



Asamblea General

Distr. general
25 de junio de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 131 de la lista preliminar*

Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir para la consideración de los miembros de la Asamblea General sus observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas” (JIU/REP/2002/7) (véase A/58/92).

Resumen

Las observaciones del Secretario General sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección relativo al examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas es presentado a la Asamblea General de conformidad con la sección 4 d) del artículo 11 del estatuto de la Dependencia que preparó el informe en virtud de lo dispuesto en la resolución 55/232 de la Asamblea, de 23 de diciembre de 2000, sobre prácticas de contratación externa y en el que examina en qué medida las actividades de contratación externa de las Naciones Unidas y sus fondos y programas se adecuaron, en 1999 y 2000, a las normas enunciadas en la resolución mencionada.

Las observaciones del Secretario General sobre el informe de la Dependencia retoman, en muchos aspectos, las expresadas en sus recientes informes relativos a la reforma del régimen de adquisiciones (A/57/187), las prácticas de contratación externa (A/57/185) y las propuestas para aumentar la rentabilidad de las actividades comerciales de las Naciones Unidas (A/57/398).

* A/58/50/Rev.1 y Corr.1.



I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección relativo al examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas fue preparado en respuesta a la resolución 55/232 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2000, en que la Asamblea pidió a la Dependencia que realizara un examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en los fondos y programas de las Naciones Unidas, de conformidad con las prácticas existentes, y que le presentara un informe al respecto en su quincuagésimo séptimo período de sesiones.

2. Ese tema había sido tratado anteriormente por la Dependencia en su informe de 1997 titulado “El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/97/5) (véase A/52/338) y por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de la Secretaría de las Naciones Unidas en su informe de ese mismo año sobre el examen de la práctica de utilizar fuentes externas en las Naciones Unidas (A/51/804). El año siguiente, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 52/226 B de la Asamblea General, de 31 de marzo de 1998, el Secretario General publicó un informe sobre las prácticas de contratación externa en las Naciones Unidas en que se describían la política y las directrices básicas de las Naciones Unidas respecto de la contratación externa (A/53/818), teniendo en cuenta el informe de 1997 de la Dependencia mencionado anteriormente y el informe de la OSSI sobre el estudio relativo a la ejecución de la reforma del régimen de adquisiciones (A/52/813, anexo), aprobado por la Asamblea en su resolución 54/256, de 7 de abril de 2000.

3. El objetivo del informe de la Dependencia era determinar si las operaciones de contratación externa realizadas en 1999 y 2000 por la Secretaría de las Naciones Unidas y por los fondos y programas de la Organización habían sido acordes —y en qué medida lo habían sido— con las directrices normativas enunciadas en la resolución 55/232 de la Asamblea General, en particular en lo referente a los motivos, objetivos y criterios de la contratación externa. En consecuencia, el informe está limitado en su alcance a la Secretaría de las Naciones Unidas y a los fondos y programas de la Organización.

II. Observaciones generales

4. Las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe han sido bien acogidas en general y se reconoce la exhaustiva labor de preparación llevada a cabo por la Dependencia. Sin perjuicio de expresar acuerdo en general con los principios expuestos por la Dependencia, hay que señalar a su atención la necesidad de flexibilidad y de tener debidamente en cuenta los entornos concretos en que opera cada organización. En ese sentido, las recomendaciones que figuran en el informe pueden considerarse directrices más que preceptos de acción y, como tales, pueden resultar más útiles a los jefes ejecutivos que deben examinar una gran variedad de opciones de contratación externa y los diversos factores que influyen en cada organización con miras a aplicar la estrategia que ofrezca una mejor relación costo-eficacia para su propia organización.

5. Aunque la política y directrices básicas de las Naciones Unidas son sumamente útiles, los jefes ejecutivos opinan que la descentralización permitiría que cada organización del sistema decidiera mejor por sí misma los procedimientos adecuados

que debería aplicar, dado el entorno en que funciona, sus necesidades concretas, los recursos disponibles, su capacidad y el lugar de sus operaciones. Del mismo modo, estiman que serían necesarios mecanismos adecuados de control, regulación e inspección que deberían establecerse en función de la situación concreta de cada organización. Sin embargo, esos mecanismos no deberían ser tan estrictos o restrictivos que limitaran de hecho las posibilidades de elección de la organización ni las negociaciones para concertar los arreglos de contratación externa más satisfactorios.

6. El informe parece centrarse más en los aspectos prácticos de la contratación de servicios externos que en los problemas que entraña el incumplimiento de normas y directrices sobre la contratación externa o los relativos a los fallos operativos del sistema o inherentes a las prácticas actuales que se llevan a cabo en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas. Por consiguiente, se considera que el informe habrá sido más útil e instructivo si en él se hubieran examinado los factores que influyeron de hecho en la aplicación de las normas y directrices básicas en la labor de contratación externa de las Naciones Unidas y sus fondos y programas en 1999 y 2000, y, lo que es más importante, hubiese extraído de ella lecciones útiles.

7. En lo que respecta a las conclusiones de la Dependencia, hay que destacar que, en atención a las relativas a las diferencias existentes en los contratos concertados por las Naciones Unidas y sus fondos y programas y los organismos especializados, en la actualidad se mantiene en la Secretaría de las Naciones Unidas una base de datos de modelos de contratos. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas examina también los contratos que incorporan cambios materiales antes de su envío al proveedor. Además, el Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones ha creado recientemente un sitio en la Web para que los organismos puedan intercambiar prácticas óptimas en materia de adquisiciones y, dentro de esa iniciativa, el intercambio de información constituye una prioridad. La administración de las Naciones Unidas considera que la cuestión del fortalecimiento de las políticas y procedimientos de adquisición que se destaca en la resolución 55/232 de la Asamblea General rige todos los aspectos de las compras de las Naciones Unidas y no únicamente los que se consideran “de contratación externa”, y que esas normas ya están incluidas satisfactoriamente en la política y los procedimientos vigentes.

8. Parecería que, con el paso del tiempo, algunas de las conclusiones de la Dependencia hubiesen perdido utilidad. Por ejemplo, en lo referente a los “equipos de contratación externa”, las deliberaciones posteriores de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y la Asamblea General han hecho que la cuestión haya perdido vigencia. Al acabar con la distinción entre actividades “básicas y no básicas” de conformidad con la recomendación formulada por la CCAAP, ya no es necesario establecer equipos de contratación externa, puesto que los directores de los programas han recibido instrucciones claras gracias a los criterios definidos con exactitud en el informe de la Dependencia (A/58/92).

9. La administración no puede apoyar la propuesta de que no se recurra a un mismo proveedor más de 10 años seguidos en los casos en que ese proveedor continúa ofreciendo el servicio más eficaz y rentable y ha sido seleccionado mediante un proceso justo, transparente y competitivo realizado de forma periódica. Seguir recurriendo a él redundaría en beneficio de la Organización.

III. Observaciones sobre las recomendaciones

10. *Recomendación 1: Un concepto práctico de la contratación externa para las Naciones Unidas y sus fondos y programas*

Los jefes ejecutivos de las organizaciones interesadas deberán procurar que los acuerdos de contratación externa con los proveedores comerciales presenten las siguientes características:

a) Que el contratista sea propietario de los procesos de gestión del servicio o actividad de que se trate, o los controle;

b) En relación con la condición a) *supra*, que los recursos humanos correspondientes (el personal encargado de los servicios contratados al exterior), aunque trabajen en los locales de las organizaciones, estén bajo la responsabilidad del proveedor y rindan cuentas a él y no a las organizaciones que reciben los servicios;

c) Que la contratación externa, a diferencia de las otras formas de adquisición, se oriente principalmente al suministro de servicios para satisfacer las necesidades internas de las organizaciones o los requisitos de los programas sustantivos; esta práctica puede abarcar también el suministro de bienes (por ejemplo, material informático, máquinas fotocopadoras o material de oficina), relacionado con los servicios contratados al exterior, a reserva de lo dispuesto en el apartado d) *infra*;

d) Que la contratación externa entraña habitualmente una relación comercial con un proveedor que, por regla general, dure como mínimo un año (párr. 17).

11. Muchas de las cuestiones que figuran en la recomendación anterior ya forman parte de los procedimientos existentes, especialmente porque los criterios para la contratación externa se describieron claramente en el informe del Secretario General sobre prácticas de contratación externa (A/55/301) y fueron examinados por la Asamblea General en su resolución 55/232. Dado que no parece haber una diferencia significativa entre los elementos de la contratación externa y los de cualquier otro tipo de contrato, la recomendación resulta claramente pertinente para cualquier actividad contractual y no sólo para la contratación externa.

12. Respecto al apartado c) de la recomendación 1, la administración considera que la cuestión debe ser estudiada caso por caso, ya que el suministro de bienes junto con servicios puede ser más costoso para la Organización que si la compra se efectúa mediante los cauces normales de adquisición internos y, además, puede contrarrestar el menor costo derivado de las economías de escala logradas mediante la consolidación de las adquisiciones. Podría incluso ocurrir que algunas oficinas utilizaran esa vía para soslayar los cauces normales de adquisición.

13. En relación con el apartado d) de la recomendación 1, la contratación externa no debe ser restrictiva hasta el punto de que tenga que haber una relación comercial continua con un proveedor que dure un año o más. Podría ocurrir también que fuera una relación intermitente con un proveedor en función del tipo de actividad.

14. *Recomendación 2: Servicios comunes, ejecución nacional de proyectos y contratación externa*

a) Aunque los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas son, conceptualmente, una forma de contratación externa, los directores de programas de las organizaciones que se ocupan de los servicios comunes, las prácticas de contratación externa o ambos deberían limitar el uso práctico del término “contratación externa” a las relaciones contractuales con proveedores comerciales.

b) Asimismo, aunque la práctica de firmar contratos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales de los Estados Miembros para la ejecución de proyectos y programas de cooperación técnica, humanitarios o de otro tipo, podría considerarse también hasta cierto punto contratación externa, este término no debe utilizarse para esas actividades operacionales de desarrollo, sino que es preferible seguir empleando los términos más apropiados de “ejecución por el Gobierno”, “creación de capacidad nacional”, “institucionalización” y “fortalecimiento” (párr. 23).

15. Es necesario que se aclare más la recomendación 2 pues al parecer sólo trata de la terminología y no se refiere claramente a las medidas que preferiblemente podrían adoptar las organizaciones del sistema a la luz de la resolución 55/232 de la Asamblea General. En vista de las numerosas modalidades de relaciones contractuales, cabe cuestionar la perspectiva limitada de la definición de contratación externa.

16. Recomendación 3: Reforzar las directrices normativas de la contratación externa

El Secretario General debería reforzar las directrices normativas vigentes en la contratación externa con las siguientes medidas complementarias:

a) Las directrices normativas sobre prácticas de contratación externa que figuran en la resolución 55/232 de la Asamblea General, y las directrices conexas sobre esta misma cuestión, deberían incorporarse a los documentos normativos pertinentes y, en particular, a los manuales de adquisiciones y a las condiciones generales para la contratación de servicios, incluidos los de los fondos y programas (párr. 25);

b) Los servicios y actividades que deban contratarse al exterior tendrán que indicarse explícitamente en la parte descriptiva del presupuesto por programas y los recursos estarán sujetos a la aprobación de los órganos normativos competentes del servicio o la dependencia orgánica de que se trate (párr. 46).

17. La administración comparte la opinión de que en el Manual de Adquisiciones deberían figurar las directrices sobre las prácticas de contratación externa y también se debería hacer referencia a las directrices normativas correspondientes aprobadas por la Asamblea General. De hecho éstas se incorporarán en las ediciones futuras del Manual de Adquisiciones, que se ha concebido como un “instrumento de trabajo”. La inclusión de esas directivas normativas generales no redundará en desmedro de la facilidad de uso del Manual y, por consiguiente, de su utilidad.

18. En relación con la recomendación 3 b), cabe señalar que en los documentos del presupuesto por programas se describe básicamente, entre otros aspectos, la labor técnica que habrá de realizar la organización de que se trate, así como los recursos presupuestarios, de personal y de otra índole necesarios para ese fin, y no se suele incluir información acerca de los aspectos prácticos de la ejecución ni de las operaciones.

Además, los presupuestos por programas se preparan con dos años de antelación al ciclo presupuestario propiamente dicho; por lo tanto, tal vez no siempre sea posible prever si la contratación externa será viable teniendo en cuenta la rápida evolución de los acontecimientos en el mundo del comercio. A menos que se haya demostrado previamente que la contratación externa es el mecanismo de ejecución más económico, los jefes ejecutivos, como norma, tendrían que adoptar una decisión concreta para seleccionar esta modalidad entre las posibles en las etapas correspondientes de la ejecución del programa de trabajo.

19. ***Recomendación 4: Uniformar los procedimientos de debida diligencia***

El Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones debería tratar de uniformar y generalizar la aplicación de los procedimientos de debida diligencia en las Naciones Unidas mediante, entre otras cosas, bases de datos comunes y tomando como modelo las disposiciones pertinentes del manual de suministro del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (párr. 51).

20. No es evidente la relación entre esta recomendación y el objetivo del informe de la Dependencia. La cuestión de la uniformidad es muy distinta de la cuestión de la contratación externa. No queda claro cómo los procedimientos uniformes contribuirían a que las prácticas de contratación externa se ajustaran a la política enunciada en la resolución 55/232 de la Asamblea General.

21. En la Secretaría se aplican los procedimientos de verificación de los posibles proveedores con la debida diligencia como parte del proceso de inscripción de los proveedores y conforme a criterios de admisión estrictos (similares a los del UNICEF). Se efectúan otras comprobaciones atendiendo a los requisitos específicos de una determinada adquisición a fin de cerciorarse de que los posibles proveedores puedan cumplir sus obligaciones contractuales en caso de serles adjudicado un contrato.

22. La División de Adquisiciones no dispone actualmente de recursos para reevaluar a los proveedores cada dos años, no obstante, se procede a ello periódicamente y en cualquier momento en que las circunstancias lo justifiquen. La División de Adquisiciones cuenta actualmente con una lista de casi 6.000 proveedores aprobados y recibe cada mes aproximadamente 500 solicitudes de nuevos proveedores que desean inscribirse. En todo caso, se reconoce que sería útil establecer procedimientos o normas comunes de debida diligencia y la División de Adquisiciones está dispuesta a plantear esta cuestión a los miembros del Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones.

23. ***Recomendación 5: Medidas relativas al rendimiento y la relación costo-calidad***

a) Los directores de los programas deben comprender que la norma de la “oferta más baja aceptable”, del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas, abarca también el principio de la “relación óptima costo-calidad”, y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) quizás podría compartir con otras organizaciones que forman parte del Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones las disposiciones pertinentes de su manual de compras de artículos no alimentarios relativas a la oferta que presente la mejor relación calidad-precio, y que se aplican en el procedimiento de llamado a propuestas (párr. 54).

b) **El Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones debería tratar de llegar a un acuerdo respecto de disposiciones contractuales uniformes que hagan hincapié en la relación costo-eficacia y la eficiencia de las operaciones contratadas al exterior, según cual sea la naturaleza del servicio o actividad que se contrate, especialmente los contratos de alto valor, y estas disposiciones deberían especificar con la mayor claridad posible las diversas medidas con las cuales se podrá evaluar el rendimiento del contratista (párr. 58).**

24. La recomendación 5 es aceptable en general para las Naciones Unidas y los diversos fondos y programas. Sin embargo, cabe señalar que el concepto de la “relación óptima costo-calidad” se incorporó en la nueva edición revisada del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (ST/SGB/2003/7), promulgado por el Secretario General después de que la Asamblea General, en su quincuagésimo séptimo período de sesiones, aprobara las enmiendas al Reglamento Financiero. En consecuencia, se impartirá la capacitación del caso a los directores de programas y a los funcionarios encargados de los pedidos y las adquisiciones para que se familiaricen con ese concepto.

25. La administración también desea expresar sus reservas sobre la inclusión de las condiciones generales para la contratación de servicios, pues la mayoría de los criterios que se siguen para evaluar la relación costo-eficacia y la eficiencia dependen del tipo de servicios solicitados y, por lo tanto, no sería posible abarcarlos debidamente con un único modelo uniforme.

26. ***Recomendación 6: Mejora de las medidas de seguridad y vigilancia***

a) **La seguridad y la vigilancia deberían figurar entre los riesgos que deben evaluarse en la fase precontractual, y periódicamente después de ésta, sobre todo con respecto a los acuerdos de contratación externa que prevén la presencia regular en locales de las Naciones Unidas de un número importante de empleados del proveedor.**

b) **El Secretario General y los jefes ejecutivos de los fondos y programas deberían adoptar como norma general que los contratistas proporcionen a los servicios de seguridad y vigilancia todos los detalles pertinentes sobre la identidad de sus empleados que estén asignados, o vayan a ser asignados, a funciones de contratación externa que hayan de desempeñarse dentro de las organizaciones, con sujeción a la legislación nacional sobre la protección de la vida privada y los datos en cada lugar de destino.**

c) **Los servicios de seguridad y vigilancia deberán hacer comprobaciones más rigurosas y regulares del personal contratado, y cualquier costo adicional deberá reflejarse debidamente en los gastos generales de la operación de contratación externa o imputarse a los contratistas en proporción al número de sus empleados que trabajen en los locales de las Naciones Unidas (párr. 62).**

27. La necesidad de verificar la credibilidad e integridad del personal del contratista que desempeña tareas y funciones diversas en las Naciones Unidas es una cuestión que desde hace algún tiempo ha venido siendo objeto de estudio y debate por parte de los servicios de seguridad y vigilancia. A ese respecto, recomendamos que todo contratista cuyo personal deba trabajar habitualmente en los locales de las Naciones Unidas asuma la responsabilidad de hacer realizar por su propia cuenta la comprobación de los antecedentes de sus empleados la cual deberá estar a cargo de una agencia de investigación prestigiosa y autorizada. Los servicios de seguridad y

vigilancia proporcionarán, previa solicitud, una lista de las agencias locales autorizadas. La expedición de pases de las Naciones Unidas estará sujeta a la aprobación de los servicios de seguridad y vigilancia, sobre la base del examen del informe presentado por la agencia.

28. *Recomendación 7: Exención de impuestos en las Naciones Unidas*

El Secretario General debe examinar con las autoridades nacionales competentes todos los casos en los que la percepción de impuestos de las organizaciones por sus servicios de contratación externa pudiera vulnerar las disposiciones pertinentes de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, y comunicar los resultados del examen a la Asamblea General (párr. 68).

29. La recomendación 7 es aceptable en general.

30. *Recomendación 8: Seguimiento, evaluación y sistema de certificación específico de los contratos externos*

El Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones debería considerar la posibilidad de informar a sus miembros de las experiencias de la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas en la utilización de sus nuevos modelos para el seguimiento, la evaluación y la certificación del rendimiento de los proveedores en caso de contratación externa (párr. 73).

31. La administración está de acuerdo con esta recomendación y mantendrá informados a los miembros del Grupo de Trabajo interinstitucional para las adquisiciones.

32. *Recomendación 9: Programa de capacitación en seguimiento, gestión y evaluación de los contratos*

El Secretario General y los Jefes Ejecutivos de los fondos y programas deberán prever recursos suficientes para capacitar a los directores de programas de todos los lugares de destino en la supervisión de los contratos, atribuyendo prioridad a las dependencias orgánicas que, por la naturaleza de sus actividades, recurran con más frecuencia a la contratación externa (párr. 77).

33. La recomendación 9 es aceptable en general.
