

Signatura: EB 2009/98/R.12  
Tema: 9  
Fecha: 11 noviembre 2009  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

**Revisión de las Directrices del FIDA  
para la adquisición de bienes y la  
contratación de obras y servicios en el  
ámbito de los proyectos y su  
aplicación**

Junta Ejecutiva — 98º período de sesiones  
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2009

---

Para **examen**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Bambis Constantinides**

Director de la División de Servicios Financieros

Tel.: (+39) 06 5459 2054

Correo electrónico: [c.constantinides@ifad.org](mailto:c.constantinides@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## Revisión de las Directrices del FIDA para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios en el ámbito de los proyectos y su aplicación

### A. Antecedentes

1. En su 83º período de sesiones celebrado en diciembre de 2004, la Junta Ejecutiva aprobó la versión enmendada de las Directrices para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios de consultoría en el marco de préstamos y donaciones del FIDA (las "Directrices de adquisición y contratación"). En esa fecha se convino en que tanto la política como la aplicación de las Directrices se revisarían en el plazo de tres años. La aplicación efectiva de las Directrices se retrasó hasta el 1º de julio de 2006 por razones de carácter operacional, por lo que la revisión se aplazó hasta 2008 para poder fundamentarse en un período suficientemente largo. Sin embargo, debido a que el texto revisado de las *Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola* (las "Condiciones Generales") debía presentarse a la Junta Ejecutiva en abril de 2009, se decidió postergar la revisión a diciembre de 2009. Esta decisión se comunicó al Comité de Auditoría y se examinó con él.
2. En la introducción de las Directrices de adquisición y contratación se indica lo siguiente: "Muchos proyectos del FIDA son cofinanciados por instituciones cooperantes, algunas de las cuales han publicado sus propias directrices en materia de adquisiciones. Cuando una institución cooperante que cuenta con ese tipo de directrices asume la responsabilidad de administrar y supervisar un proyecto en nombre del FIDA, se aplican normalmente sus propias directrices, salvo que se acuerde otra cosa con el Fondo. Las directrices del FIDA son aplicables a todos los proyectos administrados por instituciones cooperantes que no han establecido sus propias directrices, así como a todos los proyectos supervisados directamente por el FIDA.  
  
Estas directrices se aplicarán a todos los préstamos y donaciones abarcados por las *Condiciones generales para la financiación del desarrollo agrícola* del FIDA."
3. En el pasado, casi todos los proyectos se regían por las directrices de adquisición y contratación de la institución cooperante pertinente. A raíz del incremento de la supervisión directa a cargo del FIDA, se reconoció que las Directrices no reglamentaban debidamente todos los aspectos de las adquisiciones y las contrataciones relacionados con los proyectos. En el marco de las Condiciones Generales revisadas que se aprobaron en abril de 2009 este problema se trató mediante la adopción de un enfoque nuevo para las adquisiciones y contrataciones financiadas mediante préstamos y donaciones del FIDA. En la Sección 7.05 a) de las Condiciones Generales se dispone lo siguiente:  
  
"La adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios financiados con los recursos de la Financiación se realizarán de conformidad con las disposiciones especificadas en las normas de adquisiciones y contratación del Prestatario/Receptor, en la medida en que éstas sean compatibles con las Directrices del FIDA para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios. En cada Plan de Adquisiciones y Contratación se determinarán los procedimientos que el Prestatario/Receptor deberá aplicar para asegurar la compatibilidad con las Directrices del FIDA para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios."
4. En la introducción del texto revisado de las Condiciones Generales se señala que:  
"b) Al especificarse que las normas de los prestatarios o los receptores relativas a las adquisiciones y contrataciones han de ser compatibles con las directrices del

FIDA en esa materia, y al exigir que el prestatario/receptor y el Fondo convengan en unos procedimientos obligatorios para asegurar dicha compatibilidad, en el marco de las nuevas disposiciones las adquisiciones y contrataciones se encaran conforme a un enfoque más previsible y coherente, que se rige por las directrices del FIDA" (EB 2009/96/R.3/Rev.1).

5. Al adoptar este enfoque, el FIDA acata las orientaciones impartidas en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y en el Programa de Acción de Accra. En este sentido, en la Declaración de París (párrafo 17) se afirma lo siguiente:
 

"El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión."
6. En la Declaración de París se exige que "haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados"; a este respecto, en todos los casos, el FIDA utilizará los sistemas nacionales de adquisición y contratación a condición de que se confirme que los sistemas en cuestión son adecuados y de que las adquisiciones y contrataciones se llevan a cabo conforme a sus disposiciones. Ello dará al FIDA la posibilidad de centrar sus limitados recursos en los aspectos fundamentales de la realización de las adquisiciones y contrataciones en el ámbito de los proyectos, a fin de cumplir las obligaciones asumidas con los Estados Miembros.
7. Las Directrices de adquisición y contratación son meras pautas y no constituyen un conjunto exhaustivo de normas, modalidades y procedimientos en esa materia. A medida que el FIDA iba asumiendo responsabilidades crecientes de supervisión directa, se vio ante la difícil decisión de cómo aprovechar al máximo sus escasos recursos. En caso de aplicar el planteamiento del Banco Mundial, según el cual los proyectos deben utilizar las normas y los procedimientos del Banco, el FIDA estaría obligado a elaborar su propio conjunto exhaustivo de reglamentos en materia de adquisición y contratación y a asignar un volumen considerablemente mayor de recursos a la supervisión.
8. Habida cuenta del tamaño de los proyectos que el FIDA financia, la naturaleza de las partidas financiadas (por ejemplo, fondos de microfinanciación, aumento de la capacidad y capacitación del personal local y costos de funcionamiento) y el tipo de adquisiciones y contrataciones de que se trata (a menudo mediante la participación de las comunidades), se decidió que, a fin de hacer el mejor uso posible —y más sostenible— de los recursos del Fondo, lo más indicado sería respaldar la utilización de las directrices de adquisición y contratación del prestatario o receptor en los casos en que se considere que éstas engloban los principios básicos de competencia, eficiencia, economía, imparcialidad, integridad, transparencia y buena gobernanza, y prestar apoyo al fomento de la capacidad nacional en materia de adquisición y contratación en ese proceso. En consecuencia, se decidió que en las Condiciones Generales revisadas se adoptaría un enfoque de adquisición y contratación diferente del aplicado por el Banco Mundial para sus actividades análogas en el marco de los proyectos, las cuales se refieren con frecuencia a infraestructuras y a obras públicas. El FIDA, teniendo en cuenta la experiencia adquirida mediante sus proyectos sobre el terreno así como su mandato singular y características específicas, tiene la convicción de que este enfoque es el más apropiado y representa además la mejor manera de asegurar que los recursos del Fondo se utilizan con la mayor eficiencia y efectividad posible.

9. El FIDA reconoce que la supervisión directa entraña mayores responsabilidades. A fin de cumplirlas, el Fondo debe sopesar cuidadosamente las normas y la capacidad nacionales en materia de adquisición y contratación, prestando atención no sólo al marco jurídico sino también a los aspectos relacionados con, entre otras cosas, la gestión del ciclo de adquisición y contratación, la estructura y las funciones organizativas, los sistemas de apoyo y de control interno, los registros, la dotación de personal, el entorno general de las adquisiciones y contrataciones (del sector tanto público como privado) y los planes de fortalecimiento de la capacidad y la supervisión. Aunque el FIDA ya cuenta con mucha experiencia en sistemas de adquisición y contratación de los prestatarios o receptores, necesita capacitar a su personal y poner en práctica procedimientos nuevos para afrontar estas cuestiones tan complejas.
10. El enfoque de adquisición y contratación adoptado en el marco de las Condiciones Generales revisadas acarrea tres consecuencias fundamentales. En primer lugar, se parte del supuesto de que el prestatario o receptor utilizará sus propios reglamentos y procedimientos en esa materia. En segundo lugar, el FIDA debe asumir una función más dinámica para evaluar y seguir de cerca tales reglamentos y procedimientos a fin de asegurarse de que son compatibles con las Directrices de adquisición y contratación. En tercer lugar, es preciso que ahora el FIDA efectúe una revisión de las Directrices en cuestión para que se centren menos en los pormenores de los métodos de adquisición y contratación y más en los principios a que deben adherirse los Estados Miembros en la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA.
11. Para aplicar este enfoque hará falta invertir inicialmente en la elaboración de Directrices revisadas y en el fortalecimiento de la capacidad del personal a fin de que éstas se cumplan como es debido. En la sección a continuación se expone un plan de acción dirigido a conseguir estos objetivos. Según se indica *supra*, el FIDA no necesitará elaborar un conjunto completo de reglamentos en materia de adquisición y contratación, aunque deberá determinar si los sistemas de los prestatarios o receptores están alineados con las Directrices del FIDA y si las adquisiciones y contrataciones se llevan a cabo de conformidad con los reglamentos que contienen.
12. En diciembre de 2010 se presentará a la aprobación de la Junta Ejecutiva una revisión completa de las Directrices de adquisición y contratación, que se centrará en los principios básicos enunciados. Las Directrices revisadas brindarán a los Estados Miembros en los que estén en marcha proyectos una idea clara de las expectativas del FIDA, y ofrecerá al personal del Fondo que se ocupa de supervisión directa los instrumentos necesarios para evaluar las normas y la capacidad en materia de adquisición y contratación en el plano nacional y para supervisar la ejecución a fin de asegurar que dichos procesos se efectúan correctamente. Entretanto, el Fondo ha emprendido la aplicación de un plan de de acción global.

## **B. Plan de acción del FIDA en materia de adquisición y contratación**

13. A consecuencia de la introducción de la supervisión directa, el FIDA ha empezado a desempeñar funciones que antes estaban a cargo de las instituciones cooperantes, entre ellas el examen de las adquisiciones y contrataciones.
14. En julio de 2007, el Departamento de Administración de Programas (PMD) instituyó la Dependencia de Apoyo a la Supervisión con la finalidad de facilitar la transición a la supervisión directa, asegurar la vigilancia del proceso y seguir de cerca los resultados de las tareas relacionadas con la supervisión directa, como la administración de los préstamos y el examen de las adquisiciones y contrataciones. Se establecieron controles internos de calidad respecto del desembolso de los préstamos y las adquisiciones y contrataciones, en particular instrumentos de examen y seguimiento (listas de comprobación para la tramitación de las solicitudes

de retiro de fondos, examen de las adquisiciones y planillas de seguimiento interno); se definieron normas de calidad a nivel institucional en relación con la supervisión de las adquisiciones y contrataciones y se formularon los procedimientos correspondientes. La dependencia también elaboró un plan de capacitación sobre supervisión y, entre septiembre de 2007 y octubre de 2008, impartió capacitación a unos 200 funcionarios del FIDA en las responsabilidades relacionadas con la supervisión directa.

15. Tras finalizar la etapa inicial de transición a la supervisión directa, las funciones de la Dependencia de Apoyo a la Supervisión se transfirieron a las divisiones regionales. Mediante un nuevo programa de certificación de adquisiciones puesto en marcha por la compañía de fomento internacional Crown Agents, se capacitará a los gerentes y funcionarios del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales que se encargan de adquisiciones en el FIDA. Esta actividad será obligatoria para todo el personal que debe llevar a cabo exámenes de las adquisiciones y contrataciones u otras funciones en materia de adquisición en el ámbito de los proyectos, lo que incluye a los funcionarios del cuadro orgánico del PMD y de la Dependencia de Préstamos y Donaciones de la División de Servicios Financieros (FC).
16. Durante el diseño de los proyectos, el FIDA evalúa los sistemas de adquisición y contratación aplicables. Los gerentes de los programas en los países y especialistas en adquisición y contratación examinan los sistemas directamente y también sacan partido de la labor de otras organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales (IFI). En este sentido, los exámenes exhaustivos realizados por el Banco Mundial en la materia son una fuente de información particularmente valiosa. En su examen de los sistemas de adquisiciones, el FIDA no se limita a las normas y los reglamentos escritos sino que comprende una evaluación de cómo se llevan a cabo de hecho esos procesos. En caso de que el sistema de adquisición y contratación de un prestatario o receptor no sea compatible con las Directrices, el FIDA y el Estado Miembro determinan las medidas que podrían adoptarse para lograrlo. De no ser posible, se toman en consideración otras opciones, por ejemplo, recurrir a los sistemas del Banco Mundial. El FIDA permitirá únicamente el uso de sistemas que sean compatibles o puedan compatibilizarse con las Directrices de adquisición y contratación.
17. Durante la ejecución de los proyectos, el FIDA efectúa un examen previo de los contratos de gran cuantía y de las solicitudes de retiro de fondos, las declaraciones de gastos y otros documentos financieros a fin de cerciorarse de que las adquisiciones se llevan a cabo como es debido. Con arreglo a las Condiciones Generales (Sección 4.09), el FIDA puede requerir a los receptores de financiación que reembolsen las cantidades que no se han utilizado para sufragar gastos admisibles. Esto significa que si en exámenes o auditorías posteriores se constata que las adquisiciones no se realizaron correctamente, las cantidades correspondientes deben reembolsarse al Fondo. Las misiones de supervisión realizadas por el FIDA prestan siempre gran atención a las adquisiciones y contrataciones y se espera que el personal del FIDA en los países se mantenga al tanto de los problemas relacionados con estos asuntos.
18. La auditoría externa de los proyectos financiados por el FIDA aporta un instrumento trascendental para verificar el cumplimiento de prácticas correctas en materia de adquisición y contratación. El mandato del auditor abarca la observancia de los procedimientos de adquisiciones. Los informes de auditoría son examinados tanto por el PMD como por la FC y las cuestiones planteadas, incluidas las que se refieren a las adquisiciones y contrataciones, se profundizan exhaustivamente con las autoridades encargadas de los proyectos. En caso de hallazgos relacionados con prácticas corruptas o fraudulentas, se notifican debidamente a la Oficina de Auditoría y Supervisión y se consideran las investigaciones que es necesario realizar en coordinación con el prestatario o receptor. Cada año, la FC presenta al Comité de Auditoría un informe sobre los resultados de las auditorías de los proyectos, los

problemas que suelen plantearse y las medidas correctivas adoptadas. En el informe correspondiente al ejercicio financiero de 2008 se indicó que cerca del 7% (en 2007, el 11%) de las reservas contenidas en los informes de auditoría se debieron a excepciones en la aplicación de los procedimientos de adquisición y contratación (no hubo casos relacionados con fraudes). Este hecho dio lugar a medidas correctivas como la retención de los desembolsos hasta que se hubiesen puesto en práctica medidas específicas o se hubiesen reembolsado las cuantías relativas a gastos no admisibles, según se indica *supra*. Las reservas de los informes de auditoría seguirán observándose atentamente como indicadores de la evolución del desempeño de los distintos prestatarios o receptores en materia de adquisición.

19. Tras la introducción del nuevo convenio modelo de financiación, el plan de adquisición y contratación se ha convertido en un medio de importancia clave para el seguimiento de esas cuestiones. En él se establecen, entre otras cosas, los métodos de adquisición aceptables, los umbrales de examen por el FIDA y los procedimientos que debe seguir el prestatario o receptor a fin de asegurar la compatibilidad con las Directrices de adquisición y contratación. Dado que el plan (que está vinculado al plan operativo anual) puede actualizarse en cualquier momento, el FIDA y el prestatario o receptor tienen la posibilidad de revisar los métodos de adquisición y los umbrales conexos en función de las circunstancias sin necesidad de enmendar el convenio de financiación.
20. A continuación se exponen los principales elementos del plan de acción del FIDA para el próximo año en materia de adquisición y contratación.
  - a) **A partir de octubre de 2009:** aumento y fortalecimiento de la capacidad del personal (capacitación básica y certificación de especialistas en adquisición y contratación en la Sede y las oficinas en los países).
  - b) **De aquí a 2010:**
    - i) Difusión de las Directrices y los instrumentos operacionales a fin de:
      - agilizar los procesos e instrumentos (delegación de facultades e introducción de instrumentos de desempeño);
      - determinar umbrales adecuados para el examen previo y posterior;
      - incrementar el uso de la tecnología y elaborar y aplicar aplicaciones mejoradas de apoyo a la tecnología de la información (sistemas de seguimiento, páginas web, mejores prácticas, registros, etc.), y
      - potenciar las asociaciones y ampliar el alcance (colaboración con los prestatarios y otras IFI).
    - ii) Recopilación y análisis de datos acerca de la realización efectiva de las adquisiciones y contrataciones (por prestatario o receptor, método, volumen, cuantía, etc.).
    - iii) Establecimiento de un mecanismo de certificación con objeto de reducir el riesgo de que las adquisiciones sean realizadas por personal sin competencia suficiente.
  - c) **Septiembre de 2010.** Presentación de las directrices de adquisición y contratación revisadas a la Junta Ejecutiva, a los fines de su aprobación.