisiones ex-post de adquisiciones.....	27
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	30
Anexo A: Recomendaciones para mejorar los TR de las auditorías de adquisiciones.....	38
Anexo B: Términos de referencia para la revisión ex-post de adquisiciones.....	42
Anexo C: El rol de adquisiciones del Banco Mundial.....	46
Anexo D: Documentos utilizados en este estudio.....	51
Anexo E: Lista del equipo de proyecto y expertos en adquisiciones del Banco entrevistados.....	53
Anexo F: Lista de documentos de referencia relacionados con la participación de la comunidad en las adquisiciones	54

RESUMEN

Desde la creación del primer fondo social hace 14 años en Bolivia, estos fondos se han desarrollado en más de 40 países de todo el mundo. Con el tiempo, se han diversificado para servir también como un instrumento muy útil para el desarrollo humano. Las recomendaciones de este estudio se basan en un análisis de las auditorías y revisiones *ex-post* de adquisiciones de los fondos sociales a escala mundial. El estudio proporciona recomendaciones para mejorar el proceso de adquisiciones tomando como base estos análisis. Además, el documento aporta una descripción de los instrumentos del Banco Mundial en el área de las adquisiciones. Estas descripciones pueden servir de guía para los líderes de los equipos de proyecto durante todo el proceso de adquisiciones. Finalmente, se incluyen conclusiones y recomendaciones para ayudar a mejorar la administración de las adquisiciones en los fondos sociales.

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido realizado por D. Jorge Cavero, consultor externo, bajo la supervisión de Samantha de Silva (HDNSP), Gerente de proyecto, a la que agradecemos especialmente su orientación y sus ideas. También expresamos nuestra sincera gratitud por su apoyo y ayuda a los siguientes miembros del comité consultivo: D. Jean-Jacques Raoul (GSPA), Dña. Maria Lucy Giraldo (LCSHD), Dña. Laura Frigenti (AFTH4), Dña. Maurizia Tovo (LCSHD), Dña. Caroline Mascarell (ECSHD), Dña. Gita Gopal (OEDCR) y D. Sunil Bhattacharya (ECSCS). Los comentarios de D. Steen Jorgensen (SDV), Dña. Livia Benavides (LCSHE) y Dña. Julie Van Domelen (HDNSP) enriquecieron significativamente la versión final del documento. El estudio se ha inspirado en información y comentarios de otros miembros del personal del banco, especialmente los que aparecen en el anexo E. El documento se escribió originalmente en español y ha sido traducido al inglés por Dña. Alice Brooks y editado por Dña. Anne Marie Ridgley.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Banco	El Banco Mundial
CC	Convenio de Crédito
DN	Director Nacional
MDG	Marco de Desarrollo Global
AN	Abogado Nacional
IEAN	Informe de Evaluación de las Adquisiciones Nacionales
PCA	Participación de la Comunidad en las Adquisiciones
CCF	Convenio de Crédito de Fomento
EAC	Europa y Asia Central
DE	Director Ejecutivo
CG	Consejero General
RDH	Red sobre Desarrollo Humano
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
LPI	Licitación Pública Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
CP	Convenio de Préstamo
DOL	Dirección de Operaciones Legales
ODG	Operaciones de los Directores Generales
LPN	Licitación Pública Nacional
ONG	Organización No Gubernamental
VPSOB	Vicepresidencia de Servicios Operacionales Básicos
GSPA	Grupo de Servicios y Política de Adquisiciones
MO	Manual de Operaciones
IAO	Informe sobre Adquisiciones Operacionales
CRAO	Comité de Revisión de las Adquisiciones Operacionales
CP	Convenio sobre el Proyecto
DEIP	Documento de Evaluación Inicial de Proyectos
PAA	Personal Acreditado de Adquisiciones
CA	Consejo de Adquisiciones
ECA	Evaluación de Capacidad de Adquisiciones
DCA	Documento sobre el Concepto de Adquisiciones
PA	Plan de Adquisiciones
DGSP	División de Gestión del Sector Público
EA	Especialista en Adquisiciones
ARA	Asesor Regional sobre Adquisiciones
VPR	Vicepresidente Regional
IEIP	Informe de Evaluación Inicial del Personal
FS	Fondos Sociales
DS	Director del Sector
TR	Términos de Referencia
LEP	Líder del Equipo de proyecto
EP	Equipo de Proyecto

I. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal de este estudio es desarrollar un documento que permita a los Líderes de los Equipos de Proyecto aprender de las experiencias de adquisiciones de otros fondos sociales de todo el mundo. También debería servir como guía para los distintos instrumentos de los que dispone el equipo para que éste planifique y gestione el proceso de adquisiciones durante el ciclo de proyecto del fondo social.

Un énfasis adecuado sobre las adquisiciones durante la preparación del proyecto resulta esencial para asegurar un proyecto de gran calidad. El Banco utiliza distintos instrumentos para conseguir este objetivo: Documento sobre el Concepto del Proyecto, Plan de Adquisiciones, Evaluación de Capacidad de Adquisiciones, Anexo de Adquisiciones del Documento de Evaluación del Proyecto, Manual de Operaciones (incluyendo la Sección de Adquisiciones), Negociación y el Anexo de Adquisiciones de los Convenios de Préstamo o Crédito.

Durante la implementación del proyecto, el Equipo de Proyecto tiene una responsabilidad fiduciaria que, en el área de las adquisiciones, incluye el seguimiento de la agencia ejecutora del fondo social para asegurar que los procedimientos de adquisiciones, contratación e implementación se realicen de acuerdo con las cláusulas del Convenio de Préstamo o de Crédito. Se proporcionan tres instrumentos principales al Líder del Equipo de Proyecto para ayudar a este proceso de seguimiento: la revisión previa (“no objeción”), la revisión ex-post y las auditorías de adquisiciones.

Todos estos instrumentos anteriormente nombrados y su utilización se describen en este documento y suponen una guía útil para el Líder del Equipo de Proyecto en el ciclo de adquisiciones.

El estudio también describe los métodos de adquisición que más utilizan los fondos sociales y analiza dos métodos en detalle: Contratación de Pequeñas Obras y Participación de la Comunidad en las Adquisiciones. Se presentan las recomendaciones pertinentes para mejorar los términos de referencia de las auditorías de adquisiciones junto con términos de referencia para las revisiones ex-post.

Finalmente, se aportan conclusiones y recomendaciones en el área de las prácticas y procedimientos de adquisiciones utilizados en los fondos sociales. Éstas se basan en un análisis de las auditorías de adquisiciones y las revisiones ex-post, los Convenios de Préstamo o de Crédito, los Informes de Evaluación del Personal o los Documentos de Evaluación del Proyecto e informes de misiones de supervisión de distintos fondos sociales¹.

¹ Detallados en el anexo D.

II. INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

La Unidad de Fondos Sociales del Departamento de Protección Social, Red sobre Desarrollo Humano (RDH), como parte de su programa de trabajo, decidió financiar este estudio en respuesta a las peticiones de distintos Líderes de Equipos de Proyecto (LEP) de fondos sociales y miembros del Grupo Temático. El objetivo es proporcionar un análisis detallado de las lecciones que han de aprender los fondos sociales en el área de las adquisiciones.

El primer fondo social se creó en Bolivia (1987) como respuesta a la crisis económica que existía en ese momento. Su objetivo principal era la creación de empleo mediante la construcción de obras civiles, especialmente en el sector social. Desde entonces, los fondos sociales se han desarrollado de forma significativa y, en la actualidad, están realizando varios proyectos sociales que proporcionan un apoyo importante al desarrollo humano en distintos países.

Como parte de su responsabilidad fiduciaria, el personal del Banco ha de asegurar que se realicen las adquisiciones según las cláusulas del Convenio de Préstamo (CP) o de Crédito (CC). Los principales instrumentos disponibles para conseguir esta tarea son las revisiones previas (“no objeción”), las revisiones *ex-post* y las auditorías de adquisiciones.

Los resultados de las auditorías y las revisiones *ex-post* de adquisiciones resultan útiles para determinar cómo un fondo social determinado cumple estos requisitos y, con esa información, se pueden mejorar las adquisiciones de ese fondo. Sin embargo, hasta ahora no se han realizado estudios transversales para permitir que los fondos sociales y sus LEPs aprendan de experiencias similares.

En este estudio analizaremos las auditorías y las revisiones *ex-post* de adquisiciones realizadas por distintos fondos sociales. Para el estudio, se define una auditoría de adquisiciones como una revisión diseñada para determinar si las adquisiciones, la contratación y la implementación han sido consecuentes con los procedimientos establecidos en los Convenios de Préstamo o Crédito. La revisión *ex-post* de las adquisiciones tiene el mismo objetivo, aunque con un menor alcance.

2. Objetivos

El objetivo principal de este estudio es proporcionar un análisis del proceso de adquisiciones y unas recomendaciones para mejorarlo basadas en una evaluación de las auditorías y las revisiones *ex-post* de adquisiciones de fondos sociales de todo el mundo. La meta de este análisis es facilitar la distribución de información entre LEPs, de forma que puedan aprender de las experiencias de adquisiciones de otros fondos sociales.

El objetivo secundario de este estudio es facilitar una descripción detallada de los instrumentos de los que disponen los LEPs para gestionar el proceso de adquisiciones en un fondo social. Se describen los instrumentos y las etapas del ciclo de proyecto en las que se utilizan para permitir a los LEPs decidir cuándo es

necesario un instrumento determinado y cuándo solicitar la ayuda de un Especialista en Adquisiciones (EA) o del Personal Acreditado de Adquisiciones (PAA)².

Además, el estudio describe los métodos de adquisición utilizados por los fondos sociales y presenta un análisis de dos métodos: Contratación de Pequeñas Obras y Participación de la Comunidad en las Adquisiciones.

3. Alcance

Este estudio se ha basado en auditorías, revisiones ex-post, CP/CC, el Informe de Evaluación Inicial del Personal (IEIP) o el Documento de Evaluación Inicial de Proyectos (DEIP) y Términos de Referencia (TRs) de misiones de supervisión obtenidos de distintos fondos sociales³. Para comprender mejor el punto de vista de los LEPs y los expertos en adquisiciones del Banco, se realizaron varias entrevistas de gran valor para conocer mejor los requisitos y los problemas a los que se enfrentan en su trabajo⁴. Para experimentar de primera mano cómo funciona un fondo social y para entrevistar a distintos miembros del personal en relación con el proceso de adquisiciones, se realizó una visita en el terreno al fondo social de Perú, FONCODES.

² Estos instrumentos los utilizan principalmente Especialistas en Adquisiciones y PAA, no los LEPs, y, por tanto, este estudio no proporciona detalles sobre su utilización.

³ El anexo D contiene un diagrama que resume los documentos utilizados en este estudio.

⁴ El anexo E presenta una lista de las personas entrevistadas.

III. EL ROL DE ADQUISICIONES EN UN CICLO DE PROYECTO DE UN FONDO SOCIAL

Los fondos sociales son distintos de muchos de los proyectos convencionales financiados por el Banco porque vienen determinados por la demanda e incorporan una mayor participación de la comunidad en la implementación y la gestión de los subproyectos. Esto, a su vez, influye en los procedimientos de adquisiciones y contratación utilizados por el Fondo. Este capítulo pone de relieve algunas de estas diferencias y proporciona una orientación específica sobre temas relacionados con las adquisiciones.

En los fondos sociales y en proyectos similares con participación de la comunidad existen dos niveles de disposiciones de adquisiciones: 1) las adquisiciones realizadas a nivel central por la unidad de gestión del fondo social y 2) las adquisiciones realizadas por o en nombre de las comunidades (subproyectos de beneficiarios). Puesto que la gran mayoría de los desembolsos en los fondos sociales son para proyectos de la comunidad determinados por la demanda, no es posible establecer con anterioridad qué se va adquirir ni se pueden agrupar bienes y obras para subproyectos. Además, en los fondos sociales que proporcionan un financiamiento directo a las comunidades, los Comités de Gestión de Proyectos de la Comunidad tienen la principal responsabilidad de conseguir bienes, servicios y obras civiles guiados por la unidad de gestión del fondo social.

Las Normas del Banco no imponen muchas obligaciones ni sugieren ninguna práctica adecuada en lo que se refiere a diseñar una gestión financiera y unos procedimientos de adquisiciones para proyectos con una adquisición o implementación basada en la comunidad. Por tanto, lo importante es diseñar un proyecto que se pueda implementar, teniendo en cuenta la realidad sobre el terreno y diseñándolo de forma que pueda rendir cuentas con unos controles claros y un sistema de verificación. En resumen, es necesario un equilibrio entre diseñar un proyecto que sea “implementable” (no demasiado burocrático) y conseguir que se cumpla la obligación de rendir cuentas.⁵

Por tanto, en el caso de los fondos sociales que promueven una adquisición o implementación basadas en la comunidad, la determinación de los procedimientos de adquisiciones adecuados dependerá principalmente de las peculiaridades del proyecto individual. Han de definirse unas disposiciones de adquisiciones (y gestión financiera) apropiadas y todas las partes han de estar de acuerdo con ellas (el Banco, el prestatario y otros donantes si es necesario) y, a continuación, la agencia ejecutora ha de seguirlas convenientemente. El objetivo de las revisiones ex-post de las adquisiciones es verificar que se hayan seguido los procedimientos adecuados que se hubieran acordado (y que, dicho sea de paso, estuvieran de acuerdo con las Normas del Banco).

¿Qué información se incluye en las Normas y en el Convenio de Préstamo o de Crédito?

Las Normas para adquirir bienes y contratar obras y para la selección de consultores son documentos que presentan el marco conceptual para los fondos sociales financiados por el Banco. Contienen una descripción de cada uno de los procesos y procedimientos que ha de aplicar el fondo social. El Anexo de Adquisiciones del CP/CC contiene la siguiente información:

- qué Normas se deberían utilizar durante la implementación de un fondo social,

- cuáles son los procedimientos de adquisiciones que ha de utilizar el fondo social (seleccionados entre los distintos métodos aceptables para el Banco),
- los montos límites que indican el método de adquisición que hay que aplicar en cada contrato y los montos globales máximos de los métodos de adquisición más simples del fondo social,
- cuándo y en qué etapa del proyecto ha de obtener el fondo social la revisión previa del Banco (“no objeción”) y cuándo tiene autonomía y el proceso sólo ha de someterse a una revisión *ex post* y
- si existen algunas preferencias nacionales (p.ej., incentivos para adquirir bienes o contratistas nacionales).

¿Qué normas deberían utilizarse?

En la etapa de preparación del proyecto se deberían utilizar las Normas más actuales y en la etapa de implementación y las auditorías de adquisiciones se deberían emplear las citadas en el Anexo de Adquisiciones del CP/CC.

1. Las adquisiciones en la etapa de preparación/evaluación inicial del proyecto

La etapa de preparación/evaluación inicial del proyecto es importante para asegurar que los métodos, montos límites, etc. de adquisiciones sean adecuados y que ésta se realice según el cronograma establecido y de acuerdo con los parámetros fijados para cada país. Para conseguir este objetivo, el EP debería participar en las siguientes etapas:

- Documento sobre el Concepto de Adquisiciones (DCA),
- Plan de Adquisiciones (PA),
- Evaluación de Capacidad de Adquisiciones (ECA),
- Anexo de Adquisiciones del DEIP,
- Manual de Operaciones (MO) (incluyendo la Sección de Adquisiciones),
- Negociación y
- Anexo de Adquisiciones del CP/CC.

A. Documento sobre el Concepto del Proyecto

Se trata del documento inicial que describe el concepto y los objetivos del proyecto. En cuanto a las adquisiciones, hay que considerar dos cuestiones:

- La designación del Especialista en Adquisiciones o el Personal Acreditado de Adquisiciones que

Cuadro 3.1: Utilización de consultores externos

Tanto los LEPs como los ARAs han expresado su preocupación por el hecho de que en algunas áreas, especialmente las sociales, no exista experiencia suficiente en adquisiciones dado el volumen de trabajo que han de atender. Para resolver este problema, se han contratado consultores externos en algunas circunstancias con la autorización del Especialista en Adquisiciones asignado al proyecto. Los informes del consultor han de ser aceptados por el Especialista en Adquisiciones del EP. La única función que no pueden realizar los consultores es la “no objeción”, puesto que implica una responsabilidad fiduciaria del Banco, que es tarea exclusiva del personal del mismo. La mejor referencia para los consultores externos proviene del Especialista en Adquisiciones o el Asesor Regional sobre Adquisiciones. Algunas regiones poseen un registro de listas de consultores en su intranet.

⁵ Basado en una entrevista con Jean Jacques Raoul, Director, GSPA, 13 de noviembre de 2000.

formarán parte del EP y serán responsables de todos los aspectos de las adquisiciones.

- El análisis de prácticas o cuestiones de adquisiciones propias de un país que podrían afectar al proyecto. Esto se podría realizar mediante el Informe de Evaluación de las Adquisiciones Nacionales (IEAN) o el Informe sobre Adquisiciones Operacionales (IAO).

Este trabajo debería ser revisado por el Asesor Regional sobre Adquisiciones antes de la reunión para el DCA. Puesto que el Especialista en Adquisiciones o el Personal Acreditado de Adquisiciones se asignan al proyecto en esta etapa, en el resto del documento nos referiremos al EP como el grupo a cargo del proyecto en general, aunque la persona principalmente responsable del área de las adquisiciones sea el Especialista en Adquisiciones o el Personal Acreditado de Adquisiciones.

B. Plan de Adquisiciones

Una característica especial de los fondos sociales es su naturaleza determinada por la demanda, que hace difícil determinar con anterioridad lo que se va a adquirir en subproyectos de beneficiarios. Por tanto, una descripción de las disposiciones de adquisiciones en el DEIP/ CCF resulta poco práctica para el financiamiento de subproyectos de beneficiarios, por lo que no se solicita. Es difícil e innecesario determinar con tanta antelación qué se va a adquirir. De este modo, los fondos sociales o los proyectos similares determinados por la demanda deberían referirse a (i) “subproyectos de beneficiarios” en vez de a bienes/obras/servicios en la descripción de las disposiciones de adquisiciones y las categorías de desembolso en el DEIP y (ii) en vez de un plan de adquisiciones, se debería describir una metodología para las adquisiciones en el Manual de Operaciones del fondo social.⁶

Lo anteriormente mencionado se aplica a la categoría de subproyectos de beneficiarios determinados por la demanda; sin embargo, hay que desarrollar un plan de adquisiciones para los costos operacionales de la agencia ejecutora (elementos como ordenadores, vehículos, etc.).

El Plan de Adquisiciones contiene la lista de los bienes y servicios (contratos) que se van a adquirir durante el proyecto. Este Plan debería actualizarse cuando sea necesario para incluir cualquier retraso o variación. El plan ha de incluir lo siguiente:

- La agrupación de contratos y métodos de contratación para bienes y obras, así como una selección de consultores (firmas e individuales), incluyendo estimaciones de costos en dólares US por paquete y método y las fechas de inicio y la duración de las actividades estimadas.
- Un cronograma para cada categoría (obras, bienes y servicios de consultoría), citando puntos importantes con fechas estimadas..
- Todas las regiones utilizan formatos similares con pocas diferencias.

¿Por qué es necesario un Plan de Adquisiciones?

El Plan de Adquisiciones es necesario porque establece el tipo de adquisición que se requiere y los métodos que se han de seguir y calcula el tiempo y el personal necesarios para la terminación del proyecto. Esto

⁶ Correo electrónico: D. Jean Jacques Raoul, Director, GSPA. 14 de octubre de 2000.

facilita la ejecución planificada de las adquisiciones de manera que el proyecto pueda avanzar tal como esté previsto en el CP/CC con una necesidad mínima de improvisación. Resumiendo, el Plan de Adquisiciones es un documento acordado por el Banco y el prestatario que determina las adquisiciones (o metodología de adquisiciones) necesaria para el proyecto y que sirve de orientación para el prestatario y ayuda al EP a realizar una supervisión adecuada.

¿Quién debería desarrollar el Plan de Adquisiciones?

El personal del prestatario debería ser el principal responsable del diseño del plan de adquisiciones. Sin embargo, es importante que el EP (del Banco) se asegure de que el prestatario comprenda la relevancia y necesidad del plan. El personal del Banco también debe proporcionar una asistencia técnica adecuada. El plan ha de ser revisado por el Asesor Regional sobre Adquisiciones antes de la reunión para el DCA.

¿Cuándo hay que preparar el Plan de Adquisiciones?

Se recomienda preparar un primer borrador del plan al inicio de la preparación del proyecto y que la versión final (revisada por el Asesor Regional sobre Adquisiciones) se incluya en el DCA.

C. Evaluación de Capacidad de Adquisiciones (ECA) del fondo social

La Evaluación de Capacidad de Adquisiciones del fondo social es la valoración del Banco de la capacidad del fondo social para realizar adquisiciones según los Procedimientos del Banco. El Equipo de proyecto es el responsable de realizar la Evaluación de la Capacidad. Esta evaluación debe incluir:

- una evaluación de la capacidad del fondo social en el área de las adquisiciones,
- recomendaciones de las necesidades y las áreas de mejora del fondo, reflejadas en un Plan de Acción,
- un análisis del riesgo y la gestión y
- la frecuencia con la que han de realizarse revisiones ex-post y auditorías de adquisiciones.

Cuando se prepara por primera vez un fondo social (operación de primera vez) en el que no hay una unidad establecida, resulta imposible evaluar la capacidad de adquisiciones del fondo. En su lugar, el EP debería incluir una lista de condiciones que hay que cumplir antes que la eficacia. Por ejemplo, es de esperar que el equipo de preparación del fondo social finalice su Manual de Adquisiciones, contrate a un experto en adquisiciones y organice, junto con la AIF, capacitación sobre adquisiciones para su personal.

Los fondos sociales también pueden contratar a ONGs para adquirir bienes y servicios en nombre de la comunidad. Además, pueden firmar un acuerdo con la comunidad para que adquiera bienes y servicios para los subproyectos. Cuando una ONG o una comunidad adquieren bienes o servicios, hay que establecer unos criterios claros y sencillos para determinar si tienen la capacidad de seguir los pasos establecidos en el Manual de Operaciones y pueden realizar actividades de adquisiciones. Si se determina que alguna de las dos no posee esa capacidad, el fondo social ha de poner en práctica un amplio programa de capacitación.

¿Por qué es necesaria una Evaluación de Capacidad de Adquisiciones?

La Evaluación de Capacidad de Adquisiciones es necesaria para:

- conocer la capacidad de adquisiciones del fondo social y determinar si es necesario crear o fortalecer esa capacidad,
- definir los montos límites y cambiarlos si es necesario,
- determinar el nivel o la frecuencia con la que ha de realizarse la supervisión y
- asegurar que las adquisiciones siga las Normas del Banco.

¿Cuándo se debería realizar la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones?

La Evaluación de Capacidad de Adquisiciones debería realizarse una vez que se haya identificado la Agencia Ejecutora del fondo social, a menos que se trate de una operación de primera vez. Además, hay que enviar una copia de esta Evaluación al Asesor Regional sobre Adquisiciones antes de la reunión para el DCA.

¿Cuáles son las aportaciones más importantes para la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones?

Las aportaciones más importantes para la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones son el Informe de Evaluación de las Adquisiciones Nacionales o el Informe sobre Adquisiciones Operacionales, la ley y las regulaciones sobre adquisiciones de los prestatarios y las entrevistas realizadas con el personal de la agencia ejecutora, contratistas, consultores y entidades relacionadas.

D. Anexo de Adquisiciones del DEIP

Este anexo establece las categorías del proyecto y cómo se realizarán las adquisiciones durante la implementación del mismo. El anexo debería incluir lo siguiente:

- información para completar las siguientes tablas:
- las principales observaciones y recomendaciones de la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones,
- un plan para ejecutar revisiones ex-post y auditorías de adquisiciones y
- la capacidad del fondo social para publicar informes del IDR, sección 3.

Tabla A: Costos del proyecto por disposiciones de adquisiciones

Categoría de gastos	Métodos de adquisición			
	LPI	LPN	Otros	Total
Subproyectos de beneficiarios				
Administración del fondo social				
Bienes y servicios				
Consultores				
Costos operacionales				
Total				

Tabla B: Ejemplo: Montos límites para los métodos de adquisición y la revisión previa

Categoría de gastos	Montos límites del valor del contrato*	Método de adquisición*	Contratos sujetos a revisión previa*
1. Subproyectos de beneficiarios	<\$80.000	PCA	Revisión posterior (o revisión previa selectiva)
	>\$80.000	PCA	Revisión previa
2. Costos de administración del			

fondo social			
Bienes			
Equipos, suministros y vehículos	<\$25.000 \$25.000-\$200.000 >\$200.000	Comparación de precios LPN LPI	Revisión posterior Dos prim.contratos Todos los contr.
Servicios de consultoría			
Empresas	>\$50.000 <\$50.000	QCBS LCS	Todos los contr. Ninguno
Individuales	<\$50.000 >\$50.000	Individual Individual	Ninguno Todos los contr.

*Estos números, métodos y revisiones anteriores son un ejemplo para ayudar a comprender la tabla.

Cuadro 3.2: Falta de normalización en las respuestas proporcionadas por los Especialistas en Adquisiciones

Ésta es una cuestión mencionada con frecuencia por los LEPs entrevistados. Al buscar respuesta a algunas cuestiones específicas relacionadas con los fondos sociales, los LEPs reciben a veces respuestas diferentes dependiendo del Especialista en Adquisiciones que consulten. Esto anima al LEP a buscar un Especialista en Adquisiciones que comprenda mejor los fondos sociales y sus características exclusivas. Estas discrepancias reducen la calidad del servicio ofrecido por el personal de adquisiciones.

El EP es responsable del anexo, sobre el que han de ponerse de acuerdo con el fondo social y, como tal, debería incluir la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones.

E. Manual de Operaciones (Sección de Adquisiciones)

Ésta es la sección del manual utilizada por el fondo social que guía los procesos y procedimientos en el área de las adquisiciones. Este manual debe incluir toda la información necesaria para realizar las adquisiciones según el CP/CC. Se recomienda que el manual de operaciones incluya los siguientes puntos, que cumplen con la ISO 9004⁷:

- descripción de los métodos de adquisición que se pueden utilizar,
- análisis de cómo seleccionar el método de adquisición dependiendo de lo que se vaya a adquirir,
- una descripción gráfica y por escrito del proceso, detallando quién es responsable de cada etapa del proceso y quién lo es del proceso completo y
- procedimientos por escrito para:
 - los requisitos de especificaciones técnicas, planos, términos de referencia, etc.,
 - desarrollo de los Documentos de Licitación o el Pedido de Propuesta,
 - aclaración de cuestiones planteadas por los licitantes,
 - recepción y apertura de ofertas,

⁷ La ISO 9004 es la Gestión de la Calidad y Elementos del Sistema de Calidad de la Organización Internacional de Normalización.

- evaluación de ofertas, incluyendo una poscalificación,
- normas para asegurar la calidad y los métodos de verificación,
- criterios para la resolución de discrepancias con respecto a la calidad,
- garantía de que se cumpla el contrato,
- cronograma del tiempo necesario para cada etapa y
- procedimientos para archivar la documentación.

¿Por qué es necesario el Manual de Operaciones (Sección de Adquisiciones)?

Este documento sirve como guía y referencia para las acciones que hay que tomar en cada etapa del proceso de adquisiciones y designa las responsabilidades de cada grupo o persona que participe en el proceso. Puesto que el Banco ha de aprobar el documento, se asegura que estos procesos y procedimientos se preparen utilizando las Normas del Banco.

¿Quién debe escribir el Manual de Operaciones (Sección de Adquisiciones)?

El prestatario es quien debe escribir esta sección del manual con asistencia técnica proporcionada por el EP, que tiene la responsabilidad final de aprobar el manual antes de su implementación.

¿Cuándo se debería preparar el Manual de Operaciones?

Normalmente, el borrador final del MO debería terminarse al mismo tiempo que el DEIP para las negociaciones. Un documento final aprobado constituye un requisito para que el crédito o préstamo entren en vigor.

¿Cuáles son las aportaciones más importantes para la Sección de Adquisiciones del Manual de Operaciones?

Las Normas del Banco y el Anexo de Adquisiciones del DEIP son las bases fundamentales para la Sección de Adquisiciones del Manual de Operaciones.

F. Etapa de Negociaciones

Antes de que el EP solicite la autorización para invitar al Prestatario a las negociaciones, hay que enviar un paquete completo de DEIP al Asesor Regional sobre Adquisiciones para una revisión final. El EP participa en la negociación con el Prestatario y cualquier modificación importante en el área de las adquisiciones ha de ser aprobada por la oficina del Asesor Regional sobre Adquisiciones.

G. Cronograma de Adquisiciones del CP/CC

El Cronograma de Adquisiciones del CP/CC refleja la versión final del DEIP, que resume las normas principales de cómo se deberían realizar las adquisiciones en el proyecto. Los puntos más importantes son:

- qué Normas del Banco se deberían utilizar en el proyecto,
- los métodos de adquisición para cada categoría (seleccionados entre los métodos aceptables para el Banco),
- los montos límites que determinan qué método aplicar y si es necesaria una revisión previa o ex-post y
- si se dan algunas preferencias nacionales.

El Departamento Legal del Banco prepara este documento para la versión final del documento de crédito o préstamo.

¿Cuándo se debería realizar el Cronograma de Adquisiciones del CP/CC?

La información básica para el cronograma se encuentra en el DEIP y se debería finalizar en las negociaciones. El LEP debería asegurarse de que el cronograma refleje exactamente lo que se establece en el DEIP.

2. Etapa de implementación del fondo social

La responsabilidad de los LEPs en el área de las adquisiciones es asegurar que el fondo social cumpla las directivas establecidas en el cronograma de adquisiciones del CP/CC. El LEP dispone de tres instrumentos principales para llevar a cabo su responsabilidad: la revisión previa (“no objeción”), la revisión ex-post y la auditoría de adquisiciones. El LEP es responsable principalmente de realizar/supervisar la ejecución de estas actividades.

Las revisiones ex-post se realizan como parte de misiones de supervisión y se financian mediante el presupuesto asignado al LEP para la supervisión del proyecto. Incluso cuando la auditoría de adquisiciones es financiada por el prestatario (si así se establece en el CP/CC), el LEP ha de proporcionar su “no objeción” antes de que se pueda seleccionar el auditor. También existen otros instrumentos que supervisan el proceso de adquisiciones y que no dependen totalmente del EP; éstos se describen más adelante en este capítulo.

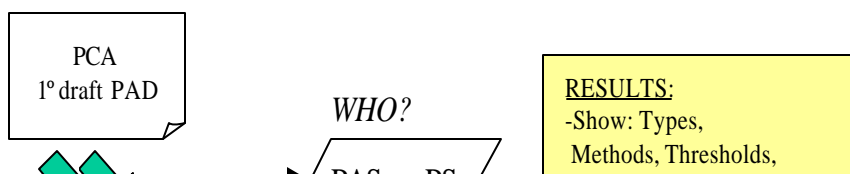
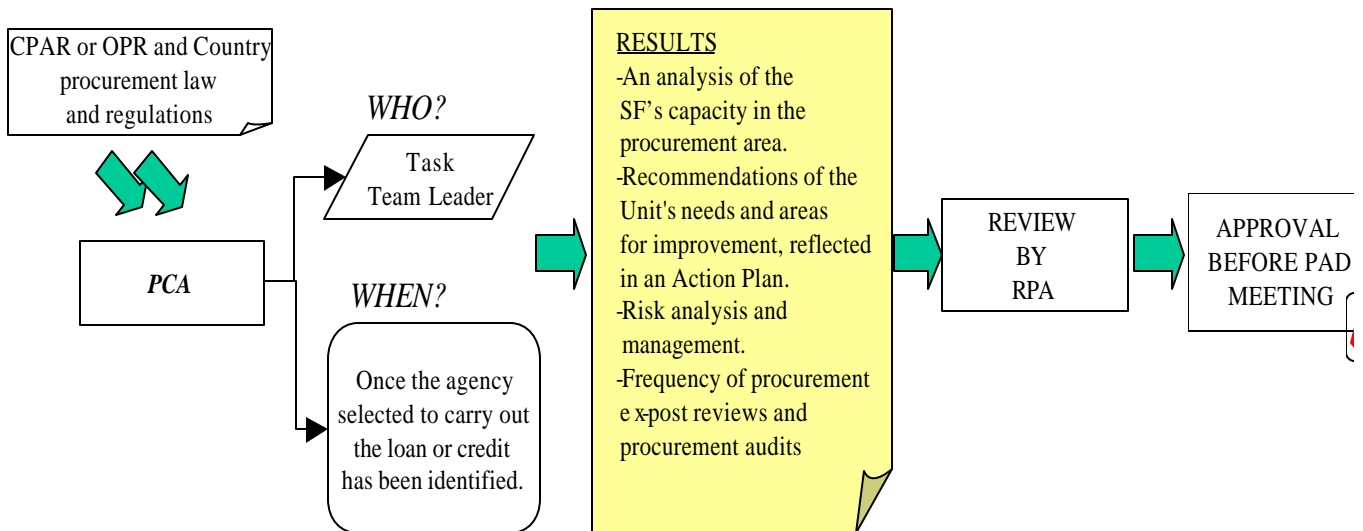
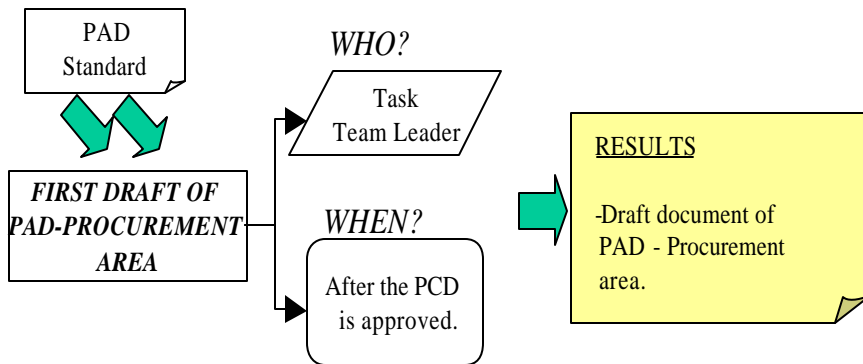
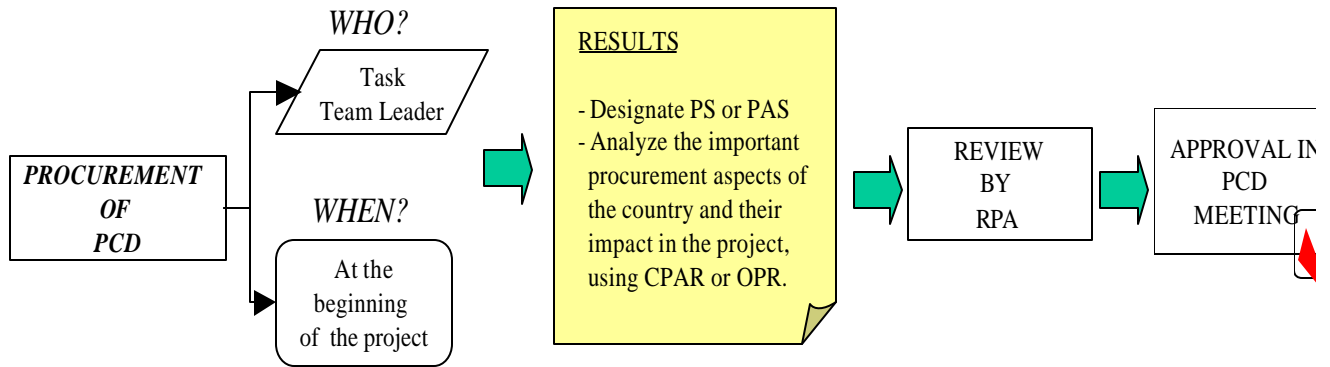
A. Revisión previa

La revisión previa es la otorgación de “no objeciones” realizada por el LEP como parte de su trabajo de supervisión y no se va a analizar en detalle en este documento. Los LEPs que no estén acreditados para emitir una “no objeción” deben recibir un informe por escrito de un Especialista en Adquisiciones o del Personal Acreditado de Adquisiciones antes de emitir la “no objeción” correspondiente. Consulte el anexo C⁸.

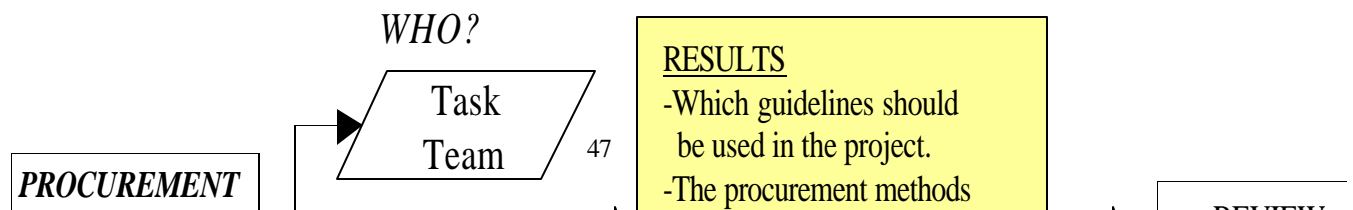
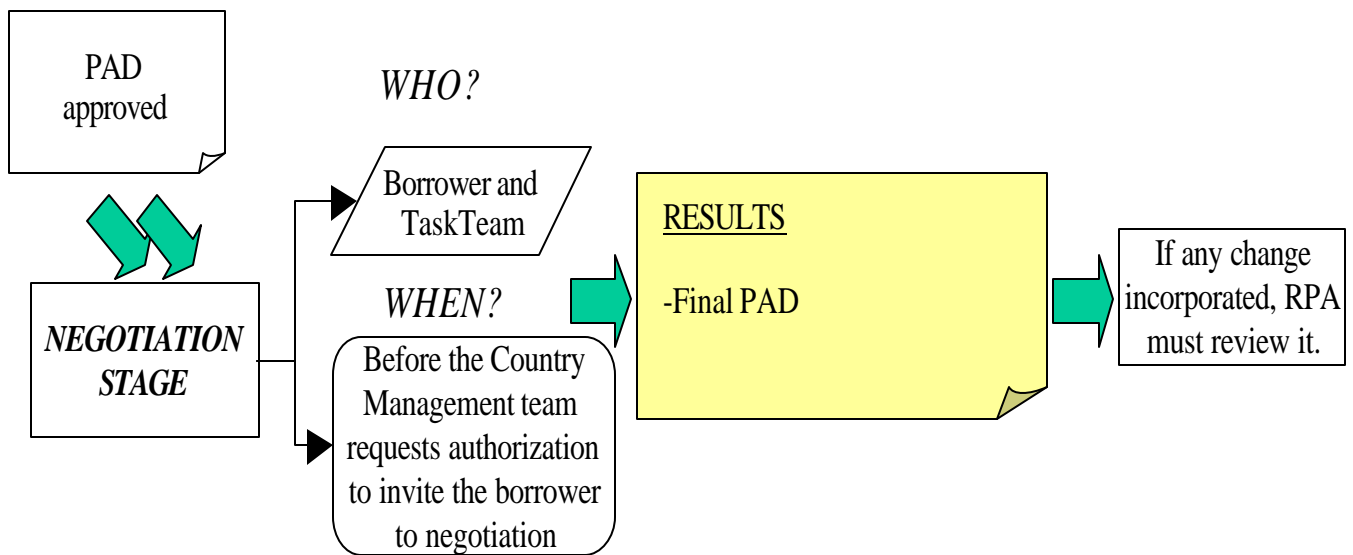
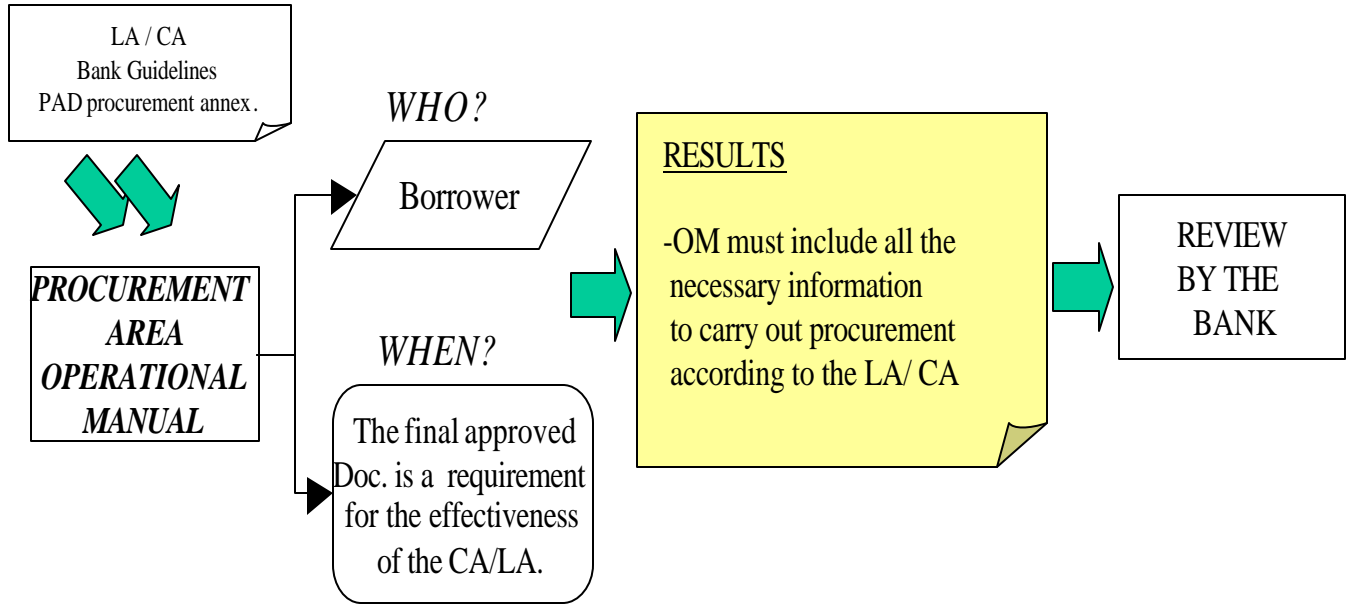
⁸ El anexo C presenta “El rol de adquisiciones del Banco Mundial”, que incluye la Matriz de Autoridad de Decisión para actividades relacionadas con el cliente y los límites para una evaluación previa obligatoria por parte de ARAs y el CRAO. Esta referencia se ha obtenido del documento “*Staff Review and Clearance Responsibilities for World Bank - Financed Procurement*”.

Figura 1: Diagrama de adquisiciones en la etapa de preparación del proyecto

PROCUREMENT IN THE PROJECT PREPARATION STAGE



PROCUREMENT IN THE PROJECT PREPARATION STAGE (Cont'd)



B. Revisión ex-post

La revisión ex-post es una evaluación del Banco de una muestra seleccionada (entre el 5 y el 20%) de los documentos utilizados para las adquisiciones que, debido al valor del contrato, se encuentran por debajo de los montos límites previamente establecidos y no han precisado una revisión previa, y una inspección física de los bienes y obras adquiridos bajo contratos sujetos a una revisión previa o posterior.

Las adquisiciones con el procedimiento de la revisión posterior son realizadas el fondo social solo, sin la participación del Banco. Éste, para cumplir su responsabilidad fiduciaria, comprueba más adelante que los procesos de adquisiciones se hayan realizado de acuerdo con las cláusulas del CP/CC. La revisión ex-post también podría incluir la evaluación de algunos contratos que hubieran sufrido una revisión previa, especialmente una revisión en el sitio del trabajo realizado o los bienes y servicios prestados. El Especialista en Adquisiciones del EP (o un consultor) es quien suele ejecutar la revisión ex-post.

Una revisión ex-post de un fondo social debe examinar lo siguiente:

- la conformidad de las adquisiciones con los procedimientos acordados,
- las recomendaciones de la misión anterior,
- la adecuación de la gestión del contrato y el proceso de pagos,
- las reclamaciones de los licitantes y
- también ha de realizar visitas en el sitio a proyectos seleccionados o donde se almacenen los bienes.

A diferencia de los proyectos convencionales financiados por el Banco, la revisión ex-post no incluye una evaluación, por ejemplo, del plan de adquisiciones para los subproyectos de beneficiarios, puesto que no es necesario ni se recomienda para los proyectos determinados por la demanda como los fondos sociales.

La revisión ex-post debería considerarse como una experiencia de aprendizaje y una forma de mejorar la gestión del proceso de adquisiciones.

¿Por qué es necesaria una revisión ex-post?

La revisión ex-post es necesaria para asegurar que el fondo social cumpla los procedimientos acordados por el CP/CC. El Banco podría realizar una revisión previa de cada proceso, pero esto precisaría más tiempo y recursos, lo que también reduciría el ritmo de implementación del proyecto. Puesto que la realización de una revisión previa de todos los contratos de proyectos no resultaría práctica, el Banco se asegura de que el fondo social siga los procedimientos acordados por el CP/CC mediante la revisión ex-post. De acuerdo con este enfoque, la política del Banco ha puesto más énfasis recientemente en una mayor revisión ex-post y una menor revisión previa.

¿Cuándo se debería realizar la revisión ex-post?

Antes de que se exigiera formalmente la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones, el EP era responsable de realizar las revisiones ex-post al menos una vez al año. Desde que la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones se adoptara formalmente en 1998, la frecuencia de las revisiones ex-post está directamente relacionada con la evaluación del riesgo de la agencia ejecutora. En un proyecto de bajo riesgo, la frecuencia de

las revisiones ex-post es anual y se realizan sobre una muestra relativamente pequeña. La frecuencia y el tamaño de la muestra deberían ser mayores en proyectos con un riesgo más alto. El Banco recomienda que la revisión ex-post forme parte de las misiones de supervisión y que se realice utilizando un formato de información del Banco especificado.

El EP nunca ha realizado una revisión ex-post de un fondo social. ¿Por qué no se ha advertido esto?

En el pasado, el Banco no supervisaba realmente la aplicación de los requisitos de la revisión ex-post de las adquisiciones por parte del EP. Sin embargo, como resultado del informe del 2 de abril de 1998 "*The World Bank Procurement Function Adjusting to Emerging Needs*" (El rol de adquisiciones del Banco Mundial: adaptación a las necesidades emergentes), se requiere a los ARAs que supervisen la aplicación real de las revisiones ex-post de las adquisiciones en su región y que realicen un informe anual para la Dirección Regional con sus resultados. Se espera que el primer informe de este tipo cubra el ejercicio de 2000 (julio 1999-junio 2000).

C. Auditorías de adquisiciones

Una auditoría de adquisiciones es técnicamente muy similar a una revisión ex-post y puede ser ejecutada (i) por o en nombre del Banco (en cuyo caso es realmente una revisión ex-post ampliada) o (ii) en nombre del fondo social.

¿Quién ejecuta una auditoría de adquisiciones?

Las auditorías de adquisiciones suelen ser encargadas por la oficina del Asesor Regional sobre Adquisiciones (generalmente cubren varios proyectos en un país determinado) y son ejecutadas por consultores individuales o firmas en nombre del Banco.

Estas auditorías también pueden realizarse en nombre del fondo social, porque sean obligatorias en el CP/CC; en algunos casos, aunque no hubiera obligación, el fondo social ejecutaba auditorías de adquisiciones para él mismo o a petición del EP.

¿Cuándo se deberían ejecutar las auditorías de adquisiciones?

Las auditorías de adquisiciones se deberían realizar en las siguientes circunstancias:

- cuando lo estipule el CP/CC ó el CP o
- cuando los resultados de una revisión ex-post muestren indicios importantes un proceso de adquisiciones con observaciones, fraude o corrupción.

Además, cuando el CP/CC no estipule que se debería realizar una auditoría de adquisiciones y el fondo social no tenga una Evaluación de Capacidad de Adquisiciones, el EP debería supervisar las actividades del fondo social en este área. Tomando como base este análisis, el EP puede decidir ejecutar una auditoría de adquisiciones:

- cuando el personal del fondo social responsable de las adquisiciones haya cambiado y el nuevo personal haya realizado estas tareas entre 6 meses y un año,
- al final del primer año de adquisiciones o
- anual o bianualmente.

Auditorías en nombre del prestatario

Para obtener más información sobre este punto, se realizaron entrevistas con expertos del Banco en este área. Los resultados de estas entrevistas no proporcionaron un consenso claro sobre si resulta beneficioso para el Banco que el prestatario contrate a firmas consultoras independientes para ejecutar las auditorías de adquisiciones. Nosotros damos las siguientes recomendaciones:

- el Banco financia y es responsable de las revisiones ex-post y las auditorías ejecutadas en su nombre. También ha de revisar las auditorías de adquisiciones ejecutadas en nombre del Prestatario,
- la revisión previa debería solicitar la selección del auditor para:
 - una lista corta y el Pedido de Propuesta,
 - la evaluación de propuestas,
- el Banco debería asegurarse de que la muestra seleccionada para la auditoría se ajuste a los términos de referencia (TR) y sea representativa de los contratos del proyecto,
- como parte de las revisiones ex-post realizadas por el EP durante las misiones de supervisión, se debería examinar una muestra de los procesos revisados por el auditor (en nombre del prestatario). Cuando existan discrepancias entre el informe de auditoría y el proceso de verificación del Banco, se deberían tomar medidas como: revisar contratos adicionales para ver si los auditores no cumplieron sus obligaciones o, en algunos casos, proporcionaron a sabiendas información engañosa. En este último caso, el Banco debería prohibir la utilización de esa firma para cualquier trabajo de consultoría financiado por él.

Se recomienda avisar a los consultores de que su trabajo será evaluado por el Banco a nivel del terreno. Esto debería reducir el riesgo de que firmas de consultores presenten informes sesgados. Es recomendable proporcionar financiamiento del Banco bajo el proyecto para la auditoría de adquisiciones cuando sea necesario.

Auditorías de adquisiciones como parte de auditorías financieras

También se entrevistó a expertos del Banco con respecto a la posibilidad de incluir auditorías de adquisiciones en las auditorías financieras contratadas por el fondo social. La mayoría de los expertos no cree que esto sea una buena idea, opinión que compartimos. Las razones más importantes que respaldan esta postura son:

- en general, las empresas tradicionales de auditoría no poseen un personal con conocimiento suficiente de las Normas del Banco y
- las empresas contratadas que ejecutan auditorías de adquisiciones están especializadas en este área y han dado muy buenos resultados.

D. Proceso de adquisiciones con observaciones

Un proceso de adquisiciones con observaciones se produce cuando el proceso de adquirir bienes, servicios u obras se ha desviado sustancialmente de lo establecido en el CP/CC. Cuando el Banco determina que se ha producido un proceso de adquisiciones con observaciones, el fondo social no puede utilizar recursos de

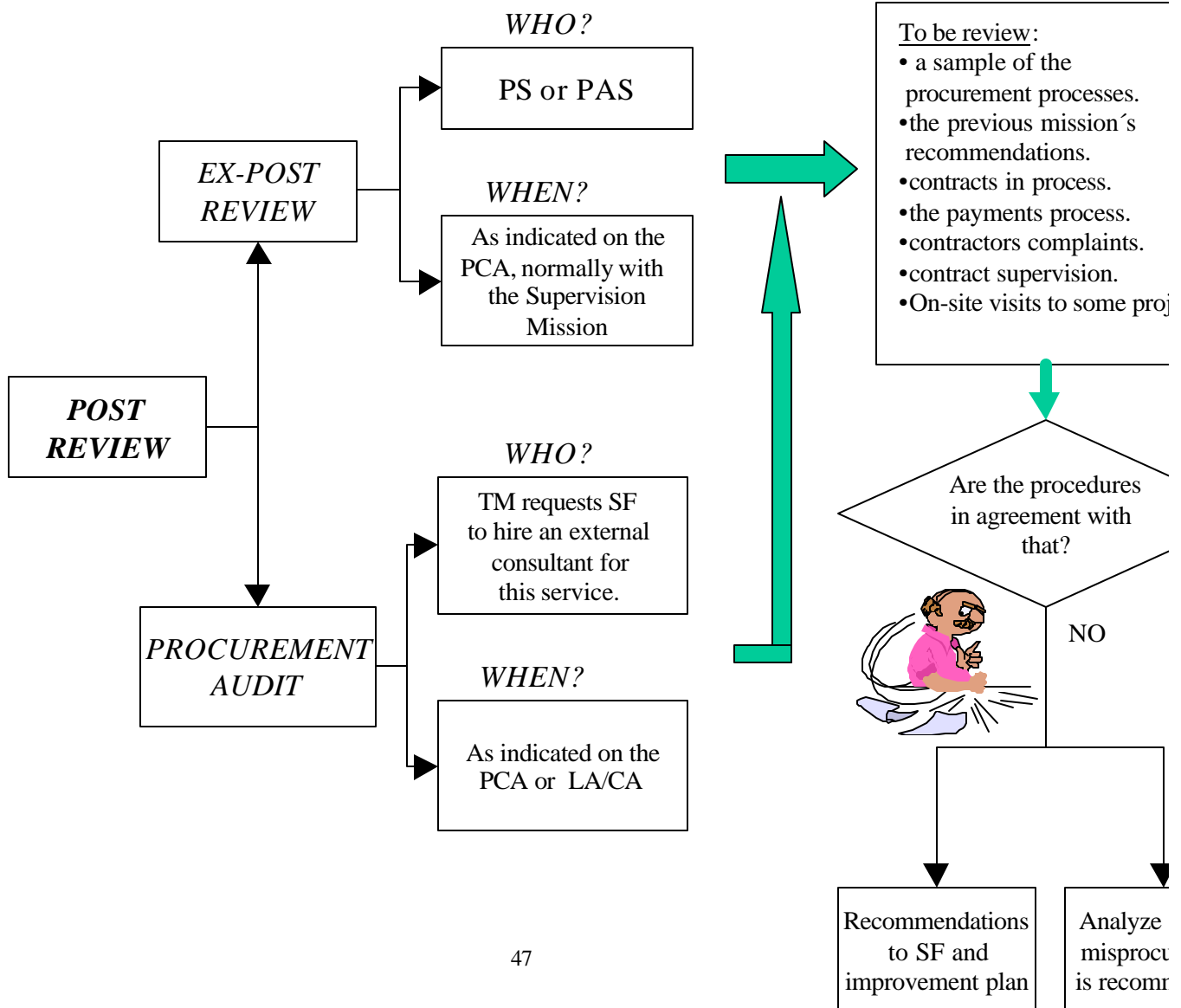
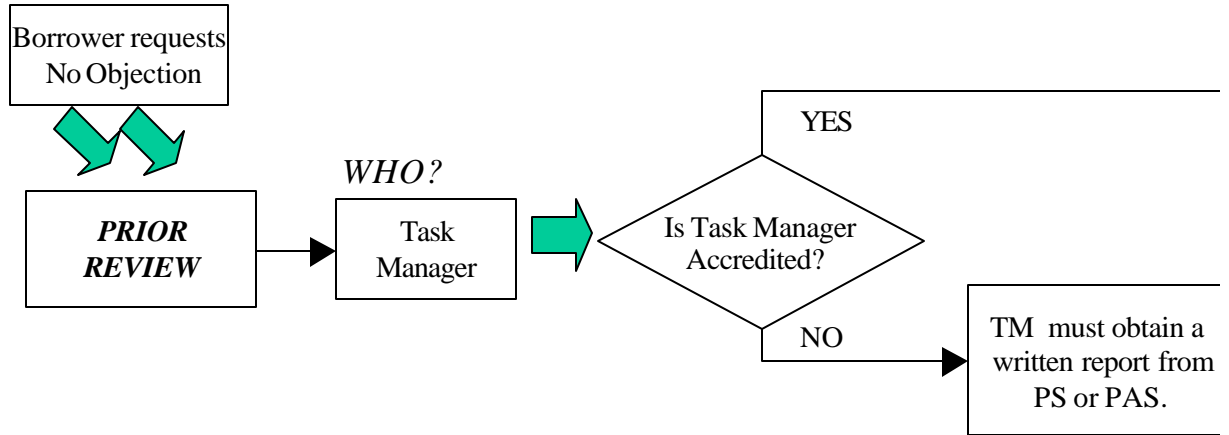
crédito o préstamo para pagar el contrato. Los fondos que se hayan utilizado bajo ese contrato han de ser reembolsados.

¿Cuándo se debería declarar un proceso de adquisiciones con observaciones?

Los LEPs apenas utilizan este instrumento aunque, cuando un proceso de adquisiciones se ha desviado sustancialmente de los procedimientos acordados, el Banco debería declarar un proceso de adquisiciones con observaciones. Puesto que una declaración de este tipo puede poner en peligro todo el proyecto debido al hecho de que quizás el prestatario no pueda reembolsar los fondos utilizados, resulta especialmente importante que se reduzca el riesgo tanto como sea posible (que es el objetivo principal de las revisiones previas y el ejercicio de la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones). Creemos que la amenaza de un proceso de adquisiciones con observaciones constituye un incentivo relevante para el fondo social y que enviar señales significativas a los prestatarios es importante para fortalecer los esfuerzos en el área de las adquisiciones. Puesto que la mayor parte de los subproyectos del fondo social son pequeños y no debería existir un problema con el reembolso, el proceso de adquisiciones con observaciones debería utilizarse siempre que sea necesario.

Figura 3: Etapa de implementación del fondo social

IMPLEMENTATION STAGE OF THE SF



3. Instrumentos adicionales disponibles para el EP

Existen instrumentos adicionales disponibles para el EP, como proporcionar capacitación y seminarios de adquisiciones para el personal del fondo social, que mejorarán el proceso de adquisiciones de dicho fondo. Sin embargo, con frecuencia, los EPs no disponen de unos presupuestos de supervisión adecuados para incluir estas actividades. Es recomendable que el EP negocie con el fondo social para encontrar financiamiento para dichas actividades.

A. Contratar consultores para proporcionar capacitación

Con frecuencia, el personal de los fondos sociales no posee un conocimiento ideal de los requisitos de adquisiciones del Banco. Uno de los mejores métodos para resolver este problema es contratar a un experto externo en la materia para que asesore y proporcione capacitación al personal del fondo. El objetivo de este asesoramiento no será proporcionar un documento final, sino trabajar directamente con el personal durante el proceso de adquisiciones de manera que éste aprenda con la práctica.

B. Seminarios de adquisiciones

El personal de adquisiciones del Banco ofrece seminarios sobre Adquisiciones al personal del prestatario. Cuando un LEP considera ventajoso organizar estos eventos para un fondo social (especialmente en el lanzamiento de un proyecto), puede coordinar el evento con el Especialista en Adquisiciones y/o el Asesor Regional sobre Adquisiciones correspondiente.

IV. MÉTODOS DE ADQUISICIÓN

1. Métodos de adquisición utilizados en los fondos sociales

A continuación se presenta una lista de los métodos de adquisición que se utilizan con más frecuencia mencionados en los CP/CC evaluados para los proyectos que se detallan en el anexo D.

Adquisiciones de bienes y contratación de obras

- Licitación Pública Nacional
- Comparación de precios (locales o internacionales) (bienes)
- Participación de la Comunidad en las Adquisiciones
- Contratación de Pequeñas Obras⁹

Selección de consultores

- Selección basada en la calidad y los costos
- Consultores individuales

Es importante mencionar que los montos límites establecidos para cada fondo social dependen de los montos límites que tenga el Banco para cada país y, especialmente, de la valoración del riesgo de la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones.

2. Contratación de Pequeñas Obras

La Contratación de Pequeñas Obras se mencionó en 14 de los 22 CP/CC revisados. Cuando realiza adquisiciones en nombre de la comunidad, el fondo social suele utilizar este método de adquisición. Puesto que no se incluye en las Normas del Banco, los siguientes párrafos aparecen en los CP/CC:

"Las obras para las que se estima un costo equivalente o inferior a \$50.000 por contrato (éste es el valor más común, pero varía en los distintos fondos sociales) y que no exceden un límite determinado en total (este valor también varía bastante en los distintos fondos sociales) pueden adquirirse con contratos a suma alzada con un precio fijo, adjudicados basándose en los precios de tres contratistas nacionales autorizados como respuesta a una invitación por escrito. La invitación incluirá una descripción detallada de las obras, incluyendo las especificaciones básicas, la fecha de terminación exigida, una forma básica de acuerdo aceptable para la asociación y unos diseños relevantes, en su caso. La adjudicación se realizará al contratista que ofrezca los precios más bajos para la obra en cuestión y que posea la experiencia y los recursos para cumplir el contrato con éxito".

Este método es básicamente una comparación de precios, con modificaciones para adaptarse a una contratación de obras. Debido a su amplia utilización por parte del fondo social y en otros proyectos sociales que requieren obras pequeñas en general, recomendamos que el Banco considere la posibilidad de incluir este método de adquisición en sus Normas. Los aspectos que se recomienda considerar en este método son:

⁹ La Contratación de Pequeñas Obras se ha incluido como si fuera un método de adquisición, aunque no se menciona en las Normas del Banco. Este tipo de adquisición se analizarán por separado en esta sección.

- la producción de sencillos documentos estándar en los que aparezca toda la información necesaria para los licitantes, incluyendo planos y borradores de contratos,
- cuando se indique, la realización de visitas al lugar propuesto para el proyecto y
- la introducción de especificaciones técnicas para los materiales.

3. Participación de la Comunidad en las Adquisiciones (PCA)

El método de Participación de la Comunidad en las Adquisiciones es relativamente nuevo para las Normas del Banco; se introdujo en 1995. En las entrevistas realizadas con distintos LEPs, éstos solicitaron un análisis más profundo de este método. Existen documentos disponibles que presentan una discusión en profundidad de este método, tal como se cita en el anexo F. Esta sección no repite esta información, sino que plantea cuestiones de interés para los LEPs y presenta recomendaciones para su utilización en los fondos sociales.

A. Análisis del método: cuestiones de interés para los LEPs

El método de PCA surgió como respuesta a nuevas políticas implementadas en algunos países relacionadas con la descentralización y la participación de los ciudadanos, especialmente en proyectos de desarrollo en los que la participación de la comunidad resulta esencial para el éxito del proyecto. El Banco respondió a este cambio incluyendo la Participación de la Comunidad en las Adquisiciones en sus Normas de enero de 1995. A continuación se muestra el texto incluido en las Normas del Banco más recientes:

"Cuando, para los fines de la sostenibilidad del proyecto o del logro de ciertos objetivos sociales específicos de éste convenga, al seleccionar los componentes del proyecto, i) solicitar la participación de las comunidades locales y/u de las organizaciones no gubernamentales (ONG), ii) aumentar la utilización de conocimientos técnicos y materiales locales o iii) emplear tecnologías apropiadas de gran intensidad de mano de obra o de otro tipo, los procedimientos de adquisiciones, las especificaciones y la agrupación de contratos se adaptarán debidamente para tener en cuenta estas consideraciones, a condición de que éstas sean eficientes. Los procedimientos que se propongan se resumirán en el DEIP y el Convenio de Préstamo".

Este párrafo proporciona un gran margen en el diseño de un proyecto de un fondo social al utilizar este método, puesto que, cuando se cumpla una de estas tres condiciones, se pueden adaptar los procedimientos a las necesidades específicas del proyecto. Distintas interpretaciones de este párrafo han dado lugar a las siguientes perspectivas en conflicto:

- El método de PCA es tan poco preciso que, muchas veces, no es posible saber hasta dónde se puede llegar con el diseño de los procedimientos. A veces, cuando se explica un procedimiento de PCA a dos Especialistas en Adquisiciones diferentes, se reciben respuestas distintas.
- El método de PCA está bien por escrito, puesto que permite que los procedimientos se adapten a las características de la comunidad.
- Teniendo en cuenta estos dos puntos de vista, se recomienda lo siguiente:

- Las Normas no deberían volver a escribirse, puesto que proporcionan la flexibilidad necesaria que se puede adaptar a las distintas necesidades y características de las comunidades de beneficiarios.
- Para orientar a los LEPs y Especialistas en Adquisiciones que tengan dudas en cuanto al alcance y la forma de las Normas del Banco, éste podría publicar un memo similar al realizado por el Director del GSPA D. Alfonso Sánchez.¹⁰

B. Recomendaciones generales para la PCA¹¹

Las siguientes recomendaciones se han diseñado para conseguir una mejor aplicación de la PCA:

- Las adquisiciones basada en la comunidad han de realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Manual de Operaciones del fondo social (Sección de Adquisiciones) y el Acuerdo de Financiamiento firmado entre el fondo social y la comunidad. El Acuerdo de Financiamiento explica las responsabilidades de cada parte en las adquisiciones, el desembolso y la gestión financiera.
- La comunidad elige un Comité de Gestión del Proyecto o una organización basada en la comunidad para ejecutar los proyectos en su nombre. Es importante que sea: representativo, elegido democráticamente y capaz de influir en la mayoría de sus miembros.
- Entre los representantes se deberían incluir tanto hombres como mujeres para tener un equilibrio interno y reforzar la importancia de la participación de la mujer.
- Resulta esencial que la comunidad también tome decisiones durante las etapas más importantes. Los procedimientos deberían permitir la participación de toda la comunidad en etapas clave como la adjudicación de contratos.
- El conocimiento de las características de la comunidad mediante una evaluación social o de los beneficiarios resulta útil para el diseño de los procedimientos de adquisiciones, p.ej.: ¿tienen experiencia la mayoría de las comunidades en la contratación de contratistas? ¿y en la implementación de proyectos de la comunidad? ¿y en la gestión de cuentas bancarias de la comunidad?, etc.
- Si los miembros de la comunidad suelen comprar bienes para sus propios negocios y/o proyectos de la comunidad y tienen experiencia en las adquisiciones (antes de que se financie el proyecto), es aconsejable estudiar estos métodos y, cuando sea posible, no modificarlos.
- Los procedimientos deberían ser tan sencillos y directos como sea posible, de forma que puedan ser entendidos por la mayor parte de la comunidad.
- Dependiendo de los procedimientos, se deberían utilizar documentos estándar siempre que sea posible.
- No se recomienda que toda la documentación preparada por la comunidad se envíe a la oficina central del fondo social.

¹⁰ Titulado "Guidance Procurement Note on Handling Procurement Under Shopping Method".

¹¹ Para obtener una discusión más en profundidad, consulte [Contratación por la comunidad: examen de la experiencia de los interesados](#) por Samantha de Silva.

- Es aconsejable introducir incentivos en los procedimientos de manera que la comunidad tenga un interés personal en economizar los recursos. Por ejemplo, si la comunidad puede ejecutar un proyecto utilizando menos fondos de los presupuestados, los recursos restantes se emplearían para ampliar o mejorar el proyecto.
- Para asegurar la transparencia, se deberían considerar métodos alternativos de publicación de las oportunidades. Por ejemplo, se podrían anunciar los productos solicitados en tabloneros de anuncios en la plaza principal, a través de la radio local o utilizando cualquier otro método.
- Para conseguir un mejor control de los recursos financieros, es aconsejable promover que la comunidad supervise a su representante local.
- El control que vaya a ejercer el fondo social debería incluirse igualmente en el procedimiento ex-post, no sólo en relación con las adquisiciones, sino también con aspectos financieros y técnicos.
- Una vez que se hayan definido los procedimientos, deberían incluirse en el DEIP, el CP/CC y el Manual de Operaciones del fondo social.
- Las bases de datos de costo unitario que se mantienen a nivel central o de distrito para los costos de los bienes, el transporte, los salarios, etc. han demostrado ser una herramienta muy útil para supervisar los proyectos con PCA.
- Los métodos de pago de los contratistas también deberían incluirse en la invitación a licitar. Por ejemplo, en muchos de los proyectos de la comunidad, ésta paga a los contratistas en tramos. Sin embargo, a menos que se especifique con claridad, los contratistas suponen que se les pagará un monto global o mediante algún otro método.

Los proyectos que incluyan contribuciones de la comunidad como moldear ladrillos, recoger arena, etc. pueden retrasar la implementación y, normalmente, los contratistas no son conscientes de que la implementación depende de las contribuciones. Esto debería aparecer en la invitación a licitar; sin embargo, se recomienda que, siempre que sea posible, las contribuciones de la comunidad se proporcionen antes de que comience el proyecto de construcción.

V. ANÁLISIS DE LAS AUDITORÍAS Y REVISIONES EX-POST DE ADQUISICIONES

Esta sección sólo considera los informes de auditorías y revisiones ex-post de adquisiciones tal como se detallan en el anexo D. No se incluyen los informes de las misiones de supervisión, puesto que la mayoría sólo mencionan las adquisiciones brevemente. Además, no describen los objetivos específicos ni el alcance de lo que se ha realizado en el área de las adquisiciones.

1. Objetivos y alcance de las auditorías y revisiones ex-post

Las auditorías y las revisiones ex-post de adquisiciones tienen básicamente el mismo objetivo principal: revisar los procedimientos de adquisiciones, contratación e implementación de los contratos financiados con recursos del Banco y verificar que se hayan realizado de acuerdo con lo estipulado en el CP/CC. Otros objetivos son verificar que:

- las decisiones y acciones tomadas en el desarrollo de los procesos hayan sido correctas,
- no haya habido indicios de fraude o corrupción,
- los contratos por encima del monto límite de la revisión previa hayan recibido la “no objeción” del Banco,
- las evaluaciones de las ofertas se hayan realizado según las Normas del Banco,
- los contratos en curso y las garantías se hayan administrado correctamente,
- los productos, obras e informes de consultoría recibidos cumplan las condiciones establecidas en el contrato,
- los costos de los bienes, obras y servicios adquiridos hayan sido razonables,
- la calidad, mantenimiento de las obras y bienes adquiridos cumplan los requisitos de los documentos de licitación.

El número de contratos revisados y de obras visitadas durante las auditorías varía mucho y está relacionado con el número de contratos ejecutados por el fondo social. En promedio, las auditorías revisaron 30 contratos, siendo 16 contratos el mínimo revisado y 45 el máximo. Una cantidad muy pequeña de estos contratos requirieron una revisión previa o una “no objeción” del Banco.

2. Fuentes de financiamiento y entidades que ejecutan las auditorías y las revisiones ex-post

La mayoría de las auditorías fueron financiadas por la oficina del Asesor Regional sobre Adquisiciones del Banco, que ejecuta las auditorías como parte de su responsabilidad fiduciaria. Las auditorías financiadas por el fondo social con sus propios fondos fueron realizadas por entidades estatales cuya responsabilidad, entre otras, es ejecutar auditorías de adquisiciones. En general, se contrataron firmas consultoras para estas auditorías, aunque en un caso se contrató un consultor individual.

Las revisiones ex-post fueron financiadas por el Banco utilizando específicamente el presupuesto asignado a cada LEP para la supervisión de proyectos. Normalmente, estas revisiones fueron realizadas por

personal del Banco (Especialistas en Adquisiciones o Personal Acreditado de Adquisiciones), aunque se contrataron unos cuantos consultores externos.

3. Precios de las auditorías de adquisiciones

El precio de las auditorías de adquisiciones es variable y, en general, depende de los siguientes factores:

- tamaño del proyecto,
- número de proyectos que deben revisarse y
- país donde se va a ejecutar la auditoría.

El precio varía entre \$25.000 y \$60.000, siendo \$35.000 el costo promedio de una auditoría de adquisiciones.

4. Otras cuestiones

Presentamos algunas cuestiones que surgieron durante el curso del estudio y que van más allá de los requisitos de asesoramiento, y lo hacemos para que el Banco las tenga en cuenta. Es necesario un análisis más profundo para encontrar unas respuestas apropiadas a estos asuntos. Sin embargo, se cree que, el hecho de destacar estas cuestiones, puede contribuir a los esfuerzos del Banco por mejorar los mecanismos que apoyan la implementación de los proyectos.

A. Especificaciones técnicas o términos de referencia

Una de las formas más sutiles de manipular el proceso de contratación es crear especificaciones técnicas o términos de referencia para favorecer a una marca, una empresa o una firma consultora determinada.

¿Sería aconsejable incluir un personal especializado (con conocimientos de los elementos que se adquieren, p.ej.: un especialista en informática cuando se adquieren ordenadores) en el equipo de auditoría que revisara las especificaciones técnicas o términos de referencia como parte de la auditoría de adquisiciones? Para evitar un aumento importante del costo de la auditoría, estos expertos podrían trabajar desde sus oficinas y recibir la información pertinente del personal de la auditoría de adquisiciones en el sitio.

B. Fondos sociales financiados por varias fuentes

Cuando un fondo social se financia con varias fuentes, los procesos de adquisiciones deben seguir las normas de cada una de las fuentes de financiamiento. Normalmente, esto implica que, dentro del fondo social, se deben llevar a cabo distintos procesos y procedimientos para cada donante. Esto produce confusión y trabajo adicional relacionado con las adquisiciones. ¿Debería promover el Banco un enfoque unificado para gestionar las adquisiciones? Por supuesto, esto tendría que realizarse consultando con otras organizaciones.

C. El Cronograma de Adquisiciones del CP/CC dentro del Marco de Desarrollo Global (MDG) implementado en Bolivia

En el MDG de Bolivia se incluyó un solo Cronograma de Adquisiciones en el CP/CC que contenía tres categorías (para todos los proyectos), dependiendo de la clasificación asignada a la Unidad de Implementación del Proyecto (UIP) en la ECA. En la PIU con el menor riesgo, los montos límites de revisión son mayores y la agencia puede cambiar la categoría dependiendo de los resultados de la revisión *ex post* y la auditoría de

adquisiciones. Se incluye este ejemplo porque es posible que el Banco desee analizar la posibilidad de implementar este procedimiento en otros países tras la evaluación de los resultados en Bolivia.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación se basan en la información recogida y revisada tal como se detalla en el anexo D. Aunque la muestra obtenida no es suficiente para sacar conclusiones generalizadas con respecto a todos los fondos sociales, permite una visión general de cuestiones relevantes.

Las tres observaciones que se han encontrado con más frecuencia en las auditorías y las revisiones ex-post de las adquisiciones son:

- unos sistemas inadecuados de archivo de la documentación,
- la falta de conocimiento de las Normas del Banco por parte del personal del fondo social y
- problemas con los documentos de licitación (como desviaciones de las cláusulas del contrato, garantías de desempeño y oferta, ausencia de información importante y especificaciones técnicas insuficientes en los documentos de licitación).

Los tres hallazgos que afectan más profundamente a la transparencia, eficiencia y economía del proceso de adquisiciones son:

- no adjudicar los contratos a la oferta con el menor costo,
- incluir factores durante la evaluación que no aparecían en los Documentos de Licitación ni en el Pedido de Propuesta y
- una publicidad inadecuada de la LPN.

Antes de la publicación de *“The World Bank Procurement Function: Adjusting to Emerging Needs”* (El rol de adquisiciones del Banco Mundial: adaptación a las necesidades emergentes) el 2 de abril de 1998, algunos de los instrumentos proporcionados por el Banco para la supervisión de las adquisiciones (para los fondos sociales en particular y otros proyectos en general) tenían diversas aplicaciones y no siempre aseguraban que la función fiduciaria del banco se realizara de forma eficiente.

En relación con estos instrumentos, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- No se ha llevado a cabo una revisión posterior suficiente, ni mediante revisiones ex-post ni con auditorías de adquisiciones.
- Se advirtió que el personal del fondo social no poseía unos conocimientos suficientes de las Normas del Banco.

Tomando como base el informe de abril de 1998, el Banco ha desarrollado nuevos y mejores instrumentos para asegurar que su responsabilidad fiduciaria en el área de las adquisiciones se aplique de forma más eficiente. Entre éstos se incluyen:

- la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones,
- el Plan de Adquisiciones,
- un mejor formato de la revisión ex-post y
- auditorías de adquisiciones financiadas por el fondo social.

Es importante mencionar que, debido a la reciente implementación de estos instrumentos, los documentos obtenidos para este estudio no reflejan las mejoras que se esperan en el futuro. Por ejemplo, los fondos sociales que han experimentado una Evaluación de Capacidad de Adquisiciones todavía no han sido sometidos a auditorías o revisiones ex-post de adquisiciones. Sin embargo, resulta evidente que estos instrumentos mejoran la función fiduciaria del Banco. Una vez dicho esto, la siguiente tabla resume los resultados generales.

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Al no haberse archivado la documentación adecuadamente, en algunos casos no se pudo verificar si un proceso cumplía con las Normas del Banco o no. Una documentación inadecuada en relación con los procesos de adquisiciones puede ser un indicio de que no se han seguido las Normas del Banco.</p> <p>El hecho de archivar inadecuadamente la documentación también puede ser debido a una falta de claridad de las descripciones en las Normas o los Manuales de Operaciones sobre cómo archivar la documentación en cada etapa.</p>	<p>El derecho administrativo indica que la documentación de cualquier proceso, especialmente la referente a una toma de decisiones y que incurre en un desembolso financiero, ha de archivarse adecuadamente.</p> <p>Los seminarios y los Manuales de Operaciones del Banco deberían incluir una sección sobre la organización de archivos. Además, en los cronogramas de adquisiciones de los CP/CC, que proporcionan normas para llevar a cabo las revisiones ex-post, se debería incluir un párrafo sobre cómo organizar archivos para que la revisión se pueda realizar de forma más eficiente. Por ejemplo, todos los documentos relativos a un proceso deberían guardarse juntos en un archivo. En la cubierta del archivo debería adjuntarse una lista de los contenidos.</p>
<p>En algunos fondos sociales, se pedía a las comunidades que llevaran el papeleo a la oficina central para realizar la revisión ex-post.</p>	<p>Las auditorías y las revisiones ex-post de la comunidad deben realizarse al nivel de la comunidad. No es factible pedir a las comunidades que envíen todo el papeleo a la unidad central de administración del fondo social.</p>

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Por distintas razones, el personal del fondo social modificó los Documentos de Licitación o el Pedido de Propuesta Estándar (para los consultores), adaptándolos para incluir la ley de adquisiciones de cada país. En algunos casos, estos cambios no fueron consecuentes con las Normas del Banco y/u omitieron información necesaria para los licitantes o consultores.</p>	<p>La preparación de los Documentos de Licitación o el Pedido de Propuesta debe realizarse cuidadosamente, puesto que cualquier error u omisión durante esta etapa puede magnificarse en etapas posteriores. Para evitar estos problemas, se deberían incluir Documentos de Licitación y un Pedido de Propuesta Estándar en los anexos del Manual de Operaciones o el Manual de Adquisiciones del MO. Cualquier modificación de estos documentos requeriría una “no objeción” del Banco.</p> <p>Para la LPN, la región de EAC (para los países que han sufrido conflictos) ha desarrollado unos documentos de licitación simplificados, aprobados por el ARA. Éstos también pueden adaptarse para ser utilizados por otras regiones.</p>
<p>El contrato se debería adjudicar a la oferta con el menor costo evaluado que satisfaga todos los factores relevantes incluidos en los Documentos de Licitación y que posea la capacidad y los recursos para realizar el trabajo.</p>	<p>Cuando el contrato no se adjudica al licitante con la menor evaluación, se debe declarar un proceso de adquisiciones con observaciones.</p>
<p>Los factores que no se hayan citado en los documentos de licitación no pueden incluirse en la evaluación de la oferta. Una vez que se han abierto las ofertas, es muy sencillo introducir nuevos factores que favorecerían a un licitante preseleccionado, sesgando irrevocablemente la transparencia del proceso.</p>	<p>Una vez que se han abierto las ofertas, no se pueden modificar las metodologías de evaluación incluidas en los Documentos de Licitación o el Pedido de Propuesta (consultores). Si esto ocurre, se recomienda declarar un proceso de adquisiciones con observaciones.</p>
<p>La publicidad es una de las características esenciales del proceso de adquisiciones. También es una buena práctica empresarial. Es el mejor método para asegurar que los posibles licitantes tengan conocimiento de la oportunidad de presentar ofertas. Sin la publicidad adecuada, se limita mucho la participación de licitantes y, en un gran porcentaje de casos, las ofertas resultantes están por encima del precio de mercado.</p>	<p>El LEP debería asegurar que el fondo social complete todas las etapas en un proceso público, incluyendo una publicidad adecuada de las oportunidades de licitación (LPI, LPN). Se recomienda considerar un proceso de adquisiciones con observaciones cuando la publicidad no se realice adecuadamente.</p>

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Si se ignoran las recomendaciones de las auditorías o las revisiones ex-post, estas revisiones pierden su valor. También se envía un mensaje contradictorio al personal del fondo social de que las prácticas de las malas adquisiciones son aceptables.</p> <p>El EP, para realizar su función fiduciaria, debe asegurar que se lleven a cabo las recomendaciones de las revisiones ex-post y las auditorías.</p>	<p>Tanto las auditorías como las revisiones ex-post deberían incluir en su informe las acciones necesarias que se han de tomar junto con un plan para implementar sus recomendaciones.</p> <p>El EP tiene la responsabilidad fiduciaria de asegurar que el fondo social tome las acciones necesarias para revolver los problemas identificados en la revisión ex-post y la auditoría. Además, el EP puede recomendar la declaración de un proceso de adquisiciones con observaciones si se descubren las mismas observaciones en contratos futuros.</p>
<p>En los contratos utilizados por los fondos sociales se deberían incluir provisiones para daños y perjuicios¹² u otras similares para retrasos en la entrega de bienes, terminación de las obras o falta de cumplimiento de los requisitos de los bienes u obras.</p>	<p>El EP debería verificar que los contratos estándar incluidos en los documentos de licitación incluyan esta cláusula.</p>
<p>La descripción relativa a las disposiciones de adquisiciones en el DEIP/CCF no resulta práctica para un proyecto de un fondo social o determinado por la demanda en el que no se pueda determinar con anterioridad lo que se va a adquirir.</p>	<p>Los fondos sociales deberían hablar de (i) subproyectos de beneficiarios en vez de bienes/obras/servicios en la descripción de las disposiciones de adquisiciones y las categorías de desembolso en el DEIP y (ii) en vez de un plan de adquisiciones, se debería incluir una metodología de adquisiciones en el Manual de Operaciones del fondo social.</p>
<p>Los retrasos en la entrega del informe final de auditoría impidieron que el fondo social implementara recomendaciones de forma oportuna.</p>	<p>Es importante que los TR de la auditoría especifiquen una fecha para entregar el primer borrador y el producto final.</p>
<p>Cuando los resultados del informe de auditoría no se discuten con el fondo social y el personal del Banco al principio del proceso y su información no se incluye en el informe final, este informe pierde mucho valor.</p>	<p>Las cuestiones advertidas en el primer borrador del informe de auditoría deberían discutirse en detalle con el fondo social y el personal del Banco antes de que ésta finalice.</p>

¹² Los daños y perjuicios son costos extra del proyecto o una pérdida de ingresos o beneficios para el prestatario a causa de problemas como retrasos en la entrega de bienes o en la terminación de la obra.

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Los errores descubiertos durante el proceso de revisión no se han producido por fraude o corrupción por parte del personal del fondo social, sino por una falta de conocimiento de las Normas del Banco y los procedimientos de adquisiciones. Por ejemplo, en algunos casos, el personal tomó la decisión de utilizar procedimientos locales en vez de los del Banco y, en otros, los errores u omisiones se debieron a negligencias del personal.</p>	<p>El personal debería asistir a talleres o seminarios sobre Adquisiciones cuando sea necesario. También se puede contratar un consultor para proporcionar capacitación. Además, la sección de adquisiciones del MO debería describir con claridad los procedimientos y procesos que se requieren.</p>
<p>Ninguna de las auditorías revisadas discutía los puntos fuertes o débiles del método de PCA.</p>	<p>Debido al hecho de que la PCA es un método nuevo, las auditorías y revisiones ex-post deberían analizar cómo han ido las adquisiciones con ese método.</p>
<p>Aunque algunos PEIDs (mediante la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones) señalaron la necesidad de auditorías de adquisiciones, este requisito no se incluyó en el CP/CC y, en algunos casos, sólo se especificó en el CP.</p>	<p>El LEP debería asegurarse de que la frecuencia con la que se vayan a ejecutar las auditorías de adquisiciones se describa en el Cronograma de Adquisiciones del CP/CC y de que éstas se lleven a cabo.</p>
<p>Las auditorías de adquisiciones (financiadas por el prestatario) son una herramienta útil con la que supervisar el proceso de adquisiciones.</p>	<p>Si la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones indica que se trata de un proyecto de alto riesgo, se debería exigir al fondo social que se ejecutara una auditoría en su nombre</p> <p>El LEP debería asegurarse de que los instrumentos necesarios para la supervisión de las adquisiciones se incluyan de forma explícita en el CP o CC cuando sean responsabilidad del fondo social.</p>
<p>Al adquirir servicios de consultoría (p.ej.: evaluaciones de los beneficiarios, del impacto, programas de capacitación, etc.), los fondos sociales incluyen a ONGs, firmas de consultores y fundaciones en la misma lista corta.</p>	<p>Aunque no existe una norma contra la inclusión de organizaciones con distintas estructuras fiscales u objetivos en la misma lista corta, esto no es aconsejable. Sin embargo, dependiendo del contexto del país, la disponibilidad de ONGs o firmas consultoras, etc. y los objetivos del proyecto (p.ej.: cobertura para los pobres, comunidades rurales, etc.), se puede realizar.</p>

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Los fondos sociales utilizan techos salariales para la mano de obra no calificada aunque no se recomiende en las normas de adquisiciones.</p>	<p>Los fondos sociales que generan empleos temporales entre los pobres establecen límites salariales como una forma de focalización. Esto resulta aceptable porque no se trata de establecer un techo en todo el proceso de licitación.</p>
<p>La región de EAC utiliza los Contratos por Cantidades Indeterminadas (CCI), especialmente para contratar a empresas que lleven a cabo el diseño y la supervisión de microproyectos, cuando los componentes de los microproyectos no se conocen con antelación debido a la naturaleza determinada por la demanda del fondo social. Se adjudica a una empresa un “contrato global” tras un proceso de licitación, basándose en una estimación preliminar del valor de los microproyectos que es probable que se construyan en un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, se requiere a la firma ganadora que presente unos diseños y unas estimaciones detalladas de cada microproyecto iniciado en el periodo determinado para el pago.</p>	<p>La ventaja de este enfoque es que facilita el proceso de contratación a las empresas contratadas para llevar a cabo tareas de diseño y supervisión de distintos tipos de microproyectos durante un periodo de tiempo determinado.</p>
<p>El LEP y el personal de adquisiciones creen que es necesaria una mejor capacitación sobre las adquisiciones para los LEPs.</p>	<p>Se debería desarrollar un programa de capacitación global para los LEPs. En vez de enfocarse en los detalles de las adquisiciones, esta capacitación debería incluir la información que necesita el LEP para mejorar la supervisión del proceso.</p>
<p>Existe una falta de comunicación aparente entre regiones y, sobre todo, una duplicación de esfuerzos en la mejora y el desarrollo de instrumentos, experiencias y páginas de intranet.</p>	<p>Hay que fomentar los intercambios sistemáticos de información entre regiones. El objetivo debe ser compartir experiencias y desarrollar instrumentos útiles para todas las regiones.</p>
<p>Es muy importante la selección de métodos y montos límites adecuados en la etapa de preparación, puesto que determina la velocidad de implementación del proyecto.</p>	<p>Además del personal de adquisiciones, también es importante que el LEP se involucre durante esta etapa. Se debería hacer un esfuerzo especial para comunicar al personal de adquisiciones el concepto, los principios y los requisitos del fondo social para asegurar que se seleccionen los métodos adecuados.</p>

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Una gestión adecuada del proceso de adquisiciones del fondo social viene muy determinada por la importancia que el LEP preste a este área.</p>	<p>Los LEPs deberían dar la importancia necesaria al proceso de adquisiciones. Se advierte que un mayor énfasis proporciona mejores resultados de adquisiciones.</p>
<p>Una preocupación tanto para los LEPs como para los expertos del Banco es que no existe suficiente personal de adquisiciones en éste.</p>	<p>Se recomienda una evaluación de los recursos en el área de las adquisiciones del Banco. Si no hay suficiente personal para realizar el trabajo necesario, se deberían definir las tareas que sean exclusivas del Especialista en Adquisiciones o el Personal Acreditado de Adquisiciones. Se deberían contratar consultores externos para trabajar con el LEP durante la etapa de preparación y durante la implementación del proyecto para tareas que no se restrinjan al personal del Banco. (Para obtener una mayor discusión, consulte el cuadro 3.1.).</p>
<p>Es necesario un Manual de Adquisiciones que complemente las Normas del Banco para estandarizar las acciones del personal de adquisiciones y evitar distintas interpretaciones de las normas generales.</p>	<p>Se supone que el Banco está preparando un Manual de Adquisiciones que complementará a sus Normas de Adquisiciones, la Política de Operaciones y los documentos de Procedimientos. Éste será un logro significativo. Se debería dar prioridad absoluta a esta actividad y terminarse lo antes posible.</p>
<p>Se deberían tener en cuenta los montos límite agregados establecidos para un método de adquisición determinado en el CP/CC cuando se vaya a adquirir, de manera que las adquisiciones realizadas mediante este método no superen el monto estipulado.</p> <p>Las normas indican que la agrupación de contratos en la PCA puede adaptarse adecuadamente para cumplir las características especiales de este método. Sin embargo, esto no resulta fácil de hacer y apenas se utiliza.</p>	<p>Los EPs deben asegurarse mediante la revisión ex-post y/o auditorías de que no se superen los montos límites agregados citados en el CP/CC. Una forma de llevar esto a cabo sería que el fondo social desarrollara un sistema de control diseñado para supervisar estos montos.</p>

Tabla 6.1: Conclusiones y recomendaciones (continuación)

Conclusiones	Recomendaciones
No se ha realizado el número necesario de revisiones ex-post ni se ha seguido el formato del Banco para las revisiones.	<p>El EP debe realizar revisiones ex-post de acuerdo con los resultados del análisis de riesgo de la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones. Estas revisiones deben utilizar el formato del Banco. Si el fondo social no posee una Evaluación de Capacidad de Adquisiciones, se deben realizar revisiones ex-post por lo menos una vez al año. Tal como se ha mencionado en la sección 3.3.2., es un requisito que será supervisado por el Asesor Regional sobre Adquisiciones.</p> <p>Los ARAs son responsables de asegurar que se realice el número necesario de revisiones ex-post utilizando el formato adecuado. Se recomienda evaluar los fondos sociales bastante antes del final del ejercicio para determinar qué proyectos han cumplido este criterio u cuáles no. Para ayudar al EP a cumplir este requisito, el personal de adquisiciones debería desarrollar un cronograma para realizar revisiones ex-post.</p>

ANEXO A: RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS TR DE LAS AUDITORÍAS DE ADQUISICIONES

1. Introducción

Cada región del Banco tiene unos TR estándar para la auditoría de adquisiciones. Tras revisar esta información, podemos concluir que estos TRs están completos y son básicamente similares, con más diferencias en la forma que en el fondo. Dada esta observación, la siguiente sección presenta algunos aspectos que, a nuestro juicio, deberían incluirse en los TR para obtener unos mejores resultados de la auditoría.

2. Personal clave para el trabajo

Es aconsejable incluir el número de miembros clave del personal que participarán en la auditoría y su experiencia. Por ejemplo:

- Un director de proyecto con conocimientos de ingeniería, administración, economía, derecho u otros campos relacionados. Una experiencia mínima de 5 años en el área de las adquisiciones aplicando las Normas del Banco. Es necesario que esta persona haya realizado al menos 5 revisiones ex-post y/o auditorías de adquisiciones.
- Un experto en adquisiciones con conocimientos de ingeniería, administración, economía, derecho u otros campos relacionados. Una experiencia mínima de 3 años en el área de las adquisiciones aplicando las Normas del Banco. Es necesario que esta persona haya realizado al menos 3 revisiones ex-post y/o auditorías de adquisiciones.

Cuando la auditoría incluye la revisión de contratos utilizando el método de PCA, se recomienda que uno de los dos miembros clave del personal tenga experiencia en este método de adquisición.

Cuando el número de contratos de obra para revisar es importante, es aconsejable que al menos uno de los miembros del personal tenga experiencia de ingeniería en la construcción o supervisión de obras .

3. Determinación de la muestra

La determinación de la muestra de contratos a revisar es una etapa esencial en una auditoría con muestra. Si por cualquier razón la muestra no se selecciona bien o está sesgada, puede desvirtuar los resultados. Por ello se recomienda que tanto el Banco como el prestatario participen en esta etapa. Además, los TR deberían indicar el número de contratos a revisar, de manera que la firma consultora pueda determinar con más facilidad el esfuerzo necesario y, posteriormente, el costo del trabajo.

4. Presentación del análisis de cada contrato revisado

Todas las auditorías revisadas presentan el análisis de cada contrato en una o dos páginas con los aspectos relevantes citados verticalmente en una lista. Para facilitar la interpretación de esta información, recomendamos que se presente en una matriz con columnas en las que se muestre cada etapa del proceso de adquisiciones y filas que presenten cada contrato revisado. Este formato se presta a identificar si la misma observación se ha encontrado en uno o más contratos en la misma etapa. También se presta a analizar un contrato

por fila. El cuadro A1 presenta el formato descrito con sólo 3 etapas en un proceso de adquisiciones.

Cuadro A1: Formato sugerido para el análisis del proceso en auditorías de adquisiciones

Ejemplo: Revisión del gráfico de LPN de la auditoría XX

Nombre y número de contrato	Documentos de licitación	“no objeción”	Evaluación	Comentarios
Nº27 Mejoras en la escuela NN	OK	No se ha obtenido (1)	No se adjudicó el contrato a la oferta evaluada con el menor costo (2)	(1) Error admitido. (2) Para evitar problemas con el Auditor General, el FONDO SOCIAL adjudicó el contrato a la oferta con el menor precio.
Nº45 Unidad sanitaria BB	Sólo se dieron 15 días para la presentación de ofertas (1)	OK	No se adjudicó el contrato a la oferta con la menor puntuación (2)	(1) Aunque se dijo que fue por la urgencia de la obra, la evaluación y la realización del contrato tardó 3 meses. (2) Igual que en el anterior.
Nº67 Realización de un plan de adquisiciones para una escuela	Sólo se dieron 15 días para la presentación de ofertas (1)	OK	No se adjudicó el contrato a la oferta evaluada con el menor costo (2)	(1) y (2) igual que en los anteriores.

Al presentar la información en este formato, resulta más fácil determinar si existe un problema grave en la evaluación de ofertas en todos los contratos de la muestra y se indica que, probablemente, este problema se produjo en todos los contratos. Si el auditor se encontrara con este error y utilizara la matriz propuesta, el resto de los contratos se podrían revisar con facilidad y rapidez para verificar si el problema es universal.

Menos importancia tiene el hecho de que se pueden observar problemas en el periodo de tiempo concedido para la presentación de ofertas. Se debería analizar si las justificaciones dadas para omitir un paso son aceptables o no.

Finalmente, se puede apreciar que casi todos los contratos recibieron la “no objeción” correspondiente menos uno. Puede tratarse de un error involuntario o puede haber alguna razón para este problema, que debería analizarse en más profundidad.

Se recomienda que los TR exijan que la información se presente en una matriz en cada método revisado, puesto que facilita la interpretación y la búsqueda de patrones o excepciones que requieren un análisis más profundo. Cada región posee una plantilla especial para la revisión del proceso.

5. Presentación de observaciones

Utilizando la matriz anteriormente mencionada, las observaciones deberían establecer de forma explícita cuántas veces se han apreciado en la muestra de contratos revisados. Por ejemplo, la “no objeción” no se encontró en 6 de los 8 contratos revisados.

Las observaciones presentadas deberían dividirse entre hallazgos importantes y secundarios. Las observaciones importantes deberían aclarar si las omisiones advertidas son lo suficientemente graves como para recomendar que el Banco considerara declarar un proceso de adquisiciones con observaciones. Además, se deberían dar recomendaciones para evitar estos errores.

Las observaciones secundarias suelen ser desviaciones menores y se deberían proporcionar recomendaciones para futuros contratos.

6. Plan de acción

El informe debe incluir una propuesta de un plan de acción, dando prioridad a las acciones que han de tomar el fondo social y el Banco para enfrentarse a las deficiencias observadas.

7. Borrador del informe y reunión de análisis

Una vez que la firma consultora haya realizado un primer borrador del informe, éste debería enviarse al Banco y al fondo social de manera que este último pueda presentar comentarios y justificaciones del informe y que el Banco también pueda hacer sus comentarios. De este modo, el documento final puede ser aceptado por todos los interesados, puesto que reflejaría con mayor precisión el trabajo realizado por el fondo social. También se podría llegar a un acuerdo en relación con el plan de acción propuesto para enfrentarse a las deficiencias observadas.

Si se ofrecen distintos puntos de vista, se recomienda celebrar una reunión para llegar a un acuerdo. Si no es posible, el Banco debería tomar la decisión final.

ANEXO B: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA REVISIÓN EX-POST DE ADQUISICIONES

1. Introducción

Estos términos de referencia se han basado en el Memo del Asesor Regional sobre Adquisiciones de EAC D. Armando Araujo del 29 de noviembre de 1999¹³. La mayoría de los pasos y recomendaciones mencionadas en esta sección se han resumido y adaptado a partir de la información incluida en el memo. Éste también se ha adaptado para abordar las características específicas de proyectos determinados por la demanda como los fondos sociales.

2. Objetivos

El objetivo de una revisión ex-post es determinar si los procesos de adquisiciones realizados se han ajustado al CP/CC.

3. Metodología y alcance de la revisión ex-post

A. Preparación para el inicio de la misión

Antes del inicio de la misión, el Especialista en Adquisiciones, el Personal Acreditado de Adquisiciones o el consultor externo (que tiene la autorización del Asesor Regional sobre Adquisiciones) que llevará a cabo la supervisión de las adquisiciones debería redactar una solicitud para el prestatario de todos los contratos firmados y todos los procesos de adquisiciones en curso bajo el proyecto firmada por el LEP. Al final del anexo se presenta una guía de lo que se debería solicitar.

Si el prestatario no puede proporcionar toda la información solicitada, la primera recomendación del EP debería ser que éste prepare una base de datos actualizada de manera que, como muy tarde, para la siguiente revisión ex-post se pueda enviar la información anteriormente solicitada en menos de 4 días. Además, el revisor ex-post debe analizar la Evaluación de Capacidad de Adquisiciones y los informes de las 3 revisiones ex-post más recientes (o las existentes) y las auditorías anteriores del proyecto realizadas.

Tomando como base esta información, el revisor ex-post ha de definir antes de comenzar la misión la lista de contratos que se van a revisar en el terreno en coordinación con el LEP. La muestra seleccionada debería ser compatible con la evaluación del riesgo del fondo social (y representar como mínimo 1 de cada 5 contratos de agencias de alto riesgo, 1 de cada 10 contratos de agencias de riesgo promedio y 1 de cada 20 contratos de agencias de bajo riesgo). La muestra debería concentrarse en contratos firmados, pero también debería incluir algunos contratos que se estén adquiriendo en distintas etapas. También debería centrarse en contratos que no se hayan sometido a una revisión previa. Sin embargo, se podrían incluir contratos importantes sometidos a una revisión previa a juicio del equipo del proyecto. En cuanto a los contratos sometidos a una revisión previa, se debería seleccionar una lista de muestra para verificar que se mantenga una copia de la “no objeción” del Banco en los archivos del fondo social.

¹³ “Revisión posterior de las adquisiciones”

Es importante verificar que la frecuencia con la que las misiones específicas de supervisión han de realizar revisiones posteriores de las adquisiciones se proponga en el informe de evaluación de las adquisiciones de la Unidad de Implementación del Proyecto (fondo social) realizado antes de la evaluación y aprobado por el Asesor Regional sobre Adquisiciones. Esta frecuencia debería incluir al menos una revisión posterior anual de las adquisiciones.

B. Revisión en el terreno

Se espera que la misión de supervisión en el terreno revise como mínimo:

- **la capacidad de adquisiciones del fondo social:** revisar cómo se puede comparar la capacidad de adquisiciones del fondo social con la evaluación inicial y/o la última misión de supervisión y el cumplimiento del plan de acción propuesto en la evaluación de la capacidad. Se debería prestar atención en especial a la dotación de personal, las instalaciones, el mantenimiento de registros, la presentación de informes y la planificación y seguimiento de la acción de adquisiciones.
- **Seguimiento:** revisar el sistema de seguimiento del fondo social y comparar su desempeño con el estimado en el momento de la publicación del “Informe sobre la evaluación del proyecto para el desembolso basado en el Informe de la Dirección del Proyecto (IDP)”.
- **Muestra de contratos de bienes y obras:** el Especialista en Adquisiciones debería revisar: (i) los documentos de licitación y los apéndices; (ii) el informe de evaluación; (iii) los contratos firmados; (iv) los retrasos en los pagos; (v) una inspección física (si es posible) de los bienes recibidos o las obras ejecutadas (si no es posible, hay que intentar conseguir otro tipo de confirmación); y (vi) debería concertar entrevistas con algunos contratistas con el único objetivo de escuchar sus observaciones.
- **Muestra de contratos de servicios de consultoría:** el Especialista en Adquisiciones debería revisar (i) el Pedido de Propuesta (incluyendo la lista corta); (ii) el/los informe(s) de evaluación; (iii) los contratos firmados; (iv) los retrasos en los pagos; (v) los informes emitidos; y (vi) debería concertar entrevistas con algunos contratistas con el único objetivo de escuchar sus observaciones.

C. Resultados de la revisión ex-post

Como resultado de la revisión, el Especialista en Adquisiciones debería informar de los resultados. Éstos deberían incluirse en las memorias de la misión como un anexo o presentarse como un informe aparte adjunto a las memorias o emitido desde una oficina del Banco. El informe debería ser realizado por un Especialista en Adquisiciones, el Personal Acreditado de Adquisiciones o un consultor externo (con la aprobación del Especialista en Adquisiciones o el Personal Acreditado de Adquisiciones asignado al proyecto) y se debería enviar una copia a la oficina del Asesor Regional sobre Adquisiciones.

Este informe debería incluir al menos:

Recomendaciones y medidas propuestas (al prestatario y el Banco),

- una lista de los contratos del proyecto,
- resultados de la revisión de la capacidad actual del fondo social,

- resultados de la revisión de los contratos firmados,
- resultados de la revisión de los procesos de adquisiciones en curso y
- resultados de las visitas en el sitio (si se han producido).

4. Guía para solicitar información del prestatario

La solicitud, que ha de ser firmada por el Líder del Equipo de Proyecto (LEP), debería exigir que la lista se divida en dos grandes grupos, los contratos que se están adquiriendo y los firmados. Esta lista también debería dividirse en subgrupos de subproyectos de la comunidad y costos de administración del fondo social. Debería incluir lo siguiente:

A. Contratos que se han adquirido

- **Contratos/acuerdos de financiamiento de subproyectos de la comunidad:**
 - Nombre y número del contrato; (ii) nombre de la comunidad; (iii) descripción de las actividades que se van a financiar; (iv) método de adquisición (p.ej.: LPN, pequeñas obras, PCA), v) fecha de entrega.
- **Contratos de costos de administración del fondo social:**
 - Bienes: (i) nombre y número del contrato; (ii) descripción de los bienes; (iii) método de adquisición (p.ej.: LPI, LPN o comparación de precios); (vi) fecha de entrega y (vii) ¿sometidos a una revisión previa del Banco? (SÍ o NO) en caso afirmativo: fecha.
 - Obras: (i) nombre y número del contrato; (ii) descripción de las obras; (iii) método de adquisición (p.ej.: LPI, LPN o tres cotizaciones); (vii) fecha de terminación; (viii) ¿sometidas a una revisión previa del Banco? (SÍ o NO) en caso afirmativo: fecha.
 - Consultores: (i) nombre y número del contrato; (ii) descripción de los servicios; (iii) método de selección (p.ej.: QCBS, QBS, LC, CQ, un solo proveedor, individual); (iv) fecha de terminación y (v) ¿sometidos a una revisión previa del Banco? (SÍ o NO) en caso afirmativo: fecha.

B. Contratos en curso de adquisición

La lista debería dividirse por tipo de adquisición (**subproyectos de la comunidad y costos administrativos**). En cada tipo, la lista debería informar de; (i) número del contrato; (ii) objetivo; (iii) método de adquisición; (iv) fecha (o fecha estimada) de apertura de ofertas; (v) fecha (o fecha esperada) de adjudicación; y (vi) ¿sometidos a una revisión previa del Banco? (SÍ o NO) en caso afirmativo: fecha.

ANEXO C: EL ROL DE ADQUISICIONES DEL BANCO MUNDIAL¹⁴

Matriz de autoridad de decisión

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CLIENTE					
<i>Acción</i>	<i>Inicia/ejecuta</i>	<i>Asesora</i>	<i>Autoriza</i>	<i>Aprueba/firma</i>	<i>Autoridad de apelación</i>
A. Desarrollo del prestatario/creación de capacidad					
Evaluaciones de las Adquisiciones Nacionales	DN/LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	DGSP	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	DN	VPR
Planes de reforma de las adquisiciones	DN/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	GSPA	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	DN	VPR
Documentos estándar nacionales	DN/CP/ Personal Acreditado de Adquisiciones	GSPA	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	DN	VPR
B. Responsabilidades fiduciarias – operaciones de inversión					
Preparación del proyecto					
Capacidad de la agencia de ejecución	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LOA/DGSP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	DN	VPR
Plan de Adquisiciones en ECA/DEIP	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LOA	Asesor Regional sobre Adquisiciones /LEG	DN	VPR
Cronograma de adquisiciones en el convenio de préstamo	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones/AN	LOA	Asesor Regional sobre Adquisiciones /LEG	DN	VPR
PPF/Donación/Acuerdos de TF	LEP/Especialista en Adquisiciones /Personal Acreditado de Adquisiciones	AN	Asesor Regional sobre Adquisiciones /LEG	DN	VPR

¹⁴ Información obtenida del documento “*Staff Review and Clearance Responsibilities for World Bank- Financed Procurement*”

Matriz de autoridad de decisión (continuación)

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CLIENTE

<i>Acción</i>	<i>Inicia/ejecuta</i>	<i>Asesora</i>	<i>Autoriza</i>	<i>Aprueba/firma</i>	<i>Autoridad de apelación</i>
Montos límites de la revisión previa	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	DS	Asesor Regional sobre Adquisiciones /LEG	DN	VPR
Supervisión					
<u>Revisiones previas de documentos 1</u>					
Por debajo del monto límite del Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	VPR
En y por encima del monto límite del Asesor Regional sobre Adquisiciones (consulte el anexo C)	LEP		Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	LEP	VPR
<u>Revisiones previas de decisiones 2</u>					
Por debajo del monto límite del Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	CP/ Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	VPR
Entre los montos límites del Asesor Regional sobre Adquisiciones y del CRAO	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	LEP	VPR
Por encima de los montos límites del CRAO (consulte el anexo C)	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		CRAO	LEP	Presidente
<u>Contratación de consultores de un solo proveedor</u>					
Por debajo de \$ 200.000	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones

Matriz de autoridad de decisión (continuación)

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CLIENTE

<i>Acción</i>	<i>Inicia/ejecuta</i>	<i>Asesora</i>	<i>Autoriza</i>	<i>Aprueba/ firma</i>	<i>Autoridad de apelación</i>
Entre \$200.000 y \$5 millones	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	LEP	VPR
\$5 millones y más	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		CRAO	LEP	ODG
Contratación de consultores individuales					
Por debajo de \$50.000	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	VPR
\$50.000 y más	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	LEP	VPR
Revisiones posteriores y auditorías de adquisiciones	LEP /DN	Asesor Regional sobre Adquisiciones / GSPA	Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	VPR
Aprobación de una nueva licitación/negociación con el licitante más bajo					
Por debajo del monto límite de revisión del CRAO	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	DOL	Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP	DN
En y por encima del monto límite del CRAO (consulte el anexo C)	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		CRAO	LEP	VPR
Modificaciones del contrato					
Modificaciones no sometidas a la revisión obligatoria del Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP	Asesor Regional sobre Adquisiciones/ DOL	Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	LEP	DN

Matriz de autoridad de decisión (continuación)

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CLIENTE

<i>Acción</i>	<i>Inicia/ejecuta</i>	<i>Asesora</i>	<i>Autoriza</i>	<i>Aprueba/firma</i>	<i>Autoridad de apelación</i>
Modificaciones sometidas a la revisión obligatoria del Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	DOL	Asesor Regional sobre Adquisiciones	LEP	VPR
Renuncia/modificaciones a los acuerdos legales	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones		Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	LEP	VPR
Proceso de adquisiciones con observaciones					
Con cancelación	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	AN	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	DN	VPR
Sin cancelación	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	AN /DOL	Asesor Regional sobre Adquisiciones /DN	VPR	ODG
Respuesta a las reclamaciones					VPR
De los prestatarios, DEs, gobiernos	LEP/Especialista en Adquisiciones/Personal Acreditado de Adquisiciones	AN	Asesor Regional sobre Adquisiciones/DOL	DN/ LEP	VPR
Por razones legales, recibida por el Consejero General	DOL	Asesor Regional sobre Adquisiciones /AN	CG	CG	Presidente
<p>1. Notificaciones de adquisiciones, documentos de licitación, documentos de precalificación, equipos RFP de asesores, contratos. Toda la selección de consultores y Términos de Referencia para el trabajo legal son aprobados por LEG.</p> <p>2. Listas de precalificación, lista corta de consultores, selección de consultores, selección de proveedores/contratistas, contratos.</p>					

Contratos sometidos a una revisión previa obligatoria por parte de los ARAs y el CRAO

La tabla que se presenta a continuación muestra los contratos sometidos a una revisión (previa) obligatoria por parte de los ARAs. Contratos con el costo estimado que se muestra o superior (en el equivalente a US\$):

Tipo de adquisición	Costo estimado del contrato (en el equivalente a US\$ millones)
Obras	15,0
Bienes	7,5
Servicios (que no sean consultores)	2,0
Servicios de consultoría	2,0
Justificación para la contratación de consultores de un solo proveedor	0,2

Existen límites que las Regiones no pueden exceder. Sin embargo, los ARAs pueden decidir reducir estas cifras en sus Regiones o en países específicos donde unas circunstancias especiales requieren una revisión más exhaustiva por parte del Asesor Regional sobre Adquisiciones. Cuando se establecen estas reducciones, se informa al GSPA y la DOL.

Los informes de evaluación de contratos con un costo estimado, como se indica a continuación o se ha indicado antes, están sometidos a una revisión previa por parte del CRAO.

Tipo de adquisición	Costo estimado del contrato (en el equivalente a US\$ millones)
Obras, bienes y servicios	25,0
Servicios de consultoría	10,0
Justificación para la contratación de consultores de un solo proveedor	5,0

ANEXO D: DOCUMENTOS UTILIZADOS EN ESTE ESTUDIO

Región	País	Nombre del proyecto	Auditoría de las adquisiciones	Revisión ex-post	Misión de supervisión con información relevante de adquisiciones	Misión de supervisión sin información relevante de adquisiciones	DEIP IEIP	CP CCF	ECA
LAC	Bolivia	Fondo social de emergencia II		1			1	1	1
		Fondo de inversión social II			2		1	1	
	Guatemala	Proyecto de reconstrucción y desarrollo local		1			1	1	
		Fondo de inversión social II		1			1	1	
	Jamaica	Fondo de inversión social			1	1	1	1	
	Nicaragua	FISE III	1*				1	1	
	Per~?	Fondo de desarrollo social			1				
		FONCODES II	1				1	1	
Panam?	FES				2	1	1		
AFR	Angola	Proyecto de acción social			2	5	1	1	
	Eritrea	Fondo de la comunidad		2	3	2	1	1	
	Malawi	Fondo de acción social	1				1	1	
	Zambia	Proyecto de recuperación social					1	1	
		Proyecto de recuperación social II	1				4	1	1
Zimbabwe	Progr. de acción de la comunidad				3		1	1	
EAC	Armenia	Fondo de inversión social	2		1		1	1	
		Fondo de inversión social (FIS II)					1	1	1
	Bosnia-Herzegovina	Proyecto de empleo y obras públicas de emergencia	2					1	
	Bulgaria	Fondo de iniciativa regional de Bulgaria			1				
	Tajikistán	Proy. piloto para aliviar la pobreza						1	1

Región	País	Nombre del proyecto	Auditoría de las adquisiciones	Revisión ex-post	Misión de supervisión con información relevante de adquisiciones	Misión de supervisión sin información relevante de adquisiciones	DEIP IEIP	CP CCF	ECA
MNA	Argelia	Red de seguridad social					1	1	1
	Egipto	Fondo social II					1		
		Fondo social III					1	1	1
	Yemen	Fondo social para el desarrollo II		1			1	1	
EAP	Tailandia	Fondo de inversión social		1			1	1	
TOTAL			8	9	14	14	22	21	5

* Borrador final.

ANEXO E: LISTA DEL EQUIPO DE PROYECTO Y EXPERTOS EN ADQUISICIONES DEL BANCO ENTREVISTADOS

NOMBRE	TÍTULO	FONDO SOCIAL
Araujo, Armando	ARA de LAC	
Benavides, Livia	LEP	FONCODES II de Perú
Bezhanian, Anush	LEP	Fondo de inversión social de Moldolba
Bhattacharya, Sunil	ARA de EAC	
De Silva, Samantha	Funcionario de operaciones, (RDHSP)	
El Gamal, Yasser	Funcionario de operaciones	Fondo social para el desarrollo II de Yemen
Forster, Sarah	LEP	Proyecto de empleo y obras públicas de emergencia de Bosnia - Herzegovina
Frigenti, Laura	LEP	Proyecto de acción social de Angola Fondo de la comunidad de Eritrea Proyecto de recuperación social II de Zambia Programa de acción de la comunidad de Zimbabwe
Giraldo, Maria Lucy	Especialista en operaciones de LAC	
Gopal, Gita	LEP	Proyecto de recuperación social de Zambia
Jorgensen, Steen Lau	Director, Desarrollo Social	
Lindert, Kathy	LEP	FES de Panamá
Mascarell, Caroline	LEP	Fondo de inversión social de Armenia Fondo de inversión social (FIS II)
Naqvi, Maniza	LEP	Proy. piloto para aliviar la pobreza de Tajikistán
Newman, John	LEP	Fondo de inversión social II de Bolivia
Pojarski, Peter	LEP	Fondo de iniciativa regional de Bulgaria
Raoul, Jean-Jacques	Gestor del Grupo de Servicios y Política de Adquisiciones	
Sefta, Nadjib	ARA de AFR	
Smith, Graham R.	LEP	Fondo social de emergencia de Bolivia
Steel, David J.	LEP	Red de seguridad social de Argelia Fondo social II y III de Egipto
Tovo, Maurizia	LEP	Proyecto de reconstrucción y desarrollo local de Guatemala Fondo de inversión social II
Vermehren, Andrea	LEP	FISE de Nicaragua III
Viyachka, Antonia	Analista de adquisiciones de EAC	

ANEXO F: LISTA DE DOCUMENTOS DE REFERENCIA RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS ADQUISICIONES

De Silva, Samantha. “*Community-based Contracting: A Review of Stakeholder Experience*” (Contratación por la comunidad: examen de la experiencia de los interesados). Banco Mundial (enero de 2000).

Gopal, Gita and Alexandre Marc. “*World Bank -Financed Projects with Community Participation: Procurement and Disbursement Issues*”. Documento de discusión del Banco Mundial n° 265, Serie del Departamento Técnico de África (noviembre de 1994).

Gopal, Gita. *“Procurement and Disbursement Manual for Projects With Community Participation”*. Documento de discusión del Banco Mundial n° 312, Serie del Departamento Técnico de África (noviembre de 1995).

Mbungu, Mbuba. *“Procurement and Financial Procedures Manual For Use By Community-Based Organizations”*. Banco Mundial (junio de 1999).

Turtiainen, T. (Chair), A. Ayong, S. Boubacar, P. De Blas, R. Desclaux, P. Dubois, J. Hall y J. Lewis (Grupo de Trabajo para la Mejora de la Cartera, región de África). *“Guidelines for Simplified Procurement and Disbursement for Community-Based Investments”*. Banco Mundial (Febrero de 1998).

FIGURA 1
ADQUISICIONES EN LA FASE DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO

ADQUISICIONES DEL DCA	¿QUIÉN? Líder del Equipo de Proyecto	RESULTADOS - Designar un EA o un PAA	REVISIÓN POR UN ARA	APROBACIÓN EN LA
	¿CUÁNDO? Al inicio del proyecto	- Analizar los aspectos de adquisiciones importantes del país y su impacto en el proyecto mediante un IEAN o un IAO		REUNIÓN PARA EL DCA

DEIP estándar	¿QUIÉN? Líder del Equipo de Proyecto	RESULTADOS - Borrador del DEIP - Área de adquisiciones
PRIMER BORRADOR DEL ÁREA DE ADQUISICIONES DEL DEIP	¿CUÁNDO? Tras la aprobación del DCA	

IEAN o IAO y ley y regulaciones de adquisiciones del país	¿QUIÉN? Líder del Equipo de Proyecto	RESULTADOS - Un análisis de la capacidad de los FS en el área de adquisiciones	REVISIÓN POR UN	APROBACIÓN ANTES DE LA
ECA	¿CUÁNDO? Cuando se haya identificado la agencia seleccionada para realizar el préstamo o crédito	- Recomendaciones ARA de las necesidades de la unidad y las áreas de mejora - Análisis del riesgo y la administración - Frecuencia de las revisiones ex-post y las auditorías de adquisiciones		REUNIÓN PARA EL DEIP

ADQUISICIONES EN LA FASE DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO (CONTINUACIÓN)

CP/CC			
Normas del Banco	¿QUIÉN?	PRESTATARIO	RESULTADOS
Anexo de Adquisiciones del DEIP			- El MO debe incluir la información necesaria para realizar la adquisición según el CP/CC
ÁREA DE ADQUISICIONES MANUAL DE OPERACIONES	¿CUÁNDO?	El documento final aprobado es un requisito para la eficacia del CP/CC	REVISIÓN POR EL BANCO

DEIP Aprobado	¿QUIÉN?	PRESTATARIO y Líder del Equipo de Proyecto	RESULTADOS	Si se incluye algún cambio, el ARA ha de revisarlo
FASE DE NEGOCIACIÓN	¿CUÁNDO?	Antes de que el equipo de gestión del país solicite autorización para invitar al prestatario a la negociación	- DEIP final	

FIGURA 3

FASE DE IMPLEMENTACIÓN DEL FS

El prestatario solicita una "no objeción"

SÍ

REVISIÓN PREVIA
de Proyecto
¿QUIÉN? Gerente de Proyecto
¿Está acreditado el Gerente de Proyecto?

NO

El GP ha de obtener un informe por escrito del EA o el PAA

REVISIÓN EX-POST
¿QUIÉN? EA o PAA
¿CUÁNDO? Como se indica en la ECA, normalmente con la misión de supervisión

Para revisar:
- una muestra de los procesos de adquisiciones
- recomendaciones de la misión anterior
- contratos en curso
- el proceso de pagos
- reclamaciones de los contratistas
- supervisión de los contratos
- visitas en el sitio a algunos proyectos

REVISIÓN POSTERIOR

¿QUIÉN? El GP solicita al FS que contrate a un consultor externo para este servicio
¿Coinciden con eso los procedimientos?

NO

AUDITORÍA DE ADQUISICIONES

¿CUÁNDO? Como se indica en la ECA o el CP/CC

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

Este documento revisa las auditorías y revisiones ex-post de las adquisiciones realizadas en fondos sociales de todo el mundo. Debería servir como guía para los Líderes de los Equipos de proyecto y permitirles aprender de las experiencias de adquisiciones de otros fondos sociales. También proporciona una orientación para los distintos instrumentos de los que dispone el equipo para que éste planifique y gestione el proceso de adquisiciones durante el ciclo de proyecto del fondo social. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones en el área de las prácticas y los procedimientos de adquisiciones utilizados en los fondos sociales.

RED SOBRE DESARROLLO HUMANO