



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
1 de octubre de 2010
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierto sobre prevención de la corrupción

Viena, 13 a 15 de diciembre de 2010

Prácticas óptimas en materia de prevención de la corrupción en la contratación pública

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. El gobierno electrónico y la lucha contra la corrupción	3
III. Sistemas de contratación pública y aplicación del artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	6
A. Sistemas de contratación electrónica	8
B. Beneficios relacionados con el aumento de la transparencia	8
C. Beneficios relacionados con el aumento de la eficiencia	9
D. Otras medidas preventivas	11
E. Estudio de un caso: aplicación de la contratación electrónica en Albania	12
F. Consideraciones sobre la aplicación de los sistemas de contratación pública electrónica	12

* El presente documento no ha pasado por los servicios de edición.



I. Introducción

1. En su resolución 3/2, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción exhortó a los Estados parte a que fomentaran la participación de la colectividad empresarial en la prevención de la corrupción mediante, entre otras cosas, la concertación de iniciativas para promover y aplicar una reforma del sistema de contratación pública. Además, la Conferencia alentó a los Estados parte y los representantes de entidades del sector privado interesados, así como a las organizaciones internacionales pertinentes, a que se consultaran y colaboraran entre sí para intercambiar prácticas óptimas con miras a asegurar, entre otras cosas, que los sistemas de contratación pública se ajustaran a los requisitos previstos en el artículo 9 de la Convención, e invitó a los Estados parte a que estudiaran la posibilidad de utilizar sistemas informatizados para gestionar la contratación pública y rastrear y detectar casos sospechosos, así como a que consideraran, con arreglo a los principios fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos, la posibilidad de adoptar y utilizar procedimientos para prohibir a las entidades del sector privado vinculadas a prácticas corruptas su participación futura en licitaciones públicas.

2. En la misma resolución, la Conferencia pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que reuniera, analizara y difundiera información sobre prácticas idóneas en el ámbito de la prevención de la corrupción, teniendo en cuenta los conocimientos especializados existentes en el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, centrándose particularmente en la contratación pública, y que informara de dicha labor al Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción.

3. En cumplimiento de la resolución 3/2, el objetivo de este documento es presentar una visión general de los acontecimientos recientes en la esfera de la contratación pública y una reseña de la posible contribución de los sistemas informatizados de contratación pública (contratación pública electrónica) a la lucha contra la corrupción. Lo cierto es que los acontecimientos recientes en materia de contratación pública han puesto de relieve los posibles beneficios de la utilización de medios electrónicos en la lucha contra la corrupción. Además, en el análisis de la información proporcionada mediante la autoevaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se presentó en el segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte (CAC/COSP/2008/2 y CAC/COSP/2008/2/Add.1), se incluyeron varios ejemplos de sistemas de contratación pública electrónica que se consideraban prácticas idóneas para aplicar el artículo 9, párrafo 1, de la Convención.

4. Dado que la aplicación eficaz de la contratación pública electrónica puede requerir la interacción con otros componentes del marco de gobierno electrónico, parece útil brindar una breve visión general de las posibles contribuciones del gobierno electrónico a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, en particular, de su capítulo II, relativo a las medidas preventivas.

II. El gobierno electrónico y la lucha contra la corrupción

5. La noción de gobierno electrónico hace referencia a la utilización de medios electrónicos para realizar actividades gubernamentales y prestar servicios conexos. Estas actividades pueden suponer el intercambio de información entre las oficinas públicas a nivel tanto central como local, los operadores económicos y los ciudadanos. En consecuencia, las actividades de gobierno electrónico pueden afectar a cualquier sector público, desde, por ejemplo, la administración tributaria y de aduanas hasta la salud, la seguridad social y la identificación personal. El objetivo de las iniciativas de gobierno electrónico es aumentar la eficiencia y transparencia del funcionamiento de la administración pública y, de esa manera, reducir los gastos para los ciudadanos y los operadores comerciales.

6. A nivel internacional se ha reconocido debidamente el papel del gobierno electrónico. En particular, en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) se afirma que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden apoyar el desarrollo sostenible, entre otras cosas, en la administración pública. Entre las medidas relacionadas con el gobierno electrónico figuran las siguientes: a) aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos; b) concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos; y c) apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera del gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno¹.

7. Si bien la gran mayoría de Estados presta servicios de gobierno electrónico, la calidad y cantidad de esos servicios puede variar considerablemente². Hay factores como la disponibilidad de una infraestructura de telecomunicaciones desarrollada, así como de capital humano, que pueden determinar el verdadero acceso a los servicios disponibles. Si no se cumplen esas condiciones, la oferta de servicios en línea puede verse frustrada por la incapacidad de los usuarios de aprovecharlos. Otros elementos que pueden tener un efecto negativo en la oferta de servicios de gobierno electrónico son la falta de una orientación clara en la aplicación de las políticas, la resistencia de las oficinas públicas interesadas, la falta de un enfoque amplio que abarque todos los servicios gubernamentales y la adopción de tecnologías concretas que puedan prevenir el intercambio de novedades tecnológicas ulteriores o que puedan resultar inmaduras o inapropiadas para el uso al que están destinadas.

¹ Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, documento de las Naciones Unidas WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E, línea de acción C7.

² El índice de desarrollo del gobierno electrónico, preparado por las Naciones Unidas, puede ayudar a evaluar el nivel de aplicación de las iniciativas de gobierno electrónico en distintos países. Para más información al respecto y la metodología conexas véase el documento de las Naciones Unidas *E-Government Survey 2010*, Nueva York, abril de 2010, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.10.II.H.2.

8. Con respecto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el gobierno electrónico puede contribuir a la aplicación de algunas disposiciones relativas a las medidas preventivas, como los artículos 7 (Sector público), 8 (Códigos de conducta para funcionarios públicos), 9 (Contratación pública y gestión de la hacienda pública), 10 (Información pública) y 13 (Participación de la sociedad).

9. Varias de estas disposiciones se relacionan con la conveniencia de aumentar el acceso público a la información. En este caso, la simple disponibilidad de dicha información en forma electrónica y de manera oportuna y completa puede multiplicar el número de posibles usuarios y facilitar considerablemente su acceso a los datos pertinentes. Ello se debe a la índole de los medios electrónicos y, en particular, a la posibilidad de acceder a ellos desde múltiples lugares alejados y virtualmente sin costo por usuario adicional.

10. En otros casos, la aplicación electrónica puede ir más allá del suministro pasivo de información y contribuir a la vigilancia eficaz y la adopción de medidas inmediatas. Un ejemplo de ese uso es el de los programas informáticos para analizar las transacciones financieras y detectar las que atañen a la lucha contra el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo.

11. Algunas aplicaciones electrónicas originalmente destinadas a otros fines, pero que también forman parte de la noción más general de gobierno electrónico, pueden contribuir a una mayor fiscalización de las prácticas que podrían ser pertinentes a la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, varios países han establecido una dependencia nacional única para sus operaciones de aduana. Estos servicios permiten a los operadores económicos preparar y presentar a las autoridades gubernamentales los documentos necesarios para cumplir los requisitos reglamentarios en materia de importación y exportación en una sola dependencia (frecuentemente la dirección de aduanas), que se encarga de compartir esa información con otras oficinas interesadas³.

12. Los logros que se derivan de la utilización de una dependencia única para las operaciones de aduana son, entre otros, la simplificación de los procedimientos para los comerciantes, por ejemplo, evitar la presentación reiterada de la misma información; el aumento del grado de cumplimiento de los comerciantes y de los ingresos gubernamentales; y la racionalización de los procedimientos existentes, lo que permite reasignar recursos. Desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, el aumento de la gobernanza y el control de los diversos procesos transfronterizos relacionados con el comercio pueden contribuir significativamente a prevenir conductas ilícitas. Si bien el establecimiento a una dependencia única no requiere necesariamente la utilización de medios electrónicos, pueden obtenerse beneficios considerables de la adopción de estos medios.

³ Para más información sobre las dependencias únicas para las operaciones de aduana, véase Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, recomendación núm. 33, *Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 05.II.E.9; Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, proyecto de recomendación núm. 35, *Establishing a legal framework for international trade Single Window*, documento de las Naciones Unidas ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/23/Rev.1.

13. Varias fuentes pueden impartir orientación sobre cuestiones relacionadas con el gobierno electrónico. En el sistema de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas y, en particular, su División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo, administran la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública (UNPAN), una red mundial que vincula instituciones de todo el mundo para promover una mejor administración pública. En este marco, se prepara periódicamente un estudio mundial del gobierno electrónico, que incluye recopilaciones de prácticas idóneas⁴. Esta información también está disponible electrónicamente en bases de datos como la Knowledge Base of E-Government Practice⁵. El DAES facilita también la aplicación de la línea de acción ya mencionada de la CMSI, sobre el gobierno electrónico.

14. Otras organizaciones internacionales han realizado una importante labor en materia de gobierno electrónico. Entre ellas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha puesto en marcha un proyecto de gobierno electrónico para examinar el modo en que los gobiernos pueden explotar de la mejor manera posible las tecnologías de la información y las comunicaciones a fin de fomentar los principios de buena gobernanza y lograr sus objetivos en materia de política pública. En virtud del proyecto se preparan informes sobre prácticas idóneas y otros documentos de orientación. Asimismo, se realizan exámenes nacionales por homólogos⁶.

15. Hay varios recursos adicionales disponibles sobre gobierno electrónico, entre ellos documentos de investigación y herramientas de capacitación. Entre los ejemplos de esa labor, realizada por las entidades del sistema de las Naciones Unidas, figura el Centro de Gobernanza Electrónica del Instituto Internacional de Tecnología de Programas de Computadora de la Universidad de las Naciones Unidas⁷. Además, la Academia de conocimientos esenciales de tecnología de la información y las comunicaciones para los dirigentes gubernamentales⁸, un programa de capacitación que administra el Centro de Capacitación de Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas para la Tecnología de la Información y las Comunicaciones para el Desarrollo (CCAPTIC) de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), dedica un módulo especial a las aplicaciones del gobierno electrónico. Otros repertorios útiles de prácticas idóneas de otras organizaciones internacionales, son ePractice, un portal establecido por la Comisión Europea para facilitar el intercambio de información sobre la prestación de servicios por parte de la administración pública. En el portal también se reúne información sobre diversos casos, en particular de los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados

⁴ Para la información más reciente véase DAES, *Good Practices and Innovations in Public Governance*, Nueva York, junio de 2009, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.II.H.1; DAES, *Compendium of Innovative E-Government Practices*, volumen III, Nueva York, 2009, documento de las Naciones Unidas ST/ESA/PAD/SER.E/114.

⁵ <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>.

⁶ http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html.

⁷ <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/center>.

⁸ <http://www.unapcict.org/academy>.

candidatos a ser miembros de la Unión Europea y los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)⁹.

III. Sistemas de contratación pública y aplicación del artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

16. La contratación pública representa una proporción considerable de la economía en la mayoría de los Estados. Su importancia puede ser incluso mayor en los países en desarrollo, en que el papel del sector público es más destacado. Desde una perspectiva económica, el soborno y la colusión (conocida también como manipulación de licitaciones) son fuentes importantes de gastos adicionales en el proceso de contratación, lo cual afecta a la asignación eficiente de los escasos recursos públicos. Por ello, recientemente se han hecho considerables intentos de concebir y aplicar sistemas de contratación con el objeto de prevenir la corrupción y mejorar la competencia. Ambos objetivos pueden contribuir a incrementar la eficiencia del mercado y, de esa manera, afianzar el desarrollo económico.

17. La contratación pública se puede utilizar no solo como un instrumento para cumplir las funciones habituales de la administración pública, sino también como un instrumento de política para promover el desarrollo económico. Su importancia puede ser incluso mayor durante las crisis financieras, cuando su eficiencia es necesaria para asegurar la eficacia de las medidas destinadas a contrarrestar las perspectivas económicas negativas.

18. El artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que trata concretamente de cuestiones relacionadas con la contratación pública, se basa en los tres principios fundamentales de la transparencia, la competencia y el uso de criterios objetivos de adopción de decisiones. En consecuencia, si bien el objetivo directo de esa disposición es prevenir la corrupción, hay también objetivos complementarios para aumentar la eficiencia económica y maximizar los beneficios derivados del uso de fondos públicos.

19. Concretamente, en el artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se dispone la adopción de sistemas de contratación en que se tengan en cuenta, entre otras cosas, lo siguiente: la difusión pública pertinente y oportuna de información relativa a procedimientos de contratación pública; la formulación previa de las condiciones de participación en los procesos de contratación, así como su publicación; la formulación previa y la publicación de criterios de selección; la aplicación de un sistema eficaz de examen y apelación de las decisiones sobre contratación; y la adopción de medidas especiales para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública.

20. La aplicación de las medidas establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tal vez exija un análisis de las leyes y los procedimientos en vigor en materia de contratación, así como su revisión teniendo en cuenta las normas legislativas y prácticas idóneas imperantes,

⁹ <http://www.epractice.eu>.

a fin de formular propuestas de reforma adecuadas. Este enfoque y, en particular, la fase de reorganización del proceso, permitirían tener plenamente en cuenta los posibles beneficios resultantes de la adopción y aplicación de nuevas tecnologías. A su vez, una decisión en ese sentido podría llevar a nuevas reformas legislativas que incluyeran, a nivel general, la adopción de legislación propicia para las comunicaciones electrónicas.

21. A nivel internacional, también se han adoptado iniciativas para promover una reforma de los sistemas de contratación. En particular, el Banco Mundial utiliza el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de un país para ayudar a sus Estados miembros a analizar sus políticas y procedimientos en materia de contratación¹⁰. En el anexo 1 del diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de un país se enumeran los elementos que constituyen un sistema de contratación pública idóneo, y esos elementos se superponen o complementan a los que figuran en el artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

22. La aplicación de los aspectos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción relacionados con la contratación se ha analizado ya en un documento presentado por la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en el segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Nusa Dua (Indonesia) del 28 de enero al 1 de febrero de 2008 (CAC/COSP/2008/CRP.2). En ese documento se describen los elementos legislativos y no legislativos esenciales de un sistema de contratación y se hace una primera contribución a la evaluación de la interacción entre la corrupción y la contratación.

23. Concretamente, en el documento se sugiere que los requisitos que se exponen en el artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción podrían cumplirse adoptando legislación en materia de contratación que se basara en la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (la Ley Modelo de la CNUDMI)¹¹. Actualmente se está revisando la Ley Modelo de la CNUDMI para asegurar que contenga, entre otras cosas, disposiciones concretas sobre la utilización de comunicaciones electrónicas en la contratación pública¹². Otras leyes transnacionales uniformes que podrían contribuir al logro de los objetivos establecidos en el artículo 9, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción son los textos pertinentes de la Unión Europea¹³.

¹⁰ <http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60>.

¹¹ Aprobada en 1994: publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.98.V.13. A este respecto, véase también Christopher R. Yukins, Integrating Integrity and Procurement: The United Nations Convention against Corruption and the UNCITRAL Model Procurement Law, *Public Contract Law Journal*, vol. 36, núm. 3, 2007 (puede consultarse en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995244).

¹² Para más información sobre esta revisión, véase el sitio web del Grupo de Trabajo I de la CNUDMI (Contratación Pública) en http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1Procurement.html.

¹³ Véanse, en particular, la Directiva 2004/17/EC del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales

A. Sistemas de contratación electrónica

24. Como se señaló *supra*, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su resolución 3/2, invitó a los Estados parte a que estudiaran la posibilidad de utilizar sistemas informatizados para gestionar la contratación pública y rastrear y detectar casos sospechosos. Además, la práctica reciente se ha centrado en la contribución de los sistemas de contratación electrónica al mejoramiento de la eficiencia en la contratación. En consecuencia, como contribución a un debate más amplio se presentan algunas consideraciones iniciales sobre los posibles beneficios derivados del uso de las comunicaciones electrónicas en la contratación, así como sobre los posibles desafíos relacionados con su aplicación.

25. Varias fuentes de información valiosas pueden aportar datos sobre los sistemas de contratación electrónica. El Centro de desarrollo de la capacidad de adquisiciones de las Naciones Unidas considera que la contratación electrónica es una de sus esferas principales y dispone de diversos materiales, entre ellos metodologías y herramientas, evaluaciones y estudios, y documentos y artículos normativos y estratégicos¹⁴. La comunidad de práctica en materia de contratación pública electrónica de los bancos multilaterales de desarrollo ofrece juegos de herramientas de orientación en materia de planificación, gestión, aplicación y apoyo de los sistemas de contratación electrónica, así como estudios de casos y otros recursos¹⁵. Por último, varios estudios y herramientas elaborados por la OCDE en el marco de su labor para combatir la corrupción en el sector público, en particular con respecto a la contratación pública, son pertinentes a la contratación pública electrónica. Por ejemplo, una herramienta de la OCDE para la contratación contiene un instrumento relativo a la información en línea sobre la contratación pública¹⁶. En las bases de datos sobre el gobierno electrónico mencionadas *supra* figuran otros estudios de casos de contratación pública electrónica.

B. Beneficios relacionados con el aumento de la transparencia

26. El uso de medios electrónicos puede contribuir significativamente al logro de la transparencia en las operaciones de contratación. En particular, las herramientas electrónicas como Internet pueden facilitar la difusión de información a un costo razonable. La información compartida puede ser de carácter general o referirse a casos de contratación concretos. Suele recomendarse que toda la información que se suministre sea accesible desde una sola fuente (en el caso de Internet, desde un portal único), para facilitar su recuperación.

(Diario Oficial de la Unión Europea, L 134, de 30 de abril de 2004, págs. 1 a 113); y la Directiva 2004/18/EC del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (Diario Oficial de la Unión Europea, L 134, de 30 de abril de 2004, págs. 114 a 240).

¹⁴ <http://www.unpcdc.org/focus-areas/e-government-procurement.aspx>.

¹⁵ <http://www.mdbegp.org/>.

¹⁶ http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_21571361_44258691_44921210_1_1_1_1,00.html.

27. Algunos ejemplos de información general relacionada con la contratación son la legislación, incluidos reglamentos y prácticas; casos judiciales, en particular si tienen valor ilustrativo o como precedente; manuales y guías explicativas; y preguntas frecuentes, en particular sobre plazos en el proceso de contratación. La información concreta puede incluir anuncios de licitaciones; justificaciones del uso de procedimientos no competitivos y de la cancelación de licitaciones; y adjudicaciones. En algunos casos, también puede suministrarse con antelación información sobre los planes de contratación, de modo que los posibles proveedores puedan prepararse en forma apropiada.

28. Además, la información mencionada podría complementarse con otros recursos electrónicos destinados a informar mejor al público sobre determinados proyectos de importancia económica y social especial, como grandes proyectos de infraestructura. En ese caso, la información suministrada podría relacionarse no solamente con las oportunidades de contratación (mediante enlaces a portales centrales de contratación, si procede), sino también con otros aspectos, como los efectos sobre el medio ambiente, el estado de ejecución de los proyectos, las oportunidades de empleo y el presupuesto.

29. El intercambio de información puede traducirse en una mayor participación de las empresas en la contratación pública y, en consecuencia, en una mayor competencia y ventajas económicas en cuanto a costo y valor, para la entidad adjudicadora. Los medios electrónicos podrían ser particularmente eficaces para alentar la participación de pequeñas y medianas empresas con acceso a recursos electrónicos que, de lo contrario, podrían carecer de los recursos necesarios para vigilar las oportunidades de contratación de distintas entidades. Además, una mayor transparencia mediante la difusión electrónica de información podría mejorar el control de los procedimientos de contratación por parte de los competidores comerciales y la sociedad civil.

C. Beneficios relacionados con el aumento de la eficiencia

30. Otros beneficios importantes que pueden derivarse de la adopción de sistemas de contratación pública electrónica se relacionan con un aumento de la eficiencia. A este respecto, pueden establecerse dos niveles principales. Por un lado, las comunicaciones electrónicas pueden mejorar la gestión de la información; por el otro, la labor preparatoria que entrañaría una decisión de esta índole brindaría también una oportunidad de examinar todas las fases del proceso de contratación, lo cual aumentaría aún más la eficiencia.

31. Con respecto a la gestión de la información, un beneficio importante vinculado con las comunicaciones electrónicas estriba en el hecho de que toda la información intercambiada electrónicamente puede almacenarse automáticamente y dotarse de propiedades que faciliten su recuperación rápida y su integridad. En otras palabras, un sistema de contratación pública electrónica que se utilice adecuadamente permite llevar un registro completo de todas las comunicaciones intercambiadas en relación con un proceso de contratación, a medida que este avanza. Por ejemplo, este sistema permite registrar automáticamente el autor y la hora de las firmas electrónicas relacionadas con todas las decisiones en materia de contratación. Esta característica podría ser particularmente útil para documentar procesos de contratación complejos,

por ejemplo, cuando se introducen modificaciones en las condiciones originales de licitación. El sistema podría almacenar información generada electrónicamente (como correos electrónicos o firmas electrónicas), así como información generada de otra manera y convertida a un formato electrónico (por ejemplo, documentos impresos escaneados o grabaciones digitales de sonido).

32. La posibilidad de disponer fácilmente y en forma completa de todas las comunicaciones reviste gran importancia para poder examinar, investigar y someter eficazmente a auditoría los casos, porque los documentos se pueden duplicar fácil y rápidamente y a un costo limitado y, en consecuencia, puede disponerse de ellos para su análisis ulterior. Ese enfoque también puede contribuir a resolver problemas recurrentes en los sistemas de gestión de la información basados en documentos impresos, como la pérdida o el extravío de archivos cuya recuperación requiere mucho tiempo y recursos.

33. Al mismo tiempo, el sistema electrónico puede concebirse de manera que se racionalice la corriente de información, en particular para evitar que pueda avanzarse en la tramitación de un caso aunque falte cumplir algunos requisitos; así pues, la herramienta electrónica podría simplemente impedir cualquier nueva acción. Esta característica podría llevar a un cumplimiento más estricto de los procedimientos establecidos, lo cual sería útil para reducir los casos de desvío involuntario y/o permitir la asignación de recursos a las violaciones más graves.

34. Otro beneficio importante en materia de eficiencia resultante de los sistemas de contratación pública electrónica se relaciona con la interacción con los clientes de esos sistemas. El acceso a los sistemas electrónicos es un proceso que consta de tres pasos fundamentales, a saber: la identificación de una entidad y la expedición de credenciales a esa entidad para que acceda al sistema; la autenticación de la entidad que pide acceso al sistema una vez que haya presentado sus credenciales; y la autorización para acceder al sistema en caso de autenticación satisfactoria. El proceso se aplica a todas las entidades con derecho a establecer una interacción segura con el sistema, incluidos el personal de la entidad de contratación, otros funcionarios públicos y terceros que realicen operaciones comerciales, como los postores en una licitación. La fase de autenticación puede incluir múltiples niveles y requerir la participación de un tercero para prestar el servicio de certificación.

35. Si bien ese proceso puede parecer más complejo y costoso que el de los sistemas tradicionales, cuando se concibe y aplica adecuadamente puede brindar un nivel considerablemente mayor de seguridad en las interacciones con los usuarios del sistema porque se controla eficazmente el acceso a la información almacenada en el sistema de contratación. El sistema electrónico permite aplicar estrictamente un acceso selectivo a la información disponible porque el sistema tiene que verificar las credenciales y el nivel de acceso vinculado con estas antes de conceder acceso a los datos. Las entidades que tengan acceso al sistema, incluido el personal de la entidad adjudicadora, no podrían acceder a los datos en caso de carecer de las credenciales requeridas (o, aun si las tuvieran, si desearan acceder a los datos antes de un plazo determinado, como el plazo de apertura de una licitación).

36. Otro factor importante para aumentar la eficiencia en la concepción y aplicación de sistemas de contratación pública electrónica se relaciona con la posibilidad de evaluar y racionalizar la cadena de contratación. La introducción de medios electrónicos en el proceso de contratación no debería limitarse a la

reproducción digital de las medidas que se aplican en un entorno basado en documentos impresos, sino que debería hacerse extensiva a la evaluación y el examen del proceso, independientemente de los medios adoptados. Este proceso podría abarcar todas las etapas de la cadena de contratación: la planificación y presupuestación (incluido el establecimiento o fomento de la interoperabilidad electrónica con entidades financieras); la selección del método de contratación; el llamado a licitación, su evaluación y adjudicación; los sistemas de compra; la gestión de los contratos y los pagos.

37. Ese enfoque puede facilitar la aplicación coherente de los medios electrónicos, lo cual ofrece ventajas adicionales respecto de los procedimientos en vigor. Por ejemplo, se podrían modificar los procedimientos relativos a la interacción con los postores en una licitación, reducir los contactos personales que puedan exponer a los funcionarios a una influencia indebida e intercambiar información de interés general suministrada en respuesta a alguna pregunta.

D. Otras medidas preventivas

38. Otro conjunto de beneficios posibles en materia de eficiencia se relaciona con la aplicación firme de medidas destinadas a prevenir la corrupción. Con programas informáticos apropiados se podrían vigilar los procesos de contratación y señalar los indicadores de riesgo. Además, los sistemas de contratación pueden interactuar con otras bases de datos públicas para verificar las calificaciones de terceros, por ejemplo en relación con licencias comerciales y el cumplimiento de requisitos legislativos especiales. Ese enfoque podría ser particularmente valioso para administrar tareas complejas, como la verificación de la situación y las calificaciones de los subcontratistas en proyectos de infraestructura importantes.

39. Por último, los medios electrónicos han fomentado el desarrollo de ciertas técnicas de adquisición modernas disponibles solamente en esa forma. Estos son, por ejemplo, los sistemas dinámicos de adquisición y las subastas electrónicas a la baja, que son técnicas que se emplean, en particular, para comprar en grandes cantidades artículos corrientes o productos básicos de escaso valor¹⁷.

¹⁷ Por ejemplo, en el artículo 1 de la Directiva 2004/18/EC del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2004 se dan las definiciones siguientes del sistema dinámico de adquisición y de la subasta electrónica (a la baja):

“6. Un ‘sistema dinámico de adquisición’ es un proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones.

7. Una ‘subasta electrónica’ es un proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas y que permite proceder a su clasificación mediante métodos de evaluaciones automáticos.”

E. Estudio de un caso: aplicación de la contratación electrónica en Albania

40. Albania ha instituido recientemente un sistema obligatorio de contratación pública electrónica¹⁸. Este caso puede constituir un ejemplo interesante de aplicación de ese sistema en una economía en transición cuya infraestructura en materia de tecnología de la información y las comunicaciones es limitada, al igual que sus conocimientos de informática, y que ha establecido como prioridad la lucha contra la corrupción, incluso en las contrataciones públicas.

41. En 2007 se adoptaron en Albania medidas para difundir más ampliamente información relacionada con las contrataciones, como anuncios electrónicos sobre licitaciones públicas en un portal único y descargas gratuitas de los documentos conexos. Desde el 1 de enero de 2009, la legislación de Albania exige que todos los procesos de contratación pública, a nivel tanto central como local, por un valor superior a los 3.000 euros, se procesen electrónicamente.

42. Los componentes de los procesos de contratación electrónica incluyen el anuncio de la licitación, la presentación de propuestas y la publicación de anuncios sobre la adjudicación o la cancelación. Además, la información general relacionada con la legislación, la reglamentación, los documentos normalizados de licitación y los manuales de contratación pueden consultarse en un portal central sobre las contrataciones.

43. El sistema de contratación pública electrónica de Albania permitió reducir aproximadamente un 15% el costo de los procedimientos relativos a las licitaciones en 2009 y el promedio de operadores económicos participantes en las licitaciones aumentó de 2,3 postores por licitación en 2005 a 7,7 en 2009¹⁹.

44. Además, al parecer, la aplicación del sistema ha contribuido a aumentar la utilización por los operadores económicos de la tecnología de la información y las comunicaciones. Las evaluaciones externas han confirmado una mayor satisfacción de los clientes y una reducción del número de denuncias después de la transición al sistema electrónico²⁰.

F. Consideraciones sobre la aplicación de los sistemas de contratación pública electrónica

45. Sobre la base de consideraciones y expectativas semejantes a las expuestas *supra*, en todas las regiones del mundo se han hecho numerosos intentos de aplicar sistemas de contratación pública electrónica. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas ha sido muy dispar. Como se señaló *supra*, frecuentemente se ha considerado que la disponibilidad de infraestructura suficiente en materia de

¹⁸ Organismo de Contratación Pública de Albania (PPA), Sistema de contratación pública electrónica, puede consultarse en: <https://www.app.gov.al>.

¹⁹ Fuente de los datos sobre el sistema de contratación pública electrónica de Albania: Pjerin Marku, Albanian e-GP r-e-volution, exposición pronunciada en la ceremonia de entrega de premios y el foro del Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública de 2010, Barcelona, 21 a 23 de junio de 2010.

²⁰ Sigma, Albania Public Procurement System Assessment, mayo de 2009, pág. 9.

tecnología de la información y las comunicaciones y conocimientos adecuados de informática son factores decisivos. A menudo se ha propugnado un enfoque práctico, destinado a establecer progresivamente un sistema de contratación pública electrónica amplio. Este enfoque podría asegurar que se mantuviera el impulso en favor del proceso, sobre la base de la conclusión satisfactoria de los pasos intermedios, y facilitar la capacitación adecuada del personal. De otras experiencias se desprende que, en toda la fase de aplicación, son importantes el compromiso firme de las empresas y el apoyo sistemático del personal directivo superior.

46. Además, se ha recomendado evitar soluciones cuyas exigencias técnicas no guarden relación con la realidad económica y de tecnología de la información y las comunicaciones de un país, porque podrían entrañar costos excesivos para la entidad adjudicadora y los operadores económicos. La adopción de un enfoque neutro desde el punto de vista tecnológico también parece ser un elemento pertinente, junto con la adopción de legislación que promueva la utilización de comunicaciones electrónicas cuyo alcance no se limite a la esfera de la contratación pública.
