


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure, likely a saint or historical figure, holding a book and a staff. The figure is surrounded by various heraldic symbols, including a crown, a shield, and a lion. The Latin inscription around the border of the seal reads "CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CETERAS OBIS CONSPICUA".

**EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS Y  
CONSULTORÍA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS QUE  
EJECUTA UN PRÉSTAMO DEL BANCO INTERNACIONAL DE  
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO BIRF.**

**HÉCTOR GIOVANNI MARROQUÍN BARRIOS**

**Guatemala, septiembre de 2008**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS Y  
CONSULTORÍA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS QUE  
EJECUTA UN PRÉSTAMO DEL BANCO INTERNACIONAL DE  
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO BIRF.**

**TESIS**

**PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**POR**

**HÉCTOR GIOVANNI MARROQUÍN BARRIOS**

**PREVIO A CONFERÍRSELE EL GRADO ACADEMICO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, septiembre de 2008**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de la tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala)

## **DEDICATORIA**

**A DIOS:** Sin cuya intervención no hubiera sido posible el presente trabajo, todo lo que soy y que anhelo ser.

**A LA UNIVERSIDAD  
DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA USAC:** Por hacer posible la educación superior gratuita.

**A MI ESPOSA:** Con todo mi amor por su apoyo incondicional.

**A MIS HIJOS:** Giovanni y Luis Pedro, quienes infunden mi deseo de superación.

**A MIS PADRES:** Julio Marroquín Arana y Judith Barrios, por sus enseñanzas, comprensión y cariño.

**A MIS HERMANOS  
Y CUÑADOS:** Con amor fraternal.

**A MI FAMILIA:** Con sincero afecto

**A MIS SOBRINOS:** Mariandre, Lourdes, Frances y Diego, como ejemplo de desarrollo académico, que es la llave del éxito y realización profesional.

**A USTED:** Con especial cariño.

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Derecho administrativo .....	1
1.1. La administración estatal .....	1
1.1.1. La planificación .....	1
1.1.1.1 Principios de la planificación .....	2
1.1.2. La coordinación .....	2
1.1.2.1 Principios de la coordinación .....	2
1.1.3. La organización .....	2
1.1.4. La dirección .....	2
1.1.5. El Control .....	3
1.2. Evolución de la administración .....	3
1.2.1. Definición de la administración pública .....	3
1.2.2. Elementos de la administración pública .....	3
1.2.2.1 Órgano administrativo.....	3
1.2.2.2 Actividad administrativa .....	3
1.2.2.3 Finalidad .....	4
1.2.2.4 El medio.....	4
1.2.3. Clases de administración pública .....	4
1.2.3.1 Administración de planificación.....	4
1.2.3.2 Administración ejecutiva .....	4
1.2.3.3 Administración de control.....	4
1.3. Administración pública central en Guatemala.....	5
1.3.1. Ámbito jurídico de la administración pública .....	5
1.3.2. Competencia.....	6
1.3.3. Estructura.....	6
1.3.4. Procedimiento .....	7

	Pág.
1.3.5. Control .....	7
1.3.6. Recursos financieros.....	7
1.3.7. Actividad legislativa.....	7
1.3.8. Actividad judicial .....	7
1.3.9. Ámbito político de la administración pública .....	8
1.4. Organización de la administración pública.....	8
1.4.1. Concepto.....	8
1.4.2. Sistemas de organización de la administración pública .....	9
1.4.3. Centralización o concentración .....	9
1.4.3.1 Características de la centralización.....	9
1.4.3.2 Elementos de la centralización.....	9
1.4.3.3 Ventajas de la centralización.....	9
1.4.3.4 Desventajas de la centralización.....	10
1.4.3.5 Procedimientos para establecer la centralización.....	10
1.4.3.6 Definición de la centralización.....	10
1.4.4. Desconcentración administrativa .....	10
1.4.4.1 Criterios del concepto de desconcentración.....	10
1.4.4.2 Características de la desconcentración.....	11
1.4.4.3 Ventajas de la desconcentración .....	11
1.4.4.4 Desventajas de la desconcentración.....	11
1.4.4.5 Procedimiento para establecer la desconcentración .....	11
1.4.4.6 Su aplicación en Guatemala .....	12
1.4.4.7 Definición de la desconcentración .....	12
1.4.5. Descentralización administrativa .....	12
1.4.5.1 Características de la descentralización .....	13
1.4.5.2 Ventajas de la descentralización .....	13
1.4.5.3 Inconvenientes de la descentralización .....	13
1.4.5.4 Control de la descentralización .....	13
1.4.5.5 Clases de descentralización .....	14

	Pág.
1.4.6	Autonomía y autarquía administrativa ..... 14
1.5	Banco internacional de reconstrucción y fomento –BIRF- ..... 15
1.5.1	Definición ..... 15
1.5.2	Antecedentes históricos ..... 16
1.5.3	Organización ..... 17
1.5.3.1	Banco internacional de reconstrucción y fomento BIRF..... 17
1.5.3.2	Asociación internacional de fomento AIF..... 18
1.5.3.3	Corporación financiera internacional CFI..... 18
1.5.3.4	Organismo multilateral de garantía de inversiones OMGI..... 18
1.5.3.5	Centro internacional de diferencias relativas a inversiones CIADI.... 19
1.5.4	Orientación estratégica ..... 19
1.5.5	Objetivos ..... 20
1.5.6	La labor del banco mundial en Guatemala ..... 21
1.5.7	Liberación económica y modernización del sector público..... 21
1.5.8	Rompiendo las cadenas de la pobreza y desigualdad..... 22
1.5.9	Mejoramiento de la infraestructura básica..... 23
1.5.10	La corporación financiera internacional en Guatemala..... 23
1.5.11	Proyectos del banco mundial en Guatemala..... 24
1.5.12	Actividades especiales..... 26

## **CAPÍTULO II**

2	Métodos de contratación ..... 27
2.1	Selección basada en calidad y costo (SBCC) ..... 27
2.1.1	Términos de referencia (TR) ..... 28
2.1.2	Estimación de costos (presupuesto) ..... 28
2.1.3	Publicidad ..... 29
2.1.4	Lista corta de consultores ..... 29
2.1.5	Preparación y emisión del pedido de propuestas ..... 30

	Pág.
2.1.6 Recepción de las propuestas .....	31
2.1.7 Evaluación de las propuestas, consideración de la calidad y costo	32
2.1.8 Evaluación combinada de la calidad y el costo .....	36
2.1.9 Negociaciones y adjudicación del contrato .....	36
2.1.10 Rechazo de todas las propuestas y nueva invitación .....	37
2.1.11 Confidencialidad .....	38
2.2 Otros métodos de selección .....	38
2.2.1 Generalidades.....	38
2.2.2 Selección basada en calidad (SBC).....	39
2.2.3 Selección cuando el presupuesto es fijo .....	40
2.2.4 Selección basada en el menos costo .....	40
2.2.5 Selección basada en las calificaciones de los consultores .....	41
2.2.6 Selección directa .....	41
2.2.7 Practicas comerciales .....	43
2.2.8 Selección de determinados tipos de consultores .....	43

### **CAPÍTULO III**

3 Clases de contrato .....	47
3.1 Tipos de contrato y disposiciones importantes.....	47
3.1.1 Contrato por una suma global (a precio fijo) .....	47
3.1.2 Contrato con base al tiempo trabajado .....	47
3.1.3 Contrato basado en el pago de honorarios fijos y/o de una comisión de éxito .....	48
3.1.4 Contrato a porcentaje .....	49
3.1.5 Contrato con entrega no definida de los servicios .....	49
3.2 Examen por el banco mundial de la selección de consultores .....	50
3.2.1 Programación del proceso de selección .....	50
3.2.2 Examen previo .....	50



	Pág.
3.2.3 Modificaciones del contrato firmado.....	52
3.2.4 Examen posterior.....	52
3.2.5 Traducciones .....	53
3.3 Información para los consultores (IC) .....	53
3.4 Desembolsos .....	56
3.5 Guía para los consultores (IC) .....	58
3.5.1 Responsabilidad para la selección de consultores .....	58
3.5.2 Papel del banco mundial .....	58
3.5.3 Información sobre los servicios de consultoría .....	59
3.5.4 Papel de los consultores .....	59
3.5.5 Confidencialidad .....	60
3.5.6 Medidas que toma el banco mundial .....	61
3.5.7 Reunión de información .....	62

## **CAPÍTULO IV**

4 Disposiciones sobre contrataciones .....	63
4.1 Introducción .....	63
4.1.1 Consideraciones generales .....	64
4.1.2 Aplicabilidad .....	65
4.1.3 Conflicto de intereses .....	65
4.1.4 Elegibilidad .....	66
4.1.5 Contratación anticipada y financiamiento retroactivo .....	67
4.1.6 Asociación de firmas consultoras .....	68
4.1.7 Examen, asistencia y supervisión por parte del banco mundial ..	68
4.1.8 Servicios de consultoría reservados .....	69
4.1.9 Contrataciones viciadas .....	70
4.1.10 Referencias al banco mundial .....	70
4.1.11 Capacitación o transferencia de conocimientos .....	71

	Pág.
4.1.12 Idiomas .....	71
4.1.13 Evaluación del desempeño de los consultores .....	71
4.1.14 Fraude y corrupción .....	72
4.1.15 Disposiciones importantes .....	74
4.2 Licitación publica internacional .....	77
4.2.1 Generalidades .....	77
4.2.1.1 Introducción .....	77
4.2.1.2 Tipo y monto de los contratos .....	77
4.2.1.3 Licitación en dos etapas .....	78
4.2.1.4 Notificación y publicidad .....	79
4.2.1.5 Precalificación de licitantes .....	79
4.2.2 Documentos de licitación .....	80
4.2.2.1 Validez de las ofertas y garantía de seriedad .....	81
4.2.2.2 Idiomas .....	82
4.2.2.3 Claridad de los documentos de licitación .....	83
4.2.2.4 Normas técnicas .....	84
4.2.2.5 Uso de marcas comerciales .....	84
4.2.2.6 Precios .....	85
4.2.2.7 Ajuste de precios .....	85
4.2.2.8 Transporte y seguros .....	86
4.2.2.9 Disposiciones monetarias .....	87
4.2.2.10 Monedas de las ofertas .....	88
4.2.2.11 Conversión de monedas (comparación de ofertas) .....	88
4.2.2.12 Moneda de pago .....	89
4.2.2.13 Condiciones y métodos de pago .....	89
4.2.2.14 Ofertas alternativas .....	90
4.2.2.15 Condiciones contractuales .....	90
4.2.2.16 Garantía de cumplimiento .....	90
4.2.2.17 Cláusulas sobre liquidación .....	91

	Pág.
4.2.2.18 Fuerza mayor .....	92
4.2.2.19 Leyes aplicables y arreglo de diferencias .....	92

## **CAPÍTULO V**

5 Métodos de adquisiciones .....	93
5.1 Licitación internacional limitada.....	93
5.2 Licitación pública nacional .....	93
5.3 Apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato .....	95
5.3.1 Plazo para la preparación de las ofertas .....	95
5.3.2 Procedimiento para la apertura de las ofertas .....	95
5.3.3 Aclaraciones o modificaciones de las ofertas .....	96
5.3.4 Confidencialidad .....	96
5.3.5 Análisis de las ofertas .....	97
5.3.6 Evaluación y comparación de las ofertas .....	97
5.3.7 Preferencias nacionales .....	99
5.3.8 Prórroga de la validez de las ofertas .....	99
5.3.9 Poscalificación de los licitantes .....	100
5.3.10 Adjudicación del contrato .....	100
5.3.11 Notificación de la adjudicación .....	100
5.3.12 Rechazo de todas las ofertas .....	101
5.3.13 Información sobre adjudicaciones .....	102
5.4 Contrataciones .....	102
5.4.1 Comparación de precios .....	102
5.4.2 Contratación directa .....	103
5.4.3 Construcción por administración .....	104
5.4.4 Contrataciones a través de agencias de las naciones unidas .....	105
5.4.5 Agentes de contrataciones .....	105
5.4.6 Agentes de inspección .....	106

	Pág.
5.4.7 Contrataciones en préstamos a intermediarios financieros .....	106
5.4.8 Contrataciones por el sistema concesiones modalidades semejantes del sector privado .....	107
5.4.9 Contratación basada en desempeño .....	108
5.4.10 Contrataciones con préstamos garantizados .....	109
5.4.11 Participación de la comunidad en las contrataciones .....	109
5.4.12 Selección de consultores individuales .....	109
<b>CONCLUSIONES</b> .....	111
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	113
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	115

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, existen en Guatemala diversas instituciones públicas que su objetivo principal es el desarrollo social y económico del país, por medio de la ejecución de financiamientos, programas y proyectos que generalmente son financiados por organizaciones internacionales, cuyo fin es satisfacer necesidades específicas de la población. En cada proyecto, la información administrativa y financiera específicamente la relacionada con la ejecución del proyecto, está sujeta a cumplir con las regulaciones sobre adquisiciones emitidas por dichas entidades, además de la legislación guatemalteca ya existente; con el objetivo de asegurar la adecuada utilización de los fondos recibidos y la verificación de la documentación y razonabilidad de los mismos.

El presente trabajo de tesis titulado “El procedimiento de contratación de obras y consultoría de entidades descentralizadas que ejecuta un préstamo del banco internacional de reconstrucción y fomento BIRF” tiene como objetivo principal dar a conocer uno de los campos en que el profesional de las ciencias jurídicas y sociales puede desarrollarse en su labor profesional, ampliando sus conocimientos en la aplicación de las distintas regulaciones utilizadas durante el trabajo de asesoría en la preparación de informes de seguimiento y cumplimiento de condiciones en una institución que ejecuta proyectos de índole social, con financiamiento de entidades internacionales.

La presente tesis fue desarrollada y estructurada en cinco capítulos, presentando en el capítulo I, aspectos relacionados con el derecho administrativo, y la evolución, organización y administración pública central en Guatemala, así como antecedentes históricos del banco mundial, como están organizados y cuales son sus objetivos principales; adicionalmente, se incluye cual es la labor del organismo internacional en Guatemala y los proyectos a los cuales ha proporcionado financiamiento, para el alivio de la pobreza y desarrollo del recurso humano.

En el capítulo II se consideró relevante incluir temas relacionados con las principales regulaciones aplicables a los diferentes métodos de contratación, citando notable la

selección basada en calidad y costo, que consiste en un proceso competitivo entre las firmas incluidas en la lista corta en el que, para seleccionar la empresa a la que se adjudicará el contrato, se tienen en cuenta la calidad de la propuesta y el costo de los servicios. El costo como factor de selección deberá utilizarse prudentemente. La ponderación que se asigne a la calidad y al costo se determinará en cada caso de acuerdo a la naturaleza del trabajo que se ha de realizar.

Así mismo, se hace mención de la normativa internacional que debe considerar el profesional de las ciencias jurídicas y sociales, para asegurar que fueron aplicados otros métodos de contratación relacionado con la selección basada en: el menor costo, en calificaciones de consultores, en el presupuesto fijo, la selección directa, y las prácticas comerciales.

Los temas citados en el capítulo III están relacionados con los diferentes tipos de contratos, entre los que se mencionan: por suma global, con base a tiempo trabajado, por honorarios fijos, a porcentaje, y entrega no definida en los servicios. A los anteriores tipos de contrato el organismo financiero internacional les realiza una revisión posterior para verificar que las etapas del proceso de selección hayan cumplido con los requisitos específicos.

Así también se hace referencia al tema de los desembolsos de efectivo, indicando la responsabilidad por la ejecución del proyecto y, por consiguiente, por el pago de los servicios de consultoría comprendidos en él. Por otra parte, el convenio constitutivo del banco dispone que éste debe desembolsar los fondos de los préstamos que otorga sólo a medida que el prestatario incurre en gastos; por lo tanto los desembolsos de un préstamo o una donación se efectúan solamente a petición del prestatario, el cual, al presentar una solicitud de retiro de fondos, debe presentar comprobantes de que los fondos han sido utilizados de conformidad con lo dispuesto en el convenio de préstamo

La finalidad del capítulo IV es proporcionar las disposiciones sobre contrataciones más importantes incluidas en el convenio de préstamo las cuales rigen las relaciones legales entre el prestatario y el banco mundial, así también define los derechos y obligaciones del prestatario y del consultor incluidos en el pedido de propuestas específico emitido.

Así mismo se incluye una descripción de los requisitos de la licitación pública internacional, cuyo fin es proporcionar a todos los posibles licitantes elegibles notificación oportuna y adecuada de las necesidades de adquisiciones del proyecto que ejecuta la entidad de gobierno, proporcionando a tales licitantes una oportunidad igual para presentar ofertas, con respecto a los bienes y obras necesarias.

Para concluir, en el capítulo V, se desarrolla los métodos de adquisiciones denominados licitación pública limitada y la licitación pública nacional, para el primer método de licitación se convocada mediante invitación directa y sin anuncio público; ese puede ser un método adecuado de contratación en los casos en que haya solamente un número reducido de proveedores, o existan otras razones excepcionales que puedan justificar el empleo adecuado del mismo. El segundo método de licitación es el que se emplea normalmente en las contrataciones del sector público en el país del prestatario, y puede constituir la forma más eficiente y económica de adquirir bienes o ejecutar obras cuando, dadas sus características y alcance, no es probable que se atraiga la competencia internacional. Para que el banco mundial los considere susceptibles de financiamiento con fondos provenientes de sus préstamos, estos procedimientos de contratación deben ser revisados y modificados en la medida necesaria para lograr economía, eficiencia, transparencia y competitividad. La licitación pública nacional puede constituir el método de contratación preferido cuando no se espera que los licitantes extranjeros manifiesten interés ya sea debido a que los valores contractuales son pequeños, se trata de obras geográficamente dispersas o escalonadas en el curso del tiempo, las obras requieren una utilización intensiva de mano de obra, o los bienes u obras pueden obtenerse o contratarse localmente a precios inferiores a los del mercado internacional.

En el desarrollo del trabajo de esta tesis, se utilizó metodologías como la investigación e indagación de la información que integra la parte teórica de la misma; así también se aplicaron diversos procedimientos que incluye la observación, y entrevistas con personal clave a funcionarios públicos, así como el análisis, recopilación y revisión de documentos base indispensables para la realización de la tesis.

Con la recopilación de la información que completó el contenido de la tesis, se cumplen los objetivos que fundamentalmente se resumen en demostrar que la inversión que realizan las entidades de gobierno que ejecutan préstamos de la cooperación internacional son el medio inmediato para satisfacer las necesidades prioritarias de la población, y por consiguiente fortalecer el desarrollo social sostenible de nuestro país.

Derivado del análisis efectuado al contenido de los cinco capítulos de esta investigación se comprueba la hipótesis de que los procedimientos administrativos para la selección, evaluación, adjudicación y elaboración de las contrataciones de bienes, servicios y consultorías bajo procedimientos de adquisiciones del banco internacional de reconstrucción y fomento BIRF, sí están adecuados a la normativa legal vigente en la república de Guatemala.



# CAPÍTULO I

## 1 Derecho administrativo

El derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas personificadas en una diversidad de órganos<sup>1</sup>.

### 1.1 La administración estatal

Se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. Se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no solo existe administración pública en el poder ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado.

Administración como concepto general: Es el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado. Hablar de los pasos de la administración pública implica hablar de la función administrativa, los cuales son cinco: La planificación, la Coordinación, la organización, la dirección y el control.

#### 1.1.1 La planificación

Implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos y requiere<sup>2</sup> por lo tanto garantizar los resultados de la finalidad que se pretende. Significa ver hacia el futuro y utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas.

---

<sup>1</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_administrativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_administrativo) (11 de noviembre de 2007).

<sup>2</sup> Harold Koontz, Heinz Weihrich. **Administración una perspectiva global**. McGraw-Hill, Onceava edición, 2001, página 35.

### **1.1.1.1 Principios de la planificación:**

Principio de la precisión, de la flexibilidad y de la unidad. En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica SEGEPLAN.

### **1.1.2 La coordinación**

Significa la armonización de toda la organización y sus componentes, se trata de integración, en los que se puede involucrar a todos los órganos de la administración pública. La coordinación es en sí misma una función específica de los administradores<sup>3</sup>.

#### **1.1.2.1 Principios de la coordinación**

Es el primer paso práctico de la etapa dinámica, es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrando el organismo.

### **1.1.3 La organización**

Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo con el fin de lograr los planes y objetivos. La estructura administrativa debe de garantizar la asignación de todas las tareas necesarias para el cumplimiento de las metas<sup>4</sup>.

### **1.1.4 La dirección**

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador. Es el hecho de influir en los individuos para que contribuyan a favor del cumplimiento de las metas organizacionales<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Harold Koontz, Heinz Wehrich. **Administración una perspectiva global**. McGraw-Hill, Onceava edición, 2001, página 37.

<sup>4</sup> *Ibíd*, página 35.

<sup>5</sup> *Ibíd*, página 36.

### **1.1.5 El control**

Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Consiste en medir y corregir el desempeño individual para garantizar las metas<sup>6</sup>.

## **1.2 Evolución de la administración**

### **1.2.1 Definición de la administración pública**

Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general)<sup>7</sup>, a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

### **1.2.2 Elementos de la administración pública**

Los elementos más importantes de la administración se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: El órgano administrativo; la actividad que la administración realiza; la finalidad que pretende el Estado a través de la administración; y el medio que la administración pública dispone para la realización<sup>8</sup> de sus propósitos.

#### **1.2.2.1 Órgano administrativo**

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

#### **1.2.2.2 Actividad administrativa**

Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.

---

<sup>6</sup> Harold Koontz, Heinz Weihrich. **Administración una perspectiva global**. McGraw-Hill, Onceava edición, 2001, página 36.

<sup>7</sup> <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion> (27 de noviembre de 2007).

<sup>8</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Administración> (14 de noviembre de 2007).

### **1.2.2.3 Finalidad**

La finalidad es el bien común o “bienestar general “ de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del Artículo uno que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

### **1.2.2.4 El medio**

El servicio público es el medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común.

## **1.2.3 Clases de administración pública**

Ahora bien dentro de la administración pública existen tres clases de administración o formas de administrar, siendo: La planificación, la administración ejecutiva y la administración de control<sup>9</sup>.

### **1.2.3.1 Administración de planificación**

Implica ver hacia el futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.

### **1.2.3.2 Administración ejecutiva (o de decisión política)**

Es aquella que decide y ejecuta, es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Ejemplo de ello son los órganos ejecutivos: el presidente de la república, ministros de Estado, directores generales, concejos municipales, magistrados del tribunal supremo electoral, etc.

### **1.2.3.3 Administración de control (técnico; de oficio; a petición)**

Es aquella encargada que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones

---

<sup>9</sup> <http://www.estuderecho.com/documentos/derecho> (12 de noviembre de 2007).

dentro de estos órganos encontramos por ejemplo: Dentro del control técnico encontramos a la dirección técnica del presupuesto del ministerio de finanzas; de oficio a la contraloría general de cuentas; y a petición, al procurador de los derechos humanos.

Control interno: Es el que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. El ministro sobre sus directores. Dentro de los distintos medios de control con que cuenta la administración pública están los siguientes:

Control directo: El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública a través de los recursos administrativos.

Control judicial: El que se ejerce ante los tribunales de justicia. Es el medio de control de los órganos administrativos. Ejemplo: El recurso de lo contencioso administrativo.

Control constitucional: El que ejerce la corte de constitucionalidad para que en la administración pública no se violen con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.

### **1.3 Administración pública central en Guatemala**

#### **1.3.1 Ámbito jurídico de la administración pública**

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa en la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y la casi totalidad de órganos administrativos (Entidades descentralizadas y autónomas), la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los

organismos de Estado, la constitución regula otros órganos administrativos, como la procuraduría de los derechos humanos, la universidad de San Carlos de Guatemala, la contraloría general de cuentas, ministerio público, etc. También como fuente importante del derecho administrativo encontramos la ley ordinaria la cual tiene una gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada la competencia administrativa.

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y es en la que se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo.

El reglamento también es fuente importante porque encontramos los procedimientos a los cuales se tiene que someter la administración pública para su actuar.

Los convenios y tratados internacionales regulan muchas de las funciones que desarrolla la administración pública. La administración pública en sí debe someter su actuación estrictamente a la ley o fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma le otorga.

Los órganos de la administración tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público. En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a la ley, como ya lo mencionamos anteriormente, la ley nos otorga entre otras, la competencia y la estructura de los órganos.

### **1.3.2 Competencia**

Son las atribuciones y funciones que la ley les otorga a los órganos administrativos. Hay que tomar en cuenta que sólo la ley puede dar competencia.

### **1.3.3 Estructura**

La constitución y la ley orgánica, le dan la estructura y competencia a la institución, por lo cual se encuentra jerárquicamente constituido y ubicado el órgano

administrativo, para el desarrollo de su finalidad, a través del servicio público.

#### **1.3.4 Procedimiento**

El reglamento es el procedimiento administrativo, pues a través de éste, se desarrolla la actividad o la forma en que debe prestarse el servicio público. La naturaleza jurídica del reglamento, es un acto administrativo del organismo ejecutivo y no una facultad legislativa del mismo.

#### **1.3.5 Control**

El control, consiste en una serie de recursos administrativos y procesos judiciales que se encuentran a la mano de los particulares, en caso que la administración pública afecte o perjudique los derechos e intereses de los administrados.

#### **1.3.6 Recursos financieros**

Son los impuestos, arbitrios, tasas, con los cuales el Estado, a través de la administración pública, cumple con su finalidad y sirve para el sostenimiento del aparato estatal.

#### **1.3.7 Actividad legislativa**

Es la que desarrolla el organismo legislativo, en la promulgación de leyes que van en beneficio de la población y es el único órgano que de conformidad con la ley tiene atribuida esa función.

#### **1.3.8 Actividad judicial**

Es la que realiza el organismo judicial, al ejercer la función jurisdiccional, impartiendo justicia. Toda esta actividad que desarrolla el Estado a través de sus órganos administrativos e instituciones las desarrolla fundamentalmente en la Ley, y basados en el principio de legalidad y de juridicidad.

### **1.3.9 Ámbito político de la administración pública**

El ámbito político, en que se tiene que desarrollar la administración pública, debe ser en la aplicación de la ley desde el campo político, para beneficio de la mayoría de la población y no para sectores económicos.

Se puede inferir que con todo el andamiaje jurídico y estructural que la administración pública, dotada del campo filosófico e ideológico, enmarcado dentro de las leyes, debe aplicarlos políticamente para llevar a cabo la finalidad última que es el bienestar general o bien común, que preceptúa la Constitución Política de Guatemala.

### **1.4 Organización de la administración pública**

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución.

Dentro de los sistemas tenemos:

- La centralización o concentración administrativa.
- La desconcentración administrativa.
- La descentralización administrativa.
- La autonomía y la autarquía administrativas.

#### **1.4.1 Concepto:** Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente.

Organización de la función administrativa: Esta comprende:

- Potestades o poderes (de las que están dotadas las instituciones administrativas).
- Límite territorial o técnico funcional. Para ejercer la competencia administrativa.
- La jerarquía. son órganos centralizados. La centralización, la autonomía, según los entes públicos.



## **1.4.2 Sistemas de organización de la administración pública**

Son formas de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo, y de las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución.

**1.4.3 Centralización o concentración:** Consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido; ya que la decisión y dirección le corresponde al órgano central de gobierno. En Guatemala, la administración pública es eminentemente centralizada.

### **1.4.3.1 Características de la centralización**

- Superior jerárquico. porque es el más alto grado dentro de la escala.
- Relación de subordinación. Los órganos administrativos pertenecen a la jerarquía administrativa.
- Se manifiestan los poderes (de mando, disciplinario, de avocación).
- Poder de decisión. (carácter político).

### **1.4.3.2 Elementos de la centralización**

- Unidad de mando. (presidente).
- Jerarquía. (elemento principal).
- Control. (lo ejerce el superior).
- Potestad de revisión (de los subordinados)
- Facultad de decidir la competencia.

Aplicación del principio de jerarquía: Donde los órganos administrativos van a depender del órgano central (presidente).

### **1.4.3.3 Ventajas de la centralización**

- Asegura el control político. (dentro de todo el territorio).
- Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político.
- Los procedimientos administrativos son uniformes. (los particulares saben a

donde dirigirse).

- Los servicios públicos se prestan en forma económica.
- El control y fiscalización.
- Las políticas administrativas son uniformes. (dependen del superior jerárquico).

#### **1.4.3.4 Desventajas de la centralización**

Centralismo burocrático.

La administración se torna ineficiente. (Territorios alejados de la capital).

Las peticiones planteadas por los particulares.

En los países con territorios extensos.

#### **1.4.3.5 Procedimientos para establecer la centralización**

El poder de decisión y coacción en un órgano, se obliga a los demás a obedecerlo.

Al órgano supremo se le otorga la facultad absoluta de nombrar y destituir.

Se concentra en el órgano supremo.

**1.4.3.6 Definición de centralización:** Es el sistema o forma de organización administrativa, que basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión en el órgano jerárquico de la administración. (Presidente – ejecutivo).

#### **1.4.4 Desconcentración administrativa**

Nace como contraposición a la centralización administrativa, con ella se busca eliminar el excesivo centralismo, y hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

##### **1.4.4.1 Criterios del concepto de desconcentración**

- Criterio intermedio o de transición: Como etapa intermedia común entre los dos sistemas de organización administrativa.

- (Centralización y descentralización).
- Criterio de la variante del sistema de centralización: supone una limitación de los poderes jerárquicos.
- Criterio técnico organizativo: La considera como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia es atribuida a los agentes jerárquicos.
- Criterio de distribución de competencias: La distribución de competencias se dirigen hacia órganos enmarcados en un sistema de organización.

#### **1.4.4.2 Características de la desconcentración**

- Sistema principal de organización administrativa.
- La competencia legal para tomar decisiones técnicas.
- Se especializan en la prestación de servicios.
- El superior mantiene la potestad de nombrar.

#### **1.4.4.3 Ventajas de la desconcentración**

- Facilita las actividades (satisface necesidades sociales).
- La actividad administrativa se torna más rápida y eficaz.
- Se conserva la unidad de poder público.
- El servicio público mejora y es más económico.

#### **1.4.4.4 Desventajas de la desconcentración**

- Presta el servicio y resuelve con favoritismo político.
- Aumenta la burocracia.
- El servicio es ineficiente.
- Se utilizan recursos del estado para satisfacer los fines de los partidos.

#### **1.4.4.5 Procedimiento para establecer la desconcentración**

- Normas emanadas del legislador (por medio de leyes).
- Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo.

- Por medio de normas administrativas.

#### **1.4.4.6 Su aplicación en Guatemala**

Por medio de acuerdos gubernativos (decretos del presidente).

Se han creado entidades como unidades ejecutoras y algunos ministerios para lograr la regionalización, han concentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

#### **1.4.4.7 Definición de la desconcentración**

Es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo que les da origen.

#### **1.4.5 Descentralización administrativa**

Es la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno central. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el poder ejecutivo realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia nacional a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

#### **1.4.5.1 Características de la descentralización**

- Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una persona jurídica de derecho público.
- La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal.
- Deben de gozar de relativa independencia política, según lo determine la Constitución, su ley orgánica o estatutos.
- Tienen dependencia estatutaria y reglamentaria.

#### **1.4.5.2 Ventajas de la descentralización**

- Se descongestiona la administración estatal.
- El servicio se moderniza.
- El patrimonio se utiliza como criterio económico.
- Se erradica el empirismo.
- Se aleja el espectro de la influencia político partidista.

#### **1.4.5.3 Inconvenientes de la descentralización**

- Se crea un desorden de la administración pública.
- Crecimiento exagerado de la burocracia.
- Manipulación política.
- No se cumple con la finalidad que persigue el Estado.
- Se genera pérdidas y no existe planificación adecuada.

**1.4.5.4 Control de la descentralización:** Por ser entidades no con independencia absoluta el estado, existen controles y una marcada tutela ejerce sobre ella:

- Transferencia de fondos: Del presupuesto general del estado a la entidad.
- Intervención permanente: De la controlaría de cuentas en el manejo de fondos públicos.
- Emisión y reforma de su ley orgánica (Congreso de la Republica.)
- Aprobación en el ejecutivo o en el legislativo (tasas, arbitrios).
- Facultad de intervenir por mala administración. (nota: las municipalidades y la

USAC no pueden ser intervenidas).

- En el orden judicial estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal.)

#### **1.4.5.5 Clases de descentralización**

- Descentralización territorial o por región.
- Descentralización por servicio o institucional.
- Descentralización por colaboración.

Descentralización territorial o por región: Supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. Ejemplo: Municipalidades.

Descentralización por servicio o institucional: El órgano descentralizado se encuentra dotado de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotados de personalidad jurídica propia. Ejemplo: IGSS y USAC.

Descentralización por colaboración: Funcional o corporativa. No forman parte de la administración pública son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

#### **1.4.6 Autonomía y autarquía administrativa**

Tienen su propia ley, se rigen en forma independiente y lo más importante es el autofinanciamiento sin necesidad de recurrir al presupuesto general del estado.

Análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas: La Constitución política en su artículo 134 al regular dichas instituciones establece que éstas actúan por delegación del Estado.

Concepto de la descentralización: Es un sistema o forma de organización de la administración estatal que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica especializados en prestar determinados servicios públicos sin que desaparezca la

dependencia jerárquica con el órgano supremo.

Obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma

- Coordinar su política con la política general del estado.
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del estado.
- Remitir su información al organismo ejecutivo y congreso de la república.
- Remitir a los mismos organismos memorias de sus labores y los informes requeridos.
- Facilidades al órgano de control fiscal, para que pueda cumplir sus funciones.
- Toda actividad de carácter internacional deberá sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.

## **1.5 Banco internacional de reconstrucción y fomento –BIRF-.**

### **1.5.1 Definición**

En un sentido ordinario y textual del término banco mundial, puede afirmarse que no es un “banco”, sino que se constituyó como una entidad dedicada a fomentar el desarrollo, a nivel mundial, con iniciativas y objetivos precisos que minimicen la pobreza, logrando el desarrollo del milenio, juntamente con el resto de la comunidad.

El banco mundial es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, se integra por 184 países miembros, de distintos continentes del mundo, entre los cuales se incluye Guatemala. Los países miembros asumen responsabilidad conjunta, para el financiamiento de la institución y del destino que se le da a los fondos.

"Banco mundial" es la denominación que se ha adoptado para designar al banco internacional de reconstrucción y fomento (BIRF) y a la asociación internacional de fomento (AIF).

Ambas organizaciones tienen entre sus principales atribuciones:

---

<sup>10</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (10 de diciembre de 2007).

- Otorgar préstamos con intereses bajos;
- Otorgar créditos sin intereses; y
- Efectuar donaciones a los países en desarrollo.

### **1.5.2 Antecedentes históricos**

En el año 1945, durante la segunda guerra mundial en Bretton Woods, New Hampshire se creó el banco mundial, que inicialmente contribuyó a la reconstrucción de Europa después de la guerra. En el año 1947, Francia fue uno de los primeros países favorecidos con un préstamo del banco, por valor de US\$ 250 millones, para la reconstrucción de la posguerra. La reconstrucción sigue siendo un aspecto importante de la labor del banco, ya que las economías en desarrollo y en transición se ven afectadas por desastres naturales y emergencias humanitarias y deben llevar a cabo actividades de rehabilitación después de los conflictos. No obstante, actualmente el banco concentra más su atención en la reducción de la pobreza como objetivo principal de su labor.

Con respecto a la estructura funcional del banco, anteriormente su personal reunía a un grupo homogéneo de ingenieros y analistas financieros que trabajaban exclusivamente en la ciudad de Washington (sede del banco). En la actualidad su personal es variado y de carácter multidisciplinario, que incorpora a economistas, especialistas en políticas públicas, expertos sectoriales y especialistas en ciencias sociales, por ello, el 40% del personal trabaja en oficinas en los países miembros.

Lo anterior refleja que el banco es de mayor tamaño, por lo que ha aumentado su alcance y complejidad. Ha pasado a ser un grupo formado por cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas<sup>11</sup>:

- El banco internacional de reconstrucción y fomento BIRF;
- La asociación internacional de fomento AIF;
- La corporación financiera internacional CFI;

---

<sup>11</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (10 de diciembre de 2007).



- El Organismo multilateral de garantía de inversiones OMGI; y
- El centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones CIADI.

### **1.5.3 Organización**

El “grupo del banco mundial” integrado por las cinco instituciones indicadas anteriormente, mismas que están asociadas estrechamente. Todas ellas son de propiedad de los países miembros, quienes, en definitiva, tienen el poder decisorio. La expresión “grupo del banco mundial” abarca las cinco instituciones, mientras que “banco mundial” se refiere específicamente a dos de ellas, el BIRF y la AIF.

A continuación se explica brevemente la función específica que cada institución tiene en la misión de luchar contra la pobreza y mejorar el nivel de vida de los habitantes del mundo en desarrollo.

#### **1.5.3.1 Banco internacional de reconstrucción y fomento –BIRF**

El objetivo del BIRF es reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y en los países más pobres que tienen capacidad crediticia, promoviendo el desarrollo sostenible mediante préstamos, garantías y otros servicios no crediticios, como de análisis y asesoría.

El BIRF no busca maximizar sus utilidades, pero ha obtenido ingresos netos todos los años desde 1948. Con sus utilidades se financian distintas actividades de desarrollo y se asegura la solidez financiera de la institución, lo que le permite obtener anticipos a bajo costo en los mercados de capital y ofrecer condiciones favorables para los prestatarios. El BIRF es de propiedad de los países miembros y los derechos de voto de éstos guardan relación con sus suscripciones al capital de la institución, las que a su vez se basan en la solidez económica relativa de cada país.

### **1.5.3.2 Asociación internacional de fomento –AIF**

Creada en 1960 e integrada por 164 países miembros. Las aportaciones a la AIF permiten que el banco mundial proporcione entre US\$ 6.000 millones y US\$ 7.000 millones anuales en créditos sin intereses a los 78 países más pobres del mundo, donde viven 2.400 millones de personas. Dicho apoyo es trascendental, puesto que estos países no pueden obtener financiamiento en condiciones de mercado, o pueden obtener muy poco. En la mayoría de estas naciones, el ingreso medio anual per cápita es inferior a US\$ 500 y muchas personas sobreviven con mucho menos. La AIF ayuda a proporcionar acceso a mejores servicios básicos (como educación, atención de la salud y agua potable y saneamiento) y apoya las reformas e inversiones destinadas a aumentar la productividad y a crear puestos de trabajo.

### **1.5.3.3 Corporación financiera internacional -CFI**

Creada en 1956 e integrada por 175 países miembros, su misión es promover el desarrollo económico a través del sector privado. Con socios comerciales, invierte en empresas privadas sostenibles en los países en desarrollo y proporciona préstamos a largo plazo, garantías y servicios de gestión de riesgos y de asesoría a sus clientes. La CFI realiza inversiones en proyectos en regiones y sectores que reciben insuficientes inversiones de fuentes privadas. Pretende hallar nuevos medios para aprovechar oportunidades prometedoras en mercados que a juicio de los inversionistas comerciales son demasiado riesgosos si no participa la corporación.

### **1.5.3.4 Organismo multilateral de garantía de inversiones -OMGI**

Fue creado en 1988 y está integrado por 162 países miembros. El OMGI contribuye a promover la inversión extranjera en los países en desarrollo proporcionando garantías a los inversionistas extranjeros contra pérdidas ocasionadas por riesgos no comerciales, como expropiación, inconvertibilidad de monedas y

restricciones a las transferencias, y guerras y disturbios civiles<sup>12</sup>. Además, el OMGI presta asistencia técnica para ayudar a los países a difundir información sobre oportunidades de inversión. El organismo también ofrece, a petición de las partes, servicios de mediación en diferencias relativas a inversiones.

#### **1.5.3.5 Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones CIADI**

Creado en 1966 e integrado por 134 países miembros. El CIADI contribuye a promover la inversión extranjera al proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje de diferencias relativas a inversiones, y de este modo ayuda a promover un clima de confianza mutua entre los países y los inversionistas extranjeros. En muchos acuerdos internacionales relativos a inversiones se han previsto los servicios de arbitraje del centro. El CIADI también lleva a cabo actividades de investigación y compila publicaciones relativas a legislación sobre arbitraje e inversión extranjera.

Es importante mencionar, que Guatemala como otros países, ha sido beneficiada por las actividades que efectúa el banco mundial, es decir, por las organizaciones BIRF y AIF, más adelante se desarrolla con mayor detalle e información, sobre los beneficios obtenidos y en qué han consistido.

#### **1.5.4 Orientación estratégica**

Para el banco mundial, reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio es un desafío enorme; sin embargo, a pesar de que durante los dos últimos decenios se ha logrado avanzar mucho en la lucha contra la pobreza (durante ese período el número de personas pobres se redujo en 200 millones), todavía hay 1.200 millones de personas que viven con menos de US\$ uno al día y otros 2.800 millones que viven con menos de US\$ dos al día. Se prevé que durante los próximos 50 años la

---

<sup>12</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 47.

población mundial pasará de 6.000 millones de personas a 9.000 millones y que casi el 95% de ese incremento se producirá en los países en desarrollo<sup>13</sup>.

### 1.5.5 Objetivos

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que fueron acordados por 189 naciones participantes en la cumbre del milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2002, representan un nivel el consenso sin precedentes sobre lo que se necesita para reducir la pobreza de forma sostenible. Los ODM establecen metas concretas que toda la comunidad dedicada al desarrollo (tanto los donantes como los receptores) deberá procurar que se alcancen:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la educación primaria universal;
- Promover la igualdad entre los géneros y potenciar la capacidad de acción de las mujeres;
- Reducir la mortalidad infantil;
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Asegurar la sostenibilidad ambiental;
- Crear una asociación mundial para el desarrollo.

Actualmente, todo parece indicar que el primer objetivo (reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema entre 1990 y 2015 y mejorar el acceso al agua potable) podrá alcanzarse. No obstante, los datos corresponden a promedios mundiales y los resultados reales serán desiguales en las distintas partes del mundo y especialmente poco favorables en África.

El último objetivo define, entre otras cosas, las funciones que corresponderán a los donantes y los receptores. En cumbres mundiales más recientes (como la conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo de Monterrey y la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible de Johannesburgo celebradas en 2002) se ha observado

---

<sup>13</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 258.

el surgimiento de un nuevo prototipo según el cual los países desarrollados reconocen la necesidad de reducir las barreras comerciales, aumentar la asistencia y aligerar la carga de la deuda. Para alcanzar los ODM también será necesario que muchos países en desarrollo procuren realmente establecer políticas económicas bien fundamentadas, sistemas de gestión del sector público eficaces y sin corrupción, y un entorno favorable para la inversión privada.

### **1.5.6 La labor del banco mundial en Guatemala**

Los objetivos de apoyo del banco en Guatemala están enfocados en el alivio de la pobreza y el desarrollo del recurso humano, mientras continúa el progreso del proceso de paz y mantener un marco macroeconómico apropiado.

El banco mundial posee una cartera de once operaciones en ejecución en Guatemala, lo cual representa US\$ 355.1 millones de los cuales US\$ 306.4 millones son no reembolsables.

### **1.5.7 Liberalización económica y modernización del sector público**

El apoyo del banco mundial hacia el gobierno para la ejecución de este proceso se realiza a través de diversas operaciones, tales como:

- Proyecto de administración financiera integral II (US\$ 15.7 millones): con la finalidad de fortalecer la capacidad de administración financiera del gobierno en términos de eficiencia, efectividad y transparencia; así como mejorando el envío de servicios públicos.
  
- Proyecto de asistencia técnica para la administración de impuestos (US\$ 28.2 millones): éste busca proporcionar al país la asistencia necesaria para incrementar los ingresos del Estado, de manera que pueda incrementarse el gasto del sector social, conocer las necesidades de la infraestructura básica e implementar los Acuerdos de Paz.

- Proyecto de reforma judicial (US\$ 33 millones): su principal objetivo es apoyar la creación de un sistema judicial más efectivo y accesible, capaz de contar con la credibilidad y confianza del sector público para mejorar la consistencia y la equidad en la aplicación de la ley.

### **1.5.8 Rompiendo las cadenas de la pobreza y desigualdad**

Las deficiencias en cuanto a inequidad de ingresos per cápita, cobertura escolar más baja de América Latina, altos niveles de mortandad materno-infantil, desnutrición, entre otros<sup>14</sup>, motivaron al banco mundial a brindar apoyo a través de proyectos como:

- Proyecto de reforma de la educación básica (US\$ 33 millones): cuya finalidad es apoyar los esfuerzos del gobierno para mejorar la cobertura y calidad de educación para las poblaciones de escasos recursos e indígenas.

- Proyecto del fondo social de inversión (US\$ 50 millones): enfocado al apoyo de subproyectos comunitarios de infraestructura a pequeña escala y servicios como escuelas, puestos de salud, abastecimiento de agua y salud, puentes y caminos de acceso, proyectos de herencia cultural.

- Reconstrucción y desarrollo local (US\$ 30 millones): su principal objetivo es mejorar los estándares de vida de los guatemaltecos y contribuir al autodesarrollo sostenible de la población local.

- Proyecto de fondo de tierras (US\$ 23 millones): busca apoyar al gobierno de Guatemala a facilitar el acceso a la tierra a los beneficiarios y brindarles acceso a la asistencia técnica y financiera para inversión en la infraestructura social y productiva.

- Proyecto de administración de tierras (US\$ 31 millones): está encaminado al apoyo de esfuerzos para incrementar la seguridad legal de la tierra en el departamento de

---

<sup>14</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 346.

Petén y fortalecer el marco legal e institucional para los servicios de registro y catastro de tierras en Petén.

### **1.5.9 Mejoramiento de la infraestructura básica**

Para disminuir la desigualdad y pobreza, se requiere entre otros elementos, el aumento de la inversión en infraestructura rural, especialmente caminos. De tal manera que el banco mundial apoya por medio de:

- Rehabilitación de caminos regionales y secundarios (US\$ 25.58 millones): enfocado a la rehabilitación de caminos dañados, sean regionales o secundarios, pero que representen importancia económica; promover el rol del sector privado en la ejecución de obras públicas.
- Proyecto de carreteras principales y rurales (US\$ 66.7 millones): busca apoyar el mejoramiento de sistemas de carreteras principales y rurales, especialmente de la zona pobre de San Marcos, proveyendo acceso a servicios sociales y fomentando el desarrollo económico a través de la integración de mercados.
- Proyecto de participación privada en infraestructura TA (US\$ 13 millones): apoya la implementación del proceso de privatización y concesión en los sectores de infraestructura como: puertos, energía, telecomunicaciones, carreteras y el servicio postal, todos dentro de un marco legal y regulatorio.

### **1.5.10 La corporación financiera internacional en Guatemala**

Desde 1993 la corporación financiera internacional (IFC - International Finance Corporation) ha aprobado US\$ 192 millones en inversiones en Guatemala. IFC apoya además la modernización y expansión de empresas internacionalmente competitivas; pequeñas y medianas; infraestructura, mercados capitales y turismo.

Prioridades de apoyo en el futuro: La estrategia de apoyo a Guatemala del banco mundial para los próximos años, está encaminada a dar continuidad al apoyo y asistencia a las siguientes prioridades:

- Crear unión social y fortalecer los procesos participativos de toma de decisiones.
- Reducir la pobreza y la exclusión.
- Aumentar el crecimiento económico y mantener estabilidad.
- Hacer que el sector público sea más efectivo en tareas esenciales.

### **1.5.11 Proyectos del banco mundial en Guatemala**

El programa de apoyo del banco mundial empezó en Guatemala a finales de los años 40 con el enfoque de financiar proyectos de infraestructura a mediano plazo. Durante los últimos 50 años, el banco ha financiado grandes proyectos, como fue la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy<sup>15</sup>. A raíz de la firma de los Acuerdos de paz, en 1996, la estrategia de asistencia para Guatemala se adapta al momento histórico posterior al final del conflicto armado. Sus dos objetivos principales son el apoyo a la consolidación de la paz y la reducción de la pobreza mediante un crecimiento acelerado, no excluyente y sostenido. En consonancia con el apoyo ofrecido al grupo consultivo, se ofrece otorgar préstamos por US\$ 400 millones durante 1997-2000 y, en noviembre de 1996, se estableció una nueva misión residente en la ciudad de Guatemala, con el propósito de impulsar sus programas.

El banco tiene un gran número de instrumentos de asistencia, entre ellos, préstamos, donaciones, análisis y asistencia técnica, por lo que existe básicamente tres tipos de préstamos: de inversión, asistencia técnica y de apoyo a políticas y reformas. Los dos primeros tienen un enfoque de largo plazo (cinco a 10 años) y financian productos, trabajos y servicios que apoyen proyectos de desarrollo económico y social, en un amplio rango de sectores. Los préstamos de apoyo a políticas y reformas tienen

---

<sup>15</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 181.



un enfoque de corto plazo (uno a tres años) y proveen financiamiento con desembolsos rápidos para apoyar la implementación de políticas y reformas institucionales.

Los instrumentos de préstamo tienen cierta flexibilidad para adaptarse a diferentes propósitos y ocasionalmente son usados en forma conjunta en operaciones heterogéneas.

El banco además otorga donaciones para el desarrollo de instrumentos; de proyectos (PHRD); de políticas; de información (Development Gateway), el cual es un portal de desarrollo con información relevante de cada país; y de aprendizaje, a través de video conferencias (GDLN).

- Donaciones para la preparación de proyectos
- Programas de recursos naturales
- Red de inversión y protección social
- Apoyo al sector salud
- Donaciones para actividades especiales
- Mejoramiento de las encuestas y la medición de condiciones de vida
- Protección y manejo de Parque nacional laguna del tigre y biotopo
- Programa de pueblos indígenas y desarrollo sostenible y división en general.
- Participación privada en infraestructura, desarrollo y telefonía rural
- Fortalecimiento de la defensoría de la mujer indígena

Así también, el banco prepara estudios, el más reciente, publicado en el país es “La Pobreza en Guatemala” que ofrece un análisis profundo del tema, formulación estratégica, monitoreo y evaluación. Otros informes recientes incluyen: la evaluación del sistema financiero y el estudio sobre la contaminación en las casas por el uso de leña.

Actualmente el banco está preparando una serie de estudios para el nuevo gobierno, como son el “Country Economic Memorandum -CEM-“ (enfocado en el tema

de crecimiento económico), la evaluación del clima de negocios, la estrategia para el sector social y además algunas notas sobre temas puntuales como, el seguro social, infraestructura rural, temática de tierras (fondo de tierras y catastro), administración tributaria, entre otros.

#### **1.5.12 Actividades especiales**

El banco, a través del programa de sociedad civil, se ha involucrado en varias asociaciones, las cuales están trabajando en las áreas de responsabilidad social, transparencia y corrupción, ética y desarrollo, y planeamiento del desarrollo local, entre otros<sup>16</sup>. Se está trabajando con las organizaciones no-gubernamentales –ONG´s- y con el gobierno para apoyarlos en la aprobación de una nueva ley para las ONG´s. También se mantiene una relación cercana y se llevan a cabo consultas con varias organizaciones de la sociedad civil y con las comunidades relacionadas con los proyectos del banco.

El banco también ha apoyado la iniciativa de la transparencia y el combate a la corrupción y conjuntamente con el instituto del banco mundial han tratado de impulsar diagnósticos y el plan anticorrupción y por la transparencia.

---

<sup>16</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 137.

## CAPÍTULO II

### 2. Métodos de contratación.

#### 2.1 Selección basada en la calidad y el costo (SBCC).

El proceso de selección basado en la calidad y el costo, es un proceso competitivo entre las firmas incluidas en la lista corta en el que, para seleccionar la empresa a la que se adjudicará el contrato, se tienen en cuenta la calidad de la propuesta y el costo de los servicios<sup>17</sup>. El costo como factor de selección deberá utilizarse prudentemente. La ponderación que se asigne a la calidad y al costo se determinará en cada caso de acuerdo a la naturaleza del trabajo que se ha de realizar.

El proceso de selección consta de las etapas siguientes:

- Preparación de los términos de referencia (TR);
- Preparación de la estimación de costos y el presupuesto;
- Publicidad;
- Preparación de la lista corta de consultores;
- Preparación y emisión del pedido de propuestas (PP);
  - Carta de invitación (CI);
  - Información para los consultores (IC);
  - Contrato propuesto;
- Recepción de propuestas;
- Evaluación de las propuestas técnicas: consideración de la calidad y costo;
- Evaluación final combinada de la calidad y el costo;
- Negociación y adjudicación del contrato a la firma seleccionada;
- Rechazo de todas las propuestas; y
- Confidencialidad.

---

<sup>17</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 14.

### **2.1.1 Términos de referencia (TR)**

El Prestatario será responsable de preparar los TR para el trabajo que se ha de realizar. Dichos TR serán preparados por una persona o personas o una firma especializada en la materia a que se refiere el trabajo. El alcance de los servicios descritos en los TR deberá ajustarse al presupuesto de que se dispone. En esos TR se deberán definir claramente los objetivos, las metas y la extensión del trabajo encomendado y suministrarse información básica (incluso una lista de los estudios y datos básicos pertinentes que ya existan) con objeto de facilitar a los consultores la preparación de sus propuestas. Si uno de los objetivos es la capacitación o la transferencia de conocimientos, es preciso describirlo específicamente y dar detalles sobre el número de funcionarios que recibirán capacitación y otros datos similares, a fin de permitir a los consultores estimar los recursos que se necesitarán. En los TR se deberán enumerar los servicios y los estudios necesarios para llevar a cabo el trabajo y los resultados previstos (por ejemplo, informes, datos, mapas). Sin embargo, los TR no deberán ser demasiado detallados ni inflexibles, a fin de que los consultores que compiten puedan proponer su propia metodología y el personal asignado. Se exhortará a las firmas a que comenten los TR en sus propuestas. En los TR se deberán definir claramente las responsabilidades respectivas del prestatario y los consultores.

### **2.1.2 Estimación de costos (presupuesto)**

Una preparación cuidadosa de la estimación de costos es esencial para que los recursos presupuestarios asignados guarden relación con la realidad<sup>18</sup>. La estimación de costos se basará en el diagnóstico que haga el prestatario de los recursos necesarios para llevar a cabo el trabajo, es decir, tiempo del personal, apoyo logístico e insumos materiales (por ejemplo, vehículos, equipo de laboratorio). Los costos proporcionan información válida y oportuna para la toma de dediciones<sup>19</sup>, y se dividirán en dos grandes categorías honorarios o remuneraciones (según el tipo de contrato que

---

<sup>18</sup> Scep, Infom, Renicam, Gtz, DSE. **Contratación de estudios de preinversión**. Secretaria de coordinación ejecutiva de la presidencia, 1999, página 34.

<sup>19</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 111.

se utilice) y gastos reembolsables, y se dividirán además en costos en moneda extranjera y en moneda nacional. El costo del tiempo del personal se calculará sobre una base objetiva respecto del personal extranjero y nacional.

### **2.1.3 Publicidad**

Se debe de indicar el beneficio social que tiene para la sociedad el aumento de la disponibilidad de un determinado bien atribuible al proyecto<sup>20</sup>, con el fin de obtener expresiones de interés, el prestatario incluirá una lista de los trabajos de consultoría previstos en el anuncio general de adquisiciones, el que se actualizará anualmente para todas las adquisiciones pendientes, y anunciará todos los contratos para firmas de consultoría en un periódico nacional. Podrá también publicarlos en un portal electrónico de acceso gratuito. También deberá anunciar los contratos cuyo costo previsto supere los US\$ 200.000 en Development Business (UNDB on-line). Además, el prestatario podrá anunciar estos contratos en un periódico internacional o una revista técnica, con el fin de obtener "expresiones de interés". Se enviará copia del aviso a quienes hayan respondido al anuncio general de adquisiciones. Los datos solicitados serán los mínimos necesarios para formarse un juicio acerca de la calificación de la firma y no deberán ser tan complejos como para desalentar a los consultores de expresar interés. Se deberá conceder el tiempo suficiente (no menos de 14 días contados desde la publicación en UNDB on-line) para la recepción de respuestas antes de proceder a confeccionar la lista corta.

### **2.1.4 Lista corta de consultores**

El prestatario es responsable de preparar la lista corta. Deberá considerar en primer lugar a aquellas firmas que expresen interés y que tengan las calificaciones apropiadas. Las listas cortas deberán incluir entre tres y seis firmas con una amplia representación geográfica; no más de dos podrán pertenecer al mismo país y por lo menos una deberá ser de un país en desarrollo, a menos que no se haya podido establecer la existencia de firmas calificadas en países en desarrollo. A los efectos de

---

<sup>20</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 403.

establecer la lista corta, la nacionalidad de la firma será la del país en que se encuentre registrada o haya sido constituida. El banco podrá pedir al prestatario que amplíe o reduzca la lista corta; sin embargo, una vez que el banco haya emitido la "no objeción" sobre la lista, el prestatario no podrá agregar ni suprimir nombres sin la anuencia del banco<sup>21</sup>. El prestatario deberá proporcionar la lista corta definitiva a las firmas que hayan expresado interés, así como a cualquiera otra firma que así lo solicite.

La lista corta podrá estar compuesta enteramente de consultores nacionales (firmas registradas o constituidas en el país), si el trabajo por realizar está por debajo del límite (o límites) establecidos en el acuerdo de préstamos, si se dispone de un número suficiente de firmas calificadas (por lo menos tres) a costos competitivos y si es evidente que no se justifica una competencia que incluya a consultores extranjeros. Sin embargo, si hay firmas extranjeras que han expresado interés, no deberá excluirse su consideración.

#### **2.1.5 Preparación y emisión del pedido de propuestas (PP)**

El PP comprenderá una carta de invitación, información para los consultores, los términos de referencia y el contrato propuesto. Los prestatarios deberán utilizar el PP estándar emitido por el banco que sea aplicable con cambios mínimos, aceptables para el banco, según sea necesario para responder a asuntos específicos del país o del proyecto<sup>22</sup>. Cualquiera de esos cambios deberá ser introducido sólo a través de la hoja de datos del PP. Los prestatarios deberán incluir la lista de todos los documentos comprendidos en el PP.

#### **Carta de invitación (CI)**

En la CI deberá constar la intención del prestatario de celebrar un contrato para el suministro de servicios de consultoría, la fuente de financiamiento, los detalles del contratante y la fecha, hora y dirección para la presentación de las propuestas.

---

<sup>21</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 16.

<sup>22</sup> Scep, Infom, Renicam, Gtz, DSE. **Contratación de estudios de preinversión**. Secretaria de coordinación ejecutiva de la presidencia, 1999, página 64.

## **Información para los consultores (IC)**

La IC deberá incluir toda información necesaria para ayudar a los consultores a preparar propuestas que respondan a lo solicitado, y deberá aportar la mayor transparencia posible al procedimiento de selección al suministrar información sobre el proceso de evaluación e indicar los criterios y factores de evaluación y su ponderación respectiva, y el puntaje mínimo aceptable de calidad. En la IC no se indicará el presupuesto (ya que el costo es uno de los criterios para la selección), pero se indicará la participación esperada de los profesionales clave (tiempo del personal). Sin embargo, los consultores tendrán libertad para preparar sus propias estimaciones del tiempo del personal necesario para llevar a cabo el trabajo. En la IC se especificará el plazo de validez de la propuesta (generalmente entre 60 y 90 días).

## **Contrato propuesto**

Los prestatarios utilizarán el contrato estándar apropiado emitido por el banco, con los cambios mínimos que éste considere aceptables y que sean necesarios para cubrir cuestiones específicas relativas a un país o un proyecto. Todo cambio de ese tipo se introducirá solamente por medio de las hojas de datos del contrato, o a través de condiciones especiales del contrato, y no mediante cambios en la redacción de las condiciones generales del contrato incluidas en el contrato estándar emitido por el banco. Dichos contratos tipo abarcan la mayoría de los servicios de consultoría<sup>23</sup>. En los casos en que no resulten apropiados (por ejemplo, para inspección previa al embarque, servicios de adquisiciones, capacitación de estudiantes en universidades, actividades de publicidad en la privatización, o acuerdos de asistencia recíproca, los prestatarios deberán utilizar otros formularios de contrato que el banco considere aceptables.

### **2.1.6 Recepción de las propuestas**

El Prestatario deberá conceder a los consultores tiempo suficiente para preparar sus propuestas. El plazo que se conceda dependerá del trabajo de que se trate, pero

---

<sup>23</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 19.

normalmente no deberá ser inferior a cuatro semanas ni superior a tres meses (por ejemplo, para trabajos que requieran el establecimiento de una metodología sofisticada o la preparación de un plan maestro multidisciplinario). Durante ese período, las firmas podrán solicitar aclaraciones respecto de la información proporcionada en el PP. El prestatario presentará las aclaraciones por escrito y enviará una copia de ellas a todas las firmas comprendidas en la lista corta (que tengan la intención de presentar propuestas). Si es necesario, el prestatario prorrogará el plazo para la presentación de propuestas. Las propuestas técnicas y financieras deberán presentarse al mismo tiempo. No se aceptarán enmiendas a las propuestas técnicas o financieras una vez cumplido el plazo. Con el fin de salvaguardar la integridad del proceso, las propuestas técnicas y financieras se presentarán en sobres cerrados y separados. Los sobres con las propuestas técnicas serán abiertos inmediatamente por un comité de funcionarios provenientes de los departamentos apropiados (técnico, financiero, jurídico, según corresponda), después de la hora de cierre para la presentación de propuestas. Las propuestas financieras permanecerán cerradas y quedarán depositadas en poder de un notario público respetable o una autoridad independiente hasta que se proceda a abrirlas en público. Toda propuesta que se reciba con posterioridad a la hora de cierre para la presentación de propuestas será devuelta sin abrir.

### **2.1.7 Evaluación de las propuestas: consideración de la calidad y el costo**

La evaluación de las propuestas se efectuará en dos etapas; primero la calidad, y a continuación el costo. Los encargados de evaluar las propuestas técnicas no tendrán acceso a las propuestas financieras sino hasta que la evaluación técnica, incluidos los exámenes y la “no objeción” del banco” haya concluido. Sólo entonces se abrirán las propuestas financieras. La evaluación se llevará a cabo de plena conformidad con las disposiciones del PP.



## Evaluación de la calidad

El prestatario evaluará cada propuesta técnica (utilizando un comité de evaluación integrado por tres o más especialistas<sup>24</sup>) teniendo en cuenta varios criterios: la experiencia del consultor en relación con la tarea asignada, la calidad de la metodología propuesta, las calificaciones profesionales del personal clave propuesto, la transferencia de conocimientos, y la medida en que se incluya a nacionales en el personal clave que desempeñará el trabajo. Se calificará cada criterio conforme a una escala de uno a 100 y luego se ponderará cada calificación, lo que dará un puntaje. Las siguientes ponderaciones son indicativas y pueden ajustarse para ciertas circunstancias específicas. Las ponderaciones propuestas se darán a conocer en el PP.

Experiencia específica del consultor: Cinco a 10 puntos.

Metodología: 20 a 50 puntos.

Personal clave: 30 a 60 puntos.

Transferencia de conocimientos: Cero a 10 puntos.

Participación de nacionales: Cero a 10 puntos.

**Total: 100 puntos**

Normalmente el prestatario dividirá estos criterios en subcriterios. Por ejemplo, en el caso de la metodología los subcriterios podrían ser innovación y nivel de detalle. Sin embargo, se utilizará el número mínimo de subcriterios que sea indispensable. Se recomienda no utilizar listas excesivamente detalladas de subcriterios que puedan hacer de la evaluación un procedimiento mecánico más bien que una evaluación profesional de las propuestas. Se puede asignar una ponderación relativamente pequeña a la experiencia, pues este criterio ya se ha tenido en cuenta al incluir al consultor en la lista corta. Se asignará una ponderación mayor a la metodología cuando

---

<sup>24</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 20.

se trate de tareas más complejas (por ejemplo, estudios de factibilidad o de gestión multidisciplinarios).

Se recomienda evaluar únicamente al personal clave. Debido a que el personal clave es el que determina en definitiva la calidad del desempeño, se asignará una ponderación mayor a este criterio si el trabajo propuesto es complejo. El prestatario examinará la información sobre las calificaciones y la experiencia del personal clave propuesto que figura en sus *curricula vitae*, los que deberán ser fidedignos y completos y estar firmados por un funcionario autorizado del consultor y por la persona propuesta. Cuando el trabajo por realizar dependa fundamentalmente del desempeño del personal clave, como por ejemplo, del administrador del proyecto dentro de un equipo numeroso de determinadas personas, puede ser conveniente realizar entrevistas. Se calificará a las personas de acuerdo a los tres subcriterios siguientes, siempre que sean aplicables al trabajo:

- Calificaciones generales: educación general y capacitación, años de experiencia, cargos desempeñados, tiempo que ha estado empleado en la firma de consultores, experiencia en países en desarrollo, etc.;
- Aptitud para el trabajo: educación, capacitación y experiencia en el sector, el campo, el tema y otros aspectos concretos de importancia para el trabajo de que se trate, y
- Experiencia en la región: conocimiento del idioma local, la cultura, el sistema administrativo, la organización del gobierno, etc.

Los prestatarios evaluarán cada propuesta sobre la base de la medida en que ésta responda a los TR. Una propuesta se considerará inadecuada y será rechazada en esta etapa si no responde a importantes aspectos de los TR o si no logra el puntaje mínimo en materia técnica que se especifica en el PP<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores**. Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972, página 67.

Al final del proceso, el prestatario preparará un informe de evaluación sobre la "calidad" de las propuestas. En el informe se fundamentarán los resultados de la evaluación y se describirán los puntos fuertes y débiles de las propuestas. Todos los documentos referentes a la evaluación, como las hojas de calificación de cada propuesta, deberán conservarse hasta que el proyecto se termine y se haya realizado la correspondiente evaluación ex post.

### **Evaluación del costo**

Una vez finalizada la evaluación de la calidad, el prestatario notificará a los consultores cuyas propuestas no obtuvieron la calificación mínima necesaria o no se ajustaron al PP o a los TR, con la indicación de que sus propuestas financieras les serán devueltas sin abrir después de terminado el proceso de selección<sup>26</sup>. El prestatario notificará simultáneamente a los consultores que hayan obtenido la calificación mínima necesaria, e indicará la fecha y hora fijadas para abrir las propuestas financieras. La fecha de apertura será por lo menos dos semanas posterior a la fecha de notificación. Las propuestas financieras serán abiertas en público en presencia de los representantes de los consultores que decidan asistir. Cuando se abran las propuestas financieras, se leerán en voz alta y se tomará nota del nombre de la firma de consultores, el puntaje de calidad obtenido y los precios propuestos, y se enviará de inmediato al banco una copia de esa nota. El prestatario preparará las actas de la apertura pública.

El prestatario examinará enseguida las propuestas financieras. Si hay errores aritméticos, deberán corregirse. A los fines de comparar las propuestas, los costos deberán convertirse a una sola moneda escogida por el prestatario (moneda nacional o una moneda extranjera plenamente convertible) según lo indicado en el PP. El prestatario deberá hacer esta conversión usando los tipos de cambio vendedor en el caso de las monedas cotizadas por una fuente oficial (como el banco central) o por un banco comercial o un periódico de circulación internacional para transacciones

---

<sup>26</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 39.

similares. En el PP se especificará la fuente y fecha del tipo de cambio que se habrá de utilizar, a condición de que dicha fecha no preceda en más de cuatro semanas a la fecha establecida como límite para la presentación de propuestas, ni sea posterior a la fecha original prescrita para el vencimiento del período de validez de la propuesta.

Para propósitos de evaluación, el "costo" excluirá los impuestos locales, pero incluirá otros gastos reembolsables, como viajes, traducciones, impresión de informes y gastos de secretaría. Se podrá asignar un puntaje financiero de 100 a la propuesta de costo más bajo, y puntajes financieros inversamente proporcionales a sus respectivos precios a las demás propuestas. Alternativamente se podrá asignar calificaciones directamente proporcionales al costo o utilizar otra metodología. En el PP se deberá describir la metodología que se utilizará.

#### **2.1.8 Evaluación combinada de la calidad y el costo.**

El puntaje total se obtendrá sumando los puntajes ponderados relativos a la calidad y el costo. El factor de ponderación del "costo" se elegirá teniendo en cuenta la complejidad del trabajo y la importancia relativa de la calidad. Las ponderaciones propuestas para la calidad y el costo se indicarán en el PP. Se invitará a negociaciones a la firma que obtenga el puntaje total más alto.

#### **2.1.9 Negociaciones y adjudicación del contrato**

Durante las negociaciones se discutirán los TR, la metodología, la dotación de personal, los insumos que aportará el prestatario y las condiciones especiales del contrato. Dichas discusiones no alterarán sustancialmente los TR iniciales ni los términos del contrato, a fin de que la calidad del producto final, su costo y la validez de la evaluación inicial no resulten afectados. No se deberán efectuar reducciones importantes de los insumos de trabajo con el solo propósito de ajustarse al presupuesto. Los TR definitivos y la metodología convenida se incorporarán en la "descripción de los servicios", que formará parte del contrato.

No se deberá permitir a la firma seleccionada que efectúe sustituciones del personal clave, a menos que las partes convengan en que el retraso indebido del proceso de selección hace inevitable tal sustitución o en que tales cambios son fundamentales para alcanzar los objetivos del trabajo. Si este no fuera el caso y si se determina que en la propuesta se ofrecieron los servicios del personal clave sin haber confirmado la disponibilidad de éste, se podrá descalificar a la firma y continuar el proceso con la siguiente firma mejor calificada. El personal clave que se proponga como reemplazo deberá tener calificaciones profesionales iguales o mejores que las del personal clave propuesto inicialmente.

En el curso de las negociaciones financieras se deberán aclarar las obligaciones tributarias de la firma de consultores en el país del prestatario (si las hubiere) y la forma en que dichas obligaciones han sido o serán incorporadas en el contrato. A menos que existan motivos excepcionales para ello, las tarifas unitarias propuestas para los meses-funcionario y los gastos reembolsables no serán objeto de negociación, puesto que ya han sido un factor de selección en el costo de la propuesta,

Si las negociaciones no culminan en un contrato aceptable, el prestatario las dará por concluidas e invitará a negociaciones a la siguiente firma mejor clasificada. El prestatario deberá consultar al banco antes de tomar esta decisión. Se deberá informar al consultor de las razones para poner término a las negociaciones. Una vez iniciadas las negociaciones con la siguiente firma mejor clasificada, el prestatario no deberá reabrir las negociaciones anteriores. Después de que las negociaciones hayan finalizado exitosamente, el prestatario deberá notificar con prontitud a las demás firmas incluidas en la lista corta que no fueron seleccionadas para la adjudicación.

#### **2.1.10 Rechazo de todas las propuestas y nueva invitación**

El rechazo por el prestatario de la totalidad de las propuestas sólo se considerará justificado si todas ellas son inadecuadas y ninguna responde a los requerimientos, ya sea porque presentan deficiencias importantes en lo que respecta al cumplimiento de

los TR, o porque su costo es considerablemente superior a la estimación inicial<sup>27</sup>. En este último caso, se deberá investigar, en consulta con el banco, la factibilidad de aumentar el presupuesto o de reducir el alcance de los servicios con la firma. Antes de rechazar todas las propuestas e invitar a presentar nuevas propuestas, el prestatario deberá notificar al banco indicándole las razones del rechazo de todas las propuestas, y deberá obtener la "no objeción" del banco antes de proceder al rechazo de las propuestas y a la iniciación del nuevo proceso. El nuevo proceso podrá incluir la modificación del PP (incluso la lista corta) y el presupuesto. Las modificaciones serán convenidas con el banco.

### **2.1.11 Confidencialidad**

La información relativa a la evaluación de las propuestas y a las recomendaciones sobre adjudicaciones no se dará a conocer a los consultores que presentaron las propuestas ni a otras personas que no tengan participación oficial en el proceso hasta que se haya notificado la adjudicación del contrato a la firma ganadora.

## **2.2 Otros métodos de selección.**

### **2.2.1 Generalidades**

En ciertas circunstancias, la SBCC no es el método más apropiado para la selección de los consultores. Los métodos de selección específicos y el tipo de servicios al que se aplican se determinan mediante acuerdo entre el banco y el prestatario y se establecen en el convenio de préstamo<sup>28</sup>. En la presente sección se describen otros métodos de selección y las circunstancias en que normalmente resultan apropiados. Todas las disposiciones pertinentes de la SBCC se aplicarán en los casos en que el procedimiento sea competitivo.

---

<sup>27</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 25.

<sup>28</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 167.

### **2.2.2 Selección basada en la calidad (SBC)**

La SBC es apropiada para los tipos de trabajo siguientes:

- Trabajos complejos o altamente especializados, en que los TR y la aportación que se requiere de los consultores resultan difíciles de precisar, y en que el contratante espera que los consultores demuestren innovación en sus propuestas (por ejemplo, estudios económicos o sectoriales de países, estudios de factibilidad multisectoriales, diseño de una planta de descontaminación y reducción de desechos peligrosos o un plan maestro de urbanización, reformas del sector financiero);
- Trabajos que producen importantes repercusiones futuras y en los que el objetivo es contar con los mejores expertos (por ejemplo, estudios de factibilidad y diseño técnico estructural de importantes obras de infraestructura como grandes presas, estudios de políticas de importancia nacional, estudios sobre administración de grandes organismos públicos), y;
- Trabajos que se pueden ejecutar en formas sustancialmente distintas, de manera que las propuestas no serán comparables (por ejemplo, asesoramiento en materia de gestión, y estudios sectoriales y de políticas en que el valor de los servicios depende de la calidad del análisis).

Cuando la selección se haga sobre la base de la calidad, en el PP se podrá pedir únicamente la presentación de una propuesta técnica (sin una propuesta financiera), o se podrá pedir la presentación simultánea de propuestas técnicas y financieras, pero en sobres separados (sistema de dos sobres). En el PP no se dará información sobre el presupuesto estimado, pero se podrá dar una estimación del tiempo de trabajo del personal clave, especificando, sin embargo, que esa información sólo se da a título indicativo y que los consultores podrán proponer sus propias estimaciones.

Si sólo se invita a presentar propuestas técnicas, después de evaluar dichas propuestas utilizando la misma metodología que para la SBCC, el prestatario pedirá al consultor cuya propuesta técnica se clasifique en primer lugar que presente una propuesta financiera detallada. Luego el prestatario y el consultor negociarán la propuesta financiera y el contrato. Todos los demás aspectos del proceso de selección serán idénticos a los de la SBCC. Sin embargo, si se ha pedido a los consultores que presenten inicialmente propuestas financieras junto con las propuestas técnicas, se incorporarán medidas similares a las del proceso de SBCC con el fin de asegurarse de que sólo se abrirá el sobre con los precios de la propuesta seleccionada y que los demás sobres serán devueltos sin abrir, después de que las negociaciones hayan concluido exitosamente.

### **2.2.3 Selección cuando el presupuesto es fijo**

Este método es apropiado sólo cuando el trabajo es sencillo y se puede definir con precisión, y cuando el presupuesto es fijo<sup>29</sup>. En el PP se deberá indicar el presupuesto disponible y pedir a los consultores que presenten, en sobres separados, sus mejores propuestas técnicas y financieras dentro de los límites del presupuesto. Los TR se deberán preparar con especial cuidado a fin de garantizar que el presupuesto será suficiente para que los consultores realicen las tareas previstas. Primero se evaluarán todas las propuestas técnicas, tal como con el método de SBCC. Luego se procederá a abrir en público los sobres con los precios. Las propuestas que excedan al presupuesto indicado serán rechazadas. El consultor que haya presentado la propuesta técnica mejor clasificada de todas será seleccionado e invitado a negociar un contrato.

### **2.2.4 Selección basada en el menor costo**

Este método es más apropiado para seleccionar consultores que hayan de realizar trabajos de tipo estándar o rutinario (auditorías, diseño técnico de obras poco complejas y otros similares) para los que existen prácticas y normas bien establecidas y

---

<sup>29</sup> Scep, Infom, Renicam, Gtz, DSE. **Contratación de estudios de preinversión**. Secretaria de coordinación ejecutiva de la presidencia, 1999, página 71.



en los que el monto del contrato es pequeño<sup>30</sup>. En este método se establece una calificación "mínima" para la "calidad". Se invita a los consultores que integran una lista corta a presentar propuestas en dos sobres separados. Primero se abren los sobres con las propuestas técnicas, las que se evalúan. Aquellas que obtienen menos del puntaje mínimo se rechazan y los sobres con las propuestas financieras de los consultores restantes se abren en público. A continuación se selecciona la firma que ofrece el precio más bajo. Cuando se aplique este método, la calificación mínima se establecerá teniendo presente que todas las propuestas que excedan el mínimo compiten sólo con respecto al "costo". La calificación mínima se indicará en el PP.

### **2.2.5 Selección basada en las calificaciones de los consultores.**

Este método se puede utilizar para trabajos de pequeño valor para los cuales no se justifica ni la preparación ni la evaluación de propuestas competitivas<sup>31</sup>. En tales casos, el prestatario preparará los TR; solicitará expresiones de interés e información sobre la experiencia y la competencia de los consultores en lo que respecta al trabajo; confeccionará una lista corta y seleccionará a la firma que tenga las calificaciones y las referencias más apropiadas. Se pedirá a la firma seleccionada que presente una propuesta técnica conjuntamente con una propuesta financiera y se la invitará luego a negociar el contrato.

### **2.2.6 Selección directa**

La selección directa de consultores no ofrece los beneficios de la competencia en lo que respecta a la calidad y el costo y carece de transparencia, lo que podría promover prácticas inaceptables<sup>32</sup>. Por consiguiente, sólo se utilizará en casos excepcionales. La justificación de este método de selección se examinará en el contexto de los intereses generales del cliente y el proyecto, y de la obligación del banco de velar

---

<sup>30</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 18.

<sup>31</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores**. Cuarta impresión en español 2002, página 28.

<sup>32</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 223.

por la economía y la eficiencia y de ofrecer oportunidades a consultores de todos los países miembros en la medida que sea posible.

La selección directa puede resultar apropiada sólo si se presenta una clara ventaja sobre el proceso competitivo: en el caso de tareas que constituyen una continuación natural de trabajos realizados anteriormente por la firma, en los casos en que una selección rápida es esencial (por ejemplo, si se trata de una operación de emergencia), en el caso de trabajos de pequeño valor, o en los casos en que una firma es la única capacitada para realizar el trabajo o cuya experiencia es de gran valor para el mismo.

En el PP inicial se deberá especificar si la continuidad es esencial para trabajos posteriores. Si fuera práctico, entre los factores que se consideren para la selección del consultor se deberá tener en cuenta la posibilidad de que el consultor pueda continuar prestando servicios. La necesidad de mantener la continuidad del enfoque técnico, de la experiencia adquirida y de la responsabilidad profesional del mismo consultor puede hacer preferible seguir contratando al consultor inicial en vez de llevar adelante un nuevo proceso competitivo, siempre que el desempeño en el trabajo previo haya sido satisfactorio. Para esos trabajos que se han de realizar en una etapa posterior, el prestatario pedirá al consultor elegido inicialmente que prepare propuestas técnicas y financieras sobre la base de los TR proporcionados por el prestatario, los que luego se negociarán.

Si el contrato inicial no fue adjudicado como resultado de un proceso competitivo o si fue adjudicado conforme a financiamiento condicionado o adquisición reservada, o si el valor del trabajo que se ha de realizar con posterioridad es considerablemente más alto, por lo general se seguirá un proceso competitivo aceptable para el banco, en el que no se deberá excluir al consultor que haya llevado a cabo el trabajo inicial si éste expresara interés. El banco considerará excepciones a esta regla sólo en circunstancias especiales y cuando no sea práctico realizar un nuevo proceso competitivo.

### **2.2.7 Prácticas comerciales**

En el caso de préstamos cuyo importe es prestado por un intermediario financiero a empresas del sector privado o a empresas comerciales autónomas del sector público, el subprestatario podrá seguir las prácticas establecidas del sector privado o prácticas comerciales que sean aceptables<sup>33</sup> para el banco. También deberá considerarse la posibilidad de utilizar los procedimientos competitivos descritos anteriormente, sobre todo cuando se trate de trabajos de gran envergadura.

### **2.2.8 Selección de determinados tipos de consultores.**

Selección de organismos de las Naciones Unidas como consultores. Se puede contratar como consultores a organismos de las Naciones Unidas si éstos están capacitados para proporcionar asistencia técnica y asesoramiento en su campo de especialización. Sin embargo, no recibirán trato preferencial alguno en un proceso competitivo de selección, con la salvedad de que los prestatarios podrán aceptar los privilegios e inmunidades concedidos en virtud de convenios internacionales vigentes a los organismos de las Naciones Unidas y su personal, y podrán acordar con dichos organismos los arreglos especiales de pago que se requieren de conformidad con los estatutos del organismo, a condición de que sean aceptables para el banco. Dichos privilegios, así como otras ventajas tales como exenciones tributarias y otras facilidades, y las disposiciones especiales de pago, se evaluarán y neutralizarán en la comparación de costos.

Utilización de organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG's son organizaciones de voluntarios sin fines de lucro que pueden reunir ciertas condiciones únicas para asistir en la preparación, administración y ejecución de proyectos, esencialmente debido a su participación y conocimiento de los problemas locales, las necesidades de la comunidad o los enfoques participativos. Se pueden incluir ONG en la lista corta si éstas expresan interés y siempre que el prestatario y el banco estén

---

<sup>33</sup> Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores.** Cuarta impresión en español 2002, página 30.

satisfechos con sus calificaciones. Para trabajos con énfasis en la participación y en un conocimiento apreciable de la situación local, la lista corta podrá estar constituida enteramente por ONG. En ese caso, se seguirá el procedimiento de SBCC, y los criterios para la evaluación deberán guardar relación con las condiciones únicas de las ONG, como su trabajo voluntario, su carencia de fines de lucro, su conocimiento de la realidad local, la magnitud de sus operaciones y su reputación. Los prestatarios podrán efectuar la selección de la ONG mediante selección directa, siempre y cuando se cumplan los criterios señalados.

Agentes de adquisiciones (AA). Si un prestatario carece de la organización, la experiencia o los recursos necesarios, puede resultarle eficiente y eficaz contratar como agente a una firma especializada en adquisiciones. Por lo general se paga a los AA un porcentaje del valor de las adquisiciones que realizan, o la combinación de un porcentaje de ese tipo más una suma fija. Los AA se seleccionarán utilizando procedimientos de SBCC, asignándose al costo una ponderación de hasta el 50%. Se deberá utilizar el contrato estándar aplicable a las agencias de adquisiciones, con pagos basados en un porcentaje del total de adquisiciones o del valor de los meses-personal, o en ambos. Cuando los AA sólo proporcionen servicios de asesoramiento y no actúen como "agentes" ni reciban porcentaje alguno, se deberán seleccionar siguiendo los procedimientos apropiados para trabajos de consultoría especificados.

Agentes de inspección. Los prestatarios podrán considerar la contratación de agencias de inspección para que inspeccionen y certifiquen los bienes antes de su embarque, o a su llegada al país prestatario. La inspección de las agencias normalmente tiene por objeto verificar que la calidad y cantidad de los bienes de que se trate sean las debidas y que los precios sean razonables. Las agencias de inspección se seleccionarán utilizando procedimientos de SBCC que asignen al costo una ponderación de hasta el 50% y un tipo de contrato en que los pagos estén basados en un porcentaje del valor de los bienes inspeccionados y certificados.

Bancos. Los bancos comerciales y de inversiones, las compañías financieras y los administradores de fondos contratados por los prestatarios para la venta de activos, la emisión de instrumentos financieros u otras transacciones financieras de empresas, especialmente en el contexto de operaciones de privatización, se seleccionarán sobre la base del costo y la calidad<sup>34</sup>. En el PP se establecerán criterios de selección que guarden estrecha relación con la actividad por ejemplo, experiencia en trabajos similares o conjunto de posibles compradores y el costo de los servicios. Además de la remuneración convencional, llamada "honorarios fijos", la compensación incluye una "comisión de éxito"; esta comisión puede ser fija, pero normalmente se expresa como porcentaje del valor de los activos u otros instrumentos financieros que se han de vender. En el PP se indicará que para la evaluación del costo se tendrá en cuenta la comisión de éxito, ya sea conjuntamente con los honorarios fijos o por sí sola. En caso de que para la evaluación sólo se tome en cuenta la comisión de éxito, se establecerá el mismo honorario fijo para todos los consultores incluidos en la lista corta, el que se indicará en el PP. Además, el puntaje financiero se basará en la comisión de éxito, calculada como porcentaje de un valor teórico de los bienes dado a conocer con anterioridad. Si para la evaluación se tienen en cuenta ambos factores (especialmente si se trata de grandes contratos), se podrá asignar al costo una ponderación o bien la selección podrá basarse únicamente en el costo y realizarse entre quienes obtengan o sobrepasen la calificación mínima. En el PP se establecerá claramente la forma en que las propuestas deberán presentarse y cómo se compararán.

Audidores. Generalmente los auditores llevan a cabo sus tareas en conformidad con TR y normas profesionales perfectamente definidos. Se seleccionarán conforme al método de SBCC, en que el costo será un factor de selección importante (entre 40 y 50 puntos), o conforme al método basado en el menor costo.

"Contratistas de servicios". La ejecución de proyectos, en los sectores sociales, puede requerir, en particular, la contratación de gran cantidad de personas que prestan

---

<sup>34</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 36.

servicios por contrato (por ejemplo, trabajadores sociales, como enfermeras y personal paramédico). Las descripciones de funciones, las calificaciones mínimas, las condiciones de empleo, los procedimientos de selección, y la medida en que el banco examina esos procedimientos y documentos deberán indicarse en la documentación del proyecto y en el convenio de préstamo.

## CAPÍTULO III

### 3. Clases de contrato

#### 3.1 Tipos de contrato y disposiciones importantes

La actividad empresarial y los proyectos que de ella se derivan se encuentran incorporados a un determinado ordenamiento jurídico que regula el marco legal en el cual los agentes económicos se desenvuelven<sup>35</sup>, y para el efecto se describen los siguientes:

##### 3.1.1 Contrato por una suma global (a precio fijo)

Los contratos por una suma global se utilizan principalmente para trabajos en que el contenido y la duración de los servicios, así como el producto que se exige de los consultores, se encuentran claramente definidos. Se utilizan en general para estudios sencillos de planificación y factibilidad, estudios ambientales, diseño detallado de estructuras estándar o comunes, diseño de sistemas de procesamiento de datos, etc. Los pagos están vinculados a los productos entregados, como informes, planos, listas de cantidades, documentos de licitación y programas de computación. Los contratos por una suma global son fáciles de administrar porque los pagos se efectúan contra entrega de productos claramente especificados.

##### 3.1.2 Contrato con base al tiempo trabajado

Este tipo de contrato es apropiado cuando resulta difícil definir el alcance y la duración de los servicios, ya sea porque éstos están relacionados con actividades de terceros respecto de los cuales los plazos de ejecución pueden variar, o porque la aportación que se requiere de los consultores para alcanzar los objetivos del trabajo es difícil de determinar<sup>36</sup>. Este tipo de contrato se utiliza en general para estudios

---

<sup>35</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 225.

<sup>36</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 52.

complejos, supervisión de obras de construcción, servicios de asesoramiento, y para la mayoría de los trabajos de capacitación.

Los pagos se basan en las tarifas por hora, día, semana o mes convenidas para el personal (cuyos nombres normalmente figuran en el contrato) y en gastos reembolsables, para lo cual se utilizan los gastos efectuados o los precios unitarios convenidos, o ambos. Las tarifas del personal incluyen sueldos, cargas sociales, gastos generales, comisiones (o utilidades) y, si procede, bonificaciones especiales.

En este tipo de contrato se establecerá un monto máximo para el total de pagos que se han de efectuar a los consultores. En dicho monto se deberá incluir una reserva para contingencias que permita cubrir el costo de trabajos inesperados o de una prolongación imprevista del trabajo, así como una suma para cubrir los ajustes de precios, cuando corresponda. Los contratos sobre la base del tiempo trabajado deben ser supervisados estrechamente y administrados por el contratante a fin de asegurar que el trabajo marche en forma satisfactoria y que los pagos solicitados por los consultores sean adecuados.

### **3.1.3 Contrato basado en el pago de honorarios fijos y/o de una comisión de éxito**

El contrato basado en el pago de honorarios fijos y de una comisión de éxito se utiliza en general cuando el consultor (un banco o una empresa financiera) está preparando a compañías para su venta o fusión con otras firmas, especialmente en operaciones de privatización. La remuneración del consultor incluye un honorario fijo y una comisión de éxito; esta última se expresa normalmente como porcentaje del precio de venta de los activos.



### **3.1.4 Contrato a porcentaje**

Este tipo de contrato se utiliza normalmente para servicios de arquitectura. También se puede utilizar para servicios de agentes de adquisiciones y de inspección. En los contratos a porcentaje la remuneración que se paga al consultor está directamente relacionada con el costo de construcción real o estimado del proyecto, o con el costo de los bienes adquiridos o inspeccionados<sup>37</sup>. El contrato se negocia sobre la base de las prácticas del mercado para los servicios y/o del costo estimado en meses-personal de los servicios, o se adjudica en base a propuestas competitivas. Se debe tener presente que cuando se trata de servicios de arquitectura o ingeniería, los contratos a porcentaje carecen implícitamente de incentivos para que el diseño resulte económico, por lo que no se recomienda su uso. En consecuencia, se recomienda emplear este tipo de contrato para servicios de arquitectura sólo si se basa en un costo proyectado fijo y si se refiere a servicios perfectamente definidos (y no, por ejemplo, a servicios de supervisión de obras).

### **3.1.5 Contrato con entrega no definida de los servicios (convenio de precios)**

Este contrato se utiliza cuando los prestatarios necesitan contar con servicios especializados "a pedido" de asesoramiento sobre una actividad determinada, cuyo alcance y plazo no se pueden establecer por anticipado. Se utiliza por lo general para asegurar la disponibilidad de servicios de "asesores" para la ejecución de proyectos complejos (por ejemplo, un grupo de expertos), de conciliadores expertos para integrar grupos de solución de controversias, reformas institucionales, asesoramiento sobre adquisiciones, identificación y solución de problemas técnicos, etc., normalmente por períodos de un año o más. El prestatario y la firma acuerdan los precios unitarios que se han de pagar a los expertos, y los pagos se hacen sobre la base del tiempo efectivamente empleado en los servicios.

---

<sup>37</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 89.

## **3.2 Examen por el banco de la selección de consultores**

### **3.2.1 Programación del proceso de selección**

El banco deberá examinar el proceso de selección que proponga el prestatario para la contratación de consultores para el proyecto, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y del plan de ejecución y desembolsos propuestos, así como del ordenamiento jurídico de la organización social, expresada en la Constitución política del país<sup>38</sup>.

### **3.2.2 Examen previo**

Con respecto a todos los contratos que estén sujetos a examen previo por el banco de conformidad con el convenio de préstamo:

- Antes de enviar el PP, el prestatario deberá presentar al banco, para su examen y “no objeción” un estimado de costos y el PP propuestos (incluyendo la lista corta). El prestatario introducirá en dicha lista y en los documentos las modificaciones tal como el banco razonablemente solicita. Para cualquier modificación posterior se requerirá la "no objeción" del banco antes de que el PP sea remitido a los consultores incluidos en la lista corta.
  
- Una vez que se hayan evaluado las propuestas técnicas, el prestatario deberá presentar al banco, con antelación suficiente para permitir su examen, un informe de evaluación técnica (preparado, si el banco así lo solicita, por expertos aceptables para el banco) y un ejemplar de las propuestas, si el banco lo solicita. Si el banco determina que la evaluación técnica no está en consonancia con las disposiciones del PP, informará de ello prontamente al prestatario e indicará las razones de su determinación; de lo contrario, el banco otorgará la “no objeción” a la evaluación técnica.

---

<sup>38</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 229.

El prestatario solicitará también la "no objeción" del banco si en el informe de evaluación se recomienda el rechazo de todas las propuestas.

- Cuando el precio sea un factor en la selección del consultor, el prestatario podrá proceder a la apertura de los sobres de las propuestas financieras, sólo luego de haber recibido la "no objeción" del banco a la evaluación técnica. El prestatario podrá entonces proceder con la evaluación financiera de conformidad con las disposiciones del PP. El prestatario deberá presentar al banco, para su información, el informe final de evaluación técnica y financiera junto con su recomendación de la firma ganadora. El prestatario notificará a la firma que recibió el puntaje total más alto en la evaluación final, acerca de su intención de adjudicarle el contrato, e invitará a la firma para negociaciones.
- Una vez concluidas las negociaciones, el prestatario proporcionará al banco, con tiempo suficiente para su examen, una copia del contrato negociado iniciado. Si el contrato negociado resultara en sustitución de personal clave o cualquier modificación de los TR y en el contrato propuesto original, el prestatario pondrá de relieve los cambios y proveerá una explicación acerca del motivo por el cual dichos cambios son apropiados y necesarios.
- Si el banco determina que el informe final de evaluación, la recomendación de adjudicación, y/o el contrato negociado son inconsistentes con lo estipulado en el PP, deberá informarlo rápidamente al prestatario y establecer las razones para tomar esa determinación. De lo contrario, el banco proveerá su "no objeción" final a la adjudicación del contrato. El prestatario confirmará la adjudicación del contrato sólo luego de recibir la "no objeción" del banco.

- Luego de la firma del contrato, el prestatario presentará al banco un ejemplar del contrato definitivo antes de efectuar la primera solicitud de desembolso del contrato.
- La descripción y el monto del contrato, junto con el nombre y la dirección de la firma, están sujetos a difusión pública por el banco tan pronto como el prestatario confirme la adjudicación del contrato.

### **3.2.3 Modificaciones del contrato firmado**

Antes de conceder una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato, aceptar una modificación sustancial del alcance de los servicios, proceder a la sustitución de personal clave, renunciar a las condiciones de un contrato o efectuar cambios en el contrato que en conjunto elevarían el monto original del contrato en más del 15%, el prestatario informará al banco acerca de la prórroga, modificación, sustitución, dispensa o cambio propuestos, y de las razones de ello. Si el banco determina que lo propuesto no está en consonancia con las disposiciones del convenio de préstamo, informará de ello al prestatario a la brevedad posible, indicando las razones de dicha determinación. El prestatario enviará al banco una copia de todas las enmiendas que se hagan en el contrato.

### **3.2.4 Examen posterior**

Durante la ejecución del proyecto y hasta dos años posteriores a la fecha de cierre del acuerdo de préstamo, el prestatario deberá conservar toda la documentación con respecto a cada contrato que no esté regulado de otra forma, incluyendo, pero no limitado a, el contrato firmado original, el análisis de las propuestas respectivas, y recomendaciones para la adjudicación, para ser examinados por el banco o por auditores independientes. El prestatario también presentará al banco esta documentación si le fuere requerida. Si el banco determina que la adjudicación del contrato o el propio contrato no se ajustan al convenio de préstamo, informará prontamente al prestatario las razones de dicha determinación.

### 3.2.5 Traducciones

Si un contrato está sujeto a examen previo, y si se ha permitido a las firmas nacionales presentar propuestas en el idioma nacional, el prestatario proporcionará al banco una traducción certificada al español, francés o inglés de la propuesta, los informes de evaluación y el proyecto de contrato, con objeto de facilitar su examen<sup>39</sup>. El prestatario también proporcionará al banco una traducción certificada de toda modificación ulterior de dichos contratos.

### 3.3 Información para los consultores (IC)

Toda vez que sea posible, el prestatario deberá utilizar los PP estándar emitidos por el banco, los que incluyen la IC o abarcan la mayoría de los trabajos. Si en circunstancias excepcionales el prestatario necesitara enmendar la IC estándar, deberá hacerlo por intermedio de la hoja de datos técnicos y no mediante la enmienda del texto principal. La IC comprenderá los siguientes aspectos del trabajo:

- Una descripción muy breve del trabajo;
- Los formularios estándar para las propuestas técnicas y financieras;
- Los nombres de los funcionarios a los que se dirigirán las aclaraciones y con los cuales se reunirá el representante de los consultores, en caso necesario, e información sobre cómo establecer contacto con dichos funcionarios;
- Los detalles sobre el procedimiento de selección que se deberá seguir, entre ellos; una descripción del proceso en dos etapas, si procede; una lista de los criterios para la evaluación técnica y las ponderaciones asignadas a cada criterio; los detalles de la evaluación financiera; las ponderaciones relativas asignadas a la calidad y el costo en el caso de la

---

<sup>39</sup> Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores**. Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972, página 89.

SBCC; el puntaje mínimo aceptable de calidad, y los detalles sobre la apertura en público de las propuestas financieras;

- Una estimación de la aportación del personal clave (en meses-personal) que se requiere de los consultores, e indicación del mínimo de experiencia, formación académica, etc., que se espera del personal clave, o estimación del presupuesto total, si no se puede sobrepasar una cifra determinada;
- Los detalles y la situación del financiamiento externo, si lo hubiere;
- Información sobre las negociaciones e información financiera y de otro tipo que la firma seleccionada deberá proporcionar durante la negociación del contrato;
- El plazo para la presentación de propuestas;
- La moneda o monedas en que se deberán expresar, comparar y pagar los costos de los servicios;
- Una referencia a leyes del país del prestatario que puedan tener especial importancia para el contrato del consultor propuesto;
- Una declaración en el sentido de que la firma y cualquiera de sus filiales estarán descalificadas para suministrar posteriormente bienes o construir obras o prestar servicios en relación con el proyecto si, a juicio del banco, tales actividades constituyen un conflicto de intereses con los servicios prestados como parte del trabajo asignado;
- El método con arreglo al cual se deberá presentar la propuesta, incluido el requisito de que las propuestas técnicas y las propuestas sobre precios se

presenten en sobres cerrados y por separado de tal manera que haya seguridad de que el precio no influirá en la evaluación técnica;

- Una solicitud de que la firma invitada a presentar una propuesta; acuse recibo del PP, y informe al Prestatario si presentará una propuesta o no;
- La lista corta de consultores a los que se invita a presentar propuestas, y si es aceptable o no la asociación entre consultores incluidos en dicha lista;
- El plazo durante el cual las propuestas de los consultores se considerarán válidas (normalmente entre 60 y 90 días) y durante el cual los consultores se comprometerán a mantener sin cambios al personal clave propuesto y deberán respetar tanto las tarifas como el precio total propuestos; en caso de prórroga del plazo de validez de la propuesta, el derecho de los consultores a no mantener su oferta;
- La fecha prevista para que el consultor seleccionado comience el trabajo;
- Una declaración en que se indique; si el contrato y el personal de los consultores estarán o no libres de impuestos; en caso de no estarlo, cuál será la carga tributaria probable o dónde se puede obtener esa información, y una declaración en que se exija al consultor que en la propuesta financiera incluya una cantidad por separado y claramente indicada para cubrir el pago de impuestos;
- Si no se han incluido en los TR o en el proyecto de contrato, detalles sobre los servicios, instalaciones, equipo y personal que deberá proporcionar el prestatario;

- La división del trabajo en etapas, si procede, y la probabilidad de que haya que realizar trabajos complementarios;
- El procedimiento que se seguirá para proporcionar aclaraciones sobre la información dada en el PP, y
- Las condiciones para subcontratar una parte del trabajo.

### 3.4 Desembolsos

La responsabilidad por la ejecución del proyecto y, por consiguiente, por el pago de los servicios de consultoría comprendidos en él, es exclusivamente del Prestatario<sup>40</sup>. Por otra parte, el convenio constitutivo del banco dispone que éste debe desembolsar los fondos de los préstamos que otorga sólo a medida que el prestatario incurre en gastos. Los recursos que el inversionista destina al proyecto provienen de los fuentes generales, de recursos propios y de préstamos a terceros<sup>41</sup>; por lo tanto los desembolsos de un préstamo o una donación se efectúan solamente a petición del prestatario, el cual, al presentar una solicitud de retiro de fondos, debe presentar comprobantes de que los fondos han sido utilizados de conformidad con lo dispuesto en el convenio de préstamo (o el acuerdo de fondo fiduciario). Los pagos se pueden efectuar; como reembolso al prestatario por pago o pagos que éste haya efectuado con sus propios recursos, directamente a terceros (el consultor), o a un banco comercial para pagar gastos con cargo a un compromiso especial emitido por el banco mundial que cubra una carta de crédito de un banco comercial (procedimiento que es excepcional en el caso de consultores).

---

<sup>40</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 28.

<sup>41</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 326.



Cuando la documentación correspondiente a los desembolsos sería engorrosa o voluminosa (por ejemplo, pagos por concepto de contratos de consultoría u órdenes de compra de pequeño monto), se puede rembolsar a los prestatarios contra presentación de estados de gastos, para lo cual los prestatarios deberán utilizar un formulario sencillo en el que indicará el detalle de los gastos, y retener la documentación original para su examen ulterior en el terreno por auditores independientes y por las misiones de supervisión del banco.

Las cuentas especiales son cuentas rotatorias cuyos fondos provienen de un anticipo de un préstamo del banco y que el prestatario debe utilizar exclusivamente para cubrir la parte de los gastos en moneda nacional y extranjera que le corresponda financiar al banco. El principal objetivo de la cuenta especial es ayudar al prestatario a superar problemas de flujo de fondos y acelerar los desembolsos. El prestatario usa los fondos de la cuenta para pagar a los consultores y a otros cuando vence el plazo para efectuar los pagos, y el banco repone los recursos de la cuenta especial regularmente, contra recibo de una solicitud de retiro del prestatario acompañada de documentación apropiada que demuestre que los pagos han sido efectuados. Hacia el final del desembolso del préstamo, el banco inicia un procedimiento de recuperación para obtener documentación cabal respecto del monto del anticipo pendiente.

En el convenio de préstamo y la carta de desembolso se describen los procedimientos que se deberán seguir para el desembolso del préstamo, contándose entre ellos disposiciones sobre financiamiento retroactivo, los gastos elegibles para desembolsos conforme al procedimiento de presentación de estados de gastos, los requisitos exigidos para la administración de una cuenta especial y el valor mínimo de la solicitud de retiro de fondos. Este último varía según el monto del préstamo y la índole del proyecto. Cuando existe una cuenta especial, el valor mínimo es generalmente de entre el 10% y el 33% del total depositado en la cuenta como anticipo. En el método de pago especificado en el PP se deberán tomar en cuenta los procedimientos que hayan de seguirse para el desembolso del préstamo.

### **3.5 Guía para los consultores**

#### **3.5.1 Responsabilidad por la selección de consultores**

El prestatario es responsable por la selección y contratación de consultores y es quien solicita, recibe y evalúa las propuestas y adjudica el contrato. Las partes contratantes son el prestatario y el consultor. El banco no es parte del contrato.

#### **3.5.2 Papel del banco mundial**

El banco examina el PP, la evaluación de las propuestas, las recomendaciones de adjudicación y el contrato, con el objeto de asegurarse de que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con los procedimientos convenidos, como lo exige el convenio de préstamo. Salvo en el caso de contratos pequeños (de monto inferior a los límites en dólares especificados en cada convenio de préstamo), el banco examina los documentos antes de que sean emitidos. Además, si en cualquier etapa del proceso de selección (inclusive después de la adjudicación del contrato), el banco determina que los procedimientos acordados no han sido respetados respecto a cualquier aspecto sustancial, puede declarar que la contratación no ha sido efectuada conforme a los procedimientos convenidos. No obstante, si el prestatario ha adjudicado un contrato después de que el banco ha comunicado su "no objeción", el banco podrá declarar viciada la contratación solamente si la "no objeción" se hubiere basado en información incompleta, inexacta o equívoca proporcionada por el prestatario. Aún más, si el banco determina que los representantes del prestatario o del consultor han participado en prácticas corruptas o fraudulentas, puede aplicar las sanciones correspondientes.

El banco publica PP y contratos estándar para distintos tipos de servicios de consultoría. El prestatario está obligado a usar estos documentos, con el mínimo de cambios aceptables para el banco para tomar en cuenta condiciones específicas del país y del proyecto. Estos documentos son finalizados y emitidos por el prestatario como parte del PP.

### **3.5.3 Información sobre los servicios de consultoría**

La información sobre los servicios de consultoría, que comprenderá una breve descripción de la naturaleza de los servicios, los plazos, el costo estimado, los meses-personal, etc., se incluirá, en primer lugar, en el documento de información sobre proyectos, en el que se describen los proyectos en preparación. Al mismo tiempo, se incluirá la misma información en la descripción de cada proyecto que figura en el resumen mensual de operaciones<sup>42</sup>. Dicha información se deberá actualizar constantemente. Para cada proyecto se requiere la publicación de un anuncio general de adquisiciones en "United Nations Development Business" (UNDB), (que se actualiza anualmente para todas las adquisiciones pendientes), el que deberá incluir una descripción más detallada de los servicios que se requieren, el organismo contratante y el costo presupuestado. Cuando se trate de contratos de alto valor, a lo anterior se agregará posteriormente la publicación, en la prensa nacional y en Development Business, de un anuncio específico en que se soliciten "expresiones de interés". En los documentos del proyecto se proporcionará información aún más detallada.

El documento de información sobre proyectos se puede obtener a través de Internet y en el centro de información pública del banco. Se tendrá acceso a la documentación sobre el proyecto una vez que el préstamo haya sido aprobado. Development Business, en que aparece el resumen mensual de operaciones, se puede obtener mediante suscripción.

### **3.5.4 Papel de los consultores**

Cuando los consultores reciben el PP, y si pueden cumplir los requisitos de los TR y las condiciones comerciales y contractuales, deberían adoptar las medidas necesarias para preparar una propuesta adecuada (por ejemplo, visitar el país donde se efectuará el trabajo, tratar de establecer asociaciones, reunir documentación y formar el equipo de preparación). Si los consultores encuentran alguna ambigüedad, omisión o

---

<sup>42</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 48.

contradicción interna en los documentos del PP (especialmente en el procedimiento de selección y en los criterios de evaluación), o alguna característica que no sea clara o que parezca discriminatoria o restrictiva, deberían solicitar una aclaración del prestatario, por escrito, dentro del plazo especificado para ese fin en el PP.

En este sentido cabe subrayar que, cada selección se rige por el PP específico emitido por el prestatario. Si los consultores estiman que alguna disposición del PP no está en consonancia con estas normas, también deberán plantear esta cuestión al prestatario.

Los consultores deberán asegurarse de que presentan una propuesta que cumpla con todos los requisitos exigidos, incluida toda la documentación solicitada en el PP. Es esencial que los curricula vitae del personal clave que se presenten junto con la propuesta sean fidedignos. Los curricula vitae deberán estar fechados y firmados por los consultores y por la propia persona. Toda propuesta que no cumpla con algún requisito importante será rechazada. Una vez que las propuestas técnicas hayan sido recibidas y abiertas, no se podrá solicitar ni permitir a los consultores que efectúen cambios de fondo, en el personal clave, u otros cambios similares. Del mismo modo, una vez que se reciban las propuestas financieras, no se podrá solicitar ni permitir a los consultores que modifiquen el precio cotizado o hagan otros cambios, salvo en el momento de las negociaciones que se realicen de conformidad con lo dispuesto en el pedido de propuesta.

### **3.5.5 Confidencialidad**

El proceso de evaluación de las propuestas será confidencial hasta que la adjudicación del contrato haya sido notificada a la firma ganadora. La confidencialidad permite evitar interferencias, reales o percibidas, con las personas encargadas tanto por el prestatario como por el banco. Si durante el proceso de evaluación los consultores desean presentar información adicional al prestatario, al banco, o a ambos, deberá hacerlo por escrito.

### **3.5.6 Medidas que toma el banco mundial**

Si los consultores desean plantear cuestiones o preguntas relativas al proceso de selección, pueden enviar al banco copias de su correspondencia con el prestatario, o escribir directamente al banco cuando el prestatario no responda prontamente, o cuando tal correspondencia sea una queja contra el prestatario. Todas las comunicaciones de ese tipo deberán dirigirse al jefe de división encargado del sector y el país prestatario, con copia al asesor regional en adquisiciones.

Las referencias que reciba el banco de consultores incluidos en la lista corta antes de la fecha límite para la presentación de la propuesta serán enviadas por el banco, cuando sea el caso, al prestatario, con las observaciones y recomendaciones del banco, para que el prestatario tome medidas o las considere en su respuesta.

Respecto de las comunicaciones recibidas de los consultores después de la apertura de las propuestas técnicas, el banco actuará de la manera siguiente. En el caso de los contratos que no están sujetos a examen previo por el banco, la comunicación será enviada al prestatario para que éste la considere y tome las medidas del caso. La respuesta del prestatario será examinada posteriormente por funcionarios del banco en el curso de la supervisión del proyecto. En el caso de los contratos sujetos a examen previo por el banco, la comunicación será examinada por el banco, en consulta con el prestatario, y si necesita más información, la solicitará al prestatario. Si se necesitara más información adicional o una aclaración del consultor, el banco le solicitará al prestatario que la obtenga y que formule sus observaciones o las incorpore, cuando esto sea apropiado, en el informe de evaluación. El examen por parte del banco no se finalizará sino una vez que la comunicación haya sido examinada.

Con excepción de los acuses de recibo de las comunicaciones, el banco se abstendrá de toda discusión o correspondencia con los consultores durante el proceso

de selección y examen, hasta que la adjudicación del contrato haya sido notificada al licitante ganador<sup>43</sup>.

### **3.5.7 Reunión de información**

Si con posterioridad a la notificación de la adjudicación un consultor desea informarse sobre las razones por las cuales su propuesta no fue seleccionada, deberá dirigir su solicitud al prestatario. Si el consultor no considera satisfactoria la explicación recibida y desea una reunión con funcionarios del banco, para ello deberá dirigirse al asesor regional en adquisiciones que corresponde al país prestatario, quien organizará una reunión al nivel y con los funcionarios apropiados. En esa reunión se discutirá exclusivamente la propuesta del consultor, y no las propuestas de los competidores.

---

<sup>43</sup> Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores**. Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972, página 125.

## CAPÍTULO IV

### 4. Disposiciones sobre contrataciones

#### 4.1 Introducción

El modelo estándar de comercio se construye a partir de la frontera de posibilidades de producción y la curva de la oferta relativa<sup>44</sup>. El convenio de préstamo rige las relaciones legales entre el prestatario y el banco, y las normas se aplican a la selección y contratación de consultores para el proyecto de acuerdo a lo dispuesto en el convenio. Los derechos y obligaciones del prestatario y del consultor se rigen por el pedido de propuestas (PP) específico emitido por el prestatario y por el contrato firmado entre el prestatario y el consultor, y no por las normas ni por el convenio de préstamo. Ninguna entidad distinta de las que suscriben el convenio de préstamo podrá obtener derecho alguno en virtud del mismo ni reclamar título alguno sobre el importe del préstamo.

Para los efectos de las normas, la expresión consultores incluye una amplia variedad de entidades públicas y privadas, entre ellas, firmas de consultores, empresas de ingeniería, administradoras de construcción de obras, empresas de administración, agentes de adquisiciones, agentes de inspección, auditores, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales, bancos de inversiones, universidades, instituciones de investigación, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), y personas naturales. Los prestatarios del banco utilizan a esas organizaciones como *consultores* para que presten ayuda en una gran variedad de actividades, tales como asesoramiento en materia de políticas; reformas institucionales; administración; servicios de ingeniería; supervisión de construcción de obras; servicios financieros; servicios de adquisición; estudios sociales y del medio ambiente, e identificación, preparación y ejecución de proyectos, con el fin de complementar la capacidad de los prestatarios en esas áreas.

---

<sup>44</sup> P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política**. Addison Wesley, quinta edición 2001, pagina 98.

#### **4.1.1 Consideraciones generales**

El prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato. Si bien las reglas y procedimientos específicos que han de seguirse para el empleo de consultores dependen de las circunstancias de cada caso, cinco son las principales consideraciones que guían la política del banco en el proceso de selección:

- La necesidad de contar con servicios de alta calidad,
- La necesidad de economía y eficiencia,
- La necesidad de dar a los consultores idóneos procedentes de todos los países elegibles la oportunidad de competir respecto del suministro de servicios financiados por el banco,
- El interés del banco en fomentar el desarrollo y la utilización de consultores nacionales en sus países miembros en desarrollo, y
- La importancia de que el proceso de selección sea transparente.

El banco estima que, en la mayoría de los casos, la mejor forma de tener en cuenta estas consideraciones es la competencia entre las firmas calificadas que integran una lista corta de selección, en que la selección se basa conjuntamente en la calidad de la propuesta y en el costo de los servicios que se han de suministrar (selección basada en la calidad y el costo [SBCC]). Sin embargo, hay casos en que la SBCC no es el método de selección más apropiado. Si se trata de servicios complejos o altamente especializados, o de servicios que exigen innovación, resultaría más apropiada la selección basada solamente en la calidad de la propuesta (SBC).

Los métodos específicos que se han de seguir para seleccionar consultores para un proyecto determinado serán elegidos por el prestatario de acuerdo a los criterios descritos en las normas, los que deberán haberse convenido con el banco y especificado en la documentación del proyecto preparada por el banco y en el convenio de préstamo relativo a dicho proyecto.



### **4.1.2 Aplicabilidad**

Los servicios de consultoría a los que se aplican las normas tienen carácter intelectual y de asesoramiento. Las normas no se aplican a otros tipos de servicios en que predominan los aspectos físicos de la actividad (por ejemplo, construcción de obras, manufactura de bienes, explotación y mantenimiento de instalaciones o plantas, levantamientos, perforaciones exploratorias, fotografía aérea e imágenes captadas por satélite).

Los procedimientos señalados en las normas se aplican a todos los contratos de servicios de consultoría financiados total o parcialmente con préstamos o donaciones del banco o recursos de fondos fiduciarios ejecutados por el beneficiario. Para la contratación de servicios de consultoría no financiados con recursos de esas fuentes, el prestatario podrá adoptar otros procedimientos. En tales casos, el banco deberá quedar satisfecho de que; los procedimientos que se han de utilizar den por resultado la selección de consultores que cuenten con las calificaciones profesionales necesarias, el consultor seleccionado ejecute el trabajo asignado de conformidad con el plan acordado, y el alcance de los servicios guarde relación con las necesidades del proyecto.

### **4.1.3 Conflicto de intereses**

La política del banco establece que los consultores deben dar asesoramiento profesional, objetivo e imparcial, y que en todo momento deben otorgar máxima importancia a los intereses del contratante, sin consideración alguna respecto de cualquier labor futura, y evitar rigurosamente todo conflicto con otros trabajos asignados o con los intereses de las instituciones a las que pertenece. No se contratará a consultores para trabajos que sean incompatibles con sus obligaciones previas o vigentes con respecto a otros contratantes, o que puedan ponerlos en situación de no poder prestar sus servicios en la forma que mejor convenga a los intereses del prestatario. Sin que ello constituya limitación al carácter general de esta regla, no se contratará a consultores en las circunstancias que se indican a continuación:

- Una firma contratada por el prestatario para suministrar bienes o construir obras para un proyecto, así como sus filiales, estarán descalificadas para prestar servicios de consultoría respecto del mismo proyecto. A la inversa, ninguna firma contratada para prestar servicios de consultoría en la preparación o ejecución de un proyecto, así como ninguna de sus filiales, podrá posteriormente suministrar bienes o construir obras o prestar servicios relacionados con el trabajo inicial para el mismo proyecto (a menos que se trate de una continuación de los servicios de consultoría proporcionados anteriormente por la firma. Esta disposición no se aplica a las diversas firmas (consultores, contratistas o proveedores) que estén cumpliendo conjuntamente las obligaciones del contratista en virtud de un contrato llave en mano o de un contrato de diseño y construcción.
  
- Los consultores o cualquiera de sus filiales no podrán ser contratados para realizar trabajos que, por su naturaleza, puedan resultar incompatibles con otros trabajos de los consultores. Por ejemplo, los consultores contratados para preparar el diseño técnico de un proyecto de infraestructura no podrán ser contratados para preparar una evaluación ambiental independiente relativa al mismo proyecto<sup>45</sup>, y los consultores que estén asesorando a un cliente respecto de la privatización de bienes públicos no podrán comprar dichos bienes ni asesorar a quienes los compran.

#### **4.1.4 Elegibilidad**

Sólo las firmas registradas o constituidas en países miembros del banco y las personas naturales y el personal que sean nacionales de dichos países podrán competir por el suministro de servicios de consultoría financiados por el banco. No obstante:

- Los consultores de un país miembro podrán quedar excluidos si; las leyes la reglamentación oficial del país del prestatario prohíben las relaciones

---

<sup>45</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 429.

comerciales con aquel país, a condición de que se demuestre satisfactoriamente al banco que esa exclusión no impedirá una competencia efectiva con respecto a la contratación de los servicios de consultoría de que se trate, o en cumplimiento de una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada en virtud del Capítulo VII de la carta de esa organización, el país del prestatario prohíbe los pagos a personas o entidades de aquel país.

- o Las empresas estatales del país prestatario podrán participar solamente si pueden demostrar que; tienen autonomía legal y financiera y funcionan conforme a las leyes comerciales. No se permitirá que ningún organismo dependiente del prestatario o del subprestatario del proyecto, ni sus empleados, presente o participe en una propuesta para el suministro de los servicios de consultoría que se requieran para el proyecto.

#### **4.1.5 Contratación anticipada y financiamiento retroactivo**

En ciertas circunstancias, como por ejemplo para acelerar la ejecución del proyecto, el prestatario puede tener interés en iniciar, con el consentimiento del banco, la selección de consultores antes de que se firme el correspondiente convenio de préstamo con el banco<sup>46</sup>. Este proceso se denomina contratación anticipada. En tales casos, los procedimientos de selección, incluidos los anuncios, deberán estar de acuerdo con las normas, y deberá seguirse el proceso ordinario de examen del banco. El prestatario lleva a cabo la contratación anticipada a su propio riesgo y cualquier declaración de "no objeción" que emita el banco con respecto a los procedimientos, la documentación o la propuesta de adjudicación no lo compromete a otorgar un préstamo para el proyecto de que se trate. Si el contrato se firma, el reembolso por el banco de los pagos que el prestatario haya efectuado en virtud del contrato celebrado con anterioridad a la firma del convenio de préstamo se conoce como financiamiento retroactivo, y sólo está permitido dentro de los límites especificados en dicho convenio.

---

<sup>46</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 42.

#### **4.1.6 Asociaciones de firmas consultoras**

Los consultores se podrán asociar entre sí con el fin de complementar sus respectivas áreas de especialización, o por otras razones. La asociación podrá ser de largo plazo (independientemente de la realización de un trabajo determinado) o para llevar a cabo una tarea específica. La "asociación" podrá concretarse como asociación en participación o grupo (joint venture) o como subconsultoría. En el primer caso, todos los miembros de la asociación en participación o grupo firmarán el contrato y serán responsables mancomunada y solidariamente de la totalidad del trabajo. Una vez completada la lista corta y emitidos los pedidos de propuestas (PP), sólo se podrá permitir la formación de asociaciones en participación o grupos o de subconsultorías entre las firmas que integran dicha lista con la aprobación del prestatario. Los prestatarios no exigirán a los consultores que formen asociaciones con una firma o un grupo de firmas determinados, pero podrán alentar la asociación con firmas nacionales calificadas.

#### **4.1.7 Examen, asistencia y supervisión por parte del banco mundial**

El banco examina la contratación de consultores realizada por el prestatario con objeto de cerciorarse de que el proceso de selección se lleve a efecto de conformidad con las disposiciones del convenio de préstamo.

En circunstancias especiales, el banco podrá asistir al prestatario en todas o cualquiera de las distintas etapas del proceso de selección, tales como la confección de listas cortas o de listas largas. En respuesta a una solicitud por escrito del prestatario, el banco proporcionará una lista corta o una lista larga de firmas que considere capaces de llevar a cabo el trabajo que se ha de asignar. El suministro de la lista no constituye aprobación de los consultores. El prestatario podrá eliminar o agregar nombres a su discreción; sin embargo, la lista corta definitiva deberá enviarse al banco para su aprobación antes de la emisión del PP.

El banco mantiene un sistema de información sobre firmas de consultores, llamado DAtos sobre CONsultores (DACON). No es obligatorio que una firma esté registrada en el

DACON para ser considerada para un trabajo financiado por el banco; el sistema tampoco es una lista de consultores aprobados. Cuando las firmas se inscriben en el DACON, proporcionan información que puede resultar útil a los prestatarios y al banco para preparar listas cortas y examinar las calificaciones de las firmas propuestas por los prestatarios. El banco no verifica ni respalda la información proporcionada; sólo la suministra a los gobiernos miembros, a los organismos de las Naciones Unidas y a otras entidades públicas internacionales que la solicitan sin costo para los prestatarios, pero cobra un precio a otros interesados. El banco también puede, con el consentimiento de las firmas, proporcionar información no confidencial a otras firmas de consultores interesadas en encontrar asociados o copartícipes para la realización de trabajos.

El prestatario es responsable de supervisar el desempeño de los consultores y de asegurarse de que éstos lleven a cabo los trabajos que se les han encargado de conformidad con el contrato. Sin asumir las responsabilidades del prestatario ni de los consultores, el personal del banco vigilará la labor en la medida en que sea necesario para asegurarse de que se está realizando con el nivel de calidad apropiado y que se basa en datos aceptables. Según proceda, el banco podrá tomar parte en las discusiones entre el prestatario y los consultores y, si es necesario, podrá ayudar al prestatario a atender problemas relacionados con la tarea asignada. Si una parte importante de los trabajos de preparación del proyecto se realiza en las oficinas centrales de los consultores, el personal del banco podrá, previa autorización del prestatario, visitar dichas oficinas para revisar la labor de los consultores.

#### **4.1.8 Servicios de consultoría reservados**

En los casos en que el proceso competitivo previsto en las normas sea el medio apropiado de contratar ciertos servicios de consultoría, pero el prestatario desee reservar esos servicios para una o más firmas determinadas, el banco podrá aceptar dicha selección reservada a condición de que:

- El trabajo no sea elegible para recibir financiamiento con cargo al préstamo del banco, y

- Ello no afecte mayormente la ejecución satisfactoria del proyecto desde el punto de vista del costo, la calidad y el plazo para la terminación.

#### **4.1.9 Contrataciones viciadas**

El banco no financiará gastos por concepto de servicios de consultoría si los consultores no han sido seleccionados o los servicios no han sido contratados de conformidad con los procedimientos establecidos en el convenio de préstamo<sup>47</sup>. En particular, el banco no financiará un contrato si considera que las calificaciones del consultor o las condiciones del contrato no son satisfactorias. En esos casos, el banco declarará viciada la contratación, y es política del banco cancelar la porción del préstamo asignada a los servicios cuya contratación esté viciada. El banco podrá, además, usar otros recursos legales en virtud del convenio de préstamo. Una vez adjudicado el contrato después de obtener la "no objeción" del banco, puede no obstante declarar viciada la contratación si llega a la conclusión de que la "no objeción" fue emitida sobre la base de información incompleta, inexacta o equívoca proporcionada por el prestatario.

#### **4.1.10 Referencias al banco mundial**

El Prestatario deberá emplear el siguiente lenguaje cuando se refiera al banco en la solicitud de propuestas y en los documentos del contrato:

"[*Nombre del Prestatario*] ha recibido [*o, 'ha solicitado'*] del banco internacional de reconstrucción y fomento (BIRF) un préstamo en diversas monedas equivalente a US\$\_\_\_\_ para financiar el costo de [*nombre del proyecto*], y tiene la intención de destinar una parte de este préstamo a pagos elegibles en virtud del presente contrato. El BIRF efectuará pagos solamente a solicitud de [*nombre del Prestatario o entidad designada*] y después de haberlos aprobado. Tales pagos estarán sujetos, en todos sus aspectos, a los términos y condiciones establecidos en el convenio de préstamo. El convenio de préstamo prohíbe el retiro de fondos de la cuenta del préstamo para efectuar cualquier pago a personas o entidades y para financiar cualquier importación de bienes si el banco tiene conocimiento de que dichos pagos o importaciones están prohibidos por una

---

<sup>47</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 59.

decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de esa institución. Ninguna otra parte fuera de [nombre del prestatario] obtendrá derecho alguno en virtud del convenio de préstamo ni tendrá ningún derecho a los fondos del préstamo".

#### **4.1.11 Capacitación o transferencia de conocimientos**

Si el trabajo asignado incluye un componente importante de capacitación o de transferencia de conocimientos al personal del prestatario o a los consultores nacionales, en los términos de referencia (TR) se indicarán los objetivos, la naturaleza, el alcance y las metas del programa de capacitación, y se darán detalles sobre los instructores y los funcionarios que recibirán capacitación, los conocimientos que se han de transferir, el plazo, y los arreglos sobre supervisión y evaluación. El costo del programa de capacitación se deberá incluir en el contrato del consultor y en el presupuesto del trabajo asignado.

#### **4.1.12 Idiomas**

El PP y la propuesta se redactarán en español, francés o inglés a elección del prestatario. El texto que regirá para los documentos contractuales será el redactado en el idioma elegido.

El prestatario podrá permitir, siempre que el idioma nacional sea de uso generalizado, que los consultores nacionales (con excepción de las asociaciones en participación o grupos integrados por empresas nacionales y extranjeras) presenten sus propuestas y firmen sus contratos exclusivamente en el idioma nacional, en cuyo caso el texto que regirá para los contratos será el redactado en ese idioma. En tales circunstancias, se proporcionará al banco una traducción de la propuesta de la firma y del contrato al idioma internacional especificado en el PP si se trata de contratos sujetos a examen previo. Los prestatarios no deberán exigir a las empresas que firmen contratos en un idioma extranjero y en el idioma nacional a la vez.

#### **4.1.13 Evaluación del desempeño de los consultores**

Los consultores actuarán con diligencia y observarán las normas vigentes en el desempeño de su trabajo. La evaluación social de proyectos compara los beneficios y

costos que una determinada inversión pueda tener<sup>48</sup> para la comunidad, así mismo el banco evaluará el desempeño de los consultores contratados en virtud de contratos financiados por el banco en forma equitativa y confidencial. Su desempeño profesional será un antecedente para ser considerados en listas cortas en el futuro. Si el desempeño es reiteradamente insatisfactorio, se notificará a la firma y se le dará la oportunidad de explicar las razones de ello y las medidas correctivas que propone. Si el desempeño insatisfactorio se repitiera, el banco podrá excluir a la firma de la participación en trabajos financiados por el banco durante un período determinado.

Los consultores serán responsables de que su trabajo sea preciso y adecuado. Aunque los prestatarios supervisen y examinen el trabajo de los consultores, no se introducirán modificaciones en los documentos finales preparados por los consultores a menos que sea por acuerdo mutuo de las partes. En el caso de la supervisión de obras, los consultores podrán tener mayores o menores facultades de supervisión, que irán desde plena responsabilidad como ingenieros independientes, hasta la responsabilidad de asesorar al contratante con limitada facultad para tomar decisiones.

#### **4.1.14 Fraude y corrupción**

Es política del banco exigir que los prestatarios (incluidos los beneficiarios de préstamos concedidos por la institución), así como los consultores que participen en contratos financiados por el banco, observen las más elevadas normas éticas durante el proceso de selección y la ejecución de dichos contratos<sup>49</sup>. A efectos del cumplimiento el banco define de la siguiente manera, a los efectos de esta disposición, las expresiones que se indican a continuación:

- "Práctica corrupta" significa el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud de cualquier cosa de valor con el fin de influir en la actuación de un funcionario público con respecto al proceso de selección o a la ejecución del contrato, y

---

<sup>48</sup> Nassir y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos**. McGraw-Hill, cuarta edición 2003, página 7.

<sup>49</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 93.



- "Práctica fraudulenta" significa una tergiversación de los hechos con el fin de influir en un proceso de selección o en la ejecución de un contrato en perjuicio del prestatario; la expresión comprende las prácticas colusorias entre los consultores (con anterioridad o posterioridad a la presentación de las ofertas) con el fin de establecer precios a niveles artificiales y no competitivos y privar al prestatario de las ventajas de la competencia libre y abierta;
  - Rechazará toda propuesta de adjudicación si determina que el consultor seleccionado para dicha adjudicación ha participado en actividades corruptas o fraudulentas para competir por el contrato de que se trate;
  - Anulará la porción del préstamo asignada al contrato del consultor si en cualquier momento determina que los representantes del prestatario o de un beneficiario del préstamo han participado en prácticas corruptas o fraudulentas durante el proceso de selección o la ejecución de dicho contrato, y que el prestatario no ha adoptado medidas oportunas y apropiadas que el banco considere satisfactorias para corregir la situación;
- Declarará que un consultor es inelegible, en forma indefinida o durante un período determinado, para la adjudicación de un contrato financiado por el banco si en cualquier momento determina que el consultor ha participado en prácticas corruptas o fraudulentas al competir por dicho contrato o durante su ejecución, y
- Tendrá el derecho a exigir que, en los contratos financiados con un préstamo del banco, se incluya una disposición que exija que los consultores deben permitir al banco revisar las cuentas y archivos relacionados con el cumplimiento del contrato y someterlos a una verificación por auditores designados por el banco.

Con el acuerdo específico del banco, el prestatario podrá introducir, en los pedidos de propuestas de contratos mayores financiados por el banco, el requisito de que el consultor incluya en la propuesta su compromiso de cumplir, al competir por obtener el contrato y durante su ejecución, con las leyes del país contra el fraude y la corrupción (incluido el soborno) cuando la lista detallada de dichas leyes se incluya en

el pedido de propuestas. El banco aceptará que se introduzca dicho requisito, a solicitud del país del prestatario, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que la exigencia de dicho compromiso sea parte de un programa contra la corrupción que esté vigente en el país del prestatario o que haya sido iniciado por éste, y;
- Que dicho requisito se aplique, de conformidad con un cronograma convenido por el banco y el país del prestatario, a toda selección pública de consultores con características similares.

#### **4.1.15 Disposiciones importantes**

**Moneda.** En el PP se indicará claramente que las firmas podrán expresar el precio de sus servicios en la moneda de cualquier país miembro del banco. Si los consultores lo desean, pueden expresar el precio como una suma de cantidades en distintas monedas extranjeras, con la salvedad de que la propuesta no puede incluir más de tres divisas. El prestatario puede exigir que los consultores expresen en la moneda del país del prestatario la parte del precio que corresponda a gastos que hayan de efectuarse en el país. Los pagos relacionados con el contrato se harán en la moneda o monedas en que esté expresado el precio en la propuesta.

**Ajuste de precios.** A fin de ajustar la remuneración para tener en cuenta la inflación externa y/o local, se incluirá una disposición sobre ajuste de precios si se prevé que la duración del contrato será superior a 18 meses. Excepcionalmente, los contratos de duración menor podrán incluir una disposición sobre ajuste de precios si se espera que la inflación externa o local sea elevada e impredecible.

**Disposiciones sobre pagos.** Las disposiciones sobre pagos, incluidas las cantidades que se pagarán, el calendario de pagos y los procedimientos de pago, serán acordadas en el curso de las negociaciones. Los pagos podrán hacerse a intervalos regulares (como en el caso de los contratos en base al tiempo trabajado) o contra entrega del producto convenido (como en el caso de los contratos por una suma global).

Los pagos de anticipos (por ejemplo, para cubrir los costos de movilización) superiores al 10% del monto del contrato normalmente se respaldarán con garantías por anticipo.

Los pagos deberán efectuarse oportunamente de conformidad con lo dispuesto en el contrato. A ese efecto,

- El banco podrá pagar a los consultores directamente a solicitud del prestatario o, en casos excepcionales, mediante una carta de crédito;
- El contrato estipulará el pago de gastos financieros si, por falta del contratante, el pago se atrasa más allá de la fecha permitida por el contrato; la tasa correspondiente a dichos gastos se especificará en el contrato.

Garantía de seriedad de la oferta y garantía de cumplimiento. No se recomienda la emisión de este tipo de garantías para los servicios de consultoría. Su cumplimiento con frecuencia está sujeto a interpretación, es fácil hacer uso indebido de ellas y tienden a aumentar los costos para la industria de consultoría sin producir beneficios evidentes, costos que eventualmente pasan al prestatario<sup>50</sup>.

Contribución del prestatario. Por lo general, el prestatario designa a miembros de su personal profesional para que desempeñe distintas funciones en el marco del trabajo que se ha de realizar. En el contrato entre el prestatario y el consultor se deberán detallar las normas que gobiernan a dicho personal, denominado personal de contrapartida, así como los servicios que deberá proporcionar el prestatario, tales como vivienda, espacio de oficinas, apoyo de secretaría, servicios públicos, materiales y vehículos. En el contrato se indicarán las medidas que el consultor puede tomar en caso de que no sea posible proporcionar algunos de esos elementos o que sea preciso retirarlos durante la realización del trabajo, así como la compensación que recibirá el consultor en tal caso.

Conflicto de intereses. El consultor no recibirá ninguna otra remuneración en relación con el trabajo, salvo la estipulada en el contrato. Ni el consultor ni sus filiales realizarán actividades de consultoría que estén en conflicto con los intereses del

---

<sup>50</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 65.

contratante en virtud del contrato, ni podrán participar más adelante en el suministro de bienes, la construcción de obras o la compra de activo alguno, ni en la prestación de otros servicios relacionados con el trabajo, salvo que se trate de la continuación de los "servicios" previstos en el contrato vigente.

Responsabilidad profesional. El consultor llevará a cabo su trabajo con la debida diligencia y de conformidad con las normas vigentes de la profesión<sup>51</sup>. Debido a que la responsabilidad del consultor ante el prestatario se regirá por la ley aplicable, no es necesario que el contrato incluya este aspecto a menos que las partes deseen limitar dicha responsabilidad. Si lo hacen, deberán verificar que:

- No se establezcan tales limitaciones en caso de negligencia grave o incumplimiento deliberado de las obligaciones por parte del consultor;
- La responsabilidad del consultor ante el prestatario no quede limitada en ningún caso a una cantidad inferior al total de pagos que se han de efectuar en virtud del contrato del consultor, o al importe que el consultor tiene derecho a percibir conforme al seguro contratado, si éste fuese superior, y;
- Tales limitaciones se refieran únicamente a la responsabilidad del consultor frente al contratante y no a la responsabilidad del consultor ante terceros.

Sustitución de personal. Si en el curso de un trabajo se hace necesaria la sustitución de personal (por ejemplo, por salud o por incompetencia), para reemplazar a ese personal, el consultor deberá proponer para la aprobación del prestatario candidatos que tengan por lo menos las mismas calificaciones.

Ley aplicable y solución de controversias. El contrato deberá contener disposiciones relativas a la ley aplicable y al foro en que se han de dirimir las controversias. El arbitraje comercial internacional puede tener ventajas prácticas respecto a otros métodos de solución de controversias. Por lo tanto, se recomienda a

---

<sup>51</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 269.

los prestatarios que estipulen esta modalidad de arbitraje. No deberá nombrarse al banco como árbitro ni pedírsele que designe uno.

## **4.2 Licitación pública internacional**

### **4.2.1 Generalidades**

#### **4.2.1.1 Introducción**

El objetivo de la licitación pública internacional es proporcionar a todos los posibles licitantes elegibles notificación oportuna y adecuada de las necesidades de un prestatario, y proporcionar a tales licitantes una oportunidad igual para presentar ofertas, con respecto a los bienes y obras necesarios.

#### **4.2.1.2 Tipo y monto de los contratos**

Los documentos de licitación deben especificar claramente el tipo de contrato que ha de celebrarse y las estipulaciones contractuales adecuadas propuestas al efecto. Los tipos más comunes de contratos estipulan pagos sobre la base de una suma alzada, precios unitarios, reembolso de costos más comisión fija, o combinaciones de estas modalidades. Los contratos sobre la base de costos reembolsables son aceptables para el banco solamente en circunstancias excepcionales, tales como situaciones de gran riesgo, o cuando los costos no pueden determinarse anticipadamente con exactitud suficiente. Tales contratos deben incluir incentivos para limitar los costos.

El monto y alcance de los contratos individuales dependerán de la magnitud, características y ubicación del proyecto. Con respecto a los proyectos que requieren una variedad de obras y equipo, por lo común se adjudican separadamente contratos para las obras civiles y para el suministro y la instalación, o ambas cosas, de los diferentes elementos de planta, equipo y obra civil.

Para un proyecto que requiere elementos similares pero separados de equipo u obras, se puede llamar a licitación de conformidad con diversas opciones contractuales susceptibles de atraer el interés de empresas tanto grandes como pequeñas, a las

cuales se les podría permitir que presentaran ofertas con respecto a contratos individuales (porciones) o a un grupo de contratos similares (paquete), según su preferencia. Todas las ofertas y combinaciones de ofertas han de recibirse dentro de un mismo plazo y abrirse y evaluarse simultáneamente para determinar la oferta o combinación de ofertas que ofrezcan al Prestatario el precio evaluado más bajo.

En ciertos casos el banco puede aceptar o exigir contratos llave en mano, en virtud de los cuales se proporcionen los diseños técnicos y servicios de ingeniería, el suministro e instalación de equipo y la construcción de una planta completa mediante un solo contrato. Por otra parte, el prestatario puede encargarse de los diseños y servicios de ingeniería y llamar a licitación en relación con un contrato de responsabilidad única para el suministro e instalación de todos los bienes y la construcción de todas las obras que se requieran para el componente del proyecto. Los contratos correspondientes a diseño y construcción, así como los correspondientes a administración de contratos, también son aceptables cuando esto resulta apropiado.

#### **4.2.1.3 Licitación en dos etapas**

En el caso de los contratos llave en mano o de contratos para plantas grandes y complejas u obras de tipo especial o que requieren de tecnología de sistemas de información o de comunicación, puede no ser aconsejable o práctico preparar por anticipado las especificaciones técnicas completas. En ese caso se puede emplear un procedimiento de licitación en dos etapas que incluya, en una primera etapa, una invitación a presentar propuestas técnicas sin precios, sobre la base de un diseño conceptual o especificaciones de funcionamiento, sujetas a aclaraciones y ajustes técnicos y comerciales, y, en la segunda etapa, una invitación a presentar propuestas técnicas definitivas y ofertas de precios, sobre la base de documentos de licitación modificados<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 17.

#### **4.2.1.4 Notificación y publicidad**

La notificación a tiempo de las oportunidades para licitar es fundamental en los procedimientos competitivos. Con respecto a los proyectos que incluyan adquisiciones por medio de la licitación pública internacional, el prestatario debe preparar y presentar al banco una versión preliminar de un anuncio general de adquisiciones. El banco dispondrá la inserción de tal anuncio en *UN Development Business online (UNDB online)* y en el *Development Gateway's dgMarket*). El anuncio debe contener información referente al prestatario (o prestatario potencial), el monto y finalidad del préstamo, la magnitud de las adquisiciones que hayan de efectuarse conforme a la licitación pública internacional, y el nombre, el teléfono (o número de fax) y la dirección del organismo del prestatario encargado de las adquisiciones, incluyendo la dirección de la página web donde los avisos de adquisiciones estén disponibles. Cuando éstas se conozcan, se deben indicar las fechas en que los interesados pueden obtener los documentos de precalificación o de licitación. Los documentos de precalificación o de licitación, según el caso, no se deben poner a disposición del público antes de la fecha de publicación del anuncio general de adquisiciones.

Los llamados a precalificación o a licitación, según sea el caso, deben publicarse como anuncios específicos de adquisiciones por lo menos en un periódico de circulación nacional en el país del prestatario o en el diario oficial. Tales llamados se deben publicar también en el *UNDP online* y en el *dgMarket*. La notificación debe efectuarse con antelación suficiente para que los posibles licitantes puedan obtener los documentos de precalificación o licitación y preparar y presentar sus ofertas.

#### **4.2.1.5 Precalificación de licitantes**

La precalificación generalmente es necesaria en los casos de obras de magnitud o de complejidad considerable, o en cualquier otra circunstancia en que el alto costo de la preparación de ofertas detalladas pudiera desalentar la competencia, como por ejemplo cuando se trata de equipos diseñados sobre pedido, plantas industriales, servicios especializados, y algunos contratos de complejos sistemas de información y tecnología y del tipo llave en mano, de diseño y construcción, o de administración. Esto también asegura que las invitaciones a participar en la licitación se envíen solamente a

quienes cuenten con la capacidad y los recursos necesarios. La precalificación debe basarse únicamente en la capacidad y recursos de los posibles licitantes para ejecutar satisfactoriamente el contrato de que se trate, teniendo en cuenta: la experiencia y cumplimiento anteriores con respecto a contratos similares, la capacidad en materia de personal, equipo e instalaciones de construcción o fabricación, y la situación financiera de la firma.

La invitación a la precalificación para la licitación de contratos específicos o grupos de contratos similares se debe publicar y notificar de acuerdo con lo estipulado. A los interesados que respondan a la invitación se les debe enviar una descripción del alcance del contrato y una clara definición de los requisitos necesarios para la precalificación. A todos los postulantes que reúnan los requisitos especificados se les permitirá presentarse a la licitación. El prestatario debe comunicar los resultados de la precalificación a todos los postulantes. Tan pronto la precalificación haya terminado, los documentos de licitación deben ser puestos a la disposición de los posibles licitantes calificados. En el caso de precalificación para grupos de contratos que hayan de ser adjudicados durante un cierto período, se podrá imponer un límite al número o al valor total de los contratos que pueden adjudicarse a un mismo licitante, basándose en los recursos de éste. En esos casos, la lista de las firmas precalificadas debe ser actualizada periódicamente. La información para la precalificación proporcionada por los interesados debe ser confirmada en el momento de la adjudicación del contrato. Se le podrá negar a un licitante la adjudicación del contrato cuando se juzgue que éste ya no cuenta con la capacidad o los recursos necesarios para ejecutar el contrato satisfactoriamente.

#### **4.2.2 Documentos de licitación**

En los documentos de licitación debe proporcionarse toda la información necesaria para que un posible licitante prepare una oferta con respecto a los bienes que deban suministrarse o las obras que hayan de construirse. Si bien el detalle y complejidad de estos documentos pueden variar según la magnitud y características del conjunto que se licite y el contrato en cuestión, ordinariamente deben incluir: el llamado a licitación; instrucciones a los licitantes; el formulario de las ofertas; el formulario del



contrato; las condiciones contractuales, tanto generales como especiales; especificaciones y planos; la información técnica que corresponda (incluyendo las características geológicas y ambientales); listas de bienes o cantidades; el plazo de entrega o terminación y los apéndices necesarios, tales como formularios de diversas garantías. La base sobre la cual se debe evaluar la oferta y se escogerá la oferta más baja evaluada se describirá claramente en las instrucciones a los licitantes, en las especificaciones, o en ambas. Si se cobra una suma por los documentos de licitación, ésta debe ser razonable y reflejar solamente el costo de la impresión y envío y no ser tan alta como para desalentar a licitantes calificados. El prestatario podrá utilizar un sistema electrónico para distribuir los documentos de licitación, siempre y cuando el banco esté satisfecho con la funcionalidad de ese sistema. Si los documentos de licitación se distribuyen electrónicamente, el sistema debe ser seguro para impedir modificaciones a los documentos de licitación y no debe restringir el acceso de licitantes a los documentos de licitación.

Los prestatarios deben utilizar los *Documentos de licitación estándar (SBD)* apropiados, emitidos por el banco, con los cambios mínimos que éste considere aceptables y que sean necesarios para cubrir cuestiones específicas relativas a un proyecto. Todo cambio de ese tipo se introducirá solamente por medio de las hojas de datos de la licitación o del contrato, o a través de condiciones especiales del contrato, y no mediante cambios en la redacción de los *SBD* del banco. En los casos en que no se hayan emitido los documentos de licitación estándar pertinentes, el prestatario debe utilizar otras condiciones contractuales reconocidas internacionalmente y formularios de contrato aceptables para el banco.

#### **4.2.2.1 Validez de las ofertas y garantía de seriedad**

Se debe exigir a los licitantes que presenten ofertas que éstas permanezcan válidas durante un período especificado en los documentos de licitación, que sea suficiente para permitir al prestatario terminar la comparación y evaluación de las ofertas, examinar con el banco la recomendación relativa a la adjudicación (si así lo

exige el convenio de préstamo), y obtener todas las aprobaciones necesarias, de manera que el contrato se pueda adjudicar dentro de ese período<sup>53</sup>.

Los prestatarios tienen la opción de requerir una garantía de seriedad de la oferta. Cuando se utilice, la garantía debe ser por el monto especificado en los documentos de licitación y la garantía de seriedad debe mantenerse vigente por un período de cuatro semanas adicionales al período de validez de las ofertas, a fin de proporcionar al prestatario un tiempo razonable para actuar en caso de que la garantía se hiciese exigible. Las garantías de seriedad deben ser devueltas a los licitantes no favorecidos una vez que se haya firmado el contrato. En lugar de una garantía de seriedad, el prestatario puede requerir que los licitantes firmen una declaratoria aceptando que la elegibilidad de licitar en otro contrato con el prestatario debe ser suspendida por un plazo de tiempo si retiran o modifican sus ofertas durante el período de validez o si les es adjudicado el contrato, y no cumplen con firmar el mismo o entregar una garantía de cumplimiento antes de la fecha límite estipulada en los documentos de licitación.

#### **4.2.2.2 Idiomas**

Los documentos de precalificación y licitación y las ofertas se deben preparar en uno de los siguientes idiomas: inglés, francés o español<sup>54</sup>. El contrato firmado con el licitante ganador se debe redactar en el idioma que se haya seleccionado para los documentos de licitación, y debe ser este idioma el que gobierne las relaciones contractuales entre el prestatario y el licitante ganador. A opción del prestatario, además de prepararse los documentos de precalificación y de licitación en inglés, francés, o español, se pueden preparar en el idioma nacional del país del prestatario (o en el idioma utilizado nacionalmente en el país de prestatario en transacciones comerciales. Si los documentos de precalificación y de licitación son preparados en dos idiomas, los licitantes deben tener permiso de entregar sus ofertas en cualquiera de

---

<sup>53</sup> Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores**. Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972, página 174.

<sup>54</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 42.

ambos idiomas. En tal caso, el contrato firmado con el licitante ganador debe estar escrito en el idioma en que la oferta fue entregada, por lo que debe ser este idioma el que gobierne las relaciones contractuales entre el prestatario y el licitante ganador. Si el contrato es en un idioma distinto de inglés, francés, o español, y está sujeto al examen previo del banco, el prestatario debe entregar al banco una traducción del contrato en el idioma internacional que se utilizó en la preparación de los documentos. No se debe solicitar ni permitirá que los licitantes firmen contratos en dos idiomas.

#### **4.2.2.3 Claridad de los documentos de licitación**

Los documentos de licitación deben estar redactados de manera que permitan y alienten la competencia internacional y en ellos se deben describir con toda claridad y precisión las obras a ejecutar, su ubicación, los bienes a suministrar, el lugar de entrega o instalación, el calendario de entrega o terminación, los requisitos mínimos de funcionamiento, y los requisitos en cuanto a garantías y mantenimiento, así como cualesquiera otras condiciones pertinentes. Además, si fuere del caso, en los documentos de licitación deben definirse las pruebas, normas y métodos que se deben utilizar para juzgar si el equipo, una vez entregado, y las obras, después de completada su ejecución, se ajustan a las especificaciones. Los planos deben concordar con el texto de las especificaciones, y se debe establecer el orden de precedencia entre ambos.

Los documentos de licitación deben identificar los factores que se tomarán en cuenta, además del precio, al evaluar las ofertas, y la forma en que se cuantificarán o evaluarán dichos factores. Si se permiten ofertas basadas en diseños alternativos, materiales, calendarios de terminación, condiciones de pago, etc., deben especificarse expresamente los requisitos para su aceptabilidad y el método para su evaluación.

Se debe proporcionar a todos los posibles licitantes la misma información, y se ofrecerá a todos ellos las mismas oportunidades para obtener información adicional oportunamente. El prestatario debe dar a los posibles licitantes acceso razonable al lugar en que se ejecuta el proyecto. En el caso de los contratos relativos a obras o suministros complejos, en particular los que puedan necesitarse para rehabilitar obras o

equipo existentes, se puede organizar una reunión previa a la licitación, en la cual los posibles licitantes puedan reunirse con representantes del prestatario para obtener aclaraciones (en persona o electrónicamente). Se debe enviar una copia (dura o por envío electrónico) de las actas de la reunión a todos los licitantes potenciales, y al banco. Toda información, aclaración, corrección de errores o modificación adicional de los documentos de licitación se debe enviara cada uno de los posibles licitantes que adquirieron los documentos de licitación originales, con tiempo suficiente respecto a la fecha fijada como límite para la recepción de las ofertas, a fin de que los licitantes puedan tomar medidas apropiadas. De ser necesario, se debe prorrogar la fecha límite. El banco debe recibir una copia (en el formato de copia dura o el enviado electrónicamente) y debe ser consultado con respecto a una notificación de “no objeción” cuando el contrato esté sujeto a revisión previa.

#### **4.2.2.4 Normas técnicas**

Las normas y especificaciones técnicas citadas en los documentos de licitación deben promover la competencia más amplia posible, asegurando simultáneamente el cabal cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los bienes o las obras que se contraten.

#### **4.2.2.5 Uso de marcas comerciales**

Las especificaciones técnicas deben basarse en características aplicables y/o requisitos de funcionamiento relevantes “debe” evitarse mencionar marcas comerciales, números de catálogos o clasificaciones similares. Si fuere necesario citar una marca comercial o número de catálogo de un fabricante determinado a fin de aclarar una especificación que de otro modo sería incompleta, deben agregarse las palabras “o equivalente” a continuación de dicha referencia. La especificación debe permitir la aceptación de ofertas de bienes que tengan características similares y que proporcionen un funcionamiento y calidad por lo menos sustancialmente iguales a los especificados.

#### **4.2.2.6 Precios**

La invitación a licitar bienes suministrados desde el extranjero, incluyendo los bienes importados con anterioridad, se debe efectuar sobre la base CIP (lugar de destino) en el caso de todos los bienes, y EXW (puesto en taller, puesto en fábrica o en existencia), más el costo de transporte terrestre interno y seguros al lugar de destino de los bienes que se fabrican o que se ensamblan en el país del prestatario<sup>55</sup>. A los licitantes se les debe permitir que contraten el transporte marítimo o de otro tipo y los seguros respectivos con cualquier proveedor elegible. Se le debe exigir al licitante que cotice también estos servicios cuando se trate instalación, puesta en marcha u otros servicios similares que deben ser proporcionados por el licitante, tal como en el caso de los contratos de “suministro e instalación”

En el caso de los contratos de tipo llave en mano, el licitante debe cotizar el precio de la planta instalada in situ<sup>56</sup>, incluidos todos los costos por concepto de suministro del equipo, transporte marítimo y terrestre, seguro, instalación y puesta en marcha, así como las obras conexas y todos los demás servicios incluidos en el contrato, como diseño, mantenimiento, operación, etc. Salvo indicación contraria en los documentos de licitación, el precio llave en mano debe incluir todos los derechos, impuestos y otros gravámenes.

A los licitantes de contratos de obras se les pedirá que coticen precios unitarios o precios globales para la ejecución de las obras, y dichos precios deben incluir todos los derechos, impuestos y otros gravámenes. A los licitantes se les permitirá obtener todos los insumos (excepto la mano de obra no calificada) de cualquier fuente elegible, de modo que puedan presentar ofertas más competitivas.

#### **4.2.2.7 Ajustes de precios**

En los documentos de licitación se debe especificar ya sea que; los precios de las ofertas deben ser fijos, o que se harán ajustes de precio (aumento o disminución) en

---

<sup>55</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 67.

<sup>56</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 482.

caso de ocurrir cambios en los principales componentes de los costos del contrato, tales como mano de obra, equipos, materiales y combustible. Por lo común, no son necesarias las disposiciones de ajustes de precio en los contratos simples en los cuales el suministro de los bienes o la terminación de obras se completan en un período menor de 18 meses, pero se deben incluir en los contratos que se ejecuten en más de 18 meses. Sin embargo, es práctica comercial ordinaria obtener precios fijos para algunas clases de equipo, independientemente de su plazo de entrega. En tales casos, no se necesitan disposiciones sobre ajuste de precios.

Los precios pueden ajustarse aplicando una o varias fórmulas prescritas que desglosen el precio total del contrato en componentes que se ajusten mediante índices de precios especificados para cada componente o, alternativamente, sobre la base de prueba documental (con inclusión de facturas) proporcionadas por el proveedor o contratista. La utilización de una fórmula de ajuste de precios es preferible al empleo de la prueba documental. En los documentos de licitación se debe definir claramente el método que se ha de utilizar, la fórmula (si fuere aplicable) y la fecha de base para su aplicación. Si la moneda de pago es distinta de la del país de origen del insumo y de la del índice correspondiente, se debe aplicar a la fórmula un factor de corrección, a fin de evitar un ajuste incorrecto.

#### **4.2.2.8 Transporte y seguros**

Los costes de transporte no cambian los principios fundamentales de la ventaja comparativa o de las ganancias del comercio<sup>57</sup>. Los documentos de licitación deben permitir que los proveedores y contratistas contraten el transporte y los seguros con cualquier fuente elegible. En los documentos de licitación se deben especificar los tipos y condiciones del seguro que haya de proveer el licitante. La indemnización que deba pagarse por concepto de seguro de transporte debe ser por lo menos igual al 110% del monto del contrato, en la moneda de éste o en una moneda de libre conversión, a fin de asegurar la pronta reposición de los bienes perdidos o dañados. En el caso de las obras, por lo común se debe exigir al contratista una póliza contra todo riesgo. En

---

<sup>57</sup> P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política**. Addison Wesley, quinta edición 2001, página 32.

proyectos de gran envergadura, en los que intervienen varios contratistas en un mismo lugar, el prestatario podrá obtener un seguro “global” o para la totalidad del proyecto, en cuyo caso el prestatario debe solicitar ofertas mediante un procedimiento competitivo para obtenerlo.

Como excepción, si el prestatario desea reservar el transporte y el seguro de los bienes importados para compañías nacionales u otras fuentes, pedirá a los licitantes que coticen precios FCA (lugar designado) o CPT (lugar de destino designado)<sup>58</sup> además del precio CIP (lugar de destino). La selección de la oferta evaluada como la más baja se debe hacer sobre la base del precio CIP (lugar de destino convenido), pero el prestatario puede suscribir el contrato sobre la base del precio FCA o CPT y hacer sus propios arreglos para el transporte, el seguro, o ambos. En esas circunstancias, el contrato se debe limitar al costo FCA o CPT. Si el prestatario no desea obtener seguro en el mercado, debe demostrar al banco que cuenta con recursos de los cuales puede disponer fácilmente para pagar oportunamente, en una moneda de libre conversión, las indemnizaciones requeridas para reponer los bienes perdidos o dañados.

#### **4.2.2.9 Disposiciones monetarias**

Los documentos de licitación deben especificar la moneda o monedas en que los licitantes hayan de expresar sus precios, el procedimiento para la conversión a una sola moneda de los precios expresados en diferentes monedas para fines de comparación de las ofertas, y las monedas en las que se pague el precio del contrato. Las siguientes disposiciones tienen por objeto; asegurar que los licitantes tengan la oportunidad de minimizar todo riesgo cambiario con respecto a la moneda de licitación y de pago, y por lo tanto puedan ofrecer sus mejores precios; ofrecer a los licitantes de países con monedas débiles la opción de utilizar una moneda más fuerte y proporcionar así una base más firme para el precio de su oferta, y permitir que el proceso de evaluación sea equitativo y transparente.

---

<sup>58</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 23.

#### **4.2.2.10 Monedas de las ofertas**

En los documentos de licitación se debe especificar que el licitante puede expresar el precio de la oferta en cualquier moneda país. Si el licitante lo desea, puede expresar el precio de la oferta como una suma de cantidades en distintas monedas, con la salvedad de que dicho precio no puede incluir más de tres monedas. Además, el prestatario puede exigir que los licitantes expresen en la moneda del país del prestatario la parte del precio de la oferta que corresponda a gastos que hayan de efectuarse en el país del prestatario.

En los documentos para licitación de obras, el prestatario podrá exigir que los licitantes especifiquen el precio de las ofertas enteramente en la moneda nacional, junto con sus requerimientos para que los pagos se efectúen hasta en tres monedas extranjeras de su elección, para financiar insumos que hayan de obtener fuera del país prestatario, expresados dichos requerimientos como porcentajes del precio de la oferta y debe indicar los tipos de cambio utilizados en los cálculos respectivos.

#### **4.2.2.11 Conversión de monedas (comparación de las ofertas)**

El precio de la oferta es la suma de todos los pagos en diversas monedas requeridos por el licitante. Con el fin de comparar, los precios de todas las ofertas deben convertirse a una sola moneda escogida por el prestatario (moneda nacional o una moneda extranjera plenamente convertible) y especificada en los documentos de licitación. El prestatario debe hacer esta conversión usando los tipos de cambio vendedor en el caso de las monedas cotizadas por una fuente oficial (como el banco central) para transacciones similares en una fecha seleccionada de antemano y especificada en los documentos de licitación, a condición de que dicha fecha no preceda en más de cuatro semanas a la fecha establecida como límite para la recepción de las ofertas, ni sea posterior a la fecha original prescrita para el vencimiento del plazo de validez de la oferta.



#### **4.2.2.12 Moneda de pago**

El pago del contrato debe hacerse en la moneda o monedas en que se haya expresado el precio en la oferta del licitante ganador<sup>59</sup>.

Cuando se exige que el precio de la oferta se exprese en moneda nacional pero el licitante ha solicitado que se le pague en monedas extranjeras y ha expresado esos pagos como porcentajes del precio de la oferta, los tipos de cambio que han de utilizarse a los efectos de los pagos son los que especifique el licitante en su oferta, a fin de asegurar que el valor de las porciones del precio de su oferta expresado en divisas se mantenga sin pérdida ni ganancia alguna.

#### **4.2.2.13 Condiciones y métodos de pago**

Las condiciones de pago deben guardar conformidad con las prácticas comerciales internacionales que sean aplicables a los bienes y obras específicos.

- En los contratos para el suministro de bienes se debe estipular el pago total a la entrega y, si así se requiriere, luego de la inspección de los bienes contratados, salvo los contratos que comprendan la instalación y puesta en marcha, en cuyo caso se podrá hacer una parte del pago después que el proveedor haya cumplido con todas sus obligaciones contractuales. Se recomienda el uso de cartas de crédito a fin de asegurar que el pago al proveedor se haga con prontitud. En los grandes contratos de equipo y plantas se deben estipular anticipos adecuados y, en los contratos de larga duración, pagos parciales conforme al avance de la fabricación o el ensamble.
- En los contratos de obras se deben estipular, en los casos en que proceda, anticipos para movilización, para equipos y materiales del contratista y pagos parciales conforme al avance de las obras, y la retención de sumas razonables que deben liberarse una vez que el contratista haya cumplido sus obligaciones contractuales.

---

<sup>59</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 71.

Todo anticipo para gastos de movilización y otros gastos, hecho en el momento de la firma de un contrato de bienes u obras, debe guardar relación con la cantidad estimada de esos gastos y se debe especificar en los documentos de licitación. También deben describirse en los documentos de licitación el de otros anticipos como, por ejemplo, por concepto de materiales que se entreguen en el lugar de la obra para ser incorporados a la misma. En los documentos de licitación se deben especificar cualquier garantía exigida a los anticipos.

#### **4.2.2.14 Ofertas alternativas**

En los documentos de licitación se debe estipular en forma clara cuando los licitantes puedan entregar ofertas alternativas, cómo deben ser entregadas, cómo deben los precios ser ofrecidos y las condiciones sobre la cual las ofertas alternativas deben ser evaluadas.

#### **4.2.2.15 Condiciones contractuales**

Los contratos deben especificar con claridad el alcance de las obras por ejecutar o los bienes por suministrar, los derechos y obligaciones del prestatario y del proveedor o contratista, así como las funciones y autoridad del ingeniero, arquitecto o administrador de construcción, si alguno fuere contratado por el prestatario para la supervisión y administración del contrato. Además de las condiciones generales del contrato, debe incluirse toda condición especial que se aplique específicamente a los bienes por suministrar o las obras por ejecutar, y a la ubicación del proyecto. Las condiciones del contrato deben indicar una distribución equitativa de los riesgos y responsabilidades.

#### **4.2.2.16 Garantía de cumplimiento**

En los documentos de licitación de obras debe exigirse garantía por una cantidad suficiente para proteger al prestatario en caso de incumplimiento del contrato por el contratista. Esta garantía debe constituirse en la forma y el monto adecuados según lo

especifiquen los documentos de licitación.<sup>60</sup> El monto de la garantía podrá variar, según el tipo de instrumento que se constituya y de las características y magnitud de las obras. Una parte de esta garantía debe permanecer vigente por un período suficientemente largo después de la fecha de terminación de las obras, a fin de proveer cobertura durante el período de responsabilidad por defectos ocultos o por el período de mantenimiento de las obras hasta la aceptación final de las mismas. Se puede permitir que los contratistas reemplacen el valor de la retención con otra garantía equivalente después de la aceptación provisional de las obras.

En los contratos de suministro de bienes, la necesidad de constituir una garantía de cumplimiento dependerá de las condiciones del mercado y de la práctica comercial con respecto a la clase específica de bienes de que se trate. Puede exigirse que los proveedores o fabricantes constituyan una garantía bancaria como protección contra el incumplimiento del contrato. Dicha garantía, si es de un monto apropiado, puede cubrir también las obligaciones en cuanto a garantías de fabricación o construcción o, en lugar de ella y con el mismo objeto, puede disponerse la deducción de un porcentaje de los pagos como retención de garantía para cubrir obligaciones relacionadas con la garantía de fabricación o construcción, o con las estipulaciones referentes a la puesta en marcha el equipo. El monto de las garantías o retenciones debe ser razonable.

#### **4.2.2.17 Cláusulas sobre liquidación**

En los contratos se deben incluir disposiciones para la liquidación de daños y perjuicios de provisiones similares, por los montos adecuados cuando las demoras en la entrega de los bienes o en la terminación de las obras, o el funcionamiento indebido de los bienes u obras redunden en mayores costos, en pérdidas de ingresos o en pérdidas de otros beneficios para el prestatario. También se pueden incluir cláusulas que dispongan el pago de una prima al contratista o proveedor que termine las obras o

---

<sup>60</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 259.

entregue los bienes antes de las fechas especificadas en el contrato, cuando tal terminación o entrega anticipada resulte beneficiosa para el prestatario.

#### **4.2.2.18 Fuerza mayor**

Las condiciones del contrato deben estipular que la falta de cumplimiento por una de las partes de sus obligaciones contractuales no se debe considerar como incumplimiento si esa falta se debe a un caso de fuerza mayor, según éste se haya definido en las condiciones del contrato.

#### **4.2.2.19 Leyes aplicables y arreglo de diferencias**

En las condiciones del contrato deben incluirse estipulaciones acerca de las leyes aplicables y del foro para el arreglo de diferencias<sup>61</sup>. El arbitraje comercial internacional puede tener ventajas prácticas respecto a otros métodos para el arreglo de diferencias. Por lo tanto, se recomienda a los prestatarios que estipulen esta modalidad de arbitraje en los contratos para la adquisición de bienes y construcción de obras. No debe nombrarse al banco como árbitro ni pedírsele que designe uno. En el caso de los contratos de obras, de suministro e instalaciones de bienes, así como en el de contratos llave en mano, las disposiciones relativas al arreglo de diferencias deben comprender también mecanismos tales como juntas de examinadores de diferencias o conciliadores, a quienes se designa con el objeto de permitir una solución más rápida de las diferencias.

---

<sup>61</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 68.

## CAPÍTULO V

### 5. Métodos de adquisiciones

#### 5.1 Licitación internacional limitada

En las economías abiertas, los que toman las decisiones de política económica están motivados por los objetivos de equilibrio interno y externo<sup>62</sup>. La licitación internacional limitada (LIL) es esencialmente una LPI convocada mediante invitación directa y sin anuncio público. La LIL puede ser un método adecuado de contratación en los casos en que; haya solamente un número reducido de proveedores, o haya otras razones excepcionales que puedan justificar el empleo cabal de procedimientos distintos de los de una LPI. En la LIL, los prestatarios deben solicitar la presentación de ofertas de una lista de posibles proveedores que sea suficientemente amplia para asegurar precios competitivos. En los casos en que haya sólo un número limitado de proveedores, la lista debe incluirlos a todos. En una LIL la evaluación de las ofertas presentadas, las preferencias nacionales no aplican, salvo en lo relativo a anuncios y preferencias requeridas en una LPI, en este método aplican todos los procedimientos, incluyendo la publicación de la adjudicación del contrato, tal como se indica en la LPI.

#### 5.2 Licitación pública nacional

La licitación pública nacional (LPN) es el método de licitación competitiva que se emplea normalmente en las contrataciones del sector público en el país del prestatario, y puede constituir la forma más eficiente y económica de adquirir bienes o ejecutar obras cuando, dadas sus características y alcance, no es probable que se atraiga la competencia internacional. Para que el banco los considere susceptibles de financiamiento con fondos provenientes de sus préstamos, estos procedimientos de contratación deben ser revisados y modificados en la medida necesaria para lograr economía, eficiencia, transparencia y competitividad. La LPN puede constituir el

---

<sup>62</sup> P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política**. Addison Wesley, quinta edición 2001, página 550.

método de contratación preferido cuando no se espera que los licitantes extranjeros manifiesten interés ya sea debido a que; los valores contractuales son pequeños, se trata de obras geográficamente dispersas o escalonadas en el curso del tiempo, las obras requieren una utilización intensiva de mano de obra, o los bienes u obras pueden obtenerse o contratarse localmente a precios inferiores a los del mercado internacional. Los procedimientos de la LPN pueden utilizarse también cuando sea evidente que las ventajas de la LPI quedan ampliamente contrarrestadas por la carga administrativa y financiera que ella supone.

La publicidad puede limitarse a la prensa nacional o al diario oficial o a un sitio de Internet de libre acceso y sin costo. Los documentos de licitación pueden emitirse en el idioma del país del prestatario (o el idioma de uso comercial en el país del prestatario) y, por lo general, se utiliza la moneda nacional para los efectos de la presentación de las ofertas y los pagos. Adicionalmente, los documentos de licitación deben contener información clara respecto a cómo deben presentarse las propuestas, así como al lugar, fecha y hora de entrega de las mismas. Se debe dar un plazo razonable para que los interesados puedan preparar y presentar ofertas. Los procedimientos deben permitir una competencia adecuada a fin de asegurar precios razonables; los métodos empleados en la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos deben ser objetivos y se deben dar a conocer a todos los licitantes y no aplicarse arbitrariamente. Los métodos deben también contemplar la apertura pública de las propuestas, la publicación de los resultados de la evaluación y adjudicación del contrato y las condiciones bajo las cuales los licitantes pueden presentar inconformidad con respecto a los resultados. Si hay empresas extranjeras que deseen participar en estas condiciones, se les debe permitir que lo hagan.

## **5.3 Apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato**

### **5.3.1 Plazo para la preparación de las ofertas**

El plazo que se conceda para la preparación y presentación de las ofertas debe determinarse teniendo debidamente en cuenta las circunstancias especiales del proyecto y la magnitud y complejidad del contrato<sup>63</sup>. En general, para las licitaciones internacionales dicho plazo no debe ser inferior a seis semanas a partir de la fecha del llamado a licitación o, si fuere posterior, de la fecha en que estén disponibles los documentos de licitación. Cuando se trate de obras civiles de gran envergadura o de elementos de equipo complejo, el plazo normalmente no debe ser menor de doce semanas a fin de que los posibles licitantes puedan llevar a cabo sus investigaciones antes de presentar sus ofertas. En tales casos se recomienda al prestatario que convoque a reuniones previas a las licitaciones y organice visitas al terreno. Se debe permitir a los licitantes enviar ofertas por correo o entregarlas personalmente. Los prestatarios pueden utilizar sistemas electrónicos que permitan a los licitantes entregar sus ofertas por medios electrónicos, siempre y cuando el banco esté de acuerdo con la eficacia del sistema, incluyendo, inter alia, que el sistema es seguro, mantiene la confidencialidad y la autenticidad de las ofertas entregadas, utiliza un sistema de firma electrónica o un sistema semejante para mantener a los licitantes obligados a respaldar sus ofertas, y que únicamente permite que las ofertas sean abiertas simultáneamente protegidas por una autorización electrónica del licitante y del prestatario. En este caso, los licitantes deben poder continuar utilizando la opción de entregar sus ofertas en copia dura. En el llamado a licitación se debe especificar la fecha y hora límites y el lugar para la entrega de las ofertas.

### **5.3.2 Procedimientos para la apertura de las ofertas**

La apertura de las ofertas debe coincidir con la hora límite fijada para su entrega o efectuarse inmediatamente después de dicha hora límite y debe anunciarse, junto

---

<sup>63</sup> Walter Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones**. McGraw-Hill, octava edición 2001, página 372.

con el lugar en que haya de efectuarse la apertura, en el llamado a licitación. El prestatario debe abrir todas las ofertas a la hora estipulada y en el lugar especificado. Las ofertas deben abrirse en público, es decir, se debe permitir la presencia de los licitantes o de sus representantes (en persona o por medios electrónicos en línea, cuando se utilice licitación electrónica). Al momento de abrir cada oferta, se deben leer en voz alta y deben notificarse por línea electrónica cuando se haya utilizado una licitación de este tipo) y se registraren un acta el nombre del licitante y el precio total de cada oferta y de cualesquiera ofertas alternativas, si se las hubiese solicitado o se hubiese permitido presentarlas. Copia del acta debe enviarse prontamente al banco. Las ofertas que se reciban una vez vencido el plazo estipulado, así como las que no se hayan abierto y leído en la sesión de apertura, no deben ser consideradas.

### **5.3.3 Aclaraciones o modificaciones de las ofertas**

No se debe pedir a ningún licitante que modifique su oferta ni permitirle que lo haga después de vencido el plazo de recepción. El prestatario debe pedir a los licitantes las aclaraciones necesarias para evaluar sus ofertas, pero no debe pedir ni permitir que modifiquen su contenido sustancial ni sus precios después de la apertura de las ofertas. Tanto las solicitudes de aclaración como las respuestas de los licitantes deben hacerse por escrito ya sea en copia dura o por medio de un sistema electrónico con el que el banco esté de acuerdo.

### **5.3.4 Confidencialidad**

Después de la apertura en público de las ofertas, no debe darse a conocer a los licitantes ni a personas no interesadas oficialmente en estos procedimientos, información alguna acerca del análisis, aclaración y evaluación de las ofertas ni sobre las recomendaciones relativas a la adjudicación, hasta que se haya publicado la adjudicación del contrato.



### 5.3.5 Análisis de las ofertas

El Prestatario debe determinar si las ofertas; cumplen con los requisitos exigidos, han sido debidamente firmadas, están acompañadas de las garantías o de las declaratorias firmadas exigidas, conforme se especifica, cumplen sustancialmente los requisitos especificados en los documentos de licitación, y están en general en orden. Si una oferta no se ajusta sustancialmente a los requisitos, es decir, si contiene divergencias mayores o reservas con respecto a los términos, condiciones y especificaciones de los documentos de licitación, no se le debe seguir considerando. Una vez abiertas las ofertas no se debe permitir que el licitante corrija o elimine las divergencias mayores ni las reservas.

### 5.3.6 Evaluación y comparación de las ofertas

La evaluación de las ofertas tiene por objeto determinar el costo de cada una de ellas para el prestatario de manera que permita compararlas sobre la base del costo evaluado de cada una<sup>64</sup>. Con sujeción a lo dispuesto la oferta que resulte con el costo evaluado más bajo, sin que sea necesariamente aquella cuyo precio cotizado sea el más bajo, debe ser seleccionada para la adjudicación.

Los precios de oferta que se lean en la apertura de las ofertas deben ajustarse para corregir cualesquiera errores aritméticos. Además, a los fines de la evaluación, deben hacerse ajustes respecto a cualquier desviación o reserva no importante. No deben tomarse en cuenta en la evaluación las disposiciones sobre ajuste de precios aplicables al período de ejecución del contrato.

La evaluación y comparación de las ofertas se deben efectuar sobre la base de precio CIP (lugar de destino) para los bienes importados<sup>65</sup> y de los precios EXW para los bienes ofrecidos desde el país del prestatario, junto con los precios de toda

---

<sup>64</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 37.

instalación, capacitación, puesta en marcha y otros servicios similares que se requieran.<sup>66</sup>

Los documentos de licitación deben especificar también los factores pertinentes, además del precio, que han de considerarse en la evaluación de las ofertas y la manera en que han de aplicarse a fin de determinar la oferta evaluada más baja. En el caso de bienes y equipo, los factores que se pueden tomar en cuenta comprenden, entre otros, el calendario de pagos, el plazo de entrega, los costos de operación, la eficiencia y compatibilidad del equipo, la disponibilidad de servicio y repuestos, la capacitación necesaria, la seguridad contra accidentes y los beneficios ambientales. Los factores distintos del precio que hayan de utilizarse para determinar la oferta evaluada como la más baja deben expresarse, en la medida posible, en términos monetarios, o debe asignárseles una ponderación relativa en las disposiciones pertinentes en los documentos de licitación.

Cuando se trate de contratos de construcción de obras o de llave en mano los contratistas son responsables del pago de todos los derechos, impuestos y otros gravámenes, y los licitantes deben tomar en cuenta estos factores al preparar sus ofertas. La evaluación y comparación de las ofertas se debe hacer sobre esta base. La evaluación de las ofertas relativas a obras se debe hacer estrictamente en términos monetarios. No se acepta procedimiento alguno en virtud del cual se descalifiquen automáticamente las ofertas que se sitúen por encima o por debajo de un nivel predeterminado para el valor de las obras. Cuando el tiempo es un factor crítico, se puede tomar en cuenta el valor de la terminación adelantada de las obras de acuerdo con criterios presentados en los documentos de licitación solamente si en el contrato se estipulan penalidades de la misma magnitud por concepto de incumplimiento.

El prestatario debe preparar un informe detallado sobre la evaluación y comparación de las ofertas en el cual expliquen las razones específicas en que se basa la recomendación para la adjudicación del contrato.

---

<sup>66</sup> Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 30.

### 5.3.7 Preferencias nacionales

Alrededor de una cuarta parte del comercio mundial es un comercio intraindustrial<sup>67</sup>, es decir cambio de bienes del mismo país de manera industrial. A solicitud del prestatario, y con sujeción a condiciones que han de establecerse en el convenio de préstamo y especificarse en los documentos de licitación, podrá darse un margen de preferencia en la evaluación de las ofertas a:

- Los bienes fabricados en el país del prestatario cuando se comparen las ofertas de tales bienes con las de bienes fabricados en el extranjero, y;
- Obras en países miembros cuyo PNB per cápita esté por debajo de un nivel especificado, cuando se comparen ofertas de contratistas nacionales elegibles con las de contratistas extranjeros.

### 5.3.8 Prórroga de la validez de las ofertas

Los prestatarios deben terminar la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos dentro del período inicial de validez, de modo que no sean necesarias las prórrogas. La prórroga de la validez de la oferta, cuando se justifique debido a circunstancias excepcionales, se debe solicitar por escrito a todos los licitantes antes de la fecha de vencimiento. La prórroga debe ser por el período mínimo que se requiera para finalizar la evaluación, obtener las aprobaciones necesarias y adjudicar el contrato. En el caso de los contratos de precio fijo, se permitirá la solicitud de una segunda prórroga y prórrogas subsecuentes solamente si en la solicitud de dichas prórrogas se establece un mecanismo apropiado de ajuste de los precios cotizados para reflejar el cambio de costo de los insumos del contrato durante el período de la prórroga. Cuando se solicite una prórroga de la validez de las ofertas, no se debe permitir a los licitantes modificar el precio (básico) cotizado ni otras condiciones de sus ofertas. Los licitantes deben tener el derecho de negarse a otorgar tal prórroga sin que la garantía de

---

<sup>67</sup> P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política**. Addison Wesley, quinta edición 2001, página 143.

seriedad de sus ofertas sea ejecutada y los que estén dispuestos a prorrogar la validez de sus ofertas deben proveer una prórroga adecuada de dicha garantía.

### **5.3.9 Poscalificación de los licitantes**

Si no ha habido precalificación de licitantes, el prestatario debe determinar si el licitante cuya oferta ha sido considerada como la oferta evaluada más baja cuenta con la capacidad y los recursos financieros necesarios para ejecutar satisfactoriamente el contrato en la forma indicada en la oferta. Los criterios que se han de aplicar deben especificarse en los documentos de licitación y si el licitante no reúne las condiciones necesarias su oferta debe ser rechazada. En tal caso, el prestatario debe hacer una determinación similar en cuanto al licitante cuya oferta haya sido evaluada como la segunda más baja.

### **5.3.10 Adjudicación del contrato**

El prestatario debe adjudicar el contrato, dentro del período de validez de las ofertas, al licitante que reúna los requisitos apropiados en cuanto a capacidad y recursos y cuya oferta: responde sustancialmente a los requisitos exigidos en los documentos de licitación y representa el costo más bajo evaluado. A ningún licitante se le debe exigir, como condición para la adjudicación del contrato, que asuma la responsabilidad por trabajos que no estén estipulados en los documentos de licitación, o que efectúe cualquier modificación de la oferta que haya presentado originalmente.

### **5.3.11 Notificación de la adjudicación**

Dentro del plazo de dos semanas de recibir la “no objeción” del banco a la recomendación de adjudicación del contrato, el prestatario debe publicar en el UNDP online y en el dgMarket los resultados que identifiquen la oferta y los números de lotes y la siguiente información: nombre de cada licitante que haya entregado una oferta;

precios de las ofertas leídos en voz alta en la apertura de ofertas; nombre y precio evaluado de cada oferta que fue evaluada; nombre de los licitantes cuyas ofertas fueron rechazadas y las razones de su rechazo; nombre del licitante ganador, y el precio que ofreció, así como la duración y resumen del alcance del contrato adjudicado.

### **5.3.12 Rechazo de todas las ofertas**

En los documentos de licitación normalmente se estipula que el prestatario podrá rechazar todas las ofertas. El rechazo de todas las ofertas se justifica cuando no hay competencia efectiva, o cuando las ofertas no responden esencialmente a lo solicitado, o los precios de las ofertas son sustancialmente mas elevados que los presupuestos disponibles. Sin embargo, la falta de competencia no se debe determinar exclusivamente sobre la base del número de licitantes. Aún cuando solamente una oferta es entregada, el proceso podrá ser considerado válido, si la licitación fue apropiadamente notificada y los precios son razonables en comparación con los valores de mercado. Con la autorización previa del banco, los prestatarios pueden rechazar todas las ofertas. Si todas las ofertas son rechazadas, el prestatario debe examinar las causas que motivaron el rechazo y considerar la posibilidad de modificar las condiciones del contrato, los planos y especificaciones, el alcance del contrato o efectuar una combinación de estos cambios, antes de llamar a una nueva licitación.

Si el rechazo de todas las ofertas ha sido motivado por la falta de competencia, el prestatario debe considerar una mayor publicidad. Si el rechazo se ha debido a que la mayoría de las ofertas, o todas ellas, no respondían a los requisitos, se puede invitar a las firmas inicialmente precalificadas a que presenten nuevas ofertas o, con el consentimiento del banco, invitar solamente a las empresas que hubieren presentado ofertas la primera vez.

No deben rechazarse todas las ofertas y llamarse a nueva licitación sobre la base de las mismas especificaciones con la sola finalidad de obtener precios más bajos. Si la oferta evaluada como la más baja que responde a lo solicitado excediera del costo estimado por el Prestatario previamente a la licitación por un monto considerable, el

prestatario debe investigar las causas del exceso de costo y considerar la posibilidad de llamar nuevamente a licitación, como se indica en los párrafos anteriores. Como alternativa, el prestatario podrá negociar con el licitante que haya presentado la oferta evaluada como la más baja para tratar de obtener un contrato satisfactorio mediante una reducción del alcance del contrato, la reasignación del riesgo y la responsabilidad, o ambas cosas, que se traduzca en una reducción del precio del contrato. Sin embargo, si la reducción del alcance de los trabajos o la modificación que hubiera que introducir en los documentos del contrato fueran considerables podría ser necesario llamar a una nueva licitación.

### **5.3.13 Información sobre adjudicaciones**

Al publicar la adjudicación del contrato el prestatario debe especificar que cualquier licitante que desee corroborar las consideraciones sobre las cuales su oferta no fue seleccionada, debe solicitar una explicación del prestatario<sup>68</sup>. El prestatario debe oportunamente proporcionar una explicación del por qué esa oferta no fue seleccionada, ya sea por escrito o a través de una reunión de información, o ambas, a opción del prestatario. El licitante solicitante debe asumir todos los costos de asistencia a tal reunión.

## **5.4 Contrataciones**

### **5.4.1 Comparación de precios**

La comparación de precios es un método de contratación que se basa en la obtención de cotizaciones de precios de diversos proveedores (en el caso de bienes) o de varios contratistas (en el caso de obra pública), con un mínimo de tres, a fin de

---

<sup>68</sup> Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos**. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002, página 25.

obtener precios competitivos<sup>69</sup>, y es un método apropiado para adquirir bienes en existencia, fáciles de obtener, o productos a granel con especificaciones estándar y pequeño valor o trabajos sencillos de obra civil y pequeño valor. La solicitud de cotización de precios debe incluir una descripción y la cantidad de los bienes o las especificaciones de la obra, así como el plazo (o fecha de terminación) y lugar de entrega requerido. Las cotizaciones deben presentarse por carta, télex, fax o medios electrónicos. Para la evaluación de las cotizaciones el comprador debe seguir los mismos principios que aplican para las aperturas públicas. Los términos de la oferta aceptada deben incorporarse en una orden de compra o en un contrato simplificado.

#### **5.4.2 Contratación directa**

La contratación directa es una contratación sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado en las siguientes circunstancias:

- Un contrato existente para la ejecución de obras o el suministro de bienes, adjudicado de conformidad con procedimientos aceptables para el banco, puede ampliarse para incluir bienes u obras adicionales de carácter similar. En tales casos se debe justificar, a satisfacción del banco, que no se puede obtener ventaja alguna con un nuevo proceso competitivo y que los precios del contrato ampliado son razonables. Cuando se prevea la posibilidad de una ampliación, se deben incluir estipulaciones al respecto en el contrato original.
- La estandarización de equipo o de repuestos, con fines de compatibilidad con el equipo existente, puede justificar compras adicionales al proveedor original. Para que se justifiquen tales compras, el equipo original debe ser apropiado, el número de elementos nuevos por lo general debe ser menor que el número de elementos en existencia, el precio debe ser razonable y

---

<sup>69</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 76.

deben haberse considerado y rechazado las ventajas de instalar equipo de otra marca o fuente con fundamentos aceptables para el banco.

- El equipo requerido es patentado o de marca registrada y sólo puede obtenerse de una fuente.
- El contratista responsable del diseño de un proceso exige la compra de elementos críticos de un proveedor determinado como condición de mantener su garantía de cumplimiento.
- En casos excepcionales, tales como cuando se requiera tomar medidas rápidas después de una catástrofe natural.

Posterior a la firma del contrato, el prestatario debe publicar en el UNDB on line y en el dgMarket el nombre del contratista, el precio, la duración y un resumen del alcance del contrato. Esta publicación puede realizarse trimestralmente en forma de cuadro sumario que incluya los contratos realizados en el periodo anterior.

### **5.4.3 Construcción por administración**

La construcción por administración, esto es, mediante el empleo de personal y equipos propios del prestatario, puede ser el único método práctico para la ejecución de algunos tipos de obras. Este método puede justificarse cuando:

- No puedan definirse anticipadamente las cantidades de trabajo involucrado;
- Se trate de obras pequeñas y dispersas o en localidades remotas respecto de las cuales es improbable que las empresas de construcción calificadas presenten ofertas a precio razonable;
- Los trabajos deban llevarse a cabo sin interferir con las operaciones que estén en marcha;



- El prestatario pueda asumir mejor que el contratista el riesgo de una interrupción inevitable de los trabajos, y;
- Se trate de emergencias que requieran atención inmediata.

#### **5.4.4 Contrataciones a través de agencias de las Naciones Unidas**

Puede haber situaciones en que se necesiten contratar directamente insumos a través de una agencia especializada de las Naciones Unidas, que actúe como proveedor, siguiendo sus propios procedimientos de contratación, y éste sea el medio más económico y eficiente para contratar: pequeñas cantidades de bienes en existencia, principalmente en los sectores de la educación y la salud; y productos especializados en que el número de proveedores sea limitado como es el caso de vacunas y medicamentos.

#### **5.4.5 Agentes de contrataciones**

Cuando los prestatarios carezcan de la organización, recursos y experiencia necesaria, pueden considerar (o el banco puede exigir que lo hagan) la posibilidad de emplear, como su agente, a una firma especializada en contrataciones. El agente debe observar estrictamente todos los procedimientos de contratación establecidos en el convenio de préstamo y posteriormente detallados en el plan de contrataciones aprobado por el banco, incluyendo la utilización de los documentos estándar de licitación del banco, los procedimientos de examen y la documentación que éste requiera. Esto se aplica también en los casos en que una agencia de las Naciones Unidas actúe como agentes de contrataciones. Se pueden emplear de manera semejante contratistas de administración de contratos, pagándoles un honorario para que contraten diversos trabajos relacionados con reconstrucción, reparaciones, rehabilitación y construcciones nuevas en situaciones de emergencia, o en los casos en que se trate de un gran número de contratos pequeños.

#### **5.4.6 Agentes de inspección**

La inspección previa al embarque y la certificación de las importaciones es una de las medidas de protección de que puede disponer el prestatario, en particular si el país tiene un programa de importación de gran envergadura<sup>70</sup>. La inspección y certificación normalmente comprenden la verificación de que la calidad sea satisfactoria, la cantidad sea correcta y los precios sean razonables. Los bienes importados adquiridos mediante licitación pública internacional no estarán sometidos a la verificación de los precios, sino solamente a la verificación de la calidad y cantidad. Por otra parte, los bienes importados que no hayan sido adquiridos mediante LPI pueden ser sometidos también a la verificación de precios. El pago a los agentes de inspección generalmente se basa en un cargo por honorarios relacionado con el valor de los bienes. El costo de la certificación de las importaciones no se debe considerar en la evaluación de las ofertas presentadas en la LPI.

#### **5.4.7 Contrataciones en préstamos a intermediarios financieros**

Cuando el préstamo proporciona fondos a un intermediario, como es el caso de un organismo de crédito agrícola o de una institución financiera de desarrollo, que han de trasladarse bajo otro préstamo a beneficiarios, como son individuos, empresas del sector privado o empresas comerciales autónomas del sector público, para el financiamiento parcial de subproyectos, las contrataciones las efectúan en general los respectivos beneficiarios según prácticas nacionales establecidas del sector privado o comerciales, aceptables para el banco. Sin embargo, aun en estas situaciones, la LPI puede ser el método más eficiente y económico para la compra de elementos grandes, o en los casos en que puedan agruparse grandes cantidades de bienes iguales para efectuar compras a granel.

---

<sup>70</sup> Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores**. Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972, página 142.

#### **5.4.8 Contrataciones por el sistema CPO/COT/CPOT, concesiones y modalidades semejantes del sector privado**

Cuando el banco participe en el financiamiento de un proyecto cuyas contrataciones se efectúen por medio de los sistemas CPO/COT/ CPOT,<sup>71</sup> concesiones o algún sistema semejante del sector privado, se debe emplear uno de los procedimientos de contratación siguientes, según se establezca en el convenio de préstamo y sea detallado en el plan de contrataciones aprobado por el banco.

- Cuando se trate de contratos de tipo CPO/COT/CPOT u otro tipo de contrato semejante el concesionario o empresario debe seleccionarse mediante procedimientos de LPI, aceptables para el banco, que pueden comprender varias etapas a fin de obtener a la combinación óptima de criterios de evaluación. Los criterios pueden incluir, entre otros, el costo y la magnitud del financiamiento propuestos, las especificaciones de funcionamiento de las instalaciones ofrecidas, el precio cobrado al usuario o comprador, otros ingresos del prestatario o comprador generados por la instalación del caso, y el período de depreciación de ésta. El empresario así seleccionado debe tener la libertad de contratar los bienes, obras y servicios necesarios para las instalaciones de que se trate de fuentes elegibles, usando para ello sus propios procedimientos. En este caso, en el informe de evaluación preparado por el banco, y en el convenio de préstamo se deben especificar los tipos de gastos del empresario que sean susceptibles de financiamiento del banco, o;
- Si dicho concesionario o empresario no ha sido seleccionado en la forma estipulada en el subpárrafo precedente, los bienes, obras o servicios necesarios para las instalaciones en cuestión y que hayan de ser financiados por el banco se adquirirán mediante el procedimiento de LPI.

---

<sup>71</sup>Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos**. Departamento de Préstamos. Febrero 1999, página 18.

#### 5.4.9 Contratación basada en desempeño

La contratación basada en desempeño, también llamado contratación basada en resultados, se refiere a procesos de contratación competitivos (LPI o LPN) que resultan en una relación contractual en la que los pagos estén en función de resultados parciales, en vez de la manera tradicional en que se miden los insumos. Las especificaciones técnicas definen los resultados esperados y cuáles serán los elementos de medición y los parámetros que se deben utilizar para medirlos, el producto marginal se reduce con el empleo<sup>72</sup>. Los resultados que se esperan obtener deben satisfacer una necesidad funcional en términos de calidad, cantidad y confiabilidad. La reducción en los pagos (o retenciones) puede hacerse cuando la calidad de los resultados es baja y, en algunos casos, cuando se deban pagar primas para obtener resultado de mejor calidad. Normalmente, los documentos de licitación no prescriben los insumos ni tampoco los métodos de ejecución que el contratista deba usar. El contratista es libre de proponer la solución más apropiada, basado en amplia y comprobada experiencia como contratista, y debe demostrar que puede lograr el nivel de calidad especificado en los documentos de licitación.

Contratación basada en desempeño (o contratación basada en resultados) puede incluir: suministro de servicios que serán pagados en función de resultados; diseño, suministro, construcción (o rehabilitación) y concesión de una instalación que va a ser operada por el prestatario, o diseño, suministro, construcción (o rehabilitación) de una instalación y el suministro de servicios para su operación y mantenimiento por un determinado número de años acordado posterior al periodo de concesión. Se requiere la precalificación de los proveedores en los casos en que se requiera del diseño, suministro y/o construcción y, el empleo del método de licitación en dos etapas de calidad y costo.

---

<sup>72</sup> P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política**. Addison Wesley, quinta edición 2001, página 167.

#### **5.4.10 Contrataciones con préstamos garantizados**

Cuando el banco garantiza los pagos de un préstamo otorgado por otra institución crediticia, en la contratación de bienes y obras que se financien con dicho préstamo se deben acatar los principios de economía y eficiencia<sup>73</sup> y se deben seguir los procedimientos que satisfagan los requisitos del banco y el prestatario.

#### **5.4.11 Participación de la comunidad en las contrataciones**

Cuando para los fines de la sostenibilidad o del logro de ciertos objetivos sociales específicos del proyecto en ciertos componentes, puede convenir; solicitar la participación de las comunidades locales y/o de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para proveer los servicios, o aumentar la utilización de conocimientos técnicos y materiales locales, o emplear tecnologías apropiadas de mano de obra de gran intensidad o de otro tipo, los procedimientos de contrataciones, las especificaciones y la agrupación de contratos se adaptarán debidamente para tener en cuenta estas consideraciones, a condición de que éstas sean eficientes y aceptables para el banco. Los procedimientos que se propongan se describirán en el convenio de préstamo y se detallarán posteriormente en el plan de contrataciones o el documento de ejecución del proyecto aprobado por el banco.

#### **5.4.12 Selección de consultores individuales**

Normalmente se emplea a consultores individuales para trabajos que; no se necesitan equipos de personal, no se necesita apoyo profesional adicional externo (de la oficina central), y la experiencia y las calificaciones de la persona son los requisitos

---

<sup>73</sup> Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala**. Primera impresión en español octubre de 2003, página 32.

primordiales. Si debido al alto número de consultores individuales la coordinación, la administración o la responsabilidad colectiva se hicieran difíciles, sería preferible contratar a una firma de consultores.

La selección de consultores individuales se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. Se seleccionarán mediante la comparación de las calificaciones de al menos tres candidatos de entre quienes hayan expresado interés en el trabajo, o hayan sido contactados directamente por el prestatario. Las personas contratadas por el prestatario deberán reunir todas las condiciones que sean pertinentes y ser plenamente capaces de realizar el trabajo. La capacidad de los consultores se juzgará sobre la base de sus antecedentes académicos, su experiencia y, si corresponde, su conocimiento de las condiciones locales, como el idioma, la cultura, el sistema administrativo y la organización del gobierno.

En algunas ocasiones, los funcionarios permanentes o asociados de una firma de consultores pueden estar disponibles para trabajar como consultores independientes. En esos casos, las disposiciones sobre conflicto de intereses se aplicarán a la empresa matriz.

Los consultores individuales pueden ser seleccionados por contratación directa con la debida justificación en casos excepcionales tales como:

- Tareas que son la continuación de trabajo previo realizado por el consultor y para el que el consultor fue seleccionado competitivamente;
- Tareas cuya duración sea menor que seis meses;
- Situaciones de emergencia resultantes de desastres naturales, y;
- Cuando el individuo es el único consultor calificado para la tarea.

## CONCLUSIONES

1. La inversión social como eje de desarrollo, que busca todo gobierno, y como fin fundamental garantizado en la constitución de la república, hace que el Estado guatemalteco recurra al financiamiento internacional, como medio inmediato para satisfacer las necesidades prioritarias de la población, por tal razón el profesional de las ciencias jurídicas y sociales, estando actualizado académicamente vincula de forma eficiente el ordenamiento jurídico internacional con el nacional.
2. Se considera como ventaja estratégica, para optimizar la utilización de los recursos, que se cuenta con la asesoría de un profesional de las ciencias jurídicas y sociales en los procedimientos de adquisiciones de bienes, obras y consultorías, en la entidad descentralizada que ejecuta un préstamo financiado por la cooperación internacional.
3. Actualmente, las instituciones responsables de ejecutar programas o proyectos para el desarrollo social y económico del país, tienen como principal objetivo beneficiar a determinados sectores o áreas de la población, mejorando en cierta forma, sus condiciones de vida, proporcionándoles los medios necesarios para conseguirlo. Sin embargo es importante indicar que los organismos de cooperación internacional, que para el presente caso es el banco mundial, es de suma importancia que la inversión financiera se está realizando bajo normas y procedimientos internacionales que garantizan la transparencia y el cumplimiento de metas de desarrollo sostenible a largo plazo.
4. La realización oportuna de la auditoría del proyecto, aseguró que los fondos recibidos del banco mundial están siendo utilizados conforme al presupuesto de gastos aprobado, reflejando la efectividad de los procedimientos tanto financieros

como de control interno, aplicados por la entidad encargada de la ejecución del proyecto. Así también, cumplieron con los términos del contrato de préstamo y con las leyes y regulaciones aplicables, que respalda la opinión y la elegibilidad de los gastos reportados el banco.



## RECOMENDACIONES

1. El profesional de las ciencias jurídicas y sociales debe incluir en sus programas de trabajo, procedimientos acordes que le permitan verificar la adecuada inversión y registro de operaciones realizadas por la entidad que ejecuta el financiamiento internacional; para que de esta forma pueda establecer si se está cumpliendo con aspectos de control interno, fiscales y legales, y cerciorarse que los informes de seguimiento respaldan adecuadamente la ejecución de los fondos provistos, de conformidad con el contrato de préstamo.
2. El profesional de las ciencias jurídicas y sociales, con el apoyo de la entidad de gobierno, debe documentarse apropiadamente, como parte de una adecuada planeación del trabajo a desarrollar, solicitando toda la información propia del programa que se está ejecutando, así como la documentación relacionada sobre los requerimientos del banco mundial y la correspondencia recibida de esta entidad, referente a asuntos que deban prestar atención y que es necesaria para la preparación del informe de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de condiciones contractuales del préstamo.
3. Los programas o proyectos que son ejecutados por instituciones sociales, representa al profesional de las ciencias jurídicas y sociales un campo de acción para su profesión, por lo tanto, debe prepararse constantemente a fin de estar siempre a la vanguardia, le permite actuar como asesor, o bien, desarrollarse internamente como administrador del programa.
4. La institución que ejecuta programas o proyectos financiados con fondos del banco mundial, debe requerir la contratación de los servicios de auditoría conforme al plazo indicado según los términos del contrato de préstamo, lo que conlleva a que el profesional de las ciencias jurídicas y sociales como asesor en la verificación del cumplimiento condiciones contractuales, debe planificar adecuadamente el tiempo a

invertir en el desarrollo de su informe de evaluación, con la finalidad de cumplir con los requerimientos administrativos y técnicos establecidos por la entidad internacional.

## BIBLIOGRAFIA.

- Banco Mundial. **Directrices para los Prestatarios relativas a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos.** División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, noviembre 2002.
- Banco Mundial. **Estudio sobre la pobreza en Guatemala.** Primera impresión en español octubre de 2003.
- Banco Mundial. **Manual de Gestión Financiera de Proyectos.** Departamento de Préstamos. Febrero 1999.
- Banco Mundial. **Normas de adquisiciones y prestamos del BIRF y créditos de la AIF.** Quinta reimpresión en español 1999.
- Banco Mundial. **Normas de selección y contratación de consultores.** Cuarta impresión en español 2002.
- HAROLD Koontz, Heinz Wehrich. **Administración una perspectiva global.** McGraw-Hill, Onceava edición, 2001.
- MORGAN SANABRIA, Rolando. **Planeación del proceso de la investigación científica.** E. Centro de información jurídica –CIJUR-, Guatemala, Agosto, 2002.
- NASSIR y Reinaldo Sapag Chain. **Preparación y Evaluación de Proyectos.** McGraw-Hill, cuarta edición 2003.
- Operaciones del Banco Mundial, **Proyectos y Normas sobre diversos sectores.** Publicado por Editorial TECNOS, Madrid. 1972.
- P. R. Krugman, M. Obstfeld. **Economía Internacional, Teoría y Política.** Addison Wesley, quinta edición 2001.
- Scep, Infom, Renicam, Gtz, DSE. **Contratación de estudios de preinversión.** Secretaria de coordinación ejecutiva de la presidencia, 1999.
- Stephen, A. Ross, Randolph W. Wethersfield, Jeffrey F. Jaffe. **Finanzas Corporativas,** McGraw-Hill, quinta edición 2002.
- WALTER Nicholson. **Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones.** McGraw-Hill, octava edición 2001.

[www.estuderecho.com](http://www.estuderecho.com)

[www.omega.ilce.edu.mx](http://www.omega.ilce.edu.mx)

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala,** Asamblea Nacional Constituyente 1,986.

**Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Decreto número 11-2002 del Congreso de la República.

**Ley General de Descentralización.** Decreto número 14-2002 del Congreso de la República.

**Código Municipal.** Decreto número 12-2002 del Congreso de la República.

**Política Nacional de Descentralización.** Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.