

**EL RETO DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN
EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Andrezj T. Abraszewski

Fatih K. Bouayad-Agha

John D. Fox

Wolfgang Münch

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1997**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		v
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vi
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 11	1
II. PANORAMA GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	12 - 28	3
A. Una práctica de larga data.....	13 - 14	3
B. Magnitud presupuestaria de la contratación externa.....	15	3
C. Tipos de contratación externa.....	16 - 20	3
D. Falta de infraestructura normativa e institucional.....	21 - 27	5
E. Conclusión.....	28	7
III. EXAMEN DE LOS POSIBLES PROBLEMAS DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA	29 - 63	8
A. El respeto del carácter internacional de las organizaciones internacionales	31 - 38	8
B. Aspectos de gestión y control de la contratación externa	39 - 46	10
C. Repercusiones para el personal	47 - 63	11
IV. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN EXTERNA	64 - 90	14
A. Riesgos y problemas que acarrea la falta de política	65 - 73	14
B. Ventajas de una política sobre contratación externa	74 - 80	16
C. Elementos de una política de contratación externa	81 - 90	17

ÍNDICE (continuación)

V.	MEDIOS PARA LOGRAR QUE EL RETO DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA RESULTE PROVECHOSO	91 - 115	18
A.	Transición rápida con el máximo de comunicación	92 - 96	19
B.	Funciones del "facilitador"	97 - 104	19
C.	Aumento de la coordinación mediante el intercambio de información y la acción conjunta.....	105 - 109	20
D.	Examen y evaluación de la aplicación de la política de contratación externa.....	110 - 115	21
Anexo	Estudio de la Dependencia Común de Inspección sobre la contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, 1995		23
Notas		25

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAP	Comité de Coordinación entre la Administración y el Personal
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias)
CERN	Organización Europea de Investigaciones Nucleares
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CICE	Centro Internacional de Cálculos Electrónicos
DCI	Dependencia Común de Inspección
EIU	Economic Intelligence Unit
ESA	Agencia Espacial Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ISO	Organización Internacional de Normalización
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

**RESUMEN:
OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Objetivo:

Utilizar el reto de la contratación externa como reto para contribuir a incorporar en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incentivos constantes para el aumento de la eficacia.

Conclusiones:

A. El valor de la contratación externa radica en que ofrece una alternativa para lograr economías y otras mejoras importantes en la ejecución de las actividades y la prestación de servicios en una organización. El hecho de que determinadas actividades o servicios se asignen a contratación externa no es tan importante como que existan normas y procedimientos convenidos para que se tengan en cuenta, cuando corresponda, además de las opciones internas para realizar esas actividades o prestar esos servicios, las opciones disponibles fuera de la organización (véanse los párrafos 1, 81 a 84).

B. La contratación externa es una práctica que se emplea en todo el sistema de las Naciones Unidas desde hace mucho tiempo, aunque sobre todo a título especial y sin una política definida (véanse los párrafos 13 a 28).

C. La utilización más deliberada y planificada de la contratación externa sería una forma importante de crear en el sistema de las Naciones Unidas incentivos constantes para mejorar el rendimiento, aprovechando la competencia para promover en las organizaciones una mentalidad abierta a las innovaciones y atenta a la eficacia en relación con los costos (véanse los párrafos 64 a 80).

D. El uso de la contratación externa podría plantear varios problemas que habría que abordar y que se relacionan con la necesidad de:

- 1) Respetar el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- 2) Disponer del personal capacitado necesario para controlar y gestionar adecuadamente los contratos externos, y
- 3) Evitar las repercusiones negativas en el personal que pudiera verse afectado (véanse los párrafos 29 a 63).

E. No se debería castigar al personal por la ineficiencia del personal directivo de las organizaciones en el pasado, o por los adelantos tecnológicos o de otra índole relacionados con su labor que estén fuera de su control (véanse los párrafos 48 a 52).

F. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tienen un coordinador de categoría superior en sus secretarías en quien recaiga expresamente la responsabilidad de facilitar y promover la utilización óptima de la contratación externa (véanse los párrafos 97 a 104).

G. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían compartir más activamente la experiencia adquirida en materia de contratación externa y coordinar con más eficacia las formas en que aplican esa práctica para obtener economías de escala y un mayor poder de negociación (véanse los párrafos 105 a 109).

Recomendaciones:

Recomendación 1. Los órganos legislativos de cada organización participante deberían pedir a sus jefes ejecutivos que prepararan, para su aprobación en la instancia pertinente, antes de su próximo período de sesiones, una declaración de política que comprometiera a cada organización a utilizar el reto de la contratación externa para lograr una mayor eficacia en relación con los costos. Esa declaración de política incluiría, entre otras cosas:

- a) Los criterios para determinar las actividades no básicas planificadas y en curso que tal vez pudieran asignarse a contratación externa, y
- b) Medidas para garantizar que la contratación externa no comprometiera el carácter internacional de la organización ni su mandato (véase el párrafo 85).

Recomendación 2. Los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían preparar, para su aprobación en la instancia pertinente, normas y/o procedimientos administrativos para la aplicación de la política prevista para la utilización de la contratación externa en sus organizaciones; esas normas y procedimientos, entre otras cosas:

- a) Orientarían la aplicación de los criterios aprobados para determinar si una actividad o servicio puede asignarse a contratación externa;
- b) Garantizarían que las organizaciones controlaran y gestionaran adecuadamente las actividades asignadas a contratación externa; y
- c) Mejorarían las metodologías de contabilidad de los costos para que en cada caso se adoptaran decisiones mejor fundamentadas respecto de la conveniencia de recurrir a la contratación externa (véase el párrafo 88);

Recomendación 3. Los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían preparar, para su aprobación por la instancia pertinente, modificaciones de la estructura y/o los procedimientos operacionales de sus secretarías para facilitar y promover la utilización óptima del reto de la contratación externa, incluida la posibilidad de nombrar a un funcionario "facilitador" con ese propósito (véase el párrafo 100).

Recomendación 4. Los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían velar por que la información sobre el uso de la contratación externa que se presentara en los proyectos de presupuesto por programas ordinarios y en los informes sobre la ejecución de éstos fuera amplia y transparente (véase el párrafo 111).

Recomendación 5. Los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían hacer todo lo posible por evitar que las decisiones de asignar determinadas actividades o servicios a contratación externa perjudicaran al personal y —cuando ello fuese inevitable—, deberían preparar, para su aprobación por la instancia pertinente, medidas para brindar la debida protección a los funcionarios afectados (véase el párrafo 50).

Recomendación 6. La Asamblea General de las Naciones Unidas debería pedir al CAC que, aprovechando su mecanismo existente, es decir el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias):

- a) Elaborara una definición de contratación externa que fuera válida en todo el sistema;
- b) Promoviera un mayor intercambio de información sobre experiencias en materia de contratación externa entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y
- c) Explorara las posibilidades de acción conjunta y coordinada respecto de la contratación externa para aprovechar las economías de escala y obtener mayor poder de negociación (véanse los párrafos 2 y 108).

Recomendación 7. Los órganos legislativos de las organizaciones participantes deberían decidir examinar y evaluar la aplicación de la política de contratación externa tres años después de su aprobación y, a tal efecto, deberían pedir a los jefes ejecutivos que presentaran un informe sobre la aplicación de esa política en que se indicaran, entre otras cosas, las economías y los beneficios obtenidos, los problemas particulares con que se hubiera tropezado, las soluciones que se hubiera intentado dar a esos problemas y las propuestas de mejoras (véase el párrafo 112).

I. INTRODUCCIÓN

1. La contratación externa constituye un reto para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Afrontar ese reto no necesariamente implica adoptar la decisión de asignar a contratación externa determinada actividad o servicio, aunque sí entraña exponer en forma planificada todas las actividades o servicios que correspondan a la competencia que conlleva esa práctica, es decir, examinar activamente las opciones externas y las opciones internas para la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios. En el presente informe se insta a que se aproveche ese reto para contribuir a crear en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas una mentalidad de gestión innovadora y eficaz en relación con los costos, requisitos indispensables en el período actual en que escasean los recursos económicos, los cambios tecnológicos son cada vez más rápidos y se imponen exigencias cada vez mayores a las organizaciones.

2. No existe una definición convenida o de uso común de “contratación externa” en el sistema de las Naciones Unidas¹, ni en las publicaciones sobre el tema. Sería útil que el sistema aprobara una definición convenida, como se propone en la **recomendación 6** del resumen². Ello facilitaría las comparaciones entre organizaciones, lo que permitiría a las secretarías aprender unas de otras sobre la práctica de la contratación externa y obtener economías de escala al aplicar en forma conjunta esa práctica a determinadas actividades o servicios. También ayudaría a los Estados Miembros a comparar la práctica de una organización con la de las demás, en el ejercicio efectivo de sus funciones de supervisión. La definición que se emplea en el presente informe es la siguiente:

Se entiende por contratación externa la contratación de un tercero (un particular, una empresa privada, un organismo gubernamental, una organización no gubernamental o una organización intergubernamental) para que lleve a cabo determinadas actividades y/o proporcione determinados servicios y los artículos conexos, sobre la base de modalidades y condiciones estipuladas. Por consiguiente, la contratación externa no incluye a la simple adquisición de bienes, como suministros de oficina u otros productos, y tampoco, la sustitución o el apoyo, con fines generales, de funcionarios de plantilla por otros funcionarios (como funcionarios con contratos por períodos breves, personal temporario o personal independiente).

Los arreglos sobre servicios comunes entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son una forma de contratación externa conforme a la definición que se aplica en el presente informe; la aplicación de las recomendaciones del informe establecería un marco que podría servir de orientación para la utilización de ese tipo de arreglo³.

3. Aunque esta definición resultó de utilidad en el presente informe, el Comité Administrativo de Coordinación tal vez tenga motivos para emplear otra formulación. Más importante que la formulación en sí sería que se llegara a un acuerdo sobre una definición común que se pudiera emplear en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

4. Excepto en lo que respecta a las actividades de mantenimiento de la paz, se ha aprovechado en el informe la singular amplitud del mandato de la DCI para que el informe se aplique a todo el sistema de las Naciones Unidas. La práctica de la contratación externa afecta a todo el sistema, y los Estados Miembros y las secretarías de todas las organizaciones han manifestado su interés en la cuestión, tanto en forma positiva como negativa. Por su magnitud y singularidad, no se han incluido en el presente informe las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

5. En la preparación del presente informe se colaboró estrechamente con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI), en vista de que la Asamblea General de las Naciones Unidas había pedido a esa Oficina que “realice una relación completa de la práctica de utilizar fuentes externas y, en particular, del proceso de contratación, y que le informe al respecto en el quincuagésimo primer período de sesiones” (resolución 50/214, Parte III, párr. 55). El informe solicitado de la Oficina se publicó como anexo del documento A/51/804, de 21 de febrero de 1997. El examen detallado de la contratación externa en las Naciones Unidas que llevó a cabo la Oficina y el examen amplio a nivel de todo el sistema que realizó la DCI se complementan de forma útil, y las recomendaciones resultantes se apoyan mutuamente. Conforme a lo dispuesto en la resolución de la Asamblea General, la Oficina aborda más detalladamente en su informe la aplicación del proceso de contratación de las actividades y servicios de las Naciones Unidas que se han de asignar a fuentes ajenas a las organizaciones, mientras que en el presente informe se presta más atención a la utilización del reto de la contratación externa como instrumento de gestión para lograr que las secretarías de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas

se empeñen en introducir innovaciones y obtener economías. Los dos informes son un buen ejemplo manifiesto de la sinergia efectiva que existe entre la DCI y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, mencionada por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna en el prefacio del informe de su Oficina correspondiente al período comprendido entre el 1° de julio de 1995 y el 30 de junio de 1996 (A/51/432, anexo).

6. El presente informe comienza con una descripción general de la práctica actual de la contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para ello, se presentan los principales aspectos de esa práctica en el sistema de las Naciones Unidas en el que se viene aplicando desde hace mucho tiempo, aunque no en forma sistemática y sin una política definida. Seguidamente, se analizan los graves riesgos y problemas que la práctica podría entrañar, así como formas de abordarlos. Más adelante, se examinan la necesidad de que exista una política en materia de contratación externa y los beneficios que ésta acarrearía. Por último, se presentan sugerencias para que el reto de la contratación externa resulte útil, como la introducción de cambios estructurales y/o de procedimiento en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y una mayor coordinación entre las organizaciones en el uso de la contratación externa.

7. La planificación del presente informe se basó en un examen de las publicaciones sobre el tema de la contratación externa y en los documentos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y otro tipo de información disponible. Los datos concretos para el informe proceden sobre todo de un cuestionario que se envió a todas las organizaciones participantes y de entrevistas con más de 200 funcionarios que se ocupan de todos los aspectos de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas y en varias organizaciones ajenas al sistema como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Agencia Especial Europea (ESA) y, especialmente, la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN). También se consultó a funcionarios de Estados Miembros con dedicación y experiencia demostrados en materia de contratación externa y a expertos en cuestiones conexas, que compartieron generosamente sus conocimientos.

8. Se había previsto que el cuadro que se anexa, además de ser la base del análisis incluido en el presente informe, sirviera de referencia para exámenes periódicos de la gestión de la práctica de la contratación externa en el sistema. Sin embargo, no todas las secretarías pudieron proporcionar todos los datos solicitados, y la coherencia de los datos recibidos es incierta. Esa deficiencia obedece, al menos en parte, a que no se ha adoptado una definición común de contratación externa ni una política expresa aplicable al uso de esa contratación, cuya adopción se recomienda en el presente informe.

9. En particular, las Naciones Unidas sólo pudieron suministrar datos parciales, pues carecían de datos coherentes y amplios sobre la contratación externa en la Organización en su conjunto. Como la Dependencia no pudo integrar los datos parciales recibidos de las Naciones Unidas de manera que resultaran coherentes, hubo que dejar en blanco la columna correspondiente en el cuadro que se anexa. No obstante, la información reunida en entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas resultó sumamente útil y se aprovechó ampliamente en la preparación del presente informe.

10. Como se basa en datos posiblemente incoherentes y no lo bastante amplios, el cuadro que se anexa tal vez no represente cabalmente la práctica actual en materia de contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas, particularmente en las oficinas sobre el terreno, en las cuales esa práctica se ha generalizado. También es posible que las comparaciones entre las prácticas de las distintas organizaciones resulten distorsionadas. No obstante, el cuadro puede considerarse suficientemente representativo a los efectos del presente informe. Para preparar nuevos informes sobre la cuestión habrá que obtener datos de mayor coherencia y amplitud, lo cual se podrá lograr si se aplicaran las recomendaciones que se formulan en el presente informe.

11. Aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestro agradecimiento y reconocimiento a todos los que aportaron sus ideas y conocimientos, así como su tiempo y esfuerzo, al suministrar datos para el informe. En particular, deseáramos rendir homenaje a la FAO, que en noviembre de 1994 propuso que se examinaran determinadas cuestiones, lo cual nos llevó a preparar el presente informe sobre los aspectos generales de la contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

II. PANORAMA GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

12. En los últimos años ha habido un interés renovado en la contratación externa entre los gobiernos y el sector privado para aumentar la eficacia de sus actividades y poder satisfacer las exigencias que imponen presupuestos cada vez más limitados. Sin embargo, no se trata de una práctica nueva, y desde luego no en el caso de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Algunas de esas organizaciones han recurrido a la contratación externa desde su fundación, anterior a la fundación de las Naciones Unidas en cuatro casos, y esta práctica se emplea, al menos de forma limitada, en todas las organizaciones del sistema. En la presente sección se incluye un panorama general de la práctica de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas y de su gestión.

A. Una práctica de larga data

13. La práctica de la contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se remonta incluso a la prehistoria del sistema. Los cuatro organismos especializados anteriores a las Naciones Unidas ya aplicaban esa práctica mucho antes de 1945. La Unión Internacional de Telecomunicaciones, establecida en 1865 con el nombre de Unión Telegráfica Internacional, y la Unión Postal Universal, establecida en 1874, utilizaban servicios externos de imprenta para sus documentos ya en el siglo XIX. Las organizaciones predecesoras de la OMPI, en particular la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial, establecida en 1883, también tienen muchos años de experiencia en la materia. Por último, en la Organización Internacional del Trabajo, fundada en 1919, siempre se ha recurrido a la contratación externa para los trabajos de imprenta.

14. La contratación externa se ha ido ampliando con los años y, como se señala en el cuadro que se anexa al presente informe, es una práctica que se utiliza actualmente en todas las organizaciones del sistema.

B. Magnitud presupuestaria de la contratación externa

15. La contratación externa es una práctica generalizada entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, a pesar de la elevada proporción de recursos que se asignan a esa práctica en el ACNUR (47%), el FNUAP (44%) y la OMPI (26%), el sistema en su conjunto asigna a la contratación externa una proporción relativamente pequeña del total de sus recursos. En el cuadro que se anexa (que no incluye a las Naciones Unidas, como se explica en el párrafo 9), se observa que los organismos especializados y el OIEA asignaron en 1995 unos 73 millones de dólares del total de recursos de sus presupuestos ordinarios y de fuentes extrapresupuestarias a actividades ejecutadas mediante contratación externa, actividades que absorbieron el 3,5% de los recursos de los presupuestos ordinarios y el 0,4% de los recursos extrapresupuestarios. En los cinco fondos y programas operacionales principales que figuran en el cuadro se destinó a actividades y servicios asignados a contratación externa un total de 755 millones de dólares, suma que constituía el 10% del total de sus recursos. Por el carácter de los datos en que se basan los cálculos, explicado en los párrafos 8 a 10, éstos sólo tienen carácter indicativo.

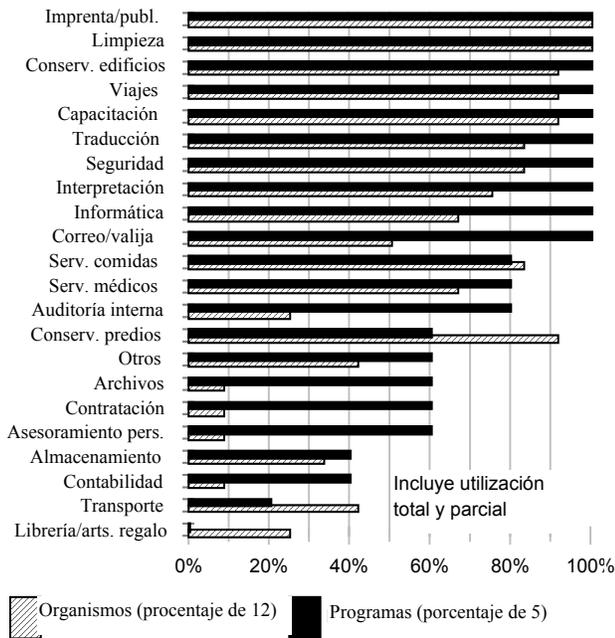
C. Tipos de contratación externa

16. El examen de la cuestión de la contratación externa se suele centrar en su aplicación a servicios administrativos y de apoyo. Como se indica en el cuadro que se anexa, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas asignan a contratación externa ese tipo de servicios. No obstante, en el cuadro se indica además que la mitad de los organismos especializados y el OIEA y todos los fondos y programas operacionales, excepto el PNUD⁴, también aplican esa práctica a actividades sustantivas o programáticas.

17. En el gráfico 1 se indica que los fondos y programas operacionales en su conjunto utilizan más la contratación externa de servicios administrativos y de apoyo que los organismos especializados y el OIEA. En 1995, la práctica se aplicó a diez servicios de todos los fondos y programas operacionales y sólo a dos servicios del total de los organismos especializados.

Gráfico 1

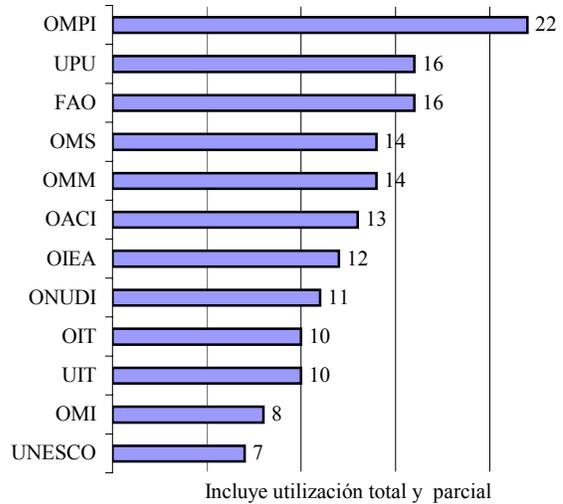
Servicios administrativos y de apoyo asignados a contratación externa por los fondos y programas operacionales y por los organismos especializados y el OIEA en 1995



18. Los organismos especializados y el OIEA han utilizado la contratación externa para sus servicios administrativos y de apoyo en distintos grados. La OMPI aplicó esa práctica a la totalidad de 22 servicios incluidos en el cuadro que se anexa. La FAO y la UPU la aplicaron a 16 servicios. La UNESCO, en el extremo opuesto, sólo la aplicó a siete servicios. No obstante, a pesar de que la OMPI y la UNESCO se encuentran en uno y otro extremo, el gráfico 2 indica que no existe una relación general entre el tamaño de la organización y el uso de la contratación externa.

Gráfico 2

Número de servicios administrativos y de apoyo asignados a contratación externa por los organismos especializados y el OIEA en 1995



19. Como en el caso de los servicios administrativos y de apoyo, los fondos y programas operacionales también utilizaron la contratación externa para la ejecución de actividades sustantivas en mayor medida que los organismos especializados y el OIEA (véase la primera línea de la sección 6 del cuadro que se anexa). Sólo uno de ellos (el PNUD⁵) no informó de que hubiera utilizado la contratación externa para alguna actividad sustantiva, mientras que cinco de los organismos especializados sí lo hicieron (la OMM no disponía de la información pertinente).

20. Los servicios sustantivos asignados a contratación externa en su totalidad o casi en su totalidad por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas figuran en el cuadro 1, en el que se observa la amplia diversidad de servicios sustantivos a los que se aplicó la práctica en 1995.

Cuadro 1

Servicios sustantivos obtenidos mediante contratación externa en una proporción del 90% o más por los fondos y programas operacionales y los organismos especializados y el OIEA en 1995

Principales actividades sustantivas ejecutadas mediante contratación externa en una proporción del 90% o más	
Programas	
UNICEF (sede)	Investigación y desarrollo de mercado
	Desarrollo de productos
FNUAP	Planificación de la familia
	Formulación y evaluación de políticas de población
	Reunión y análisis de datos
	Dinámica de la población
PMA	Éxámenes de gestión
Organismos	
AIEA	Asesoramiento de expertos sobre el almacenamiento de combustible gastado
	Análisis de muestras
UPU	Formulación de programas para el sistema postal internacional
OMPI	Cooperación en materia de patentes
	Sistema Internacional de Marcas de Madrid

D. Falta de infraestructura normativa e institucional

21. A pesar de que la práctica de la contratación externa se venía aplicando desde hacía mucho tiempo y de forma amplia en el sistema de las Naciones Unidas, aunque limitada en cada organización, ninguna organización tenía una política expresa en la materia al comenzar a prepararse el presente informe. No obstante, en ese momento, la OIT y la UNESCO estaban formulando una política de contratación externa. En 1996, el Consejo de la OIT aprobó en principio una política de contratación externa, que confirmó el Consejo en 1997⁶.

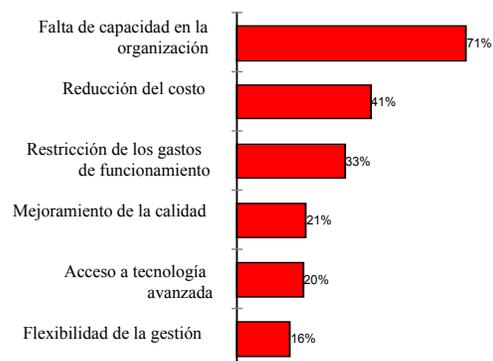
22. En documentos internos de las Naciones Unidas y del ACNUR se trata directamente el tema de la contratación

externa⁷. No obstante, esos documentos no son declaraciones en que se establezca una política y se indiquen las cuestiones básicas que haya que abordar al aplicarla, sino más bien instrucciones administrativas detalladas que han de orientar la contratación de servicios de empresas una vez adoptada la decisión de recurrir a la contratación externa. En el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (párrafos 11 y 12) se confirmó la falta de política y directrices al respecto en las Naciones Unidas.

23. El hecho de que las organizaciones no hayan adoptado expresamente una política de contratación externa —con la excepción reciente de la UIT— puede que esa práctica se utilice en las Naciones Unidas más bien en forma relativa y pasiva y como reacción a las circunstancias⁸. Corroboran esta observación las respuestas que dieron los organismos especializados y el OIEA y los fondos y programas operacionales cuando se les pidió que indicaran los factores (de ser posible más de uno) que habían sido decisivos en la concertación de cada uno de los contratos externos de valor superior a los 100.000 dólares. Como se indica en el gráfico 3, el factor decisivo más frecuente con mucho en todo el sistema fue la “falta de capacidad en la organización”, seguida de “reducción del costo”. Si se procurara más activamente aprovechar el resto de la contratación externa, de conformidad con declaraciones de política expresas al respecto, había cabido esperar que se citaran con más frecuencia factores como la “flexibilidad de la gestión”, el “acceso a tecnología avanzada” y el “mejoramiento de la calidad”.

Gráfico 3

Principales contratos externos de los organismos y programas en 1995 por factores decisivos



Los porcentajes no suman 100 porque las organizaciones podían señalar más de un factor decisivo respecto de cada contrato importante.

24. Ahora bien, aunque estas observaciones se aplican al sistema en su conjunto, hay excepciones notables en determinadas organizaciones. Por ejemplo, el “acceso a tecnologías avanzada” y el “mejoramiento de la calidad” resultaron factores decisivos en todos los contratos externos importantes del PNUD, mientras que la “falta de capacidad en la organización” no se citó como factor decisivo en ningún caso. En todos los contratos externos importantes de la UPU y la OMI, los principales factores decisivos fueron el “mejoramiento de la calidad” y la “flexibilidad de la gestión”, mientras que el “acceso a tecnología avanzada” también fue un factor decisivo en las dos terceras partes de los contratos externos importantes de la UPU. Aunque la “reducción del costo” fue el factor decisivo de más peso para la FAO, la “flexibilidad de la gestión” también fue un factor decisivo en las dos terceras partes de sus contratos externos importantes, mientras que el “acceso a tecnología avanzada” lo fue en más de la mitad de los casos. Esas excepciones quizás demuestran mayor iniciativa por parte de algunas organizaciones respecto de la contratación externa.

25. Para determinar la medida en que las organizaciones del sistema cuentan con una infraestructura institucional y/o procedimientos establecidos para la contratación externa, en el cuestionario de la DCI se

les preguntó si tenían o aplicaban algún procedimiento de una lista de siete. En el cuadro 2 se compara la aplicación en las distintas organizaciones de lo que cabría considerar, por una parte, los procedimientos relativos a la **decisión** de recurrir a la contratación externa y, por la otra, procedimientos relativos a la **gestión** de los contratos correspondientes.

26. El cuadro 2 indica que la OMPI y la OMS se destacan a este respecto. Ambas organizaciones comunicaron que aplicaban seis de los procedimientos y que “generalmente” o “siempre” empleaban el séptimo (analizar la relación costo-beneficio antes de decidir si se ha de recurrir a la contratación externa). (En cuanto al análisis de la relación costo-beneficio, cabe señalar que seis de las demás organizaciones respondieron que siempre lo utilizaban y todas las demás declararon que lo hacían al menos de vez en cuando.)

27. En el sistema en su conjunto, especialmente en los fondos y programas operacionales, se observa un mayor hincapié en los procedimientos de “gestión” que en los de “decisión”. Ello se corresponde con la utilización de contratación externa por las organizaciones del sistema en su conjunto de forma especial y pragmática, sin una política expresa.

Cuadro 2

APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE “DECISIÓN” Y DE “GESTIÓN” RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN LOS FONDOS Y PROGRAMAS OPERACIONALES Y LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y EL OIEA EN 1995

	PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN			PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN			
	Criterios para la contratación externa	Análisis de la relación costo-beneficio	Metodología de la relación costo-beneficio	Criterios de selección de proveedores	Procedimientos de supervisión de los contratos	Criterios de evaluación de los resultados	Criterios para la renovación de los contratos
PROGRAMAS							
UNICEF							
PNUD							
FNUAP							
PAM							
ACNUR							
ORGANISMOS							
OIT							
FAO							
UNESCO							
OACI							
OMS							
UPU							
UIT							
OMM							
OMI							
OMPI							
ONUDI							
OIEA							

Si/siempre



En proceso formulación



A veces



E. Conclusión

28. Aunque la contratación externa es una práctica que se viene aplicando hace mucho tiempo de forma generalizada en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en la mayoría de esas organizaciones se aplica a título especial y con reacción a las circunstancias, y no en respuesta a una política o

concepto estratégico general. Como se verá en los capítulos siguientes, la aplicación de esa práctica a título especial, sin una política determinada, puede agravar los problemas de su aplicación y reduce las posibilidades de aprovecharla al máximo.

III. EXAMEN DE LOS POSIBLES PROBLEMAS DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA

29. Las autoridades y los funcionarios de las secretarías y los delegados de los Estados Miembros abrigan ciertas inquietudes sobre problemas graves que podría entrañar el uso de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de inquietudes legítimas que es preciso tener en cuenta. Uno de los objetivos del presente informe es determinar el carácter de los problemas y las formas en que podrían resolverse. Un elemento de importancia decisiva del proceso que se ha de seguir cuando una organización del sistema de las Naciones Unidas considere la posibilidad de utilizar la contratación externa consiste en abordar abiertamente la posibilidad de que se planteen esos problemas y cerciorarse de que se puedan adoptar medidas para evitarlos en cada caso concreto.

30. El uso de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas puede plantear problemas en tres esferas amplias. Esas esferas abarcan lo siguiente:

- El respeto del carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- El mantenimiento de un control o dirección apropiados de la ejecución de las actividades asignadas a contratación externa; y
- La forma de evitar las repercusiones negativas para el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que resulte afectado.

A. El respeto del carácter internacional de las organizaciones internacionales

31. Un aspecto fundamental de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es su carácter internacional. Los Estados Miembros han expresado preocupación ante la posibilidad de que el uso de la contratación externa comprometa el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la medida que esto pudiera ocurrir, quedaría amenazada la naturaleza misma del sistema de las Naciones Unidas.

32. El carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se deriva de que están

integradas por Estados Miembros soberanos. El párrafo 1 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Es éste un principio rector que se expresa en términos similares o está evidentemente implícito en los documentos básicos o las constituciones de las demás organizaciones del sistema. En virtud de ese principio, entre los Estados Miembros existe un profundo sentimiento de participación colectiva y responsabilidad compartida en pie de igualdad en todas las decisiones y actos de las organizaciones. Una preocupación importante de los Estados Miembros es que se proteja el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por esa razón, es preciso proceder con especial cautela para evitar que el uso de la contratación externa —o cualquier otra medida para mejorar la eficiencia y la economía de las actividades de las organizaciones— amenace con comprometer el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La mera percepción de que el carácter internacional de las organizaciones pudiera quedar comprometida sería perjudicial.

33. La contratación externa se puede ver como una posible amenaza al carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por dos razones importantes. La primera guarda relación con la reducción de la participación de los funcionarios públicos internacionales en la ejecución de las actividades y funciones de las organizaciones debido al uso de la contratación externa; la segunda se refiere a la posibilidad de que la distribución geográfica de los contratos resulte muy desequilibrada en favor de los países anfitriones.

34. Un elemento fundamental para mantener el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es la independencia y el criterio internacional de los funcionarios públicos internacionales encargados de la ejecución de las actividades y funciones de las organizaciones, que han sido determinadas por los órganos legislativos competentes en nombre de los Estados Miembros. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los documentos comparables de las demás organizaciones, los requisitos fundamentales de los funcionarios públicos internacionales se describen con la mayor amplitud en el informe que la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional preparó en 1954 a solicitud del CAC⁹. Esos requisitos son, entre otros:

- Un "criterio internacional", basado en la lealtad a los objetivos y propósitos de las organizaciones internacionales, y la disposición de los funcionarios públicos internacionales a apoyar las decisiones de las organizaciones internacionales, con prescindencia de sus opiniones personales; e
- Independencia en el sentido de permanecer independiente de toda actividad ajena a las organizaciones a que presten servicios los funcionarios públicos internacionales.

35. La contratación externa, por definición, entraña confiar en personas ajenas a las organizaciones un nivel determinado de responsabilidad para la ejecución de ciertas actividades y funciones de las organizaciones. Esas personas, por ser ajenas a las organizaciones, naturalmente no están sujetas personalmente a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de otros instrumentos comparables, ni a los reglamentos y estatutos del personal, por lo que no tienen una lealtad immanente a las organizaciones de las Naciones Unidas ni obligación de rendirles cuentas. En particular, no se exige que esas personas tengan el criterio internacional y la independencia de los funcionarios públicos internacionales. Por esta razón, evidentemente debe haber ciertos tipos de actividades y funciones básicas que simplemente no pueden asignarse a contratación externa sin que se comprometa en medida importante el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, se observa que hay también muchas actividades y funciones que se pueden ejecutar mediante contratación externa, siempre que sean controladas y dirigidas debidamente por funcionarios responsables a nivel internacional.

36. Así pues, un primer requisito para el uso de la contratación externa es que haya una base bien fundada para determinar los tipos de actividades y funciones que se puedan realizar mediante contratación externa, siempre que ello entrañe provecho considerable, y aquéllas que no se puedan realizar mediante contratación externa por razones de política importantes, cualesquiera que fueran los beneficios que esa práctica pudiera entrañar. Una posibilidad obvia es que se determine que las actividades y servicios básicos no pueden asignarse a contratación externa, posibilidad que están examinando explícitamente (por lo menos en el plano interno) algunas organizaciones como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Unión Postal Universal. En cualquier caso, esta es la política que aplican en la

práctica las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, aunque no tengan una política oficial y enunciada sobre la contratación externa.

37. Utilizar como criterio para determinar si una actividad o un servicio puede asignarse a contratación externa el hecho de que se trate o no de una de actividad básica o en servicio básico entraña una lógica interna. Si se permite que las actividades y servicios básicos de una organización sean ejecutados y prestados por personas que no tienen lealtad directa a la organización ni obligación de rendirle cuentas se pondría en tela de juicio la necesidad de mantener la organización misma. Sin embargo, si bien es válido y útil establecer en términos generales el criterio de que las actividades y servicios básicos no pueden asignarse a contratación externa, ese criterio deberá aplicarse en casos concretos en cada organización para que tenga utilidad en la práctica. Ello exige consultas minuciosas entre las secretarías y los Estados miembros de cada organización en el contexto de la experiencia histórica de la organización y del asunto sustantivo a que se refiera su mandato.

38. La inquietud de que el uso de la contratación externa pueda socavar el carácter internacional de la organización por desequilibrar en medida importante la distribución geográfica de los contratos en favor de los países anfitriones constituye un problema difícil. Si bien los contratistas de los países anfitriones pueden tener una ventaja inevitable en la postulación a los contratos para realizar las actividades o proporcionar los servicios de que se trate, esa ventaja puede y debe reducirse en gran medida mediante una aplicación mucho más rigurosa de las normas vigentes para asegurar la libre competencia mediante el pleno acceso a licitación abierta para la adjudicación de contratos. El informe reciente de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de las prácticas de contratación externa indica que en las Naciones Unidas los requisitos del llamado a licitación abierta con frecuencia no se han cumplido en la medida en que deberían cumplirse¹⁰. Además, gracias a la tecnología de la informática, muchas tareas que en el pasado debían ejecutarse en el lugar pueden ser realizadas ahora por contratistas en distintas partes del mundo. Naturalmente, en último término, si bien se debe hacer todo lo posible para que haya pleno acceso a la oportunidad de presentar ofertas para un contrato, sería injusto y perjudicial para los intereses de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se fijaran cuotas a los Estados miembros para la concesión de contratos que fueran incompatibles con los resultados de una competencia leal.

B. Aspectos de gestión y control de la contratación externa

39. Otra esfera de inquietud importante respecto del uso de la contratación externa guarda relación con el peligro de que la organización pierda su capacidad de mantener una dirección y control adecuados de las actividades realizadas mediante contratación externa¹¹. Al abordar esta esfera de preocupación hay que tener presente que la ejecución de actividades dentro de la organización no es por sí sola garantía de que se mantengan una dirección y un control adecuados. De hecho, una ventaja de considerar activamente la posibilidad de utilizar la contratación externa es que obliga a que se preste atención explícita a ese asunto, que con frecuencia no se considera debidamente en el caso de las actividades realizadas dentro de la organización.

40. Un temor fundamental en esta esfera es que una organización pueda quedar a merced del contratista que presta el servicio. Esto podría ocurrir si la organización pasara a depender del contratista al perder su capacidad interna y su memoria institucional para ejecutar la actividad asignada a la contratación externa. Esa dependencia, a su vez, podría hacer que la organización perdiera la capacidad de controlar los costos y/o mantener niveles determinados de calidad respecto de la actividad ejecutada mediante contratación externa. Es posible que un contratista, tras recibir un contrato sobre la base de una oferta de bajo costo, aproveche la dependencia de la organización para aumentar los precios y/o reducir la calidad del producto o servicio.

41. En las entrevistas con autoridades de distintas organizaciones quedó de manifiesto que tenían presentes este posible problema y la necesidad de adoptar medidas para evitar quedar a merced de los contratistas. Por ejemplo, esa inquietud se expresó explícitamente en entrevistas con autoridades de, entre otras organizaciones, el PNUD, las Naciones Unidas, la OACI, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y la Agencia Espacial Europea, que comprendían claramente la norma básica del mundo de los negocios de que, cuando una empresa o institución transfiere a proveedores externos la ejecución de funciones y actividades que antes ejecutaba su personal, debe mantener suficiente capacidad profesional para supervisar y controlar la ejecución de los contratos externos¹². En el caso de que as organizaciones no pudieran mantener una capacidad profesional suficiente en el plano interno, si esto simplemente no resultara práctico, podrían tener acceso a

servicios de asesoramiento de expertos que les prestaran asistencia con ese fin.

42. Otro temor importante en esta esfera es que el uso de la contratación externa pudiera reducir la flexibilidad de una organización y su capacidad de adaptación a los cambios de las necesidades, como un aumento repentino del volumen de trabajo, por ejemplo en los servicios de traducción¹³. En esas situaciones, en los contratos con fuentes externas se podrían y deberían incluir disposiciones que garantizaran la flexibilidad suficiente para responder a los cambios de las necesidades. De hecho, en lugar de reducir la flexibilidad y la capacidad de adaptación de una organización, la contratación externa puede constituir un medio importante para aumentarlas. La contratación externa permitiría a una organización destinar sus recursos a distintos fines según las exigencias de los cambios, en lugar de comprometerlos de antemano a funcionarios y/o equipo que ya no se necesitan.

43. Otra preocupación que se expresa con frecuencia respecto del uso de la contratación externa es la de que se exponga a la organización al riesgo de huelgas y otros problemas de las relaciones laborales. Sin bien esto puede constituir un problema, puede y debe abordarse mediante disposiciones pertinentes sobre indemnización incorporadas en los contratos con fuentes externas. Mediante esas disposiciones, el riesgo y el costo de los problemas de las relaciones laborales se asignarían al contratista y no a la organización.

44. Por último, existe la preocupación de que el uso de la contratación externa exponga a la organización a casos de soborno, cohecho y otras formas de corrupción similares. Este problema no se deriva del uso de la contratación externa ya que, aun si no se recurre a la contratación externa, toda organización debe tener controles internos y mecanismos de supervisión adecuados para evitar tales problemas. De hecho, el uso de la contratación externa reduce el número de funcionarios y situaciones que requieren supervisión, y permite concentrar la atención a los casos en que la supervisión sea más necesaria.

45. No sería procedente tratar de presentar en este informe un manual detallado para hacer frente ante todos los posibles riesgos de perder la dirección y el control de las actividades asignadas a contratación externa. Evidentemente, para que los Estados Miembros puedan tener la confianza necesaria en el uso de la contratación

externa, el personal directivo superior debe abordar los riesgos en relación con las prácticas operacionales y los mandatos concretos de cada organización. Un punto de partida obvio sería una buena comprensión de los riesgos y, en términos generales, la aplicación cuidadosa de prácticas de gestión apropiadas.

46. Para hacer frente a problemas de este tipo es indispensable que todos los interesados —el personal directivo superior de la organización, los Estados miembros y los contratistas que proporcionan los servicios— comprendan plenamente que las autoridades de la organización son responsables en último término de los servicios o actividades que se encomiendan a contratistas externos. Según la declaración de política del Bando Mundial sobre contratación externa:

Para una contratación externa provechosa es indispensable que se reconozca plenamente que la contratación externa no exime de responsabilidad al funcionario directivo del Banco. Ese funcionario directivo sigue siendo plenamente responsable del rendimiento y la única diferencia es que trata con un contratista y no con un funcionario¹⁴.

C. Repercusiones para el personal

47. Las posibles repercusiones negativas para el personal constituyen otra esfera de preocupación muy difícil de abordar con respecto al uso de la contratación externa por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin bien, como es natural, este asunto preocupa muchísimo a los funcionarios de las secretarías, cabe señalar que su dedicación a los ideales y propósitos de las Naciones Unidas significa que en gran medida comparten también las demás preocupaciones ya examinadas y que no afectan tan directamente a su bienestar personal. Las preocupaciones de los funcionarios, respecto de su propio bienestar personal y de los intereses del sistema de las Naciones Unidas en general, se expresan en un ponderado documento de posición sobre la contratación externa que el Sindicato del Personal de Nueva York presentó en agosto de 1996 en el Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración. Cabe señalar que en ese documento de posición se indica explícitamente que el personal reconoce la necesidad de recurrir a la contratación externa siempre que se cumplan ciertas condiciones razonables¹⁵. La preocupación sobre las posibles repercusiones para el personal no se limita a los funcionarios de las secretarías. Hay Estados miembros que sienten la obligación de

proteger los legítimos intereses de los funcionarios de las secretarías que prestan servicios desde hace mucho tiempo. En esta esfera de preocupación, los problemas fundamentales son los siguientes.

48. Pérdida de empleos. La necesidad de reducir los costos con frecuencia ha sido una de las fuerzas que han impulsado de las decisiones sobre contratación externa. Puesto que los gastos de personal constituyen una proporción tan elevada de los gastos totales del sistema de las Naciones Unidas, una preocupación fundamental en esta esfera es la de que se puedan perder puestos debido al uso de la contratación externa. Un problema sumamente grave en toda situación en que se prevé el uso de contratación externa es el de las dificultades personales que acarrea la posible pérdida de empleos. Ese problema es mucho más grave para los funcionarios afectados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas porque tantos de ellos, además de perder el empleo, no tendrían derecho a aceptar empleo en el mismo lugar, y ni siquiera en el mismo país, fuera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

49. No sería razonable decir que el uso de la contratación externa nunca dé lugar a que algunos funcionarios queden sin empleo adecuado dentro de su organización. Más bien, es evidente que se debe hacer todo lo posible para evitar que ello ocurra. La decisión de que determinado servicio o actividad se proporcione o ejecute mediante contratación externa no debe acarrear graves sufrimientos personales para los funcionarios y su familia. Cabe suponer que esos funcionarios aceptaron sus puestos en una organización del sistema de las Naciones Unidas y asumieron compromisos personales y efectuaron las inversiones necesarias para ocuparlos sobre la base de hipótesis razonables respecto de la seguridad en el empleo.

50. Podría ser que, debido a decisiones poco acertadas del personal directivo en el pasado, las actividades que hayan de ejecutarse mediante contratación externa nunca debieran haberse ejecutado dentro de la organización, por lo cual los puestos que quedan en peligro no debieron haber existido jamás. También puede haber habido avances tecnológicos o de otro tipo relacionados con la labor de que se trate que lleven a que en el presente se decida recurrir a la contratación externa. No se debe castigar a los funcionarios por los errores que el personal directivo haya cometido en el pasado y que se corrijan en la actualidad, ni por los avances tecnológicos o de otro tipo relacionados con su labor y que quedan fuera de su control. Por estas razones, como se recomienda en el

resumen (recomendación 5), los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deben hacer todo lo posible para evitar que las decisiones de que determinadas actividades se realicen mediante contratación externa tengan un efecto negativo en el personal afectado, por ejemplo, utilizando la eliminación natural o proporcionando capacitación en otros campos. En las situaciones en que no se puedan evitar las repercusiones negativas para los funcionarios, los jefes ejecutivos deben preparar medidas, que han de aprobarse en el nivel competente, que ofrezcan protección adecuada a los afectados.

51. Además de los derechos y la protección legales que confieren a los funcionarios los reglamentos y estatutos del personal está la obligación moral y ética del personal directivo y de los Estados miembros de evitar en la medida de lo posible que los funcionarios y sus familias sufran dificultades personales debido a las decisiones de utilizar a la contratación externa. Se necesita algo más que la adhesión estricta a las normas y reglamentos vigentes; cabe esperar un esfuerzo especial basado en un empeño real en proteger los intereses legítimos del personal. A ese respecto, el Subsecretario General de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo de las Naciones Unidas aseguró a los Estados Miembros en septiembre de 1996 que en su organización “nadie ha sido separado del servicio debido al uso de la contratación externa”¹⁶. Es tranquilizador observar que en 1995, en las organizaciones incluidas en el cuadro que se anexa al presente informe, sólo se había rescindido un contrato de trabajo (en la OIT) debido al uso de la contratación externa.

52. En cuanto al posible problema de que el uso de la contratación externa produzca pérdida de empleos, una opción sería que la organización fomentara el uso de ex funcionarios como posibles proveedores mediante contratación externa, siempre que esos ex funcionarios reunieran los mismos requisitos que se exigen a los demás licitadores. Esto podría tener muchas ventajas para la organización, ya que se conservarían capacidades y experiencia difíciles de encontrar en el mercado laboral externo. El costo relativamente alto de la separación del servicio de un funcionario haría que se justificara examinar oportunidades de llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos. Por ejemplo, la organización podría actuar como asociado de riesgo por un año o dos mientras se estableciera la empresa que hubiera de prestar servicios externos, a cambio de que los respectivos funcionarios accedieran a renunciar a sus beneficios por separación del servicio. Habría que estudiar la experiencia de otras

organizaciones (incluidas las del sector privado) respecto de esta opción para determinar si se podría utilizar con provecho en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

53. Mayor volumen de trabajo. Otra preocupación en esta esfera es que la contratación externa produzca un mayor volumen de trabajo para el reducido número de funcionarios que permanezcan en la organización. Por ejemplo, en el documento de posición sobre cuestiones de contratación externa presentado por el Sindicato del Personal de Nueva York se señalaba un caso en que se produjo esta situación en una división de la Secretaría que había reducido el personal de conservación para aprovechar los costos temporalmente más bajos de la contratación externa de los servicios¹⁷. Cuando los costos del contratista aumentaron—tendencia frecuente respecto de la cual es preciso precaverse en las negociaciones de un contrato externo— la labor por contrata fue perdiendo calidad. Debido a ello, los pocos funcionarios que permanecieron en la organización debieron suplir las deficiencias de la labor, por lo que su trabajo aumentó tanto que se produjo un deterioro de la conservación cotidiana de la Secretaría.

54. Puesto que el objetivo de la contratación externa es transferir a un contratista externo la ejecución de determinadas actividades o la prestación de determinados servicios, cualquier aumento del volumen del trabajo del personal que permanezca en la organización, como ocurrió en el caso descrito por el Sindicato del Personal de Nueva York, es forzosamente consecuencia de un contrato deficiente. Por ejemplo, puede ser que en el contrato no se especifique suficientemente lo que se espera del contratista o no se incluyan cláusulas de indemnización apropiadas para lograr que se cumplan debidamente los plazos, o que éste se base en una idea errónea de lo que se necesita efectivamente respecto de la actividad o servicio asignado a contratación externa. No se puede insistir demasiado en la importancia de que los contratos sean adecuados y completos y de que se dedique atención plena y especializada a su ejecución. Así pues, aunque el problema de que el uso de la contratación externa produzca un mayor volumen de trabajo para los funcionarios que permanezcan en la organización es grave y es preciso evitarlo, es un problema que ha de abordarse en el marco de la negociación y administración de los contratos externos y no un problema intrínseco del uso de la contratación externa.

55. Deslustre de la imagen de la administración pública internacional. Existe la preocupación de que la imagen de la administración pública internacional pueda resultar, y haya resultado, perjudicada por actos indebidos cometidos por personas que realizan labores por contrata. Por ejemplo, en el documento de posición del Sindicato del Personal de Nueva York se destacan a ese respecto casos de hostigamiento sexual, pago insuficiente y actos delictivos de contratistas que realizan actividades en las Naciones Unidas. Se estima que el público no puede diferenciar a los funcionarios de la administración pública internacional del personal externo por contrata, por lo cual cualquier acto indebido cometido por una persona que realice trabajos para las organizaciones de las Naciones Unidas se atribuye a los funcionarios de la administración pública internacional.

56. Cuando se preparó el presente informe, este asunto se examinó con representantes del Sindicato del Personal de Nueva York. Un ejemplo de ese tipo de preocupación que se mencionó en las conversaciones guarda relación con los riesgos que entraña la contratación externa de servicios de seguridad para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, práctica que ya se aplica en varios lugares. En esas conversaciones se observó que en la ciudad de Nueva York varios servicios de seguridad emplean a personas que se encuentran en libertad condicional. Otro caso que se señaló fue el intento, en Nairobi, de utilizar la contratación externa de servicios de conferencias para beneficio personal. También se citó el caso que se presentó en un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna respecto del centro de artículos de regalo de las Naciones Unidas. En ese caso la Organización no pudo reemplazar al administrador responsable de la mala administración del centro, actividad que se había confiado a un contratista externo¹⁸. Inevitablemente, cuando ese tipo de persona se asocia con la labor del sistema de las Naciones Unidas, se corre el riesgo de perjudicar la imagen de la administración pública internacional.

57. Es evidente que es preciso evitar este tipo de problema, pero también en este caso el problema guarda relación con la negociación y gestión del contrato y no con la práctica misma de la contratación externa. Los contratos para la obtención de servicios de fuentes externas deben incluir disposiciones por las que se establezcan salvaguardias básicas y se confiera a las organizaciones control suficiente para impedir o corregir rápidamente toda situación perjudicial para la Organización de las Naciones Unidas interesada y, en consecuencia, para la imagen de la administración pública interna-

cional. Aunque una actividad o servicio pueda ejecutarse o proporcionarse mediante contratación externa, como se indicó anteriormente, la administración de la organización sigue siendo responsable en último término de la prestación del servicio o la ejecución de la actividad y, en virtud del contrato, debe tener derecho a ejercer esa responsabilidad. Asimismo, cada organización debe tener la determinación y la capacidad para hacer valer esos derechos. En algunas situaciones podría justificarse que se obligara al contratista externo a efectuar depósitos bancarios como garantía para el pago de indemnización, e incluso de penas adicionales, en caso de pérdidas y perjuicios causados por los empleados del contratista.

58. Denegación o disminución de oportunidades de capacitación y readiestramiento del personal. En la medida en que los servicios o actividades se encomiendan a contratistas externos, habría menos necesidad de brindar capacitación en general al personal interno respecto de esos servicios o actividades. Así pues, existe la preocupación de que la contratación externa pudiera reducir las oportunidades de capacitación para el personal interno. Sin embargo, a fin de contribuir a evitar las repercusiones negativas sobre el personal afectado por las decisiones en materia de contratación externa, en la medida de lo posible el personal directivo debería proporcionar oportunidades adecuadas de capacitación para que esos funcionarios tuvieran la posibilidad de transferirse a otra esfera de trabajo de la organización en la que se necesitara más personal. Esto significa que si se aplica debidamente una política en que se tenga más en cuenta la posibilidad de recurrir a la contratación externa debería haber más oportunidades de capacitación —y no menos— para el personal que pudiera resultar afectado.

59. Además, seguiría existiendo la necesidad de brindar readiestramiento en el plano interno, como se ha señalado anteriormente, para que se dispusiera de la capacidad suficiente para administrar y supervisar los contratos externos para la ejecución de actividades o la prestación de servicios determinados. Como señaló un funcionario superior de las Naciones Unidas, el personal tendría que “remar menos y timonear más”. Eso significa que la contratación externa requeriría un mayor nivel de capacitación respecto de esos servicios y actividades, por lo menos para unos pocos funcionarios internos. Un ejemplo del tipo de programa de capacitación que resultaría particularmente adecuado es el programa de capacitación en administración de contratos que utilizan en la actualidad la UNOPS y el PNUD¹⁹. El Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (Centro de Turín) tiene cursos de

capacitación sobre administración de adquisiciones, sobre las directrices del Banco Mundial en materia de adquisiciones y sobre adquisición pública para proyectos de desarrollo que pueden ser útiles para los funcionarios que deban participar en la administración y supervisión de los contratos de adquisición.

60. Desmoralización del personal en general. Un problema muy peligroso que podría plantearse en una organización en el proceso de transición a una situación en que se considere más activamente la posibilidad de utilizar la contratación externa es el de la desmoralización del personal en general. Esto puede tener un efecto paralizador duradero sobre la productividad, que afecte no sólo a los servicios y actividades que se han de asignar a contratación externa. Sin embargo, este problema es cuestión de la forma en que el personal directivo de una organización trate el tema de la cuestión de la contratación externa, y no un problema intrínseco de esta práctica.

61. Para evitar este problema es decisivo que el personal directivo comunique abierta y francamente a los funcionarios, lo antes posible, los planes respecto del uso de contratación externa y las posibles repercusiones, buenas y malas, para éstos. Mientras sólo haya rumores sobre la posibilidad de que se recurra a la contratación externa, muchos funcionarios, además de los que puedan resultar afectados, se sentirán amenazados, y las amenazas que se perciban con frecuencia se exagerarán mucho. Si esta situación perdurara en la organización, tendría un efecto perjudicial en la moral. En el caso de los que hayan de resultar afectados, es particularmente importante que se les dé cuanto antes la información más completa posible, a fin de que puedan hacer planes para asegurarse el sustento y para que sus temores no sean exagerados. Una transición bien administrada hacia el uso de la contratación externa debería permitir a los funcionarios afectados descubrir posibles beneficios para ellos mismos, como nuevas oportunidades de carrera, en lugar de sólo riesgos y problemas. En cualquier caso, la moral del personal mejoraría si se viera que los funcionarios afectados son tratados con respeto y consideración y con plena franqueza.

62. De hecho, la contratación externa puede tener importantes aspectos positivos para el personal, que deberían levantar la moral. La introducción apropiada de la contratación externa debería traer consigo una competencia sana, tecnología nueva y actualizada, y prácticas de trabajo modernas que deberían ser estimulantes para los funcionarios. Un hecho particularmente

beneficioso para los funcionarios es que la contratación externa puede llevar a una interacción mucho mayor con los proveedores de servicios del exterior, lo que les ofrece más oportunidades de acceso a tecnología moderna y a nuevas prácticas de gestión. También les ofrece oportunidades de poner al día sus conocimientos profesionales y la posibilidad de aumentar su movilidad laboral. Así pues, podrían evitar sentirse atados por el resto de la carrera a sus puestos actuales.

63. En general, en lo que respecta a las repercusiones de la contratación externa sobre los funcionarios, es evidente que es importante que el personal directivo mantenga consultas estrechas y frecuentes con los funcionarios. Es fundamental que se disipen lo antes posible los temores, inquietudes e ideas erróneas. Asimismo, las consultas estrechas con los funcionarios pueden ser muy útiles para la adopción de las decisiones sobre contratación externa y para la supervisión de los servicios y actividades que se han de realizar mediante contratación externa.

IV. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN EXTERNA

64. Si las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido utilizando la práctica de la contratación externa desde aun antes de la creación de las Naciones Unidas, ¿por qué se necesita una política en la materia? Aplicar una práctica sin una política que la oriente puede acarrear riesgos y problemas innecesarios para las organizaciones. Además, la existencia de una política permitiría aprovechar mejor las importantes ventajas que ofrece la contratación externa. En este capítulo se analizan esos aspectos y se describen los componentes básicos de una política de esa índole.

A. Riesgos y problemas que acarrea la falta de política

65. En el panorama general de la contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que figura en el capítulo II se describe la falta de una infraestructura institucional adecuada para la gestión de la contratación externa. Sin una política explícita a ese respecto, no hay una base real sobre la que se pueda establecer la infraestructura institucional necesaria. Para ello, más que aumentar el número de funcionarios, habría que establecer directrices, normas y procedimientos generalizados apropiados que rijan las cuestiones relacionadas con la contratación externa y, lo que es más

importante, velar por que el personal en cuestión tenga la experiencia y los conocimientos necesarios. A continuación se enuncian algunos de los problemas más importantes que plantea la falta de política.

66. Falta de transparencia. Una razón muy básica por la que es necesario que se adopte una política es que se debe garantizar la debida transparencia de una práctica importante que se utiliza cada vez más en todo el sistema sin reconocimiento explícito. La mayor transparencia serviría para que los Estados Miembros y el personal entendieran más claramente la práctica y lo que se procura lograr mediante su aplicación. A su vez, ello permitiría delimitar mejor las responsabilidades de quienes aplican la práctica, puesto que una política explícita proporcionaría a los Estados miembros los elementos de juicio para determinar cuán satisfactoriamente se aplica.

67. Necesidad de repetir el proceso cada vez. En el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la práctica de utilizar fuentes externas se expresó la opinión de que “la falta de directrices de política ha contribuido a la falta de coherencia entre las modalidades de utilización de fuentes externas” en toda la Organización, lo que ha tenido “un efecto decisivo en el costo y la calidad de los servicios obtenidos”²⁰. Al no existir una infraestructura dedicada explícitamente a la contratación externa, cada vez que se plantea la posibilidad de utilizar esa opción, la Organización debe “comenzar a fojas cero”, es decir, elaborar normas y procedimientos para adoptar la decisión de utilizar fuentes externas, formular el contrato, llamar a licitación, adjudicar el contrato, y gestionar su cumplimiento, incluidas la evaluación del producto recibido y la decisión sobre si se ha de volver a llamar a licitación o se ha de renovar el contrato. De esta forma no sólo se desperdician tiempo y esfuerzo, sino que se pierde la oportunidad de acumular experiencia y, se corre el riesgo de repetir errores pasados.

68. Distintos medios en que se aplica la contratación externa. El hecho de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas lleven a cabo actividades en todo el mundo significa que los medios en que funcionan, así como los riesgos y problemas que se plantean en ellos, difieren mucho entre sí, y que es preciso tomar las precauciones apropiadas. Aunque la utilización de la contratación externa se basa principalmente en consideraciones locales, contar con una política establecida en la materia contribuiría a determinar las normas y directrices

para que los problemas planteados por los medios diferentes se abordaran con la coherencia debida.

69. Base reducida para la coordinación y el intercambio de experiencia con otras organizaciones. En el último capítulo del presente informe se analizan las ventajas que ofrecen mediante la coordinación y el intercambio de experiencia con otras organizaciones en materia de contratación externa. Sin embargo, sin una política definida y una infraestructura institucional determinada, sería sumamente difícil determinar exactamente qué es necesario coordinar o quiénes deben encargarse de ello.

70. Malestar o desconfianza del personal y los Estados miembros. El tema de la contratación externa puede ser controversial para el personal y los Estados miembros debido a los problemas que puede acarrear, que se examinan en el capítulo II. El grado de controversia, y el malestar o la desconfianza consecuente entre el personal y los Estados miembros, obedecería por lo menos en parte a la incertidumbre que rodea esa cuestión. Una política explícita sobre la utilización de la contratación externa reduciría esa incertidumbre, y contribuiría a eliminar la controversia innecesaria. Si bien las propuestas concretas de contratación externa tal vez siguieran siendo controversiales, la controversia se centraría, más apropiadamente, en preocupaciones reales. Así pues, habría una mayor posibilidad de evitar el malestar y la desconfianza generalizados sobre la cuestión, que pueden ser perjudicial para la productividad del personal y el ambiente de cooperación entre los Estados miembros para el logro de las metas de la organización.

71. Mayor probabilidad de que ocurran problemas y de que éstos sean más graves. En el capítulo III se enuncian los problemas que puede acarrear la contratación externa. Como se indicó, esos problemas graves pueden y deben abordarse. Sin embargo, esto resulta más difícil debido a la falta de una política explícita. La utilización actual de la contratación externa, adaptada a cada caso en particular, significa que no hay criterios fijos y convenidos para determinar qué actividades y servicios se podrían asignar a contratación externa, y para garantizar el respeto del carácter internacional de las organizaciones; no se dispone de personal con experiencia, conocimientos y memoria institucional que ayude a superar los problemas de gestionar y controlar debidamente las actividades y servicios asignados a contratación externa; y se carece de normas y procedimientos que ayuden a proteger al personal de las posibles repercusiones negativas de la contratación externa.

72. Riesgos injustos para el personal. Es injusto colocar al personal en situaciones en que deba adoptar medidas sin una política explícita que sirva de guía. Dado el carácter controversial de la contratación externa, es tanto más necesario contar con una política que proporcione al personal la protección que merece.

73. Utilización de la contratación externa como reacción a las circunstancias. La falta de una política explícita sobre la utilización de la contratación externa puede dar lugar a que se opte por esa alternativa en forma pasiva, o como reacción, cuando por otras circunstancias sea necesario o conveniente. Como se examina a continuación, esto hace que no se aprovechen plenamente las ventajas de la contratación externa.

B. Ventajas de una política sobre contratación externa

74. Además de ayudar a evitar los problemas y riesgos que entraña la falta de orientación proporcionada por una política, la utilización de la contratación externa de manera planificada y deliberada permitiría que se aprovechara mejor las ventajas que ofrece. Ello significa que el enfoque actual respecto de la utilización de la contratación externa, pasivo y determinado por las circunstancias, que con excesiva frecuencia es la norma en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, debe sustituirse por un enfoque positivo, basado en la iniciativa. En otras palabras, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas necesitan una política explícita para aceptar el desafío de la contratación externa.

75. Catalizador del perfeccionamiento constante. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentan actualmente, como periódicamente en el pasado, a enérgicos llamamientos a la reforma. Existe la tendencia a concebir la reforma, por su propio carácter, como la introducción de una mejora única, aunque a menudo en gran escala. Las reformas con continuidad de efecto tienen ventajas obvias. La adopción de una política para aceptar el desafío de la contratación externa podría constituir una manera importante de iniciar un proceso continuo de reforma.

76. La reforma y el mejoramiento constantes exigen la introducción de los incentivos pertinentes en la mentalidad de gestión de una organización. La adopción de una política que acepte el desafío de la contratación

externa lograría ese objetivo al inculcar en la organización el interés en la relación costo-beneficio y una apertura a la innovación. Debido a la disciplina del mercado, la competencia a que da lugar la práctica de la contratación externa alentaría al personal directivo y al resto de los funcionarios a buscar las maneras de lograr la eficacia con costos reducidos lo que, a su vez, conduciría a una búsqueda de innovación. De esta manera, una política expresa para aceptar el desafío de la contratación externa haría las veces de agente o catalizador constante de un cambio positivo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

77. Atención a las necesidades, las alternativas y los niveles de calidad. El tener que enfrentar la realidad del mercado obliga a concentrarse en establecer si una actividad o servicio concreto es realmente necesario; determinar las distintas opciones para la ejecución y sus consecuencias financieras; y fijar el nivel de calidad de la actividad o servicio que en realidad se precisa. Como se afirma en un estudio de la Economic Intelligence Unit "una cosa es pedir que una dependencia interna realice una tarea, aparentemente sin costo alguno, y otra bastante diferente es pedirla a un contratista que cobra por sus servicios"²¹.

78. Orientación hacia los usuarios. En cuanto a la eficacia, el considerar seriamente la posibilidad de utilizar la contratación externa también encierra la ventaja de que se tienen más en cuenta las necesidades de los usuarios o clientes. Puesto que las funciones internas tienden a constituir monopolios, las personas encargadas de ellas muy a menudo se interesan más en mantener su propio dominio que en satisfacer las necesidades de los usuarios. Al verse forzadas a competir con empresas externas a menudo comienzan rápidamente a mejorar la calidad, la puntualidad y los costos de su servicio o actividad²². La presencia constante de la competencia también significa que se seguirán teniendo más en cuenta las necesidades de los usuarios.

79. Adopción de prácticas óptimas. Las organizaciones pueden quedar estancadas y excesivamente aisladas del mundo exterior, cuando las funciones se realizan en el marco interno sin cuestionamiento alguno. La dedicación activa a considerar la posibilidad de usar la contratación externa ayuda a superar esa tendencia restrictiva. La perspectiva de la competencia alienta tanto al personal directivo como al personal en general a estar siempre abiertos a la innovación y a buscarla activamente. Es necesario que el personal directivo y el resto del personal

adopten esta perspectiva para que la organización esté al tanto de las prácticas óptimas y las aproveche.

80. Disposición al cambio. En relación con lo anterior, la contratación externa puede constituir una manera importante de incorporar la flexibilidad necesaria para hacer frente a los cambios y obtener acceso a los conocimientos especializados necesarios para adaptarse a las nuevas circunstancias o necesidades de crecimiento. La contratación externa libera a la organización de la carga de mantener los servicios caros del personal especializado contratado para satisfacer las necesidades del pasado, y le permite reorientar sus recursos a obtener los servicios del personal especializado que se necesita en la actualidad²³.

C. Elementos de una política de contratación externa

81. Es importante recordar una observación fundamental formulada en la introducción del presente informe. Debe entenderse claramente que al recomendar la adopción de una política explícita de contratación externa de ninguna manera se intenta prejuzgar si una actividad o servicio concreto debe asignarse a contratación externa. Las ventajas que se obtengan no dependen necesariamente de la contratación externa de las actividades y servicios. Por el contrario, lo fundamental es que las ventajas podrían deberse a la competencia que surge cuando se explora seriamente la posibilidad de utilizar la contratación externa como opción para la realización de una actividad o la prestación de un servicio concreto.

82. Los parámetros de la competencia dependerían del carácter de la actividad o el servicio en cuestión y los intereses de la organización al considerar la posible contratación externa. El costo sería un factor importante, pero por cierto no el único, y no necesariamente el de mayor importancia²⁴. Otros factores que habría que tener en cuenta en la competencia podrían ser la disponibilidad de la capacidad necesaria, la capacidad de controlar los costos, las mejoras de la calidad del producto, el acceso a tecnologías y conocimientos de avanzada, y la flexibilidad para hacer frente a los cambios de situación.

83. En cualquier caso, el personal interno puede ganar la competencia y seguir prestando el servicio o realizando la actividad. Además, el personal directivo podría decidir explorar la posibilidad de utilizar personal interno nuevo o reasignado para sustituir a un contratista externo una vez que hubiera vencido su contrato. En esos casos, el

personal interno debería demostrar que su capacidad para prestar el servicio o realizar la actividad es superior a la del contratista externo, posiblemente porque ha mejorado su productividad de manera que su capacidad ha superado a la del proveedor externo. Esa mejora de la productividad a menudo produce economías de hasta un 30% en las administraciones públicas nacionales²⁵. Cualquiera que sea el resultado, es decir, independientemente de si gana la competencia el personal interno o un contratista externo, o una combinación de ambos, la organización se beneficia del aumento de la eficacia en función del costo puesto que debido a la competencia se ha dado prioridad a la búsqueda de los medios más eficientes.

84. A ese respecto, en el documento de política del Banco Mundial sobre la contratación externa se sugiere que se utilice la palabra “contratación”, que se define como un término “neutral” que abarca todas las fuentes de elaboración de productos y prestación de servicios, incluidos los arreglos internos, la contratación externa y todos los demás arreglos intermedios²⁶. Uno de los aspectos de la política sugerida de contratación externa consiste en considerar la “contratación externa” como una opción entre muchas otras en el contexto más amplio de la “contratación”²⁷. Ello refuerza la idea central de que lo importante no es necesariamente utilizar fuentes externas, sino aprovechar la competencia que acarrea el reto de la contratación externa.

85. Como se indica en la recomendación 1 del resumen, los componentes principales de una política de contratación externa —que prepararía cada jefe ejecutivo para su aprobación en la instancia competente conforme a los métodos de trabajo de cada organización— sería:

- 1) Una declaración por la que la organización se comprometiera a utilizar el reto de la contratación externa como mecanismo para mejorar la relación costo-eficacia en sus operaciones de tipo administrativo y de apoyo y en las sustantivas;
- 2) Los criterios para determinar qué actividades en curso y previstas podrían asignarse a contratación externa; y
- 3) Las medidas para evitar que la contratación externa comprometiera el carácter internacional de la organización.

86. Tal vez podrían añadirse a esta política algunas disposiciones por las que se proporcionara cierto grado de trato preferencial a los licitadores de los países menos adelantados, en particular de África, en la adjudicación de los contratos. La idea de conceder trato preferencial a los países menos favorecidos ha sido utilizada por el PNUD, el ACNUR y el FNUAP en sus prácticas de adquisiciones. Esas organizaciones permiten precios más altos, en un margen determinado, para los servicios proporcionados y los bienes producidos a nivel local en apoyo de la ejecución de proyectos en los países en desarrollo.

87. Teniendo en cuenta la Iniciativa Especial para África en todo el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tal vez deseen incluir en sus políticas de contratación externa la aceptación de ofertas de licitadores locales (por ejemplo, empresas que emplean principalmente mano de obra africana o de propiedad de africanos) que superen, dentro de un margen determinado (por ejemplo entre el 10% y el 15%), las ofertas más bajas de los demás licitadores. Sin embargo, debe establecerse la condición de que los niveles de calidad de los productos y de eficacia de los servicios deben ser los establecidos por las organizaciones. Además, tal vez sea necesario introducir los cambios pertinentes en el reglamento financiero y la reglamentación financiera de la organización, por ejemplo, en la regla 110.21 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. El objetivo de esta excepción, aunque simbólico y de poca envergadura, sería difundir el mensaje de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyan las medidas tendentes a la recuperación económica de África.

88. Para la aplicación de esta política, como se indica en el resumen (**recomendación 2**), los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían preparar, para su aprobación en la instancia competente, las normas y procedimientos administrativos que, entre otras cosas:

- 1) Orientaran la aplicación de los criterios aprobados para determinar si ha de aplicarse la práctica de la contratación externa a una actividad o un servicio;
- 2) Permitieran que las organizaciones mantuvieran suficiente control de la vigilancia, la evaluación y la gestión de las actividades asignadas a contratación externa;

3) Mejoraran las prácticas de contabilidad de los costos para que se pudieran adoptar decisiones mejor fundamentadas en cuanto a la conveniencia de recurrir a la contratación externa en casos determinados²⁸.

89. Huelga decir que la aplicación equitativa y eficaz de esta política exige la plena adhesión a medidas que garanticen la libre competencia de todos los interesados. Debe existir plena información y acceso sin restricciones a procesos de presentación de ofertas abiertos respecto de todos los contratos para el suministro de bienes y prestación de servicios.

90. Cuando se establecieran las políticas y reglamentos sobre la contratación externa, sería sumamente útil que el personal participara activamente mediante la celebración de consultas frecuentes en las etapas decisivas del proceso. El personal tiene mucho que ofrecer gracias a la experiencia adquirida, y su apoyo activo a la política contribuiría en gran medida a su éxito.

V. MEDIOS PARA LOGRAR QUE EL RETO DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA RESULTE PROVECHOSO

91. Exponer una política y conseguir que se apruebe es todo un logro, pero lo que realmente cuenta es que funcione. Dada la controversia que rodea a este cuestión, para que el reto de la contratación externa resulte provechoso será necesario dedicarle especial atención. Cabe formular cuatro sugerencias que contribuirían al éxito de esta política:

- 1) La transición a la aplicación de la política debería hacerse lo más rápidamente posible y con el máximo de comunicación;
- 2) Habría que designar a un "facilitador" de alto nivel que se encargara del seguimiento y la coordinación de la aplicación de la política;
- 3) Las organizaciones del sistema deberían establecer y utilizar mecanismos para coordinar sus actividades relacionadas con la contratación externa y compartir sus experiencias al respecto; y
- 4) Habría que examinar y evaluar la aplicación de la política a los tres años de haberse aprobado.

A. Transición rápida con el máximo de comunicación

92. La manera en que se efectúe la transición a la aplicación de una política sobre el reto de la contratación externa es fundamental para el éxito de esa política. Si la transición no se lleva a cabo de forma adecuada, no sólo serán escasas sus posibilidades de éxito, sino que la moral de los funcionarios se verá afectada profundamente y de forma duradera, lo que repercutirá claramente en la productividad de la organización.

93. En el citado estudio de la Economic Intelligence Unit sobre la contratación externa se señala que “las cuestiones técnicas tienden a ser el centro de atención, pero las cuestiones relacionadas con los recursos humanos son las que determinan en gran medida el éxito o el fracaso de un proyecto de contratación externa”²⁹. Este es un factor especialmente importante para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya que las personas son su principal recurso.

94. En el mismo estudio se advierte que “es importante tener en cuenta que la fuerza de trabajo en su totalidad observará el trato que da el personal directivo a los demás empleados. Es fundamental que los directivos de las empresas traten a todos los empleados afectados de forma justa y con integridad”. A continuación se hace hincapié en la importancia vital de la comunicación y en el hecho de que todos los miembros de la empresa “deben entender el motivo de que una función determinada se realice en el exterior y la medida en que esa decisión afectará a los distintos empleados”.

95. En cuanto a la rapidez con que se debe dar a conocer al personal un análisis de las posibilidades de recurrir a la contratación externa y a la difusión que se le debe dar, en el estudio se señala que existen divergencias de opinión al respecto, pero se sugiere que la decisión se adopte en función de “la mentalidad de cada empresa”. Hay quienes temen las consecuencias negativas de que demasiadas personas estén al corriente de la situación demasiado pronto, pero también hay quienes sostienen que es imposible mantener en secreto esa posibilidad y es mejor que la cuestión se trate de forma totalmente transparente y se dé a conocer abiertamente. Este segundo proceder es evidentemente el apropiado en el sistema de las Naciones Unidas, habida cuenta de lo poco que duran los secretos en las organizaciones del sistema.

96. Aunque el período de transición es difícil y entraña riesgos, si se lleva a cabo de forma adecuada puede incluso levantar la moral de los que se quedan, siempre y cuando consideren que han recibido un trato justo, lo cual probablemente sea más fácil de lograr en las organizaciones que tengan una política explícita en materia de contratación externa.

B. Funciones del “facilitador”

97. La práctica de la contratación externa está generalizada en todo el sistema de las Naciones Unidas, pero ninguna de sus organizaciones cuenta con un funcionario específicamente encargado de supervisar y apoyar esa práctica. Es evidente que sin una política explícita de contratación externa no hay base para la asignación de esas responsabilidades a un funcionario.

98. Si se aprueba una política de contratación externa, como se recomienda en el presente informe, la asignación de funciones de supervisión de la aplicación de esa política contribuiría en gran medida al éxito de ésta. De hecho, las probabilidades de aprovechar plenamente esa política serían escasas si no se asignara ese cometido a un funcionario de categoría superior. La decisión de si la persona en cuestión debe dedicarse a tiempo completo a esas funciones dependerá de cada organización y en particular de su tamaño y de la naturaleza de los servicios que contrate en el exterior.

99. Ahora bien, si se asigna esa responsabilidad a un funcionario, será importante evitar que se nombre a un “autócrata” que no haga sino añadir otra capa de burocracia y que puede dificultar la labor de las dependencias de operaciones. No se debe olvidar en ningún momento que la contratación externa es un medio para alcanzar un fin y no un fin de por sí para una organización.

100. Como se señala en la **recomendación 3** del resumen, los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían preparar los cambios que hubiera que introducir en las estructuras y los procedimientos de trabajo de sus secretarías y someterlos a la aprobación de los órganos competentes, a fin de facilitar y fomentar el mejor aprovechamiento posible del reto de la contratación externa.

101. En la preparación de propuestas sobre esos posibles cambios, debe tenerse muy en cuenta el excelente ejemplo del puesto que existe en la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN), cuya utilidad

ha quedado demostrada. Desde 1989, la CERN viene siguiendo una política según la cual concentra a su personal en lo que ahora se consideran actividades “básicas” y deja en manos de empresas u organizaciones especializadas las demás actividades³⁰. El cargo de Director de Servicios Industriales se creó para que el titular desempeñara las funciones de “facilitador” de la contratación externa en la CERN. Este Director que tiene un puesto de muy alta categoría dentro de la secretaría y goza de gran reconocimiento como científico, explica que su función consiste en convencer a las personas encargadas de actividades y proyectos concretos de que consideren seriamente la posibilidad de recurrir a la contratación externa en sus esferas de trabajo. Para ello plantea nuevos modos de ver la contratación externa, estudia nuevos medios para considerar qué funciones y actividades de la CERN se podrían llevar a cabo mediante la contratación externa, contribuye a establecer contactos con las industrias y busca soluciones a los problemas que pudiere acabar con impedir el uso de la contratación externa. Está convencido de que los directores de las divisiones de usuarios deben considerar que el “servicio” que presta da nuevo valor a sus funciones y responsabilidades.

102. En la práctica el mandato oficial le confiere facultades que van mucho más allá de persuadir y alentar; por ejemplo, tiene autoridad para decidir el tipo de trabajo que se debe contratar en el exterior, para determinar la conveniencia de un contrato de servicios y la forma que ha de tener y para establecer los criterios de selección de las empresas. En el marco de sus funciones, el Director de Servicios Industriales preside un Comité de Servicios Industriales que comprende todas las divisiones de usuarios y a los representantes de los servicios administrativos correspondientes. Probablemente el aspecto más importante de su mandato oficial es que tiene acceso directo al Director de Administración, sin pasar por las estructuras jerárquicas habituales de los jefes de división de la CERN, de cuya cooperación dependen sus actividades respecto de la contratación externa.

103. Sin embargo, si el Director de Servicios Industriales no consigue persuadir a los jefes de división encargados de los proyectos y las actividades a que recurran a la contratación externa, las facultades que se le han conferido no le serán de mucha utilidad. Ni aun el acceso directo al Director de Administración sería suficiente, aunque signifique que los jefes de división sepan que han de tomarlo en serio.

104. No cabe duda de que el ejemplo de la CERN merece gran atención, pero hay que tener en cuenta la importancia de la eficacia personal, a diferencia de la autoridad oficial. Aunque el mandato oficial del cargo debe conferir al titular autoridad suficiente, y colocarlo en un lugar estratégico en la estructura de la secretaría, es evidente que un “facilitador” sería más eficaz que un “autócrata”. Cuando se estudie la posibilidad de establecer un puesto de “facilitador” en cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se deberá tomar nota de una recomendación similar respecto de las Naciones Unidas formulada en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la contratación externa³¹.

C. Aumento de la coordinación mediante el intercambio de información y la acción conjunta

105. La contratación externa es una práctica que se presta a una coordinación eficaz entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En un informe anterior de la DCI³² se señaló que la coordinación entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas funciona cuando existen intereses comunes, lo que ocurriría en el caso de la contratación externa, ya que los beneficios que se pueden obtener mediante una labor coordinada son tan evidentes. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente (capítulo IV A), la falta de una política explícita en materia de contratación externa y de una infraestructura institucional clara para dirigirla puede hacer difícil la coordinación, ya que no se sabría con exactitud qué se ha de coordinar ni quién debe encargarse de esa tarea.

106. Existen fundamentos legales sólidos para esa coordinación. Los acuerdos de vinculación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados, así como algunos acuerdos concertados entre organismos especializados, contienen una cláusula tipo sobre cooperación e intercambio de información, entre otras cosas, en cuestiones administrativas, que sin duda alguna se aplica a las actividades de contratación externa.

107. En los últimos períodos de sesiones del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias), en relación con el tema del programa sobre la mejora de la productividad, se han estudiado cuestiones como las disposiciones en materia de viajes, el desarrollo de los sistemas de información, la comprobación y el examen de las cuentas y los servicios de conferencias, lo que ha ofrecido la oportunidad de

intercambiar información sobre la contratación externa. Sin embargo, convendría adoptar medidas interinstitucionales más precisas con respecto a la contratación externa.

108. Por consiguiente, en la **recomendación 6** del resumen se insta a la Asamblea General de las Naciones Unidas a que pida al CAC que, aprovechando su propio mecanismo, es decir, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias), fomente una mayor coordinación en materia de contratación externa entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mediante la elaboración de una definición de contratación externa que sea válida para todo el sistema y mediante el intercambio de información y el estudio de las posibilidades de adoptar medidas conjuntas respecto de la contratación externa³³. Por ejemplo, podría ser útil intercambiar la siguiente información:

- Listas de contratistas de distintas esferas, con evaluaciones de los servicios prestados, a fin de que los que no hayan resultado satisfactorios no se "reciclen" en el sistema;
- Bases de datos sobre el costo de los distintos servicios según los distintos contratistas;
- Metodologías de contabilidad de costos como las utilizadas por la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT) y la Unión Postal Universal (UPU);
- Metodologías para realizar análisis de la relación costo-beneficio y comparar los costos y los beneficios de la contratación externa con los de las actividades realizadas dentro de la organización, y análisis concretos que puedan ser de interés común;
- Contratos uniformes de carácter general que se refirieran a tareas o actividades comunes a la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, con sujeción a exámenes minuciosos y a actualización constante;
- Procedimientos para establecer contratos y formatos propuestos, y
- Ejemplos de formas de abordar riesgos y problemas concretos.

109. Cabe citar algunas medidas conjuntas que podrían resultar productivas:

- La elaboración de definiciones y términos comunes relativos a la contratación externa que faciliten y hagan más productivos el intercambio de información, la realización de análisis comparativos y la aplicación de otras medidas conjuntas;
- La contratación conjunta de servicios para obtener economías de escala y mayor poder de negociación, y
- La organización de seminarios de capacitación sobre distintos aspectos de la contratación externa.

D. Examen y evaluación de la aplicación de la política de contratación externa

110. Para que una política funcione y se pueda comprobar si permite alcanzar los objetivos fijados por los Estados Miembros en el momento de aprobarla es necesario, en primer lugar, que exista transparencia y un procedimiento adecuado de rendición de cuentas por parte de la Secretaría en todas las etapas de aplicación de la política y, en segundo lugar, que se lleve a cabo un examen y una evaluación pormenorizados y estructurados cuidadosamente, una vez que la política se haya aplicado durante un período lo suficientemente largo como para contar con una base sólida para ello.

111. En la **recomendación 4** del resumen se pide a los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes que velen por que la información sobre el uso de la contratación externa se incluya en los proyectos de los presupuestos por programas ordinarios y en los informes sobre la ejecución sea completa y transparente. Como se ha señalado anteriormente, este es un requisito fundamental para que los Estados Miembros puedan emitir un juicio fundado sobre la eficacia con que se aplica la política.

112. Por último, y lo más importante, en la **recomendación 7** del resumen se insta a los órganos legislativos de cada una de las organizaciones a que examinen y evalúen la aplicación de la política sobre contratación externa tres años después de que se haya aprobado. A tal efecto, se pediría a los jefes ejecutivos que presentaran un informe sobre la aplicación de la política en el que se indicaran, entre otras cosas, las economías y los

beneficios obtenidos, los problemas concretos que se hubieran planteado, las soluciones que se hubiera intentado dar a esos problemas y propuestas para introducir las mejoras necesarias. En tres años se debería adquirir experiencia suficiente para contar con una base sólida para examinar y evaluar la política y al mismo tiempo, las prácticas no estarían aún firmemente establecidas y no resultaría demasiado difícil introducir las correcciones necesarias.

113. Dadas las controversias que suscita la cuestión de la contratación externa, los órganos legislativos quizá tiendan a supervisar la aplicación de la política a nivel de microgestión. La recomendación de que se programe un examen y evaluación de la política aprobada en materia de contratación externa tiene por objeto precisamente evitar esto. Para que esta política tenga éxito, sobre todo habida cuenta de las controversias que puede suscitar, deberá existir una relación de confianza y de responsabilidad entre los órganos legislativos y los jefes ejecutivos. Los órganos legislativos deben tener confianza en los jefes ejecutivos y ejercer la debida discreción respecto del ensayo de distintas medidas apropiadas a las situaciones prácticas que se planteen. A su vez, los jefes ejecutivos deberán comprender que, llegado el momento deberán rendir cuentas de todo lo que hayan hecho o dejado de hacer.

114. Como se recomienda en el presente informe, se deberá pedir a los jefes ejecutivos de cada organización que preparen una declaración de política concreta sobre la práctica de la contratación externa en la organización, que se someterá a la aprobación de la instancia que corresponda. A continuación, los jefes ejecutivos serían responsables de la aplicación de la política. Tres años más tarde, los jefes ejecutivos tendrían que presentar un informe completo sobre la aplicación de la política, que se sometería al examen y la evaluación del órgano legislativo correspondiente. Con ese sistema, los jefes ejecutivos dispondrían de la libertad y la discreción necesarias para elaborar y aplicar eficazmente la política, pero también deberían responder de todas las medidas que adoptaran.

115. El aprovechamiento de las ventajas que ofrece el reto de la contratación externa alentaría al sistema de las Naciones Unidas buscar constantemente la manera de aumentar la eficacia de las operaciones que se han de llevar a cabo para atender a las necesidades y expectativas cada vez mayores.

ESTUDIO DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN EXTERNA EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, 1995

(Cifras en miles de dólares EE.UU. redondeadas al millar más próximo)

	A. Naciones Unidas.						
	NACIONES UNIDAS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS (SEDE)	UPU
1. Recursos financieros combinados*	2 257 502	372 332	579 000	355 645	52 578	769 096	32 719
Presupuesto ordinario	233 255	337 000	227 745	52 578	411 051	29 488	
Recursos extrapresupuestarios		139 077	242 000	127 900	NINGUNO	358 046	3 231
2. Fondos para la contratación externa (consignados) en 1995***		6 594	ND	3 586	396	2 500	2 414
Presupuesto ordinario		6 594	ND	3 586	396	2 500	1 724
Recursos extrapresupuestarios		NINGUNO	ND	NINGUNO	NINGUNO	NINGUNO	690
3. Distribución de los fondos (consignados) en 1995							
Sede		100%	ND	100%	100%	100%	100%
Sobre el terreno		0%	ND	ND	NA	ND	NA
4. Total de funcionarios en 1995		2 404	4 653	2 431	736	4 143	208
Presupuesto ordinario		65%	55%	85%	100%	69%	86%
Recursos extrapresupuestarios		35%	45%	15%	0%	31%	14%
5. Personal del cuadro orgánico dedicado a tiempo completo a la contratación externa en 1995		3	8	0	0	0	0
Presupuesto ordinario		3	4	0	0	0	0
Recursos extrapresupuestarios		0	4	0	0	0	0
6. Actividades asignadas a contratación externa en 1995							
Programas principales		NO (Sede)	SI	NO	NO	SI (Sede)	SI
Actividades de apoyo administrativo							
Contabilidad		NO	NO	NO	NO	NO	NO
Auditoría (interna)		NO	NO	NO	NO	NO	SI
Archivos		NO	NO	NO	NO	NO	NO
Librería (venta de publicaciones y documentos de la organización)/Tienda de regalos		SI	NO	NO	NO	SI	NA
Conservación de edificios		SI	SI	NO	SI	SI	SI
Servicios de limpieza		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Servicios de comidas		SI	SI	NO	SI	SI	SI
Conservación del recinto/jardín		SI	SI	SI	NO	SI	SI
Interpretación		NO	SI	NO	SI	SI	SI
Traducción		NO	SI	SI	SI	SI	SI
Sistemas de información/Tecnología de la información		NO	SI	NO	SI	SI	SI
Correo/valija		NO	SI	SI	NO	NO	SI
Servicios médicos		NO	SI	NO	SI	SI	SI
Imprenta/publicaciones		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Contratación		NO	NO	NO	NO	NO	NO
Seguridad		SI	SI	NO	SI	SI	SI
Asesoramiento del personal/Reorientación profesional		NO	NO	NO	NO	NO	NO
Capacitación		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Servicios de viajes		SI	SI	SI	SI	SI	SI
Transportes/Parque automotor local		SI	SI	NO	SI	NO	NO
Servicios de almacén		NO	SI	NO	NO	SI	SI
Otras actividades		NO	SI	NO	SI	NO	SI
TOTAL (Servicios administrativos obtenidos mediante contratación externa)		10	16	7	13	14	16
7. Necesidad de permiso de una autoridad legislativa para recurrir a la contratación externa		NO	NO	NO	NO	NO	NO
8. Política escrita sobre contratación externa		NO	NO	P	NO	NO	NO
9. Procedimientos de decisión/gestión para la contratación externa							
Criterios para decidir sobre la contratación externa		NO	NO	NO	NO	SI	NO
Estudio de análisis de la relación costo-beneficio		S	S	S	A	A	A
Metodología para el estudio de los costos y los beneficios		NO	NO	P	NO	SI	NO
Criterios para seleccionar proveedores y contratistas		NO	SI	P	NO	SI	NO
Procedimientos de gestión y supervisión de los contratos		NO	SI	P	NO	SI	NO
Criterios para evaluar los resultados		NO	SI	P	NO	SI	NO
Criterios para renovar los contratos		SI	NO	SI	NO	SI	NO
10. Consecuencias de la contratación externa para el personal en 1995		3	70	0	0	0	0
Jubilación voluntaria con incentivos		1	0	0	0	0	0
Jubilación voluntaria sin incentivos		1	20	0	0	0	0
Funcionarios que han recibido una nueva formación/que han permanecido		0	40	0	0	0	0
Funcionarios redistribuidos/trasladados		0	5	0	0	0	0
Funcionarios que han recibido una nueva formación y han sido trasladados		0	5	0	0	0	0
Contratos rescindidos		1	0	0	0	0	0
Otros casos		0	0	0	0	0	0

* No están incluidos los fondos para operaciones de mantenimiento de la paz ni los fondos para tribunales (ex Yugoslavia y Rwanda).
** A falta de presupuestos prorrateados, las cifras corresponden a los gastos basados en las contribuciones voluntarias.
*** Los fondos asignados al PNUD para la contratación externa proceden de los presupuestos administrativos únicamente.

S = siempre; A = a veces; N = nunca; P = en preparación; NA = no se aplica; ND = No se disponía de datos.

Notas

¹ En el Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de la práctica de utilizar fuentes externas en las Naciones Unidas (anexo del documento A/51/804, párr. 13) se indica que “no existe una definición práctica uniforme de ‘utilización de fuentes externas’ en las Naciones Unidas”. La UNESCO sí ha preparado una definición: la adjudicación de un contrato de una organización a una entidad exterior en relación con actividades que esa entidad puede realizar de forma más económica, eficiente o rápida, aunque la organización posea la experiencia o los recursos necesarios para llevarla a cabo (véase UNESCO 28C/INF.8).

² En la elaboración de una definición del concepto de “contratación externa” que sirva para todo el sistema, sería útil prestar atención a las definiciones de conceptos que posiblemente estén relacionados con aquél, como “básico” y “no básico” y “sustantivo” y “no sustantivo”.

³ Véase Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas (JIU/REP/96/5). Próximamente se publicará otro informe de la DCI sobre Servicios comunes en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

⁴ La respuesta del PNUD al cuestionario de la DCI se limitó a los gastos efectuados con cargo a su presupuesto administrativo.

⁵ Como se indicó anteriormente, la respuesta del PNUD al cuestionario de la DCI se limitó a los gastos efectuados con cargo a su presupuesto administrativo.

⁶ En el informe del Presidente del Grupo UIT-2000 al Consejo de la UIT (C97/29-E, párr. 81, recomendación 19), se recomienda, “que en la medida de lo posible, la UIT utilice para sus productos y servicios recursos externos compatibles con los deseos de los miembros en cuanto a calidad, flexibilidad y puntualidad en la prestación de los servicios y que el tamaño de la plantilla refleje las necesidades mínimas”.

⁷ Para las Naciones Unidas, el documento ST/AI/327 es una instrucción administrativa que se aplica a los funcionarios que tratan con los contratistas, ya se trate de particulares o de empresas. En el ACNUR, el documento IOM/4/96 es un memorando interno en que se describen los procedimientos que han de regir la contratación de servicios de instituciones o empresas.

⁸ En el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la utilización de fuentes externas (A/51/804, párr. 16), se indica que “en la situación actual, ... se recurre con excesiva frecuencia a las fuentes externas como estrategia de gestión en respuesta a la necesidad de complementar los recursos del personal limitados”.

⁹ Informe sobre las Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional, 1954”, Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (COOR/CIVIL/5), párrs. 5 a 7.

¹⁰ A/51/804, párrs. 24 a 63.

¹¹ En el párrafo 72 del informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la práctica de utilizar fuentes externas se insiste en que “el éxito de la contratación de servicios externos sólo se verificará mediante la atenta supervisión y evaluación de cada servicio contratado externamente”. Los párrafos 32 a 36, 60 y 64 a 67; y las recomendaciones 4, 5, 11 y 12 también son pertinentes en este contexto.

¹² Por ejemplo, grandes empresas multinacionales como la IBM, Philip Morris, Pfitzer International, y Nestlé, a las que se consultó respecto de la cuestión de la gestión de los viajes, destacaron la necesidad de poder vigilar constantemente la actuación de los contratistas externos y de evaluarla a nivel profesional. Véase también “Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía” (JIU/Rev/95/10; o A/50/692).

¹³ Para un examen más detallado de las inquietudes respecto de la posible dificultad de encontrar traductores competentes cuando hay gran volumen de trabajo, véase “Outsourcing” *UN Staff Report*, vol. 22, No. 3 (marzo de 1997), pág. 7.

¹⁴ Véase el Administrative Manual del Banco Mundial, “Outsourcing policy and Implementation Guidelines” (Banco Mundial/CFI/OMGI, declaración 16.00), párr. 126, pág. 32.

¹⁵ Véase el documento de posición del personal sobre la cuestión de la contratación externa presentado en 1996 por el Sindicato del Personal de Nueva York al Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración como anexo del documento SMCC-XX/1996/6.

¹⁶ Véase el informe del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (SMCC-XX/1996/6, proyecto III/2), párr. 62.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 6.

¹⁸ A/50/1004, párr. 39 a).

¹⁹ Los funcionarios que han de recibir capacitación sobre administración de contratos se han matriculado en la Universidad George Washington en Washington, D.C.

²⁰ A/51/804, párr. 11.

²¹ Véase New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, The Economic Intelligence Unit, en cooperación con Arthur Anderson, (Nueva York, 1995), pág. 9.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Por ejemplo, en "Examen de las tecnologías de telecomunicaciones y de las tecnologías de información conexas en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/95/3, párr. 111), se observó que, "en casos de emergencia, el sistema de las Naciones Unidas necesita disponer de un cierto tipo de telecomunicación, cualquiera que sea su costo".

²⁵ Hay bastantes indicaciones de que los gobiernos disminuyen sus costos de producción al utilizar la contratación externa, y en estudios de Australia y en el Reino Unido se ha observado que las economías son del orden del 20% al 30%. Véase Steven Globerman y Aldan R. Vining, "A Frame Work for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology", Public Administration Review, vol. 56, No. 6, noviembre/diciembre de 1996, pág. 579. En una entrevista realizada el 26 de marzo de 1996 para preparar el presente informe, David C. Childs, de la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Oficina Ejecutiva del Presidente, Gobierno de los Estados Unidos, describió lo que denominó el "axioma de la competencia". Señaló que frente a la posibilidad de la competencia, las oficinas públicas tienden a disminuir sus costos en un 30% antes de entrar en la competencia. Dijo que esta conclusión había sido verificada por sus propios estudios, por estudios de la OCDE y por académicos.

²⁶ Banco Mundial, op. cit., párr. 17.

²⁷ Banco Mundial, op. cit., párr. 19.

²⁸ En el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la práctica de utilizar fuentes externas, párrafo 20, se toma nota del problema de relacionar los costos con las actividades correspondientes de las Naciones Unidas, cuyo sistema de cuentas no se basa en las actividades.

²⁹ Véase New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, op. cit., pág. 31.

³⁰ Véase Review of Industrial Services Policy (CERN/FC/3717) pág. 1.

³¹ Véase el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la contratación externa, recomendación 13.

³² Véase Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, Parte II (JIU/REP/92/1), párrs. 92 a 108.

³³ Véase también el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la utilización de fuentes externas, recomendación 3.