

**UTILIZACIÓN DE SERVICIOS CONTRACTUALES  
EN APOYO DE LOS RECURSOS DE PERSONAL  
DE PLANTILLA  
EN LA ORGANIZACION DE AVIACIÓN CIVIL  
INTERNACIONAL  
(OACI)**

Preparado por

Armando Duque González  
Louis Dominique Ouedraogo

**Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra  
1999**

## ÍNDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
<b>RESUMEN EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		ii-iii 1-2
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	1-6	
<b>II. LAS PRÁCTICAS ACTUALES DE CONTRATACIÓN EXTERNA EN LA OACI: CARENCIA DE UNA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIÓN EXTERNA EN LA ORGANIZACIÓN .....</b>	7-9	3
<b>III. MARCO PARA UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE LA OACI .....</b>	10-34	4-8
<b>3.1 Entorno externo e interno de la OACI con respecto a la contratación externa .....</b>	10-12	4
<b>3.2 Bases para el marco de una política de contratación externa.....</b>	13-21	4-6
<b>3.3 El marco de gestión de la contratación externa.....</b>	22-31	6-8
<b>3.4 Repercusiones de la contratación externa sobre el personal... ..</b>	32-34	8
<b>IV. OBSERVACIONES FINALES .....</b>	35-36	9

## RESUMEN EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

<b>Objetivo:</b>	Ayudar a la OACI a formular una estrategia para la gestión de la contratación externa; y Proponer mecanismos apropiados para determinar las áreas de las actividades de la OACI que se prestan para la contratación externa.
------------------	---

### CONCLUSIONES

A. Aunque una amplia gama de actividades ya son asignadas a contratación externa a título especial, no existe en la OACI ninguna política clara y autorizada de contratación externa que abarque toda la Organización. (párr. 7)

B. La carencia de una política general aprobada para toda la Organización genera una política de gestión por reacción a las circunstancias, con distintos enfoques sobre la contratación externa, y una falta de transparencia en cuanto al alcance de la contratación externa, el nivel de recursos asignados, y con respecto a la responsabilidad de los administradores de programas por la calidad del servicio prestado. (párr. 8)

C. La utilización de la contratación externa podría ser un instrumento de gestión viable para contribuir a crear una mentalidad de innovación y eficacia en relación con los costos en la Secretaría -de la OACI y, en consecuencia, mejorar la eficiencia de la Organización, siempre que se aplique correctamente dentro de un marco de política bien definido. (párr. 12)

D. Para proteger el carácter internacional de la OACI, existen varias actividades y funciones "básicas" que simplemente no deben ni pueden asignarse a contratación externa, al margen de otras ventajas que pudiesen obtenerse si se procediera así. (párr. 15)

E. Una vez determinadas las funciones y actividades básicas, quedarían servicios no sólo administrativos y otros de apoyo, sino también actividades de programas fundamentales, que podrían asignarse efectivamente a contratación

externa, siempre que pudieran obtenerse ventajas considerables en caso de hacerlo así, bajo el debido control y la gestión de administradores de programas responsables. (párr. 16)

F. Para proporcionara los Estados miembros una base para llegar a juicios informados sobre la eficacia con que se ejecuta la política de contratación externa, es indispensable que se incluya información amplia y transparente en las propuestas del presupuesto por programas y en los informes sobre ejecución. (párr. 18)

### RECOMENDACIONES

#### ***Recomendación 1 - Definir una política de contratación externa para la OACI***

**Tomando en consideración el estado actual de las prácticas de contratación externa en la OACI, el Secretario General de la OACI debería elaborar, para aprobación del Consejo, una política de contratación externa con miras a aplicarla plenamente a la brevedad posible. También debería revisarse el Código de Compras de la OACI, a la luz de esa política de contratación externa. (párrs. 9, 13 y 27)**

***Recomendación 2 - Definir las funciones básicas de la OACI***

El Secretario General debería definir las áreas, para aprobación del Consejo, que por razones políticas o estratégicas deberían ser consideradas "funciones básicas" y que, en consecuencia, no se asignarían a contratación externa. (párrs. 15 y 16)

***Recomendación 3 - Información amplia y transparente a los órganos legislativos***

- a) El Secretario General de la OACI debería asegurar que la información sobre la utilización de contratación externa sea amplia y transparente en las disposiciones del presupuesto del programa regular y en los informes de ejecución de la OACI. (párrs. 18 y 19)
- b) Deberían presentarse anualmente al Consejo informes de desempeño de la contratación externa, para aumentar la transparencia, facilitar el control por el Consejo de la OACI y mejorar la gestión de la contratación externa por parte de la Secretaría. (párrs. 20 y 21)

***Recomendación 4 - Designación de un "facilitador de la contratación externa" y de un "equipo de gestión de la contratación externa"***

Debería designarse un "facilitador de la contratación externa" dentro de la Secretaría de la OACI. Con asistencia de un "equipo de gestión de la contratación externa", el "facilitador de la contratación externa" asumiría la responsabilidad de la gestión proactiva de la política de contratación externa de la OACI, incluso alentando a los responsables de proyectos y actividades a tener seriamente en cuenta la utilización de contratación externa, así como las de determinar las áreas apropiadas, practicar ejercicios de comparación de costos, evaluar la calidad y los factores de riesgo, hacer

estimaciones comparativas, evaluar el resultado de las actividades confiadas a contratación externa y notificar al respecto al Secretario General de la OACI. (párrs. 22, 23, 24, 28 y 29)

***Recomendación 5 - Comparaciones de costos***

El equipo de gestión de la contratación externa debería proceder a un cuidadoso ejercicio de comparación de costos, antes de adoptar cualquier decisión sobre contratación externa, con el fin de determinar los costos directos y generales de la prestación de servicios dentro y fuera de la Organización, incluso el costo para ésta de la gestión de la contratación externa. (párrs. 25 y 26)

***Recomendación 6 - Capacitación en la gestión de contratos***

Debería suministrarse capacitación en la gestión de contratos a los funcionarios pertinentes, para que mantengan las competencias de gestión de alto nivel necesarias para la contratación externa. (párrs. 33 y 34)

***Recomendación 7 - Examen de la aplicación de la política de contratación externapor el Consejo***

Quizás el Consejo estime conveniente examinar y evaluar la aplicación de la política de contratación externa, tres años después de su aprobación, y con este fin, solicitar al Secretario General que presente un informe sobre la aplicación de la política de contratación externa aprobada, en el que se indicarían, entre otras cosas, las economías y los beneficios obtenidos, los problemas particulares con que se haya tropezado, las soluciones que se haya intentado darles y las propuestas de mejoras convenientes. (párr. 36)

## 1. Introducción

### *Mandato*

1 Se somete el presente informe a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en respuesta a la solicitud de emprender un estudio acerca de la utilización de servicios contractuales en apoyo de los recursos de personal de plantilla y de la contratación externa para actividades específicas, formulada a la DCI por el Secretario General (C-WP/10662, de fecha 3 de julio de 1997) y aprobada por el Consejo de la OACI. (Decisión del Consejo 15219, de fecha 2 de diciembre de 1997).

### *Objetivos del informe*

2. Los objetivos del informe son:

-Ayudar a la OACI a formular una estrategia para la gestión de la contratación externa; y

-Proponer los mecanismos convenientes para determinar las áreas de actividades de la OACI apropiadas para la contratación externa.

### *Metodología*

3. La metodología empleada para el informe comprende amplios análisis de documentos de la OACI y de los de otras organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas con fines de evaluación comparativa, y entrevistas estructuradas con 15 funcionarios superiores de la OACI. El Presidente del Consejo de la OACI y el Secretario General suministraron a los inspectores valiosos conocimientos sobre cuestiones fundamentales de las actividades de la OACI, en especial sobre el nuevo Plan de acción estratégico de la OACI. Los inspectores manifiestan su reconocimiento por la cortesía y cooperación recibidas de todas las personas interesadas.

### *Consideraciones básicas*

4. Se ha usado el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre "El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones

Unidas" (JIU/REP/97/5) como punto de partida en la preparación del presente informe, ya que en él la Dependencia ha analizado cuidadosamente las cuestiones básicas que se plantean y ha formulado recomendaciones concretas para que las pongan en práctica las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, individual o colectivamente.

5. En primera instancia, es necesario que exista una definición convenida de la expresión "contratación externa". En su informe anterior, la Dependencia Común de Inspección recomendó que las organizaciones del sistema se esforzaran por formular una definición común de esa expresión. Hasta que se obtenga algún progreso más al respecto, que puedan aportar las organizaciones, en el presente informe se emplea la definición recomendada anteriormente, en los siguientes términos:

*"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)."*

6. Otras recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección, dirigidas en general a las organizaciones del sistema, y que son aplicables a la OACI en este ejercicio, se refieren a:

a) La necesidad de aprobar, en el nivel apropiado, una declaración de política que comprometa a la 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, los criterios para determinar las actividades no básicas planificadas y en curso que tal vez pudieran asignarse a contratación externa y medidas para garantizar que la contratación externa no comprometa el carácter internacional de la Organización ni su mandato.<sup>1</sup>

- b) La necesidad de publicar normas y/o procedimientos administrativos para la aplicación de la política prevista para la utilización de la contratación externa en la Organización, que, entre otras cosas, orientarían la aplicación de los criterios aprobados para determinar si una actividad o servicio puede asignarse a contratación externa, garantizarían el control y la gestión adecuados de las actividades asignadas a contratación externa y 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.<sup>2</sup>
- c) La necesidad de introducir modificaciones en la estructura y/o los procedimientos operacionales de la Secretaría para facilitar y promover la utilización óptima del reto de la contratación externa, incluida la posibilidad de nombrar un funcionario "facilitador" con ese propósito.<sup>3</sup>
- d) La necesidad de que el Secretario General vele por que la información sobre el uso de la contratación externa que se presente en los proyectos de presupuesto del programa regular y en los informes sobre la ejecución del mismo sea amplia y transparente.<sup>4</sup>
- e) La necesidad de que el Secretario General haga todo lo posible por evitar que las decisiones de asignar determinadas actividades o servicios a contratación

externa perjudiquen al personal y - cuando ello sea inevitable - aplique medidas para brindar la debida protección a los funcionarios afectados.<sup>5</sup>

- f) La necesidad de que el Consejo de la OACI decida examinar y evaluar la aplicación de la política de contratación externa tres años después de su aprobación y, a tal efecto, solicite al Secretario General que presente un informe sobre la aplicación de la política de contratación externa aprobada, en que se indiquen, entre otras cosas, las economías y los beneficios obtenidos, los problemas particulares con que se haya tropezado, las soluciones que se haya intentado darles y las propuestas de mejoras convenientes.<sup>6</sup>

### **11. Las prácticas actuales de contratación externa en la OACI: carencia de una política general de contratación externa en la Organización**

7. Los inspectores observaron que una amplia gama de actividades ya son asignadas a contratación externa a título especial, actividades que comprenden la producción de un manual de transporte aéreo en formato CD-ROM, la ejecución de actividades para seguridad de la aviación, la preparación de especificaciones de compra, la tramitación de pedidos de reembolso de seguro médico, el asesoramiento al personal, servicios médicos, capacitación, servicios de cafetería, el despacho de correspondencia, el mantenimiento del equipo de computación, apoyo de soporte lógico, videoconferencias, la preparación del sitio Web, el mantenimiento de equipo de imprenta y tareas especiales. En la actualidad, sin embargo, **no existe en la OACI ninguna política clara y autorizada de contratación externa que abarque toda la Organización.**

8. La carencia de una política general aprobada para toda la Organización da origen a una práctica de gestión por reacción a las circunstancias, con distintos enfoques sobre la contratación externa, y una falta de transparencia en cuanto al alcance de la contratación externa, el nivel de recursos asignados y con respecto a la responsabilidad de los administradores de programas por la calidad del servicio prestado.

9. Un enfoque proactivo y positivo de las contrataciones externas dentro del marco de una política para toda la Organización ofrece indudables ventajas, al asegurar la base de continuas mejoras, reducción de costos, mejor calidad de servicio y prontitud en los cambios.

**Tomando en consideración el estado actual de las prácticas de contratación externa en la OACI, el Secretario General de la OACI debería elaborar, para aprobación del Consejo, una política de contratación externa con miras a aplicarla plenamente a la brevedad posible. También debería revisarse el Código de Compras de la OACI, a la luz de esa política de contratación externa. (Recomendación 1)**

### III. Marco para una estrategia de gestión de la contratación externa de la OACI

#### 3.1 Entorno externo e interno de la OACI con respecto a la contratación externa

##### *El entorno externo*

10. Actualmente, la OACI funciona en un entorno que cambia aceleradamente, debido a la mundialización, la desregulación y las nuevas tecnologías emergentes en el campo de la aviación civil. Frente a esta situación, el Consejo de la OACI adoptó en 1997 el Plan de acción estratégico, mediante el cual la OACI reevaluó a fondo su misión para reubicarse, en términos del Secretario General en ocasión del lanzamiento del Plan (22 de mayo de 1997) como "la organización intergubernamental más eficiente y eficaz, en beneficio de la comunidad aeronáutica civil y de su clientela a escala mundial". El Presidente del Consejo señaló, en la misma oportunidad, que un objetivo estratégico central que atravesaba los demás objetivos del Plan, consistía en "convertirse en el auditor reconocido en el mundo entero de las normas de seguridad de la aviación y seguridad operacional para la aviación civil internacional".

##### *El entorno interno*

11. Los cambios en el entorno interno de la OACI que deberían sustentar este ambicioso objetivo ya están prefigurados en las resoluciones A31-2 (*Acrecentamiento de la eficacia de la OACI*) y A32-1 (*Acrecentamiento de la eficacia de la OACI -Medidas para seguir mejorando en el trienio 1999-2001 y posteriormente*) de la Asamblea de la OACI, que exponían un amplio marco de política para modificaciones necesarias en aspectos tales como la gestión de la Secretaría, la planificación de programas, la presupuestación de programas y los mecanismos de vigilancia. De conformidad con esas resoluciones, el Plan de acción estratégico identificaba las áreas que deberían situarse al nivel de las normas internacionales para afrontar los nuevos retos, tanto en los programas como en la gestión.

12. Con el fin de hacer frente a esos retos externos e internos, la utilización de la contratación externa podría ser un instrumento de gestión viable

para contribuir a crear una mentalidad de innovación y eficacia con relación a los costos en la Secretaría de la OACI, y en consecuencia, para mejorar la eficiencia de la Organización, siempre que se aplique debidamente dentro de un marco de política definido.

#### 3.2 Bases para el marco de una política de contratación externa

##### *Los objetivos de la contratación externa*

13. La contratación externa tiene por objetivos:

-Adquirir competencia técnica con que no se cuenta dentro de la Organización;

-Obtener economías de costos; y

-Prestar servicios más eficientes.

14. Esos objetivos son especialmente pertinentes para los entornos externos e internos de la OACI, que requieren la búsqueda de nuevas modalidades más eficaces para llevar adelante su mandato en las áreas en rápida evolución de la aviación civil.

##### *El criterio de las funciones básicas*

15. Al formular la política de la Organización sobre contratación externa, debe actuarse con extrema precaución para definir cuáles son las funciones "básicas" de la OACI. Una de las inquietudes reales manifestadas por los Estados miembros es que el uso de la contratación externa podría comprometer el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por definición, la contratación externa implica conceder cierto grado de responsabilidad por el desempeño de determinadas actividades y funciones de la Organización a "foráneos" que no tienen ningún compromiso de lealtad ni responsabilidad intrínseca hacia la Organización, y que quizás no tengan la perspectiva internacional ni la independencia de criterio de los funcionarios internacionales. Por lo tanto, es evidente que



existen varias actividades y funciones "básicas" que no deben ni pueden asignarse a contratación externa, al margen de cualquier otra ventaja que pudiera obtenerse si se procediese así.

**El Secretario General debería definir las áreas, para aprobación del Consejo, que por razones políticas o estratégicas deberían ser consideradas "funciones básicas" y que, en consecuencia, no se asignarían a contratación externa. (Recomendación 2)**

16. Una vez determinadas las funciones y actividades básicas - un proceso que requiere examen periódico -, quedaría una amplia gama de servicios no sólo administrativos y otros de apoyo, fundamentales, que podrían asignarse efectivamente a contratación externa, siempre que pudiesen obtenerse ventajas considerables en caso de hacerlo así, bajo el debido control y la gestión de administradores de programas responsables.

*Información amplia y transparente a los órganos legislativos*

17. Los inspectores advierten que no se suministra ninguna información clara sobre las actividades de contratación externa en el Presupuesto para el trienio 1999-2000-2001, aunque se contaba con información fragmentaria sobre las actividades de contratación externa en el Informe anual del Consejo de la OACI.

18. Como se señala en el párrafo 6 d) más arriba, una de las recomendaciones que formuló la Dependencia Común de Inspección en su informe sobre la contratación externa para el sistema de las Naciones Unidas<sup>7</sup> es que los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes deberían velar por que la información sobre el uso de la contratación externa que se presente en los proyectos de presupuesto de programas ordinarios y en los informes sobre la ejecución de éstos sea amplia y transparente. Esto es críticamente importante para ofrecer a los Estados miembros la base para elaborar juicios informados sobre la eficacia con que se aplica la política de contratación externa.

**El Secretario General de la OACI debería asegurar que la información sobre la utilización de contratación externa sea amplia y transparente en las disposiciones M presupuesto de; programa regular y en los informes de ejecución de la OACI. (Recomendación 3 a)**

19. Esa información sobre la utilización de contratación externa debería estar ordenada por actividades y podría comprender:

-Los mandatos legislativos para actividades de programas, incluso los resultados que deberá entregar la Secretaría a los usuarios finales (resultados finales);

-Los resultados que entregarán a la Secretaría los proveedores (resultados intermedios);

-Una justificación cualitativa de la contratación externa; y

-Una justificación a partir de cero de los recursos necesarios, incluso cálculos de las economías que se obtendrán mediante el uso de la contratación externa.

20. Se suministraron a los inspectores informes sobre la compra de equipos y los subcontratos financiados con fondos extrapresupuestarios, con indicación de los países/regiones beneficiarios, la cantidad de adjudicaciones, el valor en dólares E.U.A., los países/regiones de los proveedores, las fuentes de financiación y una breve descripción de los bienes y servicios adquiridos. Sería útil para los Estados miembros, los órganos rectores de la OACI y su Secretaría contar con informes que revelasen información semejante sobre la contratación externa en el marco del presupuesto regular.

**Deberían presentarse anualmente al Consejo informes de desempeño de la contratación externa, para aumentar la transparencia, facilitar el control por el Consejo de la OACI y mejorar la**

### **gestión de la contratación externa por de la Secretaría. (Recomendación 3 b)**

21. Los informes de desempeño de la contratación externa podrían incluir la siguiente información:

- los mandatos legislativos de las actividades sujetas a contratación externa;
- una breve descripción de los servicios prestados;
- el costo de los servicios adquiridos, en dólares E.U.A.;
- los nombres y direcciones/nacionalidades de los proveedores; y
- las economías y eficiencia logradas mediante la contratación externa.

### **3.3 El marco de gestión de la contratación externa**

22. El examen por la DCI de las mejores prácticas de otras organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas le ha llevado a la conclusión de que la mejor manera de utilizar una política de contratación externa - una vez claramente enunciada - se lograría asignando a un funcionario superior de la Organización las funciones de supervisar su aplicación. En consecuencia, los inspectores creen que se necesita un "facilitador", entre cuyas funciones se contaría la de alentar y persuadir a los administradores de programas responsables a que estudien atentamente el uso de la contratación externa en sus respectivas áreas, evitando la creación de otro nivel de burocracia, que podría interferir con la labor de las dependencias operativas. Para que sea eficaz, el servicio prestado por el facilitador de la contratación externa debería ser percibido por los administradores de programas como algo que añade valor a sus funciones y responsabilidades. La Dependencia cree también que es importante que todos los interesados recuerden que **la contratación externa es un medio para lograr un fin, y no un fin en sí misma para la Organización.**

23. El facilitador de la contratación externa debería ser un funcionario superior, estratégicamente situado en la estructura de la Secretaría, directamente dependiente del Secretario General e investido de la suficiente autoridad - más allá de la persuasión y el estímulo - para decidir el tipo de tareas que se asignarán a la contratación externa, establecer la conveniencia y la forma de contratar los servicios y definir los criterios de selección de las firmas. En el desempeño de sus funciones, debería estar asistido por un **equipo de gestión de la contratación externa** constituido por administradores de programas técnicamente responsables de las actividades asignadas a la contratación externa y representantes de los servicios jurídicos, de compras y de finanzas.

24. Las funciones de "facilitador de la contratación externa", asistido por el "equipo de gestión de la contratación externa", deberían extenderse desde el desarrollo de nuevas ideas y modos de estudiar la contratación externa, pasando por nuevos modos de pensar acerca de las funciones y actividades de la OACI que posibilitaría la contratación externa, hasta el suministro de apoyo metodológico para análisis de costo/beneficio, evaluación de la calidad y de factores de riesgo, investigación efectiva del mercado, evaluación comparativa de las normas industriales, publicidad y aporte de competencia para la gestión de contratos. El facilitador de la contratación externa debería evaluar también el resultado general y la repercusión de las decisiones de contratación externa, informando directamente al respecto al Secretario General.

**Debería designarse un "facilitador de la contratación externa" dentro de la Secretaría de la OACI. Con asistencia de un "equipo de gestión de la contratación externa" el "facilitador de la contratación externa" asumiría la responsabilidad de la gestión proactiva de la política de contratación externa de la OACI, incluso alentando a los responsables de proyectos y actividades a tener seriamente en cuenta la utilización de contratación externa, así como las de determinar las áreas**

**apropiadas, practicar ejercicios de comparación de costos, evaluar la calidad y los factores de riesgo, hacer estimaciones comparativas, evaluar el resultado de las actividades confiadas a contratación externa y notificar al respecto al Secretario General de la OACI. (Recomendación 4)**

*Ejercicio de comparación de costos*

**25. El equipo de gestión de la contratación externa debería proceder a un cuidadoso ejercicio de comparación de costos, antes de adoptar cualquier decisión sobre contratación externa, con el fin de determinar los costos directos y generales de la prestación de servicios dentro y fuera de la Organización, incluso el costo para ésta de la gestión de la contratación externa. (Recomendación 5)**

26. En este sentido, cabe recordar que el Secretario General -manifestó la intención de mejorar el sistema contable de la Organización y establecer el sistema de contabilidad de costos de forma que éstos pudieran asignarse a cada tarea para facilitar la evaluación de la ejecución de sus programas".<sup>8</sup> Además, el auditor externo de la OACI señaló que "no se dispone de información precisa y fiable sobre el costo total de actividades, funciones y tareas específicas" y recomendó que "la Secretaría debería estudiar la implantación de un sistema de registro de costos debidamente diseñado para suministrar esa información de gestión, además de la información actual sobre costos de los programas".<sup>9</sup> Los inspectores comparten el punto de vista del auditor general al respecto y opinan que ese sistema de contabilidad de costos también facilitaría el ejercicio de comparación de costos y suministraría una base para adoptar decisiones mejor informadas sobre contratación externa.

*Contratación externa mediante una amplia competencia internacional*

27. La Dependencia ha observado en su examen anterior de esta cuestión que una de las inquietudes manifestadas con respecto a la contratación externa es que podría socavar el

carácter internacional de una organización distorsionando considerablemente en favor de los países anfitriones la distribución geográfica de los contratos. El Código de Compras de la OACI exige "competencia internacional a efectos de asegurar la mejor distribución geográfica posible de las firmas a las que se invitará", aunque también estipula que "el área principal de solicitud será el mercado local canadiense, siempre que la demanda pueda satisfacerse a un precio justo y razonable" con respecto a las compras para el presupuesto regular, en el que el equipo y los suministros se proporcionarán fundamentalmente a la Sede de la OACI.<sup>10</sup> Los inspectores creen que se trata de una cuestión que deben resolver el facilitador de la contratación externa y el equipo de gestión de la contratación externa. Sin embargo, cabe recordar que gracias al desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones (como la Internet), gran parte de las tareas que antes debían realizarse localmente ahora pueden ser asumidas de manera rentable por contratistas del mundo entero. La tecnología de la información y de las comunicaciones permitirá también investigaciones de mercado más eficaces y una publicidad que cree condiciones de competencia internacional más amplia, igualmente rentables.

*Responsabilidades de los administradores de programas*

28. Dentro del marco del equipo de gestión de la contratación externa propuesto en el presente informe, se estudiarían sistemáticamente las responsabilidades de los administradores de programas. Esas responsabilidades deberían abarcar la concepción de las actividades que se asignarán a contratación externa, la supervisión del desempeño de los contratistas y la medición del rendimiento cuantitativo y cualitativo de las actividades de contratación externa. De este modo, los administradores de programas ejercerán el control y la gestión apropiados sobre el suministro de servicios por los contratistas, y serán responsables de la entrega de los productos definitivos a los usuarios finales previstos y de los resultados resultados generales obtenidos.

29. A este respecto, los inspectores creen que establecer "procedimientos para fijar los objetivos,

los resultados, prioridades y metas previstos, junto con la aplicación de indicadores de desempeño" (Resolución A31-2 de la Asamblea de la OACI, *Cómo incrementar la eficacia de la OACI*), facilitaría la medición del desempeño de actividades de contratación externa y fortalecería la responsabilidad de los administradores de programas.

*El proceso de aprendizaje institucionalizado: lecciones recibidas y gestión del conocimiento*

30. La medición del desempeño de los proveedores, así como del de los administradores de programas a base de los productos entregados por los proveedores externos, incluso toda experiencia adquirida, debería institucionalizarse mediante orientaciones y procedimientos apropiados, dentro del marco del equipo de gestión de la contratación externa.

31. El propósito de este proceso de aprendizaje en la gestión de la contratación externa es reforzar las capacidades de la OACI para afrontar el reto a más largo plazo. En el caso de la adquisición de competencia técnica y tecnológica externa en áreas de programas en rápida evolución, este proceso de aprendizaje es particularmente importante para actualizar la pericia y competencias técnicas internas, incluso los métodos de trabajo, para mantenerse al día con la evolución tecnológica externa. Esta gestión del conocimiento a más largo plazo es un factor necesario para el éxito de la OACI en sus actividades futuras.

#### 3.4 **Repercusiones de la contratación externa sobre el personal**

*Minimizar el efecto negativo sobre el personal*

32. Además de la necesidad de adquirir mediante contratación externa competencias con que no se cuenta en la Secretaría, la inquietud por las reducciones de costos es otro factor que da pie a las políticas de contratación externa. Los inspectores creen que es importante hacer todos los esfuerzos posibles por reducir al mínimo la repercusión negativa sobre el personal que pueda verse afectado por decisiones de contratación externa. En este sentido, los inspectores han

advertido que el Secretario General es consciente de la posibilidad de que la reubicación de la OACI en el marco de su Plan de acción estratégico puede ejercer cierto impacto negativo sobre el personal. Ha manifestado que la transición se lograría "de modo evolutivo y en plena consulta, en términos generales con la Asociación del Personal y en términos específicos con las personas que podrían resultar afectadas".<sup>11</sup> Ese enfoque de la gestión sería también necesario con respecto al impacto de la contratación externa sobre el personal.

*Adquisición de conocimientos técnicos y desarrollo de capacidad de gestión de la contratación externa*

33. Una política de contratación externa incitaría a la administración y al personal a actualizar su pericia técnica y sus competencias, incluso sus métodos de trabajo, mediante conocimientos adquiridos por la contratación externa. Esto ayudaría a la Organización a mantener su competencia técnica conforme a las normas más elevadas.

34. Los administradores de programas necesitarán gestionar y supervisar los contratos externos y, en consecuencia, necesitarán un nivel superior de instrucción con respecto a esos servicios o actividades específicos. Puesto que se les exigiría que "remen menos y manejen más el timón", es necesario ofrecer capacitación suficiente en administración de contratos.

**Debería suministrarse capacitación en la gestión de contratos a los funcionarios pertinentes para que mantengan las competencias de gestión de alto nivel necesarias para la contratación externa.**  
(Recomendación 6)

#### IV. Observaciones finales

35. Al considerar las áreas que pueden prestarse a la contratación externa, se encuentran dos factores estratégicos dominantes: a) la presión tecnológica, y b) la presión de los costos. Para cumplir con su mandato y reforzar sus capacidades en un entorno tecnológico, económico, social y jurídico en rápida evolución, la OACI tendrá que recurrir a competencia técnica externa, y en particular tecnológica, competencia que se adquirirá mediante la contratación externa (factor tecnológico). Por otra parte, la adquisición de competencia técnica externa tendría que hacerse dentro de recursos limitados, lo cual exigiría una reasignación de los recursos disponibles (factor de costos).

36. El uso correcto de la contratación externa podría llevar a que se utilizaran una competencia sumamente actualizada y economías de costos, que son factores determinantes para el éxito de la OACI al afrontar sus futuros desafíos. La formulación de una estrategia para la gestión de la Contratación externa no garantiza automáticamente ese éxito. En realidad, sólo mediante el pleno compromiso y los continuos esfuerzos del Secretario General y del personal de la Secretaría para cumplir con la política y los mecanismos de contratación externa, así como mediante la vigilancia del Consejo de la OACI, esta Organización podría beneficiarse efectivamente de las ventajas de la contratación externa.

**Quizás el Consejo estime conveniente examinar y evaluar la aplicación de la política de contratación externa, tres años después de su aprobación y con este fin, solicitar al Secretario General que presente un informe sobre la aplicación de la política de contratación externa aprobada, en el que se**

**indicarían, entre otras cosas, las economías y beneficios obtenidos, los problemas particulares con que se haya tropezado, las soluciones que se haya intentado darles y las propuestas de mejoras convenientes. (Recomendación 7)**

## NOTAS

- 
- 1 Recomendación 1 en: Informe de la DCI *El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas*, JIU/REP/97/5
- 2 Recomendación 2 en: íbidem.
- 3 Recomendación 3 en: íbidem.
- 4 Recomendación 4 en: íbidem.
- 5 Recomendación 5 en: íbidem.
- 6 Recomendación 7 en: íbidem.
- 7 Recomendación 4 en: íbidem.
- 8 *Informe de la Comisión Administrativa sobre el presupuesto por programas - 1999, 2000, 2001*, párr. 36. 1: 10, en: *Presupuesto por programas de la Organización 1999 - 2000 - 2001 aprobado por el 32º período de sesiones de la Asamblea de la OACI*, Montreal, septiembre - octubre de 1998, Doc 9699
- 9 *Informe del auditor externo a la Asamblea sobre la verificación de los estados financieros de la OACI correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 1998*, párrafos 33-36, C-WP/1 1134, Adendo núm. 1, del 28 de mayo de 1999
- 10 *Procurement Code*, 3. Roster of Equipment Suppliers and Consultants Firms, 3.1 General (sólo existe en inglés)
- 11 Alocución del Secretario General de la OACI con motivo del lanzamiento del Plan de acción estratégico de la OACI, 22 de mayo de 1997.