



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/945
30 de abril de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 149 del programa

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
DE LA OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA

Nota del Secretario General

De conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir, para su examen por la Asamblea General, el informe anexo, que le presentó el Secretario General Adjunto de Supervisión Interna, sobre la auditoría de las adquisiciones efectuadas por el Servicio de Contratos y Compras del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión. El Secretario General está de acuerdo con las recomendaciones que figuran en el informe.

Anexo

AUDITORÍA DE LAS ADQUISICIONES EFECTUADAS POR EL SERVICIO DE
CONTRATOS Y COMPRAS DEL DEPARTAMENTO DE APOYO AL DESARROLLO
Y DE SERVICIOS DE GESTIÓN

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

I. INTRODUCCIÓN

1. Durante 1995 se llevó a cabo una auditoría de las adquisiciones efectuadas por el Servicio de Contratos y Compras del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, que abarcó una muestra de 26 operaciones de adquisición por un valor total de 5,78 millones de dólares (correspondientes en su mayoría a 1994), cuyo importe excedía en todos los casos de 20.000 dólares, por lo que debían aplicárseles los procedimientos de licitación previstos en la regla 110.19 de la Reglamentación Financiera Detallada. Los principales objetivos de la auditoría eran evaluar en qué medida se cumplían el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y los procedimientos de adquisición establecidos y determinar si las adquisiciones se efectuaban en forma económica y eficiente.

2. En general, el alcance de las contravenciones observadas de los procedimientos básicos de control de las adquisiciones y otros problemas revelados por la auditoría indicaban la necesidad de fortalecer la planificación, la supervisión y el control del proceso de adquisiciones. Las conclusiones y recomendaciones de la auditoría se comunicaron al Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y se examinaron conjuntamente con él. La administración ha adoptado o puesto en marcha las medidas correctivas recomendadas. En el presente informe se reseñan las principales conclusiones y recomendaciones de la auditoría y las medidas de respuesta adoptadas.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA

A. Aceptación de ofertas por facsímile, que pone en peligro la confidencialidad del proceso de licitación

1. Conclusiones y recomendaciones

3. En la regla 110.20 de la Reglamentación Financiera Detallada se estipula que "todos los pliegos de las ofertas se abrirán en público a la hora y en el lugar especificados en el anuncio de la licitación, e inmediatamente se tomará nota de las ofertas por escrito" de lo que se deduce que las ofertas deben remitirse selladas. Sin embargo, en 13 de los 26 casos examinados no se cumplieron, o no se comunicaron a los proveedores, los requisitos de presentación de ofertas selladas y apertura pública de las ofertas. De ahí que a menudo las ofertas se transmitieran por facsímile, lo que, aunque puede agilizar el proceso, también puede comprometer seriamente la confidencialidad de la licitación y alentar prácticas indebidas si no se adoptan las precauciones apropiadas.

4. Para evitar que se divulguen prematuramente las ofertas, éstas deben mantenerse estrictamente confidenciales hasta el momento de su apertura. El apartado b) del inciso 5) del artículo 28 de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública de bienes y de obras, a la que se remite el Servicio de Contratos y Compras, estipula que la oferta podrá también presentarse de cualquier otra forma que se especifique en el pliego de condiciones por la que quede constancia del contenido de la oferta y que proporcione por lo menos un grado análogo de autenticidad, seguridad y confidencialidad. Se señaló que la Oficina de Asuntos Jurídicos estaba preparando un proyecto de instrucción administrativa basada en la Ley Modelo.

5. Aunque se informó al equipo de auditores de que el Servicio de Contratos y Compras había obtenido en 1994 un aparato de facsímile para su uso exclusivo y una habitación segura, a fin de garantizar la confidencialidad de las ofertas recibidas por facsímile, el funcionario encargado de la recepción de esas ofertas no era suficientemente independiente para que pudiera considerarse garantizada la confidencialidad. El equipo de auditores recomendó que se suspendiera la práctica de recibir ofertas por facsímile para las adquisiciones por valor no inferior a 20.000 dólares hasta que pudieran garantizarse plenamente la seguridad y la confidencialidad de esas ofertas.

2. Medidas

6. En respuesta a la recomendación, la administración señaló que, de conformidad con el proyecto de informe de auditoría, se habían adoptado medidas para suspender la utilización del facsímile para enviar y recibir los documentos de las licitaciones. Se señaló asimismo lo siguiente:

"Se reexaminarán ulteriormente los procedimientos al respecto cuando se publique la instrucción administrativa prevista de la Oficina de Asuntos Jurídicos relativa a la utilización de ofertas por facsímile; sin embargo, la posibilidad de volver a utilizar ofertas por facsímile dependerá en gran medida de si la situación en materia de personal hace posible un control 'independiente' de las ofertas por facsímile desde el momento de su recepción hasta el de su apertura."

A ese respecto, podría examinarse la posibilidad de adquirir un aparato de facsímile que selle automáticamente las ofertas al recibirlas.

B. Especificaciones técnicas restrictivas (no genéricas) que inhiben el proceso de licitación competitiva

1. Conclusiones y recomendaciones

7. De conformidad con el Manual de Políticas y Procedimientos pertinente, debe hacerse todo lo posible para formular especificaciones que sean genéricas o "neutrales", pues, como es obvio, no puede haber licitación competitiva cuando las especificaciones están hechas a la medida de uno de los proveedores.

8. La auditoría reveló que en el 46% de los casos las especificaciones técnicas eran de carácter restrictivo o estaban concebidas en función de una

sola fuente de suministro, por lo que impedían o dificultaban enormemente el logro de un proceso de licitación competitivo, válido y práctico.

9. Según el Servicio de Contratos y Compras, el personal técnico no siempre puede formular especificaciones genéricas, pues ha de tener en cuenta las normas de los gobiernos huéspedes, los servicios locales de mantenimiento disponibles, la experiencia y la capacitación del personal de los proyectos, que en ocasiones hacen aconsejable utilizar equipo de determinados fabricantes, la probada idoneidad de los productos de determinados fabricantes, y otros factores. Sin embargo, el equipo de auditoría señaló que, de conformidad con la Regla 110.19 de la Reglamentación Financiera Detallada, toda estandarización de suministros y equipo ha de ser específicamente autorizada por indicación del Comité de Contratos de la Sede.

10. En uno de los casos en que las especificaciones eran restrictivas, el equipo de auditoría llegó a la conclusión de que, además de que las especificaciones no eran genéricas, y, según los proveedores desechados se restringían a productos de una sola fuente y de tecnología obsoleta, no se había realizado al parecer ninguna evaluación técnica objetiva de las ofertas, y no se había dado al autor de la oferta más baja la oportunidad de demostrar la fiabilidad del equipo por medio de referencias de usuarios, y la garantía se había reducido para favorecer a uno de los licitantes. De no haberse aplicado esas restricciones, podrían haberse obtenido economías de hasta 36.500 dólares en ese caso concreto.

11. El equipo de auditoría recomendó que:

a) El Servicio de Contratos y Compras se cerciore de que las especificaciones estipuladas por los asesores técnicos sean de carácter genérico;

b) Las recomendaciones de los asesores técnicos sean objeto de un examen independiente, y, en todo proceso de selección previa, antes de la aceptación de las ofertas y de la adjudicación de contratos o pedidos, se ofrezcan las mismas oportunidades a todos los posibles proveedores;

c) El Servicio de Contratos y Compras examine objetivamente cualesquiera reclamaciones de los licitantes sobre las especificaciones, y en el caso de que se proponga la aceptación como "oferta más baja aceptable" de una oferta que no sea la más baja, se formulen y comuniquen al Comité de Contratos de la Sede razones convincentes que tengan en cuenta esas reclamaciones;

d) Toda estandarización de suministros y equipo, incluidos vehículos, sea aprobada específicamente por indicación del Comité de Contratos, de conformidad con la regla 110.19 de la Reglamentación Financiera Detallada.

2. Medidas

12. Tras manifestar su acuerdo con las recomendaciones, la administración indicó lo siguiente:

/...

"En la medida en que lo permitan los recursos disponibles, en el futuro el Servicio de Contratos y Compras trabajará en estrecha cooperación con los asesores técnicos del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión para garantizar que se establezcan especificaciones genéricas siempre que sea posible y que esas especificaciones sean objeto de un examen crítico. Se reforzará el escrutinio de las recomendaciones técnicas formuladas por el personal sustantivo del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión en relación con las licitaciones, y se hará todo lo posible para garantizar la igualdad de oportunidades para todos los posibles proveedores. En los casos en que haya de intervenir el Comité de Contratos de la Sede, se facilitarán las deliberaciones del Comité poniendo en su conocimiento toda la documentación relativa a la licitación de que se trate. El Servicio de Contratos y Compras adoptará medidas para garantizar que las compras estandarizadas sean autorizadas por el Comité con arreglo a la regla 110.19 de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas."

C. Necesidad de lograr que se aplique el criterio de la distribución geográfica equitativa en las adquisiciones de equipo y suministros

1. Conclusiones y recomendaciones

13. En la resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1970, se estipuló que en la adquisición de equipo y suministros para programas de desarrollo se observará el principio de la distribución geográfica equitativa, en la medida compatible con la máxima eficacia.

14. El equipo de auditoría observó que en 12 de los 26 casos examinados no se invitó a participar en la licitación a proveedores de países en desarrollo. Puesto que los vehículos y parte del equipo y los suministros comprados a países desarrollados pueden adquirirse también en países en desarrollo de las regiones en cuestión o de otras regiones, el equipo de auditoría no encontró razón alguna para que el Servicio de Contratos y Compras no tratara de recabar ofertas de vendedores de países en desarrollo. Con la excepción del componente local de los contratos de ejecución, el equipo de auditoría no observó un esfuerzo importante por aplicar el principio de la distribución geográfica equitativa en la adquisición de suministros y equipo.

15. En algunos casos, el Servicio de Contratos y Compras y los funcionarios sustantivos del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión en Nueva York y sobre el terreno consideraron como "empresas nacionales" e incluyeron en sus listas finales de posibles proveedores a proveedores internacionales de países desarrollados que habían establecido oficinas en los lugares de los proyectos.

16. La situación observada debe examinarse en el contexto de lo dispuesto en el Manual de Políticas y Procedimientos pertinente, que dice lo siguiente:

"De conformidad con las 'nuevas dimensiones' de la cooperación técnica y como medio de promover la cooperación técnica entre los países en desarrollo, se procurará incrementar la representación de empresas de

países en desarrollo en la lista de proveedores y en las licitaciones, con miras a fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo."

17. El Servicio de Contratos y Compras señaló que durante el período comprendido entre 1992 y 1994, las adquisiciones a países en desarrollo representaron en promedio alrededor del 40% de las adquisiciones totales, incluidas las adquisiciones locales y sobre el terreno. Sin embargo, las observaciones de los auditores se limitaron a las adquisiciones internacionales. Por ejemplo, en el párrafo 21 se menciona la compra de un compresor que podría haberse obtenido a un costo menor en un país en desarrollo. Es necesario que el Servicio de Contratos y Compras demuestre estar esforzándose por aplicar en sus adquisiciones internacionales los criterios estipulados para la adquisición en países en desarrollo.

18. Por consiguiente, el equipo de auditoría recomendó que:

a) En las adquisiciones internacionales se realizaran esfuerzos concertados para individualizar los posibles proveedores de países en desarrollo y para incrementar su representación en las licitaciones y en la adjudicación de contratos a fin de que se aplique el criterio de la distribución geográfica equitativa en la adquisición de suministros y equipo, con miras a promover la autosuficiencia de los países en desarrollo;

b) Se proceda a un seguimiento independiente y a un examen de los progresos realizados a fin de adoptar periódicamente las medidas correctivas que resulten necesarias para lograr el objetivo fijado.

2. Medidas

19. En respuesta a las recomendaciones, la administración aseguró que establecería y supervisaría un sistema para promover siempre que fuera posible la inclusión de empresas de países en desarrollo en sus procedimientos de adquisición internacional y que solicitaría la ayuda de la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición y de la Oficina de Servicios para Proyectos para determinar las empresas más idóneas.

D. Compras efectuadas a través de agencias que presentan graves riesgos, y al parecer a un costo más elevado

1. Conclusiones y recomendaciones

20. El equipo de auditoría observó que el Servicio de Contratos y Compras había solicitado ofertas y adjudicado pedidos a cuatro agencias que eran al parecer intermediarios aunque se presentaran como proveedores. El examen de la situación de esas agencias a la luz de los informes de Dun and Bradstreet facilitados por el Servicio de Compras y Transportes de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo reveló que se trataba por lo general de agencias pequeñas sin calificación crediticia o con baja calificación crediticia, por lo que resultaba arriesgado tratar con ellas. Sin embargo, se les adjudicaron diversos pedidos por montos considerables. Las compras totales, no limitadas a las del Servicio de Contratos y Compras, efectuadas por la Sede de las Naciones

Unidas en el período comprendido entre 1988 y 1995 ascendieron a 10,1 millones de dólares.

21. Como es lógico, esas agencias no venderían productos ajenos si no cobrarán una comisión, por lo que las Naciones Unidas no pueden obtener a través de ellas productos ni servicios a precios competitivos. Por ejemplo, el equipo de auditoría observó que la compra de un compresor que se necesitaba para un proyecto que había de ejecutarse en un país de Asia, y que se fabricaba en un país vecino, se efectuó a través de una agencia de adquisiciones europea. Los auditores consideran que el aparato podría haberse comprado a un precio inferior de haberse solicitado directamente a los fabricantes o distribuidores del producto. Según estimaciones del equipo de auditoría, basadas en el examen de unos cuantos casos, los fabricantes venden el equipo y los componentes a precios que son por lo menos un 20% más baratos que los de otras fuentes. Aún descontando una comisión del 10%, es posible que las Naciones Unidas hayan pagado 1 millón de dólares de más por las compras mencionadas en el párrafo 20.

22. Algunas de las compras efectuadas a través de esas agencias en circunstancias inusuales se tratan en la sección E del presente informe.

23. El Servicio de Contratos y Compras informó al equipo de auditoría de que:

"El criterio básico que se aplica para la utilización de esas fuentes de suministro, a las que se considera como proveedores al por mayor no exclusivos, consiste en recurrir a ellas fundamentalmente para conjuntos de artículos que no puede proporcionar un solo proveedor. La alternativa, consistente en hacer pedidos a diferentes proveedores, aumentaría los costos de transporte, entrañaría demoras inaceptables y no conduciría necesariamente a una reducción del costo total."

Sin embargo, el equipo de auditoría consideraba que mejorando la planificación de las adquisiciones sería posible consolidar las compras de fuentes de suministro adecuadas y reducir así los costos, en vez de recurrir con frecuencia a esos proveedores "no exclusivos".

24. Según el Servicio de Contratos y Compras, tres por lo menos de esas agencias están incluidas en la lista preferencial de proveedores de la base de datos de la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición, y diversos servicios de adquisiciones recurren a ellas con frecuencia. Sin embargo, a la luz de la presente auditoría y de un examen preliminar de una de las misiones de mantenimiento de la paz, el equipo de auditoría considera que esas prácticas entrañan riesgos. Es necesario examinar la viabilidad financiera y la calificación crediticia de todos los proveedores y contratistas de la lista y actualizar regularmente esos datos.

25. El Servicio de Contratos y Compras indicó que:

"La introducción de la nueva base de datos computadorizada de proveedores en la que está trabajando actualmente con el Servicio de Compras y Transportes proporcionará información pertinente sobre la situación financiera de las empresas con las que se trata."

26. El equipo de auditoría recomendó que

a) El Servicio de Contratos y Compras, de concierto con el Servicio de Compras y Transportes de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo, reexamine las credenciales de esas agencias y los riesgos que entraña el trato continuado con ellas, a la luz de las conclusiones de la auditoría, y adopte las medidas pertinentes;

b) Teniendo en cuenta el caso concreto mencionado en el párrafo 21, se obtengan los datos necesarios sobre los fabricantes y los distribuidores autorizados de los productos adquiridos hasta ahora a través de esas agencias para poder solicitarles directamente en el futuro cotizaciones de precios y ofertas.

2. Medidas

27. Tras indicar que el Servicio de Contratos y Compras había adoptado las medidas internas necesarias para reducir al mínimo imprescindible (o incluso eliminar) los tratos con las agencias en cuestión, la administración señaló lo siguiente:

"Se trabajará en colaboración con los oficiales de compras del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión para eliminar en el futuro pedidos 'mixtos' a fin de facilitar el trato exclusivo con fabricantes y distribuidores autorizados."

El Servicio de Compras y Transportes de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo deberá adoptar medidas similares.

E. Aceptación irregular de ofertas fuera de plazo, que merma la credibilidad del proceso de adquisiciones

1. Conclusiones y recomendaciones

28. Como ya se ha indicado, en la Regla 110.20 de la Reglamentación Financiera Detallada se estipula que "todos los pliegos de las ofertas se abrirán en público a la hora y el lugar especificados en el anuncio de la licitación, e inmediatamente se tomará nota de las ofertas por escrito", lo que entraña a todas luces que deben rechazarse las ofertas recibidas fuera de plazo. Sin embargo, el equipo de auditoría señaló que en cuatro casos de la muestra no se rechazaron ofertas recibidas fuera de plazo, que fueron tramitadas normalmente. En tres de esos casos se aceptaron ofertas por facsímile recibidas fuera de plazo de tres de las agencias de adquisiciones mencionadas en la sección D supra.

29. En una operación de compra de equipo minero y de otro tipo por un valor total de 99.800 dólares, adjudicada a una agencia de adquisiciones que había presentado su oferta fuera de plazo se observaron las siguientes irregularidades:

a) En el documento de solicitud emitido por la dependencia sustantiva pertinente ya se había recomendado la adjudicación a esa agencia de adquisiciones. El oficial de compras encargado de la operación había revelado

una familiaridad indebida al añadir en la solicitud de cotización de precios dirigida a ese proveedor un saludo personal ("felices fiestas para todos"). A ese respecto, parece necesaria una delimitación clara de las conductas aceptables e inaceptables del personal de adquisiciones;

b) Las especificaciones eran vagas y en general no presentaban siquiera el grado de detalle necesario para solicitar cotizaciones de precios a los proveedores. Al parecer, el pedido se basaba en un catálogo o en alguna otra lista de productos o de precios facilitada por la agencia en cuestión;

c) Se solicitaron cotizaciones de precios a tres agencias; respondieron dos de ellas, y una facilitó información incompleta. No se ha dado una explicación convincente de por qué no se solicitaron cotizaciones de precios a ningún fabricante ni distribuidor autorizado. El Servicio de Contratos y Compras lo atribuyó a las especificaciones detalladas formuladas por el personal de proyectos sobre el terreno y al carácter "mixto" de los artículos que debían comprarse.

30. El equipo de auditoría recomendó que

a) De conformidad con la regla 110.20 de la Reglamentación Financiera Detallada, todas las ofertas sean abiertas públicamente en el momento y lugar especificados en la convocatoria y sean registradas inmediatamente, estén o no presentes representantes de los licitantes;

b) Se ponga término inmediatamente a la práctica de aceptar ofertas fuera de plazo;

c) Se desaliente toda familiaridad con los posibles proveedores, a fin de no dar pie a una impresión equívoca sobre el personal de adquisiciones.

2. Medidas

31. La administración informó de que ya se habían adoptado las medidas recomendadas respecto de la apertura de las ofertas, las ofertas recibidas fuera de plazo y las expresiones de excesiva familiaridad. El equipo de auditoría señaló que, sobre la base del proyecto de informe de auditoría y de las conversaciones celebradas, el Servicio de Contratos y Compras habían aplicado medidas tendentes a sanear los procedimientos y había cursado instrucciones a todos los oficiales de compras y contratos para que, entre otras cosas, a) evitaran estrictamente aceptar cotizaciones de precios, ofertas o propuestas fuera de plazo (recibidas después de la fecha fijada como límite), cualesquiera que fueran las circunstancias concretas del caso, y garantizaran debidamente la confidencialidad de todas las ofertas o propuestas hasta la fecha de apertura prescrita; b) se cercioraran de que la apertura se realizara en presencia de por lo menos un funcionario y, de ser posible, de un oficial técnico, y de que ambos firmaran el registro de ofertas; y c) evitaran toda apariencia de excesiva familiaridad con los proveedores.

F. Inexistencia de un registro de proveedores, que dificulta enormemente las auditorías y los exámenes de gestión

1. Conclusiones y recomendaciones

32. Debe procederse al registro de posibles proveedores, por medio del impreso de inscripción de proveedores, que debe contener los datos pertinentes para el examen, y deben adjuntarse al impreso los documentos adicionales necesarios, tales como estados financieros, referencias, etc. En el expediente de cada proveedor deben figurar esos documentos, así como todas las evaluaciones y reclamaciones sobre el proveedor y otros documentos pertinentes.

33. El registro de proveedores es importante para cualquier examen futuro, y constituye también un útil instrumento de auditoría. Esos expedientes sobre proveedores forman parte de lo que se suele denominar "archivo permanente" de toda oficina de adquisiciones. El equipo de auditoría fue informado de que el Servicio de Contratos y Compras no mantenía un archivo de ese tipo. Parte de la información contenida en las hojas de computadora que se proporcionaban a quienes las solicitaban figuraba también en la lista de proveedores. Una de las razones alegadas para deshacerse de los expedientes sobre proveedores era la falta de espacio. La decisión de eliminar el registro también se atribuyó al oficial encargado de la prevención de incendios.

34. Al no disponerse de un registro de proveedores con toda la documentación necesaria, los auditores carecen del material necesario para examinar y evaluar cómo se inscribieron los vendedores, cuáles eran sus credenciales y su situación financiera en el momento de la inscripción y qué deficiencias se han denunciado posteriormente. Asimismo, la administración carece de datos para el examen del desempeño de los proveedores.

35. El equipo de auditoría recomendó que se tomaran disposiciones para reconstruir en la medida en que fuera posible el registro de proveedores y mantenerlo actualizado y completo en el futuro, incluyendo en él las evaluaciones de los proveedores, las quejas recibidas y demás información pertinente, etc.

2. Medidas

36. La administración indicó que estudiaría la mejor forma de restablecer el registro de proveedores, tras examinar la cuestión con el Servicio de Compras y Transportes. Es un momento oportuno para hacerlo, puesto que el Servicio de Compras y Transportes y el Servicio de Contratos y Compras están procediendo conjuntamente a la reinscripción de proveedores y contratistas. Es necesario acelerar ese proceso.

G. Prestación de asistencia de dudosa licitud a proveedores, para facilitar el cumplimiento de las condiciones de adjudicación del contrato

1. Conclusiones y recomendaciones

37. Un contrato de compra de módulos solares para un proyecto que debía ejecutarse en un país de África se adjudicó a un licitante que no era el que había presentado la oferta más baja. Anteriormente, al presentar el caso al Comité de Contratos de la Sede en agosto de 1994, el Servicio de Contratos y Compras había indicado, entre otras cosas, que ese licitante se comprometía a proporcionar la capacitación necesaria para la instalación, el manejo y el mantenimiento del equipo solar en la zona del proyecto.

38. En la convocatoria de licitación se estipulaba lo siguiente:

"Los proveedores internacionales deberán disponer de empresas técnicamente calificadas o de la capacidad y la experiencia necesarias para tratar con empresas nacionales y proporcionarles la capacitación y el apoyo precisos. Los proveedores nacionales deberán contar con la capacidad técnica y la experiencia necesarias en materia de instalaciones solares y servicios correspondientes y con el apoyo de un fabricante internacional."

Además, se estipulaba que, a fin de garantizar la disponibilidad y la prestación por los proveedores de servicios de garantía en el país receptor, debía incorporarse al contrato de suministro algún acuerdo contractual entre los proveedores internacionales y las empresas nacionales.

39. Un examen del expediente del caso reveló que al concluir el plazo para la presentación de ofertas, el 1º de marzo de 1994, los representantes nacionales del licitador en cuestión carecían de oficinas en la zona del proyecto, y hay indicios de que se trató de compensar la ausencia de ese proveedor en la zona del proyecto ayudándole a negociar y aun a redactar un acuerdo con sus agentes en la zona del proyecto, aprovechando para ello una gira de estudio del director nacional del proyecto. La gira se emprendió "para examinar y formular las condiciones de un acuerdo contractual entre el proveedor internacional del equipo y sus empresas nacionales asociadas ... acuerdo que es importante incluir en el contrato de suministro que se concierte con el proveedor". De todo eso debería haberse encargado el propio proveedor. Además no se previó la negociación de un contrato entre el proveedor y sus subcontratistas, por lo que se incurrió en costos adicionales.

40. El Servicio de Contratos y Compras indicó que los viajes del Director del proyecto

"... y la asistencia prestada al proveedor respondían a lo que el gobierno del país huésped consideraba útil para el proyecto. Los viajes se pagaron con cargo a fondos del proyecto, por concepto de giras de estudios, pero, tratándose de un proyecto ejecutado por el gobierno, es práctica habitual que sea éste quien decida la utilización de sus propios recursos; y conviene señalar que no se consultó al Servicio de Contratos y Compras."

Sin embargo, el equipo de auditoría dudaba de la licitud de realizar una "gira de estudio" con el fin señalado y de sufragarla con cargo a los fondos del proyecto. Puesto que, independientemente de la fuente de los fondos, las adquisiciones son de la competencia del Servicio de Contratos y Compras, debe garantizarse la observancia de determinadas normas.

41. Por consiguiente, el equipo de auditoría recomendó que, con miras a formular instrucciones que clarificaran la situación para todos los interesados, se examinara la licitud de la práctica de proporcionar a un proveedor, con el fin de facilitar el cumplimiento de las condiciones de adjudicación de un contrato, asistencia que entrañara gastos adicionales para el proyecto.

2. Medidas

42. En respuesta a la recomendación, la administración indicó que comunicaría a las divisiones sustantivas del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión las inquietudes suscitadas por la financiación de giras de estudio con cargo a proyectos y por otras prácticas similares que pueden influir directamente en el cumplimiento por los proveedores de las condiciones de la licitación y en la consiguiente adjudicación de un contrato. Se espera que el Departamento adopte medidas concretas al respecto.

H. Posible conflicto de intereses en la contratación de un consultor para prestar asistencia en la formulación de las especificaciones y la evaluación técnica de las ofertas

1. Conclusiones y recomendaciones

43. En abril de 1994 se formuló un pedido para la compra de tres sistemas de perforación subterránea para un determinado proyecto. Se contrató a una empresa para que diseñara el sistema de perforación subterránea, formulara especificaciones y ayudara a evaluar las ofertas recibidas.

44. Esa empresa de consultoría, que debía ser independiente para garantizar la objetividad del proceso de adquisición, tenía por funciones formular especificaciones genéricas y prestar asistencia en la evaluación técnica de las ofertas. Sin embargo, también propuso a cuatro proveedores, uno de los cuales era una empresa con la que tenía tratos comerciales, pues la había apoyado en otra adjudicación. Había a todas luces un posible conflicto de intereses, aunque en el caso de que se trata no se aceptó la oferta de esa empresa. Se desconoce si la empresa consultora tenía tratos comerciales con los otros proveedores a los que había recomendado.

45. Se elaboró una lista de ocho posibles licitadores (se añadieron cuatro a los recomendados por la empresa consultora). Se convocó la licitación y se recibieron tres ofertas (únicamente de la empresa en cuestión y otros proveedores recomendados por la empresa consultora). El hecho de que los cuatro proveedores no recomendados por la empresa consultora no presentaran ofertas plantea dudas sobre el carácter de las especificaciones. Tras modificar las especificaciones técnicas, se solicitó una segunda ronda de ofertas de los proveedores que ya habían pagado. De los tres licitantes, sólo dos presentaron

una segunda oferta. El contrato fue adjudicado finalmente a un precio de 2,4 millones de dólares.

46. En cuanto a la licitud de que una empresa consultora propusiera proveedores, el Servicio de Contratos y Compras indicó que la recomendación de fuentes era aceptable y necesaria en este caso, aunque no se estipulara en el mandato de la empresa consultora. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que los servicios de un consultor contratado para ayudar a formular las especificaciones y evaluar las ofertas no deben abarcar la recomendación de proveedores a los que remitir la convocatoria de licitación.

47. Teniendo en cuenta que la empresa consultora mostró gran interés en recomendar a proveedores y que las especificaciones que formuló no suscitaron ninguna oferta sino de los proveedores por ella recomendados, y a la luz también del aparente conflicto de intereses planteado en ese caso, el equipo de auditoría recomendó a) que en el futuro, cuando fuera necesario contratar a un consultor, ya se tratara de un particular o de una empresa, se verificaran adecuadamente sus credenciales para comprobar que no hubiera conflictos de intereses; b) que no se permitiera en ningún caso que consultores contratados exclusivamente para formular especificaciones y prestar asistencia en la evaluación técnica recomendaran proveedores a los que remitir la convocatoria de licitación.

2. Medidas

48. Tras aceptar las recomendaciones, la administración indicó que revisaría sus procedimientos de contratación de consultores y abordaría adecuadamente el problema de posibles conflictos de intereses en la contratación de consultores y su participación en la elaboración de listas de proveedores.

III. CONCLUSIÓN

49. Se prevé que, como resultado de la presente auditoría y sus medidas complementarias, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión reforzará la planificación, la supervisión y el control de las actividades de adquisición, lo que promoverá la integridad del proceso, la diversificación de las fuentes de suministro y la eficacia en función de los costos. Sin embargo, es necesaria una reorganización del Servicio de Contratos y Compras, cuya carga de trabajo ha venido disminuyendo.
