

JIU/REP/2004/9

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**PRÁCTICAS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA DE ADQUISICIONES**

Informe preparado por

Muhammad Yussuf

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2004**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		4
RESUMEN EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		6
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	13
I. PANORAMA GENERAL	8 - 21	16
A. Valor agregado de las adquisiciones y tendencias.....	9	16
B. Distribución de las actividades de compra	10 - 12	17
C. Adquisiciones a los países en los que se ejecutan programas...	13 - 16	19
D. Artículos comunes y especializados	17 - 20	22
E. Principales clientes	21	23
II. LA RELACIÓN COSTO-EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE COMPRAS.....	22 - 32	25
III. CAPACITACIÓN	33 - 39	31
IV. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.....	40 - 72	34
A. Marco normativo.....	40 - 47	34
B. Mecanismos	48 - 72	36
V. COMPRA ELECTRÓNICA	73 - 85	46
A. Avances realizados	73 - 78	46
B. Oportunidades.....	79 - 81	48
C. Obstáculos.....	82	50
D. El camino a seguir.....	83 - 85	51
VI. CREACIÓN DE CAPACIDAD	86 - 93	54
A. El problema.....	86 - 92	54
B. Nueva orientación.....	93	56

ÍNDICE (continuación)

Página

Cuadros

1.	Volúmenes comparados de las adquisiciones de entidades y organismos especializados de las Naciones Unidas y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en 2002	17
2.	Artículos comunes y especializados adquiridos por el sistema de las Naciones Unidas en 2002	21
3.	Relación costo-eficacia de los servicios de compras en 2002.....	27
4.	Ventajas y beneficiarios de la contratación pública electrónica.....	49
5.	Obstáculos al sistema de compra electrónica en la familia de las Naciones Unidas.....	50

Gráficos

1.	Total de adquisiciones de bienes y servicios, 1998-2002	16
2.	Adquisiciones de los países en los que se ejecutan programas	20
3.	Porcentaje de los países en desarrollo	21

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (ahora JJE)
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CRiSPS	Centro de Investigación de las Adquisiciones y los Suministros Estratégicos (de la Escuela de Gestión de la Universidad de Bath)
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (antes CAC)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
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
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OSIA	Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición

OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
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 EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO

Identificar oportunidades para aumentar la eficiencia y la eficacia de los servicios de compras en el sistema de las Naciones Unidas, especialmente mediante el fomento de la productividad, la mejora de la cooperación y la coordinación y las innovaciones tecnológicas.

PRINCIPALES CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES

1. Habiendo pasado revista al estado de los servicios y prácticas del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas, el Inspector constata que en el último decenio las adquisiciones, que eran una actividad administrativa relativamente oscura, han pasado a constituir una función financiera de alto perfil y elevado riesgo. Prueba de ello es que en 2002 se hicieron compras por un valor aproximado de 4.600 millones de dólares de los EE.UU., lo que supone el 37% de los recursos ordinarios y extrapresupuestarios de todas las organizaciones. En la Sede de las Naciones Unidas el aumento de esta actividad corrió parejas con la ejecución de un programa de reforma del régimen de las adquisiciones que la propia Asamblea General había encargado y seguía desde mediados de los años noventa, y que se complementó con un refuerzo de los mecanismos comunes de compras de las Naciones Unidas y de sus fondos y programas con sede en Nueva York. Aunque estas medidas contribuyeron hasta cierto punto a racionalizar las adquisiciones en la Sede de las Naciones Unidas, todavía no se han implantado en los otros lugares de destino más importantes, incluidas las oficinas sobre el terreno, ni han sido adoptadas por todos los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos. En la introducción y en los capítulos de carácter expositivo del presente informe se examinan estas y otras cuestiones afines, y se llega a la conclusión de que es necesario racionalizar las adquisiciones, en particular las de artículos de uso común, e intensificar la subcontratación de esta función a otras organizaciones, como medio de reducir las duplicaciones y la competencia en la comunidad internacional de las compras.

2. El capítulo II trata de la cuestión fundamental de la relación costo-eficacia de los servicios de compras de las organizaciones. Un análisis de las plantillas de personal y de los costos de estos servicios en comparación con su volumen anual de operaciones hace ver, por ejemplo, que hay grandes disparidades entre las organizaciones en cuanto a la productividad media de su personal, hasta un extremo que quizá no esté justificado por las características constitucionales o estructurales propias de estas organizaciones. El Inspector llega a la conclusión de que hasta ahora el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que es el único foro interinstitucional en materia de adquisiciones en el que participan prácticamente todas las organizaciones, ha hecho muy pocos trabajos, o ninguno, de investigación y determinación de indicadores de rendimiento o modelos de eficiencia y calidad que orienten las operaciones de compra en el sistema de las Naciones Unidas, y en particular los servicios y prácticas sobre el terreno.

El Inspector señala algunas de las técnicas que deberían emplearse con este fin, de conformidad con las instrucciones de la Asamblea General acerca de la conveniencia de medir el rendimiento de estos servicios.

3. Como se indica en el capítulo III, las deficiencias mencionadas en la modernización de la función de compra se reflejan también en las cantidades insignificantes que las organizaciones asignan a la capacitación de su personal de adquisiciones, que representan por término medio más del 95% de los gastos generales de esta actividad y constituyen pues el principal factor que condiciona la productividad y la calidad de las adquisiciones. Aunque la capacitación del personal de adquisiciones es uno de los temas recurrentes de las resoluciones de la Asamblea General sobre la reforma de este sector en las Naciones Unidas, y pese a que la División de Adquisiciones ha introducido algunas mejoras, a nivel interinstitucional la capacitación en estas disciplinas sigue siendo, en general, una actividad contingente. El encomiable proyecto propuesto hace algunos años por el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, de preparar una iniciativa y estrategia conjuntas de capacitación, no sólo no se ha financiado ni puesto en práctica sino que además parece ya obsoleto, considerando las innovaciones tecnológicas y los servicios de capacitación establecidos entre tanto por la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA). Aunque la propuesta de proyecto habría sido revisada recientemente, concentrándola en un sistema de certificación de los oficiales encargados de las adquisiciones, el Inspector cree que sigue siendo necesario aumentar las consignaciones presupuestarias para la capacitación, mancomunar los recursos más allá de las contribuciones en especie y continuar tratando de movilizar ingresos extrapresupuestarios de todas las fuentes adecuadas. A este respecto, debería prestarse mayor atención a la capacitación en métodos de compra electrónica y a la asistencia técnica a la creación de capacidad para los organismos de contratación pública de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

4. Otra constatación importante, que se expone en más detalle en el capítulo IV, es que actualmente las actividades de compra de las organizaciones no se benefician de una dirección normativa central, a pesar del fuerte y sostenido crecimiento de su valor financiero a lo largo de los años. Aunque el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), decidió en junio de 2003 pedir al Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos que le presentara un informe sobre cuestiones relativas a las adquisiciones, en realidad el CAC no había prestado nunca tanta atención a las adquisiciones como a la coordinación de los criterios de gestión de los recursos humanos o financieros o a las cuestiones relativas a la información y la tecnología. De resultas en parte de esta política, todavía no se ha logrado un avance decisivo en la armonización de las políticas, procedimientos y prácticas en materia de compras de las distintas organizaciones. Aunque debe reconocerse que recientemente se han conseguido algunas mejoras, por ejemplo en la elaboración de enfoques e instrumentos comunes como el concepto de organismo principal o la base de datos y el portal sobre suministros comunes, tanto el mecanismo del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos como la OSIA que le hace de secretaría, tienen un estatuto mal definido y padecen un problema de identidad. El Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos sigue siendo un foro oficioso carente de supervisión política o legislativa; por su parte, la OSIA es más una entidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que un servicio de compras entre organismos, ya que el sistema de adquisiciones de las Naciones Unidas no la utiliza como tal. El Inspector llega a la conclusión de que debe conferirse un carácter oficial al mandato del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, por decisión

de la Asamblea General, y que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión debe someter al Grupo de Trabajo a una dirección política más estricta. Además, y de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General sobre los servicios administrativos comunes, el Secretario General debería examinar las ventajas, en términos de viabilidad y eficiencia, de una ulterior consolidación de las estructuras y costos generales de los servicios de compras en la Sede, reforzando la colaboración y evitando la duplicación de actividades entre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la OSIA, incluido su posible fusionamiento, y promoviendo servicios comunes de adquisición en Ginebra, Viena y Nairobi, así como sobre el terreno.

5. Todas las organizaciones, prácticamente, consideran que los procedimientos electrónicos de adquisición, examinados en el capítulo V, ofrecen ventajas potenciales de cara a la modernización de esta función y el logro de niveles de calidad mundiales. Entre las ventajas figura la mayor eficiencia y eficacia resultantes de la considerable reducción de los costos de transacción y los ciclos de procedimiento, la mayor transparencia e integridad de los procedimientos de compra, la adopción de un planteamiento estratégico -no táctico- respecto del rendimiento, la disminución del número de errores humanos, la mayor satisfacción en el trabajo y la motivación del personal, etc. Los principales obstáculos que deben superarse, según las organizaciones, son la falta de un marco jurídico y de procedimiento para la compra electrónica y, más en general, la confianza aún relativa de algunas organizaciones en la fiabilidad de las transacciones electrónicas, como demuestran la no aceptación de firmas electrónicas, las diferencias en los sistemas e infraestructuras tecnológicas de información y comunicación, la deficiente adaptación técnica del personal de adquisiciones, las reducidas consignaciones presupuestarias para los sistemas de compra electrónica, etc. Con la excepción de la OSIA, que ha automatizado todas sus fases y procedimientos de compra gracias a la plataforma de comercio electrónico UNWebBuy, todas las organizaciones están más o menos dispuestas a aplicar el procedimiento de compra electrónica. Cuando preparen sus sistemas de compra electrónica, las organizaciones podrían intercambiarse conocimientos adoptando estrategias deliberadas de cooperación interinstitucional y aprovechando al máximo la experiencia y los conocimientos con que cuenta la OSIA en esta esfera. En el presente informe se expone un plan para alcanzar este objetivo.

6. En el capítulo final, el Inspector examina los medios por los que las organizaciones pueden utilizar la función de adquisición como instrumento de desarrollo en los países receptores, aplicando un enfoque de dos niveles. En el primer nivel, las organizaciones podrían inspirarse parcialmente en la política de adquisiciones del ACNUR, que trata deliberadamente de estimular y reforzar los mercados e instituciones proveedoras de las comunidades locales que albergan refugiados, sin perjuicio de la integridad de las normas y procedimientos básicos de adquisición. En este primer nivel podría incluirse la incitación a los principales contratistas del sistema de las Naciones Unidas para que subcontraten algunas de sus actividades de compra a empresas de los países receptores. En el segundo nivel, que es el más importante, se insta a las organizaciones a elaborar programas de asistencia técnica para la creación de la capacidad en los organismos de contratación pública de los países receptores, en el contexto de los programas de buena gestión e integridad de la cosa pública. El Inspector llega a la conclusión de que estos programas deberán prepararse en estrecha cooperación con el Banco Mundial y con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que participan en grado considerable en los programas de creación de capacidad para los servicios de compras de los países receptores, así como con las entidades del sistema de las Naciones Unidas que hayan adquirido experiencia en esta materia, como el Centro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Turín y la OSIA.

RECOMENDACIONES

El Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones, del Equipo de Tareas de Servicios Comunes, en la Sede de las Naciones Unidas

RECOMENDACIÓN 1

El Secretario General de las Naciones Unidas debería continuar evaluando los resultados alcanzados hasta la fecha por el Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones del Equipo de Tareas de Servicios Comunes en la Sede y en otros lugares de destino, incluidas las constataciones sobre los indicadores del rendimiento de estos servicios y otras prácticas más idóneas resultantes de las reformas del régimen de adquisiciones en la Sede y en otros lugares de destino; el informe de evaluación deberá ser debatido por los miembros del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que a su vez deberán formular recomendaciones para sus servicios de compras, según proceda (párr. 12).

Racionalización de las prácticas de adquisición

RECOMENDACIÓN 2

El Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos debería adoptar, aprobar y aplicar el concepto de organismo principal y fomentar la división del trabajo entre las organizaciones, con objeto de racionalizar más las prácticas de sus miembros en materia de adquisiciones. Podría hacerse hincapié en la consolidación de los gastos generales y las estructuras de las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas, con objeto de promover la división del trabajo entre sus miembros, reducir las duplicaciones en la compra de artículos de uso común, y aprovechar al máximo las competencias básicas de las organizaciones, incluido el concepto de organismo principal (párr. 20).

Establecimiento de un sistema unificado de presentación de informes y responsabilización para los servicios de compras

RECOMENDACIÓN 3

Los jefes ejecutivos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la UIT y la Unión Postal Universal (UPU), deberían agrupar sus unidades especializadas de compras en un sistema único de responsabilización de estas operaciones, en particular cuando el volumen de las adquisiciones sea relativamente bajo (párr. 29).

Personal con formación jurídica

RECOMENDACIÓN 4

Todos los jefes ejecutivos se asegurarán de que sus servicios de compras cuentan con un apoyo jurídico adecuado y puntual, y verán de capacitar a miembros de su personal en los aspectos jurídicos de las adquisiciones (párr. 31).

Iniciativa de capacitación en materia de adquisiciones

RECOMENDACIÓN 5

Independientemente del acuerdo alcanzado en la 29ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos para dar realce a la propuesta de proyecto titulada "Iniciativa común de capacitación en materia de adquisiciones para las Naciones Unidas", que consiste en un sistema de certificación de los funcionarios encargados de las compras, debería seguir considerándose activamente la posibilidad de: a) cuando proceda, aumentar los presupuestos de las organizaciones dedicados a la capacitación en materia de adquisiciones; b) integrar, en la medida de lo posible, las iniciativas especializadas de capacitación y las capacidades existentes en esta esfera en el sistema de las Naciones Unidas; c) intensificar la capacitación en métodos de compra electrónica, en relación con la recomendación 10 e) *infra*; y d) elaborar una estrategia de asistencia técnica para la creación de capacidad en los organismos de contrataciones públicas de los países receptores, y movilizar recursos con esta finalidad (párr. 38).

Política de adquisiciones y manuales de procedimiento

RECOMENDACIÓN 6

- a) Los jefes ejecutivos de las organizaciones deberán asegurarse de que existen manuales de compras en los idiomas de trabajo de sus secretarías, de conformidad con las políticas lingüísticas de las organizaciones de que se trate, con objeto de promover la integridad del proceso de adquisiciones en todas las oficinas sobre el terreno (párr. 43).
- b) El Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos debería tomar las disposiciones necesarias para seguir elaborando directrices comunes en materia de adquisiciones, con miras a preparar un manual genérico de políticas y procedimientos en todo el sistema que sirva de referencia y articule los principios y fases comunes de esta actividad y las normas de calidad, y racionalice de modo significativo los procedimientos de compra que deberán aplicarse individual y colectivamente en todos los lugares de destino (párr. 45).

Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos

RECOMENDACIÓN 7

- a) En vista del importante crecimiento de las adquisiciones y la consiguiente necesidad de una mejor relación costo-eficacia de los dispositivos y prácticas del sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General debería pedir al Secretario General que, en su calidad de presidente de la JJE, negocie la oficialización del mandato de cooperación y coordinación interinstitucional del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos y le pida que presente informes todos los años a la Asamblea General por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y formule propuestas de carácter práctico de cara a la mejora constante de la gestión, la medición del rendimiento y la coordinación de los servicios de adquisiciones, teniendo en cuenta las constataciones y las recomendaciones del presente informe (párr. 51).

- b) El Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos debería concertar sus actividades más regularmente con otras entidades dedicadas a la contratación pública y privada, así como con las instituciones académicas pertinentes, a fin de mantenerse al corriente de las prácticas, innovaciones y tendencias fuera del sistema de las Naciones Unidas (párr. 50 e).**
- c) Debe procederse más sistemáticamente a reforzar los servicios comunes de compras y otros dispositivos de cooperación en los diferentes lugares de destino; este tema ha de figurar regularmente en el programa de las reuniones del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos (párr. 50 f).**
- d) Junto con la recomendación 1 *supra*, las experiencias de las diversas organizaciones que han reformado sus procedimientos de adquisición en los últimos años deben intercambiarse de manera detallada y sistemática con otras organizaciones (párr. 56).**

Servicios comunes de compras

RECOMENDACIÓN 8

De conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General sobre los servicios comunes en el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General debería emprender lo antes posible, con la asistencia de ser necesario de un consultor externo especializado en fusiones de empresas, un examen detallado de la viabilidad de las siguientes medidas, y los aumentos de eficiencia que cabe esperar de ellas:

- a) Intensificar la reforma de los procedimientos de compra en la Sede mediante el establecimiento, en el año 2010, de un servicio central de compras en la Sede que ejerza una dirección firme y constituya un marco de referencia para una racionalización similar de las actividades de adquisición en otros lugares de destino, especialmente sobre el terreno (párrs. 62 y 63);**
- b) En una etapa intermedia de este proceso, consolidar las estructuras generales de las compras y los costos de los fondos y programas basados en la Sede (párr. 62);**
- c) Arbitrar medios y procedimientos para reforzar la colaboración y evitar la duplicación de actividades entre el servicio de compras de la UNOPS y la OSIA, incluida la posibilidad de fusionar ambas entidades, al tiempo que se garantiza que, en caso de una fusión, la entidad que suceda a la OSIA seguirá prestando los mismos servicios a los organismos;**
- d) En caso de que la UNOPS y la OSIA se mantengan como entidades distintas, el PNUD debería seguir sufragando el costo total de los servicios interinstitucionales que presta la Oficina (párr. 59);**

- e) **Hacer extensivas, según proceda, las medidas recomendadas en a) a otros lugares de destino, especialmente a la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y las dependencias sobre el terreno (párr. 70).**

Métodos de compra electrónica

RECOMENDACIÓN 9

Los jefes ejecutivos deberán asegurarse de que la adopción de métodos de compra electrónica en sus organizaciones se inspira en los siguientes principios básicos, entre otros:

- a) **La existencia de un marco jurídico y de procedimiento;**
- b) **La cooperación y coordinación entre organismos;**
- c) **La promoción de un enfoque gradual en el establecimiento de un sistema de compras electrónicas; y**
- d) **La adquisición de una nueva serie de competencias mediante programas de capacitación y reciclaje (párr. 83).**

Creación de capacidad en los organismos de contratación pública de los países receptores

RECOMENDACIÓN 10

En vista de la creciente importancia de la transparencia en las contrataciones públicas efectuadas por los gobiernos, en el contexto de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, recientemente respaldados por la resolución 55/247 de la Asamblea General, relativa a la reforma de los sistemas de adquisición, de 1º de mayo de 2001, los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían prever, en sus programas de adquisiciones, la prestación de apoyo técnico, previa solicitud, a la creación de capacidad de los organismos de contratación pública en los países en desarrollo receptores, de modo que éstos dispongan de una mayor capacidad para participar activamente en las operaciones de compra. Estos programas deberían tratar de complementar las actividades en curso del Banco Mundial, la OCDE, el Centro de la OIT en Turín y la OSIA, entre otros, en esta esfera (párr. 91).

INTRODUCCIÓN

1. En 2002, las operaciones de compra del sistema de las Naciones Unidas totalizaron 4.600 millones de dólares de los EE.UU.¹, lo que supone el 37% aproximadamente de los recursos ordinarios y extrapresupuestarios de todas las organizaciones. Si se tienen en cuenta las contrataciones públicas de los proyectos de desarrollo financiados por las instituciones financieras multilaterales, en particular el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el valor de esta actividad económica del sistema multilateral internacional se aproxima a los 30.000 millones de dólares al año.

2. En el presente informe no se consideran las contrataciones públicas de los proyectos financiados por instituciones financieras multilaterales. No obstante, las cifras antes mencionadas ponen de manifiesto la importancia del tema y de la función de las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, como se verá en el próximo capítulo, el alcance y el valor de las operaciones de compra varían mucho según las organizaciones y los subgrupos de las Naciones Unidas de que se trate, y reflejan las características propias de los mandatos de dichas organizaciones. Las adquisiciones constituyen una función estratégica de las Naciones Unidas y sus fondos y programas; en 2002, estos últimos representaron en conjunto el 85% de los gastos totales por concepto de adquisiciones de las organizaciones. El valor combinado de las compras de los organismos especializados (con exclusión del Grupo del Banco Mundial y del FIDA) fue ligeramente superior al 12% del total. Cada uno de los dos subgrupos del sistema acusa iguales diferencias de escala entre sus componentes en lo tocante a las adquisiciones.

3. A pesar de las diferencias entre los volúmenes de las compras y los mandatos de las organizaciones, el presente informe, que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) propuso a la Dependencia Común de Inspección (DCI), es aplicable a todas las organizaciones del sistema. El informe se centra en los factores estratégicos que más probablemente contribuirán a mejorar la relación costo-eficacia del proceso de adquisiciones dentro de las organizaciones y entre ellas, a saber, la cooperación y la coordinación, las compras electrónicas y la creación de capacidad. Aunque en los últimos años el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos se ha ocupado de estas cuestiones en todo el sistema, los resultados generales son algo desiguales. Aún hay margen para mejorar la armonización de las prácticas, la aplicación de métodos electrónicos, la medición del rendimiento y la determinación de indicadores, así como para aumentar la especialización profesional del personal encargado de las compras en los organismos y en las organizaciones clientes de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

4. En cumplimiento de las recomendaciones de un informe presentado en 1994 por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Adquisiciones, que realizó un examen en profundidad de las prácticas de las Naciones Unidas a este respecto, en los diez últimos años la Organización ha procedido a un esfuerzo intenso y casi continuo de reforma del régimen de adquisiciones², bajo la dirección estricta de la Asamblea General y la Comisión Consultiva en Asuntos

¹ Véanse las estadísticas de las compras de la OSIA en www.iapso.org.

² El Secretario General ha presentado informes periódicos a la Asamblea General sobre la reforma del régimen de adquisiciones: véanse en particular los documentos A/C.5/51/9, A/52/534, A/53/271/Add.1, A/54/866, A/55/127, A/55/746 y A/57/187.

Administrativos y de Presupuesto (CCAAP). Además, la Junta de Auditores y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que señalaron el elevado riesgo de la función de adquisición, pasan revista periódicamente al proceso de reforma y efectúan la auditoría de las prácticas de los fondos y programas en materia de adquisiciones. Estas reformas se complementaron con iniciativas destinadas a reforzar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones basadas en Nueva York, en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Contratación de Servicios Comunes del Equipo de Tareas de Servicios Comunes, establecido en la Sede en 1997. Aunque con estas actividades las operaciones de compra de las Naciones Unidas han mejorado de modo significativo, las reformas se han circunscrito en su mayor parte a la Organización.

5. Además, los exámenes internos y externos realizados en los últimos años respecto de la función de la OSIA³ no se han hecho extensivos a otras entidades del sistema que se encargan de las compras, ni a los mecanismos de cooperación en los diferentes lugares de destino, a escala mundial y sobre el terreno, ni tampoco desde luego al mandato del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, al que la OSIA presta servicios. Por su parte, en los últimos años la DCI ha publicado dos informes sobre la contratación exterior en el sistema de las Naciones Unidas⁴, aunque tratan solamente de un aspecto de las adquisiciones, a saber, la subcontratación de algunas funciones a los proveedores de servicios comerciales.

6. Habida cuenta de todo ello, este informe es probablemente el primero en muchos años que pasa revista a la actividad de compras de las organizaciones desde una perspectiva global e integrada, aunque prestando especial atención a los aspectos mencionados en el párrafo 3 *supra*. El objetivo del informe consiste en determinar los medios y oportunidades y aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades de compra mediante la adopción de medidas más eficaces de coordinación, incluido el intercambio de información y las prácticas más idóneas, la introducción de innovaciones tecnológicas y la promoción del rendimiento del personal. En el informe se examina también la importante cuestión de la asistencia técnica a los países y organizaciones clientes receptores, en el contexto de los programas destinados a promover la buena gestión pública.

7. En el curso de la preparación del informe, el Inspector asistió, en calidad de observador, a la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, celebrada en mayo de 2003 en Varsovia, que le ofreció la oportunidad de presenciar un debate directo entre profesionales de las compras sobre una amplia variedad de temas del programa e intercambiar información con prácticamente todos los jefes de los servicios de compras de las organizaciones.

³ Véase el informe del Subgrupo de Trabajo sobre la Función Futura de la OSIA a la 27ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos celebrada en La Habana, Cuba en 2001, y el informe titulado "Strategic Positioning, Realignment and IAPSO's Inter-Agency Role" de Consultores de COWI, abril de 2001.

⁴ Véase "El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/97/5) y el "Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas" (JIU/REP/2002/7).

Posteriormente, el Inspector visitó la mayoría de las organizaciones para obtener información más concreta acerca de sus políticas y prácticas en materia de adquisiciones. Estas visitas se complementaron con el envío a las organizaciones de un cuestionario, relativo a los sectores que trata en particular el informe. El Inspector desea expresar su gratitud a los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos y a otros funcionarios de las organizaciones por la colaboración prestada en la preparación del presente informe.

I. PANORAMA GENERAL

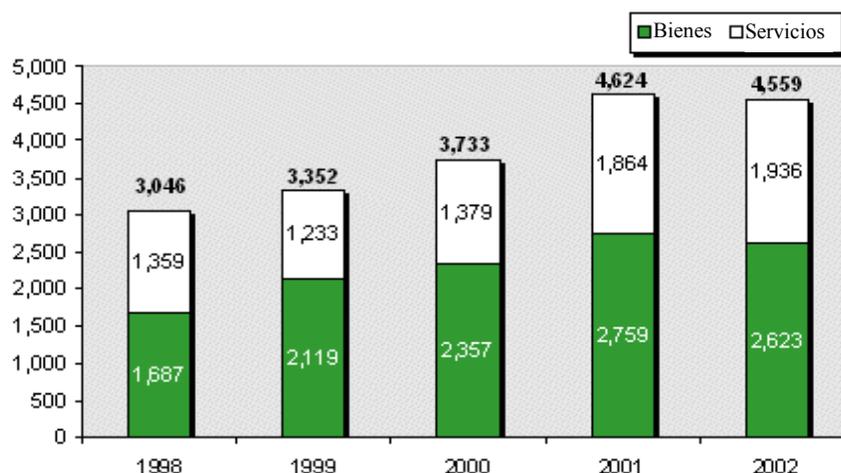
8. El presente capítulo, que está basado en las estadísticas sobre compras de la OSIA y en un análisis de las respuestas al cuestionario enviado por la DCI a efectos del informe, ofrece un panorama general de las operaciones de compra de las organizaciones en 2002, considerando en particular los recursos agregados y las tendencias; la distribución de los gastos por concepto de adquisiciones entre las organizaciones y grupos de organizaciones; la distribución geográfica; las compras de artículos de uso común y especializados; la contratación externa de las operaciones de compra, y los principales clientes atendidos. Este panorama general sirve de base para un examen más específico en los siguientes capítulos del informe.

A. Valor agregado de las adquisiciones y tendencias

Gráfico 1

Total de adquisiciones de bienes y servicios, 1998-2002

(En millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición.

9. En términos de valor, las compras totales de las organizaciones del sistema aumentaron en el 49% aproximadamente entre 1998 y 2002. Las compras de servicios y de bienes contribuyeron a este aumento en un 42 y un 55% respectivamente. Esta tendencia parece reflejar el aumento de las adquisiciones por parte de las entidades de las Naciones Unidas en respuesta a la expansión de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en los Balcanes, el Afganistán y el Iraq, entre otros lugares. Como a plazo medio-largo estas operaciones se estabilizan, es probable que el volumen de las adquisiciones se mantenga más o menos constante, o disminuya.

B. Distribución de las actividades de compra

10. Como puede verse en el cuadro 1, dentro del sistema mismo de las Naciones Unidas las actividades de compra están muy concentradas. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) adquiere por sí solo más bienes y servicios que todos los demás organismos especializados juntos, mientras que el volumen de las adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas duplica casi la cifra correspondiente a los organismos especializados. Esta concentración del poder adquisitivo hace pensar quizás que una reforma eficaz en función de los costos, aunque conviene a todas las organizaciones del sistema, debería efectuarse en primer lugar en las entidades de las Naciones Unidas, que están regidas por una misma Carta y comparten una misma Asamblea General y un único Secretario General. Una buena relación costo-eficacia de los métodos de compra en el sistema de las Naciones Unidas debería facilitar la aplicación de estas soluciones a otros organismos del sistema. En los últimos años las entidades de las Naciones Unidas han ensayado, en cierta medida, este procedimiento, gracias en particular a los resultados del Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones del Equipo de Tareas sobre Servicios Comunes, establecido en la Sede de las Naciones Unidas en 1997 y que actúa en enlace con algunos miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos.

Cuadro 1

Volúmenes comparados de las adquisiciones de entidades y organismos especializados de las Naciones Unidas y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en 2002⁵

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Entidad	Gasto	Porcentaje	Organismo	Gasto	Porcentaje
Naciones Unidas ⁶	941	26,4	FAO	149	23,3
PMA	837	23,5	OMPI	149	23,3
PNUD ⁷	795	22,3	OMS	77	12,0
UNOPS	300	8,4	OIEA	70	11,0
UNICEF	352	10,0	ONUDI	51	8,0
FNUAP	113	3,2	OIT	47	7,4
OSIA	82	2,3	OACI	39	6,1
ACNUR	73	2,0	UNESCO	29	4,5
OOPS	68	1,9	UIT	12	1,9
			OMI	10	1,6
			OMM	4	0,6
			UPU	2	0,3
Total	3.561	100,0	Total	639	100,0

⁵ Datos procedentes de las estadísticas sobre adquisiciones de la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (www.iapso.org), actualizados en gran parte con datos proporcionados por la DCI para el presente informe.

⁶ PNUD y otras dependencias de la secretaría.

⁷ Con exclusión de la OSIA.

RESUMEN

Subgrupos	Gasto	Porcentaje
Secretaría de las Naciones Unidas	941	22,4
Fondos y programas de las Naciones Unidas	2.620	62,4
Organismos especializados	639	15,2
Total	4.200 ⁸	100,0

11. Como se señalaba en uno de los informes provisionales del Secretario General sobre los servicios comunes, el Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones, del que forman parte todas las entidades de las Naciones Unidas con sede en Nueva York (la Secretaría, PNUD, UNICEF, UNOPS y FNUAP) ha elaborado un cierto número de instrumentos comunes para las adquisiciones (reglamentos financieros comunes y normas para las adquisiciones; formularios comunes para los contratos; indicadores comunes de rendimiento; capacitación y aspectos deontológicos de las adquisiciones; base de datos común de proveedores; sistema común de codificación; acuerdos genéricos a largo plazo, etc.) y dispositivos conjuntos para la compra de suministros de oficina, agencia de viajes y servicios transitarios⁹. Aunque estos resultados se han puesto en conocimiento de otros miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos y algunas de las cuestiones permanecen en el programa de las reuniones del Grupo de Trabajo, hasta ahora no parecen haber dado el impulso necesario para proceder a una reforma a fondo de los servicios de compras del sistema de las Naciones Unidas, que pueda compararse con las reformas del régimen de adquisiciones promovidas por el Grupo de Trabajo en la Sede de las Naciones Unidas.

12. Este resultado puede deberse en parte a las limitaciones inherentes al Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que se examinan en otra parte del informe, y en parte también a que no se ha efectuado una evaluación completa del impacto positivo de la actividad del Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones en la Sede, como los ahorros en los costos de personal y de transacción, los ciclos más cortos del proceso, la integración de los activos de las adquisiciones, o una gestión más eficaz de los contratos de servicios. Es necesario evaluar estos beneficios y llegar a conclusiones respecto de los indicadores del rendimiento de los servicios de compras y otras prácticas más idóneas resultantes de las reformas del régimen de adquisiciones en la Sede de las Naciones Unidas y en otros lugares de destino, según proceda. En la preparación del informe de evaluación deberían participar profesionales de empresas de suministros del sector privado, y el informe debería ser examinado por todos los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que a su vez deberían formular recomendaciones para la comunidad general de las compras.

⁸ Este total es distinto del del gráfico 1, debido en primer lugar a que se han excluido los datos de algunas organizaciones que no forman parte de la DCI (por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud o la OMC) y, en segundo lugar, porque los datos que han comunicado algunas organizaciones a la DCI en relación con sus compras de 2002 no coinciden con los de la OSIA.

⁹ A/55/461, párrs. 36 a 42.

C. Adquisiciones a los países en los que se ejecutan programas

13. En respuesta a las exhortaciones periódicas de la Asamblea General para que se hagan más compras a los países en desarrollo y a los países con economías en transición¹⁰, todas las organizaciones se han comprometido a ampliar sus fuentes de suministro en la medida de lo posible, como puede verse en los gráficos 2 y 3 *infra*. Las reuniones del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos celebradas cada dos años en los países en desarrollo, y los seminarios de negocios organizados en las regiones en desarrollo por la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas (PNUD) parecen ofrecer oportunidades de aumentar la participación de los países receptores en las operaciones de compra del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, las organizaciones del sistema que hacen compras en los países en desarrollo son, en su mayor parte, las que tienen una importante presencia en ellos, en particular los fondos y programas y otras entidades de las Naciones Unidas, como las comisiones económicas regionales y las misiones sobre el terreno.

14. Así por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) adquiere más del 90% de su bienes y servicios a países en desarrollo, mientras que en 2002 el PNUD comunicó que en los últimos diez años había "incrementado la proporción de adquisiciones de países en desarrollo del 30 al 70%"¹¹. Por su parte, el UNICEF informa de que ahora dispone de un mayor número de fuentes de suministro de regiones en desarrollo, gracias a su política más resuelta de descentralización; el valor de las adquisiciones efectuadas por las oficinas sobre el terreno o regionales aumentó un 130%, pasando de 120 millones de dólares de los EE.UU. en 1999 a 273 millones en 2001. Según el UNICEF, los proveedores de los países en desarrollo y los países con economías en transición representan más del 80% de las empresas inscritas en las bases de datos de proveedores de la Sede y las oficinas en los países¹².

15. Sin embargo, debido a la globalización de las redes de ventas de la mayor parte de las empresas multinacionales, las adquisiciones en los países en desarrollo no siempre representan una ganancia neta para los economías locales, especialmente cuando los artículos adquiridos han sido fabricados en otros países, e importados de ellos. Las compras a proveedores locales, aunque son ventajosas porque los plazos de entrega se reducen mucho -cosa especialmente importante en las situaciones de emergencia- pueden resultar más caras que la compra directa a los fabricantes, que generalmente ofrecen descuentos de precio/volumen a las organizaciones del sistema. Por ejemplo, en su auditoría de las adquisiciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), efectuada en febrero de 2003, la OSSI estimó que si en 2001 el ACNUR hubiese comprado todos los vehículos Toyota directamente al fabricante, en vez de recurrir a los vehículos en existencia o a proveedores locales, podría haber ahorrado 900.000 dólares de los EE.UU. Según las estimaciones de la OSSI, los vehículos

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General Nos. 52/226 de 31 de marzo de 1998, 54/14 de 29 de octubre de 1999, 55/247 de 1º de mayo de 2001 y 57/279 de 20 de diciembre de 2002.

¹¹ A/57/187, párr. 28.

¹² *Ibid.*, párr. 29.

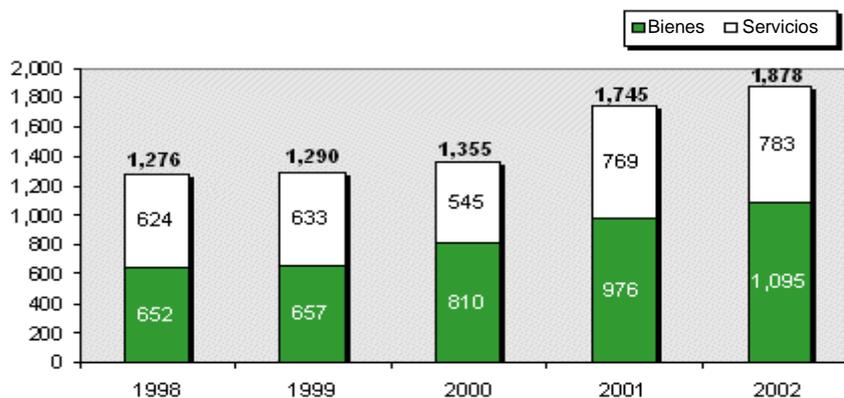
adquiridos directamente al fabricante cuestan aproximadamente un 15% menos (sin incluir los posibles descuentos)¹³.

16. Esta observación también es aplicable a otras manufacturas, en particular productos de la tecnología de la información y la comunicación (PTI), equipo médico, vacunas y productos biológicos. Se trata pues, de ver cómo compaginar mejor el principio de política de una distribución geográfica equitativa de las fuentes de suministro con la necesidad de lograr una mejor relación costo-eficacia de las operaciones de compra. Una aplicación literal del principio de la oferta más barata aceptable significaría dar preferencia a las compras directas de los fabricantes cuando esta opción resulte menos costosa que las adquisiciones locales. Por otra parte, si la norma de la "oferta más barata aceptable" se interpreta en un sentido dinámico -como debe hacerse- entendiéndose como "el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles", las compras locales parecen ofrecer ventajas no exclusivamente financieras, como la adaptación de los productos al entorno local o la conformidad con las normas locales, plazos de entrega urgente en situaciones humanitarias, servicios de posventa predecibles, en particular cuando conllevan requisitos de garantía locales, y, lo que quizá es más importante, la necesidad de crear capacidades en los mercados de proveedores locales de los países en desarrollo, que se considera en el capítulo VI.

Gráfico 2

Adquisiciones de los países en los que se ejecutan programas

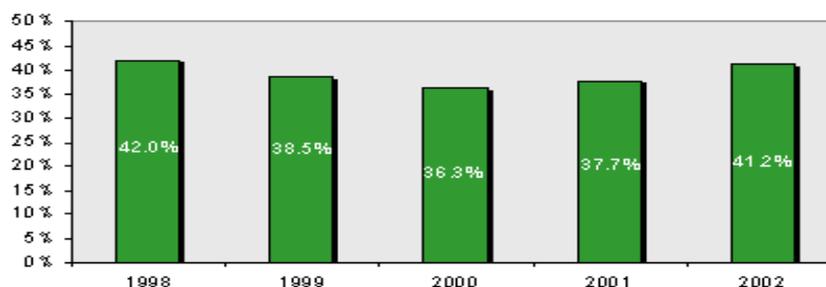
(En millones de dólares de los EE.UU.)



¹³ Auditoría de las adquisiciones del ACNUR por la OSSI (Informe de auditoría 03/03), de 6 de febrero de 2003, párrs. 25 y 26.

Gráfico 3

Porcentaje de los países en desarrollo



Fuente: OSIA.

Cuadro 2

Artículos comunes y especializados adquiridos por el sistema de las Naciones Unidas en 2002

Artículos	Entidades compradoras	Valor estimado (millones de dólares de los EE.UU.)
A. Artículos más comunes		
1. Servicios y obras para atender a las necesidades internas de administración y programa	Todas las organizaciones a título individual, salvo en los lugares de destino de la Sede de las Naciones Unidas, Ginebra y Nairobi, donde algunos servicios se adquieren mediante dispositivos comunes	
2. Suministros y material de oficina	Véase más arriba	No disponible
3. Artículos de TIC	Las organizaciones a título individual; en algunos lugares de destino se emplean a veces los mismos términos contractuales, o el concepto de organismo principal	No disponible
B. Algunos artículos comunes		
1. Equipo de transporte	OSIA/Naciones Unidas/PMA/ UNOPS/ UNICEF/ACNUR/PNUD/FAO	500 ¹⁴
2. Productos biológicos/medicinas/ productos farmacéuticos	UNICEF/OMS/FNUAP/FAO/ OSIA UNOPS ¹⁵	43

¹⁴ Estimación moderada de la DCI, basada en datos incompletos proporcionados por las organizaciones. Las compras de equipo y servicios de transporte comunicadas por el PMA, la OSIA y el UNOPS superaron por sí solas los 450 millones de dólares en 2002.

¹⁵ A raíz de una licitación pública convocada en abril de 2001, la OSIA fue seleccionada para adquirir medicinas y administrar el correspondiente suministro por cuenta del Servicio Mundial de Adquisición de Medicamentos, del Stop TB Partnership (www.stoptb.org).

Artículos	Entidades compradoras	Valor estimado (millones de dólares de los EE.UU.)
3. Equipo médico	OMS/UNICEF/FNUAP	No disponible
C. Artículos especializados		
1. Alimentos	PMA ¹⁶	307,5
2. Servicios de transporte aéreo	Naciones Unidas ¹⁷	234
3. Vacunas	UNICEF	203,5
4. Anticonceptivos	FNUAP	57,6
5. Maquinaria y productos agrícolas	FAO	43,6
6. Equipo y servicios para la eliminación gradual de las sustancias derivadas del agotamiento del ozono	ONUUDI ¹⁸	20
7. Productos siderúrgicos	UNOPS	18
8. Equipo de aviación civil	OACI	15
9. Equipo y suministros de laboratorio	OIEA	11,4
10. Vigilancia de la radiación		
11. Reactores		
12. Equipo científico y de imprenta	UNESCO	8

D. Artículos comunes y especializados

17. En el cuadro 2 puede verse que la organización de la función de compras en el sistema de las Naciones Unidas dista mucho de ser óptima. Parece haber competencia, incluso en la adquisición de algunos productos especializados como los medicamentos y los productos farmacéuticos. Aunque no se han comunicado por separado los datos sobre las compras efectuadas en el marco de los dispositivos comunes para los servicios en algunos lugares de destino, la información del cuadro hace pensar que el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos todavía no ha conseguido una mayor racionalización de las prácticas de sus miembros en materia de adquisiciones. Una posibilidad sería que la OSIA intervenga más en la compra de artículos de uso común, como el equipo y los servicios de transporte, respecto de los cuales tiene una experiencia de muchos años.

18. El cuadro 2 se complementa con otros datos sobre el volumen de la cartera de adquisiciones de las organizaciones, contratadas en 2002 a otros servicios de compras del sistema de las Naciones Unidas con fines de coordinación y división del trabajo. Sólo tres organizaciones informaron de que en 2002 otra organización efectuó compras por cuenta de

¹⁶ Además del PMA, en 2002 las Naciones Unidas adquirieron raciones alimentarias para las tropas de mantenimiento de la paz por un valor de 38 millones de dólares.

¹⁷ El segundo grupo de artículos adquiridos en 2002 por las Naciones Unidas consistió en productos químicos y petrolíferos, por un total de 64,5 millones de dólares.

¹⁸ Además de la ONUUDI, en 2002 la UNOPS adquirió también artículos relacionados con el ozono por un valor de 15 millones de dólares.

ellas, aunque no parece que fueran de gran valor. Por ejemplo, el PNUD comunicó que algunos artículos (anticonceptivos y productos farmacéuticos) se adquirieron por mediación del FNUAP y el UNICEF, respectivamente. El FNUAP no contrató compras costosas con otras organizaciones, y un 4,8% en términos de valor de las compras de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) fueron contratadas a otra organización. Sin embargo, la UIT contrató con el sector privado hasta el 58,7% de sus operaciones de compra en 2002, y la OIT hizo lo mismo con el 8% de sus adquisiciones.

19. Considerando la cuestión en la óptica de la relación costo-eficacia (si no del sentido común) la contratación con un organismo afín de la función de compras, especialmente con los dispositivos de servicios comunes antes considerados, parece fundamental cuando las adquisiciones constituyen una función más táctica que estratégica. En el cuadro 1 puede verse claramente en qué organizaciones la adquisición es una competencia estratégica o esencial (Naciones Unidas, PMA, PNUD/OSIA, UNICEF, UNOPS y posiblemente FNUAP). En casi todas las demás organizaciones las adquisiciones son una actividad secundaria que se enmarca en el ejercicio de sus funciones constitucionales. En consecuencia, una configuración óptima y eficaz en función del costo de los servicios de compras exigiría que el segundo grupo de organizaciones contratase con el primero el mayor volumen posible de compras a fin de reforzar más su competencia central en esta esfera, o desarrollar y compartir competencias esenciales, especialmente cuando se trata de organizaciones basadas en la misma zona; además, esto permitiría compartir los costos del personal de los servicios de compras.

20. Otra variante sería reconocer y aprovechar las competencias básicas de organización para ciertos productos o gamas de productos especializados, como las vacunas (UNICEF), todo el material y suministros médicos y farmacéuticos (OMS), todos los productos alimenticios, incluidas las raciones que actualmente suministra el PNUD (PMA), vehículos y equipo (OSIA) y servicios de transporte aéreo (PNUD). En 1992 la Oficina del ACNUR, en la cual las adquisiciones no son una actividad constitucional, decidió prudentemente contratar con el PMA la compra y distribución de alimentos para los campamentos de refugiados. Sin embargo, la decisión se quedó corta, ya que el PMA podría haber absorbido probablemente todas las limitadas actividades de compra del ACNUR, máxime teniendo en cuenta que ambas organizaciones actúan en el sector humanitario. Este análisis hace pensar que es necesario seguir racionalizando las prácticas de las organizaciones en materia de adquisiciones.

E. Principales clientes

21. Los bienes y servicios comprados por las organizaciones en 2002 se destinaron en su mayor parte a satisfacer necesidades administrativas y programáticas internas, con algunas excepciones de peso. El PNUD, además de efectuar las compras por cuenta de las dependencias de la Sede, abastece a misiones de mantenimiento de la paz en todo el mundo. Alrededor del 20% de esas adquisiciones son efectuadas sobre el terreno por unidades especializadas de los cuerpos de mantenimiento de la paz. El PNUD, el PMA, la UNOPS y la ONUDI destinan gran parte de sus adquisiciones a sus proyectos sobre el terreno. En 2002, la mayor parte de adquisiciones para los gobiernos en condición de clientes directos fueron efectuadas por la UIT (89% del total); la OACI (85%); el UNICEF (32%); la OSIA (8%) y el FNUAP (6%).

Las compras totales por cuenta de los gobiernos ascendieron a 157 millones de dólares, lo que supone el 3,5% del gasto total de las organizaciones en 2002. Esto significa que, con la excepción de la OSIA, que realiza adquisiciones para un conjunto diversificado de clientes que incluye a ONG y de la sociedad civil, las operaciones de compra de las organizaciones están destinadas, en lo esencial, a satisfacer sus propias necesidades administrativas y de los programas sobre el terreno, y esta uniformidad debería justificar, en principio, una mayor integración de las políticas y servicios en materia de adquisiciones.

II. LA RELACIÓN COSTO-EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE COMPRAS

22. En el cuadro 3 figura un ejemplo de la relación costo-eficacia de los servicios de compras de las organizaciones en 2002, utilizando el factor de recursos humanos, que en la mayoría de los casos representa más del 95% de los costos de los servicios de compras, o del costo total de las adquisiciones. Se tiene en cuenta que, mientras que las plantillas de personal permanecen en general constantes, el volumen de las adquisiciones puede fluctuar entre un año o un bienio y el siguiente, como ha observado el Inspector en los datos sobre las adquisiciones de 1999-2002 facilitados por algunas organizaciones. El cuadro muestra dos medidas de la eficiencia de la plantilla de personal, el valor medio de las adquisiciones efectuadas en 2002 por cada funcionario (tanto del cuadro orgánico como de los servicios generales) del servicio de compras de una organización, y los costos del personal de estos servicios como porcentaje de los gastos por este concepto.

23. Como puede verse en el cuadro, existe una gran diferencia entre los niveles máximo y mínimo de eficiencia de la plantilla de personal de los servicios de compras en 2002; en el extremo superior del espectro de eficiencia figura el PMA¹⁹, seguido de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Los datos relativos a estas organizaciones no hacen pensar necesariamente que constituyan un punto de referencia para la profesión en este sector, al no haber comparaciones con las organizaciones públicas y privadas de compras. No obstante, considerando el cuadro 3 en su conjunto puede decirse que los servicios de compras de las organizaciones que son capaces de entregar un valor medio combinado de 6 millones de dólares o más de bienes, obras y servicios por funcionario del servicio merecen el calificativo de eficientes, mientras que las que entregan de 8 a 10 millones de dólares por funcionario se considerarían muy competentes, con la importante reserva de que todos los demás factores se mantengan más o menos iguales (véase más adelante).

24. En sus comentarios sobre el proyecto de informe, algunas organizaciones opinaron que hacían falta muchos más análisis antes de que pudieran determinarse las normas e indicadores de productividad para el personal y los servicios de compras. La OIEA, por ejemplo, señaló que debía tenerse en cuenta el volumen medio y la distribución de las transacciones, la estructura de los proveedores y la cuantía de los pedidos de cada proveedor, junto con las actividades de investigación relativas a cada transacción. La OIT estimaba que la compra de servicios especializados requería conocimientos técnicos, jurídicos y logísticos y llevaba mucho más tiempo que la adquisición directa de productos disponibles para el uso. Según el PNUD, algunas funciones que forman parte de la compra, como el pliego de condiciones, la gestión de los contratos, las cuentas por pagar y el seguimiento de las reclamaciones y los litigios, se llevan a cabo en otras dependencias; éste es un factor a considerar en el proceso de determinación de indicadores. El PNUD sostenía que no es posible equiparar las organizaciones con unos pocos funcionarios encargados de las compras, que adquieren un número limitado de productos que siempre son los mismos, con una organización que compra varios miles de productos y servicios diversos y complejos con una plantilla de personal igual o similar. Sin embargo, también se

¹⁹ Los datos relativos al PMA confirman la información que proporcionó a la DCI para el presente informe, en el sentido de que el personal del cuadro orgánico de sus servicios de compras es insuficiente. El PNUD también opinó que su personal era insuficiente en proporción a su cartera de adquisiciones.

señaló que la adquisición de artículos considerados "esenciales" por razones de seguridad, como los productos farmacéuticos, las raciones alimentarias o los servicios de vuelos fletados, requieren un proceso de precalificación (por ejemplo, planificación de las adquisiciones, investigación de mercado, auditorías de fabricación, evaluación técnica y financiera de los posibles proveedores), que puede necesitar hasta un año.

25. El Inspector concuerda con estas opiniones, pero observa que el método utilizado para comparar la productividad y el costo del personal de compras atañe más específicamente a la importante cuestión de la estructura y los gastos generales, que esencialmente es la dotación de personal y el costo de la función de adquisición en el sistema de las Naciones Unidas en 2002. Los métodos informáticos pueden evidentemente perfeccionarse y alcanzar una mayor objetividad en las comparaciones entre organismos, por ejemplo teniendo en cuenta dos o más años, especialmente cuando se producen variaciones anuales importantes en los gastos por concepto de compras mientras que el número de funcionarios sigue siendo más o menos el mismo; esto es lo que ha hecho el Inspector con la OACI, la UIT y la ONUN. Los elementos de la productividad y el costo del personal deben considerarse juntos, porque las estructuras de los gastos de personal no son las mismas en todos los lugares de destino, y difieren en particular entre las actividades sobre el terreno y en la Sede. Las útiles observaciones que figuran en el párrafo precedente respecto de la adquisición de bienes, obras y servicios son igualmente aplicables en general a todas las organizaciones cuando el rendimiento de los servicios de compras puede depender de los servicios complementarios proporcionados por otras unidades internas o externas. A juicio del Inspector, las importantes diferencias entre las plantillas de personal de los servicios de compras en comparación con el volumen de adquisiciones, que pueden verse en el cuadro 3, se deben más a factores estructurales que funcionales.

Cuadro 3

Relación costo-eficacia de los servicios de compras en 2002²⁰

(En miles de dólares de los EE.UU.)

Organización	Gasto total	Plantilla total	Compras por funcionario	Gastos de personal	Gastos de personal en porcentaje del total adquirido	Presupuesto de capacitación
PMA	837.400	86	9.737	5.000	0,6	200
PNUD	521.000 ²¹	71	7.338	7.522	1,4	21
NACIONES UNIDAS /ML ²²	293.000	86 ²³	3.406	9.111 ²⁴	3,1	...
UNOPS	300.000	43	6.977	...	...	...
FAO	149.350	47	3.178	4.800	3,2	15
OMPI	149.053	17	8.768	2.425	1,6	9
FNUAP	112.860	18	6.270	1.850	1,6	...
ONUN	99.000 ²⁵	24	4.125	577	0,6	...
OSIA	82.000	22	3.727	2.764	3,4	79
OMS	76.710	28	2.740	...	...	...
OIEA	18.081	34	532	2.308	12,8	...
ONUDI	51.390	16	3.212	1.156	2,3	...
OIT	46.740	9	5.193	940	2,0	...
OACI	39.167 ²⁶	11	3.560	755	1,9	...
UNESCO	29.319	21	1.396	1.202	4,1	...
UIT	11.521 ²⁷	10	1.152	1.048	9,1	26
OMI	4500	1.	4.500	...	...	...
OMM	4.440	2	2.220	...	...	...
ONUV	3.526	5	705	314	8,9	...
	3.273.858	551	6.000	2.785 (promedio)	3,8 (promedio)	450 ²⁸ (total)

²⁰ Están excluidas del cuadro las organizaciones que no proporcionaron datos sobre la plantilla de personal de sus servicios de compras, o aquellas cuyos datos resultaron difíciles de verificar.

²¹ Cifra correspondiente únicamente al PNUD, con arreglo a lo indicado en su sitio web.

²² Misiones locales de las Naciones Unidas (misiones de mantenimiento de la paz) con personal propio de compras, excluyendo otras entidades sobre el terreno como las comisiones económicas regionales y los centros de información; datos procedentes del sitio web del PNUD.

²³ Datos sobre el personal sobre el terreno en 1998, comunicados por la OSSI en su informe sobre el examen de la reforma del régimen de adquisiciones (A/52/813, párr. 23).

²⁴ Extrapolado por la DCI a partir de los gastos de personal del PNUD para sus 71 funcionarios en la Sede.

²⁵ En 2001 los gastos de la ONUN ascendieron a 188 millones de dólares; el promedio de gasto en 2001 y en 2002 fue de 6 millones de dólares de compras por funcionario.

²⁶ Las adquisiciones de la OACI en 2001 ascendieron a 89.410 dólares en términos de valor; el promedio de gasto en 2001-2002 fue de 5.844 dólares de compras por funcionario.

²⁷ Los gastos de la UIT en 2001 ascendieron a 33,6 millones de dólares; el promedio de gasto por funcionario en 2001-2002 fue de 2.256 dólares.

Las organizaciones con operaciones de compras muy descentralizadas (más de 100 lugares distintos), como el PNUD y el UNICEF, que no se han incluido en el cuadro, disponen lógicamente de una plantilla de personal de compras más numerosa que las de las organizaciones con operaciones más centralizadas. Un método adecuado para el primer grupo consistiría en calcular por separado la productividad del personal en los servicios de compras descentralizados, como el Inspector ha hecho con el PNUD y sus misiones sobre el terreno pero no pudo hacer con el PNUD y el UNICEF por falta de datos completos. En el caso de las organizaciones con servicios de compras centralizados, el bajo volumen de adquisiciones por funcionario y los gastos generales relativamente elevados pueden atribuirse a la fragmentación de estas funciones en diferentes lugares de destino, hasta el punto de que organizaciones situadas en un mismo lugar, en Nueva York, Ginebra o Copenhague, empiezan a compartir los servicios y los gastos generales de las compras, por ejemplo mediante los dispositivos de servicios comunes que se consideran más adelante. En sus comentarios sobre el proyecto de informe, casi todas las organizaciones propugnaron mejoras más funcionales que estructurales en los dispositivos existentes.

26. Otra cuestión es la de la descentralización de las adquisiciones en función de los productos, que practican algunas organizaciones. Por ejemplo, a pesar de sus gastos relativamente bajos por concepto de adquisiciones, la UIT dispone de cuatro unidades dedicadas a las compras: una para la administración interna (en su mayor parte suministros de oficina y mobiliario), otra para los productos de TIC, otra para los proyectos de desarrollo y la cuarta para las exposiciones de TELECOM en la UIT; cada una de ellas depende de un jefe de departamento distinto. La OIT, que disponía de dos servicios de compras, uno para los proyectos de cooperación técnica y el otro para la administración interna, colocó hace algunos años ambos servicios bajo una misma cadena de mando, lo que le permitió hacer economías. A diferencia del PMA, donde la existencia de dos servicios distintos para la adquisición de alimentos parece justificada por el carácter altamente especializado e incluso complejo de la compra y la entrega de estos productos, la existencia de unidades especializadas de compra que operasen con sistemas distintos de responsabilización no supondría quizás un uso óptimo de los recursos destinados a este fin, sobre todo cuando el volumen de las compras es relativamente pequeño.

27. En particular, los criterios para la contratación de personal de los servicios de compra en la red de oficinas de las organizaciones en los países (más de 130 para el PNUD, el ACNUR y el UNICEF, por ejemplo) no parecen muy claros. Debido a obstáculos para la contratación de personal o al hecho de que la administración no reconoce suficientemente la importancia de esta función, muy pocas de estas oficinas parecen disponer de personal de compras especializado o profesional, y las funciones se encomiendan en gran parte a funcionarios de la secretaría como parte de sus tareas administrativas. Esta observación se ve confirmada por la dificultad que tienen algunas organizaciones para facilitar datos sobre el personal de compras de sus oficinas en los países. De ello se infiere que quizás sea imposible conocer el número exacto de funcionarios que se ocupan de las compras en las organizaciones descentralizadas, lo que a su vez dificulta la medición del costo de las adquisiciones u otras dimensiones del rendimiento. El número de funcionarios dedicados, total o parcialmente, a las adquisiciones en todo el mundo podría situarse entre 1.500 y 2.000.

²⁸ El total incluye 100.000 dólares para el UNICEF, que no se indican en el cuadro.

28. Además, la inexistencia de indicadores para el personal hace difícil determinar qué volumen de compras justificaría la contratación de funcionarios especializados en adquisiciones, de dedicación exclusiva, en las oficinas sobre el terreno y quizás incluso en la Sede.

Esta cuestión es particularmente pertinente en un momento en que algunas organizaciones han aumentado de modo significativo el volumen de adquisiciones para sus oficinas sobre el terreno (por ejemplo hasta 200.000 dólares para las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y 100.000 para las oficinas en los países del PNUD y el ACNUR). Aunque el cuadro 3 no incluye datos de todas las organizaciones, las conclusiones pueden orientar aproximadamente a los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos que deseen determinar indicadores para el personal de compras sobre el terreno y en la Sede, teniendo en cuenta los porcentajes de rendimiento y otras prácticas idóneas en el sector privado.

29. Además, y aunque algunas organizaciones no están de acuerdo con el Inspector en este punto, también es menester una norma basada en la práctica más idónea respecto de la proporción de funcionarios de servicios generales y del cuadro orgánico. El análisis de los datos facilitados a la DCI para el presente informe muestra una relación media de 3 a 1 entre los funcionarios de servicios generales y los del cuadro orgánico en 2002, en todos los servicios de compras de las organizaciones que han facilitado datos, con proporciones que van de 1,25 a 1 para la OIT y 1,4 a 1 para el PNUD a 4 a 1 para la FAO y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUV). Por consiguiente, la relación de cuatro funcionarios de servicios generales por cada funcionario del cuadro orgánico podría constituir la norma de práctica idónea en los servicios centralizados de compras en la Sede, toda vez que en las operaciones sobre el terreno la proporción del personal de servicios generales sería bastante más elevada.

30. La eficiencia en la contratación del personal no es más que una medida de la relación costo-eficacia de los servicios de compras. La calidad es obviamente un factor fundamental. El proceso debe gestionarse eficazmente para garantizar que los bienes, obras y servicios recibidos se ajusten al pliego de condiciones relativas al fondo, el alcance y los plazos, están exentos de defectos, los costos no exceden del presupuesto, no hay reclamaciones ni litigios y, por último, los usuarios finales de los artículos quedan plenamente satisfechos. Así pues, las encuestas para determinar la satisfacción de los clientes deberían formar parte del proceso de medición de la actividad de compra. Además, el análisis debe incluir la eficiencia del proceso, especialmente con respecto a los ciclos de las adquisiciones, teniendo en cuenta por ejemplo el desfase temporal entre la concesión de una autorización de compra y la expedición de la orden de compra, o entre esta última y la entrega efectiva de los bienes y servicios a los usuarios finales. Otro factor pertinente es el número de transacciones o tareas que deben completarse durante el proceso de adquisición, entre la autorización y el pago y cierre de las cuentas.

31. Lo que es más importante, debe arbitrarse un mecanismo eficaz para el seguimiento de las reclamaciones y los litigios, que no parece existir actualmente. Algunas organizaciones expresaron la necesidad de proporcionar un apoyo jurídico suficiente y oportuno para que los servicios de compras pudieran hacer frente a cualquier incumplimiento de contrato por parte de los vendedores/proveedores, y garantizar que los términos del contrato se cumplen con puntualidad. Casi todos los funcionarios de los servicios de compras de los organismos que el Inspector tuvo la oportunidad de visitar carecían de formación jurídica. Este aspecto debería incluirse en los programas de capacitación en esta actividad. No obstante, el Inspector entiende que es preferible que el asesor jurídico de la organización se ocupe de los aspectos jurídicos de fondo de las adquisiciones, para lo cual sería menester una mejor coordinación entre la oficina

del asesor jurídico y las unidades de adquisiciones antes de que se firmen los contratos de compra.

32. La utilización de dispositivos de contratación externa y servicios comunes, así como de los sistemas e instrumentos de TIC que se examinan en el capítulo V, podrían promover también la productividad y simplificar los costos de transacción. El Inspector fue informado de que los sistemas de compra electrónica podrían reducir los plazos de cuatro semanas a cuatro días. Sin embargo, el alcance y el temario de este informe no permitieron hacer una comparación detallada entre las organizaciones con respecto a las variables de la calidad y la eficiencia de los procesos de compra, como el análisis de la productividad y la relación costo-eficacia que figura en el cuadro 3 y que el Inspector ha utilizado como ejemplo de medición del rendimiento de las adquisiciones. Los datos del cuadro deben complementarse con otras comparaciones a fin de facilitar la determinación de indicadores del rendimiento para el régimen internacional de adquisiciones. A este respecto, cabe añadir que la Asamblea General y la CCAAP han pedido que se establezca un sistema para que las organizaciones puedan medir la relación costo-eficacia de las adquisiciones²⁹. El Inspector cree que esta cuestión es suficientemente importante para que los jefes ejecutivos de las organizaciones procedan a su seguimiento sistemático en los foros que ofrecen la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, con miras a adoptar normas de productividad y otras normas pertinentes para orientar el rendimiento de las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas. Otra necesidad igualmente apremiante es promover la productividad de los servicios de compras, que depende de la elevación del nivel profesional del personal interesado mediante programas eficaces de capacitación.

²⁹ Véase la resolución 54/14 de la Asamblea General, de 29 de octubre de 1999, y el informe A/55/458 de la CCAAP, párr. 13.

III. CAPACITACIÓN

33. Desde 1996 la Asamblea General viene reiterando, en resoluciones sucesivas, la necesidad de ampliar las actividades de capacitación para el personal de adquisiciones. Por ejemplo, en el párrafo 31 de su resolución 51/231, de 13 de junio de 1997, la Asamblea pidió al Secretario General que elaborase un programa intensivo de capacitación para todos los funcionarios de adquisiciones en la Sede y en las oficinas sobre el terreno. En consecuencia, en la última década la capacitación del personal de adquisiciones ha constituido parte integrante del programa de reforma del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas. En los informes del Secretario General sobre la reforma del régimen de adquisiciones³⁰ se ha dado cuenta casi todos los años de los avances en este sector y los exámenes periódicos de la OSSI han confirmado los progresos logrados³¹.

34. Si bien el Inspector está de acuerdo en que, con posterioridad al informe de 1994 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre las Adquisiciones, se han logrado progresos, los presupuestos para la capacitación que figuran en la última columna del cuadro 3 hacen ver que las inversiones de las Naciones Unidas y otras organizaciones del sistema en la capacitación de su personal de adquisiciones siguen siendo insignificantes en comparación con el volumen de las compras. Por ejemplo, en 2002 la inversión total en capacitación por este concepto representó sólo el 0,01% de los gastos globales de esta partida, y la mayoría de las organizaciones no asignaron recursos a esta actividad.

35. El Grupo de Trabajo sobre una iniciativa común de capacitación en materia de adquisiciones, establecido por el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos en su 24ª reunión, celebrada en Melbourne (Australia) en 1998, ha procedido con tanta lentitud que sólo en 2003, en su 28ª reunión celebrada en Varsovia, se presentó una propuesta de proyecto sobre esta cuestión para todo el sistema. El objetivo general del proyecto, como se declara en la propuesta, es el siguiente:

"Apoyar las iniciativas en curso de reforma del régimen de adquisiciones en las Naciones Unidas, y, en particular, contribuir a mejorar la economía, la eficiencia, la transparencia y la responsabilización de la función de compras en el sistema de las Naciones Unidas mediante la difusión de programas comunes de capacitación comunes en materia de adquisiciones para todo el sistema, complementados con un plan de certificación profesional para los funcionarios de las Naciones Unidas que se ocupan de las adquisiciones."³²

³⁰ Véase, en particular, A/52/534, de 27 de octubre de 1997, párrs. 11 a 15, y A/57/187, de 2 de julio de 2002, párrs. 2 a 8.

³¹ Véase, por ejemplo, A/52/813, de 5 de marzo de 1998, párrs. 22 a 28.

³² Propuesta de proyecto sobre una iniciativa común de capacitación en materia de adquisiciones para las Naciones Unidas, elaborado por la Escuela Superior del Sistema de las Naciones Unidas y el Centro de Formación Internacional de la OIT en Turín, Italia, el 18 de julio de 2002; presentado en la 29ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, celebrada en Varsovia en mayo de 2003.

36. En resumidos términos, el proyecto propone tres componentes de capacitación: a) capacitación básica en adquisiciones, que impartirán instructores pertenecientes a la plantilla de personal de cada organismo participante; b) capacitación superior en adquisiciones, consistente en un programa de aprendizaje a distancia basado en la Web, y c) elaboración de un plan de certificación profesional para la adquisición de bienes, obras y servicios. La estrategia del proyecto se basa en el supuesto de que el sistema de las Naciones Unidas cuenta con conocimientos suficientes en materia de adquisiciones, que basta sólo con movilizar en apoyo del proyecto, y que se dispondrá de contribuciones en especie de las organizaciones participantes (instructores, materiales e instalaciones), que serán suficientes para financiar por lo menos un tercio del costo anual estimado del proyecto, de 1,3 millones de dólares.

37. De los comentarios del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos sobre el borrador del presente informe, el Inspector ha deducido que esta iniciativa común de capacitación se ha revisado para dar mayor realce al sistema de certificación destinado a los miembros del Grupo de Trabajo "que se complementará con un amplio inventario de las posibilidades de aprendizaje ofrecidas por las Naciones Unidas y por proveedores externos seleccionados, mediante las cuales el personal de este sector pueda adquirir toda la gama de competencias necesarias para obtener el certificado"³³. Independientemente de su nueva orientación, el Inspector cree que el proyecto es una actividad importante que satisface una evidente necesidad de capacitación en este sector, en particular para el personal sobre el terreno. Por consiguiente, la iniciativa debe seguir adelante, teniendo en cuenta los avances realizados por la OSIA en algunos sectores incluidos en la estrategia original del proyecto, así como la necesidad de incluir otros componentes como las compras electrónicas y la asistencia técnica a la creación de capacidad para los organismos de contratación pública de los países receptores.

38. Otras organizaciones que actualmente proporcionan varias formas de capacitación en adquisiciones a su personal, incluidos algunos participantes externos en unos pocos casos, son el PNUD, el PMA, el UNICEF, la UNOPS y el ACNUR. Como se ha señalado anteriormente, los presupuestos asignados a esta actividad por cada una de estas organizaciones son relativamente insignificantes. Así pues, hay que poner mayor empeño en aumentar las asignaciones presupuestarias para la capacitación y movilizar recursos extrapresupuestarios de todas las fuentes adecuadas. Estas observaciones llevan a la conclusión de que la propuesta de un proyecto de capacitación del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, incluso con su estrategia revisada, debe seguir reflejando un enfoque más integrado de la racionalización de las políticas de capacitación, metodologías y recursos en lo relativo al régimen de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas, que es necesario incluir los componentes adicionales mencionados en el anterior párrafo.

39. Las conclusiones de los capítulos precedentes hacen pensar que queda todavía trabajo por hacer respecto de los dispositivos existentes para la cooperación y coordinación entre los servicios de compras, en particular la investigación, el desarrollo y el intercambio de información sobre las prácticas más idóneas, por ejemplo acerca de las normas de productividad y calidad, un sistema integrado para la adquisición de artículos de uso común, opciones de

³³ Comentarios del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos acerca del borrador del presente informe de la DCI sobre las prácticas del sistema de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones (JIU/REP/2004/9).

contratación externa en la comunidad de las compras e iniciativas de capacitación. Estas lagunas obedecen sin duda a la poco persistente aplicación, fuera de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, de las directrices sobre la política de adquisiciones emanadas de la Asamblea General. Otra causa podría ser el estatuto oficioso mal definido del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que es el órgano central de los profesionales de las adquisiciones, y la falta de una identidad interinstitucional clara de la OSIA, que se examina en el siguiente capítulo.

IV. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

A. Marco normativo

a) Orientación legislativa

40. El marco básico de la coordinación administrativa entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el sector de las adquisiciones, está constituido por los Acuerdos que regulan las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados, concertados desde 1945 de conformidad con los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas. En las cláusulas repetidas de estos Acuerdos que definen la coordinación se prevén dispositivos relativos al personal, cuestiones técnicas y administrativas, y mecanismos presupuestarios y financieros. Las disposiciones sobre cuestiones técnicas y administrativas, dentro de las cuales queda comprendido este tema, imponen a las partes la obligación de evitar que se creen y funcionen mecanismos y servicios competitivos o duplicados en las Naciones Unidas y los organismos especializados, en aras de la homogeneidad administrativa y técnica y de la utilización más eficaz de los recursos.

41. La información disponible indica que la coordinación de las prácticas de adquisición en el sistema de las Naciones Unidas no ha sido un ámbito de atención concreto del Comité Administrativo de Coordinación, creado en 1946³⁴ para aplicar los mencionados Acuerdos con los organismos especializados y que en 2001 pasó a llamarse Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Hasta junio de 2003, cuando el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, órgano de la JJE, decidió interesarse de forma más oficial en las cuestiones relativas a las compras, éstas habían permanecido al margen del mandato de coordinación de la JJE. Por ejemplo, aparentemente ni los profesionales de las adquisiciones ni el foro del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos constituyeron nunca un órgano subsidiario de la JJE análogo a los comités de la Junta para cuestiones relativas al personal, las finanzas o la TIC. Esta carencia ha persistido pese a que el volumen agregado de las actividades de compra del sistema de las Naciones Unidas ha aumentado notablemente en la última década y representó hasta un 37% de los gastos totales de las organizaciones en 2002. De resultas probablemente de ello, los esfuerzos encaminados a fomentar la cooperación y coordinación en la comunidad de compras de las Naciones Unidas no han sido tan sistemáticos y productivos como podrían haberlo sido en el marco de la JJE.

42. Esta circunstancia puede explicar también que a nivel interinstitucional las sucesivas resoluciones de la Asamblea General que pedían la armonización de las políticas, normas y procedimientos de las adquisiciones, de conformidad con las mencionadas cláusulas de los Acuerdos con los organismos especializados, se hayan aplicado poco. Ya en 1979, por ejemplo, la Asamblea General había pedido que las organizaciones arbitraran medidas para lograr la máxima uniformidad de los procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, de personal y de planificación, y en particular que se estableciera un sistema común de adquisiciones³⁵. Si bien algunas iniciativas adoptadas desde hace varios años dan a pensar que

³⁴ De conformidad con la resolución 13 (III) del Consejo Económico y Social de 1946.

³⁵ Resolución 32/197 de la Asamblea General de 17 de septiembre de 1979. La serie de resoluciones de la Asamblea General sobre la reforma del régimen de adquisiciones en la última

se han logrado ciertas mejoras a este respecto, como se verá más adelante aún queda mucho por hacer. A partir de ahora debería ser posible, dado el mayor interés del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE en el asunto y teniendo en cuenta que los gastos anuales en compras así lo justifican.

b) Manuales de políticas y procedimientos y otras directrices

43. Cada organización tiene su propio manual de adquisiciones. En algunos casos (la UIT, la OMM y la UPU), los reglamentos financieros incluyen cláusulas relativas a las compras. La mayoría de las organizaciones que facilitaron información sólo disponen de manuales en inglés (la OACI, la OMI, el UNICEF, la ONUDI, el FNUAP, la UNOPS y la ONUV); otras tienen manuales en inglés y en francés (las Naciones Unidas, la OIT, la UNESCO y la OMPI) o en inglés y español (la OSIA y el PNUD) y en dos casos que representan la práctica más idónea, en inglés, francés y español (la FAO y el PMA). Aparte de las políticas multilingües de algunas organizaciones, disponer de manuales de adquisiciones en los tres idiomas de trabajo de las organizaciones es un requisito práctico importante cuando las operaciones de compra están descentralizadas, como en las Naciones Unidas y sus fondos y programas.

44. Aunque, según informan las organizaciones, haya diferencias de procedimiento en la ejecución de los contratos de compra, en los manuales figuran principios generales análogos, por ejemplo sobre la participación abierta, la competencia, el trato justo y equitativo, el uso óptimo de los recursos y los precios de oferta más bajos, evitar conflictos de intereses, la transparencia y la responsabilización. Las fases clave del proceso, desde la preparación de los pliegos de condiciones hasta el examen de las ofertas y la adjudicación de contratos, también son parecidas. Estos principios y fases se resumen en las "Common Guidelines for Procurement by Organizations in the United Nations system" (Directrices comunes para las adquisiciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas) de la OSIA. Teniendo en cuenta que las directrices parecen estar destinadas a los proveedores más que al personal de compras, no especifican las calificaciones ideales o genéricas de los funcionarios de adquisiciones, las normas de calidad recomendables en el proceso ni las responsabilidades y el *modus operandi* de los órganos de examen de contratos, tanto en la Sede como sobre el terreno. Por el mismo motivo, y como ninguno de los manuales prevé la cooperación y la coordinación con otras organizaciones en la realización de las actividades de compra³⁶, estas directrices comunes no comprenden disposición alguna al respecto, lo que podría ser útil para facilitar el trabajo de los servicios comunes de compras, en particular sobre el terreno (véase más abajo).

45. El Inspector cree que las directrices comunes ofrecen la oportunidad de elaborar un manual modelo para los servicios de compras en general y no sólo para los proveedores. Aunque muchos funcionarios encargados de las compras parecen satisfechos de sus manuales, en un caso, por lo menos, se expresó preocupación por las disposiciones de un manual que no aportaban nada al proceso ni parecían conformes con las mejores prácticas del sector privado.

década contiene disposiciones más o menos análogas (véase, por ejemplo, la resolución 57/279 de la Asamblea General de 20 diciembre de 2002).

³⁶Los fondos y programas de las Naciones Unidas y del PNUD en la Sede han adoptado el reglamento financiero común para las compras.

Los procedimientos de este manual fueron objeto de críticas por ser demasiado burocráticos, por el bajo nivel de delegación de competencias y por tener muchos niveles de revisión y necesitar varias firmas, incluso después del examen por los comités de contratos.

46. Estas preocupaciones demuestran la conveniencia de seguir simplificando y armonizando las principales etapas del procedimiento de adquisiciones en todas las organizaciones. Ello exigiría que las directrices comunes actuales se ampliaran hasta convertirlas en un modelo global del sistema que articularía los principios normativos comunes y también los procedimientos prácticos comunes, especialmente en lo que respecta a los métodos de compra electrónica, niveles mínimos comunes en los lugares de destino sobre el terreno y normas de calidad resultantes del proceso. El objetivo debería ser fomentar los elementos comunes del sector de las compras y agilizar considerablemente las etapas y procedimientos del proceso, sin perjuicio de los elementos reglamentarios que puedan ser propios de algunos organismos y que podrían reflejarse en un manual común. Así pues, el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos debería hacer de modo que las directrices comunes en materia de adquisiciones pasen a constituir un manual normativo y de procedimientos genérico de todo el sistema, que sirva de modelo de la práctica más idónea para los servicios de compras en general.

c) El concepto de organismo principal

47. La conveniencia y viabilidad de un manual de compras común puede deducirse del desarrollo gradual y relativamente satisfactorio del principio normativo del concepto de organismo principal, que abarca todas las entidades, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como los organismos especializados, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Según esta norma, un acuerdo o contrato marco negociado para la adquisición de bienes y servicios por una o más organizaciones (organismos principales) que sean parte en el arreglo deberá aplicarse del mismo modo a otras organizaciones miembros, en cuanto al alcance de los beneficios. Todos los responsables consultados al respecto por el Inspector apoyaron este concepto, considerándolo en general un valioso instrumento para promover la cooperación y la coordinación en el sistema de adquisiciones de las Naciones Unidas. En la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos se presentó un proyecto de acuerdo destinado a formalizar este entendimiento. El proyecto de acuerdo no ofrece una protección suficiente contra la poco deseable posibilidad de que las organizaciones creen una situación de monopolio si muchas de ellas, o la mayoría, recurren a un solo proveedor para adquirir bienes o servicios. Una vez hecha la salvedad, el Inspector insta a todos los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos a participar en el acuerdo sobre el concepto de organismo principal que debería ajustarse periódicamente, sobre todo en los detalles de procedimiento, de conformidad con la recomendación sobre un manual de compras común para todo el sistema o su alternativa en tres niveles.

B. Mecanismos

a) Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos

48. El mecanismo del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, creado hace 30 años, ha sido el principal marco de interacción de los profesionales de las compras del sistema de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo se reúne una vez al año en sitios diversos, alternando las regiones desarrolladas con los países en desarrollo y los países con economías en transición.

Estas reuniones suelen dar ocasión a la comunidad empresarial del país anfitrión de conocer mejor las políticas y actividades de compras de las organizaciones. Las reuniones acostumbran a dividirse en dos series de sesiones: una privada, reservada al debate interinstitucional de las cuestiones comunes, y una pública para cambiar impresiones con la comunidad empresarial local. El Inspector participó en calidad de observador en la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, celebrada en Varsovia en mayo de 2003, en cuya ocasión recabó las opiniones de las organizaciones participantes sobre el funcionamiento y la efectividad del Grupo de Trabajo como órgano de coordinación interinstitucional. El Inspector también solicitó opiniones sobre la periodicidad de las reuniones del Grupo de Trabajo y preguntó si los participantes externos, como los representantes de donantes y beneficiarios, proveedores del sector privado y órganos de supervisión, serían bien acogidos en estas reuniones para exponer nuevas perspectivas sobre la función de compras, especialmente del sector privado.

49. Prácticamente todas las organizaciones apreciaban la valiosa oportunidad que ofrecen las reuniones del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos para el intercambio de información. También hubo un reconocimiento general de los progresos realizados en los últimos años por el Grupo de Trabajo al abordar y profundizar las cuestiones concretas de la cooperación y coordinación en varios ámbitos, como el concepto de organismo principal, la iniciativa de capacitación común, la base de datos común de suministros, etc. No obstante, hubo discrepancias en cuanto a si el Grupo de Trabajo contaba con equipo suficiente o si tenía competencia reglamentaria para intensificar la cooperación y coordinación dentro de la comunidad internacional de adquisiciones. Algunas organizaciones consideraron que el Grupo de Trabajo de Compras debía seguir reuniéndose todos los años en calidad de órgano oficioso reservado exclusivamente a los profesionales de las adquisiciones; otras organizaciones propusieron fortalecer su función y convocar dos reuniones al año. Sin embargo, unas pocas organizaciones creían que era lógico reunirse cada dos años, especialmente si los miembros se mantenían en contacto mediante redes electrónicas de carácter práctico, además de las reuniones periódicas. La mayoría de las organizaciones no eran partidarias de invitar a participantes externos a las reuniones del Grupo de Trabajo.

50. Tras sopesar todas las opiniones expresadas por las organizaciones sobre el funcionamiento y la efectividad del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, el Inspector hace las siguientes observaciones:

- a) El mandato real del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos podría definirse más explícitamente; la investigación realizada por el Inspector para el presente informe no ha dado lugar a un mandato legislativo para las actividades del Grupo de Trabajo. Las nuevas aclaraciones dadas por el Grupo de Trabajo a la DCI sobre este asunto indican que la creación del Grupo en 1976 fue una iniciativa de las secretarías bajo la dirección del PNUD y, hasta la fecha, esta iniciativa no ha sido avalada por ningún órgano legislativo central, pese al notable aumento de la actividad de compras del sistema en estos años. Por consiguiente, la relación del Grupo de Trabajo con los órganos legislativos de sus organizaciones miembros, en particular la Asamblea General, no está bien definida. Esta imprecisión tiene consecuencias para la aplicación de las recomendaciones o decisiones del Grupo de Trabajo a las organizaciones, para la asignación de recursos a los proyectos conjuntos de mejora de los procedimientos de adquisiciones y para la elección de los recursos que deben ser aprobados por los órganos rectores.

- b) Además, el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos no estuvo fiscalizado hasta junio de 2003, fecha en que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE decidió que recibiría sus informes. Tampoco está claro si los responsables de compras que asisten a las reuniones del Grupo de Trabajo lo hacen en su calidad de representantes que obedecen a un mandato de sus organizaciones o a título personal. La diferencia es importante de cara al fortalecimiento de las atribuciones y la efectividad institucional del Grupo de Trabajo en relación con las adquisiciones interinstitucionales. Ejemplo de ello son las observaciones del Grupo sobre el proyecto del presente informe, en las que advertían que, siendo un órgano oficioso, las observaciones de sus diversos miembros no tenían por fin modificar ni afectar las observaciones oficiales presentadas por el Inspector.
- c) No hay indicios suficientes de que durante sus 30 años de existencia el Grupo de Trabajo haya fomentado reformas del rendimiento entre sus miembros, colectiva o individualmente. Aunque algunas organizaciones, en particular la OIT, disienten de esta afirmación, el Inspector observa que la mayor parte de las innovaciones recientes del Grupo de Trabajo en materia de políticas fueron efectos de filtración de las reformas del régimen de adquisiciones en la Sede de las Naciones Unidas, y de la revigorización de la OSIA.
- d) Los datos sobre los gastos en adquisiciones presentados en el capítulo anterior hacen ver claramente las amplias diferencias en la distribución de la capacidad de compras entre los miembros del Grupo de Trabajo, lo que da a pensar que este tema no reviste la misma importancia para todos los participantes. Aunque todas las organizaciones deberían seguir participando en las reuniones del Grupo de Trabajo, esta participación podría limitarse al oficial principal de compras de cada organización o entidad, y algunos temas del programa podrían solventarse en tres círculos o comités: la Secretaría de las Naciones Unidas, los programas y fondos de la organización, que deberían ir a la vanguardia de la reforma del régimen de adquisiciones en los lugares de destino sobre el terreno, y los organismos especializados. Cada círculo o comité podría tomar la iniciativa en una serie de cuestiones relativas a las adquisiciones que se considerasen más importantes para los diferentes grupos. Este criterio podría definir en adelante en formato de las reuniones y las conclusiones del Grupo de Trabajo.
- e) El Grupo de Trabajo debe interactuar más con otras entidades del sector de las contrataciones públicas y privadas y con las instituciones académicas pertinentes, para mantenerse al día de las prácticas, innovaciones y tendencias en el entorno externo. Con este fin, se podría invitar a uno o dos representantes no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas para que disertaran sobre un tema elegido por el Grupo de Trabajo en cada una de sus reuniones.
- f) Como se explica a continuación, el fortalecimiento de los servicios comunes de compras y otros acuerdos cooperativos en los distintos lugares de destino sería un tema ideal de debate y acción en las reuniones anuales del Grupo de Trabajo.

51. En conclusión, el Inspector recomienda que la Asamblea General defina en una resolución el mandato de cooperación interinstitucional del Grupo de Trabajo y que éste, por conducto de la JJE, informe anualmente a la Asamblea General y le proponga medidas para mejorar la gestión, la medición del rendimiento y la coordinación de las operaciones de compras del sistema.

b) Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición

52. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA), que sirve de secretaría para las reuniones del Grupo de Trabajo, también tiene problemas de identidad no del todo distintos de los del Grupo de Trabajo al que presta sus servicios. Creada en 1978 por el PNUD en un momento en que el Programa era la principal fuente de financiación de los proyectos de cooperación técnica ejecutados por los organismos especializados, la OSIA tenía el mandato original de armonizar las prácticas en materia de compras de las organizaciones para los proyectos sobre el terreno, procurando sobre todo adquirir equipo, y en particular vehículos, al menor costo posible. El mandato original se fue ampliando gradualmente por decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD hasta abarcar toda una serie de funciones interinstitucionales de adquisición más generales, como la promoción de la cooperación y coordinación, la armonización de normas y procedimientos en materia de compras, la creación de una base de datos común de proveedores, la recopilación de estadísticas sobre adquisiciones, la normalización de las compras de equipo y la prestación de servicios de secretaría al Grupo de Trabajo.

53. Aunque en los años noventa el mandato interinstitucional de la OSIA fue evolucionando paulatinamente, la intervención del PNUD en la financiación y coordinación de las actividades de cooperación técnica de las organizaciones del sistema fue disminuyendo en proporción inversa. En este contexto, el hecho de que la OSIA siguiera formando parte del PNUD cuando éste iba dejando de ser el centro de gravedad del sistema multilateral de desarrollo, no contribuyó a promover la función interinstitucional de compras ni la imagen de la OSIA. Aunque ninguna de las organizaciones consultadas por el Inspector puso en tela de juicio la utilidad de los servicios de la OSIA, se expresaron dudas en cuanto a si se trataba de una sección de adquisiciones del PNUD o un mecanismo verdaderamente interinstitucional. En efecto, el PNUD había subvencionado durante años las operaciones de la OSIA (hasta 2001) y era su cliente más importante (en 2002 representó el 35% de su volumen de adquisiciones). No obstante, la participación de la OSIA (29 millones de dólares) en la actividad total de compras del PNUD, más de 800 millones de dólares en 2002, fue de apenas el 3,5%.

54. El mandato que recibió la OSIA de promover la cooperación y coordinación es el mismo objetivo del Grupo de Trabajo; por lo tanto, hay una aparente coherencia en el hecho de que la OSIA preste servicios de secretaría al Grupo de Trabajo. No obstante, la OSIA depende del Administrador y la Junta Ejecutiva del PNUD, de los que recibe orientación en materia de políticas, mientras que el Grupo de Trabajo no depende de ninguna autoridad superior. Aunque las organizaciones indicaron al Inspector que consideraban valiosos los servicios interinstitucionales de la OSIA, cabe señalar que las compras efectuadas por la OSIA por cuenta de las mismas organizaciones (excluidas las instituciones financieras multilaterales) representaban en conjunto algo menos de 50 millones de dólares, o el 1% apenas de su cartera global en 2002.

55. Este estado de cosas se manifiesta en una especie de crisis de identidad de la OSIA. El problema se ha visto complicado por la exigencia de que la Oficina no sólo se autofinancie sino que además, con las operaciones de compra mínimas que se le han concedido, genere un excedente de ingresos para financiar los servicios interinstitucionales, cuya utilidad reconocen los miembros del Grupo de Trabajo. La OSIA ha respondido a este reto reestructurando su modelo de operaciones. Gracias a diversas medidas para aumentar la eficacia, en particular la implantación del cálculo de costos por actividades y una plataforma de compras electrónicas, su personal se ha reducido en un 25% y los costos de las transacciones se han recortado al automatizarse los procesos, con la consiguiente sustitución del trabajo administrativo manual. Estas reformas permitieron a la Oficina generar unos ingresos netos de 100.000 dólares en 2001. Otro elemento de diversificación de sus ingresos básicos fue el aumento de los servicios de capacitación y consultoría en materia de adquisiciones, principalmente en los países en desarrollo.

56. Según la estimación del Inspector, las reformas internas de la OSIA ofrecen un útil ejemplo de la manera de racionalizar satisfactoriamente los servicios de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas y conseguir que sean más rentables, en consonancia con el objetivo del presente informe. Los resultados conseguidos por la Oficina, en particular su reducción del personal en un 25%, constituyen un caso de práctica óptima de gestión digno de estudio y emulación por otras organizaciones que todavía no han emprendido reformas ni han automatizado sus servicios de compras. Por consiguiente, la experiencia y los resultados de las reformas de la OSIA (así como de otras organizaciones que han racionalizado sus servicios de compras en los últimos años, como el PNUD) debería ponerse en conocimiento de otras organizaciones en futuras reuniones del Grupo de Trabajo, de forma detallada y sistemática.

57. No obstante, los encomiables logros de la OSIA en materia de eficiencia no han resuelto el rompecabezas de su estatuto institucional en el sistema de adquisiciones de las Naciones Unidas. Para autofinanciar sus gastos generales y los servicios interinstitucionales, la OSIA debe obtener contratos de compra, ya que más del 80% de sus ingresos procede de comisiones de compras. Con objeto de aumentar su participación, actualmente insignificante, en las transacciones internacionales de compra, ha decidido competir más para obtener contratos, a veces con las organizaciones afines que son miembros del Grupo de Trabajo. Si bien en el contexto de las adquisiciones de las Naciones Unidas la competencia y la duplicación están muy extendidas, como se describe en el capítulo I del presente informe, sigue siendo motivo de duda si, en estas condiciones del mercado de las adquisiciones, la OSIA puede hacerse un hueco que garantice su viabilidad permanente en el futuro.

58. El Inspector observa, por ejemplo, que si bien hasta ahora la OSIA ha demostrado contar con bazas excepcionales (tiene acceso a una base de clientes diversificada fuera del sistema de las Naciones Unidas, ha constituido una cartera de consultoría y capacitación en materia de adquisiciones y dispone de una plataforma de compras electrónicas de alto nivel tecnológico), sus actividades de compras duplican, muy en particular, las de la UNOPS que también depende de la Junta Ejecutiva del PNUD. La oficina de adquisiciones de la UNOPS está en el mismo edificio que la OSIA en Copenhague. El Inspector escuchó las opiniones de las dos entidades y de otras organizaciones sobre las ventajas e inconvenientes de una posible fusión de los dos servicios.

59. En la actualidad, las dos entidades se autofinancian y, por ende, *a priori* sus costos no repercuten en los Estados Miembros. No obstante, teniendo en cuenta que sus clientes son los organismos de las Naciones Unidas que pagan estos servicios con sus recursos básicos o con contribuciones voluntarias, un análisis preliminar lleva al Inspector a considerar que la fusión de las dos entidades podría producir ahorros periódicos de un mínimo de 800.000 dólares anuales, al reducir los gastos de personal y otros derivados de la eliminación de puestos de trabajo redundantes. Otra ventaja de la fusión consistiría en que se podrían mancomunar las fuerzas e iniciar un proceso de racionalización de los servicios y prácticas del sistema común en materia de adquisiciones. Otras ventajas igualmente importantes serían: a) la integración de todas las actividades de compras y los beneficios de las economías de escala respecto de la comunidad de proveedores; b) la simplificación y una mayor eficiencia del proceso y los procedimientos; c) la ventaja de contar con el apoyo del Comité de Contratos y los servicios jurídicos, así como los servicios de pago, para reducir los plazos de tramitación; d) la creación de las condiciones necesarias para organizar un centro de conocimientos sobre las adquisiciones de las Naciones Unidas, incluidos los beneficios diarios derivados del conocimiento de las experiencias de un conjunto más amplio de profesionales, y e) creación de una base para identificar un mayor número de instructores en compras que participen en actividades de capacitación en estas disciplinas, generales o específicas.

60. La cartera actual de adquisiciones de la UNOPS es casi cinco veces mayor que la de la OSIA, pero ésta dispone de algunos recursos institucionales y de productividad, ya mencionados, y de un mandato interinstitucional, aunque con financiación insuficiente, que la UNOPS no tiene. No obstante, la situación hipotética y las repercusiones de esa fusión deberían estudiarse con más detalle de lo que es posible en el presente informe. El Inspector, pues, recomienda que el Secretario General, en consulta con los jefes ejecutivos del PNUD y la UNOPS, aborde esta cuestión sobre la base de un examen encomendado a un consultor especializado en fusiones de empresas. En caso de que se mantengan los acuerdos existentes, el PNUD debería seguir financiando los servicios interinstitucionales que la OSIA presta a los miembros del Grupo de Trabajo.

c) Servicios comunes de compras y otros acuerdos cooperativos

61. **Sede de las Naciones Unidas:** En el capítulo anterior el Inspector trató de la reforma del régimen de adquisiciones en la Sede de las Naciones Unidas en los diez últimos años, en particular en el marco del Grupo de Trabajo para las Adquisiciones del Equipo de Tareas de Servicios Comunes, creado por el Secretario General en 1997 como parte de su programa de reformas de la Organización. Uno de los logros del Grupo de Trabajo fue el acuerdo de armonización de los reglamentos financieros relativos a las adquisiciones y los documentos contractuales. En la actualidad, los acuerdos conjuntos de compra entre organizaciones de la Sede son más frecuentes que antes. No obstante, hasta la fecha no se han reunido datos sobre el efecto de los nuevos acuerdos en la rentabilidad de las organizaciones en cuestión.

62. El Grupo de Trabajo no examinó la opción de fusionar todos los servicios de compras de la Sede en una sola entidad por diversos motivos, que las organizaciones señalan como obstáculos a los servicios comunes, y que están relacionados con la identidad institucional de cada organización, las operaciones especializadas o las diferencias de procedimientos propias de sus procesos administrativos y sus sistemas de responsabilización. El Inspector considera que hay buenas razones para agrupar las capacidades de la Sede en materia de compras en el PNUD, a fin

de aprovechar al máximo los reconocidos beneficios de su reorganización en dependencias especializadas que prestan apoyo a una amplia serie de actividades de compra que abarcan más de 40 partidas distintas, tanto en la Sede como en las operaciones de desarrollo, humanitarias y de mantenimiento de la paz sobre el terreno en todo el mundo.

63. A este respecto, es importante destacar que las competencias ideales de un profesional del sector de compras no deben incluir necesariamente conocimientos sobre determinados productos, aunque pueda resultar útil. Estos conocimientos especializados se encuentran en general en departamentos sustantivos o técnicos, que preparan pliegos de condiciones y pedidos para los servicios de compras. Los expertos en adquisiciones son ante todo profesionales de las actividades operacionales con grandes aptitudes para la comunicación y la negociación y con versatilidad y sólidos conocimientos de la cadena de suministros, todo lo cual es necesario para dirigir eficazmente los procesos administrativos entre los proveedores y los usuarios finales. Así, pues, en principio debería ser posible integrar los servicios generales de compras de la Sede en un solo órgano. Este objetivo se podría alcanzar en 2010. Como etapa intermedia de este plan, podrían fusionarse los servicios de compras de los fondos y programas establecidos en la Sede, y la OSIA quedaría absorbida por la nueva entidad.

64. De esta reorganización simplificada de la función de compras en la Sede se podrían derivar varias ventajas. Aparte del posible recorte de gastos, se eliminarían las estructuras duplicadas de compras de las organizaciones que, en definitiva, deben rendir cuentas a la misma Asamblea General y a un mismo Secretario General, son supervisadas por los mismos organismos y comparten la misma Sede. Se consolidarían además los resultados obtenidos hasta ahora con la reforma de las adquisiciones y los profesionales de las adquisiciones tendrían más reconocimiento y visibilidad en las Naciones Unidas y, por extensión, en el sistema común. Ello permitiría ejercer un liderazgo energético y establecer un marco de referencia para la integración racional de los servicios y prácticas de compras en otros lugares de destino, especialmente sobre el terreno. Estas ventajas serían compatibles con las directrices legislativas y de política descritas al principio de este capítulo en relación con los servicios y mecanismos comunes, incluido el sistema común de adquisiciones y facilitarían su aplicación. Lo que es más importante aún, de este modo se podría cumplir la recomendación del capítulo VI de que el sistema de las Naciones Unidas elabore una estrategia de asistencia técnica y un programa que propicien la creación de capacidad en los organismos de contratación pública de los países en desarrollo y los países de economías en transición. Así pues, el Secretario General podría sopesar, con ayuda externa si procede, las ventajas generales de estas propuestas de cara a la eficiencia.

65. **Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra:** La Oficina de Ginebra ha puesto en marcha iniciativas de reforma del régimen de adquisiciones parecidas a las de la Sede. En 2001 se creó un Equipo de Tareas de Servicios Comunes que se ocupa entre otras cosas de las adquisiciones. Gracias a esta nueva dinámica de servicios comunes, el Servicio de Compras Conjunto, del que forman parte la mayoría de las organizaciones con sede en Ginebra y que existe desde principios de la década de 1950, ha venido desempeñando un papel cada vez más relevante en el fomento de la colaboración entre sus miembros en materia de adquisiciones, en particular los servicios públicos, agencias de viaje, servicios bancarios, etc. Con arreglo a las estimaciones del Servicio de Compras Conjunto, los recortes de gastos conseguidos con estos acuerdos comunes o de coordinación representaron más de 1 millón de francos suizos en 2002. Se comunica que hay más iniciativas conjuntas en preparación.

66. Aunque la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) ofrece servicios de compras a la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas establecidas en esta ciudad, cada uno de los organismos especializados y el ACNUR tienen servicios propios. A pesar de la creciente colaboración dentro del Equipo de Tareas de Servicios Comunes y el Servicio de Compras Conjunto, señalado anteriormente, sigue en pie la cuestión de si cada organización con sede en Ginebra debe contar con su propio servicio de compras, independientemente del gasto anual y la oportunidad de consolidar y compartir los gastos generales que ofrece a estas organizaciones su situación de proximidad. Cabe recordar al respecto que, en su informe de 1998 sobre los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas³⁷, que fue aprobado por la Asamblea General³⁸, la DCI recomendó que se establecieran gradualmente, en un período de diez años (2000-2010), tres centros de servicios comunes en Ginebra (ONUG, OIT/OMS y UIT/OMPI/OMM). Si se aplica esta estrategia de reorganización de los servicios comunes en Ginebra, tres servicios de compras (uno en cada uno de los centros) deberían sustituir en última instancia a los numerosos servicios actualmente en funcionamiento.

67. **Oficina de las Naciones Unidas en Viena:** Los progresos descritos todavía no se han producido en otros lugares de destino importantes. Aunque el hecho de que las organizaciones con sede en Viena estén alojadas en el mismo complejo de edificios es ventajoso, un informe de la DCI de 2002 sobre los servicios comunes y conjuntos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Viena³⁹ reveló que las cuatro organizaciones del Centro Internacional de Viena tenían cada una su propio servicio de compras en la Sede y que varios de los dispositivos conjuntos existentes se habían desmantelado. El informe recomendaba que se crease un grupo de trabajo para estudiar la rentabilidad potencial de los eventuales dispositivos comunes de compras. En la dependencia única de servicios administrativos comunes bajo la dirección de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV), cuya creación constituía la principal recomendación del informe, deberían incluirse los servicios de compras de este lugar de destino.

68. En **Copenhague** hay cuatro servicios de compras del sistema de las Naciones Unidas: la División de Suministro del UNICEF que es, con diferencia, el más importante con un personal de 400 funcionarios, la OSIA y la UNOPS que comparten edificio, como se señaló antes, y una pequeña dependencia de adquisiciones dirigida por la Oficina Regional para Europa de la OMS. En sus reuniones con esas entidades, el Inspector fue informado de que las dependencias en cuestión se mantenían en contacto, pero que no había un sistema oficial o estructurado de cooperación y coordinación en materia de adquisiciones, aunque en sus observaciones sobre el proyecto del presente informe el PNUD comunicó a la DCI que en Copenhague había un grupo de servicios comunes de compras. Según pudo observar el Inspector durante las visitas que efectuó a Copenhague para preparar este informe, la cooperación existente es más bien oficiosa y esporádica. En vista de las iniciativas de reforma del régimen de adquisiciones que se están

³⁷ Servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra, parte I: Panorama general de la cooperación y la coordinación administrativas (JIU/REP/98/4; A/53/787).

³⁸ Véase la resolución 54/255 de la Asamblea General, de 4 de mayo de 2000, sobre el citado informe de la DCI.

³⁹ Servicios comunes y conjuntos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Viena (JIU/REP/2002/12).

poniendo en práctica en otros lugares de destino, parecería lógico que se intensificase la cooperación entre los servicios con sede en Copenhague. Por ejemplo, el UNICEF podría encargarse de las compras de la Oficina Regional para Europa de la OMS, y se podría crear un foro en Copenhague donde intercambiar información, experiencias y prácticas más idóneas. En este contexto, la experiencia adquirida por la OSIA en la reforma de su servicio de compras podría comunicarse de forma más sistemática a otras entidades establecidas en el mismo lugar. Además, como ya se ha mencionado en otra sección del informe, es necesario replantearse la relación entre la UNOPS y la OSIA.

69. **Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi:** La ONUN es, en lo esencial, un mecanismo de servicios comunes para la veintena de organismos del sistema representados en Nairobi, en los que trabajan unos 2.600 funcionarios, 1.650 de los cuales están en el Complejo Gigiri y otros 950 en otros lugares. La ONUN tiene una Sección de Compras, Viajes y Envíos que se encarga de adquirir los suministros para la ONUN, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, pero no para las otras organizaciones, cada una de las cuales dispone de su propio servicio de compras. Un grupo de trabajo interinstitucional de adquisiciones se ocupa del intercambio de información sobre los proveedores y de la aplicación del concepto de organismo principal que, sin embargo, no trata de racionalizar y agrupar las operaciones de compra bajo una sola cadena de mando.

70. Los logros del Grupo de Trabajo de Adquisiciones de la Sede en lo tocante a la armonización de los reglamentos sobre compras y los instrumentos de contratación no parecen haberse registrado todavía en la ONUN o en otros lugares de destino sobre el terreno. Empero, el Inspector es consciente del empeño constante del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo por ampliar las instalaciones y servicios comunes sobre el terreno, y espera que estos esfuerzos abarquen los servicios comunes de compras de las oficinas locales, en particular los comités y servicios comunes de contratos. La falta de armonización respecto de los acuerdos de sede entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Nairobi y el Gobierno de Kenya plantea un problema especial a la ONUN y probablemente a las oficinas sobre el terreno que han de hacer frente a situaciones similares en otros países.

71. Las disparidades entre los acuerdos de sede hacen que los países anfitriones no apliquen del mismo modo las prerrogativas e inmunidades de las organizaciones. Por ejemplo, cuando las organizaciones compran equipo de comunicaciones deben pagar derechos y el impuesto sobre el valor añadido⁴⁰. Fortaleciendo los dispositivos administrativos comunes, uniformando las normas y procedimientos de funcionamiento y defendiendo una posición común en las negociaciones con el gobierno anfitrión, las organizaciones con sede en Nairobi deberían conseguir que el Gobierno armonizase los acuerdos de sede. El Inspector recomienda pues que,

⁴⁰ Recomendación 7 del informe de la DCI titulado "Examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas" (JIU/REP/2002/7). El Secretario General debe examinar con las autoridades nacionales competentes todos los casos en los que la percepción de impuestos de las organizaciones por sus servicios contratados al exterior pudiera vulnerar las disposiciones pertinentes de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, y comunicar los resultados del examen a la Asamblea General.

de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General sobre los servicios comunes, el Secretario General introduzca reformas análogas en la ONUN y en otros lugares de destino sobre el terreno en los casos en que todavía no se hayan introducido.

d) Creación de redes de servicios de compras

72. Los miembros del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos reconocen cada vez más la necesidad de establecer una "comunidad" de prácticas de adquisición (o red de intercambio de información y colaboración) que fortalecería las relaciones de trabajo entre los distintos lugares de destino, en particular entre las oficinas sobre el terreno y las sedes, así como entre los propios profesionales de las compras. La movilidad del personal de compras, en especial las visitas de trabajo, de estudio o de seguimiento personalizado, los intercambios, préstamos y adquisiciones de personal y los traslados entre los servicios de compras, deberían formar parte integrante del programa de intercambio. Utilizado de forma óptima, el trabajo en red facilitaría el intercambio de información operacional, la innovación, las prácticas más idóneas y los servicios de aprendizaje virtuales, especialmente en lo que respecta a los métodos de compra electrónica.

V. COMPRA ELECTRÓNICA

A. Avances realizados

73. La información facilitada por las organizaciones respecto del tema de la compra electrónica (en su sentido estricto del empleo de sistemas e instrumentos de TIC para llevar a cabo de modo pleno o parcial la función de adquisiciones a lo largo de todo el ciclo), denota algunas diferencias dentro del sistema de las Naciones Unidas con respecto a las prácticas actuales de compra electrónica y los avances logrados hasta la fecha. Las diferencias parecen referirse menos a cuestiones inherentemente constitucionales que a problemas más puntuales como el desconocimiento, por parte de los órganos normativos, de las ventajas de las soluciones de TIC, y los escasos presupuestos que se dedican a estas soluciones; las diversas tecnologías empleadas para ejecutar procesos de cambio mediante procedimientos de "reingeniería"; la elección o existencia de diferentes programas informáticos; las limitaciones impuestas por las reglamentaciones internas, y la necesidad de dar un trato equitativo a los posibles proveedores en los países en desarrollo que disponen de pocas capacidades de TIC, o ninguna.

74. No obstante, por lo general la compra electrónica se encuentra en la fase inicial de desarrollo en la gran mayoría de las organizaciones -con excepción de la OSIA- aunque la OIT comunica que ha empezado a aplicar un sistema de planificación de los recursos que incluye un módulo de adquisiciones orientado a la OIT, con servicios directos de colocación de pedidos electrónicos. Los manuales de políticas y procedimientos de compra todavía no tienen en cuenta las compras electrónicas como método alternativo a las transacciones manuales. Por consiguiente, aún no se han arbitrado políticas y normas especiales para este método de compra, que precisa de un régimen reglamentario especial que regule las cuestiones de la seguridad, la firma electrónica, la integridad del sistema, los dispositivos complementarios, etc. Aunque algunas organizaciones confían en que los manuales existentes son suficientemente flexibles para incluir los procesos de compra electrónica, el Inspector duda de que ello fuera así, en los casos en que se apliquen soluciones de TIC a todo el ciclo de adquisiciones.

75. Actualmente la mayor parte de las organizaciones utilizan los sistemas de compra electrónica para insertar información sobre las adquisiciones en sus sitios web, incluidas las directrices en esta materia, y para comunicarse con los proveedores y los clientes. Por lo general los sitios web están vinculados a los de otros servicios de compras del sistema de las Naciones Unidas, así como al United Nations Global Marketplace (antes base de datos sobre suministros comunes) que mantiene la OSIA. No todos los sitios web tienen la misma facilidad de acceso a la información sobre compras. Por ejemplo, en los principales menús de la FAO, el UNICEF, la UNOPS y el PMA puede obtenerse información instantánea sobre las compras, pero no así en el sitio web de las Naciones Unidas, en el que hay que buscar primero en "Departamentos de las Naciones Unidas" y después en "División de Adquisiciones". Ningún proveedor externo que desconozca la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas tendría un acceso fácil a la información sobre compras en el sitio web. Lo propio puede decirse de los sitios web de la OACI y el ACNUR. En cuanto a las estadísticas sobre adquisiciones, en la mayoría de los casos no parece que la información incluida en los sitios web se actualice regularmente, puesto que la mayor parte de las actualizaciones datan de 2002 o incluso de 2001. La última actualización de la UNOG se efectuó en 1996. Unas pocas organizaciones no dan ninguna información sobre compras en sus sitios web (UIT, OMM y OMS).

76. En la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, celebrada en mayo de 2003, se examinaron los resultados de un estudio en profundidad de las posibilidades futuras para el procedimiento de compra electrónica en las Naciones Unidas, que el Grupo de Trabajo había encargado al Centro de Investigación de las Adquisiciones y los Suministros Estratégicos (CRiSPS), de la Escuela de Gestión de la Universidad de Bath. El estudio analiza 14 etapas del proceso de adquisiciones, desde el pliego de condiciones y el registro de los proveedores hasta el seguimiento de los envíos, la facturación y los pagos, y constata que el pliego de condiciones, el registro de proveedores y las solicitudes de información durante el proceso de licitación y los pagos son los procesos que más recurren a la electrónica, mientras que la facturación es el que menos. El estudio determinó también que casi el 80% de las organizaciones que había comunicado datos se encontraba aún en la fase de *"planificación para aplicar el sistema de compras electrónicas dentro de los tres años próximos"*. No obstante, un tema que el estudio no consideró, pero que es muy pertinente en el contexto del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, es el alcance de la cooperación interinstitucional en la planificación y desarrollo de procedimientos de compra electrónica.

77. La OSIA, que actualmente es la entidad más adelantada en lo relativo a las compras electrónicas, comunica que todas sus funciones de compra se realizan con métodos electrónicos, y todos los pedidos se publican en su aplicación de comercio electrónico UNWebBuy. Diríase que en la actualidad la OSIA es la única organización de la comunidad de adquisiciones que ha conseguido automatizar todo su proceso de compras. Esto ha sido posible con una inversión relativamente modesta de la OSIA en el desarrollo de su plataforma UNWebBuy, mediante la cual más de 4.000 clientes registrados de todo el mundo tienen acceso a los catálogos de productos de la OSIA, crean sus propias cotizaciones en línea, seleccionan sus rutas preferidas para los envíos y reciben cotizaciones en firme, con inclusión de seguros y descuentos, que se calculan automáticamente.

78. En UNWebBuy están incluidos también diversos servicios que permiten a los proveedores verificar y corregir, según convenga, los datos de los catálogos y los productos. En su condición de agente de adquisiciones de la Global Tuberculosis Drug Facility, la OSIA ha utilizado eficazmente su servicio de comercio electrónico para distribuir medicamentos en todo el mundo, por un valor de 11 millones de dólares en 2002. En este contexto, la OSIA coordina los servicios de otros agentes seleccionados para los análisis de laboratorio, las inspecciones previas al envío, los fletes y seguros, etc., utilizando el módulo electrónico de gestión logística elaborado en 2002. Los países receptores también pueden comprar directamente los medicamentos mediante la plataforma de comercio electrónico de la Oficina⁴¹. Así pues, la UNWebBuy de la OSIA es un ejemplo de las posibilidades y oportunidades que ofrece la compra electrónica a las organizaciones.

⁴¹ Resumen de la información proporcionada en el folleto del PNUD/OSIA: Examen de 2002, y de las conversaciones del Inspector con funcionarios de la OSIA.

B. Oportunidades

79. En sus respuestas al cuestionario de la DCI sobre este tema, las organizaciones reconocieron en general las ventajas y las oportunidades futuras de la compra electrónica, en lo relativo a la cooperación interinstitucional, la normalización de las prácticas y los clientes. A continuación se consignan estas respuestas en forma resumida.

a) Ventajas para las organizaciones consideradas individualmente

i) Mayor eficiencia y transparencia gracias a la racionalización de los procesos y la fuerte reducción de los costos de transacción; ii) disminución de la plantilla de personal y menos errores humanos, mayor precisión y velocidad de ejecución; iii) capacidad de pasar del nivel táctico al nivel estratégico en las operaciones de compra, consiguiendo así una mejora importante del rendimiento y una gestión más adecuada de los servicios de compras; iv) facilidad de acceso a los datos, y capacidad de analizarlos, y v) mayor satisfacción y motivación del personal.

b) Ventajas para la colaboración interinstitucional

i) Todas las ventajas mencionadas anteriormente; ii) mayor influencia en el mercado y economías de escala; iii) intercambio amplio y puntual de información sobre el mercado y las operaciones; iv) normalización de los proveedores electrónicos; v) ventajas derivadas de la adopción de los procedimientos de compra aplicados por otros organismos, y vi) mejor funcionamiento de las redes de servicios de compras.

c) Ventajas para la uniformidad de las normas y procedimientos de adquisición

i) La compatibilidad y las normas de las plataformas facilitará el intercambio de información sobre los procedimientos de compra y la contratación de estos servicios a otros organismos del sistema habilitados a efectuar las compras por cuenta de terceros; ii) calidad uniforme de los productos, y iii) mayor conformidad con las normas y compilación estadística más fácil.

d) Ventajas para los países y las organizaciones clientes

i) Acceso más rápido y fácil a la información, eficiencias del proceso y mayor rapidez de los ciclos rotatorios y de los plazos de ejecución; ii) costos más bajos y mejores servicios gracias a la aceleración de la entrega y la mejor relación calidad-precio; iii) mejor supervisión y preparación más fácil de los informes; iv) verificación de los valores y precios, y v) mayores oportunidades para la compra internacional de algunos servicios y productos.

80. Sin poner en duda las ventajas potenciales del sistema de compra electrónica antes indicadas, y las oportunidades que ofrece, la FAO señala que está tratando de utilizar los módulos de adquisición de sus aplicaciones de alcance general Oracle Financials para automatizar el proceso, y está estudiando la posibilidad de adquirir con el sistema i- Oracle los artículos de compra más frecuente, en respuesta a los posibles aumentos de los límites impuestos a las adquisiciones locales. No obstante, sistemas de compra electrónica más adelantados como Arriba, Commerce one y los productos de Oracle pueden no ofrecer una relación costo-eficacia

adecuada para los dos tercios de sus gastos corrientes de adquisición de productos agrícolas y afines, debido a condiciones técnicas restrictivas, requisitos de distribución geográfica y la necesidad de utilizar diversos proveedores.

81. Así pues, una evaluación general de las ventajas del sistema de compra electrónica no deja dudas en cuanto a que es un medio indispensable para modernizar la función de compra en el sistema de las Naciones Unidas y hacer que alcance un nivel de calidad mundial. Es más, las ventajas señaladas por las organizaciones son bastante parecidas a las indicadas en un documento del Banco Mundial titulado *Electronic Government Procurement (e-GP)*⁴², que se reproducen en el cuadro 4. En este documento se observa que, gracias a las compras electrónicas, los precios pueden reducirse de 10 al 20%, debido a la mayor competencia, y que los costos de transacción podrían disminuir entre el 50 y el 80%. El documento cita como ejemplo el sistema de compra electrónica del Gobierno de la República de Corea, que costó 26 millones de dólares de establecer pero que permite ahorrar 2.700 millones de dólares sobre un valor de 17.100 millones de dólares de todas las contrataciones públicas. A pesar de estas y otras oportunidades de recortar los costos, las respuestas de las organizaciones al cuestionario de la DCI sobre este tema dejan poca duda en cuanto a las limitaciones que deberán superarse para alcanzar los beneficios potenciales de los métodos de compra en línea.

Cuadro 4

Ventajas y beneficiarios de la contratación pública electrónica

	Gobierno	Proveedor	Público
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra la corrupción • Mayor número de proveedores • Mejor integración e interacción entre los gobiernos • Seguimiento profesional de las compras • Mayor calidad de las decisiones y las estadísticas sobre las compras • Réditos políticos del público 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor imparcialidad y competencia • Mejor acceso al mercado del sector público • Apertura del mercado del sector público a nuevos proveedores • Fomento de la participación de pequeñas y medianas empresas • Mejora del acceso a la información sobre las contrataciones públicas • Responsabilización del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información sobre las contrataciones públicas • Seguimiento de la información sobre el gasto público • "Hacer oír su voz" • Responsabilización del gobierno

⁴² Proyecto de estrategia del Banco Mundial, octubre de 2003.

	Gobierno	Proveedor	Público
<p>Eficiencia</p> <p>Costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Precios más bajos • Costos más bajos de transacción • Reducción del personal • Reducción de los gastos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos más bajos de transacción • Reducción del personal • Mejora del flujo de caja 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución del gasto fiscal
<p>Tiempo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de las tareas repetitivas • Comunicación en todo tiempo y lugar • Ciclo más breve de adquisiciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de tareas repetitivas • Comunicación en todo tiempo y lugar • Ciclo más breve de adquisiciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación en todo tiempo y lugar

Fuente: Banco Mundial.

C. Obstáculos

Cuadro 5

Obstáculos al sistema de compra electrónica en la familia de las Naciones Unidas

Obstáculos	Posibles soluciones
1. Resistencia del personal a muchos niveles	Liderazgo, capacitación y acompañamiento
2. Limitaciones presupuestarias/de fondos	Persuadir a los órganos rectores y a los donantes de las ventajas a largo plazo de las compras electrónicas
3. Falta de compatibilidad con la TIC	Actividad interinstitucional para promover la compatibilidad
4. Incapacidad de los proveedores de los países receptores de utilizar el sistema de compra electrónica	Estudio de la capacidad de los proveedores y utilización de un enfoque a dos niveles para la localización de fuentes de suministro y la presentación de ofertas
5. Otras prioridades ganan precedencia	Atribución de prioridad a las iniciativas de compra electrónica
6. Las oficinas sobre el terreno hacen frente a problemas de conectividad y anchura de banda	Inversiones en infraestructura de TIC
7. No se han aprobado todavía la firma electrónica y otros métodos en línea; falta de confianza en las transacciones electrónicas	Examen de la seguridad de los sistemas y modificación de las normas relativas a la firma electrónica; existen medios de garantizar que puede confiarse en la firma electrónica

Obstáculos	Posibles soluciones
8. Se necesitan garantías sobre el carácter confidencial, la integridad y la disponibilidad de la infraestructura informática	Pueden obtenerse garantías razonables si se proporcionan incentivos
9. Limitaciones jurídicas y de procedimiento	Las Naciones Unidas deben adoptar un marco jurídico común que facilite las actividades de compra electrónica y sus procedimientos operacionales
10. Desconocimiento del sistema de compra electrónica y los requisitos para su aplicación en los organismos	Los requisitos y la relación beneficios-costos deben analizarse y difundirse ampliamente
11. Cultura de organización (demasiados controles, verificaciones y niveles de aprobación)	Se delegarán las necesarias facultades a los expertos en compras, que deberán asumir la plena responsabilidad del procedimiento
12. La alta dirección no se siente implicada (las adquisiciones se consideran una actividad administrativa básica y trivial, con escasas connotaciones intelectuales)	Mayor conciencia de la importancia de la profesionalidad, mediante la calificación del personal y la disponibilidad de recursos
13. Falta de una solución de TIC que abarque todos los aspectos de las contrataciones públicas	Aplicación de un sistema que abarque el ciclo de compras y sea compatible con otros sistemas internos de gestión empresarial y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

82. El resumen anterior no requiere ninguna otra explicación en cuanto a los obstáculos con que se enfrentan las organizaciones que tratan de aplicar métodos de compra electrónica. Algunos problemas son aun más graves en los lugares de destino sobre el terreno, especialmente con respecto a las capacidades de TIC y el entorno; estos problemas dificultarán la utilización de este método de compras durante muchos años todavía. Por ejemplo, funcionarios de la ONUN informaron al Inspector de que sus proveedores habían tenido tantos problemas para recibir y leer mensajes y anexos en el correo electrónico que fue necesario enviarles copias en facsímil. Otros problemas son la interrupción de la corriente eléctrica y las averías de los ordenadores. El enfoque a dos niveles propuesto por algunas organizaciones para el trato con los proveedores de los países en desarrollo parece una solución provisional razonable. Aparte de eso, la plataforma de comercio electrónico de la OSIA es un ejemplo del camino a seguir.

D. El camino a seguir

83. El hecho de que, con pocas excepciones, las organizaciones se están preparando para adoptar el sistema de compra electrónica, ofrece varias ventajas y oportunidades. Por una parte, ello significa que no se han desperdiciado recursos importantes en proyectos experimentales individuales y no coordinados, como ocurrió con el desarrollo de las estrategias y sistemas de TIC en los años noventa, con grandes gastos para los Estados miembros. En segundo lugar, las organizaciones tendrán la oportunidad de intercambiarse conocimientos compartiendo las mejores y peores experiencias y arbitrando conjuntamente estrategias e instrumentos para incorporar plenamente las compras electrónicas a los servicios de suministro. En tercer lugar,

ello debería facilitar considerablemente la reforma del régimen de adquisiciones y la mancomunación de los servicios de compra. En cuarto lugar, el informe de CRiSPS sobre este tema y la experiencia adquirida por la OSIA ofrecen útiles indicaciones sobre lo que hace falta para establecer una plataforma de compras electrónicas, y especialmente la necesidad de transformar las culturas de organización, realinear las políticas y las normas, cambiar el conjunto de competencias del personal de compras mediante una actividad sistemática de readiestramiento, y aceptar los inevitables recortes de plantillas, mediante la eliminación natural de los puestos o por otros medios. Más abajo el Inspector indica los principios básicos que deben orientar a las organizaciones en su proceso de adopción de sistemas de compra electrónica.

a) Marco jurídico y de procedimiento

Esta es una necesidad absoluta que han señalado algunas organizaciones y que las Naciones Unidas deben poner en práctica, con las contribuciones que sean menester de otras organizaciones, teniendo en cuenta sus características propias.

b) Enfoque consultivo, cooperativo y coordinado

Las organizaciones deben seguir utilizando el foro que les ofrece el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos para estrechar la colaboración y sincronizar sus actividades en esta esfera, aprovechando la experiencia de la OSIA, las conclusiones del informe de CRiSPS y el actual informe de la DCI. La OMS, por ejemplo, que está adaptando a un costo relativamente modesto la UNWebBuy de la OSIA para su sistema de comercio electrónico, podría compartir sus experiencias al respecto con otros miembros del Grupo de Trabajo que deseen hacer lo propio, porque resultaría muy costoso que los miembros del Grupo fueran ahora a inventar la rueda. Además, podría habilitarse a la OSIA para que perfeccionase sus conocimientos en materia de compras electrónicas y los pusiera a disposición de otros miembros del Grupo de Trabajo, a bajo costo; de este modo se evitaría, por lo menos, el recurso a onerosos consultores externos.

c) Control presupuestario

Gracias a la colaboración sistemática y el intercambio de experiencias, debería ser posible que las organizaciones determinen indicadores de costos para los sistemas de compra electrónica, garantizando así el uso racional y prudente de los recursos.

d) Evitar una adopción global e inmediata

Esta es una de las principales recomendaciones del informe de CRiSPS, que el Inspector considera muy pertinente. El informe llegaba a la conclusión de que el sistema de compras electrónicas se estaba aplicando gradualmente y con un criterio modular, cosa que, a juicio de los autores, ofrecía más probabilidades de éxito que una adopción global e inmediata. El informe se refería también a la experiencia internacional, según la cual los procedimientos graduales resultaban más ventajosos y la aplicación global estaba fracasando. Con el procedimiento gradual, las organizaciones deberían tratar de automatizar del todo sus servicios de compra dentro de los cinco próximos años, aproximadamente, con el año 2010 como fecha objetivo.

e) Capacitación y readiestramiento del personal

El éxito de los proyectos de compra electrónica dependerá en gran medida de las capacidades y técnicas pertinentes que posea el personal participante en su aplicación y mantenimiento; por ello es preciso asignar recursos suficientes a la capacitación del personal a fin de cambiar por completo las perspectivas profesionales, y contar con un conjunto de competencias indispensables para el funcionamiento eficiente de las plataformas de comercio electrónico.

84. Por consiguiente, el Inspector recomienda que, al adoptar soluciones de compra electrónica, el sistema de adquisiciones de las Naciones Unidas se oriente por estos cinco principios básicos, que no son exhaustivos.

85. Si bien la aplicación de sistemas de TIC al proceso de adquisiciones conllevaría sin duda las múltiples ventajas antes indicadas, las organizaciones también están obligadas a reforzar las capacidades de contratación pública de los países receptores a fin de que estos países puedan realizar directamente sus operaciones de compra. Así pues, el aprendizaje de sistemas y operaciones de compra electrónica en las organizaciones debería proporcionar a los funcionarios de este sector conocimientos y técnicas complementarios que son necesarios para la creación de capacidad en los países receptores, como se explica más adelante.

VI. CREACIÓN DE CAPACIDAD

A. El problema

86. Según la información disponible, no parece que las organizaciones sean conscientes todavía de la importancia de las adquisiciones como instrumento de desarrollo de los países clientes receptores. El problema presenta esencialmente dos vertientes: falta de acción afirmativa en materia de adquisiciones a favor de las instituciones y los países receptores, y la extrema limitación de proyectos de las organizaciones para la creación de capacidad en materia de contrataciones públicas en estos países.

87. En primer lugar, las organizaciones muy pocas veces adquieren conscientemente bienes y servicios a las regiones en desarrollo con miras a estimular las economías locales, entre otras cosas contribuyendo directa o indirectamente a reforzar a los proveedores locales. Un caso que llamó la atención del Inspector es el de las directrices en materia de adquisiciones del ACNUR para sus asociados en la ejecución, según las cuales debe prestarse apoyo a las economías de los países que acogen a refugiados dando preferencia a la compra local de suministro y servicios de fácil disponibilidad y de la calidad requerida a precios competitivos. En el pasado el PNUD aplicaba una preferencia monetaria del 15% a los proveedores de los países en desarrollo y países con economías en transición, pero esta práctica se interrumpió por decisión de la Junta Ejecutiva del Programa. En la actualidad el PNUD promueve las adquisiciones a estos países descentralizando las operaciones de compra a sus oficinas sobre el terreno, especialmente para las compras internas en países o regiones con la finalidad de prestar apoyo a las modalidades de ejecución directa y ejecución nacional que se aplican en su mayor parte por conducto de estas oficinas. Parece ser que la UNESCO sigue la política de otorgar un trato preferente a las adquisiciones locales.

88. En su informe de 2000 sobre la reforma del régimen de adquisiciones⁴³, el Secretario General, observaba, respecto de estas prácticas, que solamente la UNESCO y el ACNUR conceden un cierto trato preferencial en sus actividades de compra. La UNESCO permite al parecer una preferencia del 10% en los precios a favor de los bienes producidos a nivel local, cuando se requiere una garantía local. El Secretario General llegaba a la conclusión que, de conformidad con la reglamentación financiera detallada, la adjudicación de contratos en la secretaría se basa en la oferta más barata aceptable, a fin de velar por la utilización óptima de los recursos de la organización, y que todas las ofertas válidas, independientemente de su origen, se examinan y evalúan sin prejuicios ni preferencias para determinar el mejor postor.

89. El problema estriba pues en las adquisiciones y la reglamentación financiera detallada, que no permite, en las adquisiciones, una acción afirmativa a favor de los países en desarrollo, aunque algunos Estados miembros de la organización promueven estas políticas en el plano interno para beneficiar a las capas de población más desfavorecidas, como las mujeres y los grupos minoritarios.

⁴³ A/55/127, de 10 de julio de 2000, párr. 26.

90. En la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, celebrada en 2003, el representante del Grupo del Banco Mundial hizo una exposición sobre "la diversidad de proveedores como instrumento de desarrollo económico", concepto que aparentemente tiene su origen en el mercado estadounidense en 1968, como iniciativa del Gobierno federal para aumentar las compras del sector público a propietarios de pequeñas empresas social y económicamente desfavorecidos. El Grupo del Banco Mundial aplica este concepto, al parecer, en sus institucionales de compra a fin de aumentar las oportunidades de creación de empleos, fomentar los ingresos de los grupos minoritarios, crear capacidades en todas las categorías de gastos y promover las oportunidades económicas y el desarrollo⁴⁴.

91. La aplicación de este concepto en el sistema de las Naciones Unidas podría tomar más de una forma. Por ejemplo, las organizaciones podrían pedir a sus proveedores de los países más desarrollados que utilizaran subcontratistas de los países receptores siempre que fuera posible y apropiado, y la capacidad de hacerlo de las empresas se consideraría un factor positivo al evaluarlas de cara a futuras operaciones de compra.

92. La segunda dimensión del problema atañe a la falta de una estrategia y un programa coherentes de asistencia técnica de las organizaciones para promover la capacidad técnica y reglamentaria de los organismos de contrataciones públicas en los países receptores. Los seminarios sobre empresas que organiza el PNUD y las iniciativas de capacitación de la OSIA son evidentemente insuficientes en proporción a la tarea pendiente. Además, el Inspector observa que las organizaciones no disponen de recursos suficientes para la capacitación de su propio personal de compras, como se ha señalado en el capítulo III. Algunos autores⁴⁵ estiman que el volumen de las contrataciones públicas representa por término medio el 10% del PIB de un país; el porcentaje correspondiente a Uganda duplica aproximadamente el de 1997. Estos autores creen que fortalecer las instituciones de contratación pública en los países en desarrollo puede rendir importantes beneficios económicos, además de promover sistemas transparentes de responsabilización. Este es un sector en el que intervienen de modo activo el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros. El Banco publica informes periódicos de evaluación de las adquisiciones de los países, que pueden consultarse en su sitio web y, como se ha señalado anteriormente, promueve plataformas de comercio electrónico en los organismos de contratación pública de los países receptores.

⁴⁴ Therese Ballard, "Supplier Diversity - A tool for economic development", intervención en la 28ª reunión del Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, Varsovia, mayo de 2003.

⁴⁵ Por ejemplo, Walter Odhiambo y Paul Kamau, "Public procurement: Lesons from Kenya, Tanzania and Uganda", Centro de Desarrollo de la OCDE, marco de 2003.

B. Nueva orientación

93. La creciente necesidad de prestar apoyo técnico a las instituciones de contratación pública en los países receptores para que puedan realizar directamente compras locales e internacionales y utilizar con eficiencia los escasos fondos públicos tiene que ver en parte con el hecho de que ahora la transparencia en las compras del sector público forma parte del Programa de Doha para el Desarrollo, convenido en la Cuarta conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, como una de las llamadas "cuestiones de Singapur". De ello se desprende que la importancia de esta cuestión irá en aumento, lo que ofrecerá al sistema de las Naciones Unidas la oportunidad de diseñar una estrategia y un programa comunes de asistencia técnica destinados a la creación de capacidad en materia de contrataciones públicas en los países en desarrollo, con un importante componente de compras electrónicas del gobierno. Esta iniciativa complementaría oportunamente la labor en curso de las instituciones financieras multilaterales, la OCDE y otros donantes en este sector.
