



Naciones Unidas

**Examen de las prácticas contemporáneas de las
organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
en materia de externalización de servicios a
proveedores de servicios comerciales**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Gopinathan Achamkulangare*

Examen de las prácticas contemporáneas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de externalización de servicios a proveedores de servicios comerciales

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Gopinathan Achamkulangare*



Naciones Unidas • Ginebra, 2019

Resumen

Examen de las prácticas contemporáneas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de externalización de servicios a proveedores de servicios comerciales (JIU/REP/2019/9)

I. Introducción

Hay varias características esenciales que distinguen la externalización a proveedores de servicios comerciales de una adquisición ordinaria. Entre ellas, cabe incluir el carácter estratégico y a largo plazo de la relación con un proveedor de servicios que suele entrañar la externalización; la responsabilidad que incumbe a la organización de velar por que el servicio se preste a tiempo y de conformidad con las normas de calidad establecidas, aunque casi todos los aspectos de la producción y prestación del servicio puedan confiarse a un proveedor de servicios comerciales; la necesidad de determinar, evaluar y mitigar los riesgos cuando se externalizan funciones de procesos operativos fundamentales para el funcionamiento eficaz de la organización; y la necesidad de comprender y preservar dentro de la organización todos los conocimientos pertinentes sobre la forma en que se produce y presta un servicio que puede ser esencial para las operaciones de esa organización.

Por consiguiente, en el examen se exponen argumentos convincentes para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presten más atención a la externalización como opción estratégica en el ámbito de la adquisición de servicios y bienes conexos, lo que entraña ocuparse de los “déficit de sensibilización” con respecto a sus ventajas e inconvenientes y establecer sistemas y procedimientos que faciliten la adopción de medidas de diligencia debida, la adopción de decisiones fundamentadas y el fortalecimiento de la gobernanza, la rendición de cuentas y la supervisión. Si bien algunos de los inconvenientes y las ventajas que se exponen en el presente examen pueden ser característicos tanto de la externalización como de otras formas de adquisición, se han puesto de relieve porque se considera que tienen una importancia fundamental para la externalización, tanto desde la perspectiva de los profesionales en materia de adquisiciones como de los administradores de contratos de servicios externalizados.

La Dependencia Común de Inspección (DCI) volvió a examinar el tema de la externalización más de 20 años después de su primer examen en 1997, al que siguió un examen parcial en 2002. El único otro examen conexo se realizó en 2014 y versó sobre la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. Por consiguiente, en este examen se presta especial atención a la forma en que la externalización ha evolucionado durante ese período de tiempo, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, y a los considerables cambios que ha experimentado la situación a consecuencia de los rápidos adelantos tecnológicos en muchas esferas en que las organizaciones han recurrido a la externalización, como los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), los viajes y la traducción. Se hizo acopio de muchas ideas útiles, y las sugerencias y recomendaciones que figuran en el presente documento se basan en ellas.

De conformidad con el mandato de la DCI, el Inspector analiza en el examen las prácticas de externalización en todo el sistema desde la perspectiva de la supervisión, a fin de sugerir medidas para mejorar y fortalecer los mecanismos, estructuras, políticas y procedimientos de gobernanza, rendición de cuentas y supervisión de las prácticas y procesos de externalización. Ello tiene por objeto aumentar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en ese marco y ayudar a los órganos legislativos, los órganos rectores, los jefes ejecutivos y el personal directivo superior a cumplir sus responsabilidades de supervisión en esta esfera.

Una conclusión fundamental del presente examen es que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no han prestado suficiente atención a la externalización en los últimos 20 años. En consecuencia, las decisiones relativas a la externalización se han dejado a menudo en la práctica en manos de los administradores de contratos de distintos servicios, lo que ha dado lugar a resultados insuficientes. Así pues, se han perdido oportunidades de obtener eficiencias y beneficios considerables de la externalización.

El Inspector exhorta a los jefes ejecutivos a que presten más atención a la externalización en sus respectivas organizaciones; revisen las prácticas actuales; y establezcan bases de referencia para poder recopilar datos, supervisarlos y presentarlos sistemáticamente y así mejorar la gestión y la administración de la externalización en sus organizaciones.

En el presente examen, el Inspector estudia la forma en que las organizaciones consideran la externalización y analiza las deficiencias y los puntos débiles de las prácticas actuales. Se propone determinar hasta qué punto se han perdido oportunidades por la falta de un marco normativo y regulatorio, la reunión de datos, la supervisión del desempeño y la presentación de informes. Evalúa las razones imperiosas que existen para que las entidades consideren la posibilidad de recurrir a la externalización y examina las medidas que deben adoptar como buenos usos mercantiles.

En el presente examen se analiza si el régimen de adquisiciones, que se centra en gran medida en los bienes, puede abarcar adecuadamente la externalización y su gobernanza, la rendición de cuentas y la supervisión, y, en caso contrario, los elementos que deben incorporarse para que pueda hacerlo. El Inspector trata de determinar los aspectos que no son adecuados y que requieren modificaciones, y cuáles serían los requisitos adicionales.

La falta de conocimientos sobre la externalización y sus características distintivas tal vez haya impedido el establecimiento de un marco coherente de estructuras, políticas y rendición de cuentas. Asimismo, la falta de un seguimiento y una supervisión sistemáticos, de la reunión de datos y de la presentación de informes periódicos a los órganos legislativos sobre los servicios externalizados ha sido una oportunidad perdida, ya que el personal directivo superior no ha podido beneficiarse de ese útil instrumento de gestión para estudiar y valorar los problemas que plantea la externalización de diferentes servicios.

Cuando se estudia la posibilidad de recurrir a la externalización, es preciso preservar las particularidades y el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya que el modelo comercial del sector privado, que se rige por el criterio de la rentabilidad, no puede necesariamente dar cabida a la estructura intergubernamental de adopción de decisiones ni a las prerrogativas e inmunidades y al carácter multicultural del sistema de las Naciones Unidas. El respeto de los derechos humanos, los principios del trabajo decente y las prácticas ambientales racionales de los proveedores deberán ser consideraciones fundamentales para las entidades del sistema de las Naciones Unidas a la hora de decidir con quién comprometerse. Al mismo tiempo, las entidades deben aprender a aprovechar plenamente los rápidos avances de la tecnología para aumentar la eficiencia y reducir los costos. He ahí la tarea que tienen por delante.

El presente examen se incluyó en el programa de trabajo de la DCI para 2019 con el fin de evaluar las particularidades de la externalización de servicios y bienes conexos a proveedores de servicios comerciales y la forma en que pueden aprovecharse mejor al servicio de las organizaciones. A continuación se exponen los principales resultados y conclusiones del examen y siete recomendaciones.

II. Contexto de la externalización: definición, mandatos, políticas, directrices, informes y conceptualización

Las entidades del sistema de las Naciones Unidas carecen de políticas, directrices y procedimientos específicos en materia de externalización. La mayoría de ellas consideran que la externalización forma parte de las actividades normales de adquisición y, por lo tanto, supone que el marco normativo y regulatorio de las adquisiciones también rige la externalización.

En el presente examen, el Inspector aclara cómo la decisión de recurrir a la externalización y el proceso que la acompaña son distintos de la adquisición clásica de bienes, y cómo esa distinción merece una mayor atención y una conceptualización más precisa de la externalización con respecto a lo que se ha hecho hasta ahora. **Señala como elemento diferenciador que la externalización es una estrategia empresarial que resulta de una elección consciente y deliberada (el modo correcto de abastecimiento), mientras que las adquisiciones son un instrumento empresarial que implica el abastecimiento de bienes, trabajos y servicios para responder a las necesidades empresariales de la organización, en cumplimiento de un conjunto de normas, reglamentos y procedimientos establecidos.** A diferencia de esta última, que complementa la capacidad operacional de la organización, la externalización determina los imperativos comerciales para contratar a un proveedor o proveedores de servicios sobre la base de una relación a largo plazo. Como tal, el proveedor de servicios puede convertirse en parte integrante de las operaciones de la entidad, independientemente de las modalidades de contratación. Ello expone a la entidad a varios riesgos que debe evaluar y mitigar.

En el presente examen, el Inspector también profundiza en las definiciones existentes de externalización y sus limitaciones en el contexto actual. Si bien es posible que se haya desdibujado la distinción tradicional entre actividades y servicios esenciales y no esenciales a la hora de decidir lo que se puede externalizar, muchos han señalado que la distinción ya no se refiere a la fuente de financiación. Se trata más bien de la naturaleza de la función, que es específica de la organización. Lo que puede ser no esencial para una entidad puede ser esencial para otra y viceversa. Las Naciones Unidas ya no clasifican los bienes y servicios en esenciales y no esenciales, sino en estratégicos y no estratégicos. Por ejemplo, el suministro, almacenamiento y distribución de combustible en las operaciones de paz se consideraría una adquisición estratégica de bienes y servicios. Toda distinción de ese tipo en cuanto a lo que es esencial y no esencial o estratégico y no estratégico debe ciertamente establecerse por cada entidad, siempre y cuando se reconozca claramente la necesidad de realizar un examen detallado y de adoptar decisiones acertadas, bien informadas y sensatas en cada caso.

Corresponde a cada entidad decidir si se beneficiará de conceptualizar la externalización como una actividad distinta, y definirla y establecer una política y las directrices y procedimientos conexos. Esa conceptualización ayudaría a la entidad a evaluar sus necesidades y necesidades en cuanto a la externalización de servicios a proveedores de servicios comerciales durante los próximos diez años aproximadamente, y a adoptar decisiones adecuadas sobre la asignación e inversión de los recursos financieros y humanos necesarios.

III. Panorama de la externalización: servicios externalizados y gastos correspondientes, justificación, criterios y principios

El examen incluye una perspectiva general de los volúmenes totales de externalización de 23 organizaciones informantes para los años comprendidos entre 2012 y 2018, su comparación con los gastos generales en adquisiciones y los gastos generales de las organizaciones, los volúmenes de externalización de 22 amplias categorías de servicios señalados por la DCI y las tendencias anuales por organización y servicio.

El volumen total de externalización de 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ascendió a 22.400 millones de dólares de los Estados Unidos; de esas organizaciones, 6 tenían un volumen superior a 1.000 millones de dólares, 8 un volumen de entre 50 y 450 millones de dólares y 9 un volumen inferior a 36 millones de dólares.

En lo concerniente al volumen de externalización de las 22 amplias categorías de servicios, 8 tenían un volumen superior a los 1.000 millones de dólares, 6 un volumen de entre 300 y 1.000 millones de dólares y 8 un volumen inferior a los 300 millones de dólares. Si bien solo 4 categorías de gran volumen —logística (transporte y almacenamiento aéreo, marítimo y terrestre), construcción de instalaciones, servicios de ingeniería y bienes inmuebles y servicios públicos— no suelen tener alternativas internas viables debido a los costos que entraña disponer de la infraestructura necesaria para prestarlos, en todas las demás categorías se incluyen los servicios que se producen enteramente en la propia organización o que se externalizan parcial o mayoritariamente.

Si se compara el volumen de externalización con el total de las adquisiciones, la proporción de externalización es significativa en el caso de 15 organizaciones, donde oscila entre el 10 % y el 60 % del total de las adquisiciones. Si se compara el volumen de externalización con los gastos generales de las organizaciones, las proporciones vuelven a ser significativas en el caso de 12 organizaciones, en las que la externalización representa entre el 5 % y el 20 % de los gastos totales de cada organización.

Es evidente que la externalización no es un componente insignificante de los gastos institucionales en la mayoría de las organizaciones participantes en la DCI y que ha tendido a aumentar, con un incremento del 25,8 %, en las 15 organizaciones que han facilitado datos sobre la externalización en los siete años comprendidos entre 2012 y 2018. Además, si se comparan los gastos del primer año con los del año más reciente respecto del que las 23 organizaciones facilitaron datos, los gastos aumentaron en 17 de las 23 organizaciones y en 15 de las 22 amplias categorías de servicios. En el examen se explican detalladamente las razones para externalizar esos servicios y los criterios y principios utilizados.

IV. Problemas y riesgos inherentes a la externalización

Al llevar a cabo actividades de externalización, las organizaciones se han enfrentado a toda una serie de problemas y riesgos conexos en sus relaciones y acuerdos de externalización, algunos de los cuales se han visto acompañados de factores atenuantes y de oportunidades y soluciones. Ciertos problemas y riesgos afectan a las relaciones de externalización en general, independientemente de la ubicación, y están relacionados en gran medida con lo siguiente: a) las leyes nacionales; b) los intereses de los Estados miembros; c) las particularidades de las organizaciones intergubernamentales; d) las normas y reglamentos financieros y las políticas de adquisiciones; e) los servicios especializados y adaptados a las necesidades de los clientes; f) el volumen y los costos de la externalización; g) las limitaciones relacionadas con la capacidad interna, el control y la comunicación; h) consideraciones relacionadas con la seguridad física y de la información; i) el desempeño deficiente de los proveedores y su conducta y sus prácticas inapropiadas; y j) otros factores.

Otros problemas y riesgos son propios de la externalización a países en desarrollo, de la externalización en contextos de emergencias y crisis humanitarias y de la externalización realizada por las operaciones de mantenimiento de la paz. En el presente examen, el Inspector detalla a fondo esos problemas, así como las posibles soluciones y los factores atenuantes que se han señalado.

V. Beneficios de la externalización y oportunidades que se presentan a través de su evolución

A. Beneficios de la externalización de servicios

Sobre la base de sus experiencias en materia de externalización, las organizaciones han obtenido una variada gama de beneficios tangibles e intangibles. Entre los beneficios no tangibles figuran: un mayor grado de flexibilidad y rapidez para hacer frente a los aumentos repentinos de la demanda y a las necesidades cambiantes de las organizaciones; opciones para garantizar la continuidad de las operaciones; el acceso a la información más reciente sobre los mercados financieros y a herramientas y recursos tecnológicos; y una aplicación más imparcial de las normas.

Se han obtenido beneficios tangibles en lo que respecta a la reducción de costos por medios que incluyen: condiciones contractuales y tarifas de servicios más favorables; una reducción de los costos de administración de los contratos; descuentos por volumen; descuentos basados en la situación de la organización; una reducción de los gastos de personal; personal en función de la demanda y a tiempo parcial; absorción de pérdidas por los proveedores; una tarifa fija por los servicios; y la eliminación de los gastos de adquisición y mantenimiento del equipo. También se han obtenido beneficios económicos gracias a un mayor rendimiento de las inversiones mediante la externalización de la gestión.

Uno de los beneficios más importantes obtenidos ha sido la consolidación. En épocas anteriores, los administradores de contratos tendían a firmar contratos individuales para cada obra, lo que generaba ineficiencias, exigía mucho tiempo y dispersaba la responsabilidad por el desempeño entre un gran número de proveedores de servicios. La tendencia se ha invertido en los últimos años, y muchas entidades han aprovechado la oportunidad de consolidar múltiples servicios en un solo contrato consolidado. Esa consolidación debe llevarse a cabo dentro de límites razonables y debe tener en cuenta las posibles repercusiones en el cumplimiento de los contratos. Esto ha dado lugar a importantes cambios en la forma en que se redactan los contratos.

El proceso de consolidación ha redundado en una mayor eficiencia, ya que el administrador de contratos tiene que ocuparse de menos contratos, dispone de más tiempo para dedicarse a la supervisión de la ejecución y puede exigir responsabilidades a un solo proveedor por la prestación de múltiples servicios dentro de un mismo contrato. Esa consolidación ayuda al administrador de contratos a hacer frente a los problemas de aseguramiento de la calidad, ya que trata con un solo proveedor en lugar de varios, como habría sido el caso si hubiera habido múltiples contratos.

Cabe citar muchos ejemplos a este respecto, que van desde la limpieza y el mantenimiento hasta los servicios de viajes, la seguridad y los servicios de TIC. La mayoría de las entidades parecen estar de acuerdo en que esa consolidación ha contribuido considerablemente a lograr aumentos de la eficiencia merced a la reducción de los costos y el tiempo de las transacciones y a la eliminación de niveles innecesarios de control y exigencias excesivas de coordinación interna y externa impuestas a los administradores de los contratos. El proceso dependerá sin duda alguna de la naturaleza y las características del servicio que se externalice y de la disponibilidad de proveedores con conocimientos y experiencia suficientes.

B. Evolución de los acuerdos de externalización

Las prácticas de externalización también han evolucionado mucho en los últimos veinte años como consecuencia de varios factores, entre los que cabe destacar los rápidos avances de la tecnología, especialmente la TIC, y el crecimiento de las organizaciones y los cambios en sus mandatos, sus modelos comerciales y de financiación, sus necesidades y requisitos y los entornos jurídicos y regulatorios en los que actúan.

Los cambios tecnológicos han tenido repercusiones en la forma en que todas las empresas de los sectores público y privado se organizan y realizan sus actividades. Esos cambios se dan en diversas situaciones, como el uso de algoritmos y su repercusión en los viajes por vía aérea y en las reservas de habitaciones de hotel, el concepto de fijación dinámica de precios o la aparición de los teléfonos móviles inteligentes y sus efectos en el margen de beneficios de los hoteles respecto de las llamadas telefónicas de larga distancia, por citar solamente algunos ejemplos. De hecho, pocas entidades habrían contratado hace diez años a empresas especializadas para hacer un seguimiento de las informaciones aparecidas en los medios de comunicación sobre sus jefes ejecutivos y sus viajes. Hoy en día, esa práctica parece ser habitual. Del mismo modo, solo muy pocos habrían externalizado las decisiones de inversión relativas a sus activos hace unos pocos años. En la actualidad, parece ser un fenómeno frecuente. Los adelantos tecnológicos parecen haber influido considerablemente en otros servicios, como la seguridad, los viajes y la traducción.

Todo ello ha repercutido en la forma en que se dirigen las empresas y se externalizan los servicios. Cabe preguntarse si las entidades del sistema de las Naciones Unidas han sido lo suficientemente ágiles y hábiles para adaptarse a esos cambios tecnológicos, utilizarlos a pleno rendimiento y lograr aumentos de la eficiencia. El examen contiene descripciones detalladas de algunos de los rápidos cambios e innovaciones tecnológicos relacionados con los servicios externalizados, los beneficios que se han obtenido y las adaptaciones necesarias para supervisar la externalización, teniendo en cuenta las innovaciones y las futuras oportunidades.

VI. Mejora de la adopción de decisiones sobre la externalización: análisis de costos, beneficios y riesgos

A. Análisis de la relación costo-beneficio

Uno de los elementos primordiales de la elección de una opción de suministro es la realización de un análisis inicial de todos los costos y beneficios directos, indirectos e intangibles de cada opción para determinar cuál es la más beneficiosa para la organización. Aunque en el examen se incluyen ciertos detalles de varios ejemplos ilustrativos del análisis de la relación costo-beneficio realizado por las organizaciones para poder adoptar una decisión mejor informada, no existe un modelo ni una metodología comunes que se utilice en todos los casos para llevar a cabo ese análisis. El resultado es una situación en la que la decisión se deja en manos del administrador de contratos encargado de la externalización del servicio de que se trate.

Esto supondría que la metodología y los factores conexos no se aplican de manera sistemática. El Inspector propugna el establecimiento de una metodología adaptada a las prácticas contemporáneas de la externalización y a las circunstancias particulares de la entidad de que se trate. Además, muchas entidades señalaron que, en el marco del abastecimiento correcto o de la externalización perjudicial, el costo no es la única consideración. Al margen del costo, otros factores también pueden contribuir a aumentar la eficiencia, especialmente por las repercusiones de la tecnología y las tecnologías de aplicación, como la robótica y la inteligencia artificial.

El Inspector propone que, cuando se realice el análisis de la relación costo-beneficio, se tengan en cuenta las inmunidades y las prerrogativas de que gozan las entidades de las Naciones Unidas. Un ejemplo práctico es la forma en que la Casa de las Naciones Unidas en Copenhague utilizó su exención del pago de impuestos locales para pasar de la externalización a la internalización de los servicios de limpieza de sus instalaciones. La elevada estructura de los salarios en el mercado de trabajo local estimuló ese cambio y contribuyó a él.

B. Evaluación de los riesgos

El Inspector subraya la necesidad de adoptar un enfoque basado en los riesgos para fundamentar las políticas y prácticas de externalización de las organizaciones, ya que la externalización a terceros proveedores puede exponer a la organización a muchos tipos de riesgos, a saber, riesgos operacionales, de reputación, jurídicos, de país/ámbito, estratégicos, de estrategia de salida, de contraparte, sistémicos, de concentración, de cumplimiento, cibernéticos, contractuales y financieros. Por consiguiente, es importante que las entidades se aseguren de que los servicios comercialmente externalizados que estén a su cargo queden sujetos a la realización de evaluaciones periódicas de los riesgos, y que los departamentos pertinentes de cada organización establezcan directrices adecuadas para la evaluación de los riesgos. En este contexto, en el examen se señalan varias medidas útiles que se aplican en las organizaciones para evaluar y mitigar los riesgos.

Por ejemplo, el riesgo de que un administrador de contratos solicite en el último minuto una prórroga automática puede evitarse mediante el establecimiento de un mecanismo de alerta en el sistema de información de gestión o en el sistema de planificación de los recursos institucionales de la entidad y la activación de la alerta, por ejemplo, 12 o 18 meses antes de la expiración del contrato externalizado. Las organizaciones deben concretar y poner en práctica medidas para evitar la posible colusión entre proveedores o la colusión entre el personal y los proveedores o la dependencia excesiva del administrador de contratos respecto del proveedor de servicios.

Un importante riesgo al que se enfrentan las entidades es el cese repentino de las operaciones por parte del proveedor de servicios por diversas razones. Muchas entidades señalaron las dificultades con las que habían tenido que lidiar al enfrentarse a una eventualidad tan inesperada. Aunque es poco frecuente, esto ha sucedido con los proveedores de servicios de TIC, mantenimiento y algunos otros sectores. El cierre repentino de grandes empresas de externalización ha provocado graves problemas en los sectores público y privado de algunos países industrializados. El conocimiento de esos imprevistos debe servir para que las entidades de las Naciones Unidas adopten medidas para evaluar y mitigar los riesgos conexos. En suma, el Inspector propone un enfoque basado en los riesgos para tomar decisiones críticas sobre la adquisición de servicios a un proveedor de servicios comerciales o a un tercero.

VII. Mejora de la selección de proveedores y de la gestión de los contratos después de la adjudicación en el caso de los servicios externalizados

A. Proceso de selección de los proveedores

Una vez que se ha tomado la decisión de externalizar, el proceso de selección de los proveedores resulta fundamental para garantizar que se ha seleccionado a la parte adecuada, dotada de la capacidad necesaria, para que suscriba un acuerdo contractual en el que se establezcan claramente los productos que se han de entregar, los requisitos de calidad y los plazos. A este respecto, en el examen se indican 14 buenas prácticas y 2 recomendaciones relativas a la selección de proveedores que merecen ser consideradas y reproducidas, algunas de las cuales se destacan a continuación.

Realización de estudios de mercado

Cuando se trate de un servicio externalizado, el administrador de contratos de que se trate debe invertir una cantidad mínima de recursos financieros y humanos en inteligencia comercial y estudios de mercado, a fin de determinar cuál es la tecnología más avanzada y el número de proveedores de servicios de reconocido prestigio, fiables y experimentados que hay en el mercado, tanto a nivel local (en lo que respecta a las presencias sobre el terreno) como a nivel mundial. Las divisiones o dependencias de adquisiciones de las entidades deben establecer plantillas uniformes para su utilización en esos procesos.

Utilización de retroalimentación de los usuarios y de conocimientos especializados externos

Al revisar el pliego de condiciones, el administrador de contratos debe comenzar por examinar el contrato aún vigente y señalar los problemas de ejecución que se hayan encontrado durante su aplicación, la experiencia adquirida y las buenas prácticas. A ello debe seguir un exhaustivo examen, en consulta con todos los interesados, especialmente las dependencias de adquisiciones, jurídica y financiera, para obtener información sobre los cambios en las leyes y reglamentos locales; las leyes laborales; las normas relativas al uso de sustancias y productos químicos peligrosos; las normas medioambientales y sobre sostenibilidad; las salvaguardias y pautas establecidas; y la tecnología, los procesos y las posibles innovaciones más recientes de que se pueda disponer. Todo ello debe incorporarse adecuadamente al proceso de revisión. Cuando sea necesario, se debe buscar a expertos externos y contratar a uno o varios consultores.

Establecimiento de los indicadores clave del desempeño pertinentes

Para una administración eficaz de los contratos es fundamental el establecimiento de indicadores clave del desempeño que sean prácticos y relevantes y resulten fácilmente cuantificables. Ello ayuda al administrador de contratos a asegurarse de que el proveedor ha actuado de conformidad con las condiciones contractuales y los requisitos de calidad estipulados, se ajusta a los indicadores clave del desempeño y cumple todas las obligaciones a este respecto. Con eso se presupone que el administrador de contratos posee las aptitudes necesarias para desempeñar eficazmente esta función, especialmente en lo que respecta al aseguramiento de la calidad.

Se han planteado dos preocupaciones principales con respecto a los indicadores clave del desempeño: en primer lugar, que muchos administradores de contratos elaboran innecesariamente una lista de indicadores demasiado larga con el fin de “cubrirse las espaldas” y, en segundo lugar, que un gran número de indicadores no sirve para determinar el cumplimiento de las tareas estipuladas, en particular los aspectos relacionados con la calidad. Muchos entrevistados destacaron que los indicadores clave del desempeño debían elegirse a conciencia y con sentido, que debían limitarse a un número razonable, de manera que se pudieran medir y abarcar todas las esferas críticas, y que debían concebirse para determinar el desempeño real sobre el terreno y no constituir un mero trámite.

Adaptación de la duración del contrato a la naturaleza del servicio externalizado

El Inspector propone que se examine un aspecto fundamental de la externalización, a saber, la duración habitual de un contrato de servicios. En el presente examen, señala que es posible aumentar la eficiencia si se prevé una duración más larga en caso de que el período máximo permitido con las prórrogas no sea superior a cinco años. Una mayor duración puede ser útil cuando: los servicios especialmente adaptados a las necesidades del cliente requieran un gasto importante en la fase de desarrollo inicial; el proceso de licitación pueda durar mucho tiempo; los servicios procedan de un mercado monopolístico y se espere que permanezcan inalterados; o sea muy lenta o complicada la transición de un proveedor a otro.

Fomento de la participación de los pequeños y medianos proveedores

Con el fin de evitar que todos los contratos se adjudicaran a los mismos conglomerados de empresas, la Comisión Europea adoptó una declaración de políticas para fomentar activamente la participación de las pequeñas y medianas empresas con miras a que competieran de manera eficaz. Ello se logra en la práctica dividiendo el proceso de adquisición en pequeños lotes para que esas empresas puedan competir, y exigiendo a los licitadores un volumen de negocios mínimo de tan solo el doble del valor estimado del contrato. También se permite que las pequeñas y medianas empresas formen un consorcio y presenten una oferta como una única entidad.

En el sistema de las Naciones Unidas, cabe citar como ejemplos prácticos de adaptación a los proveedores locales las disposiciones de los acuerdos mundiales de suministro de computadoras a los efectos de que los proveedores locales suministren y mantengan el equipo. Existía una disposición similar con respecto a la compra de vehículos, en cuyo caso los contratos de sistemas preveían la compra a nivel mundial, mientras que la revisión y el mantenimiento se realizaban a nivel local.

B. Gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación

La administración y gestión de los contratos con posterioridad a su adjudicación engloba la supervisión y gestión permanentes del desempeño y las obligaciones del proveedor en relación con los servicios contratados. La supervisión del proveedor, la evaluación del desempeño, la prórroga del contrato, la adopción de medidas para la transición entre proveedores y la gestión de la información y los conocimientos en función de la experiencia adquirida constituyen componentes fundamentales de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. A este respecto, con el fin de que las examinaran las organizaciones, el Inspector señaló 11 buenas prácticas y formuló 1 recomendación en relación con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, algunas de las cuales se destacan a continuación.

Desarrollo de relaciones estratégicas con los proveedores

La gestión de las relaciones entre la entidad y el proveedor es uno de los aspectos más problemáticos de la externalización. Por una parte, la entidad debe poner en marcha medidas para evitar el efecto cerrojo del proveedor, la colusión entre proveedores y la dependencia de estos. Por otra parte, tiene que desarrollar y cultivar una relación de confianza y colaboración a largo plazo con el proveedor para asegurarse y obtener un rendimiento óptimo. Dado que buena parte de las relaciones entre proveedores y vendedores se establece en la fase posterior a la adjudicación del contrato, gracias a las soluciones innovadoras que los proveedores pueden aportar a una relación, las organizaciones se benefician de una relación bidireccional en la que se desarrollan relaciones más estratégicas con los proveedores, en lugar de considerarlos simplemente como ejecutores.

Mejora de la supervisión de los contratos y aseguramiento de la calidad

Para mejorar la supervisión de los contratos, varias organizaciones han establecido instrumentos en línea cuya posibilidad de ser reproducidos por otras organizaciones debería considerarse para aumentar la eficiencia y reducir las demoras. Esos instrumentos permiten que los sistemas de planificación de los recursos institucionales de la organización y del proveedor intercambien información, por ejemplo, sobre los indicadores clave del desempeño, y que las dependencias comerciales publiquen contratos y evaluaciones del desempeño por conducto del sistema de planificación de los recursos institucionales y reciban alertas sobre las fechas de entrega y de expiración de los contratos. Las organizaciones también han establecido múltiples niveles de aseguramiento de la calidad y han recomendado lo mismo para la supervisión de los proveedores, incluso a nivel de la oficina solicitante que supervisa el desempeño de los proveedores, y a nivel del organismo especializado en la gestión de contratos que supervisa todos los contratos externalizados.

Aplicación de cláusulas de indemnización y de rescisión

En muchos contratos se incluyen cláusulas de reembolso o indemnización cuando no se cumple un objetivo, cuando el desempeño es insuficiente o cuando surgen problemas con la calidad del servicio prestado. Además, la inclusión en los contratos de cláusulas de rescisión anticipada claramente exigibles en caso de cumplimiento deficiente, incumplimiento o vulneración del contrato también son medidas necesarias para que las organizaciones reduzcan los riesgos y recorten las pérdidas. En entidades no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas existen varias prácticas útiles a este respecto, cuya reproducción podrían considerar las organizaciones del sistema.

Claro establecimiento de acuerdos de transición de proveedores

Garantizar una transición sin problemas de un proveedor existente a otro nuevo es una tarea de gran envergadura que requiere dedicación y atención por parte de la organización. Algunas entidades han establecido procedimientos detallados para la retirada de un proveedor existente y la incorporación de otro nuevo. Algunas establecen en los contratos la obligación del proveedor saliente de garantizar un traspaso sin trabas, incluida la transferencia de conocimientos, y prevén cierto solapamiento entre el proveedor entrante y el saliente. Algunas también prevén la incorporación y retención de personal según lo dispuesto en las leyes y reglamentos locales (por ejemplo, en las esferas del avituallamiento y la limpieza). Varias organizaciones reconocen que es necesario establecer directrices de procedimiento para gestionar la transición. En muchos casos, el proceso entraña la presencia del personal de la entidad en momentos o procesos críticos.

VIII. Fortalecimiento de la coordinación, la capacidad y la supervisión de la externalización

A. Fortalecimiento de la coordinación interna y de las funciones directivas en relación con la externalización

Dado que los servicios externalizados son gestionados por diferentes administradores de contratos dentro de sus respectivas esferas de responsabilidad y competencia, convendría disponer de un mecanismo de coordinación en el seno de una entidad a fin de recoger las experiencias de los administradores con diferentes proveedores, las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas. En algunos casos, las dependencias de adquisiciones consideraron que estaban siendo marginadas en la gestión de la externalización. Además, en otros casos, los administradores de contratos consideraron que no intervenían suficientemente y que el personal de adquisiciones tenía una influencia desproporcionada en las cuestiones relativas a la externalización de determinados servicios.

La designación de un coordinador de la externalización en una organización podría contribuir a que, independientemente de las características propias de su estructura y de la forma en que la comunicación fluya a través de esa estructura, hubiera una persona o entidad dedicada a coordinar la labor de los diferentes departamentos y dependencias que desempeñaran una función pertinente en la externalización, y a que se informara al personal sobre las prácticas, políticas, procedimientos y responsabilidades relacionados con la externalización. Esa práctica facilitaría la labor de coordinación a nivel de toda la entidad e impediría su fragmentación. También ayudaría a catalogar las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas, a facilitar el aprendizaje institucional, la producción, la gestión y el intercambio de conocimientos y a establecer una comunidad de intercambio de prácticas a nivel de todo el sistema.

B. Aumento de la capacidad interna de los administradores de contratos

Con respecto a todo servicio externalizado, es necesario fortalecer el marco de control interno a fin de medir y supervisar el desempeño del proveedor, efectuar comprobaciones del aseguramiento de la calidad y supervisar los indicadores clave del desempeño. Esto exigiría un nivel más elevado de conocimientos que si el servicio estuviera internalizado. La rendición de cuentas no puede externalizarse; sigue correspondiendo a la entidad o al administrador de contratos, aunque los riesgos puedan ser externalizados en cierta medida. Solamente el administrador de contratos, no el contratista o el proveedor, será responsable del aseguramiento de la calidad del servicio externalizado. Es imprescindible que la descripción del puesto y la evaluación de la actuación profesional del administrador de contratos incluyan la supervisión de los contratos de servicios externalizados y la observancia de controles internos y medidas de aseguramiento de la calidad reforzados. A título anecdótico, muchos entrevistados admitieron que, una vez externalizados, los controles internos tendían a relajarse y que la entidad se resentía por ello.

Si bien la mayoría de las organizaciones hace mucho hincapié en la capacitación de los funcionarios que se dedican a las actividades de adquisición, no existe una capacitación específica relacionada con la adquisición de servicios mediante externalización. Los entrevistados destacaron varias deficiencias en la capacidad de los administradores de contratos en relación con la externalización de servicios, entre ellas: la incapacidad de describir las necesidades y las especificaciones técnicas correspondientes debido a la falta de conocimientos en la materia y al hecho de no realizar estudios de mercado; el desconocimiento de las innovaciones tecnológicas y la incapacidad de comprender de qué manera esas innovaciones podrían ser incorporadas a las necesidades de servicios; el hecho de no estar familiarizados con las normas y procedimientos de adquisición; y la incapacidad de vincular el pago al cumplimiento. Para subsanar esos problemas, los administradores de contratos y los funcionarios encargados de las adquisiciones destacaron la necesidad de, entre otras cosas, impartir capacitación sobre los elementos esenciales de la gestión de contratos después de su adjudicación, la medición del cumplimiento y la utilización de los indicadores clave del desempeño, el suministro y la verificación de las medidas de aseguramiento de la calidad y el seguimiento, la vigilancia y la presentación de informes al respecto.

C. Fomento de la coordinación interinstitucional en materia de externalización

Muchas entidades subrayaron que era necesario compartir sistemáticamente la información, las experiencias y los conocimientos especializados sobre las prácticas de externalización por conducto de los foros interinstitucionales y los mecanismos de coordinación pertinentes. Numerosos entrevistados opinaron que el nivel existente de intercambio de información, experiencias y documentación no era óptimo y resultaba menos eficaz en función de los costos, y que persistía el temor a perder operaciones privilegiadas si se daban a conocer en plataformas públicas. La mayoría de los intercambios se hace únicamente a través de cauces oficiales y, aunque son bastante frecuentes, no parece haber un encargado de los intercambios oficiales.

Hay que incentivar a las entidades para que superen la inercia institucional y dejen de invocar por defecto el “mandato único” y las “especificidades”, y para que demuestren más su vocación común de trabajar juntas. El Inspector pide que se utilicen las redes y plataformas existentes de adquisiciones y otras redes y plataformas pertinentes para intercambiar información, experiencias, modelos de acuerdos, listas de proveedores excluidos y sancionados y otra documentación pertinente, como estudios de mercado e informes sobre el desempeño de los proveedores una vez expirados los contratos. Las entidades pueden unirse y negociar colectivamente con los proveedores para obtener mejores condiciones. Ya existen muchos de esos mecanismos específicos para cada lugar, que han generado beneficios económicos concretos en varias esferas de servicios externalizados. Las entidades también pueden establecer una comunidad de intercambio de prácticas.

D. Suministro de información sobre las prácticas de externalización y supervisión de esas prácticas

Dado que las prácticas de externalización han aumentado considerablemente en volumen, alcance y diversidad a lo largo de los años en la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, los órganos legislativos y el personal directivo superior se beneficiarían de la información reunida merced a la supervisión del desempeño de los proveedores a los que se hayan externalizado servicios, la recopilación sistemática de datos y la transmisión periódica de estos. Ello constituiría un instrumento de gestión eficaz y permitiría también a los órganos legislativos y rectores ejercer una labor de supervisión y proporcionar orientaciones estratégicas a las entidades en lo que respecta a las actividades de externalización.

Si bien se han preparado varios informes de supervisión sobre una serie de servicios externalizados, el tema de la externalización de servicios a proveedores de servicios comerciales no ha sido objeto de la debida atención en el marco de la labor de las oficinas de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, se han formulado pocas recomendaciones sobre el tema; a este respecto, las oficinas de supervisión deberían esforzarse más por examinar periódicamente los riesgos a nivel de la organización relacionados con la externalización a proveedores de servicios comerciales y deberían informar de sus conclusiones y recomendaciones a los jefes ejecutivos y los órganos legislativos.

En suma, en el presente examen el Inspector ofrece un conjunto de instrumentos para que las organizaciones mejoren la forma en que se lleva a cabo y se gestiona la externalización de servicios a los proveedores de servicios comerciales. Expone los elementos esenciales que deben considerarse, entre los que se incluyen: la realización de estudios elementales sobre la inteligencia comercial y estudios de mercado; una evaluación de las necesidades presentes y futuras; un marco y procedimientos normativos y regulatorios; un análisis de la relación costo-beneficio; medidas de diligencia debida; procedimientos operativos estándar para la selección de proveedores e indicadores para medir su desempeño; marcos reforzados de control interno; evaluaciones de los riesgos de los proveedores; actividades de capacitación y coordinación internas, incluida la designación de un coordinador cuando sea necesario; una recopilación sistemática de datos, labores de vigilancia y suministro de información a los órganos legislativos y los órganos rectores; actividades de aprendizaje institucional y gestión del conocimiento; y un mayor grado de cooperación y coordinación entre las organizaciones.

IX. Recomendaciones

De las siete recomendaciones oficiales para la adopción de medidas que figuran en el presente informe (véase el anexo XII), seis se dirigen a los jefes ejecutivos de todas las organizaciones participantes en la DCI y pueden examinarse como parte de los procesos de reforma de la gestión cuando proceda. Si bien solo hay una recomendación dirigida a los órganos legislativos (recomendación 2), el apoyo expreso de los órganos legislativos a las otras seis y su seguimiento por los jefes ejecutivos para comprobar su cumplimiento serán de gran ayuda para garantizar su aplicación oportuna y eficaz.

Recomendación 1. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben encargar a las oficinas pertinentes que, mediante consultas con los interesados internos pertinentes, establezcan, antes de que finalice el año 2021, una definición común de la externalización para toda la organización y la concreten aún más formulando enfoques y directrices de procedimiento sobre el tema.

Recomendación 2. Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a sus jefes ejecutivos que velen por que, antes de que termine el año 2022, los informes anuales sobre adquisiciones incluyan una subsección sobre los gastos correspondientes a los servicios prestados por proveedores de servicios comerciales.

Recomendación 3. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas solicitantes para que procedan activamente a evaluar su utilización de las fuentes de suministro de los proveedores de los países en desarrollo y las economías en transición, así como a aumentarla, cuando proceda, sobre la base de esa evaluación, a condición de que tales actividades no contravengan las políticas establecidas por las organizaciones para garantizar una competencia efectiva.

Recomendación 4. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben alentar a todas las oficinas a que se aseguren de que, antes de que termine el año 2021, el suministro de cualquier servicio estratégico, confidencial o de alto valor y de los bienes conexos por parte de un proveedor de servicios comerciales vaya precedido de la realización de un análisis estratégico claramente documentado que incluya consideraciones y costos a corto y largo plazo,

y de que el análisis haya sido examinado y aprobado por la autoridad competente, antes de que se adopte una decisión oficial sobre la opción de suministro.

Recomendación 5. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas para que, antes de que termine el año 2021, los servicios estratégicos, confidenciales y de alto valor que se externalicen comercialmente y que sean de su competencia se sometan a un examen periódico que incluya evaluaciones de los riesgos, a fin de determinar si los órganos competentes de cada organización han adoptado medidas adecuadas de gestión de los riesgos.

Recomendación 6. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a las oficinas pertinentes para que establezcan los criterios que deben cumplirse para que se considere la posibilidad de prorrogar los contratos de servicios externalizados más allá de los plazos estándar, y para que sometan esos criterios a la autoridad decisoria pertinente con miras a su aprobación e incorporación a los documentos de políticas antes de que termine el año 2021.

Recomendación 7. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas para que, antes de que termine el año 2021, tras la decisión de recurrir a un proveedor de servicios comerciales para obtener un servicio y bienes conexos de carácter estratégico, confidencial o de alto valor, la oficina solicitante establezca directrices claramente detalladas para gestionar la transición entre proveedores, incluidas las correspondientes medidas alternativas, y vele por que en los pliegos de condiciones se describa claramente la responsabilidad del proveedor en lo que respecta a la asistencia para la transición y la transferencia de conocimientos a la organización y al proveedor entrante.

Las recomendaciones oficiales se complementan con 43 recomendaciones oficiosas o indicativas, señaladas en negrita, como sugerencias adicionales, normalmente en forma de buenas o mejores prácticas, a los jefes ejecutivos, los funcionarios encargados de las adquisiciones y los administradores de contratos, a fin de que lleven a cabo nuevas mejoras. Las recomendaciones indicativas figuran en los párrafos siguientes: 60, 62, 124, 140, 148, 149, 167, 174, 176, 180, 185, 189, 198, 202, 203, 204, 208, 213, 220, 223, 234, 243, 244, 245, 249, 250, 251, 252, 254, 257, 269, 275, 278, 281, 282, 283, 285, 304, 307, 308, 311, 313 y 331.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	iii
Abreviaciones.....	xix
I. Introducción	1
A. Contexto.....	1
B. Objetivos y alcance del examen.....	1
C. Enfoque y metodología.....	3
D. Limitaciones	7
II. Contexto de la externalización: definiciones, mandatos, políticas, directrices, informes y conceptualización	8
A. Definición de la externalización	8
B. Mandatos, políticas e informes en las Naciones Unidas	9
C. Mandatos, políticas, directrices y procedimientos de otras organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección	12
D. Conceptualización de la externalización.....	14
III. Panorama de la externalización: servicios externalizados y gastos correspondientes, justificación, criterios y principios	17
A. Enfoque de la clasificación de los servicios externalizados.....	17
B. Volúmenes de externalización en relación con las adquisiciones y los gastos totales de las organizaciones	17
C. Volumen de externalización por organización.....	19
D. Volumen de externalización por servicio.....	22
E. Justificación de la externalización	28
F. Criterios y principios de la externalización.....	29
IV. Problemas y riesgos inherentes a la externalización	31
A. Problemas y riesgos generales de la externalización y sus correspondientes factores atenuantes y soluciones.....	31
B. Externalización a proveedores de servicios de países en desarrollo	37
C. La externalización en situaciones de emergencia y crisis humanitarias	41
D. La externalización en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz	42
V. Beneficios de la externalización y oportunidades que ha ofrecido a lo largo de su evolución	46
A. Beneficios obtenidos mediante la externalización de servicios	46
B. Evolución de los acuerdos de externalización	50
C. Evolución de la externalización de la tecnología de la información y las comunicaciones	51
D. Beneficios obtenidos mediante innovaciones tecnológicas en otras zonas de servicios externalizados	53
E. Oportunidades para la externalización en el futuro.....	54
VI. Mejora de la adopción de decisiones sobre la externalización: análisis de costos, beneficios y riesgos	56
A. Análisis de la relación costo-beneficio	56

B.	Evaluación de los riesgos.....	60
VII.	Mejora de la selección de proveedores y de la gestión de los contratos después de la adjudicación en el caso de los servicios externalizados	66
A.	Proceso de selección de los proveedores	66
B.	Gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación	73
VIII.	Fortalecimiento de la coordinación, la capacidad y la supervisión de la externalización	79
A.	Fortalecimiento de la coordinación interna y la capacidad de dirección respecto de la externalización	79
B.	Aumento de la capacidad interna de los administradores de contratos	82
C.	Fomento de la coordinación interinstitucional en materia de externalización	84
D.	Suministro de información sobre las prácticas de externalización y supervisión de esas prácticas	86
IX.	Observaciones finales.....	89
Anexos		
I.	Definiciones de la externalización	91
II.	Mandatos, legislación, políticas, leyes y reglamentos, disposiciones del marco estratégico, directrices y procedimientos.....	93
III.	Gastos totales de la externalización por organización.....	96
IV.	Proporción de los gastos de los servicios externalizados por organización.....	104
V.	Gastos correspondientes a 22 amplias categorías de servicios externalizados	112
VI.	Servicios diversos externalizados sin clasificar.....	117
VII.	Principios de la externalización.....	120
VIII.	Servicios para una posible externalización en lo sucesivo, y justificación y riesgos	122
IX.	Procesos y procedimientos de externalización	124
X.	Riesgos que implica la externalización	125
XI.	Sesiones de capacitación sobre externalización impartidas por las organizaciones entre 2012 y 2018.....	127
XII.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	129

Abreviaciones

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
ITC	Centro de Comercio Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

A. Contexto

1. La externalización es el proceso de contratación externa a una empresa, proveedor o contratista independiente de un proceso operativo, que una organización puede haber realizado anteriormente a nivel interno o que la organización considera necesario o importante, y el proceso se adquiere como un servicio. Esta ha sido una práctica constante en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde su creación y continúa hasta el día de hoy: representa 22.400 millones de dólares en gastos de 23 organizaciones, según los datos de los años de que se dispone, entre 2012 y 2018. Es una de las diversas opciones de abastecimiento utilizadas por las organizaciones, que les permite adquirir servicios que, si bien no son necesariamente fundamentales para su mandato, son decisivos para facilitar su funcionamiento eficaz.

2. Si bien en el período 2012-2018 los gastos totales de la externalización superaron los 1.000 millones de dólares en seis organizaciones¹ y fueron superiores a 100 millones de dólares en otras cinco², en ninguna organización se examina específicamente el tema ni se presentan informes periódicos al respecto. Si bien la mayoría de las organizaciones considera que la externalización forma parte integrante de las actividades ordinarias de adquisición, el Inspector ha comprobado que tiene algunos elementos claramente diferenciados y que entraña una serie de oportunidades y riesgos que deben tenerse en cuenta durante los procesos de adquisición de esos servicios.

3. Si se la tiene debidamente en consideración de acuerdo con sus particularidades, en el sentido de evaluar las oportunidades y mitigar los riesgos, la externalización puede ser un instrumento importante para apoyar la labor de las organizaciones en el cumplimiento de su mandato y, en particular, para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4. A fin de evaluar las particularidades relacionadas con la externalización de servicios y bienes conexos a proveedores de servicios comerciales y la forma en que podían aprovecharse mejor al servicio de las organizaciones, la Dependencia Común de Inspección (DCI) examinó las prácticas contemporáneas en materia de contratación externa en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como parte de su programa de trabajo para 2019, a raíz de una propuesta presentada por las Naciones Unidas.

B. Objetivos y alcance del examen

5. El objetivo del presente examen es evaluar las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas de la utilización de la opción de la externalización y exponer lo que existe en términos de legislación y políticas para permitir que se considere esta opción. En el presente examen, el Inspector se propone contribuir a que los órganos legislativos y los jefes ejecutivos conozcan mejor la situación actual de la externalización, exponiendo para ello un panorama general del volumen, los tipos, las prácticas contemporáneas y las tendencias de la externalización a los proveedores de servicios comerciales, así como delimitando las oportunidades y los riesgos conexos. Al señalar las deficiencias o los obstáculos relacionados con las prácticas existentes, el Inspector pretende

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

² Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

sentar las bases para la formulación de sugerencias de mejora en relación con los marcos existentes de externalización.

6. El examen abarca a todo el sistema y a todas las organizaciones participantes en la DCI que han recurrido a la externalización de servicios y bienes conexos a proveedores de servicios comerciales entre 2012 y 2018. Se eligió ese período de tiempo para poder evaluar adecuadamente los volúmenes y las tendencias de la externalización durante los últimos años, en particular en los tres últimos bienios. Además, a fin de reunir buenas prácticas sobre los aspectos de procedimiento relacionados con la externalización, se solicitaron sus experiencias a otras organizaciones internacionales.

7. Las siguientes opciones de contratación solo se incluyen en el presente examen con fines ilustrativos o de comparación, ya que son distintas de la externalización y se han analizado con gran detalle en anteriores exámenes de la DCI:

- **La internalización:** es la prestación de servicios por organizaciones pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y dentro de él.
- **La internalización deslocalizada:** es la reubicación de los procesos comerciales de una organización en otro país (normalmente un lugar de destino de menor costo), pero sin dejar de prestarse desde dentro de la organización.
- **Los servicios comunes:** son servicios financiados y gestionados conjuntamente por un grupo de oficinas pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas.
- **Los servicios compartidos:** consisten en la prestación de servicios de uso común por un grupo de una organización, en lugar de que la prestación de servicios se repita en múltiples dependencias; se trata de un servicio gestionado por una oficina de una entidad del sistema de las Naciones Unidas y prestado a otras oficinas de entidades del sistema. Puede entrañar la concertación de un acuerdo interinstitucional o la prestación de un servicio compartido dentro de la misma organización.
- **Los servicios mancomunados:** se trata de distintas oficinas participantes de entidades del sistema de las Naciones Unidas que contribuyen a prestar un servicio común en especie y no en efectivo.
- **Los asociados en la ejecución:** son entidades de los Gobiernos nacionales (incluidos organismos o instituciones), organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que actúan como asociados en la ejecución; entidades multilaterales e intergubernamentales no pertenecientes a las Naciones Unidas; y otras entidades (instituciones académicas, de investigación, etc.) con las que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas conciertan acuerdos y que asignan recursos para ejecutar o poner en práctica programas, proyectos y actividades para los beneficiarios de las organizaciones.
- **Los acuerdos de colaboración del sistema de las Naciones Unidas con el sector privado:** por acuerdo de colaboración se entiende un acuerdo o arreglo voluntario y de colaboración entre una o más partes del sistema de las Naciones Unidas y el sector empresarial, en el que todos los participantes convienen en trabajar conjuntamente para lograr un propósito común o emprender una tarea específica y coordinar sus respectivas responsabilidades, recursos y beneficios. Se entiende que nada de lo dispuesto en ese acuerdo de colaboración convierte a alguna de las partes en agente de la otra ni crea una relación jurídica de colaboración o empresa mixta entre ellas. Ninguna de las partes puede obligar a la otra a realizar una determinada actuación sin su consentimiento, a contratar en nombre de la otra parte ni a crear una obligación frente a la otra bajo ningún concepto³.

³ Pacto Mundial de las Naciones Unidas, “Guidelines on a principle-based approach to the Cooperation between the United Nations and the business sector”, 2015.

8. En el presente examen, el Inspector no aborda en detalle la gestión de los contratos ni las políticas y prácticas de adquisición. Ambos temas se han examinado ampliamente en informes y notas anteriores de la DCI dedicados a la cuestión⁴. Sin embargo, el hecho de que se planteen también en relación con otras formas de contratación diversos problemas, beneficios y medidas correctivas que se han destacado en el examen por ser de interés inmediato para la externalización, no les resta importancia en el caso de esta última. Además, el Inspector, si bien en el presente examen trata de ofrecer un panorama general de los tipos de servicios que se externalizan y de las tendencias correspondientes, no explica en detalle cómo se externalizan algunos de ellos. Cabe señalar que en anteriores informes de la DCI se ha abordado la cuestión de la externalización en lo que respecta a los exámenes de determinados servicios y funciones⁵.

9. Las organizaciones participantes en la DCI señalaron que no utilizaban expresamente la expresión “proveedor de servicios comerciales” sino que la englobaban en el marco más amplio de las adquisiciones, como “tercero”, “contratista”, “suministrador” y “proveedor”. A los efectos del presente examen, se pidió a las organizaciones que informaran y proporcionaran datos únicamente sobre los casos en que los proveedores, suministradores, contratistas o terceros fueran “proveedores de servicios comerciales”.

C. Enfoque y metodología

10. El enfoque del examen consiste en evaluar las políticas, las prácticas y los procedimientos contemporáneos relacionados con la externalización por las entidades del sistema de las Naciones Unidas a proveedores de servicios comerciales o a proveedores externos (ambos términos se utilizan indistintamente en todo el informe), con miras a sugerir mejoras al respecto y, de ese modo, perfeccionar los aspectos relacionados con la gobernanza, la rendición de cuentas y la supervisión de la externalización. El enfoque parte de los fundamentos y las perspectivas que ofrecen tres estudios anteriores de la DCI, a saber, un estudio sobre el reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/97/5), un examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas (JIU/REP/2002/7) y un estudio sobre la gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2014/9)⁶.

11. El enfoque tiene por objeto evaluar, analizar y señalar cómo conciben la externalización las organizaciones; las deficiencias y debilidades de las prácticas actuales; hasta qué punto se han perdido oportunidades por la falta de un marco normativo y regulatorio, la reunión de datos, la supervisión del desempeño y la presentación de informes; las razones imperiosas por las que las entidades recurren a la externalización, incluidas las medidas que deben adoptar como buenos usos mercantiles; si el régimen de adquisiciones, que en gran medida se refiere a los bienes, puede abarcar adecuadamente la externalización y su gobernanza, la rendición de cuentas y la supervisión y, de no ser así, las características (modificaciones o requisitos adicionales) que deben incluirse también para que pueda hacerlo.

⁴ JIU/REP/2004/9 y Corr.1, JIU/NOTE/2011/1 y JIU/REP/2014/9.

⁵ JIU/REP/2005/4, JIU/REP/2008/5, JIU/NOTE/2012/2, JIU/NOTE/2013/1, JIU/REP/2016/11, JIU/REP/2017/3 y JIU/REP/2018/5.

⁶ Sobre la base de los datos comunicados a través del sistema de seguimiento web de la DCI, hasta octubre de 2019 las 28 organizaciones participantes en la DCI habían aceptado, como promedio, el 69 % de las 12 recomendaciones contenidas en el documento JIU/REP/2014/9. De las recomendaciones que se habían aceptado, se había aplicado el 87 %. El Inspector no consideró práctico recurrir de nuevo a las organizaciones para recabar datos sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en los dos informes anteriores sobre la externalización, habida cuenta de que ambos tenían varios decenios de antigüedad y de que las organizaciones tal vez no dispusieran de la memoria institucional pertinente para informar al respecto. La utilización del sistema de seguimiento web, que no estaba en vigor cuando se publicaron esos informes anteriores sobre la externalización, permitirá realizar un seguimiento actualizado de la aplicación de las recomendaciones sobre el particular que figuran en el presente examen.

12. En lo que se refiere a la metodología, se empleó un enfoque de investigación basado en una combinación de métodos, a saber:

- Un examen documental de los mandatos legislativos, las políticas, las directrices y los informes de supervisión relacionados con la externalización a proveedores de servicios comerciales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como los informes del Secretario General sobre el tema.
- Un examen de la documentación relacionada con la externalización, realizado mediante una búsqueda en línea de otras organizaciones internacionales (es decir, organizaciones no participantes en la DCI), entidades de los sectores público y privado, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, con el fin de determinar los siguientes elementos relacionados con la externalización: políticas, directrices, definiciones, objetivos, principios, criterios, procedimientos de análisis de la relación costo-beneficio, criterios de evaluación del desempeño, mejores prácticas y riesgos.
- Un cuestionario institucional común (que incluía preguntas tanto cualitativas como cuantitativas) facilitado a las 28 organizaciones participantes en la DCI y que abarcaba: la conceptualización de la externalización; la legislación, las políticas y los procedimientos que regían la externalización; los procedimientos para la adopción de decisiones y la gestión de la externalización; el tipo y el volumen de externalización; la evolución de la externalización, con inclusión de las tendencias, las limitaciones, las oportunidades y los riesgos; la capacidad y la coordinación a nivel interno; y la gobernanza y la supervisión.
- Cuestionarios de seguimiento adaptados a las distintas organizaciones participantes en la DCI que habían respondido, con el fin de que explicaran las respuestas poco claras y las preguntas sin respuesta, así como las respuestas que requerían más detalles o precisiones.
- Un cuestionario complementario (que incluía preguntas tanto cualitativas como cuantitativas), facilitado a las 13 operaciones de mantenimiento de la paz y a 8 de las 24 misiones políticas especiales de las Naciones Unidas, que, según las Naciones Unidas, contaban con personal especializado en adquisiciones. Dado que todas las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales se rigen por las políticas de las Naciones Unidas, el cuestionario complementario tenía por objeto evaluar en qué medida comprendían y aplicaban las disposiciones de la organización relativas a la externalización y abarcaba las siete amplias categorías a que se refería el cuestionario institucional para las organizaciones participantes, si bien se centraba en la experiencia de la externalización en el contexto concreto de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales.
- Entrevistas de seguimiento (basadas en un análisis de las respuestas al cuestionario institucional y de seguimiento) centradas en los aspectos cualitativos de la externalización, mantenidas con las organizaciones participantes en la DCI, tanto presencialmente (incluidas las misiones a las sedes y a los lugares de destino sobre el terreno) como a distancia (por teléfono, videoconferencia, Skype o Zoom).
- Entrevistas con otras organizaciones internacionales, seleccionadas mediante un muestreo de conveniencia (basado en el hecho de tener la sede en el mismo lugar que las organizaciones participantes en la DCI) y un muestreo intencional (basado en un examen documental inicial y en conversaciones oficiosas para detectar entidades con procedimientos de externalización consolidados), a fin de conocer las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas con respecto a la externalización.

13. Veinticinco organizaciones participantes en la DCI respondieron al cuestionario institucional y de seguimiento, aunque con distintos niveles de detalle⁷. De ellas, 23 organizaciones⁸ proporcionaron datos cuantitativos sobre la externalización (actividades y volúmenes correspondientes), y los datos de las Naciones Unidas abarcaron las sedes, todas las oficinas fuera de la sede (Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y Oficina de las Naciones Unidas en Viena), todas las comisiones regionales (Comisión Económica para África, Comisión Económica para Europa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)), todas las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales, los tribunales y otras entidades conexas.

14. De las 21 operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, 19 respondieron al cuestionario complementario⁹. De ellas, 6 también proporcionaron información relacionada con la externalización respecto de otras 9 entidades de las que habían realizado adquisiciones¹⁰. Dado que los volúmenes de externalización

⁷ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (ITC) no respondieron al cuestionario institucional por considerar que sus actividades relacionadas con la externalización correspondían al ámbito de las políticas y procedimientos de las Naciones Unidas y se había informado sobre ellas en consecuencia. Por la misma razón, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) no proporcionó ninguna respuesta sustantiva al respecto, por lo que no se le envió ningún cuestionario de seguimiento. Por consiguiente, no se pudo realizar la presentación de informes individualizados sobre esas tres entidades con miras al presente examen. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) dieron respuestas muy limitadas a los cuestionarios institucionales y de seguimiento, y no proporcionaron datos cuantitativos sobre los servicios externalizados ni los correspondientes volúmenes.

⁸ FAO, Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Marítima Internacional (OMI), UIT, Naciones Unidas, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), ACNUR, UNICEF, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), UNOPS, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Organización Mundial del Turismo (OMT), Unión Postal Universal (UPU), PMA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) (solamente la sede), OMPI y Organización Meteorológica Mundial (OMM).

⁹ Se recibieron respuestas al cuestionario de las 19 siguientes operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales: Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei, Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán, Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia, Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau y Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia. Tampoco respondieron una operación de mantenimiento de la paz (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) y una misión política especial (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia).

¹⁰ Operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales que proporcionan información relacionada con la externalización respecto de otras entidades: Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación respecto de la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para Siria; Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre respecto del Comité sobre las Personas Desaparecidas en Chipre y Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre; FPNUL respecto de la Oficina del Coordinador

proporcionados por las Naciones Unidas abarcan todas las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, los datos cuantitativos sobre los volúmenes de externalización proporcionados por cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales no se recogen en el presente examen a fin de evitar la doble contabilización.

15. Veinticinco organizaciones participantes en la DCI respondieron a los cuestionarios del examen, y en 21 organizaciones se entrevistó a personal de la sede versado en externalización¹¹. Se entrevistó presencialmente a personal de las 7 organizaciones con sede en Ginebra (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)), y se organizaron misiones para entrevistar a personal de las organizaciones con sede en Copenhague (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)), Nueva York (Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)), París (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)) y Roma (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA)). Se llevaron a cabo entrevistas a distancia por teleconferencia o videoconferencia con personal de otras 5 organizaciones participantes (Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Marítima Internacional (OMI), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Organización Mundial del Turismo (OMT) y Unión Postal Universal (UPU)).

16. Para que se conocieran mejor los detalles de la externalización en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz y las oficinas sobre el terreno, se envió una misión al Líbano para entrevistar a personal de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) en Al-Naqura y de la CESPAC en Beirut. Además, se realizaron entrevistas a distancia con personal del Centro Mundial de Servicios en Brindisi (Italia), el Centro Regional de Servicios de Entebbe (Uganda), oficinas en los países del PMA, el PNUD y el ACNUR, la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Jordania y la Oficina de Representación del PNUD en Bruselas. También se entrevistó a personal del Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas, institución interinstitucional que presta servicios de procesamiento electrónico de datos.

17. En otras 13 organizaciones internacionales se llevaron a cabo entrevistas presenciales con administradores de contratos de servicios externalizados y oficinas de adquisiciones para conocer las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas. Entre esas organizaciones figuraban: la Comisión Europea en Bruselas; la Organización Europea de Investigación Nuclear, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional para las Migraciones y la Alianza GAVI en Ginebra; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en París; el Fondo

Especial de las Naciones Unidas para el Líbano; Oficina de Apoyo de las Naciones Unidas en Somalia respecto de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia y Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos; Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua respecto de la Oficina del Coordinador Especial para el Proceso de Paz del Oriente Medio; Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq respecto del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central y el Equipo de Investigaciones de las Naciones Unidas para Promover la Rendición de Cuentas por los Crímenes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante/Dáesh.

¹¹ Organizaciones participantes entrevistadas: ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONU-Mujeres, UNUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNOPS y UPU. Organizaciones que respondieron y no fueron entrevistadas: Oficina de las Naciones Unidas en Viena, OIEA, ONUDI, ONU-Hábitat, PNUMA y UNODC.

Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Roma; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial en Washington D.C. En la Comisión Europea se entrevistó a personal de seis Direcciones Generales, a saber, las de Presupuesto, Cooperación Internacional y Desarrollo, Informática, Protección Civil y Ayuda Humanitaria, Recursos Humanos y Seguridad e Infraestructura y Logística.

18. En total, se entrevistó a unos 400 funcionarios y empleados de las entidades mencionadas. En consecuencia, el informe contiene datos obtenidos de esas fuentes y por los medios indicados, lo que permitió una triangulación adecuada. Toda la información y las opiniones recibidas mediante las respuestas a los cuestionarios y en las entrevistas se han tratado con el respeto y la confidencialidad habituales de la DCI.

19. A fin de facilitar el manejo del informe y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones que contiene, en el anexo XII figura un cuadro en el que se indica si el informe se presentó a las organizaciones pertinentes para la adopción de medidas o a título informativo. En el cuadro se especifica si las recomendaciones requieren medidas de los órganos rectores o los jefes ejecutivos de las organizaciones.

D. Limitaciones

20. El presente estudio tiene limitaciones que se relacionan principalmente con la falta de conceptualización de la externalización como una actividad separada y distinta. Las entidades examinadas consideran la externalización como una subcategoría de las adquisiciones, y apenas se ha estudiado en qué puede diferir de la adquisición clásica de bienes. Si bien la DCI proporcionó a las organizaciones la definición del Secretario General de externalización a título orientativo, se dejó a la discreción de cada organización decidir qué servicios consideraba que se habían externalizado y facilitar los datos correspondientes a la DCI. Además, la falta de políticas específicas y de una reunión y presentación sistemáticas de datos sobre la externalización limitaba aún más la capacidad de realizar análisis a fondo de los elementos de políticas, como se había previsto inicialmente.

21. Debe tenerse en cuenta que los datos sobre externalización, tal como los facilitaron las organizaciones examinadas, presentan la salvedad de que, a falta de un concepto común de la externalización, sigue existiendo la posibilidad de que un tipo de abastecimiento considerado como externalización por una organización no sea considerado como tal por otra. Por consiguiente, es posible que los datos cuantitativos que se exponen en el presente informe no representen una relación plenamente uniforme o completa del volumen y el alcance de la externalización.

22. El Inspector desea expresar su agradecimiento a todos los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los representantes de otras organizaciones que han ayudado a preparar este informe, en especial a los que participaron en las entrevistas y gustosamente compartieron sus conocimientos y experiencia.

II. Contexto de la externalización: definiciones, mandatos, políticas, directrices, informes y conceptualización

23. Salvo en el caso de las Naciones Unidas, ninguna organización participante en la DCI, ni ninguna de las otras 13 organizaciones internacionales que la DCI entrevistó para el presente examen, dispone de un mandato del órgano rector, una política o un informe específico (de los órganos de supervisión o de los jefes ejecutivos) sobre la externalización. La mayoría considera que la externalización está parcial o totalmente integrada en las disposiciones de su política de adquisiciones y suministros y en su reglamentación financiera. En el presente capítulo, el Inspector examina la forma en que se define el término, los elementos clave de los mandatos, políticas e informes existentes sobre la externalización y su conceptualización por parte de las organizaciones.

A. Definición de la externalización

24. El Inspector observó que en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se utilizaban dos definiciones de la externalización y que esta no se definía de manera separada. En la primera definición de externalización, que figura en un informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las prácticas de contratación externa (1999), se señala que mediante ella se encomiendan a terceros actividades o servicios no básicos (con inclusión, cuando proceda, de los productos correspondientes) que hayan estado o puedan estar a cargo de personal de las Naciones Unidas¹².

25. Si bien la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas destacó que desde 2019 la Organización ya no utilizaba los términos “básico” y “no básico”, sino “estratégico y no estratégico”, y que a partir de ese año había sustituido la gestión por actividades por la gestión por categorías, los funcionarios superiores de la Organización confirmaron que la definición de externalización seguía siendo válida, dado que había margen suficiente para interpretar con flexibilidad la expresión “no básico” y porque la definición no había sido sustituida por ninguna otra directriz del máximo responsable de la Organización o de su órgano legislativo. Los funcionarios superiores señalaron además que, como todas las políticas de las Naciones Unidas de más de cinco años de antigüedad debían ser revisadas en principio por el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, se podían prever mejoras en las disposiciones normativas, sin modificar las políticas propiamente dichas.

26. La definición más reciente de externalización procede del “UN Procurement Practitioner’s Handbook” (octubre de 2017), en el que se describe la externalización como el proceso de contratación externa a una empresa, proveedor o contratista independiente de un proceso operativo, que una organización puede haber realizado anteriormente a nivel interno o que la organización considera necesario o importante, y el proceso se adquiere como un servicio¹³. Cuatro organizaciones (ONUSIDA, UNICEF, OOPS y OMPI¹⁴) utilizan esa definición.

¹² A/53/818, párr. 8. En lo que respecta a la definición, el Secretario General afirma a continuación que, a los efectos del informe, por actividades o servicios no básicos se entienden actividades o servicios de apoyo, entre otros, los siguientes: contabilidad; auditoría (interna); archivos; librería/tienda de artículos de regalo; conservación de edificios; servicios de limpieza, servicios de cafetería y comidas; conservación de predios y jardines; interpretación; sistemas de información/tecnología de la información; servicios de correos y valija diplomática; servicios médicos; impresión/publicaciones; contratación; seguridad; orientación psicológica/reorientación profesional; capacitación; traducción; servicios de viaje; transporte; almacenamiento; y otros similares.

¹³ Naciones Unidas, Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, “UN Procurement Practitioner’s Handbook”, octubre de 2017.

¹⁴ Además, la OMPI considera que las “organizaciones internacionales” son una opción para obtener la prestación de esos servicios.

27. Esta última definición tiene un valor considerable por dos razones. En primer lugar, sintetiza mejor la realidad de que la externalización es la subcontratación de procesos operativos relacionados con una función, en lugar de la función en sí misma. En última instancia, la titularidad y la rendición de cuentas respecto de cualquier función siguen correspondiendo al ámbito interno de la organización. Por consiguiente, no se externaliza nunca completamente una función, sino sus procesos conexos, en mayor o menor grado.

28. En segundo lugar, la referencia a la adquisición de procesos operativos que son “necesarios o importantes” para la organización ofrece mayor flexibilidad y menos confusión para justificar la externalización que el uso de la expresión “actividades y servicios no básicos”. Ello se debe a que lo que es una actividad básica para una entidad del sistema de las Naciones Unidas puede ser una actividad no básica para otra y viceversa. Además, a medida que evolucionan el mandato y las prioridades de una organización, lo que en su día se consideró una actividad o servicio no básico puede considerarse actualmente una actividad básica y viceversa.

29. Dado que la mayoría (16)¹⁵ de las organizaciones participantes en la DCI no disponían de una definición aceptada de la externalización o no podían facilitarla, el Inspector opina que esas entidades deben examinar las definiciones existentes del término en el contexto de la forma en que conciben y practican la externalización y llegar a una definición común para su aplicación en toda la organización (véase la recomendación 1). En su propio examen documental interno, la DCI constató varias definiciones y explicaciones del término externalización de 17 entidades externas. Figuran en el anexo I y pueden servir como material de referencia útil.

B. Mandatos, políticas e informes en las Naciones Unidas

30. En las Naciones Unidas, el tema de la externalización fue examinado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en 1997, en cuatro informes del Secretario General publicados entre 1999 y 2004 y por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en cinco informes publicados entre 1999 y 2004¹⁶. A nivel de todo el sistema, la DCI publicó dos informes sobre el tema en 1997 y 2002. Hasta el presente examen se desconocía cómo había evolucionado la situación de la externalización en los últimos quince años, debido a la falta de informes específicos sobre el tema desde 2004.

31. El tema de la externalización fue abordado por primera vez por la Asamblea General en 1995, cuando pidió a la OSSI, en su resolución 50/214, que realizara “una evaluación completa de la práctica de utilizar fuentes externas y, en particular, del proceso de contratación, y que le [informara] al respecto”. Posteriormente, la OSSI y la DCI elaboraron dos informes complementarios.

32. En su informe sobre el examen de las prácticas de utilizar fuentes externas en las Naciones Unidas (A/51/804), la OSSI examinó la eficacia de la externalización en general hasta ese momento, el proceso de contratación de servicios externalizados y la idoneidad de sus controles internos, la vigilancia del desempeño de los contratistas por parte de la administración para asegurar que la prestación de servicios se ajustara a los términos del contrato y el proceso de adopción de decisiones y de apoyo analítico por parte de la administración.

33. El objetivo del examen de la DCI titulado “El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/97/5) era “utilizar el reto de la contratación externa como reto para contribuir a incorporar en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incentivos constantes para el aumento de la eficacia”. En su examen, la DCI llegó a la conclusión de que la externalización se había empleado en todo el sistema de las Naciones Unidas desde hacía mucho tiempo, aunque sobre todo a título especial y sin una política definida. Se necesitaba una actuación más intencionada y planificada. El hecho

¹⁵ ACNUR, FAO, OACI, OIEA, OIT, OMI, OMM, OMS, OMT, ONUDI, ONU-Hábitat, PMA, UIT, UNESCO, UNOPS y UPU.

¹⁶ A/53/942, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/453 y Corr.1 y A/59/540.

de que determinadas actividades o servicios se externalicen o no es menos importante que el hecho de contar con normas y procedimientos convenidos que garanticen la consideración de opciones tanto externas como internas.

34. La Asamblea General, en su resolución 52/226, de 31 de marzo de 1998, examinó los informes de la DCI y la OSSI y solicitó al Secretario General que le presentara un informe amplio sobre las prácticas de contratación externa¹⁷. En su posterior primer informe sobre las prácticas de contratación externa (A/53/818, de 4 de febrero de 1999), el Secretario General definió esta y estableció la política y las directrices básicas que debían seguirse cuando se considerara la posibilidad de recurrir a ella y dijo que las Naciones Unidas se comprometían a considerar la contratación externa una de las opciones, entre muchas, que los directores de programas deberían tener en cuenta para planificar la ejecución de actividades y servicios no básicos de la Organización y mejorar su calidad o su relación costo-eficacia.

35. En el informe, el Secretario General expuso las cuatro razones básicas para la contratación externa: a) adquirir pericia técnica que no se encontrase fácilmente en la Organización, incluido el acceso a las tecnologías y los conocimientos más avanzados, o lograr la flexibilidad necesaria para hacer frente a cambios rápidos en las circunstancias; b) hacer economías; c) encontrar una fuente que fuera más eficaz, eficiente o rápida; y d) realizar una actividad o prestar un servicio que no se necesitara durante mucho tiempo.

36. El Secretario General expuso cinco características fundamentales de la contratación externa: a) se limitaba a actividades o servicios de apoyo no básicos; b) había que establecer criterios expresos para determinar cuándo había que considerar la posibilidad de recurrir a la contratación externa de una actividad o un servicio; c) exigía un riguroso proceso previo a la licitación para hacer los análisis cuantitativos y cualitativos necesarios antes de adoptar una decisión con respecto a ella; d) había que afianzar el propio proceso de adquisiciones para la contratación externa de una actividad o un servicio; y, e) requería una administración eficaz de contratos que incluyera la supervisión del desempeño de los proveedores y evaluaciones del contratista.

37. El Secretario General expuso además tres objetivos (derivados del documento JIU/REP/97/5) que debían tenerse en cuenta para la utilización de la contratación externa por las Naciones Unidas: a) respetar el carácter internacional de la Organización; b) evitar las repercusiones negativas en el personal; y c) gestionar y controlar adecuadamente las actividades o servicios objeto de contratación externa.

38. La Asamblea General, en su resolución 54/256, de 27 de abril de 2000, aprobó las directrices contenidas en el informe del Secretario General, le pidió que velase por que los directores de programas tomaran como guía las razones básicas y los objetivos para el empleo de contratistas externos y le pidió además que definiera, en forma más detallada e indicando las razones, los criterios para decidir para cuáles actividades o servicios debían o no emplearse contratistas externos.

39. En su segundo informe sobre las prácticas de contratación externa (A/55/301, 16 de agosto de 2000), el Secretario General estableció cuatro criterios concretos que evaluar si correspondía contratar íntegramente, y aun parcialmente, la realización de una actividad determinada fuera de la Organización. Esos criterios eran: a) la relación costo-eficacia y la eficiencia; b) la seguridad y protección; c) la preservación del carácter internacional de la Organización; y d) el mantenimiento la integridad de los procedimientos y procesos.

40. La Asamblea General, en su resolución 55/232, de 16 de febrero de 2001, afirmó los tres objetivos de la contratación externa (A/53/818) y pidió al Secretario General que velara por que los directores de programas cumplieran los cuatro criterios (expuestos en el documento A/55/301) al evaluar la conveniencia de contratar externamente una actividad. En la resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que informara sobre los

¹⁷ En julio de 2001 el Secretario General informó sobre los progresos realizados en la aplicación de las siete recomendaciones que figuraban en el documento JIU/REP/97/5 (A/56/135). En el momento de la presentación del informe, la recomendación 1 se había aplicado, las recomendaciones 2, 4, 5, 6 b) y c) y 7 estaban aplicándose, la recomendación 3 no se podía aplicar y la recomendación 6 a) no había sido aceptada.

progresos realizados en la aplicación de esa resolución. Además, pidió a la DCI que realizara un examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas de conformidad con las prácticas existentes. El tercer informe del Secretario General sobre las prácticas de contratación externa (A/57/185, de 2 de julio de 2002) contenía principalmente información sobre el lugar y el tipo de actividades para cuya realización se había recurrido, así como la razón de ello, entre 1999 y 2001.

41. La DCI publicó un informe titulado “Examen de auditoría de gestión de la contratación externa en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas” (JIU/REP/2002/7), preparado en respuesta a la solicitud de la Asamblea General, en el que se observaba que las operaciones de contratación externa seguían representando una proporción relativamente pequeña de los recursos financieros de las organizaciones y se concentraban en esferas concretas, como los servicios e instalaciones de TIC y las funciones de gestión de los sitios. Entre las principales recomendaciones del informe de la DCI dirigidas a las organizaciones figuraban las siguientes:

a) Los acuerdos de contratación externa con los proveedores comerciales debían basarse en los siguientes elementos distintivos: i) que el contratista fuera propietario de los procesos de gestión del servicio o actividad de que se tratara, o los controlase; ii) que los recursos humanos correspondientes estuvieran bajo la responsabilidad del proveedor y le presentaran informes; y iii) que la contratación externa se orientase al suministro de servicios (y bienes conexos) para satisfacer las necesidades internas de las organizaciones o los requisitos de los programas sustantivos;

b) La expresión “contratación externa” no debía aplicarse a actividades operacionales de desarrollo y los servicios comunes debían limitarse estrictamente a las relaciones contractuales con los proveedores comerciales;

c) Las directrices normativas existentes de la contratación externa debían incorporarse a los manuales de contratación y a las condiciones generales de los contratos de servicios.

42. La Asamblea General, en su resolución 58/277, de 3 de marzo de 2004, hizo suyas cuatro de las recomendaciones del informe y tomó nota de otras cuatro¹⁸. En su resolución 58/276, de 3 de marzo de 2004, pidió al Secretario General que informara sobre las actividades realizadas mediante contratación externa entre 2002 y 2003, con información sobre el lugar y el tipo de las actividades para cuya realización se hubiera recurrido a la contratación externa, y razones más detalladas para ello. El cuarto informe del Secretario General sobre las prácticas de contratación externa (A/59/227, de 11 de agosto de 2004) contenía principalmente información sobre el lugar y el tipo de las actividades para cuya realización se había recurrido a la contratación externa, las economías obtenidas y las razones de ello, en 2002 y 2003. A partir de 2004 el Secretario General no ha vuelto a informar sobre las prácticas de contratación externa.

43. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en sus observaciones sobre el informe del Secretario General (A/59/652/Add.1, de 28 de octubre de 2004), señaló que se debería considerar la posibilidad de proporcionar información mediante un enfoque temático por lugar, en vez de limitarse a una lista de productos, e incluir un análisis de las tendencias, lo que permitiría hacerse una idea más clara de los intereses de la Organización. La última vez que la Asamblea General aprobó una resolución sobre las prácticas de contratación externa fue en 2005, cuando en su resolución 59/289

¹⁸ No se presentó ningún informe oficial sobre la aplicación de las nueve recomendaciones que figuraban en el documento JIU/REP/2002/7. Sin embargo, el Secretario General, al comentar el informe (A/58/92/Add.1), consideró que las recomendaciones 5, 7, 8 y 9 eran generalmente aceptables, cuestionó la pertinencia de la recomendación 4, pidió aclaraciones sobre la recomendación 2 y ofreció nuevas perspectivas sobre las recomendaciones 1, 3 y 6 sin aceptarlas ni rechazarlas expresamente. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto también formuló observaciones sobre el informe (A/58/389) y coincidió con las opiniones del Secretario General. Ninguna de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha presentado informes sobre la aplicación de los informes de la DCI de 1997 y 2002.

hizo suya la observación mencionada de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y pidió al Secretario General que vigilara la calidad de las actividades de los contratistas externos.

44. El 15 de junio de 2005 se publicó una circular informativa titulada “Outsourcing and impact on staff” (ST/IC/2005/30), en la que el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos recordó a los jefes de los departamentos y oficinas que debían ajustarse a las cuatro razones básicas y a los tres objetivos de la contratación externa. En la circular se destacó que las Naciones Unidas debían comprometerse firmemente a dispensar un trato justo, sobre una base geográfica lo más amplia posible, a todos los participantes que intervinieran en sus actividades de adquisición. En los casos en que se estuviera considerando la posibilidad de recurrir a la contratación externa y esta pudiera afectar al personal, era necesario informar a los representantes del personal para que tuvieran la oportunidad de exponer sus opiniones y formular propuestas alternativas. Desde entonces, las Naciones Unidas no han publicado nuevas directrices sobre la externalización.

C. Mandatos, políticas, directrices y procedimientos de otras organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección

45. En sus respuestas al cuestionario para el examen, las organizaciones participantes en la DCI indicaron lo siguiente: 9¹⁹ habían recibido de sus respectivos órganos legislativos el mandato de recurrir a la externalización, de las cuales solo 1 de ellas²⁰ necesitaba autorización legislativa para hacerlo; 5²¹ disponían de una política escrita sobre la externalización; 9²² disponían de normas o reglamentos relacionados con la externalización; 2²³ contaban con disposiciones concretas sobre la externalización en el marco estratégico de su organización; 5²⁴ contaban con directrices escritas y 7²⁵ disponían de procedimientos operativos estándar relacionados con la externalización (véase el anexo II).

46. Sin embargo, aparte de los informes y resoluciones relativos a las Naciones Unidas señalados en la sección anterior, la documentación justificativa facilitada por las entidades de las demás organizaciones participantes en la DCI reveló únicamente un caso de un documento normativo específico sobre la externalización, a saber, una política de gestión de la externalización de la tecnología de la información (2012) en el UNFPA. Esa política surgió como resultado de que la Oficina de Soluciones Informáticas del UNFPA previera oportunidades para externalizar su sistema de mensajería y colaboración, así como algunos otros servicios de TIC. También había estado recibiendo consultas de diversas oficinas sobre el terreno en relación con la externalización de los servicios de tecnología de la información y, en consecuencia, había establecido esa política.

47. Todos los demás documentos justificativos proporcionados se refieren a la externalización como un subconjunto de: manuales, procedimientos, marcos y directrices sobre la gestión de los suministros y adquisiciones; notas orientativas y modelos para los acuerdos a largo plazo; directrices sobre las solicitudes de propuestas y los llamados a licitación; procedimientos operativos estándar sobre los procesos oficiales de licitación competitiva; políticas de gestión de contratos; reglamentos financieros y reglamentaciones financieras detalladas; abastecimiento, estudios de mercado y estrategias de adquisición transaccional; y normas generales de organización (véase el anexo II).

¹⁹ FAO, Naciones Unidas, OMM, ONU-Mujeres, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNICEF y UPU.

²⁰ PNUMA.

²¹ Naciones Unidas, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD y PNUMA.

²² Naciones Unidas, OIEA, OMM, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD, PNUMA, UNFPA y UNICEF.

²³ PNUD y PNUMA.

²⁴ ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD, PNUMA y UNFPA.

²⁵ Naciones Unidas, OMM, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD, PNUMA y UNICEF.

48. De esos documentos, solamente tres hacen referencia expresa a la externalización: el “Manual de suministros del UNICEF” (2017), que contiene múltiples referencias en el contexto de los riesgos de las adquisiciones, la divulgación de acuerdos a largo plazo y las operaciones de almacén, el inventario físico y la externalización de la logística a terceros; el “Procurement Manual de la UNOPS” (rev. 6), que contiene una sección destinada exclusivamente a la externalización a las entidades del sistema de las Naciones Unidas y que, por lo tanto, queda fuera del alcance del presente examen; y el “Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas” (rev. 7), que únicamente contiene una referencia a la necesidad de utilizar una solicitud de propuestas para la externalización de actividades no básicas.

49. Las organizaciones participantes señalaron que, si bien tal vez no hubiera referencias expresas al término “externalización” en sus políticas y procedimientos de adquisición o suministro, su posición era que las directrices y orientaciones detalladas que figuraban en esos documentos eran tan pertinentes y aplicables a la externalización como a otras actividades de adquisición. En el UNICEF, por ejemplo, donde la externalización se considera un componente de las adquisiciones que asciende a 3.500 millones de dólares anuales y ha crecido exponencialmente en los últimos años, la organización ya cuenta con políticas, procedimientos, directrices y una hoja de ruta para la adquisición de servicios, que está sujeta a las mismas normas y reglamentos que cualquier otra adquisición (por ejemplo, de bienes).

50. Fuera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el *Outsourcing Playbook*²⁶, publicado por la Oficina del Gabinete del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, figuran orientaciones instructivas, explicadas paso a paso, sobre cómo llevar a cabo la externalización. En ese documento se describen las principales políticas para la adopción de decisiones relativas a la externalización y la contratación de proveedores externos para la prestación de servicios públicos, y puede servir, con las adaptaciones pertinentes, como útil documento de referencia para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los efectos de la formulación de políticas y directrices en materia de externalización.

51. Cuando se les preguntó sobre los problemas que se planteaban al establecer una política de externalización, las organizaciones señalaron, entre otras cosas, la resistencia de los Estados miembros y las asociaciones del personal, que podían percibirla negativamente como un instrumento de reducción del personal; las barreras administrativas, en el sentido de que las normas de la organización y el reglamento del personal (por ejemplo, las políticas de recursos humanos) podían ser difíciles de adaptar a una política de externalización; y las barreras financieras, en el sentido de que la arquitectura presupuestaria y sus correspondientes estructuras tal vez no permitieran la externalización de los servicios.

52. Los funcionarios encargados de las adquisiciones tenían opiniones encontradas sobre la cuestión fundamental de si, para empezar, era necesaria una política específica de externalización. Algunos entrevistados avisaron de que una política general tal vez no resultara práctica a causa de las particularidades de las distintas relaciones que se daban en el marco de la externalización. Además, como los beneficios de la externalización solían depender de las condiciones del mercado local, tal vez no fuera eficaz una política mundial que no tuviera en cuenta las características específicas de los mercados, las costumbres, las tradiciones y la cultura locales.

53. Algunos funcionarios encargados de las adquisiciones destacaron que una política podía generar restricciones innecesarias mediante la microgestión de las organizaciones por los Estados miembros. Subrayaron que los Estados miembros debían dejar que las organizaciones determinaran la forma de abastecerse de los servicios que necesitaban prestar como parte de su mandato, y que debían centrarse en la calidad y no en el porcentaje de servicios que debía prestar el personal de la organización y en el porcentaje correspondiente a las entidades externas.

²⁶ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oficina del Gabinete, *Outsourcing Playbook: Central Government Guidance on Outsourcing Decisions and Contracting* (febrero de 2019).

54. No obstante, los funcionarios encargados de las adquisiciones de varias organizaciones acogieron con satisfacción una posible recomendación sobre la formulación de una política de externalización, y señalaron que la falta de una política oficial podía repercutir negativamente en los controles internos, la adopción de decisiones y el seguimiento del tema por la administración. Los entrevistados de las Naciones Unidas señalaron que, aunque en los dos últimos decenios se habían establecido directrices sobre la externalización, los administradores de contratos de servicios externalizados —dispersos por todo el mundo en centenares de lugares— no siempre estaban plenamente al corriente de esas directrices. Ello podía traducirse en un enfoque fragmentario y en la duplicación de actividades entre las diferentes dependencias que intervenían en el proceso de adquisición. Los funcionarios encargados de las adquisiciones de algunas organizaciones señalaron además que un enfoque de la externalización podía ser más útil, ya que a veces una política con demasiada burocracia podía ser un elemento disuasorio más que facilitador.

D. Conceptualización de la externalización

55. A falta de una definición oficial y una política específica sobre la externalización en la mayoría de las organizaciones participantes en la DCI y en las otras 13 organizaciones internacionales, las respuestas a los cuestionarios y las entrevistas muestran que la externalización no se concibe en general de manera diferente a una actividad ordinaria de adquisición de servicios.

56. Los funcionarios de varias organizaciones (ACNUR, BID y ONU-Mujeres) consideran que la externalización es aplicable a los servicios auxiliares recurrentes o repetitivos que no forman parte de las actividades básicas de la organización y que pueden ser prestados por partes externas de manera rentable y con una calidad aceptable, con lo que se libera al personal interno para que desempeñe funciones esenciales. En la UNESCO, donde los importantes recortes presupuestarios de los últimos años han dado lugar a una reducción de la capacidad interna y a que el personal pase a ser multifuncional, la externalización se considera una solución adicional para la prestación de servicios “no básicos” de manera integral. En el caso de organizaciones como la OMT y la UPU, que solo cuentan con unos pocos cientos de funcionarios, la externalización se concibe como un medio de garantizar la independencia de determinadas funciones sensibles, de evitar conflictos de intereses (por ejemplo, en funciones relacionadas con la auditoría y la ética) y de prestar servicios “no básicos” para los que no se dispone de presupuesto para contratar personal interno.

57. La OIT, si bien concebía la contratación externa como un medio de ampliar sus actividades de divulgación y lograr una mayor rentabilidad, advirtió de que no equiparaba la externalización con el “dumping laboral”, habida cuenta de su lema de igual remuneración por igual trabajo y de su mandato de proteger los derechos laborales y garantizar que se ofrecieran a todos los empleados las cláusulas y condiciones apropiadas en cumplimiento de las leyes locales y los convenios laborales internacionales.

58. ONU-Mujeres y el PNUD consideran la externalización en el marco de acuerdos a largo plazo, que son acuerdos marco con un proveedor de bienes o servicios específicos a los precios establecidos o con cláusulas de fijación de precios durante un período de tiempo definido; en virtud de esos acuerdos se pueden hacer pedidos en cualquier momento, sin que exista la obligación legal de pedir una cantidad mínima o máxima.

59. El ACNUR observó que las ambigüedades de la definición del Secretario General (A/53/818) permitían dos interpretaciones de la externalización. La interpretación estricta limitaba la externalización únicamente a las funciones que la entidad debía cumplir obligatoriamente y en relación con las cuales había decidido confiar la ejecución correspondiente, al menos parcialmente, a un tercero cuyos fines eran comerciales. La interpretación más amplia (utilizada para el presente examen) abarcaba todos los servicios que la entidad podía necesitar y para los cuales se había decidido comprar el servicio

conexo en el mercado en lugar de producirlo con su propio personal²⁷. Análogamente, la FAO señaló que el hecho de que la definición facilitada por el Secretario General de la externalización abarcara los servicios que habían sido o podían ser prestados por el personal le dejaba un margen de interpretación muy amplio. Por consiguiente, a los efectos de su respuesta a los cuestionarios de la DCI, la FAO consideró la posibilidad de recurrir a la externalización para incluir todos los servicios adquiridos de proveedores de servicios comerciales.

60. Como mejor práctica que debería ser emulada por todas las organizaciones, resulta muy útil el enfoque de la OMPI, que se centra en el “abastecimiento correcto”, consistente en analizar el servicio que se espera que se preste y en determinar la mejor manera de prestarlo. En primer lugar, se determina si un proceso operativo es fundamental para su mandato y, si no lo es, se evalúa cuál es el medio “adecuado” para prestar un servicio concreto: la internalización, la externalización o cualquier otra estrategia de abastecimiento. Para determinarlo, se tendrán en cuenta factores como los costos y beneficios relativos, la calidad, la conveniencia, el nivel de conocimientos especializados necesarios, su disponibilidad interna, la flexibilidad, la constancia o no de las necesidades de recursos y el riesgo. Un enfoque similar es utilizado por el UNICEF, que señaló que, dado que las adquisiciones estratégicas estaban incorporadas en sus procesos, en el caso de actividades de adquisición clave que cumplían determinados criterios (por ejemplo, actividades de alto valor) establecía estrategias de adquisición que, entre otros objetivos, contribuían a determinar el enfoque de adquisición más adecuado (incluida la evaluación de la necesidad de recurrir a la externalización).

61. Entre las otras 13 organizaciones internacionales, la Organización Europea de Investigación Nuclear conceptualiza la externalización de manera bastante singular, como “servicios industriales”, que abarcan únicamente los servicios a largo plazo orientados a la mano de obra y prestados *in situ* por agentes externos. Todo servicio producido para la Organización Europea de Investigación Nuclear fuera de sus instalaciones se considera “suministro” y no constituye externalización. Por consiguiente, para que una actividad de adquisición se clasifique como contrato de “servicios industriales” (en lugar de un contrato de “suministro”), dicha actividad debe cumplir los tres criterios siguientes: a) los servicios se prestan principalmente en el sitio de la Organización, en el marco de un contrato plurianual (mínimo de 24 meses); b) los servicios se prestan de manera continua con la presencia permanente del personal del contratista o de manera repetida (varias veces al mes); y c) el costo de la mano de obra representa una parte importante del precio del contrato.

62. Aunque el presente capítulo no pretendía ser prescriptivo, sino exponer lo que existe en términos de documentación oficial sobre la externalización, el Inspector opina que una definición y una conceptualización comunes de la externalización servirían para que las organizaciones distinguieran mejor la externalización como estrategia institucional resultante de un proceso consciente y deliberado de elección, en contraposición con las medidas administrativas habituales, que son las adquisiciones. **A este respecto, el Inspector reconoce que en el “UN Procurement Practitioner’s Handbook” existe una definición y propone que tengan lugar deliberaciones por conducto de las plataformas interinstitucionales pertinentes, como la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, a fin de llegar a cierto nivel de conceptualización común de la externalización a nivel de todo el sistema.**

63. Además, dada la necesidad de tener en cuenta las particularidades de cada organización con arreglo a sus propias realidades y necesidades, la siguiente recomendación, si se aplica, podría dar lugar a una mayor eficacia institucional en lo que respecta a la externalización, ya que contribuiría a promover que se llegara a un entendimiento común sobre el tema.

²⁷ El ACNUR añadió que, en esos casos, se realizaba un análisis de “la compra frente a la producción” para determinar si era más eficiente y eficaz en función de los costos comprar el servicio requerido en el mercado o producirlo internamente. Esas decisiones podían variar de un país a otro y de un momento a otro, en función de las condiciones existentes en el mercado y de la naturaleza y el volumen de la demanda.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben encargar a las oficinas pertinentes que, mediante consultas con los interesados internos pertinentes, establezcan, antes de que finalice el año 2021, una definición común de la externalización para toda la organización y la concreten aún más formulando enfoques y directrices de procedimiento sobre el tema.

64. Si bien el Inspector ha tratado de detallar en el presente capítulo la legislación y la política vigentes sobre la externalización y el correspondiente marco definitorio y conceptual, en el capítulo siguiente explicará en detalle en qué medida se recurre realmente a la externalización en la práctica, incluido lo que se está externalizando y por qué, así como las oportunidades y los problemas que se presentan a este respecto.

III. Panorama de la externalización: servicios externalizados y gastos correspondientes, justificación, criterios y principios

A. Enfoque de la clasificación de los servicios externalizados

65. En el presente capítulo, el Inspector examinará el panorama actual de la externalización de servicios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde 2012 a 2018. Examinará las amplias categorías de servicios externalizados por 23 organizaciones, los gastos correspondientes y las tendencias conexas, tanto en lo que respecta a los volúmenes de externalización por servicio como a los volúmenes de externalización por organización, las razones de la externalización de esos servicios y los criterios y principios vigentes que se hayan utilizado.

66. El enfoque adoptado en el examen consistió en dejar que cada organización determinara lo que consideraba un servicio externalizado y facilitara los gastos correspondientes. A título orientativo, la DCI proporcionó los parámetros establecidos en el informe del Secretario General sobre la cuestión y pidió que esos datos se limitaran a los servicios y bienes conexos obtenidos de proveedores de servicios comerciales. Posteriormente, la DCI aceptó, sin cambios, los datos cuantitativos presentados por las 23 organizaciones. No obstante, como se ha señalado en los capítulos anteriores, a falta de un concepto común de la externalización, los acuerdos de abastecimiento que una entidad considere que son de externalización tal vez no sean considerados como tales por otra entidad. Por consiguiente, es posible que los datos proporcionados por las organizaciones no ofrezcan un panorama totalmente coherente de la externalización a nivel de todo el sistema.

67. Los gastos totales de la externalización se basan en los datos facilitados por 14²⁸ organizaciones para los siete años solicitados, a saber, de 2012 a 2018. También incluyen detalles de los gastos de otras 9 organizaciones que proporcionaron datos para algunos de los siete años solicitados²⁹. Muchas organizaciones destacaron que las limitadas funciones de las versiones anteriores de sus sistemas de planificación de los recursos institucionales no les permitían rastrear fácilmente esos datos.

68. A pesar de las limitaciones mencionadas, habida cuenta de las múltiples rondas de validación de datos y de consultas celebradas con cada una de las 23 organizaciones, cabe considerar que las conclusiones de esta sección son una descripción ilustrativa de la situación actual de la externalización de los servicios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Cuando se comparan las tendencias en el presente capítulo, el Inspector califica de importante todo aumento o disminución de más del 100 %, de moderado todo aumento o disminución de entre el 30 % y el 100 % y de mínimo todo aumento o disminución de menos del 30 %.

B. Volúmenes de externalización en relación con las adquisiciones y los gastos totales de las organizaciones

69. Según las respuestas a los cuestionarios institucionales y de seguimiento de 23 organizaciones participantes en la DCI, los gastos totales en concepto de externalización ascendieron a 22.400 millones de dólares de 2012 a 2018 (años sobre los que se dispone de datos). En el anexo III se indican los gastos totales de las organizaciones, los gastos en

²⁸ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OACI, OIEA, OMI, sede de la OMS, ONUSIDA, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UIT y UPU proporcionaron datos sobre los gastos correspondientes a siete años (2012-2018).

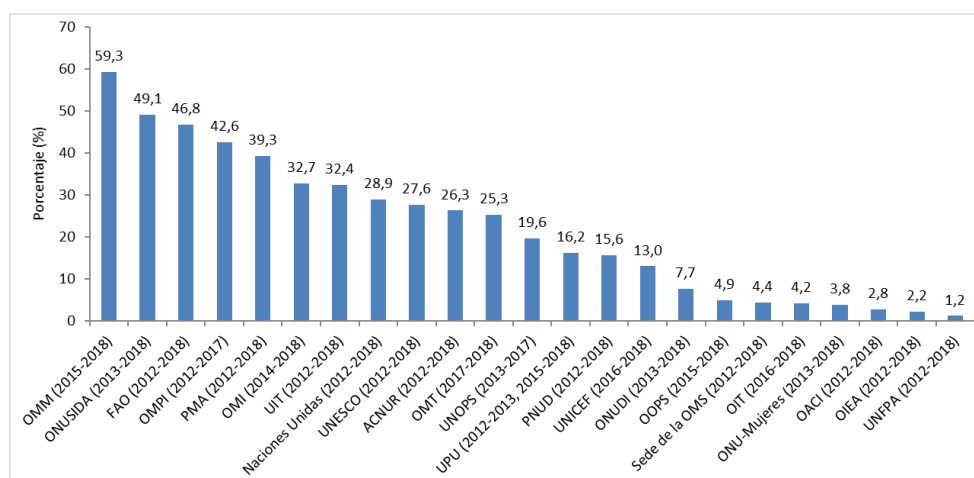
²⁹ OMPI (2012-2017), ONUDI (2013-2018) y ONU-Mujeres (2013-2018) y proporcionaron datos sobre seis años de gastos; UNOPS los proporcionó sobre cinco años (2013-2017); OMM y OOPS los proporcionaron sobre cuatro años (2015-2018); OIT y UNICEF los proporcionaron sobre tres años (2016-2018); y OMT los proporcionó sobre dos años (2017 y 2018).

concepto de externalización y los gastos en concepto de adquisiciones, mientras que en el anexo IV se detallan las principales actividades externalizadas, como porcentaje de los gastos totales en concepto de externalización en 21 de las 23 organizaciones³⁰.

70. La externalización representa una proporción importante del total de las adquisiciones en poco más de la mitad (12) de las 23 organizaciones (véase el gráfico I), y oscila entre una quinta parte (UNOPS), más de una cuarta parte (ACNUR, OMT, Naciones Unidas y UNESCO), casi una tercera parte (OMI y UIT), dos quintas partes (OMPI y PMA) y casi la mitad (FAO y ONUSIDA) y tres quintas partes (OMM). En las 11 organizaciones restantes, la externalización constituye una proporción moderada de las adquisiciones en 3 organizaciones (PNUD, UNICEF y UPU), donde varía entre el 13 % y el 16 %, mientras que en otras 7 organizaciones constituye una proporción mínima de las adquisiciones, ya que representa menos del 5 % (OACI, OIEA, OIT, sede de la OMS, OOPS, UNFPA y ONU-Mujeres)³¹. En la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) se limita igualmente a menos del 8 % de las adquisiciones.

Gráfico I

La externalización como proporción de todas las adquisiciones



71. En cuanto a las tendencias (véase el anexo III), la proporción de externalización respecto de todas las adquisiciones se mantuvo en gran medida estable en la mayoría de las organizaciones, ya que varió en menos de diez puntos porcentuales de un año a otro³². Si se comparan las tendencias registradas a lo largo de los años con los datos disponibles, se observa que la externalización como proporción de las adquisiciones ha tendido a aumentar —al menos durante cuatro años consecutivos— en la OACI (2015-2018), la OMPI (2012-2015 y 2016-2017) y ONU-Mujeres (2012-2018), mientras que ha tendido a disminuir —al menos durante cuatro años consecutivos— en la ONUDI (2014-2018), el OOPS (2015-2018), el PMA (2015-2018) y el UNFPA (2015-2018).

72. Si se considera el volumen total de la externalización como una proporción del gasto total de la organización con cargo a todas las fuentes de financiación (véase el gráfico II), la externalización representa una proporción importante del gasto total en cuatro

³⁰ La ONUDI no está incluida en el anexo IV, ya que proporcionó volúmenes de externalización para un único servicio: la gestión de instalaciones. Se han suprimido los gastos de determinadas actividades externalizadas de la OMPI a petición de esa organización, ya que esta observó que tales datos se consideraban sensibles, tanto en el plano comercial como en otros ámbitos.

³¹ Si los datos parciales de la externalización realizada por las oficinas regionales y de país de la OMS y el total de adquisiciones correspondientes a esas mismas oficinas se suman a los volúmenes de externalización y adquisiciones de la sede, aumenta al 6,75 % la proporción de la externalización total (579,2 millones de dólares) respecto del total de adquisiciones (8.600 millones de dólares) de 2012 a 2018 para la sede y las oficinas regionales y de país.

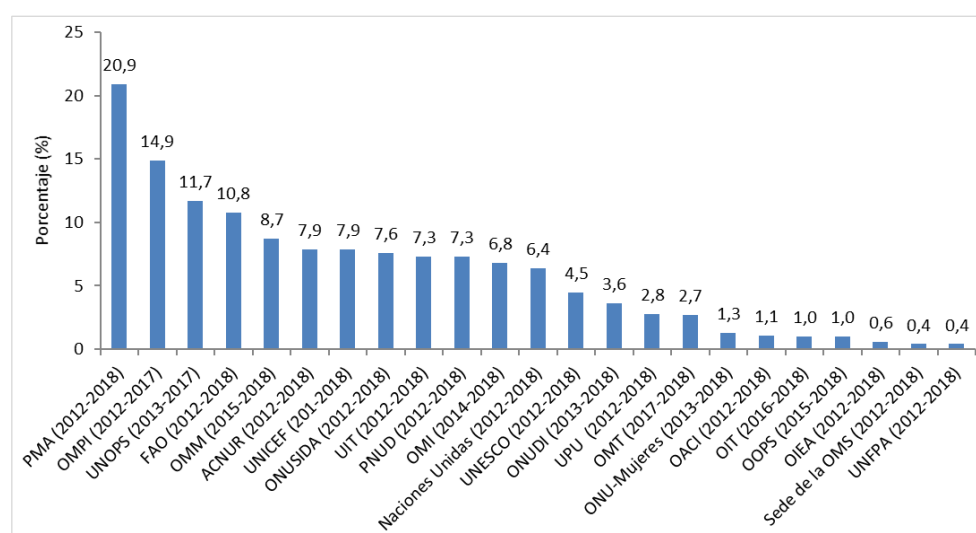
³² Los únicos casos en que las organizaciones experimentaron cambios interanuales de más de diez puntos porcentuales fueron los de la FAO (2012-2013 y 2016-2018), la OMI (2017-2018), la OMM (2016-2017), el ONUSIDA (2013-2015 y 2016-2018), el PNUD (2015-2016 y 2017-2018), la UIT (2013-2016) y la UPU (2012-2013).

organizaciones, que va desde más de una décima parte en la FAO, la OMPI y la UNOPS hasta una quinta parte en el PMA. La externalización constituye una proporción moderada del total de los gastos institucionales en ocho organizaciones (ACNUR, Naciones Unidas, OMI, OMM, ONUSIDA, PNUD, UIT y UNICEF), donde varía entre más del 5 % y menos del 10 %. En cuatro organizaciones (OMT, ONUDI, UNESCO y UPU), la proporción de la externalización respecto del total de los gastos institucionales es limitada y se sitúa entre el 2 % y el 5 %, mientras que en siete organizaciones (OACI, OIEA, OIT, sede de la OMS, ONU-Mujeres, OOPS y UNFPA), la proporción es mínima y constituye menos del 2 % del total de los gastos institucionales³³.

73. En cuanto a las tendencias (véase el anexo III), la proporción de externalización en relación con todos los gastos institucionales se mantuvo en gran medida estable, ya que varió en menos de tres puntos porcentuales de un año a otro en la mayoría de las organizaciones para todos los años sobre los que se informa, a saber, entre 2012 y 2018³⁴. Si se comparan las tendencias a lo largo de los años con los datos disponibles, la externalización como proporción de los gastos totales institucionales ha tendido a aumentar —al menos durante cuatro años consecutivos— en seis organizaciones: FAO (2012-2015), OMI (2012-2016), ONU-Mujeres (2012-2018), PNUD (2014-2018), UIT (2013-2018) y UNESCO (2012-2018), mientras que la tendencia a la baja —durante al menos cuatro años consecutivos— solo se observa en tres organizaciones: ACNUR (2013-2016), OOPS (2015-2018) y PMA (2015-2018).

Gráfico II

La externalización como proporción de los gastos institucionales



C. Volumen de externalización por organización

74. Las 23 organizaciones pueden dividirse en tres grupos según que su volumen total de externalización sea alto (6 organizaciones con volúmenes superiores a 1.000 millones de dólares); moderado (8 organizaciones con volúmenes entre 50 millones y 1.000 millones de dólares); y limitado (9 organizaciones con volúmenes inferiores a 50 millones de dólares).

75. Las seis organizaciones con un alto volumen de externalización (véase el gráfico III) gastaron en conjunto casi 20.900 millones de dólares en la externalización de servicios en los años respecto de los cuales proporcionaron datos sobre los gastos, a saber, entre 2012

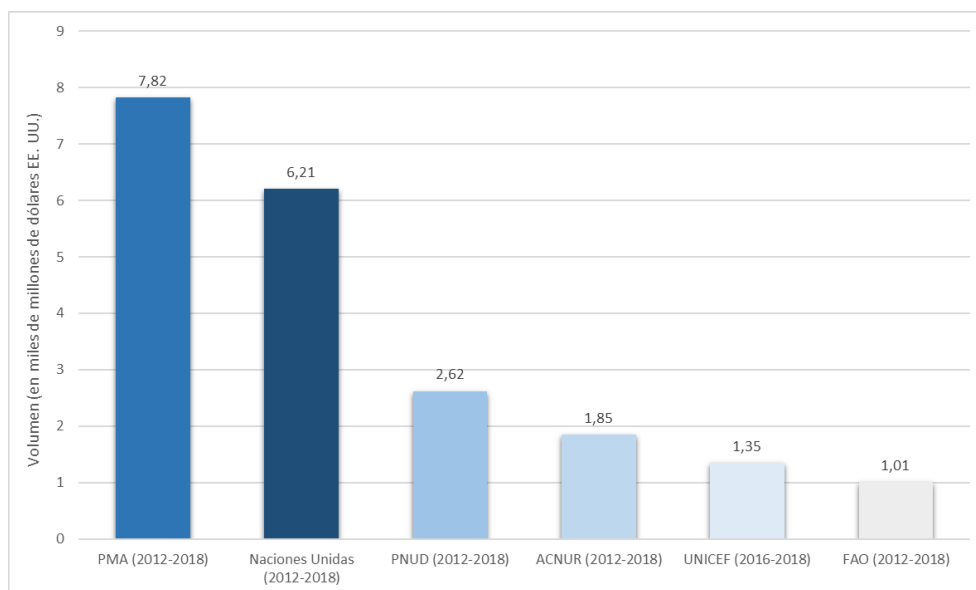
³³ Si a los volúmenes de externalización de la sede se suman los volúmenes de externalización parcial de las oficinas regionales y nacionales de la OMS (principalmente en África), el volumen total de la externalización como proporción de los gastos institucionales aumenta al 3 % entre 2012 y 2018.

³⁴ Los únicos casos en que los aumentos o disminuciones superaron los tres puntos porcentuales de un año a otro son los de la FAO (2012-2013 y 2016-2018), la OMPI (2014-2015), la ONUDI (2013-2014), el ONUSIDA (2015-2016, 2017-2018), el PMA (2012-2013), el PNUD (2017-2018), el UNICEF (2016-2017), la UNOPS (2013-2014, 2016-2017) y la UIT (2013-2014).

y 2018, lo que constituye el 92,8 % del total de los gastos en concepto de externalización. De hecho, una clara mayoría de todos los gastos en concepto de externalización corresponden únicamente a dos organizaciones —el PMA y las Naciones Unidas—, que representan, respectivamente, el 34,8 % y el 27,6 % del volumen total de la externalización. Sin embargo, si bien la externalización vinculada a la logística representa por sí sola más de las tres cuartas partes de todos los gastos de externalización en el PMA, la diferencia es mucho mayor en las Naciones Unidas, donde la externalización en diez grupos de productos diferentes (expedición de carga, construcción, alquiler y arrendamiento, ingeniería, bienes raíces, seguridad, TIC, servicios relacionados con la tecnología de la información, viajes y servicios de gestión) representa en conjunto las dos terceras partes del total de los gastos por ese concepto.

Gráfico III

Organizaciones con altos volúmenes de externalización de más de 1.000 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)

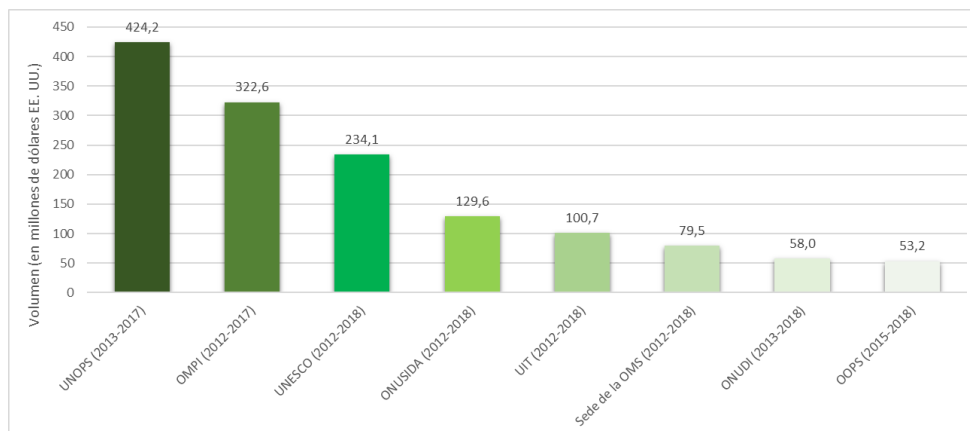


76. En las otras cuatro organizaciones, que en conjunto representan el 30,4 % de todos los gastos de externalización, la mayoría de esos gastos corresponden a cuatro o cinco categorías de servicios, como se indica a continuación: UNICEF (el 79,9 % en finanzas y seguros; fletes; logística y almacenamiento; relaciones públicas y recaudación de fondos; y comunicaciones, diseño e impresión); PNUD (el 71,6 % en ingeniería civil; conservación y reparaciones de edificios; gestión de viajes; y servicios de organización de conferencias); ACNUR (el 62,5 % en fletes; TIC; seguridad y vigilancia; y comunicaciones y medios de comunicación); y FAO (el 62,4 % en ingeniería; servicios financieros y de seguros; construcción y mantenimiento; contratos relacionados con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la flora y fauna silvestres; y transporte, almacenamiento y correo).

77. En cuanto a las tendencias, los gastos aumentaron anualmente en el PMA (desde 2013) y en el PNUD (desde 2014) y registraron fluctuaciones interanuales en las otras cuatro organizaciones. Si se comparan los gastos del primer año con los del año más reciente (2018), se observan aumentos importantes en la FAO (257,5 %) y el PNUD (170,9 %), aumentos moderados en el ACNUR (85,5 %) y el UNICEF (41,1 %), un aumento mínimo en el PMA (15,3 %) y una disminución mínima en las Naciones Unidas (-15,5 %).

Gráfico IV

Organizaciones con volúmenes moderados de externalización: de 50 millones de dólares a 1.000 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)



78. Las ocho organizaciones con volúmenes moderados de externalización³⁵ (véase el gráfico IV) gastaron en conjunto 1.400 millones de dólares en la externalización de servicios, lo que constituye el 6,2 % del total de los gastos por concepto de externalización. En cinco de esas organizaciones, la mayoría de los gastos de externalización corresponden a una sola categoría de servicios, como se indica a continuación: ONUDI (el 100% en gestión de instalaciones); UNESCO (el 78 % en consultoría); UIT (el 74,8% en seguro médico); ONUSIDA (el 63,5% en ejecución de programas); y sede de la OMS (el 57,1 % en gestión de instalaciones). En las otras tres organizaciones, el grueso de los gastos de externalización corresponde a entre dos y cuatro categorías de servicios, como se indica a continuación: OMPI (el 82,3 % en traducción escrita y consultoría en tecnología de la información); OOPS (el 70,3 % en fletes y aduanas, TIC y mantenimiento de edificios); y UNOPS (el 54,4 % en TIC, servicios de capacitación, servicios administrativos y de oficina y gestión de conferencias y reuniones).

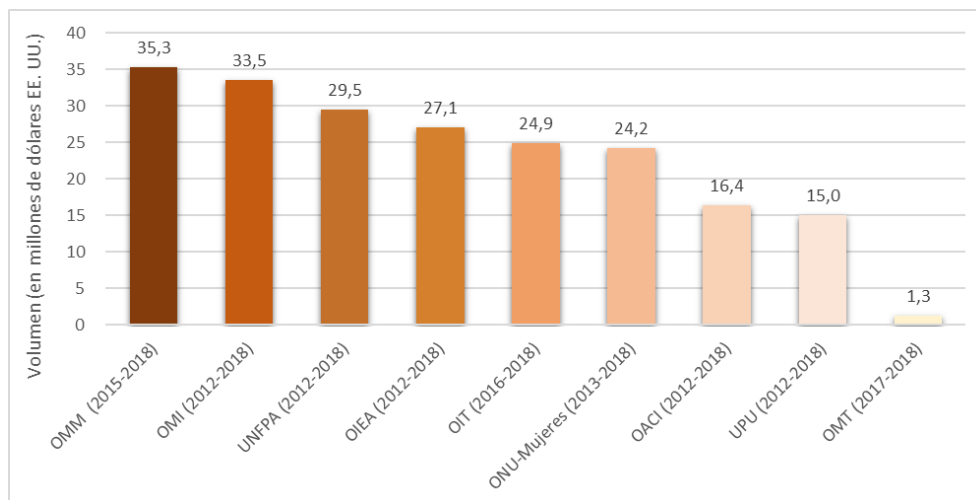
79. En cuanto a las tendencias, los gastos aumentaron³⁶ anualmente en la UIT (desde 2013) y la UNOPS (desde 2014), disminuyeron anualmente en el OOPS (desde 2015) y registraron fluctuaciones interanuales en las otras cuatro organizaciones. Si se comparan los gastos del primer año con los del año más reciente, se observa un aumento de 12 veces en la UIT (1.220,1 %), un aumento moderado en la UNOPS (66,7 %) y la UNESCO (64,0 %), un aumento mínimo en la OMPI (28,8 %), la sede de la OMS (16,4 %) y el ONUSIDA (13,8 %) y una disminución mínima en la ONUDI (-24,3 %) y el OOPS (-27,6 %).

³⁵ En el caso de la OMS, los datos expuestos solo corresponden a la externalización en la sede. Si bien se proporcionaron datos parciales sobre la externalización respecto de algunas oficinas de la OMS en regiones y países, principalmente de la región de África, y en unos pocos casos de la región de Asia Sudoriental, el Pacífico Occidental y el Mediterráneo Oriental, esos datos no pudieron recogerse en el presente informe debido a los problemas que planteaba la falta de clasificación y consolidación de las 1.349 actividades y servicios concretos sobre los que se habían facilitado datos. En conjunto, los gastos en actividades y servicios externalizados de esas oficinas en las regiones y los países ascendieron a un total de 499,7 millones de dólares entre 2012 y 2018. Si se hubieran sumado esos totales a los volúmenes de externalización de la sede de la OMS, el volumen total de externalización habría ascendido a 579,2 millones de dólares, con lo que la OMS sería la única de las ocho organizaciones con volúmenes moderados de externalización que superaría la marca de los 500 millones de dólares de los Estados Unidos.

³⁶ Cuando los volúmenes de externalización (parcial) de las oficinas de la OMS en las regiones y los países se suman a los volúmenes de externalización en la sede, los gastos de externalización aumentaron en el período de cuatro años comprendido entre 2012 y 2016 de la manera siguiente: +14 % (2012-2013); +38 % (2013-2014); +20 % (2014-2015); y + 8 % (2015-2016).

Gráfico V

Organizaciones con volúmenes limitados de externalización: menos de 50 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)



80. Las nueve organizaciones con volúmenes limitados de externalización (véase el gráfico V) gastaron en conjunto 207,2 millones de dólares en la externalización de servicios, lo que constituye algo menos de la centésima parte (el 0,9 %) del total de los gastos por concepto de externalización. En cuatro de esas organizaciones, la mayoría de los gastos de externalización correspondieron a una sola categoría de servicios, como se indica a continuación: OMM (el 65,7 % en viajes); OIEA (el 60,7 % en limpieza); OACI (el 56,3 % en servicios de idiomas); y ONU-Mujeres (el 53,9 % en empresas de consultoría). En las otras cinco organizaciones, dos o tres categorías de servicios constituyeron el grueso de los gastos de externalización, como se indica a continuación: UPU (el 89,6 % en desarrollo de programas informáticos, servicio de correspondencia y apoyo de primer nivel a los servicios auxiliares); UNFPA (el 76,8 % en hospedaje y apoyo operacional de la planificación de los recursos institucionales y servicios encargados de prestaciones y subsidios); OMI (el 74,5 % en impresión, gestión de instalaciones y hospedaje de sistemas de planificación de recursos institucionales); OIT (el 63,6 % en impresión, TIC e instalaciones); y OMT (el 51,1 % en seguridad, traducción y limpieza).

81. En cuanto a las tendencias, desde 2015 los gastos aumentaron anualmente en el OIEA y la OMM, mientras que disminuyeron anualmente en la UPU. En las otras seis organizaciones, los gastos registraron variaciones interanuales sin tendencias apreciables. Si se comparan los gastos del primer año con los del año más reciente respecto del cual se proporcionaron datos, se observa un aumento exponencial en ONU-Mujeres (12.185,6 %), un aumento considerable en el OIEA (110,4 %), aumentos mínimos en el UNFPA (10,4 %) y la OMM (6,7 %) y una disminución mínima en la UPU (-2 %), la OMI (-11,6 %), la OACI (-19,5 %) y la OMT (-27,1 %).

D. Volumen de externalización por servicio

82. Los servicios externalizados por las 23 organizaciones pueden agruparse en 22 amplias categorías, cuyos gastos anuales se detallan en el anexo V. Esa clasificación, en la que también se agrupan los servicios conexos, fue el mejor medio de tener en cuenta las grandes diferencias que existían en la forma en que cada organización clasificaba y presentaba a la DCI los datos sobre los servicios externalizados. Dado que las Naciones Unidas proporcionan datos sobre 62 “grupos de productos”, para que el lector pueda examinar racionalmente el gran volumen de información proporcionada, se ha procedido a fusionar los servicios conexos. Por ejemplo, la amplia categoría “construcción y

mantenimiento de instalaciones” abarca la externalización correspondiente a 7 grupos de productos conexos³⁷ que figuran en la lista de las Naciones Unidas.

83. También se fusionaron los servicios conexos para incluir a las organizaciones que proporcionaban datos conjuntos o separados para esos servicios. Por ejemplo, mientras que la UNESCO y el ACNUR proporcionaron por separado los gastos de externalización en concepto de traducción e interpretación, las Naciones Unidas proporcionaron una cifra global para ambos servicios. Para tener en cuenta esas diferencias, los dos servicios se agrupan y se recogen en el presente informe como “traducción e interpretación”.

84. Las 22 amplias categorías de servicios de externalizados pueden dividirse en tres grupos en función de los volúmenes de externalización: alta, que incluye 8 categorías con volúmenes superiores a 1.000 millones de dólares; moderada a moderada alta, que incluye 6 categorías con volúmenes de 300 millones de dólares a 1.000 millones de dólares; y moderada baja a limitada, que incluye 8 categorías con volúmenes inferiores a 300 millones de dólares.

85. En el grupo de volumen alto (véase el gráfico VI), las ocho amplias categorías de servicios externalizados representan en conjunto 18.200 millones de dólares de gastos, es decir, el 80,8 % de los volúmenes totales en concepto de externalización. De ellos, la categoría de logística por sí sola constituyó un tercio (el 36,4 %) del volumen total de externalización, con un total de casi 8.200 millones de dólares de gastos en el período de siete años. En esa categoría se incluyen servicios conexos como la expedición de carga, el transporte terrestre, las operaciones de aviación, las operaciones de transporte marítimo, los servicios de despacho de aduanas, los servicios de almacenamiento y los servicios de menor volumen como el correo y la valija diplomática. En esa categoría, recurren a la externalización 12 organizaciones³⁸, y los gastos de externalización relacionados con la logística en el PMA representan, por sí solos, aproximadamente 6.000 millones de dólares, es decir, más de la cuarta parte del volumen total de la externalización.

86. La construcción y el mantenimiento de instalaciones constituyen el 12,5 % del volumen total de la externalización y es la única otra categoría que supera los 2.000 millones de dólares de gastos³⁹. Diecinueve organizaciones⁴⁰ recurren a la externalización en esta categoría, que incluye servicios conexos como la construcción comercial y de infraestructuras; el mantenimiento, las reparaciones y la renovación de edificios; los servicios de eliminación de residuos y limpieza; el aire acondicionado, la calefacción y la plomería; las pequeñas reparaciones; y los servicios de jardinería y paisajismo en el exterior.

³⁷ Aire acondicionado, calefacción y plomería; servicios relacionados con la arquitectura, la ingeniería y la construcción; edificios y construcciones; gestión y mantenimiento edificios; servicios de limpieza y eliminación de residuos; limpieza industrial; y edificios prefabricados.

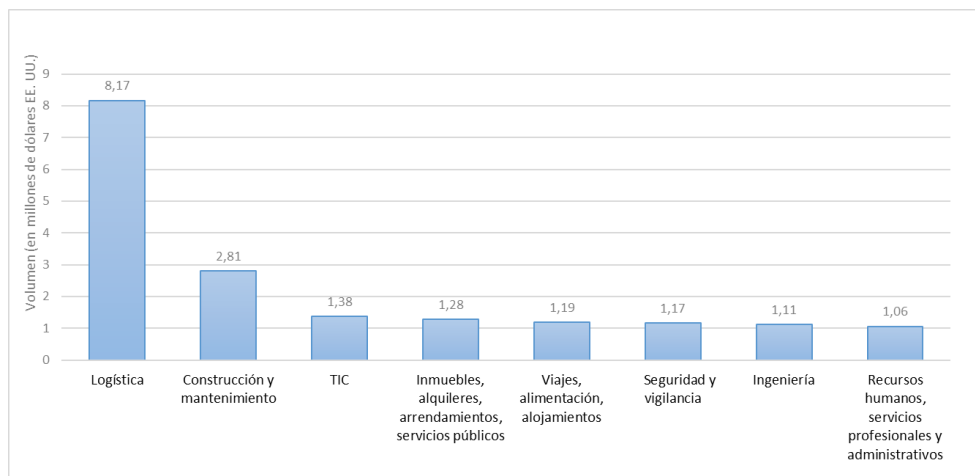
³⁸ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OMM, OMT, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, UNICEF y UPU.

³⁹ En el período 2012-2015, las Naciones Unidas no separaron los costos de construcción e ingeniería. Los volúmenes conjuntos se han recogido en los costos de construcción (más que en los costos de ingeniería), ya que es probable que una clara mayoría del volumen corresponda a los primeros. Ello puede inferirse de los datos correspondientes a los años 2016 a 2018, en los que los costos de construcción constituyeron el 92 % del total de los costos de construcción e ingeniería.

⁴⁰ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIEA, OIT, OMI, OMM, OMPI, sede de la OMS, OMT, ONUDI, ONU-Mujeres, OOPS, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF y UNOPS.

Gráfico VI

Servicios externalizados de gran volumen: más de 1.000 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)



87. Las otras seis amplias categorías de servicios externalizados varían de 1.000 millones de dólares a menos de 1.400 millones de dólares en volumen e incluyen:

- Servicios relacionados con la TIC, externalizados por 19 organizaciones⁴¹ (6,2 % del volumen total), entre los que se incluyen servicios de asistencia a los usuarios de TIC; mantenimiento de las TIC; instalación de equipos de TIC; desarrollo de programas informáticos; soluciones de servidores de computación en la nube; administración y seguridad de sistemas; hospedaje y apoyo operacional a los sistemas de planificación de los recursos institucionales.
- Bienes inmuebles, alquiler y arrendamiento de locales y servicios públicos externalizados por 3 organizaciones⁴² (5,7 % del volumen total).
- Servicios relacionados con los viajes, la alimentación y el alojamiento, incluidas la emisión de billetes de avión y ferrocarril y la tramitación de visados, externalizados por 12 organizaciones⁴³ (5,3 % del volumen total).
- Servicios relacionados con la seguridad y vigilancia, como la seguridad de locales, los servicios de guardias armados y no armados y el equipo para sistemas de seguridad, externalizados por 18 organizaciones⁴⁴ (5,2 % del volumen total).
- Servicios relacionados con la ingeniería civil, eléctrica y mecánica, externalizados por 3 organizaciones⁴⁵ (4,9 % del volumen total).
- Recursos humanos, servicios profesionales y administrativos, incluidos los servicios de consultoría de particulares y empresas, apoyo administrativo y trabajo ocasional, externalizados por 6 organizaciones⁴⁶ (4,7 % del volumen total).

88. En cuanto a las tendencias, los gastos aumentaron anualmente de 2014 a 2018 en dos categorías: recursos humanos, servicios profesionales y administrativos y bienes inmuebles, alquiler, arrendamiento y servicios públicos. Los gastos también aumentaron de 2012 a 2016 en materia de seguridad y vigilancia, mientras que los gastos de las otras cinco categorías experimentaron fluctuaciones interanuales. Sin embargo, si se comparan

⁴¹ ACNUR, Naciones Unidas, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONUSIDA, OOPS, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNFPA, UNOPS y UPU.

⁴² FAO, Naciones Unidas y PMA.

⁴³ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIEA, OIT, OMM, OMT, ONU-Mujeres, PNUD, UIT, UNICEF y UNOPS.

⁴⁴ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIEA, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF y UNOPS.

⁴⁵ FAO, Naciones Unidas y PNUD.

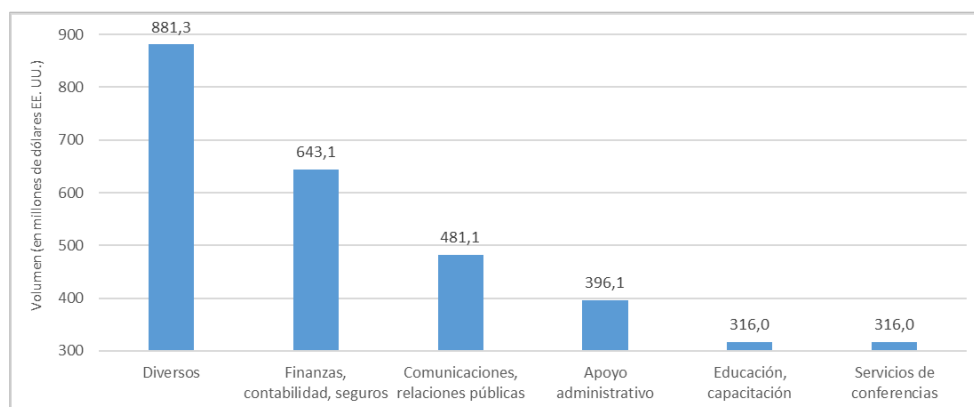
⁴⁶ Naciones Unidas, ONU-Mujeres, UNESCO, UNFPA, UNOPS y PMA.

los gastos del primer año (2012) con los del año más reciente (2018), se observa que se duplicaron los gastos en cinco de las ocho categorías: seguridad y vigilancia (147,2 %); viajes, alimentación y alojamiento (145,9 %); construcción y mantenimiento de instalaciones (134,7 %); servicios de ingeniería (103,6 %); y recursos humanos y servicios profesionales y administrativos (99,5 %). También se registraron aumentos mínimos en los sectores de bienes inmuebles, alquileres, arrendamientos y servicios públicos (19,0 %), logística (8,4 %) y TIC (0,8 %).

89. En el grupo de servicios externalizados, las seis amplias categorías de servicios externalizados, cuyos volúmenes van de moderados (300 millones de dólares a 500 millones de dólares) a moderados altos (500 millones de dólares a 1.000 millones de dólares) (véase el gráfico VII), ascienden a 3.000 millones de dólares, es decir, el 13,5 % del total de los gastos en concepto de externalización. Entre ellos, la categoría de gastos más altos es la de servicios diversos, con una amplia gama de 48 servicios externalizados por 13 organizaciones (3,9 % del volumen total) que no están especificados o no están relacionados con las otras 21 amplias categorías⁴⁷. Solamente una cuarta parte de los 48 servicios externalizados superan cada uno de ellos los 10 millones de dólares de gastos en el período de siete años. Por consiguiente, la mayoría son servicios externalizados de pequeño volumen. De hecho, el volumen global de solo 3 de los 48 servicios representa casi la mitad (el 49,4 %) de todos los gastos de esta categoría: mantenimiento y reparaciones (Naciones Unidas); comunicaciones, diseño e impresión (UNICEF) y ejecución de programas (ONUSIDA). En el anexo VI figuran detalles sobre cada uno de los servicios de esta categoría.

Gráfico VII

Servicios externalizados de volumen moderado a moderado alto: de 300 millones de dólares a 1.000 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)



90. La otra única categoría de servicios de volumen moderado alto externalizada es la de finanzas, contabilidad y seguros, que es externalizada por siete organizaciones⁴⁸ y constituye el 2,9 % de los volúmenes totales de externalización. Hay otras cuatro categorías de servicios externalizados con volúmenes de gastos moderados:

- Comunicaciones y relaciones públicas, incluidos los medios de comunicación, la radio, la televisión, las telecomunicaciones, la fotografía, la publicidad, el mercadeo y la recaudación de fondos, externalizados por 5 organizaciones (el 2,1 % del volumen total)⁴⁹.

⁴⁷ En los casos en que las organizaciones proporcionaron cifras globales sobre dos o más amplias categorías de servicios que no podían separarse, estas se incluyen en la categoría de servicios diversos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: infraestructura y logística (ONUSIDA); infraestructura, seguridad y licencias (ONUSIDA); comunicaciones y diseño (ACNUR); comunicaciones, diseño e impresión (UNICEF); auditoría, contabilidad y finanzas (UNOPS); y análisis comercial, desarrollo de programas informáticos y aseguramiento de la calidad (UPU).

⁴⁸ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, ONUSIDA, UIT, UNFPA y UNICEF.

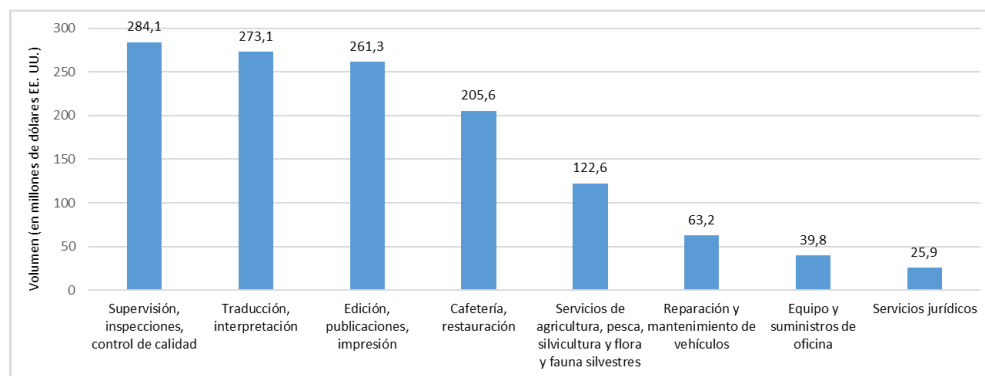
⁴⁹ ACNUR, Naciones Unidas, PNUD, UNICEF y UNOPS.

- Apoyo a la gestión, incluidos los servicios de administración de empresas y asesoramiento en materia de gestión, externalizados por 5 organizaciones (el 1,8 % del volumen total)⁵⁰.
- Educación y capacitación, incluidos el perfeccionamiento del personal, la gestión de la actuación profesional, los cursos de idiomas, la educación a distancia, los servicios de biblioteca, la evaluación del grupo de dirigentes y las plataformas de educación a distancia, externalizados por 11 organizaciones (el 1,4 % del volumen total)⁵¹.
- Servicios de conferencias, incluida la gestión de reuniones, externalizados por 5 organizaciones (el 1,4 % del volumen total)⁵².

91. No hay tendencias claramente distinguibles para ninguna de las seis categorías a causa de las fluctuaciones interanuales registradas entre 2012 y 2018. Sin embargo, si se comparan los gastos del primer año (2012) con los del año más reciente (2018), se observa que hubo un aumento de 16 veces en finanzas, contabilidad y seguros (1.649,9 %), un aumento considerable en comunicaciones y relaciones públicas (127,5 %), un aumento moderado en educación y capacitación (44,1 %), un aumento mínimo en servicios de conferencias (17,1 %), una disminución mínima en servicios diversos (-14,5 %) y una disminución moderada en apoyo a la gestión (-78,1 %).

Gráfico VIII

Servicios externalizados de volumen moderado bajo a limitado: menos de 300 millones de dólares (según los datos disponibles para los años comprendidos entre 2012 y 2018)



92. Dentro del grupo de servicios externalizados de volumen moderado bajo (100 millones de dólares a 300 millones de dólares) a limitado (menos de 100 millones de dólares) (véase el gráfico VIII), hay ocho amplias categorías de servicios externalizados que representan casi 1.300 millones de dólares, es decir, el 5,7 % de todos los gastos de en concepto de externalización. Son los siguientes:

- Servicios de supervisión (auditoría interna y externa, evaluación, investigaciones y servicios forenses), inspección, control de calidad y aseguramiento de la calidad, externalizados por 11 organizaciones (el 1,3 % del volumen total)⁵³.
- Servicios de traducción (escrita) e interpretación, externalizados por 9 organizaciones (el 1,2 % del volumen total)⁵⁴.
- Servicios de edición, publicaciones e impresión, incluidos la maquetación, el diseño gráfico y del estampado, las artes plásticas, la corrección de pruebas y de errores, la

⁵⁰ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, ONUSIDA y UNOPS.

⁵¹ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OACI, OMPI, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD, UNFPA, UNOPS y UPU.

⁵² ACNUR, OMS, ONU-Mujeres, PNUD y UNOPS.

⁵³ ACNUR, Naciones Unidas, OIT, OMPI, OMT, ONU-Mujeres, OOPS, PMA, UNESCO, UNICEF y UPU.

⁵⁴ ACNUR, Naciones Unidas, OIEA, OMT, OMPI, ONU-Mujeres, PNUD, UIT y UNESCO.

reprografía, la distribución, el alquiler de equipo de impresión, las publicaciones electrónicas y la venta de publicaciones, externalizados por 15 organizaciones (el 1,2 % del volumen total)⁵⁵.

- Cafetería y restauración, externalizados por 6 organizaciones (el 0,9 % del volumen total)⁵⁶.
- Servicios de agricultura, pesca, silvicultura y flora y fauna silvestres, externalizados por la FAO (el 0,5 % del volumen total).
- Reparación y mantenimiento de vehículos, externalizados por 5 organizaciones (el 0,3 % del volumen total)⁵⁷.
- Equipo y suministros de oficina, incluidos su alquiler y arrendamiento, externalizados por 2 organizaciones (el 0,2 % del volumen total)⁵⁸.
- Servicios jurídicos, externalizados por 3 organizaciones⁵⁹ (el 0,1% del volumen total).

93. En cuanto a las tendencias, los gastos en concepto de equipo y suministros de oficina disminuyeron todos los años entre 2014 y 2018, mientras que los gastos correspondientes a las otras siete categorías registraron variaciones interanuales. Sin embargo, al comparar los gastos del primer año con los del año más reciente utilizando los datos disponibles, se observaron aumentos significativos en la contratación de servicios de agricultura, pesca, silvicultura y flora y fauna silvestres (398 %) y en los servicios de supervisión, inspección, garantía de calidad y aseguramiento (162,5 %), un aumento moderado en edición, impresión y publicaciones (82,6 %), una disminución mínima en reparación y mantenimiento de vehículos (-23,1 %) y un descenso moderado en cafetería y restauración (-55,4 %), traducción e interpretación (-57,2 %), equipo y suministros de oficina (-75,8 %) y servicios jurídicos (-80,3 %).

94. Si se consideran conjuntamente las 23 organizaciones, el grueso de todos los gastos de externalización procede de entre una y cinco categorías de servicios de todas las organizaciones, aparte de las Naciones Unidas. No hay un solo servicio que figure entre los tres servicios de mayor valor externalizados en la mayoría de las 23 organizaciones. De las 22 amplias categorías de servicios delimitadas por la DCI, las que se repiten con mayor frecuencia son las siguientes (el número de organizaciones se indica entre paréntesis): construcción y mantenimiento de instalaciones (11); TIC (8); fletes y transporte (5); recursos humanos y servicios profesionales y administrativos (4); finanzas, contabilidad y seguros (4); seguridad y vigilancia (3); traducción e interpretación (3); y viajes, alimentación y alojamiento (3).

95. Si se comparan los gastos del primer año con los del año más reciente respecto del que las 23 organizaciones facilitaron datos, los gastos aumentaron en 17 de las 23 organizaciones y en 15 de las 22 amplias categorías de servicios. Un importante factor que contribuye a este aumento es la duplicación o triplicación de los gastos en 4 de las 8 categorías de servicios externalizados con gastos superiores a 1.000 millones de dólares, a saber: seguridad y vigilancia; construcción y mantenimiento de instalaciones; viajes, alimentación y alojamiento; y recursos humanos y servicios administrativos y de oficina.

96. En cuanto a las tendencias interanuales, el volumen total de la externalización en las 23 organizaciones experimentó aumentos mínimos entre 2014 y 2015 (14,4 %), 2015 y 2016 (10,4 %) y 2016 y 2017 (16,1 %) y permaneció prácticamente invariable entre 2012 y 2013 (-0,4 %), 2013 y 2014 (-0,8 %) y 2017 y 2018 (-0,002 %).

⁵⁵ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OACI, OIEA, OIT, OMI, OMPI, OMS, OMT, ONU-Mujeres, OOPS, PNUD, UNESCO y UIT.

⁵⁶ ACNUR, Naciones Unidas, OMPI, ONU-Mujeres, OOPS y PNUD.

⁵⁷ ACNUR, Naciones Unidas, PMA, PNUD y UNOPS.

⁵⁸ Naciones Unidas y ONU-Mujeres.

⁵⁹ ACNUR, Naciones Unidas y UNOPS.

97. Así pues, la tendencia general a la externalización en el sistema de las Naciones Unidas puede considerarse una tendencia limitada en ascenso. De hecho, si se comparan los datos de las 15 organizaciones⁶⁰ que suministraron información sobre los volúmenes de externalización de los siete años comprendidos entre 2012 y 2018, los volúmenes totales aumentaron un 25,8 %, a saber, de 2.700 millones de dólares en 2012 a 3.400 millones de dólares en 2018. Además, dado que la proporción de externalización en relación con las adquisiciones oscila entre el 10 % y el 60 % en 15 organizaciones y constituye más del 5 % del total de los gastos institucionales en 12 organizaciones, es evidente que la externalización no es una práctica insignificante en lo que respecta a los costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Esto lleva a preguntarse por qué no se ha informado por separado durante más de 15 años.

98. En la siguiente sección se detallan las razones que aducen las organizaciones para externalizar los servicios que se indican, incluidos los criterios y principios establecidos.

E. Justificación de la externalización

99. En las respuestas al cuestionario institucional y durante las entrevistas, a la pregunta formulada a las organizaciones sobre sus motivos para externalizar un servicio determinado, estas puntualizaron que ningún servicio se había externalizado completamente, ya que la rendición de cuentas general seguía correspondiendo a la organización, la cual debía vigilar y garantizar que el proveedor del servicio externalizado prestara el servicio con los niveles de calidad exigidos. En consecuencia, todos los servicios se externalizan parcialmente, aunque en mayor o menor grado. En los casos en que una organización pueda recurrir a personal interno y a proveedores de servicios externalizados para la prestación de un servicio, ello se considera una externalización parcial en menor grado. En los casos en que el servicio sea producido enteramente por el proveedor de servicios externalizados, que es supervisado por un funcionario interno de la organización y depende de él, se considera que se trata de una externalización parcial en mayor medida.

100. En el caso de la mayoría de los servicios externalizados, las organizaciones destacaron justificaciones y ejemplos relacionados con dos de las cuatro razones básicas para la externalización que figuran en el informe de 1999 del Secretario General sobre las prácticas de contratación externa, a saber: adquirir conocimientos técnicos de los que no se dispone fácilmente en la organización, incluido el acceso a tecnologías y conocimientos especializados de vanguardia o la adquisición de la flexibilidad necesaria para hacer frente a circunstancias rápidamente cambiantes; y ofrecer una fuente de manera más eficaz, eficiente o rápida. Las justificaciones concretas conexas incluyen:

- Atender a los repuntes irregulares o periódicos de la demanda cuando esta supera la capacidad del personal interno de cumplir oportunamente su cometido
- Conseguir especialistas externos para servicios complejos que no están disponibles internamente
- Obtener servicios que requieren una certificación o licencia a la que no se tiene acceso internamente
- Cumplir los requisitos de cumplimiento en mercados sumamente regulados
- Disponer de personal capacitado en el uso de los instrumentos tecnológicos más recientes y tener acceso a instrumentos tecnológicos de vanguardia que, aunque se desarrollen internamente, no están a la altura de lo que ofrece el sector privado
- Obtener un servicio más flexible, eficiente y rápido
- Adquirir servicios para los que no se dispone de instalaciones o equipo a nivel interno

⁶⁰ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OACI, OIEA, OMI, OMPI, OMS, ONUSIDA, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNFPA y UPU.

101. Varias organizaciones también pusieron de relieve justificaciones relacionadas con otra razón básica que figura en el informe del Secretario General: hacer economías. Entre ellas figuran: la obtención de rentabilidad a través de empresas con experiencia en los mercados financieros o mediante compras de gran volumen; la reducción de los gastos de personal, habida cuenta de las políticas de crecimiento cero, los recortes presupuestarios o las oportunidades derivadas de las jubilaciones, lo que entraña el empleo de contratistas que no requieren prestaciones ni derechos; y la compensación por la falta de una demanda interna estable, lo que hace que el suministro interno sea poco rentable. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones reconocieron que no realizaban un análisis de la relación costo-beneficio de manera sistemática ni tenían una metodología establecida para hacerlo, a fin de llegar a una determinación objetiva de que se lograrían economías en los casos mencionados.

102. Algunas organizaciones también citaron justificaciones relacionadas con la cuarta razón básica que figura en el informe del Secretario General: la prestación de una actividad o servicio que no se necesita habitualmente. Ello incluye la adquisición de servicios que se necesitan únicamente de manera periódica o infrecuente (por ejemplo, durante unas pocas horas al día o por temporadas), durante poco tiempo o de manera irregular. Sin embargo, varios administradores de contratos destacaron que la internalización no era una opción viable para ciertos servicios que solamente se necesitaban de manera habitual, cíclica o periódica, ya que su costo sería prohibitivo para una organización que los produjera por sí misma. Por ejemplo, el UNICEF señaló que la internalización de los servicios de inspección y ensayo de productos sanitarios (actualmente externalizados) requeriría un gasto inmenso, ya que toda la infraestructura de los laboratorios tendría que establecerse a nivel interno. Así pues, era mucho más rentable externalizarlos a entidades comerciales que ya disponían de la infraestructura necesaria.

103. Además de las cuatro razones básicas en que se basa la externalización, las organizaciones destacan también las siguientes:

- Obtener servicios que no son fundamentales para el mandato de una organización, pero que son necesarios para facilitar su presencia y que pueden ser prestados a un costo razonable por un proveedor de servicios comerciales, lo que permite que la organización concentre la labor de su personal en funciones esenciales.
- Lograr un mejor acceso y poder de negociación respecto de los proveedores y las redes.
- Prestar servicios en zonas de conflicto y situaciones de crisis en las que sea difícil desplegar rápidamente personal interno debido a cuestiones de seguridad y de carácter administrativo.
- Garantizar la continuidad de las operaciones.
- Reducir, transferir o compartir los riesgos.
- Satisfacer las demandas políticas de los Estados miembros.

F. Criterios y principios de la externalización

104. En cuanto a si hay criterios establecidos que deben cumplirse para evaluar si una actividad puede externalizarse total o parcialmente, no existe oficialmente ninguno más allá de los cuatro establecidos por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2000 (A/55/301), a saber: a) garantizar la relación costo-eficacia y la eficiencia; b) garantizar la seguridad y protección; c) preservar el carácter internacional de la organización; y d) mantener la integridad de los procedimientos y procesos de adquisición. La mayoría de las organizaciones se limitan a seguir procedimientos de adquisición estándar, que incluyen criterios relativos a la idoneidad, las aptitudes y los aspectos técnicos y financieros. Ninguno de esos procedimientos es en sí mismo privativo de la externalización. Se observó que los criterios utilizados dependerán de factores como la naturaleza de los servicios, el hecho de que se trate de servicios básicos y el costo y el nivel de conocimientos especializados necesarios.

105. El ACNUR señaló que, con miras a la externalización, en la comparación que se hace entre “comprar y producir”, el principal criterio es el costo, es decir, si es más barato comprar el servicio en el mercado o asumir el costo de producirlo con personal. Otro criterio importante es determinar por cuánto tiempo existirá la necesidad. En otras palabras, si la necesidad es solo temporal, la externalización puede ser preferible debido al mayor grado de flexibilidad que entraña. Otro criterio pertinente es la disponibilidad de los conocimientos técnicos necesarios para prestar el servicio, ya que su falta puede justificar la externalización. Un último criterio es el volumen de la demanda. Si los volúmenes son demasiado bajos, eso quizás no sea suficiente para justificar el costo de un funcionario dedicado al servicio. Por el contrario, si los volúmenes son demasiado altos, podría ser demasiado engorroso e ineficaz contratar y administrar a todo el personal necesario.

106. Si bien no existen principios específicos para la externalización propiamente dicha, las Naciones Unidas señalaron que aplicaban cuatro principios básicos de las adquisiciones en lo que respecta a la externalización, a saber: la mejor relación calidad-precio; la equidad, la integridad y la transparencia; la competencia internacional efectiva; y el interés de las Naciones Unidas. Análogamente, en la Comisión Europea se aplican estrictamente a todas las actividades de externalización tres principios generales relativos a las adquisiciones, a saber, la igualdad de trato, la transparencia y la no discriminación.

107. A través de su propia investigación documental, la DCI descubrió útiles principios rectores relacionados con la externalización de los sectores bancario y bursátil. Se exponen en el anexo VII para su examen por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya que esos principios también les son aplicables, aunque con las modificaciones pertinentes.

108. Como se ha puesto de manifiesto en el presente capítulo, para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, tanto la gran variedad de servicios que se externalizan como los volúmenes globales evidencian que la externalización no es una práctica anómala o infrecuente, ni tampoco insignificante en cuanto a los gastos. Si bien las organizaciones parecen tener motivos claros para externalizar esos servicios, es necesario adoptar más medidas para distinguir claramente los acuerdos característicos de una externalización, sus correspondientes volúmenes, de dónde se abastecen y las tendencias de los gastos.

109. La reunión y el suministro de datos sobre los gastos relacionados con la externalización redundarán, a su vez, en una descripción más clara del nivel real de utilización de esta opción. Con ese fin, se espera que la aplicación de la siguiente recomendación, además de aumentar la transparencia de las actividades de externalización a nivel institucional, ayude a los órganos legislativos, al personal directivo superior y a los profesionales de la externalización a adoptar decisiones más informadas sobre la viabilidad de la utilización de la externalización a los efectos de atender a las necesidades futuras de su organización en relación con diversos servicios.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a sus jefes ejecutivos que velen por que, antes de que termine el año 2022, los informes anuales sobre adquisiciones incluyan una subsección sobre los gastos correspondientes a los servicios prestados por proveedores de servicios comerciales.

IV. Problemas y riesgos inherentes a la externalización

110. Al llevar a cabo las múltiples actividades de externalización que se indican en el capítulo anterior, las organizaciones se han enfrentado a una serie de problemas y riesgos conexos en sus relaciones y acuerdos de externalización, algunos de los cuales se han visto acompañados de factores atenuantes y de oportunidades y soluciones. Algunos problemas y riesgos son de carácter general, mientras que otros son propios de la externalización en los países en desarrollo (en particular, en las oficinas sobre el terreno), de situaciones de emergencia y crisis y de operaciones de mantenimiento de la paz. En el presente capítulo, el Inspector examina a fondo esos problemas, así como las posibles soluciones y los factores atenuantes que se han señalado.

111. Si bien algunos de los problemas que se exponen en el presente capítulo, en particular los relacionados con el desempeño deficiente de los proveedores, su conducta y sus prácticas inapropiadas y la externalización a proveedores de servicios en los países en desarrollo, se plantean claramente en todas las formas de adquisición, se han puesto de relieve debido a su pertinencia y repercusión inmediatas en el caso de la externalización, como se recalcó durante las entrevistas realizadas tanto con los administradores de contratos de servicios externalizados como con los funcionarios encargados de las adquisiciones.

A. Problemas y riesgos generales de la externalización y sus correspondientes factores atenuantes y soluciones

112. Los principales problemas que afectan a las relaciones de externalización en general, independientemente de la ubicación, y están relacionados en gran medida con lo siguiente: a) las leyes nacionales; b) los intereses de los Estados miembros; c) las particularidades de las organizaciones intergubernamentales; d) las normas y reglamentos financieros y las políticas de adquisiciones; e) los servicios especializados y adaptados a las necesidades de los clientes; f) el volumen y los costos de la externalización; g) las limitaciones relacionadas con la capacidad interna, el control y la comunicación; h) consideraciones relacionadas con la seguridad física y de la información; i) el desempeño deficiente de los proveedores y su conducta y sus prácticas inapropiadas; y j) otros factores. En la presente sección se detallan esos problemas y riesgos, así como las oportunidades para mitigarlos o atenuarlos. Los problemas y riesgos descritos corresponden en gran medida a los que enfrentan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, en algunos casos, a los que enfrentan los proveedores de servicios comerciales.

1. Leyes nacionales

113. **Reducción de la flexibilidad de contratación a causa de la normativa laboral.** Las leyes locales pueden restringir la capacidad de una organización para hacer una transición completa de un proveedor de servicios a otro. Por ejemplo, en virtud de la legislación francesa e italiana, en el caso de los servicios de limpieza de instalaciones, si la naturaleza de los servicios estipulados en un nuevo contrato es la misma que la del anterior, el nuevo contratista debe retener a todo el personal del proveedor de servicios saliente, independientemente de su desempeño. Sin embargo, la OIT consideró que la retención de empleados de contratistas anteriores era una buena práctica que se llevaba a cabo voluntariamente para reducir al mínimo las repercusiones en el personal por contrata.

114. **Necesidad de ajustarse a múltiples legislaciones locales a causa de una ubicación transfronteriza.** Dado que las instalaciones físicas de la Organización Europea de Investigación Nuclear están situadas tanto en Francia como en Suiza, en otras épocas los contratistas externos tenían que ajustarse a las legislaciones de ambos países, a veces dentro del mismo edificio. En 2004, un acuerdo tripartito entre la Organización Europea de Investigación Nuclear, Francia y Suiza estableció un régimen jurídico separado, en virtud del cual la Organización determinaba el lugar en que se realizaba el trabajo, mientras que la legislación suiza establecía las condiciones de trabajo aplicables a todo el recinto.

115. **Sanciones y embargos que limitan la disponibilidad de los proveedores.** El aumento de la utilización de instrumentos como las sanciones y los embargos comerciales unilaterales y multilaterales, impuestos por las principales Potencias y organizaciones económicas a los países en los que se necesita que las organizaciones humanitarias presten servicios, ha hecho que sea cada vez más difícil para esas organizaciones encontrar un número suficiente de transportistas comerciales para prestar servicios en tales países. Esas organizaciones destacaron que muchos transportistas comerciales con los que habían trabajado anteriormente se negaban ahora a proporcionar un presupuesto, por temor a que sus actividades comerciales fueran sancionadas por un país o una organización intergubernamental. Ni siquiera la disposición de las entidades a proporcionar la documentación necesaria para exonerar de las sanciones convencerá a los transportistas de que presenten presupuestos.

2. Intereses de los Estados miembros

116. **Consideraciones políticas de los Estados miembros.** Una organización internacional no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas señaló que debía tener en cuenta las sensibilidades políticas al modificar los contratos de volúmenes muy grandes de servicios externalizados, ya que solo podía contratar externamente a proveedores de servicios comerciales de sus Estados miembros y, por lo tanto, debía procurar que no se considerara que sus decisiones de externalización favorecían a un Estado en detrimento de otro. Otra organización no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas manifestó que, si bien participaba en gran medida en alianzas público-privadas con los Gobiernos para el suministro de bienes y servicios y había detectado muchas posibilidades de externalizar el almacenamiento y la distribución de mercancías a proveedores de servicios comerciales, a menudo los Gobiernos carecían de voluntad política para ceder el control, de manera que se permitiera la externalización del proceso de entrega.

117. **Desinterés y escepticismo de los Estados miembros.** Una organización internacional no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas señaló que, dado que era una entidad financiada por el Gobierno y que no se guiaba por los resultados (es decir, el margen de beneficios), no había ningún interés en recurrir a la externalización. Algunos miembros de su órgano rector procedían del sector privado y tenían interés en realizar actividades comerciales de manera más eficiente, pero no presionaron para que se recurriera a la externalización, ya que querían evitar la complejidad que entrañaba el trato con los contratistas externos y el riesgo de depender de ellos. Además, se observó que era probable que existiera cierto prejuicio, en el sentido de que el órgano rector consideraba que determinados servicios eran servicios básicos y que, por lo tanto, no debían externalizarse. Se opinó que si el órgano rector pudiera analizar las cuestiones desde una perspectiva centrada en los procesos y no desde una perspectiva centrada en la distinción entre lo básico y lo no básico, probablemente sería más proclive a la externalización.

3. Particularidades de las organizaciones intergubernamentales

118. **Desconocimiento de la naturaleza jurídica de las organizaciones intergubernamentales.** Muchas organizaciones señalaron que los proveedores de servicios comerciales tenían dificultades para comprender las cláusulas sobre las prerrogativas, las inmunidades, el arbitraje y las leyes aplicables a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Estas particularidades, cuando son incompatibles con las leyes nacionales, pueden dar lugar a que los proveedores se nieguen a aceptar ciertas condiciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la adquisición de bienes y servicios. Por ejemplo, los derechos a la intimidad personal son más limitados para el personal del sistema de las Naciones Unidas que para el personal del sector privado. Por consiguiente, si bien los contratos de servicios externalizados deben incluir normas de conducta para el personal externalizado y cláusulas sobre el deber de cooperar en las auditorías e investigaciones, es posible que esas cláusulas no sean aceptadas por los proveedores, en particular cuando no haya en vigor leyes nacionales análogas.

119. **Aplicación de las leyes nacionales en los locales de las organizaciones cuando estas recurren a la externalización.** Si bien las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas gozan de ciertas prerrogativas (por ejemplo, la exención de impuestos) y sus

funcionarios disfrutaban de inmunidades funcionales, estas no se aplican a los empleados de los proveedores de servicios comerciales que prestan servicios a esas organizaciones. Sin embargo, esos empleados están sometidos a las leyes nacionales y locales, que siguen siendo aplicables cuando prestan servicios en los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Así pues, mediante la externalización, las leyes nacionales pueden abrirse paso indirectamente en los locales de las Naciones Unidas, lo que, según advirtieron muchas organizaciones, puede tener consecuencias imprevistas.

120. Repercusiones de la externalización en la población atendida y en el mandato de las organizaciones. El OOPS es uno de los principales empleadores de los refugiados palestinos, y su mandato también entraña la promoción del bienestar de esos refugiados mediante la creación de oportunidades de empleo. Desde esa perspectiva, la externalización puede en realidad limitar las oportunidades de empleo de la población de refugiados y, por consiguiente, menoscabar los esfuerzos del Organismo al respecto. Paralelamente, la OIT, habida cuenta de su mandato de promover la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, tiene que proceder con mucha prudencia para que no se considere que está recurriendo a la externalización para reducir los costos laborales.

4. Normas y reglamentos financieros y políticas de adquisiciones

121. Procedimientos y modalidades de pago engorrosos. Varias organizaciones reconocieron que, a causa de la gran cantidad de formalidades que debían cumplir, era habitual que los proveedores consideraran que sus procedimientos de adquisición eran demasiado engorrosos y largos. Además, sus cláusulas y condiciones generales en materia de adquisiciones no siempre eran bien acogidas en todos los mercados y sus condiciones de pago no eran las ideales para algunos de estos. Por ejemplo, los administradores de contratos de las Naciones Unidas observaron que algunas pequeñas y medianas empresas no podían trabajar con ellos por el retraso en recibir el pago a causa de los múltiples controles administrativos que había que llevar a cabo en relación con las transacciones externas. Por consiguiente, ello daba lugar a ofertas solamente de grandes empresas que podían permitirse esperar a que se les pagara. Para encarar ese problema, tanto las Naciones Unidas como la Comisión Europea se ponen de inmediato en contacto con los posibles proveedores para explicarles que su proceso de pago tarda más tiempo como consecuencia de la necesidad de cumplir con las normas financieras.

122. Los umbrales bajos respecto de las compras directas desincentivan la externalización. Los administradores de contratos de varias organizaciones señalaron que, cuando se establecían umbrales demasiado bajos para las compras directas (es decir, cantidades por debajo de las cuales no se exigía un proceso de licitación competitiva), ello podía desincentivar la externalización a causa del tiempo y el esfuerzo necesarios para llevar a cabo los trámites oficiales de adquisición. Por ejemplo, los umbrales del Grupo del Banco Mundial y el FMI se fijan en 50.000 dólares, lo que los administradores de contratos consideran un inconveniente, al tiempo que el umbral de la FAO se sitúa en 15.000 dólares, y en el PMA es aún más bajo, ya que es de solo 5.000 dólares. Para hacer frente a ese problema, las organizaciones manifestaron que era necesario lograr un mejor equilibrio entre la supervisión y el margen de actuación de las oficinas técnicas que se ocupaban de la externalización o estaban interesadas en ella. También se señaló que las organizaciones salían perdiendo al no poder adquirir servicios directamente por Internet, donde solían ofrecerse precios más competitivos.

5. Servicios especializados y adaptados a las necesidades de los clientes

123. El efecto cerrojo del proveedor. Se trata del riesgo de una dependencia excesiva de un proveedor determinado y puede aparecer cuando un servicio es sumamente especializado, como en los mercados para productos específicos, en los que hay poca o ninguna competencia, o cuando se exige la conformidad con rigurosos reglamentos o certificaciones, de modo que muy pocas empresas pueden prestarlos (por ejemplo, los servicios de helicópteros para las operaciones de paz de las Naciones Unidas en zonas de conflicto). El efecto cerrojo del proveedor también puede producirse cuando no existen precedentes o vías claras para poner fin a los acuerdos existentes (por ejemplo, los servicios en la nube para las TIC). Si bien el efecto cerrojo del proveedor puede producirse cuando

resulta sumamente costoso y lento cambiar de proveedor de servicios debido a la excesiva personalización (por ejemplo, en el caso de los sistemas de planificación de los recursos institucionales), las organizaciones señalaron que ello debía contrarrestarse con el beneficio de recibir un servicio personalizado o adaptado a las necesidades de los clientes.

124. Para evitar el efecto cerrojo de un proveedor por la excesiva dependencia de él, las organizaciones destacaron la necesidad de contar con múltiples asociados en una línea de servicios mediante contratos marco (acuerdos a largo plazo), lo que también permitía desarrollar las relaciones con los proveedores. **Para evitar el efecto cerrojo de un proveedor en todos los casos de externalización, debe seguirse habitualmente la práctica de garantizar que solo se externalice la correspondiente función, mientras que el conocimiento real de cómo realizar y gestionar la función sigue estando internalizado.** Es fundamental que se establezcan controles claros y se precisen los requisitos técnicos, así como que se transfieran los conocimientos pertinentes del proveedor al contratista. Por ejemplo, el UNICEF conserva el conocimiento sobre las interfaces operacionales para su solución de almacén automatizado y gestiona activamente al único suministrador con miras a distribuir las actividades del sistema entre más proveedores.

125. También se señaló que el efecto cerrojo de un proveedor debía contraponerse al hecho de que había que conceder a los proveedores el tiempo y la orientación suficientes para prestar un servicio adecuado, ya que tal vez no estuvieran suficientemente familiarizados con las especificidades de las organizaciones intergubernamentales para poder prestar un servicio de fácil acceso con los niveles de calidad exigidos. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones que externalizaban traducciones técnicas para publicaciones con terminología sumamente técnica y que tenían una importancia especial para su labor, los administradores de contratos recomendaron que esas organizaciones invirtieran en la creación de una capacidad leal fuera de ellas, lo que entrañaba formar a traductores externos en lo relativo a la terminología que necesitaban y debían utilizar. Como buena práctica, la dependencia de traducción del PNUD pide a las oficinas solicitantes que preparen un glosario de términos muy técnicos para entregarlo a la empresa de traducción antes de que esta inicie su trabajo.

6. Volumen y costos de la externalización

126. **Imposibilidad de tener un solo proveedor a causa de los grandes volúmenes.** Puede ser imposible tener un único proveedor de servicios cuando el volumen de externalización necesario es demasiado elevado. Por ejemplo, la Organización Europea de Investigación Nuclear hizo notar que necesitaba servicios de limpieza para más de 700 edificios, pero que ninguna empresa podía prestar servicios a más de 30 o 40 edificios a la vez. Por ello, tenía que firmar múltiples contratos con múltiples proveedores, lo que aumentaba la carga que suponía la administración de contratos.

127. **Incapacidad de obtener descuentos y atraer a los grandes proveedores a causa de lo reducido de los volúmenes.** Una organización internacional no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas manifestó que el reducido tamaño de su plantilla (3.000 personas) y el limitado volumen de externalización en relación con las grandes empresas mundiales no bastaban para atraer a ningún importante proveedor internacional. Por ello, solía atraer a proveedores locales que no podían prestar los mismos servicios de alta calidad que los proveedores internacionales. Muchas organizaciones pequeñas y medianas del sistema de las Naciones Unidas hicieron notar igualmente que no podían beneficiarse de descuentos a causa de sus limitados volúmenes de externalización. Para hacer frente a ese problema, las organizaciones destacaron que era necesario reunirse para licitar conjuntamente y negociar de manera colectiva acuerdos a largo plazo, con lo que se beneficiarían de una posición negociadora más fuerte, ya que se requerirían mayores volúmenes y en los procesos se obtendrían así descuentos y mejores condiciones de servicio.

128. **La externalización tal vez no genere un ahorro de costos.** Una organización no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas observó que había una renuencia general a la externalización, dada la experiencia del sector público, en el que a menudo el tiempo que se dedicaba a gestionar los procesos de externalización y a interactuar con ellos hacía que la externalización fuera más costosa que la producción del servicio a nivel interno. Además,

las empresas privadas solían cobrar mucho más por hora que las del sector público, lo que constituía un factor disuasorio adicional a la hora de recurrir a esa opción.

129. **Altos costos iniciales de transición.** Algunas organizaciones señalaron que, para ellas, resultaba desalentador el costo inicial de pasar de la internalización a la externalización, ya que podía ser sumamente elevado para varias. Sin embargo, otras señalaron que ese costo debía considerarse un problema inicial y que las organizaciones debían centrarse en decidir qué se iba a externalizar y en su disposición a gestionar un acuerdo de externalización, ya que la gestión de terceros debía mejorarse considerablemente en todo el sistema de las Naciones Unidas.

7. Limitaciones relacionadas con la capacidad interna, el control y la comunicación

130. **La limitada capacidad interna que conduce a la pérdida de control.** Varias organizaciones reconocieron que no disponían de recursos suficientes para supervisar adecuadamente a los proveedores, sobre todo en el caso de los servicios externalizados muy especializados. Ese era especialmente el caso de las oficinas sobre el terreno, donde el personal estaba bajo mucha presión y no había controles internos adecuados. Esa carencia se veía agravada por una mentalidad generalizada, destacada por varios administradores de contratos, en el sentido de que en el momento en que se externalizaba una actividad, esta pasaba a ser un problema de otra persona. Además, cuando una organización no disponía de suficiente capacidad interna para distinguir claramente entre lo que debía producir por su cuenta y lo que podía permitirse externalizar, y cuando sus administradores de contratos de servicios externalizados carecían de los conocimientos y la capacitación necesarios para gestionar el proceso de externalización, corrían el riesgo de perder el control de ese proceso.

131. Por ejemplo, una organización no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas hizo notar que casi el 60 % o el 70 % de la labor sustantiva que entrañaba la preparación de uno de sus productos estrella se externalizaba a un consorcio ajeno a la organización. Solo había dos consorcios que participaban en la licitación de cada contrato. En lo sucesivo, esto podía dar lugar a que esos consorcios desarrollaran productos similares por su cuenta, ya que la organización corría el riesgo de perder su ventaja en materia de conocimientos al externalizar la mayor parte de la labor preparatoria de su producto estrella. Para hacer frente a esos problemas, las organizaciones destacaron que era necesario encontrar un equilibrio adecuado entre las partes de un servicio que podían externalizarse y los servicios de gestión que debían mantenerse a nivel interno si se contaba con la capacitación y los conocimientos pertinentes para supervisar adecuadamente el desempeño de la entidad externalizada.

132. **Limitación de la comunicación y la coordinación internas.** Las entrevistas revelaron claras deficiencias en la coordinación y la comunicación internas sobre las prácticas de externalización, tanto entre las oficinas de adquisiciones y los administradores de contratos como entre el personal técnico de los servicios externalizados en los distintos lugares de destino. En una organización, en lo concerniente a un servicio por valor de varios millones de dólares, externalizado por oficinas exteriores, las oficinas equivalentes de la sede que tenían un conocimiento directo de ese servicio no estaban en absoluto informadas del volumen y la naturaleza de la externalización, y señalaron que las oficinas exteriores no estaban obligadas a informarles sobre sus actividades o acuerdos de externalización. Análogamente, el UNICEF destacó que, debido a su carácter descentralizado, en virtud del cual las oficinas en los países podían adoptar decisiones sobre la externalización, la División de Suministros disponía de información limitada sobre lo que las oficinas en los países estaban externalizando.

8. Consideraciones relacionadas con la seguridad física y de la información

133. **Seguridad de los datos.** Existe la posibilidad de que la privacidad, la seguridad y la propiedad de los datos se vean amenazados por la utilización de servicios externalizados en la nube, lo que transfiere de hecho el almacenamiento de los datos internos de la organización (incluida la información confidencial) a servidores externos hospedados por empresas privadas que no gozan de las mismas prerrogativas e inmunidades que las entidades del sistema de las Naciones Unidas y que pueden sufrir intrusiones de los Estados

y sus órganos. Esta consideración dio lugar a que la UNESCO decidiera no utilizar servicios en la nube, excepto para el correo electrónico. No obstante, el jefe de TIC de una gran entidad dijo que, cuando pasara de su propio sistema interno de correo electrónico a uno externalizado basado en la nube, recibiría periódicamente notificaciones del proveedor del servicio sobre los intentos externos de introducirse en los sistemas de correo electrónico y sobre la forma en que esos intentos habían sido frustrados por la empresa. Cuando la organización utilizaba su propio sistema de correo electrónico, su personal de TIC no podía detectar esas infracciones ni hacerles frente tan rápidamente. Así pues, las medidas de detección y mitigación habían mejorado considerablemente gracias a la externalización, ya que el proveedor disponía de instrumentos de protección de datos mucho más avanzados que los que podía proporcionar la organización.

134. Restricciones de acceso a los locales para los proveedores de servicios. Los proveedores de servicios comerciales se han quejado de las demoras e inconvenientes relacionados con los medios logísticos para conseguir que su personal y su material sean sometidos a un control de seguridad para poder acceder a los locales de la organización, y de las restricciones ligadas a la hora del día en que pueden realizar el trabajo, ya que a menudo se exige a los proveedores de servicios de construcción que realicen su labor fuera de la jornada laboral ordinaria, lo que hace aumentar los costos.

9. Desempeño deficiente de los proveedores y su conducta y sus prácticas inapropiadas

135. Deficiente cumplimiento de los contratos. Varias organizaciones hicieron notar que el principal problema de la externalización era el deficiente cumplimiento de los contratos por los proveedores. Por ejemplo, el PMA manifestó que había habido casos de alimentos adquiridos que no tenían la calidad requerida o de alimentos que se habían echado a perder debido a retrasos en la entrega. Las Naciones Unidas señalaron que, en lo tocante a los servicios de aviación externalizados, se habían presentado denuncias sobre la aeronavegabilidad de las aeronaves suministradas por los proveedores.

136. Ocultación de los costos en las licitaciones. Las organizaciones destacaron la dificultad de comparar las ofertas de diferentes proveedores cuando no se indicaban claramente los costos ocultos. Por ejemplo, el PMA hizo notar que, si bien podía tener que sufragar implícitamente el costo adicional de la capacitación y la supervisión de los guardias de seguridad, ese costo a veces no se indicaba expresamente en la oferta de algunos proveedores.

137. Los proveedores evitan los lugares de alto riesgo. El ACNUR se ha enfrentado a ese problema al externalizar auditorías de proyectos en diferentes países. Si bien el ACNUR exige que los auditores visiten y examinen todos los lugares de sus principales proyectos en un país determinado, según su experiencia las cuatro empresas mundiales de auditoría que prestan ese servicio (“las cuatro grandes”) terminan escogiendo lugares concretos que visitarán en función de los niveles de seguridad. Por ejemplo, en el caso de las auditorías de los proyectos del ACNUR en el Afganistán, los proveedores tienden a ir a Kabul (más seguro) y a evitar ir a Yalalabad (menos seguro), donde hay importantes proyectos del ACNUR. Para atenuar ese problema, el ACNUR señaló que, si año tras año los proveedores seguían negándose a acudir a determinados lugares que requerían auditorías, podrían resultar inhabilitados en lo sucesivo.

138. Los firmantes de acuerdos a largo plazo promueven la conveniencia en detrimento de la calidad o la competitividad. Las empresas firmantes de acuerdos a largo plazo pueden tratar de obtener una ventaja injustificada sobre sus competidores. Por ejemplo, una empresa de diseño danesa se puso anticipadamente en contacto con numerosas organizaciones participantes para informarles de su acuerdo de larga duración con una entidad del sistema de las Naciones Unidas y les aconsejó que, por razones de tiempo y conveniencia, optaran por ese acuerdo en lugar de licitar el servicio. Si bien la política en materia de adquisiciones no contenía disposiciones que prohibieran tales contactos anticipados, los argumentos comerciales de esa empresa se basaban en que era el proveedor más conveniente, y no necesariamente en que prestaba un servicio de mejor calidad a un mejor precio.

139. **Colusión entre proveedores, falta de suministro y sobornos.** Las organizaciones han señalado casos de proveedores de servicios comerciales que se agrupan para formar cárteles de hecho mediante la fijación de sus respectivos precios de oferta para favorecer a un determinado proveedor, y todos ellos establecen precios de oferta más altos de lo que sería el caso en un proceso realmente competitivo. Por ejemplo, una organización, que tenía un gran volumen de externalización de servicios logísticos mediante por lo menos 5.000 contratos de transporte en un momento dado, hizo notar que se sospechaba que la fijación de precios de oferta era una práctica común entre los proveedores de servicios de transporte. Esas prácticas corruptas pueden limitar la capacidad de los procesos de licitación de culminar en la identificación de los mejores proveedores en términos de costo y calidad y pueden ser difíciles de detectar y aún más difíciles de probar para las organizaciones. Otros casos de prácticas inapropiadas observados por las organizaciones, basados en denuncias oficiales contra proveedores de servicios comerciales, se refieren al personal que recibe sobornos de los proveedores y a la insuficiencia de la oferta de los proveedores para generar una ganancia pecuniaria.

10. Otros problemas y riesgos

140. **Dificultad para distinguir el personal externalizado de larga data del personal de plantilla.** Las organizaciones que han externalizado ciertos servicios durante muchos años tropiezan con el problema de que se tiene la impresión de que el personal de plantilla no es capaz de distinguir al personal externo. El FMI ha tropezado con ese problema en el caso de sus guardias de seguridad y sus servicios de cafetería, en los que el mismo personal externalizado lleva décadas prestando servicios a la organización. **A este respecto, como medida necesaria para evitar los problemas relacionados con la imparcialidad que se derivan de una excesiva habituación, las organizaciones destacaron la necesidad de establecer una clara distinción entre el personal administrado por la organización y el personal administrado por proveedores externos; los proveedores y administradores internos de servicios externalizados; y los diferentes cuadros de personal administrados mediante un contrato.**

141. **Limitaciones impuestas por la cultura de la organización.** Dos organizaciones internacionales manifestaron que, si bien el proveedor de servicios de viajes aéreos externalizado ofrecía un instrumento de autorreserva más económico que la reserva a través de un agente, dada la cultura de la organización, según la cual los funcionarios, especialmente los de categoría superior, eran objeto de una “buena atención”, la mayoría prefería reservar a través de un agente de viajes físico. Una organización participante destacó que la utilización del instrumento de reservas en línea se veía limitada por el hecho de que la mayoría de los funcionarios no conocían bien la política de viajes de su organización y, por consiguiente, no se sentían cómodos con la utilización de ese instrumento de reservas. Los hábitos arraigados también pueden ser contraproducentes y, a este respecto, una organización internacional señaló que existía el “hábito” (no obligatorio) de retener al personal de un contratista anterior para los servicios de administración de instalaciones. Si bien esto podía ser una ventaja por el tiempo y el costo que entrañaban la capacitación y la familiarización del nuevo personal, también podía ser una desventaja, sobre todo cuando los funcionarios retenidos no eran suficientemente productivos, lo que suponía la prolongación de un problema para la organización.

B. Externalización a proveedores de servicios de países en desarrollo

142. Al responder al cuestionario institucional de la DCI, solo cinco organizaciones (FAO, OMPI, PNUD, UNICEF y UNOPS) proporcionaron datos desglosados sobre el volumen total de la externalización a países en desarrollo. Con excepción de la OMPI, la mayor parte de la externalización se hizo a países en desarrollo. En el PNUD, el 81 % de la externalización se realizó a países en desarrollo⁶¹, en la UNOPS el 72 %, en el UNICEF el

⁶¹ La respuesta inicial del PNUD al cuestionario institucional incluía datos sobre los volúmenes de la externalización total y los volúmenes de la externalización a los países en desarrollo. Si bien los

71 % y en la FAO el 66 %, mientras que en la OMPI solo se cifró en el 4 %. Solo cuatro organizaciones (FAO, OMPI, PNUD y UNICEF) proporcionaron datos sobre los diez principales servicios externalizados a países en desarrollo y no se observaron diferencias importantes⁶². Solo cinco organizaciones (FAO, OMPI, PNUD, UNICEF y UNOPS) proporcionaron datos sobre los diez principales países de origen de los proveedores de servicios comerciales en función de los volúmenes totales de externalización. Para el año más reciente sobre el que se dispone de datos, la relación entre los países en desarrollo y los países desarrollados como principales destinos de la externalización es la siguiente: FAO (6:4), OMPI (1:9), PNUD (8:2), UNICEF (6:4) y UNOPS (7:3). Esta proporción varía en función de la zona de impacto de la organización (en la sede o sobre el terreno), de su mandato y de sus necesidades tecnológicas.

143. Otras 13 organizaciones⁶³ dieron a conocer los principales países a los que externalizaban servicios. De ellas, el OOPS externalizaba todos los servicios (excepto la TIC) solo a países en desarrollo, mientras que las Naciones Unidas y el ACNUR externalizaban casi todos los servicios tanto a países desarrollados como a países en desarrollo⁶⁴. En cinco organizaciones (OIEA, OIT, OMPI, UIT y UPU), salvo en el caso de uno⁶⁵, dos⁶⁶ o tres⁶⁷ servicios, el resto se externalizaba a proveedores de países desarrollados. Cinco organizaciones (OACI, OMI, OMM, OMT⁶⁸ y ONUDI) mencionaron únicamente a países desarrollados como destino de los servicios externalizados, en particular el país anfitrión de la sede de la organización. El PMA⁶⁹, ONU-Mujeres y el UNFPA no proporcionaron datos sobre los países de origen de los servicios externalizados.

144. La tendencia general, según las entrevistas y los datos recibidos, es que las organizaciones con una gran presencia sobre el terreno externalizan una parte importante de sus actividades a los países en desarrollo, mientras que las que trabajan principalmente en su sede lo hacen a proveedores del país anfitrión o de países vecinos. Dado que la totalidad de las 28 organizaciones participantes en la DCI, salvo tres (ONU-Hábitat, OOPS y PNUMA), tienen su sede en países desarrollados, la externalización efectuada por la mayoría de las organizaciones que tienen una presencia limitada sobre el terreno tiende a concentrarse en proveedores de países desarrollados, debido a la conveniencia y la eficacia

volúmenes generales de externalización se revisaron ligeramente a la baja en la respuesta al cuestionario de seguimiento del PNUD (tal como se muestra en el anexo III), no se proporcionaron actualizaciones sobre los volúmenes de externalización a los países en desarrollo. A efectos de coherencia, ese porcentaje se calculó utilizando los datos contenidos en la respuesta anterior al cuestionario institucional.

⁶² Entre los servicios seleccionados que figuraban en la lista y que únicamente correspondían a países en desarrollo figuraban: la defensa nacional, el orden público y la seguridad (FAO); los servicios de comunicación social (PNUD); los servicios de gestión de proyectos (UNOPS); y la corrección de pruebas y de errores (OMPI).

⁶³ ACNUR, OACI, OIEA, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMT, ONUDI, OOPS, UIT y UNESCO.

⁶⁴ Más del 97 % de los 1.349 servicios y actividades externalizados por las oficinas regionales de la OMS se adjudicaron a proveedores de países en desarrollo de África.

⁶⁵ En el OIEA, la traducción se externaliza a China, en la OIT, la tecnología de la información y las comunicaciones se externalizan a la India y en la OMPI la corrección de pruebas y de errores se externaliza a la India.

⁶⁶ En la UIT, la reprografía se externaliza a los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, la República de Corea, Sudáfrica y Tailandia, mientras que la traducción se externaliza a China y el Líbano. En la UPU, la gestión técnica de la plataforma de educación a distancia se externaliza a Túnez y el apoyo de primer nivel a los servicios auxiliares se externaliza al Uruguay.

⁶⁷ En la UNESCO, la traducción y la seguridad se externalizan por todo el mundo, y el diseño gráfico se ha externalizado a Asia.

⁶⁸ La OMM manifestó que, si bien se anunciaba a nivel mundial a través del Mercado Global de las Naciones Unidas y que en sus licitaciones podían participar empresas de todos los países, la práctica indicaba que no sería económicamente viable que un proveedor de un país en desarrollo operara un negocio en Suiza.

⁶⁹ La respuesta inicial del PMA al cuestionario institucional contenía datos sobre el volumen total de la externalización y el volumen de la externalización a países en desarrollo. Sin embargo, si bien los volúmenes generales de externalización se revisaron exponencialmente al alza en la respuesta al cuestionario de seguimiento de la organización (que figura en el anexo III), no se facilitaron actualizaciones de los volúmenes de la externalización a los países en desarrollo.

en función de los costos de la contratación local, así como a la necesidad de cumplir las reglamentaciones del país anfitrión en materia de empleo y los códigos y normas locales que rigen determinados servicios.

145. El PNUD y ONU-Mujeres manifestaron que consideraban que la externalización a proveedores de países en desarrollo era una oportunidad para desarrollar las economías locales, al tiempo que cumplían sus mandatos en materia de fomento de la capacidad y adquisiciones con perspectiva de género. Asimismo, la OIT consideró que la externalización a los países en desarrollo era una oportunidad de predicar con el ejemplo, en el sentido de velar por que los proveedores que prestasen servicios a la organización respetaran los principios del programa de trabajo decente. Entre las mejores prácticas, cabe señalar que en los procedimientos de adquisición del UNFPA se establece expresamente que el Fondo trabajará con ahínco para aumentar sus fuentes de suministro de los países en desarrollo y de los mercados emergentes en rápido crecimiento, con la condición de que esas actividades no contravengan el principio de la competencia internacional efectiva en materia de adquisiciones⁷⁰.

146. El PNUD señaló que, dada su amplia presencia en la mayoría de los países en desarrollo, surgían periódicamente oportunidades para que las empresas locales de esos países presentaran ofertas para sus contratos de servicios externalizados. Con frecuencia eran más rentables y tenían mejores conocimientos técnicos locales que las empresas de los países desarrollados. Además, muchos Gobiernos de países en desarrollo, que requieren expresamente conocimientos especializados locales y regionales, son reacios a utilizar los conocimientos especializados más costosos del Norte y prefieren aplicar lo que se ha logrado en países similares del Sur, circunstancia esta que ha permitido al PNUD trabajar mucho más estrechamente con las empresas locales de los países en desarrollo. Las políticas de adquisiciones también permiten reservar para las empresas locales las adquisiciones por un valor de hasta 150.000 dólares.

147. Además de las oportunidades, las organizaciones y, en particular, sus oficinas exteriores, destacaron que uno de los principales problemas de la externalización a los países en desarrollo era el insuficiente desarrollo de la capacidad para atender a las necesidades a corto plazo. Por ejemplo, la División de Investigación y Evaluación del Impacto del FIDA hizo notar que, si bien era más costoso externalizar a las empresas mundiales que a las locales las funciones de reunión de datos relacionados con las evaluaciones del impacto, en algunos países resultaba difícil localizar y utilizar a contratistas locales suficientemente cualificados. Para paliar esa carencia, el FIDA ofrece dos semanas de capacitación intensiva a los encuestadores locales externalizados (recolectores de datos) sobre la forma de realizar encuestas y preparar cuestionarios.

148. **Como buena práctica, en los casos en que se carece de capacidad local para entender y utilizar instrumentos tecnológicos (por ejemplo, tabletas) y métodos apropiados de reunión de datos (por ejemplo, la metodología de muestreo), el FIDA también proporciona capacitación y asesoramiento en esos ámbitos. Como buena práctica que deben imitar todas las organizaciones para hacer frente a las limitaciones de capacidad, el UNICEF está tratando de influir en los mercados locales, para lo cual comunica sus necesidades a corto y largo plazo, a fin de promover un diálogo con los mercados a los efectos de que se pueda disponer de los servicios y bienes.** La FAO señaló que las organizaciones también deberían tener en cuenta las complejidades culturales de los mercados de los países en desarrollo al tratar de influir en ellos.

149. Otro problema importante es el hecho de que las oficinas exteriores, que suelen ser las principales fuentes de externalización a los países en desarrollo, carecen de personal con conocimientos técnicos de las políticas y procedimientos de adquisición y de las técnicas de gestión de contratos. **Para hacer frente a esa carencia, como buena práctica para ser reproducida, varias organizaciones prestan apoyo y asesoramiento normativo, consultivo, de supervisión, técnico, programático, operacional, jurídico y de fomento de la capacidad a las oficinas exteriores, así como formación en línea y presencial⁷¹.** El

⁷⁰ “UNFPA Procurement Policy”, secc. 3.1 (pág. 43).

⁷¹ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIT, ONU-Mujeres, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNOPS.

ACNUR tiene una sección dedicada al apoyo a las adquisiciones sobre el terreno, mientras que el PNUD tiene una dependencia especial que imparte capacitación en materia de certificación de las adquisiciones. El UNFPA realiza verificaciones al azar de las actividades de adquisición de las oficinas exteriores, lleva a cabo misiones de desarrollo de la capacidad en países concretos y organiza talleres y seminarios web regionales sobre adquisiciones y desarrollo de la capacidad.

150. Una entidad destacó que la creciente centralización del marco reglamentario de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones constituía un inconveniente para una externalización rápida y eficaz sobre el terreno, lo que se veía agravado por las definiciones relativas a los “bienes y servicios estratégicos”, referidas a muchos artículos que solían ser adquiridos por las oficinas exteriores y que ahora eran objeto de adquisiciones centralizadas. Para hacer frente a ese problema, la entidad era partidaria de que se establecieran disposiciones sobre excepciones (que estuvieran circunscritas y vinculadas a un sólido proceso de supervisión) para la adquisición de bienes y servicios estratégicos relacionados con la ejecución de proyectos en situaciones posteriores a un desastre. Su objetivo debía ser que las Naciones Unidas dispusieran de un régimen de adquisiciones ágil y flexible.

151. Algunas organizaciones manifestaron que la externalización a los países en desarrollo se veía también dificultada por el hecho de que muchos posibles proveedores locales no estaban registrados en el Mercado Global de las Naciones Unidas, que era una base de datos en línea sobre proveedores, utilizada por entidades que en conjunto representaban el 99 % de los gastos totales en concepto de adquisiciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁷². Además, en los países en que uno de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas o el portugués no era un idioma oficial, los proveedores se enfrentaban a dificultades lingüísticas para llenar los formularios de inscripción.

152. Para hacer frente a esa situación, habida cuenta de que muchos posibles proveedores locales tal vez no estuvieran registrados en el Mercado, en el caso de las adquisiciones locales por un valor igual o superior a 100.000 dólares, el UNFPA exigió en su política de adquisiciones (secc. 6.2) que las oficinas en los países hicieran además publicidad en los medios de comunicación o los sitios web locales. Cuando no lo hicieran, debían presentar una justificación oficial por escrito de sus razones. En relación con el fomento de una representación adecuada de los proveedores de los países en desarrollo en el Mercado Global de las Naciones Unidas, el Inspector celebra la reforma del registro de proveedores iniciada por el comité directivo de dicho Mercado en 2013, que ha dado lugar a un aumento del 780 % del número de proveedores registrados de esos países, ya que ha pasado de menos de 19.000 antes de la puesta en marcha de la reforma a casi 165.000 a finales de 2019, lo que representa el 72 % de todos los proveedores del Mercado. En 2018, el 62,4 % de todas las adquisiciones de las Naciones Unidas se hicieron a proveedores de países en desarrollo y economías en transición.

153. Dado que un componente importante de las actividades operacionales de las organizaciones grandes y medianas del sistema de las Naciones Unidas, en particular las que se dedican a actividades de desarrollo y humanitarias, se da sobre el terreno en los países en desarrollo, el Inspector opina que existen claras oportunidades de seguir aprovechando la opción de contratar servicios y bienes conexos de proveedores de países en desarrollo y, de paso, beneficiarse de soluciones eficaces en función de los costos y de los conocimientos especializados locales. Por consiguiente, se espera que la aplicación de la siguiente recomendación, que complementa la recomendación 10⁷³ de la JIU/NOTE/2011/1,

⁷² El Mercado Global de las Naciones Unidas proporciona a los proveedores un único punto de entrada al mercado de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas, ofrece un portal mundial de contratación de proveedores para dicho sistema y consolida las listas de proveedores de los organismos en una base de datos común.

⁷³ Recomendación 10. Los jefes ejecutivos deben aplicar políticas proactivas y pragmáticas para aumentar las adquisiciones de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Ello debe incluir, entre otras cosas, una definición clara de los datos pertinentes, el establecimiento de incentivos selectivos, la utilización de múltiples idiomas y la sensibilización del personal.

conduzca a la difusión de buenas prácticas mediante el fomento de la contratación de proveedores de países en desarrollo.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas solicitantes para que procedan activamente a evaluar su utilización de las fuentes de suministro de los proveedores de los países en desarrollo y las economías en transición, así como a aumentarla, cuando proceda, sobre la base de esa evaluación, a condición de que tales actividades no contravengan las políticas establecidas por las organizaciones para garantizar una competencia efectiva.

C. La externalización en situaciones de emergencia y crisis humanitarias

154. En las situaciones de emergencia y crisis humanitarias que requieren una respuesta rápida o inmediata, la mayoría de las organizaciones con una importante presencia sobre el terreno⁷⁴ destacaron que sus políticas en materia de adquisiciones incluían disposiciones sobre procedimientos acelerados, como plazos más breves para las licitaciones o ajustes al alza de los umbrales necesarios para las licitaciones. Por ejemplo, tras la declaración de una emergencia, el umbral para la adquisición directa en el ACNUR aumenta automáticamente de 40.000 dólares a 100.000 dólares durante un período de seis meses (prorrogable) para todas las oficinas en los países afectados por la declaración de emergencia. En el UNICEF, para las emergencias de nivel 3 (el nivel más alto de emergencia) se aplica una política de “no lamentar”, en virtud de la cual es preferible que la organización despliegue recursos en exceso que arriesgarse a una respuesta programática de emergencia que no sea idónea. A pesar de estas disposiciones positivas, las organizaciones se enfrentan periódicamente a algunos problemas concretos cuando recurren a la externalización en esos contextos, como se indica a continuación.

155. **Escasez o inexistencia de proveedores de servicios.** En el caso de servicios altamente especializados en determinados contextos de emergencia humanitaria, puede haber pocos o ningún proveedor de servicios. Se observó que esto era particularmente así en las emergencias graves (por ejemplo, la crisis del Ébola en Uganda) y menos en las de larga duración (por ejemplo, en el Yemen). Por ejemplo, en las emergencias sanitarias, la OMS intenta encontrar proveedores adecuados que puedan prestar servicios de atención traumatológica en las oficinas sobre el terreno. También pueden surgir oportunidades, como ocurrió cuando el PMA, a falta de aerolíneas comerciales que prestasen servicios en determinadas rutas del Sudán, empezó a fletar aerolíneas y registró un promedio de 20 pasajeros por vuelo. Cuando los operadores aéreos comerciales observaron la rentabilidad potencial de la ruta, rápidamente hicieron ofertas al PMA para hacerse cargo de la ruta.

156. **Cargos excesivos debido a las elevadas primas del seguro.** En situaciones de emergencia humanitaria consideradas de alto riesgo para la seguridad, es posible que la externalización no sea viable debido a los excesivos gastos de entrega que cobran los proveedores de servicios comerciales, ya que deben tener en cuenta las elevadas primas fijadas por los aseguradores para protegerse contra toda una serie de riesgos para la seguridad. En tales circunstancias, organizaciones como el PMA, con el mandato de prestar servicios en situaciones de emergencia, han optado por asumir los riesgos asociados a la entrega de alimentos de emergencia.

157. **Control riguroso de la seguridad externalizada en entornos de alto riesgo.** A causa de los mayores niveles de riesgo de seguridad en situaciones de emergencia y crisis humanitarias, las organizaciones deben realizar un mayor control para garantizar que el

⁷⁴ ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIT, OMS, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

personal de seguridad contratado respete y cumpla los protocolos y normas de seguridad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades en esos entornos. Para mitigar los riesgos y garantizar la imparcialidad e integridad de las organizaciones, estas también deben asegurarse de que el personal de seguridad contratado no mantenga vínculos con entidades que puedan considerarse controvertidas u hostiles (ese control no suele ser infalible). Para mitigar ese riesgo, una opción es externalizar a empresas de seguridad privadas con sede en otros países, aunque es probable que ello entrañe un aumento de los costos.

D. La externalización en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz

1. Cómo se entienden y aplican las disposiciones en materia de externalización y cuál es el apoyo que se recibe al respecto

158. Como se ha señalado en el capítulo introductorio, el presente examen fue propuesto por una operación de mantenimiento de la paz. Para entender sus preocupaciones y problemas específicos en relación con la externalización, se distribuyó un cuestionario personalizado al que respondieron 19 operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. A continuación se exponen las principales conclusiones con respecto a las particularidades de la externalización en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, los problemas que se plantean y las oportunidades que se han observado.

Cuadro 1

Valoración de cómo entendían los elementos fundamentales de la externalización los funcionarios encargados de las adquisiciones de 18 operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales

(En porcentaje)

<i>Razones de la externalización</i>	<i>Adquirir competencias técnicas</i>	<i>Ahorrar costos</i>	<i>Proporcionar recursos de manera efectiva</i>	<i>Prestar servicios a corto plazo</i>	
Entendidas completamente	88	82	94	75	
Aplicadas sistemáticamente	95	89	89	91	
<i>Principales características de la externalización</i>	<i>Actividades no esenciales</i>	<i>Criterios precisos</i>	<i>Riguroso proceso previo a la licitación</i>	<i>Fortalecimiento del proceso de adquisición</i>	<i>Sólida administración de los contratos</i>
Entendidas completamente	61	76	82	89	89
Aplicadas sistemáticamente	89	88	82	94	83
<i>Objetivos de la externalización</i>	<i>Respetar el carácter internacional de la organización</i>		<i>Evitar las repercusiones negativas en el personal</i>	<i>Garantizar una gestión y un control adecuados</i>	
Entendidos completamente	94		76	82	
Aplicados sistemáticamente	94		89	83	
<i>Criterios de la externalización</i>	<i>Relación costo-eficacia y eficiencia</i>	<i>Seguridad</i>	<i>Mantener el carácter internacional</i>	<i>Preservar la integridad de los procedimientos de adquisición</i>	
Entendidos completamente	83	89	88	100	
Aplicados sistemáticamente	83	94	94	94	

159. Como puede observarse en el cuadro 1, a juicio de la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, las oficinas solicitantes entendían plenamente y aplicaban sistemáticamente las principales razones, características, objetivos

y criterios en materia de externalización expuestos por el Secretario General (véase el capítulo II). A pesar de esas valoraciones positivas, solo una quinta parte (el 21 %) de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales había realizado alguna vez un análisis de la relación costo-beneficio antes de adoptar una decisión sobre externalización, ninguna lo había hecho de manera sistemática y solo una mantenía un registro de “lecciones aprendidas”.

160. En particular, a juicio de una cuarta parte o más de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, las oficinas solicitantes no entendían plenamente cuatro elementos fundamentales de la externalización: el objetivo de evitar posibles repercusiones negativas en el personal; la característica de limitar la contratación externa a la prestación de servicios de apoyo no esenciales; la característica de establecer criterios precisos para determinar cuándo se debía considerar la posibilidad de recurrir a la externalización de un servicio; y la razón de ser de prestar un servicio que no se necesitaba a largo plazo. El razonamiento no se entendió, no se siguió o no se consideró totalmente apropiado, sobre todo en el contexto de las limitadas plantillas aprobadas para las misiones y la necesidad de servicios que —en algunos lugares— requerían una mano de obra considerable, como en el caso de los servicios de limpieza y de guardias de seguridad.

161. Las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales también señalaron que las políticas y prácticas de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones, basadas en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de la Organización, podían constituir un problema para ellas, ya que hacían hincapié en procesos competitivos a nivel internacional que exigían que se invitara a participar a un número mínimo de licitadores. Esa disposición no tiene en cuenta el hecho de que, a menudo, los mercados competitivos no existen en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. Entre las disposiciones en las que se tenía en cuenta su contexto operacional, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales acogieron favorablemente el proceso de aprobación especial, que permitía actuar con flexibilidad cuando un proveedor local no tenía tres años de experiencia.

162. Con respecto al apoyo recibido, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales manifestaron que los expertos técnicos de la Sede de las Naciones Unidas y del Centro Mundial de Servicios de Brindisi les ayudaban a examinar los pliegos de condiciones (por ejemplo, la lista de especificaciones y la descripción de los trabajos). Se les imparte capacitación en línea y presencial sobre la forma de redactar una lista de los trabajos y sobre la gestión de los proyectos, las adquisiciones y la gestión de contratos. En el caso de los servicios externalizados, se han beneficiado de los contratos modelo preparados por la Oficina de Asuntos Jurídicos, así como del examen por profesionales del derecho de todos los contratos antes de su firma. También se han beneficiado de los contratos marco (acuerdos a largo plazo) concertados por las Naciones Unidas y de las licitaciones realizadas en su nombre por los encargados de las adquisiciones en la Sede cuando no existía una capacidad en materia de adquisiciones a nivel interno.

2. Problemas y riesgos de la externalización en el caso concreto de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales

163. En sus respuestas al cuestionario, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales pusieron de relieve una amplia gama de problemas y riesgos relacionados con la externalización que eran propios de su contexto operacional. Entre ellos cabía mencionar las siguientes:

- El limitado número de proveedores de servicios con la capacidad requerida y dispuestos a operar en los lugares en que se encontraban las misiones.
- La falta de proveedores nacionales que reunieran los requisitos de registro en el Mercado Global de las Naciones Unidas.
- El temor de los posibles proveedores de enviar recursos y personal a zonas de conflicto.

- La dificultad de captar, contratar y retener personal externo cualificado, dispuesto a trabajar durante toda la vida del proyecto.
- Los costos prohibitivos de utilizar proveedores internacionales.
- Los retrasos en el despacho de aduanas y los costos adicionales de almacenamiento cuando las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales se encontraban en países sin litoral.
- Las restricciones y demoras de los Gobiernos anfitriones en la concesión de autorizaciones de importación, exenciones fiscales y visados de trabajo para los contratistas.
- El hecho de no recibir los servicios a tiempo a causa de situaciones de seguridad inestables o a la demora en la autorización y el acompañamiento por fuerzas militares.
- El terreno inhóspito y las deficientes condiciones de las carreteras, que empeoraban rápidamente durante la temporada de lluvias.
- La incapacidad de realizar análisis de la relación costo-beneficio a causa de las presiones del tiempo de respuesta en situaciones de emergencia.
- La posibilidad de que se produjeran conflictos laborales con el personal y los contratistas locales si se consideraba que se podían perder puestos de trabajo o que un número considerable de ellos no sería absorbido por el contratista entrante. En una operación de mantenimiento de la paz, la externalización a una empresa extranjera dio lugar a una huelga de cuatro meses de la comunidad local contra la misión, ya que los diferentes contratistas locales temían perder sus puestos de trabajo.

164. Además de lo anterior, durante la misión que realizó el Inspector a la FPNUL se señalaron a su atención otros problemas y riesgos relacionados con la externalización, que se exponen a continuación.

165. **Los continuos riesgos de seguridad requieren el mantenimiento de una capacidad interna.** Dado el complejo entorno de seguridad de las operaciones de mantenimiento de la paz, en el que la posibilidad de que se vuelva a producir un conflicto sigue estando siempre presente, existen riesgos que esas operaciones deben absorber y capacidades que deben conservar a nivel interno, dada la necesidad de mantenerse preparadas y fuertes desde el punto de vista militar. En consecuencia, la FPNUL ha creado la infraestructura necesaria a nivel interno para gestionar en tiempos de crisis servicios críticos de gran valor y de alto riesgo, como la TIC, la ingeniería, el transporte, el soporte vital y el mantenimiento de vehículos. El hecho de contar con personal de contratación internacional imparcial para mantener servicios sensibles, como la seguridad de la información y los datos, también es importante para gestionar lo que se percibe en los lugares sensibles.

166. **La FPNUL señaló que su proximidad a un mercado.** La lejanía de la ubicación repercutió en el acceso a los mercados importante (Beirut) la situaba en una posición más ventajosa que la de las operaciones de mantenimiento de la paz situadas en lugares más remotos donde no había mercados para determinados servicios. Por ejemplo, la externalización de la perforación de pozos por la FPNUL culminó con la perforación de 18 pozos a un costo inferior a 900.000 dólares. En cambio, una operación de mantenimiento de la paz en África, a causa de su ubicación remota, tuvo que encargar la misma tarea a un contingente militar, lo que dio lugar a que solo se excavaran dos pozos de sondeo en más de dos años, y los correspondientes gastos de la operación de mantenimiento de la paz ascendieron a varios millones de dólares. Dada la ubicación remota, la labor del contingente militar se vio obstaculizada por la falta de disponibilidad de equipo y piezas de repuesto.

167. **Retrasos en la autorización de seguridad del personal de contratación externa.** Dada la ubicación sensible del cuartel general de la FPNUL, no se permite la entrada de extranjeros en la región sin autorización previa, mientras que los nacionales tienen que pasar por varios puestos de control de seguridad. Por consiguiente, una vez que se adjudica un contrato a un proveedor externo, su personal tiene que pasar el proceso de autorización

de seguridad, que puede llevar de 8 a 12 semanas. Si no reciben autorización después de ese período, la FPNUL tiene que repetir el proceso de licitación. **Para atenuar esa situación, como medida útil que debería aplicarse a todos los contratos de servicios externalizados en lugares sensibles, la FPNUL incluye en sus contratos el requisito de que los proveedores tienen que aceptar la espera necesaria para recibir la autorización de seguridad.**

3. Oportunidades para facilitar la externalización en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz

168. Para facilitar su capacidad de llevar a cabo actividades de externalización, los encuestados y entrevistados de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales han pedido a las autoridades competentes de las Naciones Unidas que tengan debidamente en cuenta las siguientes propuestas: delegar una mayor autoridad en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales para que aprueben en el plano local los contratos de servicios que históricamente han externalizado; proporcionar una mayor flexibilidad para reducir el plazo establecido para las actividades de adquisición en contextos de crisis; establecer contratos de larga duración para los servicios recurrentes; facilitar información sobre los servicios que deben externalizarse; desarrollar y difundir un marco técnico para el análisis de la relación costo-beneficio y dar a conocer la experiencia sobre esa relación en los sectores público y privado; actualizar las directrices sobre las prácticas de contratación externa (A/53/818); y buscar empresas internacionales que sean capaces de actuar con rapidez en una situación de emergencia durante el primer año de existencia de una misión, mientras que a nivel interno se ponen en marcha procesos para garantizar que se llevan a cabo las funciones básicas de apoyo de esa misión de puesta en marcha.

169. Además, a fin de desarrollar la capacidad interna necesaria para llevar a cabo con eficacia la externalización, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales pidieron a las Naciones Unidas que impartieran formación sobre lo siguiente: la preparación de las características técnicas, la lista de especificaciones, la descripción de los trabajos, los criterios de evaluación técnica y las atribuciones; la gestión de los contratos; el procesamiento de los pagos; la utilización de contratistas; la supervisión de los servicios externalizados; la detección y la evaluación de los riesgos; métodos modernos de gestión de las relaciones; los conflictos de intereses, la ética y la gestión de riesgos; y cualquier otro tipo de capacitación pertinente que fuera necesaria para garantizar que las características y objetivos de la externalización se entendiesen adecuadamente y se aplicasen de forma coherente.

170. Si bien en el presente capítulo se ponen de manifiesto los innumerables problemas a que se enfrentan las organizaciones cuando recurren a la externalización, esta opción de contratación también aporta claros beneficios a las organizaciones, así como nuevas oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la evolución de los acuerdos de externalización. Estos se examinan en detalle en el capítulo siguiente, ya que las organizaciones deben analizar atentamente los tres elementos —los problemas, los beneficios y las oportunidades que se presentan en el proceso evolutivo— a fin de comprender el panorama completo de las posibilidades y amenazas que entraña esta opción de contratación.

V. Beneficios de la externalización y oportunidades que ha ofrecido a lo largo de su evolución

171. Sobre la base de sus experiencias en relación con la externalización de diversos servicios, como se indica en el capítulo III, las organizaciones han obtenido una serie de beneficios que responden en gran medida a sus motivos iniciales para recurrir a la externalización. A medida que las necesidades de las organizaciones evolucionan y surgen nuevas tecnologías para satisfacerlas, se han presentado oportunidades para una utilización más eficaz de la externalización, en particular en el ámbito de la TIC. En el presente capítulo se detallan los principales beneficios obtenidos y las oportunidades que se derivan de la evolución de la externalización.

A. Beneficios obtenidos mediante la externalización de servicios

172. Las organizaciones han obtenido una diversa gama de beneficios tangibles e intangibles mediante la externalización, que deberían constituir una valiosa información contextual para las oficinas que recurran a ella o que consideren la posibilidad de hacerlo. Si bien algunos de los beneficios que se exponen en el presente capítulo son plenamente aplicables a todas las formas de adquisición, se han puesto de relieve debido a su importancia inmediata para la externalización, tal como destacaron durante las entrevistas realizadas tanto los administradores de contratos de servicios externalizados como los funcionarios encargados de las adquisiciones.

173. Se han obtenido beneficios tangibles en lo que respecta al ahorro de costos por medios que incluyen condiciones contractuales y tarifas más favorables para los servicios, menores cargas de administración de contratos, descuentos por volumen, descuentos basados en la situación de la organización, menores costos de personal, la utilización de personal en función de las necesidades y a tiempo parcial, la absorción de las pérdidas por los proveedores, honorarios fijos por los servicios y la eliminación de los costos de adquisición y mantenimiento de equipo, al tiempo que se han obtenido beneficios económicos merced al mayor rendimiento de las inversiones que ha generado la externalización de su gestión. Entre los beneficios no tangibles obtenidos figuran una mayor flexibilidad y rapidez para hacer frente a los aumentos de la demanda y a las necesidades cambiantes de las organizaciones, las opciones para garantizar la continuidad de las actividades, el acceso a los conocimientos más recientes sobre los mercados financieros y a las herramientas y recursos tecnológicos y una aplicación más imparcial de las normas. Esos beneficios se explican con más detalle a continuación.

1. Descuentos por volumen a través de la licitación conjunta

174. **Como buena práctica, merced a la licitación conjunta de varios servicios externalizados, las organizaciones han podido beneficiarse considerablemente de descuentos por volumen.** Las organizaciones pequeñas y medianas desde el punto de vista de su personal y sus presupuestos no habrían podido aprovechar los descuentos por volumen si hubieran recurrido a la externalización por su cuenta, ya que sus distintas necesidades no serían lo suficientemente importantes como para que los proveedores les ofrecieran los descuentos previstos para las adquisiciones de mayor volumen. **Al negociar conjuntamente, su poder adquisitivo colectivo les confiere una posición más fuerte desde la que negociar mejores tarifas.** Un ejemplo es la licitación conjunta de servicios públicos por parte de la FAO, el FIDA y el PMA a través de un equipo de compras común.

2. Descuentos en función de cómo está clasificada la organización

175. Dado que los mandatos de la UNESCO y el OOPS están estrechamente vinculados al fomento de las oportunidades educativas, Microsoft las clasifica como instituciones educativas y no tienen que pagar por el uso de programas de correo electrónico (Outlook) ni de procesamiento de textos (Office 365) y reciben importantes descuentos para otros productos de Microsoft.

3. Menor carga derivada de la administración de contratos y mejores condiciones mediante acuerdos de larga duración

176. Como buena práctica, al concertar acuerdos de larga duración para un servicio (o una categoría conexas de servicios externalizados) con una vigencia de uno o varios años y que puedan ser utilizados por las oficinas en cualquier lugar de destino, las organizaciones han reducido considerablemente el número de contratos que tienen que administrar, con lo que se reducen los costos gracias a la disminución de la utilización del tiempo del personal. De no existir un acuerdo de larga duración, cada oficina habría tenido que llevar a cabo un proceso completo de licitación y contratación cada vez que se requiriera el mismo servicio (o servicios similares), incluso por parte de múltiples oficinas en diferentes lugares de destino de la misma organización. Por ejemplo, la UNESCO está pasando de administrar 3.000 contratos anuales de traducción a concertar acuerdos anuales de larga duración con distintos traductores, a los que puede recurrir cuando sea necesario y sin tener que garantizarles una cantidad mínima de trabajo.

177. Además, como los acuerdos de larga duración concertados por una organización suelen estar abiertos al uso de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (un sistema denominado de aprovechamiento simultáneo), esto reduce aún más los gastos de administración a nivel de todo el sistema y permite obtener mejores condiciones. Por ejemplo, el PNUD ha concertado acuerdos locales de larga duración para otros organismos en 40 países en relación con la externalización de los servicios de viajes, seguridad y despacho de aduanas, entre otros. Dado el pequeño tamaño de las oficinas en los países, esos acuerdos ofrecen mejores tarifas que las que habrían podido negociar por su cuenta.

4. Mayor receptividad a las preocupaciones sobre la calidad

178. La externalización permite a menudo abordar con mayor rapidez y eficacia las cuestiones relativas a la calidad, ya que los proveedores tienen interés en garantizar que los clientes queden satisfechos, que vuelvan a hacer negocios y que se sigan firmando contratos en lo sucesivo, consideraciones estas que no suelen plantearse en el caso del personal interno. Por ejemplo, una organización observó que, en épocas anteriores, solo había un profesor a nivel interno para la enseñanza de un determinado idioma y que los estudiantes se quejaban reiteradamente de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, como la persona tenía un contrato permanente, la organización no podía ocuparse debidamente de los problemas de calidad hasta que la persona se jubilara. En la actualidad, esa organización externaliza la enseñanza de idiomas a una empresa privada que cuenta entre su personal con numerosos profesores de cualquier idioma.

5. Mayor capacidad para responder a nuevas necesidades

179. El ACNUR manifestó que, dado que se enfrentaba constantemente a entornos imprevisibles afectados por situaciones de emergencia y otros problemas, la externalización ofrecía la flexibilidad necesaria para hacer frente a la inestabilidad de la demanda mediante el recurso a especialistas que o bien no existían en número suficiente en la propia organización o bien no podían ser formados con la suficiente rapidez a nivel interno para poder prestar servicios dentro de los plazos requeridos en contextos de emergencia. Análogamente, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea señaló que, al concertar contratos marco de alto valor (acuerdos de larga duración) con un consorcio de entre 15 y 20 proveedores de servicios a los efectos de su externalización, podía conseguir respuestas inmediatas a sus necesidades mediante numerosas opciones de sustitución en caso de que un determinado proveedor de servicios no pudiera o no quisiera asumir la tarea, al tiempo que cumplía todos los requisitos de transparencia que exigían los procedimientos de adquisición.

6. Capacidad de incluir incentivos para mejorar la prestación de servicios

180. Si bien la práctica de establecer gratificaciones pecuniarias por el buen desempeño y sanciones pecuniarias por el desempeño insuficiente no se aplica en el caso del personal interno por la necesidad de respetar las condiciones armonizadas de la administración pública internacional, no existen esas mismas limitaciones cuando se externaliza un servicio. **Por consiguiente, como buena práctica para incentivar el buen desempeño de**

manera constante y evaluarlo, la UNESCO incluye disposiciones en sus acuerdos de servicios para viajes, por las que, si la empresa externa logra la máxima puntuación posible en los resultados de la encuesta de satisfacción del personal, puede quedarse con la tarifa completa de la transacción; sin embargo, si el nivel de satisfacción es inferior al 80 %, la empresa tiene que devolver parte de la tarifa de la transacción a la UNESCO.

7. Absorción de las pérdidas de explotación por los proveedores

181. Cuando el FMI externaliza sus servicios de cafetería y restauración, el proveedor tiene que absorber las pérdidas producidas, pero retiene los beneficios generados. Actualmente, el proveedor sufre pérdidas en los servicios de cafetería, pero obtiene ganancias en los servicios de restauración. En el caso de la gestión de las reclamaciones del seguro médico, externalizado por la UIT, la organización paga una prima fija al proveedor cada año. Si la cantidad pagada por las reclamaciones es superior a la cantidad recibida como prima, el proveedor tiene que absorber las pérdidas, pero puede ajustar la prima del año siguiente. Si la cantidad pagada por las reclamaciones es inferior a la prima, el proveedor retiene la ganancia.

8. Mayor rendimiento de las inversiones

182. La externalización conjunta del portal de inversiones en seguros médicos después de la separación del servicio por parte del FNUDC, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres se llevó a cabo para beneficiarse de las economías de escala y de los conocimientos profesionales en materia de gestión de activos que esas organizaciones no tenían a nivel interno. La inversión proporciona un rendimiento del 15 %, en comparación con menos del 1 % anteriormente, cuando la inversión se gestionaba a nivel interno.

9. Condiciones contractuales más favorables merced a los expertos externos

183. Varias organizaciones se benefician de la utilización de expertos externos con un mejor conocimiento del mercado y recurren a la externalización de sus servicios. Por ejemplo, cuando externalizó el seguro médico, para redactar el contrato el BID contrató los servicios de consultoría de una empresa con experiencia en atención de la salud, gracias a lo cual obtuvo una tarifa reducida más favorable. Asimismo, el UNICEF contrata los servicios de seguros a través de un mediador (en lugar de directamente) para aprovechar las mejores tarifas de cada producto de seguro y beneficiarse de las tarifas renegociadas de un contrato en curso.

10. Aplicación más imparcial de las normas y controles más estrictos

184. Cuando la UIT externalizó la administración del seguro médico, el proveedor aplicó las normas de manera correcta y estricta. Esto dio lugar inicialmente a conflictos con algunos funcionarios, ya que anteriormente había habido un administrador interno del seguro médico que interpretaba las disposiciones de manera excesivamente flexible y a menudo incorrecta en favor del personal. Como solución de avenencia, la UIT revisó algunas disposiciones del seguro médico para mitigar las preocupaciones del personal.

11. Acceso a tarifas especiales negociadas por el Gobierno

185. Las tarifas del acuerdo de servicios generales —precios especiales negociados por el Gobierno de los Estados Unidos de América con empresas privadas— son aplicables a las organizaciones intergubernamentales existentes en el país. El PNUD y el Banco Mundial utilizan actualmente esas tarifas para servicios como las telecomunicaciones y los escáneres de control de fronteras. **Como buena práctica, el PNUD también incluye una disposición en sus pliegos de condiciones en la que se establece que, si un proveedor ofrece un determinado precio a un organismo oficial de los Estados Unidos o a una entidad del sistema de las Naciones Unidas, deberá ofrecer el mismo precio al PNUD para que no haya diferencias de precio.**

12. Tarifas fijas para los servicios independientemente del uso

186. En la CESPAC, el soporte de *hardware* o *software* para los servicios de TIC se externaliza a una empresa privada que proporciona un servicio de asistencia *in situ*, integrado por tres profesionales a tiempo completo a quienes se les encomiendan esas tareas. La empresa recibe una suma fija de 69.000 dólares al año, que no varía, independientemente del número de solicitudes de prestación de servicios.

13. Acceso a las herramientas y recursos tecnológicos más avanzados

187. La externalización, en particular en el ámbito de los servicios de TIC, permite a las organizaciones acceder a la tecnología más avanzada del mercado. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen un número muy limitado de funcionarios dedicados al desarrollo de instrumentos de TIC en comparación con las empresas del sector privado, cuya actividad principal es la venta de servicios de TIC. Si bien esas empresas tienen un incentivo para invertir constantemente en la investigación, la innovación y el desarrollo de las aptitudes del personal a fin de que este y sus servicios sigan siendo pertinentes y competitivos en el mercado, no ocurre lo mismo con los departamentos de TIC de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, que tienen presupuestos de capacitación limitados y suelen invertir en mejoras tecnológicas únicamente cuando reciben instrucciones expresas de la dirección de la organización o de los órganos rectores al respecto.

188. Por consiguiente, el personal de TIC de las entidades del sistema de las Naciones Unidas puede quedar a la zaga de sus homólogos del sector privado en lo que respecta a la adquisición de los conocimientos y técnicas más novedosos en su especialidad. De hecho, una organización señaló que el incentivo para la externalización de la TIC radicaba precisamente en que cada vez era más difícil mantener capacitado a su personal en relación con los conocimientos pertinentes en materia de TIC. Además, es menos probable que las herramientas de TIC adquiridas mediante externalización se vuelvan estáticas con el tiempo, a diferencia de las herramientas desarrolladas a nivel interno. Por ejemplo, el Departamento de Gestión de los Recursos Humanos de la OMPI está probando actualmente un *software* que utiliza inteligencia artificial para examinar las solicitudes de candidatos. Si bien consideró que el costo de desarrollar el *software* internamente era el mismo, optó por la externalización, ya que la empresa que lo proporcionaba tenía que actualizarlo regularmente para ajustarse a los cambios del mercado.

14. Eliminación de los gastos de adquisición y mantenimiento del equipo.

189. **Como buena práctica, las organizaciones se han beneficiado de la externalización de servicios que o bien no se requieren con cierta periodicidad (por ejemplo, el asfaltado en la FPNUL) o bien no se utilizan en volúmenes suficientemente elevados que justifiquen los altos costos de adquisición y mantenimiento del equipo físico (por ejemplo, la impresión en el PMA).** Incluso en el caso de los servicios que se utilizan habitualmente, los elevados costos de mantenimiento pueden dar lugar a que la externalización sea una opción atractiva (por ejemplo, los servicios de laboratorio externalizados por la FAO). Por ejemplo, la CESPAC ha pasado de comprar a alquilar fotocopadoras, lo que resulta una opción viable cuando se tiene en cuenta la alternativa de los costos de propiedad, que incluyen la compra, la sustitución a causa de la limitada vida útil, el mantenimiento, las piezas de repuesto y los tóneres. Esa medida también está en consonancia con la política de las Naciones Unidas de reducir la zona de impacto del inventario físico y de fomentar las prácticas ambientales sostenibles.

15. Disminución de los costos de personal y reducción de los riesgos

190. Varias organizaciones destacaron que la externalización había dado lugar a considerables economías en materia de gastos de personal, ya que el personal externalizado no gozaba de los mismos derechos y prestaciones (seguros médicos, licencias, subsidios de educación, pensiones, etc.) que el personal del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el caso de la externalización de los servicios de gestión de viajes, las organizaciones solo tienen que pagar una comisión a la agencia de viajes. Además, la externalización ofrece la opción de acceder al personal en función de la demanda, con lo

que se reduce la necesidad de disponer de personal en régimen de dedicación exclusiva para los servicios que no exigen un apoyo a tiempo completo. Las operaciones de mantenimiento de la paz que habían sido objeto de recortes presupuestarios en los últimos años señalaron que la externalización ayudaba a limitar sus riesgos en caso de reducción o cierre de la misión, ya que solo tenían que dar un preaviso de 30 días al proveedor de servicios para dar estos por terminados.

16. Garantía de continuidad de las operaciones

191. Las organizaciones que utilizaban un sistema híbrido de externalización (trabajo realizado tanto por personal interno como por personal externo) señalaron que se beneficiaban de la opción de que el proveedor proporcionara apoyo temporal inmediato de sustitución para garantizar la continuidad de las actividades. Esto es especialmente importante en las organizaciones pequeñas, en las que puede haber un solo funcionario dedicado a un cometido. Por ejemplo, como los servicios de TIC en la Unión Interparlamentaria eran administrados internamente por un funcionario, se contrató a un especialista en tecnología de la información a través de una empresa para que prestase apoyo en caso de que la persona se enfermase o se fuese de vacaciones. Con respecto a las organizaciones que en gran medida externalizan un servicio (es decir, el trabajo es realizado principalmente por personal externo pero supervisado por personal interno), es responsabilidad del proveedor asegurarse de que tiene suficiente capacidad de sustitución para cubrir las enfermedades o las ausencias del personal asignado a la organización.

17. Más tiempo para que el personal interno se concentre en las necesidades estratégicas de la organización

192. En la mayoría de las respuestas de las organizaciones se señaló que uno de los principales beneficios que se obtenían de la externalización era el hecho de que, al utilizar esa opción para que los servicios no esenciales fueran prestados por proveedores externos, el personal interno tenía más tiempo para centrarse en las necesidades estratégicas de su dependencia institucional. Por ejemplo, las oficinas de gestión de recursos humanos hicieron notar que, al utilizar personal o *software* externos para seleccionar candidatos, el personal de recursos humanos tenía más tiempo para centrarse en cuestiones más estratégicas, como el perfeccionamiento del personal y las necesidades de aprendizaje.

193. Los mencionados beneficios tangibles e intangibles que las organizaciones han obtenido mediante la externalización ofrecen un buen argumento a favor de la utilización de esta opción de contratación. A medida que las tecnologías evolucionan y surgen nuevas oportunidades de externalización, es posible que se consiga una mayor eficiencia en la forma en que las organizaciones llevan a cabo sus actividades. En la sección siguiente se detallan la evolución de los acuerdos de externalización, los beneficios que se han logrado gracias a las innovaciones tecnológicas y las medidas que deben adoptarse para aprovechar las oportunidades de la externalización en lo sucesivo.

B. Evolución de los acuerdos de externalización

194. Desde la publicación del último informe del Secretario General sobre la contratación externa en 2004, el tipo de servicios que se externalizan no ha cambiado sustancialmente en la mayoría de las organizaciones, con algunas excepciones. Los servicios que antes se externalizaban y que ahora se producen internamente o mediante acuerdos híbridos incluyen las evaluaciones de impacto en el FIDA, donde, debido a los elevados costos, la puesta en marcha, el diseño, el análisis y la redacción se realizan ahora internamente.

195. Los servicios que antes se prestaban íntegramente o en gran parte a nivel interno y que actualmente se prestan mediante acuerdos híbridos o en gran parte externalizados incluyen⁷⁵: el mantenimiento de las instalaciones en la UNESCO (y OCDE) para lograr una

⁷⁵ Otros ejemplos del paso de la internalización a la externalización son: los servicios de restauración, el servicio de asistencia en materia de TIC y la gestión de los viajes de la OCDE debido a que la demanda y las necesidades técnicas superan a la oferta; los servicios de impresión de la FAO, la UPU

mayor eficiencia en función de los costos; el desarrollo del sistema de planificación de los recursos institucionales, el apoyo, el mantenimiento y el hospedaje en la OMI debido a la falta de conocimientos especializados a nivel interno; la administración de las reclamaciones de seguro médico en la UIT debido a los elevados costos, la preocupación por la privacidad y la falta de capacidad interna; los servicios de *ombudsman* en la UPU para garantizar la neutralidad, la independencia y la confidencialidad de la función; la evaluación de los riesgos para la seguridad de la información y la vigilancia en la OMPI para lograr servicios ininterrumpidos y satisfacer las crecientes necesidades; y la mejora de los servicios de seguridad en la OIT, la OMPI y la UIT (incluida la seguridad armada, el control de seguridad, los sistemas de tarjetas inteligentes biométricas y los planes de gestión de crisis a medida) para hacer frente al aumento de la necesidad de vigilancia.

196. Al margen de los servicios individuales, las organizaciones han puesto de relieve cambios más amplios en los acuerdos de externalización, a saber: un aumento de las licitaciones conjuntas y un aumento de la utilización y de la participación compartida en el marco de acuerdos de larga duración para la externalización de servicios por las organizaciones, a fin de beneficiarse de descuentos por volumen y alcanzar posiciones de negociación más sólidas; el hecho de que las Naciones Unidas hayan pasado del aumento de personal (es decir, que la Organización se ocupa de las tareas de personal y de supervisar a las personas que proporciona una empresa contratada) a los servicios administrados (es decir, que la Organización se ocupa de las tareas y recibe la producción de una empresa contratada, no de las personas) para evitar reclamaciones legales relativas a los contratos del personal externo; el hecho de que el PNUD haya pasado de utilizar proveedores de servicios comerciales de un país a proveedores de servicios regionales o mundiales para reducir las cargas y los costos de la gestión de los contratos; el hecho de que el UNICEF haya pasado de la externalización de los servicios administrativos y operacionales (por ejemplo, la limpieza) a servicios más estratégicos (por ejemplo, las transferencias de efectivo a los beneficiarios); y el hecho de que la OMS haya ampliado la externalización de servicios no esenciales para reducir el costo de los servicios a causa de los recortes en el presupuesto de los servicios comunes.

C. Evolución de la externalización de la tecnología de la información y las comunicaciones

197. La evolución más rápida de la externalización se ha producido en el ámbito de los servicios de TIC, ya que casi todos los contratos de externalización tienen hoy en día algunos aspectos relacionados con las TIC. Los administradores de contratos dijeron que los servicios de TIC podían clasificarse a grandes rasgos en tres grandes grupos en función de lo fácil que resultaba externalizarlos. Los más fáciles eran los servicios estandarizados (es decir, no personalizados) e incluían servidores, conexión a Internet, instalaciones de redes y *software* relacionado con el mantenimiento y la infraestructura. En el nivel intermedio se encontraban las herramientas de productividad (por ejemplo, las aplicaciones de procesamiento de textos, las hojas de cálculo y el correo electrónico), que solo eran suministradas por algunos de los principales proveedores del mercado y que también eran bastante sencillas de externalizar, ya que las organizaciones no creaban herramientas de productividad por sí mismas. La más compleja era la externalización de las aplicaciones institucionales (por ejemplo, los sistemas de planificación de recursos institucionales), ya que dependían en gran medida de las operaciones, las políticas y los modelos institucionales de cada organización. En esos casos, las organizaciones buscaban un

y el PMA debido a la reducción de personal (FAO) y a la falta de impresoras de calidad a nivel interno (UPU); los servicios de traducción de la OMPI tras la adopción de una nueva política lingüística en 2011 que establece la igualdad de trato de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en lo que respecta a la documentación de las reuniones; el mantenimiento de la calefacción, la ventilación y la climatización de la OMPI debido al aumento del volumen de trabajo por el incremento del número de edificios; el diseño gráfico en el ONUSIDA debido a las necesidades estacionales y a la disminución de la demanda; y los servicios de jardinería de la OIT para no tener que realizar el mantenimiento del equipo físico a nivel interno.

producto estándar disponible en el mercado, lo licenciaban y luego lo adaptaban, ya fuera a nivel interno o mediante un acuerdo de externalización.

198. **Como buenas prácticas para emprender la externalización de la TIC o considerar la posibilidad de utilizar esta opción, las organizaciones destacaron que era necesario lo siguiente: evaluar las necesidades a largo plazo y determinar las competencias clave relacionadas con la TIC que debían conservarse a nivel interno (por ejemplo, el aseguramiento de la calidad y la arquitectura general) y las que eran menos esenciales (por ejemplo, la reparación de computadoras y la codificación técnica); establecer procedimientos y directrices para llevar a cabo la externalización de la TIC, incluida la realización de análisis de la relación costo-beneficio; garantizar que, para todos los servicios de TIC externalizados, existiera a nivel interno un conocimiento suficiente de las especificidades del servicio para gestionar eficazmente la relación con el proveedor; y reconocer a los proveedores que tuvieran un historial probado de mantenerse al día sobre los últimos avances del sector y de utilizar las tecnologías y herramientas más avanzadas en beneficio de sus clientes.**

199. Las organizaciones también han pedido que se vele por que los proveedores contratados estén dispuestos a transferir conocimientos al personal interno para fomentar el desarrollo de la capacidad; externalizar elementos de la TIC respecto de los cuales los riesgos y amenazas estén en constante evolución, y cuyos proveedores estén mejor equipados para hacerles frente que el personal interno (por ejemplo, la ciberseguridad); externalizar servicios basados en la nube a proveedores que tengan servidores físicos en países donde las leyes de protección de datos prohíban expresamente el acceso y la intrusión de los gobiernos nacionales o de cualquier otra entidad; y reducir los costos mediante la eliminación del uso de proveedores intermediarios en los países desarrollados (por ejemplo, grandes empresas de renombre que externalizan el trabajo real a empresas de TIC en los países en desarrollo), la búsqueda de proveedores en los países en desarrollo y el establecimiento de contactos con ellos, a los que se explican los procedimientos de licitación y se alienta a que se registren en el Mercado Global de las Naciones Unidas y participen en las licitaciones cuando se publiquen. A este respecto, se pueden encontrar algunas recomendaciones útiles en una auditoría de la OSSI sobre los servicios de TIC prestados por los organismos de las Naciones Unidas al antiguo Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno⁷⁶.

200. Las Naciones Unidas destacaron que estaban estudiando a la sazón tres elementos de la externalización de la TIC. El primero consistía en externalizar completamente la infraestructura de la TIC (red, computadoras de escritorio, almacenamiento y gestión de conferencias). El segundo consistía en solicitar propuestas para entre 700 y 800 solicitudes de trabajos relacionados con el desarrollo. Esto daría lugar a un cambio en los acuerdos marco de servicios con un determinado número de proveedores que cualquier organismo podría utilizar. El tercer elemento consistiría en pasar de los centros de datos a los servicios en la nube y reducir la zona de impacto de los primeros en un 75 %.

201. La mayoría de los administradores de contratos opinaron que la externalización de la TIC era sumamente ventajosa para las organizaciones si se tenían en cuenta tanto los costos como los beneficios. Por ejemplo, ONU-Mujeres hizo notar que la externalización de los servicios de TIC a una empresa privada de la India había permitido tanto ahorrar costos (por ejemplo, un diseñador de *software* cobraba 100 dólares en Nueva York y 22 dólares en Mumbai) como disponer de más tiempo para que el personal interno de TIC se centrara en el análisis comercial y la gestión de los proveedores. Si bien se reconocía que se perdía cierta cantidad en ineficiencias difíciles de cuantificar (por ejemplo, la diferencia de husos horarios hacía que el tiempo de interacción se limitara únicamente a dos o tres horas por la mañana en Nueva York, y las especificaciones funcionales relacionadas con el diseño podían ser difíciles de transmitir virtualmente), el resultado global seguía siendo favorable a la externalización.

⁷⁶ Auditoría de los servicios de TIC prestados por los organismos de las Naciones Unidas al antiguo Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, División de Auditoría Interna de la OSSI, Informe núm. 2019/036, de 22 de mayo de 2019.

202. Como enfoque adecuado para la externalización de la TIC, el PNUD aplica las mejores prácticas del sector descritas en la norma ISO 9000 (gestión de la calidad), la norma ISO 27001 (ciberseguridad) y la norma ISO 20000 (prestación de servicios). Esto permite disponer de una metodología y un marco de cuatro pasos para tomar decisiones sobre si se debe recurrir a la externalización. El marco abarca lo siguiente: a) un análisis cuantitativo y cualitativo de los proveedores del mercado; b) los efectos de realizar el trabajo internamente (en lugar de hacerlo externamente) y la correspondiente adaptación al Plan Estratégico del PNUD; c) los riesgos y las oportunidades; y d) una sólida administración de los contratos.

203. Otra buena práctica para garantizar una visión general centralizada de las necesidades externalizadas de una organización en materia de TIC es la del ONUSIDA, donde todos los mandatos relacionados con las adquisiciones incluyen un recuadro estándar en el que se pregunta si la solicitud tiene un componente de TIC. Si se marca con un “sí”, la solicitud tendrá que pasar por la oficina de TIC de ONUSIDA para recibir la autorización sobre las especificaciones del componente de TIC. Esa racionalización ha reducido en gran medida la prevalencia de un “cementerio de aplicaciones”, en el que las aplicaciones no compatibles eran adquiridas por diferentes oficinas debido a la falta de consultas con la oficina que se encargaba de la TIC.

204. Otra buena práctica que se puede reproducir es de la Comisión Europea, que alienta a los proveedores a evolucionar y automatizar sus servicios de asistencia técnica en materia de TIC incorporando factores de erosión en los contratos. Por ejemplo, en una licitación se puede establecer que un proveedor recibirá un 5 % menos por cada pasaje en el segundo año, un 10 % menos en el tercero y así sucesivamente. Entre los parámetros mensurables de alto nivel del contrato figura la estipulación de que la automatización debe utilizarse para tramitar un porcentaje cada vez mayor de pasajes a lo largo del tiempo (por ejemplo, el 10 % en el primer año y el 20 % en el segundo). Esto le deja claro al proveedor que necesita incorporar la automatización para satisfacer las necesidades del cliente.

D. Beneficios obtenidos mediante innovaciones tecnológicas en otras zonas de servicios externalizados

205. La evolución de la TIC también ha dado lugar a innovaciones en los procesos de otras esferas de servicios externalizados, como se explica a continuación.

1. Servicio de conferencias – interpretación y subtitulación

206. Las organizaciones hicieron notar que la implantación de las nuevas tecnologías de las comunicaciones había permitido una conectividad en tiempo real, lo que significaba que ya no era necesaria la coubicación *in situ* para prestar algunos servicios como la interpretación y la subtitulación, que ahora podían prestarse a distancia.

2. Finanzas y cuentas por pagar

207. El Comité Internacional de la Cruz Roja señaló que, en el decenio de 1990, todas las facturas relacionadas con las cuentas por pagar se enviaban a un tercero para su tramitación. En la actualidad, las facturas podían escanearse internamente y transmitirse a una red de contratistas que podían encargarse fácilmente de un determinado componente de un proceso y devolverlo con los resultados; no era necesaria la externalización de todo el proceso. El ACNUR estaba considerando la posibilidad de utilizar robots para escanear las facturas que luego se transmitían en línea, y se realizaban comprobaciones para garantizar que el proveedor no estaba incluido en ninguna lista de sanciones de las Naciones Unidas. Hoy en día, varios servicios en línea están conectados a procesos internos del Comité Internacional de la Cruz Roja que utilizan TIC, lo que significa un alejamiento de la monolítica externalización de principio a fin.

3. Diseño gráfico

208. Como buena práctica para la externalización en esferas innovadoras y de rápida evolución, como el diseño gráfico, la UNESCO recomienda que las organizaciones cuenten al menos con una persona muy creativa a nivel interno. Esto también ayuda a identificar y captar los talentos externos y a evaluar la calidad de los que están disponibles externamente.

4. Adquisición

209. La OIT ha pasado de las licitaciones en papel a un sistema de licitación electrónica, cuyo desarrollo se externalizó a una empresa del sector público que podía diseñar una herramienta más adecuada para una institución pública como la OIT. El costo del desarrollo (50.000 dólares) y del mantenimiento (10.000 dólares) era considerablemente más bajo que el costo de los instrumentos de planificación de los recursos institucionales, y el *software* ha sido examinado y aceptado por la oficina de supervisión de la organización.

5. Traducción

210. La externalización de los servicios de traducción ha evolucionado considerablemente con la aparición de nuevas tecnologías y de la inteligencia artificial, que se espera que reduzcan la dependencia de los traductores humanos. Por ejemplo, la UNESCO está utilizando un programa de traducción automática neural llamado eLUNa, en el marco de un acuerdo de prestación de servicios concertado con organismos de Nueva York y Viena. El *software* funciona de la misma manera que el cerebro humano y utiliza inteligencia artificial para traducir. La OMPI también está desarrollando un *software* de traducción interno que utiliza inteligencia artificial y que tiene como objetivo mejorar la traducción del lenguaje técnico relacionado con las patentes y los tratados. Gracias a los adelantos de la tecnología de las comunicaciones, la UIT hizo notar que la mayor parte de sus trabajos de traducción externalizados se realizaban ahora a distancia, lo que permitía ahorrar tiempo y costos al eliminar la necesidad de viajar. La UIT confía además en que su sitio web se traduzca a los seis idiomas oficiales mediante la traducción automática, ya que tiene más de 60.000 páginas web activas. Está negociando con una empresa que se ofrece a proporcionar traducción automática en más de 100 idiomas.

6. Gestión de viajes

211. Muchas organizaciones que externalizan la gestión de los viajes se benefician del acceso a una herramienta de autorreserva en línea para los viajes por vía aérea. Esa herramienta reduce, pero no elimina, la dependencia de la intervención humana, lo que da lugar a costos considerablemente más bajos por reserva que si se utiliza una agencia de viajes física. También permite reunir más fácilmente los datos sobre viajes, lo que, a su vez, confiere a la organización una mejor posición de negociación de las tarifas de los viajes con las líneas aéreas más utilizadas. La agencia de viajes negocia mejores tarifas en nombre de la organización. No obstante, esas herramientas están actualmente limitadas a simples viajes de ida y vuelta, ya que no es posible que las herramientas de autorreserva configuren y codifiquen con precisión las complicadas disposiciones de la política de viajes para los viajes complejos de varios tramos.

212. Algunas organizaciones señalaron que una política simplificada permitiría que todos los viajes se reservaran mediante la herramienta de autorreserva y reduciría en gran medida el costo de transacción por pasaje. A este respecto, cabe recordar que en el examen de la DCI titulado “Examen de las políticas de viajes por vía aérea en el sistema de las Naciones Unidas: logro de ganancias en eficiencia y de ahorros y mejora de la armonización” (JIU/REP/2017/3) se evalúan a fondo los medios por los que se pueden simplificar las políticas de viajes por vía aérea y reducir los gastos.

E. Oportunidades para la externalización en el futuro

213. Como muestran claramente los ejemplos expuestos, la evolución de la tecnología ha dado lugar a mejoras evidentes en los procesos institucionales de externalización de

servicios. Con respecto a los planes futuros en materia de externalización, ocho organizaciones indicaron los servicios que consideraban que podían ser objeto de externalización en lo sucesivo. Estos se exponen, junto con su justificación y los riesgos conexos, en el anexo VIII. **Como mejor práctica para incentivar la evolución, el Fondo Mundial informa a los proveedores de que les garantizará ciertos volúmenes y que, a cambio, desea que los proveedores utilicen parte de los fondos para invertir en innovación.** Con respecto a las tendencias futuras previstas en materia de externalización de servicios, las organizaciones hicieron notar que los volúmenes de externalización relacionada con la TIC seguirían aumentando paralelamente a los avances en materia de inteligencia artificial y servicios basados en la nube. En cambio, se preveía que los volúmenes de servicios de correo e impresión externalizados seguirían disminuyendo a causa de los avances tecnológicos y la creciente sensibilización sobre los efectos negativos de la impresión física en el medio ambiente.

214. Con el fin de poder analizar mejor la opción de la externalización, el Inspector recuerda que los administradores de contratos, el personal encargado de las adquisiciones y los funcionarios superiores formularon las siguientes sugerencias durante el examen: estudiar las posibilidades de una “externalización perturbadora”, es decir, la forma de incorporar inteligencia artificial para perfeccionarla; integrar los principios de la contratación externa en las políticas, directrices y mecanismos presupuestarios; establecer criterios para la externalización y desarrollar una metodología racionalizada para la adopción de decisiones de externalización a nivel de todo el sistema que fueran coherentes; fomentar el reconocimiento mutuo de los procedimientos relacionados con la externalización entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y fomentar las licitaciones conjuntas y el intercambio y la utilización de acuerdos de larga duración entre organizaciones.

215. Los administradores de contratos, el personal encargado de las adquisiciones y los funcionarios superiores también han pedido lo siguiente: establecer medios para lograr que el propietario de una empresa o un tercero que conozca bien la empresa como su propietario exponga argumentos comerciales independientes a favor de la externalización; formular estrategias concretas en las que se describan los beneficios y los costos de las diversas opciones disponibles, de conformidad con los planes de trabajo de los respectivos propietarios de las empresas; aclarar el alcance y los resultados de las actividades que se vayan a externalizar; incorporar la externalización en los procesos de gestión del cambio institucional; cambiar los marcos regulatorios del personal para que estén más orientados a la prestación de servicios, lo que supone ocuparse de la adquisición de nuevas aptitudes y ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente; y mejorar la consideración del papel de la automatización, la “economía de ocupaciones transitorias”, el futuro del trabajo y el sector privado en la actividad laboral.

216. A fin de facilitar la labor de las organizaciones en la realización de actividades de externalización, en los dos capítulos siguientes se examinará la forma de mejorar los procedimientos relativos a la adopción de decisiones sobre la externalización y su gestión.

VI. Mejora de la adopción de decisiones sobre la externalización: análisis de costos, beneficios y riesgos

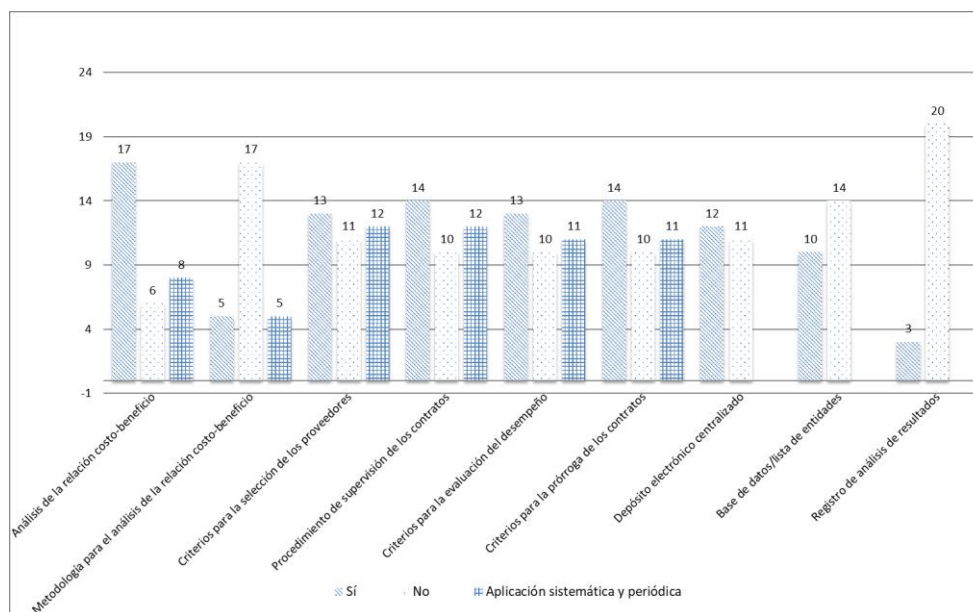
217. En los capítulos anteriores se describen los servicios que actualmente contratan externamente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los beneficios que se derivan de ello, los problemas que se plantean y las oportunidades que se generan, mientras que en el presente capítulo se evalúa la forma de mejorar la adopción de decisiones sobre la externalización mediante la realización de análisis de la relación costo-beneficio y evaluaciones de los riesgos.

218. Si bien las organizaciones participantes no distinguen la externalización de las fases estándar de las adquisiciones, en su examen documental la DCI determinó que las seis fases siguientes de la externalización, establecidas por Deloitte⁷⁷, eran en gran medida complementarias de las fases de las adquisiciones que utilizaban las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: a) evaluación: definición de objetivos y evaluación de la capacidad; b) preparación: definición del nivel de servicio; c) valoración: valoración de la respuesta y selección de proveedores; d) compromiso: preparación y ultimación del contrato; e) transición y transformación: implantación de nuevos servicios; y f) optimización: gestión permanente de suministradores y proveedores. Las cuestiones analizadas en el presente capítulo y en el siguiente se ajustan en gran medida a los elementos contenidos en esas fases.

A. Análisis de la relación costo-beneficio

Gráfico IX

Procedimiento de externalización



219. Uno de los elementos primordiales de la elección de una opción de suministro es la realización de un análisis inicial de todos los costos y beneficios directos e indirectos —tanto tangibles como intangibles— de cada opción para determinar cuál es la más beneficiosa para la organización. En el gráfico IX se muestra el número de organizaciones que han adoptado diversas medidas fundamentales relacionadas con la externalización, según se indica en las respuestas al cuestionario de la DCI. Si bien 17 organizaciones

⁷⁷ Deloitte, *The Outsourcing Handbook: A guide to outsourcing*. Puede consultarse en: <https://www.deloitte.co.uk/makeconnections/assets/pdf/the-outsourcing-handbook-a-guide-to-outsourcing.pdf>.

dijeron que habían realizado un análisis de la relación costo-beneficio para determinar si debían recurrir o no a la externalización a proveedores de servicios comerciales, únicamente 8 realizaron ese análisis de manera sistemática y periódica. Solamente 5 organizaciones dijeron que habían establecido una metodología para realizar un análisis de esa relación y que la utilizaban de manera sistemática y periódica (las distintas entidades figuran en el anexo IX).

220. Sin embargo, no hay un modelo común utilizado de forma generalizada para la realización de análisis de la relación costo-beneficio, y ese análisis, cuando se lleva a cabo, no difiere para los servicios externalizados cuando se compara con el de otras actividades de adquisición en la mayoría de las entidades. **Una excepción y una buena práctica son las de la OMPI, que distingue los análisis de la relación costo-beneficio de las actividades de adquisición estándar de los de la externalización. En el primer caso, se comparan los costos reales de los distintos proveedores o métodos de prestación del servicio, y en el segundo, como paso preliminar, se sopesan otros factores para determinar si se debe recurrir a la internalización o a la externalización. Esos factores incluyen, entre otros, los costos de mantenimiento o supervisión de la calidad, la capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes de recursos, el costo total por concepto de propiedad y el acceso a tecnología innovadora. Únicamente una vez que se tiene una visión preliminar de la externalización del servicio se realizan más análisis estándar de las adquisiciones**⁷⁸.

221. Otra buena práctica es la de la UPU, que lleva a cabo un análisis de los cinco elementos siguientes al realizar un análisis de costo-beneficio: a) la capacidad interna; b) los costos; c) la demanda de la actividad; d) si la actividad es esencial o no esencial; y e) los beneficios previstos de la externalización⁷⁹. Otra práctica útil es la de la UNOPS, que realiza un análisis de la relación costo-beneficio como parte de la preparación de un estudio de viabilidad. Esto se hace sistemáticamente en el caso de todos los acuerdos de larga duración e incluye los siguientes elementos: la descripción de los bienes o servicios requeridos; el tipo de acuerdo de larga duración y el ámbito geográfico; datos sobre los gastos efectuados previamente en la categoría y los gastos previstos; la duración prevista del acuerdo; el método de ajuste de precios, en caso de haberlo; los beneficios y riesgos que se prevén del acuerdo; los resultados del estudio de mercado (número de posibles proveedores, ubicación, etc.); la estrategia de adquisición (método de licitación o tipo de concurso); el calendario del proceso de adquisición; consideraciones sobre la adquisición sostenible; y el personal interno asignado para el proceso de adquisición y para la gestión de contratos. En la nota orientativa del PNUD sobre el establecimiento de acuerdos de larga duración se exponen cinco factores clave que deben tenerse en cuenta: el análisis del mercado y la demanda, la preparación para situaciones de emergencia, los recursos y los conocimientos especializados disponibles y acuerdos similares.

⁷⁸ La mayoría de las organizaciones señalaron que el objetivo de un análisis estándar de las adquisiciones radicaba en determinar la oferta de “mejor relación calidad-precio”, que el UNICEF describió como la combinación óptima de factores como la calidad apropiada, los costos del ciclo de vida y otros parámetros como los objetivos sociales, ambientales u otros de carácter estratégico que satisficieran las necesidades del usuario final. El Fondo advirtió de que la expresión “mejor relación calidad-precio” no significaba necesariamente la opción del precio inicial más bajo, sino el mejor rendimiento de la inversión, teniendo en cuenta los criterios de evaluación que figuraban en los pliegos de condiciones concretos.

⁷⁹ La UPU observó además que el director de un proyecto o programa que considerara que una cuestión podía requerir que se recurriera a la externalización podía dar a conocer su preocupación y sus necesidades al jefe de su Dirección. Si ello era de la competencia de la Dirección, su jefe podía autorizar la realización de un análisis de la relación costo-beneficio. Una vez realizado, las conclusiones se presentaban al Director General, que podía entonces remitir el asunto al órgano rector (Consejo) si: a) había un conjunto de normas de más alto nivel que requiriera cambios y estuviera dentro del ámbito de competencia del Consejo; o b) si se trataba de la supresión o creación de un puesto. De no ser así, el Director General podía decidir por su cuenta la externalización e iniciar el proceso de licitación.

222. Las organizaciones y las operaciones de mantenimiento de la paz señalaron los siguientes ejemplos ilustrativos de un análisis de la relación costo-beneficio realizado para llegar a una decisión sobre el suministro⁸⁰:

- **El FMI.** Los ocho cargos de asesor de seguridad regional pasaron de ser externalizados a ser internalizados en el marco de contratos de cuatro años. En un análisis completo de la relación costo-beneficio se determinó que, si bien los gastos seguirían siendo los mismos, había muchos beneficios intangibles derivados de la internalización, entre ellos: a) el acceso a una mejor bolsa de candidatos de calidad atraídos por el prestigio de tener un contrato con el FMI; b) un personal más motivado que tendría acceso a la capacitación y a otras prestaciones laborales; c) el acceso a un *laissez-passer* de las Naciones Unidas para facilitar los viajes; y d) oportunidades de adelanto profesional.
- **La OIT.** La gestión del seguro médico permaneció internalizada tras un análisis de la relación costo-beneficio, en el que se determinó que las economías derivadas de la externalización no incidían sobre los costos y que era preferible recurrir a la internalización.
- **La UIT.** En un análisis de la relación costo-beneficio de las opciones a las que se podía recurrir en relación con las mejoras de la seguridad, se determinó que a la organización le costaría 2,2 millones de francos suizos proporcionar esas mejoras internamente, 5 millones de francos suizos si todo el servicio de seguridad se externalizara internamente a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (que no contemplaba acuerdos de seguridad híbridos) y 1 millón de francos suizos si el servicio se externalizara a una empresa privada. La UIT optó por un enfoque híbrido, integrado por personal interno y una empresa privada, lo que le permitió reducir su plantilla interna en un 50 %. La UIT también externalizó la gestión del seguro médico sobre la base de una evaluación de las repercusiones financieras, los riesgos y las obligaciones, y tras celebrar consultas con su órgano rector, la asociación de jubilados y el Consejo del Personal.
- **La OMI.** La gestión de las instalaciones se externalizó sobre la base de una comparación entre lo siguiente: los costos de la prestación a nivel interno, que incluían los gastos anuales de personal (sueldos y prestaciones, la parte correspondiente al empleador, el costo de los reemplazos por licencias anuales y por enfermedad, las prestaciones por contratación y separación del servicio y los costos de capacitación), el equipo (compra o depreciación anual) y los consumibles, los costos de mantenimiento y los seguros; y los costos de la externalización, que incluían los precios fijos de los servicios, el costo anual estimado del alquiler de consumibles y equipo, el costo estimado de los servicios extraordinarios y los costos de gestión de los contratos.
- **La Sede de las Naciones Unidas.** Los servicios eléctricos pasaron de ser externalizados a ser internalizados sobre la base de un análisis de la relación costo-beneficio, en el que se determinó que el costo de la mano de obra interna era inferior al de los electricistas externos sindicados. En un análisis de la relación costo-beneficio de la gestión de reclamaciones del seguro médico externalizado se

⁸⁰ Otros casos destacados de realización de un análisis de la relación costo-beneficio, sin detallar las conclusiones o los resultados, son el análisis de la externalización en comparación con el suministro interno de: las computadoras portátiles de oficina (UNICEF); la gestión del transporte en autobús (OOPS) y de los viajes (ONU-Mujeres); el hospedaje del sistema de planificación de los recursos institucionales (OMI), el suministro de raciones y combustible (operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas) y los servicios de embalaje (UNICEF). En los casos mencionados, se llegó a la conclusión de que la externalización era más barata. Cuando la OMT realizó un análisis de la relación costo-beneficio referente a la administración de la base de datos, se llegó a la conclusión de que la internalización era más barata, mientras que la externalización permitía disponer de mejores conocimientos especializados y opciones de continuidad de las actividades. Cuando la UPU llevó a cabo un análisis de la relación costo-beneficio de los servicios de correo, se llegó a la conclusión de que los costos eran los mismos.

determinó que no había ninguna ventaja significativa en la internalización, por lo que se decidió seguir externalizando el servicio.

- **La UNESCO.** En un análisis de la relación costo-beneficio de la posible externalización de los servicios de planificación de los recursos institucionales al Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas se llegó a la conclusión de que los costos serían más elevados, ya que el Centro debía cumplir las normas y los criterios de la Organización Internacional de Normalización. Por consiguiente, se decidió no recurrir a la externalización.
- **La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.** Sobre la base de las conclusiones de un análisis de la relación costo-beneficio, la dependencia de transporte determinó que era rentable externalizar el alquiler de una clase concreta de vehículos (con un plan de reducción) durante un período de tiempo definido, tras el cual los costos estimados probablemente superarían el costo amortizado de la adquisición de los vehículos.
- **La UNOPS.** En un análisis de la relación costo-beneficio de la externalización de la limpieza de las instalaciones, se determinó que, aunque el personal de limpieza percibiría sueldos más elevados mediante contratos con la UNOPS (en comparación con los sueldos de las empresas privadas de limpieza), dado que la UNOPS estaba exenta del pago del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos (que ascendían aproximadamente al 25 % del sueldo del personal de limpieza), el costo general de la internalización del servicio era inferior al costo de la contratación de empresas privadas de limpieza, que no estaban exentas del pago de esos impuestos. En consecuencia, la UNOPS decidió internalizar íntegramente los servicios de limpieza, lo que también ha permitido actuar con más flexibilidad en cuanto a la utilización de ese personal fuera del horario normal de oficina. Se trata de un acuerdo en el que todos salen ganando, ya que el personal de limpieza está más motivado porque recibe sueldos más altos y una serie de beneficios, entre ellos licencia médica y de enfermedad, sin imponer a la organización ninguna obligación a largo plazo.
- **ONU-Mujeres.** En un análisis de la relación costo-beneficio de los servicios de auditoría que se externalizaron internamente a otra entidad del sistema de las Naciones Unidas, se determinó que la externalización era demasiado costosa y, en consecuencia, ONU-Mujeres pasó a un sistema híbrido en el que las auditorías de los servicios institucionales eran realizadas por personal interno y las auditorías temáticas y de las oficinas en los países se externalizaban a consultores.
- **La OMT.** En 2010, la OMT realizó un análisis de la relación costo-beneficio del hecho de tener un departamento de seguridad propio con cuatro o cinco guardias, en comparación con la contratación externa de la seguridad a una empresa privada. Decidió recurrir a la externalización, ya que esa opción ofrecía la ventaja de una capacitación y certificación más actualizadas, que le habría resultado muy costoso proporcionar internamente.
- **La UPU.** Los servicios de auditoría pasaron de prestarse internamente a externalizarse a una empresa privada hace más de un decenio, tras un análisis de la relación costo-beneficio, en el que se determinó que el costo del cargo de alto nivel del auditor interno no se justificaba por el limitado volumen de trabajo.
- **La OMPI.** La traducción de documentos se externalizó, sobre la base de un análisis de la relación costo-beneficio que tuvo en cuenta los costos relativos de los trabajadores, adaptables a la variación de la demanda de determinadas combinaciones de idiomas, los costos del control de calidad y las repercusiones futuras del desarrollo de la tecnología de inteligencia artificial como ayuda para la traducción.
- **La OMS.** Al decidir la externalización de la renovación de la sede, se tuvo en cuenta el carácter multidisciplinario, evolutivo y variable de los servicios necesarios. En lugar de contratar a varias personas al 40 % durante 6 meses o al 20 % durante

6 años, se decidió contratar a una empresa para que se encargara de proporcionar todo el personal especializado y de cancelar sus servicios cuando fuera necesario.

- **La OMM.** En un análisis de la relación costo-beneficio de la externalización de los servicios de asistencia técnica en materia de TIC durante las 24 horas del día en inglés y francés, se determinó que la externalización no era rentable debido a la limitada demanda existente, en particular en francés. Se decidió mantener ese servicio únicamente durante el horario de trabajo en Ginebra y solo en inglés, lo que permitiría ahorrar un 10 % de los costos.

223. Los ejemplos anteriores ponen de manifiesto que las decisiones sobre la conveniencia de recurrir o no a la externalización están claramente mejor fundamentadas cuando se adoptan tras un análisis de la relación costo-beneficio. **Como buena práctica, el Banco Mundial va un paso más allá y exige que haya una estrategia inicial para cualquier servicio externalizado que se adquiera, estrategia que posteriormente es revisada por un comité independiente.** Hay un comité que se ocupa de las adquisiciones de entre 1 y 5 millones de dólares y otro comité de alto nivel para las de más de 5 millones de dólares. El análisis de la relación costo-beneficio, el riesgo del proveedor y la sostenibilidad son los elementos que se exponen al comité, el cual, a diferencia de una junta de licitaciones, actúa antes del anuncio de licitación en lugar de hacerlo antes de la adjudicación⁸¹.

224. El Inspector opina que toda decisión de recurrir a la externalización, sobre todo la primera vez que se trata de prestar un determinado servicio y, de ser posible, cada vez que se prorrogue el contrato de un servicio externalizado (en la medida en que sea práctico y viable), debe basarse en las conclusiones de un análisis de la relación costo-beneficio, con una metodología claramente establecida que pueda adaptarse a las necesidades del servicio en cuestión. La metodología debe tener en cuenta los costos tanto cuantificables como no cuantificables, como el impacto ambiental y social, entre otras consideraciones. Cuando se adopta sistemáticamente, esa práctica puede garantizar a las organizaciones que la decisión sobre la opción de contratación a la que se llegue redunde efectivamente en su interés, una vez considerados todos los aspectos.

225. Por consiguiente, se espera que la aplicación de la siguiente recomendación aumente la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a la forma de llegar a adoptar decisiones sobre la contratación, mejore la eficiencia en materia de adquisición de servicios y genere importantes economías.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben alentar a todas las oficinas a que se aseguren de que, antes de que termine el año 2021, el suministro de cualquier servicio estratégico, confidencial o de alto valor y de los bienes conexos por parte de un proveedor de servicios comerciales vaya precedido de la realización de un análisis estratégico claramente documentado que incluya consideraciones y costos a corto y largo plazo, y de que el análisis haya sido examinado y aprobado por la autoridad competente, antes de que se adopte una decisión oficial sobre la opción de suministro.

B. Evaluación de los riesgos

226. Varias organizaciones destacaron que, cuando se recurría a la externalización o se consideraba la posibilidad de utilizar esta opción de contratación, se planteaban varios riesgos conexos que se detallan en el capítulo IV y en el anexo VIII. Algunos de ellos son de carácter general y están estrechamente relacionados con el acto mismo de la externalización, mientras que otros son específicos de determinados servicios

⁸¹ Hay una tercera etapa en la que se informa al comité sobre la propuesta de adjudicación del contrato. En algunos casos, se celebra una reunión posterior a la adjudicación del contrato para informar al comité de lo que realmente ocurrió.

externalizados. Algunos administradores de contratos también señalaron que el hecho de no proceder a la externalización constituía en sí mismo un riesgo, ya que la imposibilidad de adquirir los conocimientos técnicos y especializados más novedosos podía dar lugar a que esos conocimientos fueran irrelevantes para sus beneficiarios y las partes interesadas. Diversos administradores de contratos y funcionarios encargados de las adquisiciones destacaron en general que los riesgos variaban según el tipo de servicio contratado, sus objetivos funcionales, el nivel de inestabilidad de la demanda, ciertos factores externos (económicos, regulatorios, etc.), los factores de dependencia en las etapas iniciales y los clientes de las etapas finales, los beneficios previstos de la contratación, la posibilidad de que se produjeran efectos secundarios no deseados e inesperados y la medida en que los interesados externos interactuarían con el servicio que se prestara.

227. En conjunto, los riesgos señalados por las organizaciones pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Riesgos para la reputación: productos de mala calidad de los proveedores; incumplimiento por los proveedores de las normas laborales internacionales y de los principios éticos, de derechos humanos, humanitarios y ambientales; riesgo de huelga del personal externalizado a causa de la remuneración y las condiciones de trabajo; retrasos en la entrega por parte de los proveedores en las operaciones de socorro humanitario; vínculos de los proveedores con partes en conflicto en lugares en crisis; y utilización por los proveedores de sus contratos con las entidades del sistema de las Naciones Unidas para promocionarse.
- Riesgos legales: intromisión de las leyes nacionales como resultado de la presencia de personal de los proveedores en los locales de las organizaciones; sanciones y embargos que limitan el alcance de la actuación de los proveedores; e incapacidad de los proveedores de adaptarse a las prerrogativas e inmunidades de las que gozan las organizaciones intergubernamentales.
- Prácticas inapropiadas de los proveedores: fraude; colusión; falta de suministros; sobornos; incumplimiento de las normas de las organizaciones; y desvío de la ayuda cuando se externaliza la entrega del tramo final.
- Reducción de la flexibilidad: incapacidad de los proveedores de adaptarse a horarios de trabajo irregulares o de atender a necesidades cambiantes o de última hora.
- Seguridad física: aumento de las preocupaciones relacionadas con la discreción y la confidencialidad y de los riesgos para la seguridad del personal o los delegados como consecuencia del acceso de los proveedores a los locales de las organizaciones; y el hecho de que el personal de seguridad externalizado sea más leal a la empresa que a la entidad correspondiente de las Naciones Unidas.
- Riesgos para la seguridad de los datos: acceso de los Gobiernos y sus organismos a datos sensibles almacenados en servidores en la nube externalizados en sus países.
- Falta de proveedores adecuados para servicios especializados en lugares sobre el terreno y en situaciones de conflicto y crisis humanitarias.
- Riesgos financieros: altos costos iniciales de transición; costos ocultos; primas de seguro excesivas en lugares de alto riesgo; y control de la competencia por el Estado.
- Efecto cerrojo de los proveedores: servicios sumamente especializados o personalizados; transferencia de conocimientos de la organización a los proveedores; y falta de transferencia de conocimientos de los proveedores a la organización.
- Riesgos de la continuidad de las operaciones: riesgo de quiebra de la empresa; riesgo de que la empresa cambie de propietario, lo que da lugar a una redefinición de su enfoque, que ya no satisface las necesidades de la organización; y pérdida de conocimientos resultante de la alta tasa de movimiento del personal.
- Riesgos de insensibilidad cultural: falta de sensibilidad de los proveedores respecto del entorno multicultural de las organizaciones internacionales.

228. Algunos riesgos se generan por sí solos y derivan de la falta de la diligencia debida de la organización. Por ejemplo, una gran organización que hace un uso generalizado de consultores observó que, si bien su política sobre los consultores exigía que estos contratasen un seguro de accidentes y enfermedad durante el período en que prestaban servicios, la organización no verificaba si los consultores lo habían hecho realmente. Por consiguiente, ha habido casos de consultores que han viajado a lugares en crisis sin cobertura de seguro de accidentes y de enfermedad. Esto entraña un riesgo para la reputación de la organización en caso de que el consultor se enferme mientras realiza un trabajo en nombre de esta, pero no pueda acceder a un tratamiento médico por no tener un seguro.

229. Mediante su propio examen documental interno, la DCI constató 13 tipos de riesgos relacionados con la externalización que habían sido observados por entidades del sector financiero y que eran aplicables, con las modificaciones pertinentes, a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: el riesgo de acceso; el riesgo de incumplimiento; el riesgo de concentración y sistémico; el riesgo contractual; el riesgo de contraparte; el riesgo país; el ciberriesgo; el riesgo de estrategia de salida; el riesgo legal; el riesgo operativo; el riesgo para la reputación; y el riesgo estratégico (véase el anexo X para más detalles sobre cada tipo de riesgo).

230. Entre las actividades concretas externalizadas que las organizaciones han destacado como particularmente propensas a los riesgos figuran las siguientes: los proyectos de construcción y edificación, las compras de TIC, la adquisición de plaguicidas, los servicios de fumigación para la lucha contra la langosta, los fertilizantes para zonas propensas a los conflictos, las vacunas y los animales vivos (FAO); el almacenamiento de datos a través de servicios en la nube (OMPI y ONUSIDA); la traducción (OMPI y UNESCO); las adquisiciones (ACNUR); los servicios de laboratorio e inspección (UNICEF); la administración de los campamentos y los servicios de seguridad (UNOPS); y la consultoría en materia de TIC y las solicitudes de registro de la propiedad intelectual (OMPI).

231. Las organizaciones reconocieron que, si bien los riesgos relacionados con la externalización no podían eliminarse totalmente, sí podían combatirse mediante la evaluación de los riesgos, que era el proceso consistente en delimitar los riesgos, analizar sus consecuencias y, cuando fuera necesario y posible, determinar y aplicar estrategias para mitigar sus efectos negativos, lo que entrañaba reducir la probabilidad de que se produjeran o reducir las consecuencias evitables recurriendo a la planificación, la vigilancia y otras medidas apropiadas. En la mayoría de las organizaciones, esas evaluaciones se realizan atendiendo a las necesidades de cada caso (en función del alcance, el volumen y los efectos del servicio que se vaya a externalizar), por lo general por la oficina solicitante, y se recibe cierta orientación a petición de la oficina encargada de las adquisiciones.

232. Entre las medidas específicas de evaluación de los riesgos que se aplican en algunas organizaciones figuran las siguientes:

- **En la FAO.** Si bien existe una política de riesgos y un registro de riesgos institucionales, al tiempo que la oficina encargada de las adquisiciones presta asesoramiento y apoyo en materia de evaluación y gestión de riesgos, no se realizan oficialmente evaluaciones de todas las actividades de contratación.
- **En la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.** La organización tiene una política general de riesgos que abarca la adquisición de servicios, asegura todos los contratos para mitigar los riesgos y trata de cumplir la norma ISO 31000 (sobre un enfoque integrado de la gestión de riesgos), que armoniza todos los componentes de riesgo: TIC, protección de datos, finanzas, contabilidad, riesgos financieros, inventario, instalaciones y planificación para imprevistos.
- **En la OIT.** La delimitación y evaluación de los riesgos se lleva a cabo mediante la colaboración de las oficinas encargadas de los pedidos y las adquisiciones, y culmina con el establecimiento de registros de riesgos para todas las operaciones de adquisición de más de 50.000 dólares, antes de la publicación de los pliegos de condiciones. La oficina encargada de las adquisiciones ha preparado orientaciones

sobre la realización de evaluaciones de los riesgos de las adquisiciones, y los planes de mitigación de riesgos se preparan en función de las necesidades de cada caso.

- **En la UIT.** Antes de la publicación de licitaciones importantes, la dependencia encargada de los pedidos y la oficina encargada de las adquisiciones llevan a cabo una evaluación somera de los riesgos, que se documenta en el plan de selección de proveedores.
- **En las Naciones Unidas.** Las evaluaciones de riesgos se consideran parte del plan de selección de fuentes, y en 2014 se estableció un registro de riesgos. El Manual de adquisiciones de la Organización incluye un capítulo sobre la gestión de riesgos.
- **En el ONUSIDA.** Si bien actualmente se realizan cada año evaluaciones de los riesgos a nivel de los planes de trabajo generales de las oficinas en los países y de los departamentos, al tiempo que la gestión de los riesgos se amplió a las esferas programáticas en 2018, todavía no se han realizado evaluaciones de los contratos individuales de elevada cuantía o de importancia.
- **En el PNUD.** La organización cuenta con un marco de mitigación de riesgos aplicable a una amplia gama de servicios externalizados. Cuando realiza evaluaciones de riesgos, clasifica la probabilidad de que algo ocurra (en una escala de 1 a 5, siendo 5 muy probable y 1 muy improbable) y los efectos del hecho (en una escala de 1 a 5, siendo 5 un efecto muy alto y 1 un efecto muy bajo). También evalúa las formas de eliminar, mitigar, compartir o aceptar un riesgo determinado.
- **En el UNFPA.** Las dependencias comerciales encargadas de los servicios externalizados incluyen los riesgos percibidos y las estrategias de mitigación en sus planes de gestión de los riesgos institucionales.
- **En el ACNUR.** En el caso de las adquisiciones complejas y de gran valor, la sección encargada de las adquisiciones en la sede realiza evaluaciones de los riesgos para cada acto de adquisición, que incluyen un análisis y una clasificación de los riesgos y actualizaciones de los registros de riesgos. Sobre la base del riesgo constatado, se prepara un plan de mitigación que se comunica a la unidad solicitante para su determinación. Como este examen no es obligatorio, las oficinas exteriores lo realizan de manera voluntaria y con metodologías diversas.
- **En el UNICEF.** En 2017, la División de Suministros puso en marcha un nuevo proceso centralizado de evaluación de los proveedores para todas las oficinas del UNICEF en todo el mundo, que incluía una evaluación del riesgo de la situación financiera de cada proveedor, así como de cualquier problema ético relacionado con su empresa.
- **En la ONUDI.** El Manual de adquisiciones contiene un capítulo relativo a la gestión de riesgos, que se sigue perfeccionando y se aplica a los contratos de externalización complejos.
- **En la OOPS.** Si bien la dependencia encargada de las adquisiciones evalúa y estudia los riesgos comerciales relacionados con los proveedores y presta asesoramiento al respecto en varias etapas del proceso de adquisición (por ejemplo, en relación con los criterios de selección de los proveedores, las garantías de licitación y las fianzas de cumplimiento), la dependencia solicitante sigue siendo el experto en la materia y analiza los riesgos al planificar los proyectos.

233. Como buena práctica, las medidas más sistemáticas parecen aplicarse en la OMPI, donde la identificación de los riesgos de la adquisición, la evaluación y la planificación de la respuesta se llevan a cabo como parte de los procesos de planificación bienal o anual, incluida la evaluación de los riesgos de los posibles proveedores. Todos los riesgos detectados se inscriben en el registro de riesgos institucionales y se les asignan responsables, tanto con respecto a los riesgos como a su mitigación. Además, los contratos decisivos (los relativos a bienes o servicios sin los cuales las operaciones de la OMPI se verían gravemente perturbadas) requieren la preparación de un plan de continuidad de las operaciones por parte del director de programa correspondiente. Se realizan evaluaciones de los riesgos residuales (es decir, del riesgo después de las medidas de mitigación), y la

organización cuenta con un grupo de gestión de riesgos que se reúne trimestralmente para examinar su cartera de riesgos. Los riesgos de la externalización relacionados con los programas se comunican al órgano rector, y en el informe anual sobre el desempeño de la organización se detalla cómo han evolucionado los riesgos y cómo pueden afectar a la ejecución de los programas.

234. **Otra buena práctica de evaluación y gestión de riesgos es la del FMI, donde,** tras la conclusión de una auditoría interna de que podía constituir un grave problema el hecho de que el Fondo no delimitara de forma proactiva los riesgos vinculados a los proveedores de servicios externos, **la dependencia encargada de las adquisiciones elaboró en 2018 un marco de la gestión de riesgos de terceros. En el marco se evalúan ocho dimensiones del riesgo, que incluyen: los riesgos financieros, de seguridad de la información, de continuidad de las actividades, de suministro, jurídicos, de reputación, interfuncionales y de recursos humanos.** De enero a junio de 2019, se ensayaron seis proyectos con repercusiones institucionales y en diferentes etapas del proceso de adquisición en el marco en materia de riesgos.

235. El Fondo señaló los siguientes beneficios con respecto al marco de gestión de los riesgos de terceros:

- Una comprensión clara de cuáles eran los terceros con los que el FMI realizaba actividades.
- Los servicios se clasificaban según el riesgo, y se señalaban los servicios decisivos.
- Había una segmentación completa de los niveles de riesgo de los terceros y un inventario de los mismos.
- Había un enfoque basado en los riesgos a los efectos de realizar una supervisión permanente después de la celebración del contrato.
- Eran claras las funciones y responsabilidades en las líneas de defensa y las funciones de supervisión de riesgos.
- Las prácticas marco se adaptaban a las actividades de adquisición.
- Existía una mayor armonización de las tácticas de mitigación con los términos contractuales.
- Se podía utilizar más la tecnología para gestionar a terceros.
- Había una mayor coherencia de las prácticas a nivel de toda la organización en lo relativo a la forma de tratar a los terceros.
- Se comprendía mejor la dependencia de terceros y subcontratistas.
- Había un enfoque sostenible de las adquisiciones, que ofrecía una visión global de los terceros esenciales, los riesgos y las cuestiones conexas.

236. La oficina de adquisiciones del FMI opinaba que, idealmente, esas evaluaciones de los riesgos debían ser realizadas por una entidad externa a fin de evitar las demoras y los posibles conflictos de intereses inherentes al hecho de que un administrador de contratos se encargara de ese cometido (por ejemplo, la presión ejercida por el administrador del proyecto para que este se llevara a cabo). Además, como el FMI no puede hacer un examen de los riesgos para todos los proyectos, preparará un modelo que sirva de guía para el número de clases de riesgos examinados por cada tipo de proyecto (por ejemplo, es más probable que los proyectos de gran repercusión mediática obliguen a examinar los ocho elementos de riesgo).

237. El Banco Mundial, que externaliza 2.000 millones de dólares anuales a más de 30.000 proveedores, ha establecido un marco de evaluación de los riesgos de los proveedores para tener una relación más estructurada y previsible con ellos. El marco tiene tres etapas fundamentales: evaluación y delimitación de los riesgos; medidas de mitigación de los riesgos; y supervisión. En el marco se analizan cinco tipos de riesgo (se considera que todos los demás tipos son de bajo riesgo), a saber: a) los riesgos de confidencialidad; b) los riesgos para los procesos operativos cruciales; c) los riesgos de la seguridad; d) los riesgos de realizar actividades en territorios con problemas; y e) los riesgos de tener

personal del proveedor en los locales. Para evaluar si existe un riesgo relacionado con el servicio externalizado, el administrador del contrato debe contestar a una evaluación de 5 a 15 preguntas, que luego es puntuada por la oficina encargada de las adquisiciones institucionales. Sobre la base de la puntuación, se asigna al servicio una clasificación de riesgo entre 1 (bajo) y 4 (alto). Si en la evaluación se detecta aunque sea solo uno de los cinco riesgos, la dependencia encargada de las adquisiciones institucionales y los expertos en esa cuestión a nivel interno preparan medidas de mitigación y las transmiten al administrador del contrato. Cuanto más alta sea la clasificación del riesgo, con mayor frecuencia tendrá el administrador del contrato que ponerse de acuerdo con el proveedor sobre la adopción de medidas correctivas.

238. Si bien el Inspector acoge con satisfacción las medidas de evaluación de los riesgos expuestas por las organizaciones, es evidente que el grado de complejidad de esas evaluaciones varía considerablemente de un lugar a otro y que no se realizan evaluaciones de manera sistemática en todos los casos de externalización. Esto representa una oportunidad perdida para que las organizaciones reduzcan sus responsabilidades. Para hacer frente a esa deficiencia, el Inspector opina que la aplicación de la siguiente recomendación, que complementa la recomendación 7 del documento JIU/REP/2014/9, permitirá aumentar la eficiencia de las operaciones de las organizaciones mediante la pronta detección y mitigación de los riesgos que, de otro modo, podrían ocasionar pérdidas financieras y afectar a la continuidad de las actividades de las organizaciones.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas para que, antes de que termine el año 2021, los servicios estratégicos, confidenciales y de alto valor que se externalicen comercialmente y que sean de su competencia se sometan a un examen periódico que incluya evaluaciones de los riesgos, a fin de determinar si los órganos competentes de cada organización han adoptado medidas adecuadas de gestión de los riesgos.

VII. Mejora de la selección de proveedores y de la gestión de los contratos después de la adjudicación en el caso de los servicios externalizados

239. El Inspector se refirió en el capítulo anterior a la adopción de medidas eficaces relativas a la realización de análisis de la relación costo-beneficio y evaluaciones de los riesgos para tomar una decisión sobre la conveniencia de recurrir a la externalización; en el presente capítulo expondrá cómo se puede mejorar la gestión de la externalización mediante prácticas beneficiosas en lo que respecta a la selección de proveedores y la gestión de los contratos después de su adjudicación. Como se ha señalado en la introducción, en este informe no se pretende hacer evaluaciones a fondo de los procedimientos y disposiciones relativos a la selección de proveedores y la gestión de los contratos, ya que estos temas se han tratado a fondo en informes anteriores de la DCI. Por el contrario, el presente capítulo se centra, a un nivel más general, en la existencia de algunas disposiciones fundamentales para la gestión de las adquisiciones relacionadas con la externalización (véase el gráfico IX) y las buenas prácticas conexas.

A. Proceso de selección de los proveedores

240. Una vez realizado un análisis de la relación costo-beneficio y tomada la decisión de externalizar previa evaluación de los riesgos pertinentes, el proceso de selección de los proveedores se convierte en un elemento clave para garantizar que se ha seleccionado a las personas adecuadas, dotadas de la capacidad necesaria para que participen en un acuerdo contractual en el que se enuncien claramente los entregables, las normas de calidad y los plazos. Como se indica en el gráfico IX, 13 organizaciones respondieron afirmativamente a la pregunta de si habían establecido criterios de selección de los proveedores con miras a la externalización, y todas ellas, salvo 1, aplicaban esos criterios de manera sistemática y periódica. Las organizaciones respondieron que, si bien esos criterios dependían de la índole del servicio en cuestión, era probable que incluyeran la metodología propuesta para gestionar los servicios, los conocimientos especializados o la experiencia del licitante en lo tocante a la prestación de los servicios requeridos, la calidad de los acuerdos sobre el nivel de los servicios propuestos (es decir, la granularidad de los indicadores clave del desempeño y su objetivo) y las posibles sanciones.

241. En lo tocante a las disposiciones concretas establecidas para los servicios externalizados en relación con la selección de los proveedores, todas las organizaciones señalaron que se aplicaban los mismos procedimientos estándar a las licitaciones. Dado que el objetivo del proceso de selección era determinar siempre qué proveedor ofrecía la mejor relación calidad-precio, las organizaciones respondieron que, como buena práctica, trataban sistemáticamente de garantizar el cumplimiento de las siguientes disposiciones básicas en materia de adquisiciones:

- Un proceso de evaluación transparente, justo, objetivo y confidencial, realizado según los criterios y la metodología de evaluación establecidos.
- Los criterios de evaluación técnica y financiera y sus correspondientes escalas de puntuación establecidas durante la preparación de los planes de selección de proveedores se debían recoger claramente en los pliegos de condiciones (solicitudes de propuestas y atribuciones).
- Los pliegos de condiciones debían describir claramente los entregables y los indicadores clave del desempeño.
- La oficina solicitante, con el apoyo y la orientación de las oficinas encargadas de las adquisiciones y de expertos externos, debía preparar los pliegos de condiciones y tomar la iniciativa de evaluar las ofertas y documentar todas las medidas.

- Para participar en los procesos de licitación, los proveedores debían registrarse sistemáticamente en el Mercado Global de las Naciones Unidas, llenar una declaración obligatoria en la que se indican que cumplían los requisitos de idoneidad y certificar que cumplían el Código de Conducta de los Proveedores de las Naciones Unidas.

242. En el examen, el Inspector constató varias buenas prácticas en distintas organizaciones en lo tocante a la selección de proveedores de servicios externalizados, las cuales se exponen a continuación y convendría examinar y reproducir.

1. Preparación de un documento de orientación

243. **Como buena práctica, en el caso de las adquisiciones de TIC por la Comisión Europea, antes de iniciar una adquisición pública (es decir, antes de establecer los correspondientes requisitos técnicos), el director del servicio y su supervisor tendrán que redactar y presentar a la Junta de Adquisiciones de Tecnología de la Información (que adopta decisiones sobre cuestiones estratégicas de TIC a largo plazo) un documento de orientación en el que expliquen conceptualmente cómo va a funcionar la licitación.** La Junta decidirá si la adquisición se ajusta a la dirección estratégica que la organización quiere seguir y si los mecanismos tienen sentido. Este documento se aprueba seis meses antes de que se anuncie una licitación.

2. Aplicación de requisitos de preselección

244. **Varias organizaciones aplican requisitos de preselección, en virtud de los cuales se envían los pliegos de condiciones a los proveedores que pueden cumplir los requisitos básicos del correspondiente proceso de licitación, y únicamente reciben ofertas de ellos.** Esos requisitos se aplican cuando ciertos servicios se adquieren de manera habitual (por ejemplo, en el caso de acuerdos de larga duración); son complejos o especializados; implican un alto grado de riesgo en las adquisiciones (por ejemplo, equipo y servicios de seguridad y protección); o tienen requisitos técnicos muy específicos que son fácilmente mensurables (por ejemplo, certificación de una institución o autoridad técnica, cierta capacidad o producción comprobada o un historial de un número mínimo de años de experiencia pertinente).

3. Realización de estudios de mercado

245. **Independientemente de que se trate de la externalización de un servicio por vez primera o de nuevos anuncios de licitaciones para servicios ya externalizados, la realización de estudios de mercado es fundamental para garantizar que las especificaciones de las licitaciones se ajustan a las últimas innovaciones del mercado que puedan incrementar la eficiencia de la organización.** Esa función debe ser desempeñada necesaria y proactivamente por la oficina solicitante, dado que es la entidad mejor situada en la organización para comprender sus propias necesidades específicas.

246. Como buena práctica, el Fondo Mundial observó que, dado que gastaba miles de millones de dólares al año en la compra de productos farmacéuticos, trataba de comprender la dinámica del mercado para la adquisición de ciertos tipos de esos productos. ¿Estaba comprando el producto correcto con la calidad adecuada y al precio adecuado? ¿Cómo podía controlar el valor? ¿Cuáles eran los principales factores determinantes del mercado? Para ello, organizaba reuniones con diferentes compradores y proveedores con el fin de conocer las tendencias del mercado, las preocupaciones de los proveedores y los factores determinantes. Por su parte, varias otras organizaciones utilizan expertos externos para realizar estudios de mercado, como se señala a continuación.

247. El Banco Mundial ha dado un paso más mediante el establecimiento por parte de su oficina de adquisiciones institucionales de una función de inteligencia comercial y estudios de mercado, que se ocupa de la gestión de los conocimientos y la utilización eficaz de los instrumentos tecnológicos. Esto permite incorporar la información más reciente en la relación contractual con los proveedores. Los estudios de mercado permiten al Banco conocer los elementos adecuados de los precios que deben ser conocidos e incorporados en una licitación.

248. El Banco Mundial también ha establecido “estrategias por categorías”, en virtud de las cuales reúne todos los elementos pertinentes de la tecnología de la información que utiliza actualmente (*hardware*, *software* y la nube) y sus necesidades de TIC para los próximos cinco a diez años, y realiza estudios de mercado para determinar el tipo o los tipos de tecnología que hay que examinar para satisfacer esas necesidades. Este es un enfoque basado en los resultados. La estrategia por categorías combina un análisis interno proactivo e integral (de las necesidades existentes y futuras) con un análisis externo (estudios de mercado) y los compara para ver dónde existen las oportunidades y cómo acceder a ellas. El resultado es a largo plazo y proactivo y está vinculado a la estrategia institucional de la organización. Al tomar la decisión de fabricar o comprar, el comité de procesos comerciales incorpora la estrategia por categorías en su proceso de adopción de decisiones.

4. Utilización de expertos externos

449. **En el caso de los servicios sumamente especializados para los que se carece de conocimientos teóricos y prácticos internos, varias organizaciones recurren a expertos externos para que realicen estudios de mercado, definan el mandato o el plan de trabajo, establezcan criterios de evaluación e indicadores clave del desempeño para los pliegos de condiciones y ofrezcan asesoramiento y orientación para la evaluación de las ofertas.** Por ejemplo, en el caso del almacenamiento automatizado externalizado, las Naciones Unidas y el UNICEF recurrieron a empresas de consultoría con conocimientos del servicio para elaborar criterios de evaluación pertinentes, realizar evaluaciones técnicas y formular recomendaciones. Al adquirir nuevos servicios de TIC, la Comisión Europea contrata a consultores para que investiguen el mercado y ofrezcan opciones con las especificaciones técnicas pertinentes. Cuando prorroga los contratos de TIC, consulta con múltiples proveedores sobre las innovaciones del mercado con el fin de adaptar y definir los criterios de evaluación técnica para la selección de los proveedores.

5. Pruebas a los proveedores

250. **Como buena práctica, varias organizaciones hacen pruebas a los posibles proveedores antes de la selección sobre los componentes del servicio que se va a prestar.** Por ejemplo, una vez que las empresas han presentado las ofertas técnicas y comerciales, la Organización Europea de Investigación Nuclear somete a una prueba a todos los licitadores, en el sentido de que les exige que realicen determinadas actividades propias del contrato. Los licitadores son entonces puntuados y pueden ser descalificados si no aprueban.

6. Prueba de los servicios

251. **Algunas organizaciones también prueban los servicios ofrecidos por los proveedores como parte del proceso de selección.** Por ejemplo, cuando la UNOPS convocó una licitación para contratar un sistema de gestión del aprendizaje, 5 de las 500 plataformas cumplían sus requisitos. Esas 5 plataformas fueron probadas por entre 20 y 25 funcionarios de la UNOPS para verificar su facilidad de uso, es decir, que podían utilizarse de forma independiente, sin necesidad de orientación o capacitación alguna. Los probadores del *software* incluían una combinación de alumnos (usuarios habituales de los cursos), instructores (personas que coordinaban o impartían un curso), coordinadores del aprendizaje y supervisores. Si bien el proceso consumía mucho tiempo, la UNOPS tenía que tomar la decisión correcta, ya que sería la única herramienta de aprendizaje que utilizaría la Oficina, y cambiar de proveedor en una etapa posterior sería costoso.

7. Examen de los pros y los contras de la externalización a trabajadores independientes o a empresas

252. **Algunas organizaciones señalaron que la decisión de externalizar a trabajadores independientes o a empresas debía tomarse en función de la naturaleza del servicio y de la capacidad interna.** Por ejemplo, en lo concerniente a los servicios de traducción, varias organizaciones consideraron que la calidad que ofrecían los profesionales independientes era superior a la de las empresas de traducción. Esto se atribuía al hecho de

que la mayoría de los traductores independientes mantenían una relación de larga data con la organización y, por lo tanto, estaban familiarizados con la terminología y los conceptos específicos de esta, al tiempo que la organización estaba familiarizada con la calidad del producto que el traductor independiente podía ofrecer. Sin embargo, las empresas de traducción, cuando se presentaban a las licitaciones, solían mostrar los historiales de sus traductores más experimentados. Sin embargo, una vez adjudicado el contrato, la organización no podía controlar si el traductor asignado a ese trabajo por la empresa tenía o no la experiencia pertinente. Además, las empresas de traducción normalmente entrañaban un costo para la organización entre un 20 % y un 25 % más de lo que costaría un traductor independiente.

253. Las mismas consideraciones son válidas para los servicios de interpretación, ya que las organizaciones manifestaron que los intérpretes independientes tenían la garantía adicional de que la mayoría pertenecía a la Asociación Internacional de Intérpretes de Conferencias, para lo cual necesitaban tener años de experiencia, así como referencias de miembros experimentados para ser aceptados como miembros. Por otra parte, las organizaciones pequeñas que tal vez tuvieran escaso o ningún personal interno para desempeñar una función expresaron su preferencia por la externalización a una empresa, dado que estaría mejor dotada que un contratista independiente individual para responder a las necesidades inmediatas o urgentes de apoyo de personal de reserva y continuidad de las actividades. Esta fue la razón por la que la UPU, con escaso personal interno de TIC, optó por la externalización recurriendo a una empresa y no a un profesional de TIC independiente.

8. Utilización de las opiniones de los usuarios

254. **Cuando los contratos vayan a ser prorrogados, las organizaciones deben reunir y analizar las opiniones de los usuarios para evaluar el desempeño de los proveedores, determinar mejor las necesidades y ajustar los entregables para futuros contratos.** Por ejemplo, en el caso de los servicios de TIC, la OMT y el BID recogen las opiniones de los usuarios finales mediante encuestas y talleres de satisfacción de los clientes y las tienen en cuenta para la preparación de las licitaciones y la adopción de decisiones de adjudicación de contratos.

9. Apoyo estructurado a las oficinas exteriores

255. La oficina de adquisiciones del Banco Mundial ha establecido modelos de especificaciones para las adquisiciones no complejas y de bajo valor, que se anima a utilizar a las oficinas en los países. En el caso de la mayoría de los servicios externalizados, alienta a las oficinas en los países a contratar a asesores jurídicos locales para familiarizarse con las leyes laborales locales, las restricciones, los requisitos de rotación obligatoria y los riesgos de empleo conjunto (riesgos generados cuando el personal del proveedor presta servicios *in situ*, pero responde ante supervisores externos). En el caso de cualquier adquisición que supere los 50.000 dólares, el equipo encargado de las adquisiciones de la sede examina las condiciones y formula observaciones al respecto y valora los aspectos jurídicos, mientras que la evaluación técnica y financiera corre a cargo de la oficina en el país.

10. Utilización de terceros neutrales para que la valoración de las ofertas sea más independiente

256. La OCDE exige un mínimo de tres personas en el grupo de selección en relación con cualquier actividad de contratación, y cada una de esas personas debe dar una puntuación independiente. A veces recomienda que uno de los miembros del grupo pertenezca a una oficina distinta de la oficina solicitante, a fin de tener una perspectiva independiente. Sin embargo, esto puede resultar difícil, ya que la persona en cuestión tal vez no tenga los conocimientos técnicos necesarios para evaluar la oferta.

11. Establecimiento de los indicadores clave del desempeño pertinentes

257. **La clave de una gestión eficaz de los contratos es el establecimiento de indicadores del desempeño prácticos y coherentes que sean precisos, mensurables, alcanzables, pertinentes y sujetos a plazos en relación con el período contractual**

inicial. Para ello es necesario garantizar que se disponga de los conocimientos especializados pertinentes, así como de un conocimiento profundo del servicio, con el fin de establecer indicadores para su inclusión en los pliegos de condiciones. También es fundamental evaluar a fondo los indicadores para determinar su pertinencia, ya que muchas organizaciones se quejaron de que los contratos solían estar llenos de indicadores sin sentido o expectativas que no podían supervisarse o medirse de manera realista, que tenían poco o ningún valor añadido y que además suponían una pesada carga administrativa para el administrador del contrato. Como buena práctica, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja estableció una posición en 2018 para preparar indicadores del desempeño para los contratos de servicios en general, mientras que la OCDE y la UNESCO contrataron a expertos en el mercado de la electricidad y la gestión de instalaciones para preparar indicadores del desempeño mensurables para esos servicios. Las Naciones Unidas comparan los indicadores de referencia con los que figuran en otros contratos existentes y advirtieron de que, si bien algunos podían ser automáticos, los indicadores respondían a las preocupaciones del departamento jurídico de la Organización, que había pedido que se eliminara toda subjetividad en los contratos.

12. Garantía de un equilibrio entre los criterios de calidad y de costo

258. Varias organizaciones señalaron que, en el proceso de selección de proveedores, se habían dado múltiples casos de licitadores que habían ofrecido un precio de oferta muy inferior al de sus competidores. Las organizaciones sabían por experiencia que no era posible prestar servicios con la calidad requerida a ese precio. La mayoría de las organizaciones controlan este aspecto sopesando los criterios técnicos (calidad) y financieros (costo) al evaluar las ofertas. Muchos administradores de contratos subrayaron que los criterios técnicos deberían tener, como mínimo indispensable, la misma importancia que los criterios financieros (es decir, el 50 %) y que, en principio, debería asignárseles una mayor importancia. Como buena práctica, la OCDE suele asignar un peso del 70 % a los criterios técnicos y un peso del 30 % a los criterios financieros para eliminar a los proveedores no idóneos.

13. Adaptación de la duración del contrato a la naturaleza del servicio externalizado

259. Si bien la duración de los contratos externalizados varía de una organización a otra y, a veces, de un servicio a otro, la mayoría de las organizaciones tienden a tener un plazo fijo máximo para los contratos de servicios, incluidos los de larga duración. Estos varían, con prórrogas, desde tres años hasta un máximo de cinco años. Cuando la duración máxima es de tres años, los contratos suelen ser de un año, prorrogables anualmente por un máximo de otros dos años (1+1+1). Algunos administradores de contratos dijeron que esa disposición era útil para que los proveedores estuvieran atentos y fueran receptivos. Cuando la duración máxima es de cinco años, los contratos suelen ser de tres años, prorrogables anualmente por un máximo de otros dos años (3+1+1). Algunos administradores de contratos señalaron que esas disposiciones proporcionaban estabilidad financiera a los proveedores, lo que, a su vez, les ofrecía el margen necesario para invertir en innovación.

260. Como buena práctica, algunas organizaciones cuentan con disposiciones que permiten prórrogas más allá del plazo estándar, en caso de que las particularidades del servicio lo justifiquen. Por ejemplo, en el PNUD, la dependencia central de adquisiciones presta apoyo a las oficinas para que justifiquen *a priori* los acuerdos de larga duración que superen los tres años estándar. Las excepciones se justifican cuando hay gastos de puesta en marcha importantes (por ejemplo, el proveedor tiene que desarrollar una tecnología costosa para el PNUD y los gastos deben recuperarse a lo largo de cierto número de años), cuando el proceso de licitación puede llevar mucho tiempo (por ejemplo, de nueve meses a un año para la gestión de la carga aérea y los viajes en avión) o cuando los servicios proceden de un mercado monopolístico y se espera que permanezcan inalterados (por ejemplo, Microsoft Office Suite para los servicios de procesamiento de textos). En la UNOPS, los contratos de más de cinco años de duración deben indicarse en el estudio de viabilidad, junto con una justificación del motivo por el que se necesitan, y deben ser aprobados previamente por el Director del Grupo de Adquisiciones. En el UNICEF, los acuerdos de larga duración ofrecen la posibilidad de prorrogarlos por un nuevo período que exceda la

duración inicial del contrato, siempre que el desempeño del proveedor haya sido satisfactorio y, tras haberse examinado los precios, se haya determinado que son competitivos en el momento de la prórroga.

261. Como buena práctica para uniformar los procedimientos de concesión de excepciones, el FMI ha establecido los cinco requisitos siguientes para la “prórroga de la empresa” (es decir, cuando no es necesario ceñirse a las limitaciones temporales estándar de 3+1+1 años de los contratos de TIC). Si un contrato cumple alguno de los requisitos siguientes, puede considerarse una “prórroga de la empresa”: a) el ámbito de aplicación permite múltiples líneas de producción; b) el costo inicial de la adquisición, más la aplicación y la adaptación posterior a lo largo de cinco años, supera los 2 millones de dólares; c) la falta de sustitutos o la utilización de un posible sustituto y la adopción de tecnología durarían más de dos años; d) los análisis revelan que, a pesar de existir un plan de transición, el cambio de solución puede requerir un tiempo de recuperación superior a un nivel aceptable predeterminado, lo que provoca un grave efecto negativo a nivel institucional; y e) existe una obligación normativa de mantener la validez del contrato.

262. El Banco Mundial señaló que, teniendo en cuenta la necesidad de establecer contratos de mayor duración para determinados servicios, todos los contratos tenían una cláusula de rescisión discrecional que permitía al Banco poner fin a un contrato con un proveedor con un preaviso de 60 días. Es una buena opción alternativa que permite al Banco firmar contratos por seis años en lugar de los 3+1+1 años estándar.

263. Muchas organizaciones hicieron notar, además, que, en el caso de los servicios sumamente individualizados que entrañaban grandes gastos de desarrollo inicial (por ejemplo, los sistemas de planificación de los recursos institucionales), en el caso de los servicios que consumían mucho tiempo (por ejemplo, los centros de datos de TIC) o presentaban complicaciones (por ejemplo, la externalización del almacenamiento en la nube) para hacer la transición de un proveedor a otro, y en el caso de los servicios extremadamente sensibles (por ejemplo, la seguridad armada) o que tenían un número limitado de proveedores (por ejemplo, los servicios de aviación en lugares con crisis humanitarias y conflictos), la necesidad de respetar los plazos máximos estándar era a la vez poco práctica e ineficaz, ya que el tiempo y los recursos invertidos durante varios meses únicamente para hacer adquisiciones del mismo proveedor daban lugar a que el proceso de licitación fuera una formalidad innecesaria relacionada con el cumplimiento y no una necesidad práctica.

264. El Inspector estima que esas preocupaciones están justificadas y acoge con satisfacción la idea de la flexibilidad en las prórrogas de los contratos, más allá de los plazos estándar. Sin embargo, toda prórroga debe estar acotada en el tiempo hasta un límite máximo, a fin de evitar la monopolización por parte de la misma empresa y dado que casi todos los mercados pueden evolucionar, y de hecho lo hacen, a lo largo del tiempo. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación redunde en una mayor eficiencia de las prácticas de externalización, ya que se reducirán el tiempo y los recursos que se dedican a procesos de licitación innecesarios.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a las oficinas pertinentes para que establezcan los criterios que deben cumplirse para que se considere la posibilidad de prorrogar los contratos de servicios externalizados más allá de los plazos estándar, y para que sometán esos criterios a la autoridad decisoria pertinente con miras a su aprobación e incorporación a los documentos de políticas antes de que termine el año 2021.

14. Fomento de la participación de los proveedores pequeños y medianos

265. Durante las entrevistas, los administradores de contratos de varias organizaciones participantes en la DCI señalaron que las licitaciones se adjudicaban repetidamente, año tras año, a las mismas dos o tres grandes empresas que tenían una posición dominante en múltiples sectores. Hicieron notar que, a menudo, había en el mercado actores nuevos y

más pequeños, que se habían labrado una sólida reputación gracias a prácticas innovadoras y eficientes y a la utilización de tecnología avanzada. Sin embargo, esas empresas quedaban excluidas de los procesos de licitación porque no podían alcanzar los umbrales mínimos de cifra anual de negocios, como se estipulaba en los pliegos de condiciones. Esas restricciones limitaban la capacidad de las organizaciones para seleccionar al proveedor más adecuado, en particular en los emplazamientos regionales y lugares sin sedes, en los que los mercados podían ser considerablemente más pequeños que en los lugares con sedes.

266. La Comisión Europea ha tratado de hacer frente precisamente a esa limitación injustificada mediante la aprobación de una declaración política con el fin promover el espacio necesario para que las pequeñas y medianas empresas compitan eficazmente y evitar así la situación de que todos los contratos vayan a parar a la misma gran empresa o a un pequeño número de grandes empresas. La Comisión, junto con la UNOPS, promueve ese objetivo dividiendo las adquisiciones en pequeños lotes para que las pequeñas y medianas empresas puedan competir. La Comisión también establece umbrales asequibles en relación con los requisitos de idoneidad, como el requisito de que los licitadores tengan una cifra de negocios anual que sea solo el doble del precio del contrato. Junto con las Naciones Unidas, también permite a las empresas formar un consorcio y licitar juntas como una sola empresa. Cuando esté justificado, la UNOPS tiene la opción de limitar la competencia a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas. También organiza “foros de posibilidades” en determinados países para conocer a posibles compradores y fortalecer la diversidad de los proveedores, centrándose en las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y las empresas tradicionalmente desfavorecidas, como las empresas pertenecientes a mujeres.

267. Si bien reconoce que las disposiciones mencionadas, en particular en lo que respecta a la cifra de negocios, pueden no ser prácticas para los servicios externalizados sumamente sensibles, como la seguridad, ya que las organizaciones no pueden permitir que se interrumpan a la mitad de un contrato a causa de la insolvencia financiera de una empresa, el Inspector considera que las medidas mencionadas pueden y deben hacerse extensivas a la mayoría de los servicios externalizados no sensibles. Además, el estudio de una propuesta de un consorcio y el tipo de contrato que se ha de firmar con los proveedores que constituyen el consorcio es una decisión que debe tomar cada organización caso por caso, a la luz de las necesidades operacionales de cada adquisición y teniendo en cuenta los riesgos inherentes a tal medida, también desde el punto de vista jurídico.

268. Cuando se permiten los consorcios, las organizaciones deben asegurarse de que a) el contrato que se celebra con los proveedores adjudicatarios es vinculante para todos los miembros de ese consorcio y puede hacerse valer frente a ellos; b) el alcance y las responsabilidades de cada una de las entidades que participan en el consorcio están claramente estipulados en el contrato; c) cada uno de los proveedores es responsable solidariamente de las acciones y omisiones de los demás miembros del consorcio; y d) todos los miembros del consorcio tienen la capacidad financiera, administrativa y operacional necesaria para celebrar y ejecutar el contrato.

269. A fin de ampliar el espacio para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas seleccionen proveedores pequeños y medianos como buena práctica, **los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben dar instrucciones a las oficinas pertinentes para que examinen y modifiquen, según proceda, las políticas y los procedimientos para garantizar que las siguientes disposiciones se incorporen debidamente en los procesos de licitación: a) cuando existan umbrales de una cifra de negocios anual mínima para que un proveedor pueda participar en una licitación, esos umbrales deben basarse en las normas del sector y modificarse para que se ajusten a la situación del mercado; b) se debe permitir a los proveedores, en consonancia con el cumplimiento de las obligaciones y salvaguardias jurídicas, que formen un consorcio y liciten juntos como una sola empresa; y c) cuando sea viable y práctico, las licitaciones podrán dividirse en lotes para que puedan competir los pequeños proveedores.**

B. Gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación

270. La administración y gestión de los contratos con posterioridad a su adjudicación engloban la supervisión y gestión permanentes del desempeño y las obligaciones del proveedor en relación con los servicios contratados. Se llevan a cabo para garantizar que las partes en el contrato cumplen sus obligaciones contractuales y que se suministran al usuario final bienes o servicios de la calidad requerida en el plazo y con arreglo al presupuesto previstos. La supervisión de los proveedores, la evaluación del desempeño (la evaluación del cumplimiento por el proveedor de los requisitos contractuales en cuanto a calidad, entrega y plazos), la prórroga de los contratos, la gestión de la transición entre proveedores y la gestión de la información y los conocimientos en función de la experiencia adquirida constituyen componentes fundamentales de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

271. Como se indica en el gráfico IX, en lo que respecta a la existencia y aplicación de disposiciones clave relacionadas con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación en las organizaciones participantes en la DCI (véase la lista de entidades en el anexo IX):

- Entre 13 y 14 organizaciones respondieron afirmativamente a la pregunta de si se habían establecido procedimientos de supervisión de los contratos, evaluación del desempeño y criterios para la prórroga de los contratos de los servicios externalizados y, de esas organizaciones, entre 11 y 12 confirmaron que se habían respetado los procedimientos y se habían aplicado los criterios de manera sistemática y periódica.
- Doce organizaciones tenían un depósito electrónico centralizado para todos los contratos de externalización.
- Diez organizaciones tenían una base de datos o lista de entidades a las que se podían externalizar diferentes servicios y actividades, incluidas clasificaciones del desempeño y una metodología para la “exclusión de la lista”.
- Únicamente 3 organizaciones mantenían un registro de análisis de resultados o un registro de sus experiencias en materia de externalización.

272. Todas las organizaciones confirmaron que los procedimientos y criterios para la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación de los servicios externalizados eran los mismos que para las demás actividades de adquisición y se centraban en garantizar que:

- La oficina solicitante asumiese la responsabilidad principal de la gestión del contrato con posterioridad a la adjudicación, con el apoyo y la orientación de la oficina encargada de las adquisiciones.
- La supervisión de los proveedores se llevase a cabo con arreglo a los criterios de medición del desempeño acordados en el pliego de condiciones y en el contrato final. Eso incluía asegurarse de que las diferencias con el contrato inicial estaban justificadas y que el contrato se modificaba para recoger los cambios acordados respecto del alcance inicial de los trabajos.
- Se habían realizado obligatoriamente evaluaciones del desempeño para todos los contratos de servicios, ya fuera una vez finalizada la prestación de los mismos, ya fuera con carácter periódico, a fin de determinar si los servicios se prestaban de conformidad con el calendario contractual, si se respondía oportunamente a las solicitudes, si se cumplían las condiciones contractuales, si se respetaban las disposiciones en materia de garantías y si la calidad de los servicios prestados se ajustaba a los indicadores clave del desempeño.
- Las modificaciones o prórrogas de los contratos estuvieran precedidas de la realización de evaluaciones del desempeño de los proveedores, un análisis actualizado de la relación costo-beneficio y una evaluación de las condiciones del mercado, y fueran acompañadas de documentos de garantía nuevamente expedidos o modificados.

273. Mediante entrevistas con organizaciones e investigaciones documentales internas, el Inspector determinó varias prácticas útiles en la esfera de la gestión de contratos con posterioridad a la adjudicación de servicios externalizados, para que las organizaciones las examinaran, como se expone a continuación.

1. Desarrollo de relaciones estratégicas con los proveedores

274. El Banco Mundial destacó que los estudios de casos habían demostrado que entre el 70 % y el 80 % del valor del compromiso entre proveedores y vendedores correspondía a la fase posterior al contrato como consecuencia de las soluciones innovadoras que los proveedores podían aportar a una relación mediante un compromiso más estratégico. En consecuencia, el Banco trató de desbloquear ese valor no aprovechado mediante una sólida gestión de los compromisos con los proveedores, en virtud de la cual consideraba el proceso de licitación como una mera “propuesta de matrimonio” y el contrato como una mera “fecha de matrimonio”, mientras que la relación con el proveedor era el “matrimonio” propiamente dicho y la forma en que la organización mantenía esa relación era la que determinaba el éxito del matrimonio. De manera análoga, los funcionarios encargados de las adquisiciones de una organización deploraron que, durante los procesos de selección, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no hicieran suficiente hincapié en lo que los licitantes se proponían ofrecer, planteamiento este que frenaba la innovación y la creatividad y daba lugar a la perpetuación de los mismos proveedores habituales. Si bien las entidades del sistema de las Naciones Unidas pueden beneficiarse de una participación más estratégica, deben establecerse salvaguardias para garantizar que esa participación no infrinja las normas y reglamentos de la Organización relativos a la gestión de los contratos.

2. Desarrollo de herramientas para la supervisión de los contratos en tiempo real

275. **Varias organizaciones han desarrollado herramientas en línea que permiten la supervisión de los contratos en tiempo real con el fin de aumentar la eficiencia y reducir las demoras.** Por ejemplo, en lo que respecta a los servicios de transitarios, el UNICEF ha establecido un sistema de intercambio electrónico de datos que permite que su sistema de planificación de los recursos institucionales se comuniquen con el del proveedor para posibilitar un mejor intercambio de información y la presentación de informes sobre los indicadores clave del desempeño. El módulo de gestión de contratos en línea del PNUD, que se puso en marcha en junio de 2018, permite a las dependencias comerciales emitir contratos y evaluaciones del desempeño mediante el sistema de planificación de los recursos institucionales y recibir alertas sobre las fechas de entrega y de vencimiento de los contratos.

3. Disposiciones para renegociar las bases de referencia de los contratos

276. Cuando las organizaciones conciertan acuerdos de larga duración con un proveedor, lo que podría representar la mejor relación calidad-precio en el momento de la celebración del contrato puede dar lugar a una situación menos idónea si los precios de mercado del producto cambian significativamente o surgen nuevas tecnologías durante la vigencia del contrato. Para hacer frente a la incertidumbre, el ACNUR, cuando convoca licitaciones para servicios de TIC, pide a las empresas que proporcionen precios para cada uno de los cinco primeros años del contrato e incluye en estas cláusulas que le permiten reajustar y renegociar los precios de referencia. Así se ha hecho con éxito en el caso de la externalización de los servicios por satélite, ya que el proveedor sabía que, si no aceptaba la renegociación, la organización optaría por una licitación abierta, razón por la cual la cooperación redundaba en beneficio mutuo.

4. Establecimiento de una curva de aprendizaje para los nuevos proveedores

277. La OMPI ha establecido un período de prueba de un año para los nuevos proveedores de servicios externalizados de traducción a fin de posibilitar una curva de aprendizaje para que la calidad evolucione y mejore con el tiempo. Por consiguiente, los

indicadores clave del desempeño y los objetivos previstos son dinámicos para poder tener en cuenta las constantes mejoras. Todos los traductores son evaluados una vez al mes y los que se desempeñan por debajo de un umbral de calidad del 80 % durante tres meses consecutivos son reemplazados por empresas que figuran en la lista de reserva.

5. Adaptación de la frecuencia de la supervisión de los proveedores a la naturaleza del servicio externalizado

278. **Algunos administradores de contratos manifestaron que no debería haber un enfoque único para supervisar todos los servicios y que la frecuencia debería depender de la naturaleza, la complejidad y el grado de sensibilidad del servicio.** La supervisión podía abarcar desde la vigilancia constante (por ejemplo, los servicios de guardias de seguridad) hasta los controles diarios al azar y los controles semanales más exhaustivos (por ejemplo, los servicios de limpieza). Las reuniones con los supervisores del personal externalizado *in situ* podían ser semanales (por ejemplo, en el caso de los contratos de infraestructuras complejas) o mensuales (por ejemplo, en el caso de los servicios de TIC), mientras que las reuniones con el personal directivo superior de la empresa externa podían ser mensuales, trimestrales (por ejemplo, en el caso del desarrollo de *software*), semestrales (por ejemplo, en el caso de los servicios de seguridad) o anuales. Algunas organizaciones también señalaron que no era inusual que las reuniones fueran más frecuentes al comienzo de un contrato, es decir, durante la fase de puesta en marcha, para asegurarse de que las expectativas estaban claras para ambas partes.

279. Los informes que debían presentar los proveedores podían ser mensuales (por ejemplo, los servicios de auditoría de proyectos, viajes y seguridad), trimestrales (por ejemplo, los servicios de gestión de inversiones y capacitación) o anuales (por ejemplo, el apoyo a la calidad respecto de las evaluaciones y los servicios de mediación). Las reuniones oficiales de evaluación del desempeño suelen celebrarse anualmente en la mayoría de los servicios. Como buena práctica, la Comisión Europea recoge en los informes de seguimiento todos los aspectos clave que dimanaban de las reuniones oficiales y oficiosas.

6. Establecimiento de múltiples niveles de aseguramiento de la calidad

280. Varias organizaciones destacaron la necesidad de contar con múltiples niveles de aseguramiento de la calidad de los servicios externalizados para que el producto final se ajustara a las especificaciones. Por ejemplo, en la UNOPS, en la que todos los informes de auditoría se hacen públicos, se designa un examinador interno para cada auditoría de proyecto externalizada con el fin de que aplique tres niveles de aseguramiento de la calidad antes de la finalización de un informe. También se pueden asegurar los productos preparados por expertos externos, quienes pueden tener más conocimientos especializados sobre el tema. Por ejemplo, todos los informes finales de evaluación aprobados por el PMA se someten a una evaluación de la calidad *a posteriori*, realizada por una empresa externa que examina el informe en función de las normas de calidad de la evaluación, incluidas las consideraciones de género y de equidad.

7. Establecimiento de múltiples niveles de supervisión de los proveedores

281. **ONU-Mujeres recomendó que hubiera dos niveles de supervisión de la gestión de los contratos. El primero era a nivel de la oficina solicitante, que supervisaba el desempeño de los proveedores. El segundo nivel correspondía a un órgano especializado en la gestión de los contratos (por ejemplo, la oficina de adquisiciones), que se encargaba de supervisar todos los contratos externalizados.** Esos dos niveles de supervisión eran necesarios porque, cuando una organización preveía recurrir a la externalización, lo hacía respecto de un volumen determinado, con necesidades, parámetros y ámbito bien definidos. Sin embargo, cuando la organización concertaba un acuerdo, podían surgir más necesidades de las que se habían previsto inicialmente, en particular en el caso de los servicios altamente especializados, por lo que se hacía necesaria una supervisión para garantizar que la externalización se mantuviera dentro de su ámbito y sus parámetros.

8. Aplicación de cláusulas de indemnización

282. **Según el tipo de servicio, muchos contratos tienen disposiciones para que la organización reciba una suma de dinero (indemnización) cuando no se cumple un objetivo o no se presta un servicio al nivel acordado.** Por ejemplo, en el caso de los servicios de seguridad externalizados, si un guardia de seguridad cae enfermo y el proveedor no puede proporcionar personal de reemplazo, el proveedor tiene que facilitar a la organización una suma de dinero por las horas en que no se prestaron los servicios. En la Comisión Europea, la Dirección de Operaciones Humanitarias percibe un resarcimiento monetario en caso de que no se disponga de aviones y pilotos para los contratos marco concertados con empresas de aviación. También se imponen cláusulas de indemnización a los proveedores por no presentar sus informes dentro de los plazos prescritos.

9. Establecimiento y aplicación de cláusulas de rescisión anticipada

283. **Las cláusulas de rescisión anticipada claramente aplicables a causa de un desempeño insatisfactorio, el incumplimiento o la vulneración del contrato son medidas necesarias para que las organizaciones reduzcan los riesgos y las pérdidas.** Si bien esas cláusulas se incorporan en la mayoría de los contratos de servicios externalizados, la rescisión constituye un último recurso, precedido de una notificación oficial de la organización al proveedor en la que se le pide que ponga remedio a la conducta insatisfactoria y se le da tiempo suficiente para hacerlo, con todos los pasos claramente documentados.

284. La Comisión Europea dispone de procedimientos eficaces para la rescisión de contratos y puede realizar auditorías de los proveedores cuyo desempeño sea insatisfactorio. Esas auditorías pueden dar lugar a que un órgano central rescinda el contrato mediante la aplicación de criterios objetivos uniformes, teniendo en cuenta al mismo tiempo otros criterios atenuantes, como la colaboración del proveedor en las auditorías. Además, cuando se trate de infracciones muy graves, se pueden imponer sanciones económicas y exclusiones temporales que se pueden hacer públicas en el sitio web de la Comisión. Como práctica útil, el FIDA, a través del desarrollo de relaciones con los proveedores de servicios de formación profesional, ha podido incorporar en los contratos cláusulas que le permiten cancelar los servicios sin penalizaciones pecuniarias hasta tres semanas antes del comienzo del curso de formación. Sin embargo, las organizaciones advirtieron de que esas cláusulas no servían para compensar la pérdida de calidad y tiempo, el aumento del volumen de trabajo del personal interno y los riesgos para la reputación.

10. Intercambio de las enseñanzas extraídas con los proveedores

285. **El intercambio de las enseñanzas extraídas de una relación de contratación externa es esencial para hacer frente a las deficiencias y evitar que se repitan los mismos errores en lo sucesivo.** Existen diversas buenas prácticas a este respecto. En el caso de los servicios externalizados de apoyo a la calidad de la evaluación en el PMA, la información de las oficinas en los países se recoge mediante formularios. Además, la Oficina de Evaluación del PMA organiza talleres en los que participan empresas de evaluación para comprender mejor las expectativas del PMA y compartir experiencias sobre lo que ha funcionado bien y lo que podría hacerse mejor. El ACNUR organiza talleres de dos días de duración con las cuatro grandes empresas colaboradoras que prestan servicios de auditoría externa en su nombre, a fin de exponer sus problemas, las enseñanzas extraídas y lo que pueden hacer mejor. En el caso de los servicios de traducción externalizados, se recaban las opiniones de los usuarios por la UIT y por la OMT (a través de su órgano rector), y se organizan reuniones de seguimiento con los proveedores para intercambiar experiencias. En cuanto a la gestión de los actos externalizados, el ACNUR filma el acto en cuestión, recaba la opinión de los colaboradores y asistentes al acto y la examina con la empresa, centrándose en las cuestiones que deben abordarse para futuros actos.

11. Establecimiento de acuerdos claros de transición entre proveedores

286. El establecimiento de acuerdos claros de transición entre proveedores externos es fundamental para garantizar la continuidad de las operaciones y la transferencia efectiva de conocimientos, tanto del proveedor a la organización como de un proveedor a otro. Durante las entrevistas, muchos administradores de contratos se lamentaron de que el cambio de proveedores suponía una pesada carga para ellos, ya que tenían que explicarlo todo desde el principio cada vez que había un nuevo proveedor, y no todos los proveedores podían comprender los requisitos específicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Varios administradores de contratos de las Naciones Unidas hicieron notar que la transición entre proveedores era un problema vinculado a los principios de la Organización en materia de recursos humanos, según los cuales no se podía incorporar a un sustituto ni siquiera un día antes de la jubilación de un funcionario, principio que también se aplicaba a los proveedores externos. Hicieron hincapié en que una transición adecuada requería cierto grado de superposición indispensable entre el proveedor entrante y el saliente.

287. Sin embargo, el personal de adquisiciones experimentado advirtió de que no había una forma perfecta de asegurarse de que se transfirieran todos los conocimientos, salvo mediante una gestión de contratos muy activa y una fuerte disciplina, es decir, reteniendo y comprendiendo lo que se hacía y cómo se hacía, para protegerse contra la dependencia excesiva de un proveedor. Señalaron que los casos en que los administradores de contratos se quejaban de los elevados costos que entrañaba el cambio de proveedor eran, de hecho, un indicio de que no habían conservado ningún conocimiento a nivel interno de lo que el proveedor estaba haciendo. No obstante, los administradores de contratos manifestaron que la inclusión en los contratos de disposiciones detalladas sobre el traspaso les ayudaría a no sentirse tan en deuda con el proveedor habitual y a evitar gastos imprevistos en la etapa de traspaso.

288. A pesar de las dificultades, algunas organizaciones pusieron de relieve algunos casos prácticos de transición entre proveedores que habían culminado con éxito. Las condiciones generales del UNICEF incluyen una cláusula de “fin de contrato” en la que se especifican las responsabilidades del contratista al término del contrato (por ejemplo, devolver al UNICEF toda la información confidencial y toda la información amparada por el derecho de propiedad intelectual y por patentes y ayudar a un tercero a continuar prestando servicios y realizar el trabajo que aún no se haya concluido). En el caso de los servicios de combustible en las operaciones de mantenimiento de la paz, hay un período de transición de un mes, en el que se paga tanto a los proveedores salientes como a los entrantes. Dentro del proceso de traspaso, se miden aspectos tales como la contaminación del lugar de abastecimiento de combustible. Cuando sustituyó a su proveedor de servicios de publicaciones digitales, la OMI preparó un plan de transición detallado con metas y estableció un sistema de sustitución de reserva para el período de transición. En ambos casos, el contrato del proveedor saliente incluía disposiciones que le exigían capacitar al proveedor entrante.

289. Si bien el grado de cooperación dependía de la buena voluntad del proveedor saliente, algunas organizaciones manifestaron que esos proveedores solían estar dispuestos a cumplir, ya que no querían romper los puentes con la organización, teniendo en cuenta que tendrían la oportunidad de presentar ofertas para futuros contratos. La oficina del PNUD en Jordania destacó que, durante la transición entre proveedores, se reunían todos los equipos afectados y la oficina de adquisiciones les explicaba por qué cambiaban de proveedor y cuáles eran los beneficios de ello. Además, estaba presente el proveedor de servicios para explicar lo que ofrecería.

290. A la vista de las conversaciones mantenidas con centenares de administradores de contratos de todo el sistema de las Naciones Unidas, el Inspector comprobó que las oficinas solicitantes se sentían intimidadas con frecuencia ante la perspectiva de que se produjeran transiciones entre proveedores, principalmente porque no se habían planteado claramente cómo gestionarían esas transiciones cuando decidieran recurrir a la externalización. Esto, a su vez, precipitó situaciones en las que o bien se podían perder importantes conocimientos durante la transición, o bien los administradores de contratos se inclinaban por continuar con el *statu quo* por temor a perder esos conocimientos en el transcurso de la transición. Para hacer frente a ese problema, el Inspector propone la siguiente recomendación, que, si

se aplica, dará lugar a un mayor grado de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en las prácticas de externalización, ya que habrá que establecer planes de transición entre proveedores y las correspondientes responsabilidades.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir instrucciones a todas las oficinas para que, antes de que termine el año 2021, tras la decisión de recurrir a un proveedor de servicios comerciales para obtener un servicio y bienes conexos de carácter estratégico, confidencial o de alto valor, la oficina solicitante establezca directrices claramente detalladas para gestionar la transición entre proveedores, incluidas las correspondientes medidas alternativas, y vele por que en los pliegos de condiciones se describa claramente la responsabilidad del proveedor en lo que respecta a la asistencia para la transición y la transferencia de conocimientos a la organización y al proveedor entrante.

VIII. Fortalecimiento de la coordinación, la capacidad y la supervisión de la externalización

291. Si bien en los capítulos anteriores se señalaron medidas para mejorar la adopción de decisiones y la gestión de la externalización, en el presente capítulo se examinarán medidas para aumentar la capacidad interna, la coordinación, la dirección de alto nivel, la gobernanza y la supervisión en relación con la externalización.

A. Fortalecimiento de la coordinación interna y la capacidad de dirección respecto de la externalización

292. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del examen, en todas las etapas de la externalización intervienen principalmente dos órganos, a saber, la oficina de adquisiciones y la oficina solicitante. El comité de contratos, la oficina jurídica, la oficina de recursos humanos, el personal directivo superior y los órganos representativos del personal también pueden desempeñar funciones específicas, como se detalla a continuación.

293. **Comité de contratos.** Se trata de un órgano consultivo en la sede y a nivel local cuyo cometido es examinar las cuestiones de procedimiento planteadas en los contratos propuestos que superen los umbrales monetarios establecidos y asesorar a los funcionarios competentes al respecto. Su función es garantizar que las adquisiciones se ajustan a las normas, reglamentos, políticas y principios financieros de la organización, y que son justas, competitivas y transparentes y ofrecen la mejor relación calidad-precio. El comité también examina las consecuencias financieras y jurídicas de un contrato propuesto con miras a proteger los intereses de la organización.

294. **Oficina de adquisiciones.** Las funciones y responsabilidades de esta oficina incluyen: actuar como responsable de la función de adquisiciones a nivel institucional; garantizar que la estrategia, las políticas, los sistemas y los procedimientos de adquisición institucionales apoyan y promueven un suministro ético, transparente, oportuno y con la mejor relación calidad-precio de los servicios externos necesarios; prestar asistencia en el desarrollo de los procesos de licitación (examen del pliego de condiciones y negociación, redacción y adjudicación de contratos); encargarse de la administración de los contratos (modificación, prórroga o terminación de los contratos; conservación de documentos y gestión de los instrumentos de seguridad); y realizar actividades de externalización que excedan los límites de la autoridad de adquisición directamente delegada o delegada de nuevo.

295. **Oficina solicitante.** Las funciones y responsabilidades de esta oficina incluyen: preparar un estudio de viabilidad de la externalización, lo que incluye la realización de estudios de mercado, un análisis de la relación costo-beneficio y una evaluación de los riesgos; asumir la responsabilidad del presupuesto para el servicio externalizado y aprobarlo; elaborar el pliego de condiciones (alcance de los trabajos, mandato y solicitud de propuestas), incluidos los requisitos y los criterios de evaluación técnica y financiera; dirigir el proceso de licitación, incluida la evaluación técnica de las ofertas recibidas de los posibles proveedores; gestionar y supervisar los servicios externalizados que presta el proveedor contratado y presentar informes al respecto; y preparar y conservar los planes de adquisición.

296. **Oficina jurídica.** Las funciones y responsabilidades de esta oficina incluyen: establecer y revisar los modelos de contrato; proporcionar asesoramiento jurídico e interpretación sobre la redacción y negociación de contratos, términos y condiciones contractuales y cualesquiera reclamaciones y controversias planteadas por los contratistas; garantizar que las disposiciones relativas a las prerrogativas e inmunidades se incluyen debidamente en el contrato; y revisar las solicitudes de cambios en los términos y condiciones estándar del contrato.

297. **Oficina de recursos humanos.** Las funciones y responsabilidades de esta oficina incluyen: evaluar la posible externalización de servicios y advertir sobre si esta puede afectar negativamente al empleo y el bienestar del personal; determinar si las actividades de contratación externa contravienen las normas, los reglamentos y las políticas de recursos humanos; y revisar los contratos de consultoría para asegurarse de que el trabajo no puede ser realizado por el personal interno.

298. **Personal directivo superior.** Las funciones y responsabilidades del personal directivo superior incluyen: aprobar la estrategia institucional en materia de adquisiciones y externalización; aprobar planes de trabajo de los departamentos sustantivos, que pueden incluir referencias a los planes de externalización previstos; examinar y aprobar recomendaciones para la adjudicación de contratos de conformidad con las facultades de adquisición delegadas; impartir directrices sobre determinadas cuestiones que pueden requerir decisiones especiales no contempladas en el marco normativo; y proporcionar orientaciones estratégicas respecto de la externalización, teniendo en cuenta las directrices de los Estados miembros.

299. **Órgano representativo del personal.** Entre las funciones y responsabilidades del órgano representativo del personal figura la de informar sobre los puestos vinculados a planes de externalización que puedan repercutir directamente en los derechos e intereses de los funcionarios.

300. La sustitución de los servicios internos por los acuerdos de externalización es una cuestión relativa a la gestión del cambio que requiere una coordinación, una planificación y una gestión esmeradas por parte de los agentes pertinentes para garantizar que se tiene en cuenta a los más afectados y que los clientes de los servicios están preparados para el cambio. Sin embargo, más allá de las funciones específicas desempeñadas por esos órganos, solo dos entidades podían ofrecer ejemplos de coordinación a nivel de toda la organización entre los órganos pertinentes que se ocupaban de cuestiones relacionadas con la externalización. En las Naciones Unidas, la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro se estableció a raíz de la reforma de la gestión emprendida por el Secretario General con el fin de aglutinar las capacidades logísticas y de adquisición de la Organización y de esa manera seguir integrando la gestión de la cadena de suministro de principio a fin y coordinar las actividades de externalización con todas las entidades de la Organización. El plan anual de contratos y adquisiciones del ACNUR, elaborado en cooperación con todos sus clientes internos, pone de relieve las necesidades de externalización de la Comisión y es actualizado periódicamente por el jefe de cada dependencia y la oficina de adquisiciones.

301. Hay una falta de coordinación interna en todas las organizaciones en lo que respecta a la externalización a pesar de una recomendación de la DCI de 1997, en la que se pedía a los jefes ejecutivos que consideraran la posibilidad de designar a un funcionario para que actuara como “facilitador” de la contratación externa⁸². Algunas organizaciones hicieron notar que la oficina de adquisiciones ya desempeñaba de hecho una función de coordinación de la externalización, dado que se aplicaban las mismas políticas y procedimientos para los servicios externalizados que para las demás actividades estándar de adquisición. Algunas organizaciones de pequeño tamaño destacaron además que un coordinador de la externalización oficialmente designado no sería viable desde el punto de vista financiero, dado que solo disponían de unos pocos funcionarios para desempeñar funciones relacionadas con las adquisiciones y, además, sus limitados volúmenes de externalización no justificaban el establecimiento de esa función.

302. Sin embargo, varias organizaciones con considerables volúmenes de externalización señalaron que un coordinador podía mejorar la coordinación y la racionalización de esos procesos mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- Ayudar a delimitar los servicios que habían experimentado una evolución considerable en lo tocante a los mercados y la tecnología y que podían considerarse como posibles candidatos a la externalización.

⁸² JIU/REP/97/5.

- Apoyar el establecimiento de directrices y modelos uniformes para hacer un análisis de la relación costo-beneficio.
- Proponer actualizaciones y ajustes de las políticas y los flujos de trabajo en relación con la externalización.
- Velar por que las oficinas solicitantes adoptaran decisiones en materia de externalización de conformidad con las indicaciones del Secretario General (A/53/818) y las resoluciones de la Asamblea General al respecto.
- Coordinar a nivel de toda la organización la divulgación de las lecciones extraídas en relación con la experiencia de la externalización.

303. No obstante, algunas organizaciones advirtieron de que, cuando se decidiera establecer un coordinador, habría que examinar cuidadosamente dónde debería estar ubicada esa función, cómo podría comprobar eficazmente el cumplimiento y vigilar la observancia de las directrices sobre externalización y si debería intervenir antes de realizar las adquisiciones o durante el examen *a posteriori*. Lo primero podía ocasionar demoras, mientras que lo segundo podía requerir el establecimiento de un mecanismo para hacer frente al incumplimiento de las directrices. Además, en el caso de las grandes organizaciones en las que la externalización estaba descentralizada y corría principalmente a cargo de las oficinas en los países, habría que examinar concienzudamente la utilidad y el valor añadido de un coordinador de carácter centralizado. Se advirtió de que, como se consideraba que la externalización era un término de mucho peso en las relaciones con el personal, las asociaciones del personal podían valorar negativamente el nombramiento de un coordinador de la externalización.

304. Teniendo en cuenta la rápida evolución del mercado y de la tecnología respecto de diversos servicios externalizados, los innumerables beneficios, obstáculos, oportunidades y riesgos asociados a esa opción de contratación y el hecho de que nada menos que 11 organizaciones han gastado más de 100 millones de dólares en servicios externalizados entre 2012 y 2018, **el Inspector opina que las organizaciones con un volumen considerable de externalización deben considerar la posibilidad de establecer un coordinador de la externalización, encargado principalmente de ayudar a las oficinas solicitantes a delimitar y evaluar objetivamente las opciones de contratación, prestando especial atención a las innovaciones tecnológicas, y de difundir la experiencia adquirida y las buenas prácticas a nivel de toda la organización entre los responsables de la externalización.** Ese coordinador debe complementar y apoyar las funciones asignadas a las oficinas de adquisiciones y las oficinas solicitantes, pero no sustituirlas en modo alguno.

305. Para que constituya un valor añadido, el coordinador debe tener necesariamente experiencia en inteligencia institucional, en estudios y análisis de mercado, en políticas y procedimientos de adquisición de la organización y en prácticas de divulgación de conocimientos, a fin de ayudar a las oficinas solicitantes a evaluar objetivamente sus opciones de contratación, ponerlas en contacto con los expertos adecuados en las esferas de servicios pertinentes del mercado, compartir las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas con todos los administradores de contratos de la organización y promover la generalización de la idea de que la externalización es una relación estratégica a largo plazo y no una mera actividad de adquisición transaccional.

306. Si bien corresponde a cada organización, en función de sus propias especificidades y necesidades estructurales, determinar qué dependencia comercial estaría bien situada para desempeñar la función de coordinadora, una opción útil parece ser la oficina de adquisiciones institucionales. Dado que esa oficina es la única entidad institucional que tiene una visión general de todas las actividades de externalización de una organización, podría ser la más idónea para reunirse con los administradores de contratos y los proveedores a fin de compartir buenas prácticas y experiencias adquiridas y dar a conocer las innovaciones y las nuevas oportunidades que surgieran en el mercado.

307. El fomento de una función de coordinación centralizada se complementaría y reforzaría necesariamente mediante instrucciones claras de los órganos directivos de la organización sobre el posible papel que podría desempeñar la opción de la externalización a

los efectos de atender a las necesidades de la organización. Algunos de los entrevistados destacaron que esa “actitud de arriba a abajo” era esencial, dada la idea generalizada de que las burocracias de las organizaciones intergubernamentales solían resistirse a los cambios. Añadieron que, si los cambios no eran incentivados por la cúpula, tardarían mucho tiempo en producirse, ya que el enfoque de abajo a arriba no funcionaba tan bien en la mayoría de las organizaciones. Por consiguiente, **toda función de externalización destinada a atender a las necesidades de la organización debería estar claramente definida en los documentos en que se exponían la visión estratégica y el rumbo de la organización.** Sin embargo, sobre la base de las entrevistas con el personal directivo superior, los funcionarios encargados de las adquisiciones y los administradores de contratos, se observa que no existen directrices de esa índole en ninguna organización, aunque todas ellas llevan a cabo actividades de externalización en la práctica, en volúmenes que ciertamente no son insignificantes para la mayoría de ellas.

308. El Inspector considera que esa falta de dirección de alto nivel es una oportunidad perdida hasta la fecha, habida cuenta de los evidentes beneficios que la externalización ha aportado y puede aportar en aras de una mayor eficiencia organizativa. No obstante, **dado que casi todas las recomendaciones del presente informe están dirigidas a los jefes ejecutivos, su pronta aprobación y la adopción de medidas al respecto deberían servir para concretar considerablemente las medidas y orientaciones de toda la organización en materia de externalización.**

B. Aumento de la capacidad interna de los administradores de contratos

309. Para que cualquier iniciativa de externalización tenga éxito, la mejora de la coordinación debe ir necesariamente acompañada de la garantía de una capacidad interna adecuada para participar de manera efectiva, independientemente de que se decida recurrir a la externalización, en la selección de proveedores o en la gestión de contratos con posterioridad a la adjudicación. Sin embargo, varios entrevistados revelaron una serie de deficiencias en la capacidad de los administradores de los contratos de servicios externalizados, entre ellas: la incapacidad de describir lo que se necesitaba y las especificaciones técnicas correspondientes, debido a la falta de conocimientos en la materia y al hecho de no realizar estudios de mercado; el desconocimiento de las innovaciones tecnológicas y la incapacidad de comprender de qué manera esas innovaciones podrían ser incorporadas a las necesidades de servicios; el hecho de no estar familiarizados con las normas y procedimientos de adquisición; y la incapacidad de vincular el pago al cumplimiento.

310. La capacitación y el apoyo se hacen necesarios para hacer frente a esos problemas, y las respuestas al cuestionario de la DCI indican que, entre 2012 y 2018, 17 organizaciones impartieron capacitación pertinente al personal que se dedicaba directa o indirectamente a la externalización (véase el anexo XI, en el que figura la lista de sesiones de capacitación), de las cuales solo 7⁸³ exigieron que el personal encargado de la gestión de los contratos externos tuviera una certificación profesional. Todas las sesiones de capacitación guardaban relación con las adquisiciones, pero ninguna de ellas versaba específicamente sobre la externalización propiamente dicha. Aparte de los cuatro niveles de capacitación para obtener la certificación en materia de adquisiciones que había establecido el Instituto Colegiado de Compras y Suministros, niveles utilizados tanto en el caso de los responsables de las adquisiciones de diversas organizaciones como en el de los proveedores, la mayoría de las demás sesiones de capacitación estaban destinadas a organizaciones concretas y únicamente se impartían al personal interno. La UNOPS hizo notar que estaba trabajando en la preparación de un curso de adquisiciones en línea para proveedores, que estaría listo a finales de 2019.

⁸³ ACNUR, ONU-Mujeres, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

311. Tras hacer hincapié en la necesidad de mejorar la orientación y el apoyo sistemáticos, algunos administradores de contratos pidieron que se ampliaran y mejoraran las sesiones de capacitación sobre cómo:

- Realizar un análisis de la relación costo-beneficio y llevar a cabo un estudio de mercado
- **Realizar evaluaciones de riesgos y adoptar medidas de mitigación de los riesgos del desarrollo**
- **Externalizar o eliminar las actividades administrativas basadas en transacciones y redistribuir los recursos con miras a una asignación sustantiva**
- **Establecer (planificar, redactar y validar) el mandato, las solicitudes de propuestas y el alcance de los trabajos**
- **Establecer indicadores clave del desempeño y criterios de evaluación técnica basados en datos**
- **Llevar a cabo una selección de proveedores, lo que incluía someterlos a pruebas y entrevistarlos**
- **Llevar a cabo una supervisión del desempeño de los proveedores, lo que incluía medir los indicadores del desempeño e informar al respecto**
- **Garantizar un control de la calidad adecuado cuando el tiempo de renovación respecto de la entrega sea limitado**
- **Entablar relaciones con los proveedores y gestionarlas**
- **Llevar a cabo una gestión del conocimiento, mantener la memoria institucional y difundir las lecciones extraídas de las relaciones en el marco de la externalización**
- **Emprender una rápida escalabilidad de los servicios externalizados en situaciones de crisis humanitaria y de conflicto**

312. Como buena práctica, la oficina de adquisiciones institucionales de la OCDE colabora con los administradores de contratos para conocer sus necesidades y les ayuda a plasmarlas en los pliegos de condiciones. La FAO cuenta con personal altamente técnico a nivel interno para garantizar la supervisión adecuada de 50 contratos de servicios externalizados de mantenimiento de infraestructuras e instalaciones, y para prestar apoyo técnico a las oficinas exteriores que lo soliciten. El equipo especializado en servicios de adquisición de la Organización Europea de Investigación Nuclear lleva más de 15 años trabajando en el marco de servicios externalizados y ha adquirido cierto grado de experiencia sobre las leyes aplicables al personal de los contratistas, los criterios de calidad utilizados para realizar adjudicaciones con la mejor relación calidad-precio y las mejores prácticas relativas al seguimiento contractual o técnico de los contratos de servicios. Su experiencia les ayuda a asesorar y formar a los administradores de contratos responsables acerca de las mejores prácticas.

313. Habida cuenta de las claras necesidades de capacitación y apoyo puestas de relieve por los administradores de contratos, **el Inspector destaca que siguen siendo pertinentes la recomendación 5⁸⁴ del documento JIU/REP/2014/9, la recomendación 2⁸⁵ del documento JIU/NOTE/2011/1 y la recomendación 9 del documento JIU/REP/2002/7. En esta último pide a los jefes ejecutivos que prevean recursos suficientes para capacitar en la supervisión de los contratos a los directores de programas de las**

⁸⁴ Recomendación 5. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer en sus organizaciones un programa concreto de formación en materia de gestión de contratos que incluya cursos ofrecidos como requisito a todas las personas que gestionen contratos de una envergadura, una cuantía y una complejidad determinados.

⁸⁵ Recomendación 2. Los jefes ejecutivos deben establecer una política de capacitación en materia de adquisiciones basada en la evaluación de las competencias necesarias al respecto, con miras a garantizar que el personal que se ocupa de las adquisiciones esté bien capacitado y preste servicios altamente profesionales.

dependencias orgánicas que recurran con más frecuencia a la contratación externa. El Inspector opina que deben impartirse sesiones de capacitación sobre todos los aspectos pertinentes destacados por los administradores de contratos en relación con el ciclo de externalización, desde las primeras etapas de la realización de análisis de la relación costo-beneficio y evaluaciones de los riesgos, hasta las últimas etapas de la gestión de la transición entre proveedores y la difusión de las enseñanzas extraídas.

C. Fomento de la coordinación interinstitucional en materia de externalización

314. Como se ha resaltado antes, la creciente prevalencia de la externalización en régimen de colaboración mediante licitaciones conjuntas ha generado ventajas considerables por lo que respecta al fortalecimiento de las posiciones negociadoras, los descuentos por volumen y las condiciones de servicio favorables. Además, las organizaciones han ahorrado en tiempo y costos relacionados con los largos procesos de licitación, utilizando para ello acuerdos de larga duración previamente concertados por otros organismos. Entre las plataformas más utilizadas para fomentar la cooperación interinstitucional en materia de externalización y facilitar la licitación conjunta y la utilización de contratos de servicios externalizados ya existentes figuran la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión a nivel mundial y varias plataformas específicas en determinados lugares de destino, como el Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes de Ginebra y el Equipo de Adquisiciones Comunes de Roma. Entre los foros más limitados en los que pueden examinarse aspectos concretos de la externalización o de servicios concretos externalizados figuran: la Red de Asesores Jurídicos de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (sobre los aspectos jurídicos de las adquisiciones); la Red Interinstitucional de Administradores de Instalaciones (sobre la externalización de los servicios relacionados con la administración de instalaciones); y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (sobre la externalización de los servicios relacionados con la seguridad).

315. Entre los casos más destacados de colaboración interinstitucional en relación con las licitaciones conjuntas y la utilización de los acuerdos de larga duración ya existentes concertados por otras organizaciones para la prestación de servicios externalizados figuran los de las siguientes entidades:

- **La FAO (2017-2018).** Concertó 17 contratos de externalización en régimen de colaboración por un total de 13,8 millones de dólares y utilizó 29 acuerdos de larga duración ya existentes por un total de 41,9 millones de dólares.
- **La OIT.** Externalizó en régimen de colaboración los servicios de TIC, enseñanza de idiomas, correo, impresión y viajes, por conducto del Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes, y el envío de carga por medio de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.
- **La UNESCO.** Externalizó en régimen de colaboración los servicios de seguridad (con las Naciones Unidas), los viajes (con la OCDE), la impresión (con el PNUD), la interpretación (por conducto de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión) y la compra de papel (con el Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes).
- **El ACNUR (2018).** Compartió 59 acuerdos de larga duración y utilizó otros 18 ya existentes.
- **El UNICEF.** Concertó 5 acuerdos de externalización en régimen de colaboración con 12 organizaciones para la prestación de servicios de expedición de carga.
- **ONU-Mujeres.** Utilizó un total de 62 acuerdos de larga duración ya existentes o los compartió.

- **La OMPI.** Externalizó en régimen de colaboración la enseñanza de idiomas (por conducto del Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes) y los servicios de cafetería (con la OIT y la OMS).

316. Casi todas las organizaciones valoraron muy positivamente la experiencia general de la externalización en régimen de colaboración y la utilización de acuerdos ya existentes, y señalaron que las desventajas de no poder establecer unilateralmente las cláusulas y condiciones se veían compensadas por las ventajas de la eficacia en función de los costos y la rapidez. Por medio de las plataformas comunes, las organizaciones también se han beneficiado de conocer las innovaciones en los enfoques de externalización de otras organizaciones, las orientaciones comunes sobre la forma de gestionar las licitaciones coordinadas y la conveniencia de limitarse a seguir las normas del organismo principal en las licitaciones conjuntas.

317. No obstante, varios entrevistados destacan ciertos problemas y limitaciones de la coordinación y colaboración interinstitucionales en relación con las actividades de externalización, entre los que cabe mencionar los siguientes: las organizaciones no informaban sistemáticamente a las demás de todos los acuerdos de larga duración concertados; las organizaciones no intercambiaban suficientes conocimientos sobre las lecciones aprendidas, lo que daba lugar a que se repitieran los mismos errores; había plataformas excesivamente burocráticas para la externalización en régimen de colaboración que desincentivan la participación (por ejemplo, en el caso de la adquisición conjunta de vehículos, los organismos de un país tardaron más de un año en acordar las especificaciones); había inercia, resistencia interna y falta de voluntad por parte de las entidades para hacer concesiones en materia de derechos territoriales mediante la colaboración; había una excesiva dependencia de ciertos grandes proveedores, razón por la que las organizaciones vacilaban en salir de su zona de confort y participar en licitaciones competitivas en régimen de colaboración; algunas organizaciones de gran tamaño hacían más hincapié en la consolidación de los servicios externalizados a nivel de toda la organización y menos en la colaboración interinstitucional en materia de externalización, y las iniciativas en favor de la primera a veces contradecían las iniciativas en favor de la segunda; las iniciativas de externalización en régimen de colaboración se concentraban a menudo en lugares en que había varias organizaciones con sede, por lo que las que tenían su sede en otras ciudades quedaban marginadas; y no había una dirección interna competente para examinar las mejores prácticas en materia de externalización de servicios en los foros interinstitucionales.

318. Para fomentar la coordinación y la colaboración interinstitucionales en materia de externalización, algunos administradores de contratos y funcionarios encargados de las adquisiciones han formulado las siguientes sugerencias: que haya un mayor reconocimiento mutuo de las normas y procedimientos de la externalización como parte de la innovación institucional en curso; que se establezcan, por medio de plataformas interinstitucionales, normas de servicio conjuntas y se indique cuáles son las empresas comúnmente utilizadas; que se compartan marcos de gestión de riesgos de terceros, estudios de mercado e informes sobre el desempeño de los proveedores; que se impulse a las oficinas solicitantes a no limitarse a sus propias necesidades inmediatas y a tener en cuenta necesidades institucionales más amplias; que se prosiga el debate sobre la supervisión del desempeño de los proveedores en las plataformas interinstitucionales; que se establezca un registro de contratos, términos de referencia y matrices de evaluación técnica, indizados, entre otras cosas, por país y tipo de servicio; y que se desarrolle, por medio de plataformas interinstitucionales, una metodología unificada para efectuar análisis de la relación costo-beneficio de los servicios externalizados comúnmente utilizados.

319. El Inspector acoge con satisfacción los esfuerzos que está realizando la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para abordar algunos de los problemas y recomendaciones mencionados. Cabe destacar en particular los esfuerzos del Grupo de Trabajo de Armonización de la Red para fomentar la creación de capacidad en materia de adquisiciones en régimen de colaboración y para establecer modelos estándar para la preparación de pliegos de condiciones (llamados a licitación, solicitudes de propuestas y solicitudes de cotización), modalidades de adquisiciones comunes a nivel de los países y conjuntos de instrumentos para facilitar la aplicación de directrices. Otro paso

positivo hacia una mayor colaboración interinstitucional es el hecho de que cada organización sustituya el registro de proveedores por separado por una plataforma común de registro en línea para todo el sistema, a saber, el Mercado Global de las Naciones Unidas. Si bien todas las iniciativas mencionadas son generales para todas las actividades de adquisición, son, no obstante, inmediatamente beneficiosas para las iniciativas de externalización.

320. Concretamente, en lo que respecta al tema de la externalización, las conclusiones del presente examen deben ser examinadas detenidamente por la Red de Adquisiciones del Grupo de Trabajo sobre Innovaciones y Externalización del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, habida cuenta de su objetivo de delimitar y fomentar la externalización innovadora, su alcance interinstitucional y su capacidad profesional (ya que está integrada por profesionales de las adquisiciones).

321. Las conclusiones del presente examen también deben servir de base para las deliberaciones en curso en el Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes sobre si puede haber formas de externalizar determinadas funciones de adquisición. Por ejemplo, se está debatiendo una iniciativa experimental de externalización de la compra de accesorios de TIC mediante una plataforma de compra de tecnología de la información que selecciona los suministros y obtiene presupuestos de determinados accesorios. Otras deliberaciones han versado sobre la externalización de una estrategia de adquisiciones de determinados servicios, en virtud de la cual el proveedor de servicios comerciales se encargaría de determinar qué suministradores ofrecen servicios que se ajusten a las necesidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y si esos servicios pueden adquirirse mediante licitación o negociación directa.

D. Suministro de información sobre las prácticas de externalización y supervisión de esas prácticas

322. Si bien el suministro de información a los órganos legislativos sobre las actividades de externalización debe ser un instrumento necesario para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, en ninguna organización se requiere que se informe por separado sobre la externalización cuando se informa sobre las adquisiciones. Por ejemplo, si bien el UNICEF informa anualmente sobre todos los contratos y ofrece datos sobre el volumen de las adquisiciones, los tipos de bienes y servicios adquiridos y pormenores sobre el proveedor, el país de origen y el país receptor, el Fondo no recopila datos sobre el total de los servicios externalizados ni informa por separado sobre ellos. Eso constituye una oportunidad perdida, dado que la información necesaria sobre los volúmenes externalizados puede desglosarse fácilmente a partir del informe y analizarse para determinar las correspondientes tendencias y particularidades (véase la recomendación 2).

323. La mayoría de las organizaciones interpretan que el suministro de información sobre la externalización se circunscribe a que los proveedores informen a los administradores de los contratos sobre los servicios concretos para los que han sido contratados y a que los administradores de los contratos preparen evaluaciones del desempeño de los proveedores. Sin embargo, no se exige a las organizaciones que utilicen esos informes y evaluaciones del desempeño y realicen una evaluación de alto nivel sobre lo que ha funcionado bien y lo que podría mejorarse en relación con las prácticas de externalización. Algunas organizaciones hicieron notar que, si bien esos informes podían prepararse previa solicitud, no se les había pedido que lo hicieran.

324. En lo que respecta a la supervisión oficial, todos los contratos externalizados contienen cláusulas que imponen al proveedor externo la obligación de cooperar con las auditorías e investigaciones debidamente autorizadas de la organización. Así pues, si bien todas las actividades de adquisición son objeto de auditorías periódicas por las oficinas de auditoría interna de las organizaciones y, en algunos casos, por los donantes, no se han realizado evaluaciones o auditorías específicas dedicadas exclusiva o principalmente a la cuestión de la externalización. No obstante, se han realizado varias auditorías sobre servicios externalizados y otras cuestiones relacionadas con la externalización, y los temas

se han seleccionado mediante un enfoque basado en los riesgos con el fin de determinar los ámbitos en que el logro de los objetivos de la organización puede correr un mayor riesgo.

325. Esas auditorías de las actividades externalizadas incluyen la evaluación del cumplimiento de los acuerdos contractuales, del desempeño del contratista externo y, si procede, de la eficacia en función de los costos del correspondiente acuerdo de externalización. Entre los temas tratados cabe mencionar: el aseguramiento de la calidad (ONUSIDA)⁸⁶; los servicios de adquisición (ONUSIDA, UNFPA y OMPI)⁸⁷; el proceso de gestión del inventario⁸⁸, el aprovisionamiento de los usuarios y el acceso al portal⁸⁹, la gobernanza del sitio web⁹⁰ y la adquisición de preservativos (UNFPA)⁹¹; la supervisión por terceros⁹², los servicios financieros⁹³, las transferencias en efectivo⁹⁴, los servicios de aviación⁹⁵, la gestión de los viajes⁹⁶, el hospedaje del sitio web, la seguridad de los servicios basados en la nube y el procesamiento de las nóminas (PMA); y los servicios de traducción (OMPI).

326. Entre las recomendaciones útiles que se desprenden de los informes de auditoría destacados por las organizaciones figuran la participación de las oficinas de adquisiciones en la planificación de alto nivel para determinar las opciones de contratación, la formulación de estrategias generales de externalización de los servicios de TIC, una mejor gestión del perfil de riesgo de las entidades con las que trabaja la organización y la garantía de la supervisión por parte de funcionarios del Cuadro Orgánico de nivel medio y superior de los servicios de alto riesgo que se externalizan en las oficinas exteriores (por ejemplo, la adquisición de combustible).

327. En lo que respecta a las investigaciones, varias organizaciones grandes y medianas hicieron notar que, cuando los proveedores estaban involucrados en prácticas proscritas (o se sospechaba que lo estaban), esos casos se remitían al comité de examen de proveedores de la organización, órgano consultivo que realizaba un examen y formulaba recomendaciones sobre las posibles medidas correctivas que debían adoptarse. En los casos en que las denuncias de fraude y mala conducta se dirigen directamente contra una organización, su oficina de supervisión puede llevar a cabo una investigación. La investigación se centra en las denuncias de prácticas fraudulentas de los proveedores en el marco del cumplimiento de sus acuerdos contractuales con la organización. En caso de que se corrobore una investigación, la oficina de supervisión publica un informe en el que se recomienda recuperar los fondos y, en su caso, la exclusión de los proveedores de la lista.

⁸⁶ Informe de auditoría núm. 14/969, relativo al aseguramiento de la calidad en el ONUSIDA, abril de 2015.

⁸⁷ Informe de auditoría núm. 10/848, relativo a las adquisiciones en la sede del ONUSIDA, abril de 2011. Informe de auditoría núm. PSB-101 del UNFPA, relativo a las disposiciones de gobernanza y el diseño de los controles internos aplicables al proceso de las adquisiciones, 31 de diciembre de 2015.

⁸⁸ Informe de auditoría núm. FB-102, relativo al proceso de gestión del inventario, 25 de junio de 2015.

⁸⁹ Auditoría núm. OED-117, relativa al aprovisionamiento de los usuarios y a los procesos de autenticación del acceso al portal, 18 de junio de 2014.

⁹⁰ Auditoría núm. AI/2017-10, relativa a la gobernanza del sitio web del UNFPA, 20 de noviembre de 2017.

⁹¹ Auditoría núm. IA/2016-06, relativa al proceso de adquisición de preservativos del UNFPA, 16 de septiembre de 2016.

⁹² Informe de auditoría interna núm. AR/16/09, relativo a la supervisión de terceros en el PMA, julio de 2016.

⁹³ Auditoría realizada por KPMG; referencia del informe núm. R(F)/2019/02/082/U036/mb/kw, 18 de febrero de 2019.

⁹⁴ Informe de auditoría interna núm. AR/17/01, relativo a los proveedores de servicios financieros para las transferencias en efectivo, enero de 2017.

Informe de auditoría interna núm. AR/17/03, relativo a la aplicación de las transferencias en efectivo al por menor del PMA en Jordania y el Líbano, enero de 2017.

⁹⁵ Informe de auditoría interna núm. AR/13/07, relativo al Servicio de Aviación y la Dependencia de Seguridad Aérea del PMA, septiembre de 2013.

⁹⁶ Informe de auditoría interna núm. AR/18/07, relativo a la gestión de los viajes oficiales en la sede del PMA, junio de 2018.

328. En la práctica, la mayoría de las organizaciones comunicaron entre cero y unos pocos casos de denuncias relacionadas con la externalización, como se indica a continuación:

- **La FAO** (desde 2012). Catorce casos en total relativos a fraude, colusión, corrupción, conflicto de intereses, malversación de fondos y violación del Código de Conducta de los Proveedores de las Naciones Unidas.
- **Las Naciones Unidas** (desde 2015). Veintiún casos en total relativos a irregularidades en las adquisiciones, fraude, irregularidades en la adjudicación de contratos, negligencia durante las auditorías de proyectos, falta de cooperación del proveedor en las investigaciones, falta de conducta del personal del proveedor e incumplimiento de las cláusulas y condiciones contractuales.
- **La UNESCO** (desde 2012). Dos casos en total de malversación de fondos, conflicto de intereses y altercados entre el personal del proveedor y el personal de la organización.
- **El UNFPA** (desde 2017). Cuatro casos en total (denuncias no especificadas).
- **El UNICEF** (2012-2018). Nueve casos en total (denuncias no especificadas).
- **El PMA** (2012-2018). Casos (número sin especificar) relativos a fraude, corrupción e incumplimiento de las obligaciones contractuales y colusión en materia de seguros médicos, seguridad, supervisión, servicios de ingeniería, viajes y gestión de las instalaciones.
- **La OMPI**. Un promedio de dos denuncias al año por irregularidades relacionadas con las adquisiciones.
- **La OMM** (desde 2017). Dos casos investigados relativos a la manipulación del proceso de adquisición o de gestión de contratos.

329. La oficina de investigaciones de una gran organización atribuyó ese bajo número de denuncias al hecho de que, a menos que la actividad prohibida diera lugar a beneficios directos del orden de varios millones de dólares, el riesgo que corrían los funcionarios internacionales bien remunerados de perder su empleo por participar en conductas prohibidas con los proveedores superaba con creces cualquier posible beneficio ilícito que pudieran obtener de la manipulación de volúmenes de adquisiciones pequeños o medianos.

330. Como buena práctica, la oficina de supervisión del PMA realiza exámenes proactivos de la integridad sobre la base de una evaluación sistemática del riesgo de fraude de los procesos u operaciones comerciales de alto riesgo. El objetivo del examen es delimitar los riesgos de fraude y proponer medidas adecuadas de mitigación de riesgos en una etapa temprana, con lo que se complementa el procedimiento tradicional de actuar únicamente tras la recepción de denuncias. Otra buena práctica es la de la UIT, en la que, en el caso de los servicios de TIC externalizados, la organización exige a los proveedores que aporten certificados de control interno como parte de los acuerdos contractuales.

331. Habida cuenta de que son considerables el volumen, el alcance y la diversidad de las actividades de externalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y del riesgo de que la falta de una supervisión adecuada puede dar lugar a que no se detecten ineficiencias y oportunidades, **el Inspector insta a las oficinas de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, teniendo debidamente en cuenta sus mandatos, su independencia y sus estatutos, examinen periódicamente los riesgos a nivel de la organización que entraña la externalización a proveedores de servicios comerciales e informen de sus conclusiones a los jefes ejecutivos y a los órganos legislativos.**

IX. Observaciones finales

332. El hecho de que la externalización de servicios por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no haya sido objeto de una atención adecuada en los últimos quince años por los órganos legislativos o los jefes ejecutivos tal vez dé a entender claramente algo. Los resultados y conclusiones del presente examen, basados en las pruebas y los datos presentados, ponen de manifiesto que podrían haber generado beneficios considerables si se hubiera prestado mayor atención a la formulación de directrices y enfoques, a la reunión sistemática de datos, a la vigilancia y la presentación de informes, a la coordinación interna y externa y a la mejora de la supervisión.

333. En el presente examen, el Inspector expone argumentos convincentes para que se adopte una visión más integral que la que se ha adoptado hasta ahora respecto de la externalización de los servicios por los diferentes titulares de los procesos institucionales de una organización, lo que entraña efectuar mejoras y fortalecer los controles internos y el marco de gobernanza, rendición de cuentas y supervisión de la gestión y la administración de las políticas y prácticas en materia de externalización. Si se consideran conjuntamente las recomendaciones oficiales y oficiosas que figuran en el presente examen, cualquier entidad puede concebir una política, un marco, unas directrices o unos planteamientos que sirvan de base a su política y sus prácticas de externalización.

334. Asimismo, el Inspector también pide que se intensifiquen la cooperación y la coordinación tanto dentro de las organizaciones como entre ellas, a fin de reforzar la coherencia y mejorar el aprendizaje y el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas, en particular mediante la enseñanza institucional y el establecimiento de una comunidad de prácticas.

335. El Inspector no aboga por nuevas inversiones masivas o la creación de nuevas estructuras complejas. Ciertas medidas necesarias (el análisis de la relación costo-beneficio, la evaluación del riesgo del proveedor, los procedimientos operativos estándar y las medidas de diligencia debida) se han adoptado por las organizaciones sin grandes costos. No obstante, lo que se requiere es un cambio de actitud y de mentalidad, es decir, una nueva orientación del enfoque o la incorporación de una nueva óptica o perspectiva intelectual que permita visualizar la externalización. Ello supondría despertar interés y lograr que el personal competente fuera más consciente de la necesidad de conocer los problemas, los riesgos, las oportunidades, los beneficios y las amenazas que plantea la externalización.

336. El Inspector ha procurado no ser demasiado preceptista en el examen. No obstante, subraya las ventajas de compartir información y experiencias para que las entidades no tengan que reinventar constantemente la rueda, por ejemplo, al establecer el mandato o la lista de los trabajos o al aceptar un nuevo proveedor de servicios.

337. No se puede ni debe permitir que las consecuencias financieras sean una excusa y un pretexto para no actuar. Si bien es necesario hacer frente a la falta de conocimientos e información, el hecho de agitar el espanto de una posible carga financiera suele servir muy frecuentemente de excusa para la inercia institucional. Como es sabido, es extremadamente fácil abogar por el cambio y el pensamiento estratégico, pero resulta muy difícil su puesta en práctica.

338. El Inspector propone un conjunto de instrumentos para su uso por las entidades. La mayoría de las medidas sugeridas son relativamente sencillas, pero requieren un sentido común sólido y afianzado, y muchas de ellas pueden adoptarse como parte de los procesos de reforma de la gestión institucional. El conjunto de instrumentos comprende medidas para fortalecer los marcos de control interno, la inteligencia institucional y los estudios de mercado, la evaluación de las necesidades actuales y futuras de cualquier servicio que se externalice, medidas de diligencia debida, procedimientos operativos estándar, análisis de la relación costo-beneficio, evaluación del riesgo de los proveedores, un marco de mitigación y gestión, capacitación y supervisión.

339. Incluso las pequeñas inversiones que puedan requerirse generarán considerables dividendos a largo plazo, lo que no solo redundará en un aumento de la eficiencia y la eficacia, sino también en el fortalecimiento de los marcos de control interno, la capacidad interna y la coherencia y coordinación en todo el sistema.

340. Los Estados miembros representados en los órganos legislativos y rectores tienen la importante responsabilidad de exigir a la organización el cumplimiento de las sugerencias y recomendaciones formuladas en el examen. El Inspector les insta a que consideren el examen como una llamada de atención y lo utilicen para ayudar a poner en marcha un proceso a nivel de todo el sistema, destinado a fortalecer la gobernanza, la rendición de cuentas y la supervisión de las políticas y prácticas en materia de externalización, de forma que les sirva para el cumplimiento de sus responsabilidades de supervisión en esta esfera.

Anexo I

Definiciones de la externalización

Entidad	Definición de la externalización
Universidad BRAC	La externalización es una forma abreviada de referirse a la “contratación externa”. Por externalización se entiende la contratación externa de las principales funciones y actividades de una empresa a un proveedor externo de servicios o bienes. Incluye la contratación de un procedimiento operativo a otro grupo de personas, lo que también se conoce como subcontratación de procesos operativos. Dicho de otro modo, consiste en transferir diversas operaciones a proveedores externos en lugar de realizarlas a nivel interno. La externalización puede realizarse tanto en los mercados nacionales como en los extranjeros y siempre incluye a un tercero.
Comité de Supervisores Bancarios Europeos	Externalización: utilización por una entidad autorizada de un tercero (contratación externa de un proveedor de servicios) para llevar a cabo actividades que normalmente realizaría la entidad autorizada, en la actualidad o en lo sucesivo. El proveedor puede ser una entidad autorizada o no autorizada.
Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – Función Comercial del Gobierno	Por “servicio externalizado” se entiende cualquier servicio público obtenido de un proveedor externo mediante un contrato. Por “externalización compleja” se entiende alguna de estas: la externalización de primera generación; la transformación sustancial de la prestación de servicios; la obtención de servicios de mercados con competencia limitada o en los que el Gobierno es el único cliente; y/o cualquier servicio obtenido por contrato que se considere novedoso o controvertido.
Deloitte	En su forma más sencilla, la externalización es la contratación de una función comercial a un proveedor externo, lo que implica la transferencia de personas, procesos y activos; esta contratación puede llevarse a cabo en un lugar situado dentro o fuera del país y a uno o más terceros subcontratantes.
Autoridad Bancaria Europea	Por externalización se entiende un acuerdo de cualquier tipo entre una institución, una entidad de pago o una entidad de dinero electrónico y un proveedor de servicios por el cual ese proveedor realiza un proceso, un servicio o una actividad, o partes de ellos, que en otras circunstancias serían realizados por la institución, las entidades de pago o la propia entidad de dinero electrónico.
GEPL Capital	Por externalización se entiende la utilización de uno o más terceros, ya sea dentro o fuera del grupo, por un intermediario registrado para la realización de las actividades relacionadas con los servicios que el intermediario ofrece.
Cámara de Comercio Internacional	La externalización es un acuerdo entre una parte subcontratante y un proveedor de servicios, en virtud del cual el proveedor de servicios realiza un proceso, un servicio o una actividad, ya sea directamente o mediante el uso de subcontratistas, que de otro modo tendría que ser realizado internamente por la parte subcontratante.
International Conference on Strategic Innovative Marketing	La externalización es el proceso de creación y gestión de una relación contractual con un proveedor externo para el suministro de competencias que solían ser ofrecidas por los servicios internos de una empresa en épocas anteriores.

Entidad	Definición de la externalización
Norma ISO 27001 relativa a la seguridad	La externalización consiste en transferir la responsabilidad de llevar a cabo una actividad (anteriormente realizada a nivel interno) a un subcontratista por un precio acordado. El subcontratista presta servicios al cliente sobre la base de un nivel de servicio mutuamente convenido, normalmente definido en un contrato oficial.
Comisión de Servicios Financieros de Jersey	Por externalización se entiende un acuerdo de cualquier tipo entre una persona registrada y un proveedor de servicios, en virtud del cual el proveedor de servicios realiza una actividad que, en otras circunstancias, llevaría a cabo la persona registrada, cuando el hecho de que un proveedor de servicios se abstuviera de realizar dicha actividad o la realizara de manera inadecuada pudiera obstaculizar materialmente el cumplimiento sistemático de la actividad regulada de la persona registrada, con arreglo a los requisitos de las disposiciones normativas
Foro Conjunto del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea	Por externalización se entiende la utilización por una entidad regulada de un tercero (ya sea una entidad afiliada dentro de un grupo de empresas o una entidad externa a dicho grupo) para realizar actividades de forma continua que, normalmente, emprendería la entidad regulada, tanto en el momento actual como en el futuro.
MSM Loss Management	La externalización consiste en la concertación de un acuerdo con otra parte (incluida una persona jurídica conexa) para llevar a cabo, de manera continuada, una actividad económica que en la actualidad se lleva o podría llevarse a cabo por nosotros mismos.
Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores	Muchos mercados y sus empresas explotadoras recurren a terceros proveedores de servicios para llevar a cabo procesos, servicios o actividades (regulados o no) que normalmente serían realizados por los propios mercados o empresas explotadoras por sí mismos; esos acuerdos se denominan de “externalización”.
Pru Life UK	La externalización tiene lugar cuando una zona de operaciones mantiene la responsabilidad primordial de la prestación de un servicio, pero se contrata a un proveedor de servicios externos para que lo gestione y lo preste.
Banco de Reserva de Nueva Zelandia	Por externalización se entiende la utilización por un banco, en el presente y en el futuro, de un tercero (ya sea una parte relacionada dentro del grupo bancario o un tercero que sea ajeno al grupo bancario) para llevar a cabo de manera habitual o continua servicios o funciones que podría desempeñar el banco; ... pero no incluye el uso de ningún servicio o función de la lista blanca por parte de un banco.
Universidad de Sudáfrica	La externalización es el proceso de compra de bienes o servicios, de acuerdo con las especificaciones de un proveedor externo, que anteriormente se producían a nivel interno. La externalización consiste en la obtención, a partir de proveedores externos, de bienes y servicios que anteriormente se producían a nivel interno dentro de la organización de origen. La externalización puede entrañar la transferencia de la totalidad de una función operativa a un proveedor. Otra posibilidad es que la externalización pueda dar lugar al traspaso de algunas actividades relacionadas con la función, mientras que otras se mantienen a nivel interno.

Fuente: Investigación documental de la DCI.

Anexo II

Mandatos, legislación, políticas, leyes y reglamentos, disposiciones del marco estratégico, directrices y procedimientos

Organización	Mandato	Se requiere una autoridad legislativa	Política escrita	Leyes y reglamentos	Disposiciones específicas del marco estratégico	Directrices escritas	Procedimientos operativos estándar	Procedimientos uniformes de externalización
FAO	S	N	N	N	N	N	N	N
OIEA	SR	N	N	S	N	N	N	S
OACI	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
OIT	N	N	N	N	N	N	N	S
OMI	N	N	N	N	N	N	N	N
UIT	N	N	N	N	N	N	N	S
Naciones Unidas	S	N	S	S	N	N	S	S
ONUSIDA	N	N	S	S	N	S	S	S
PNUD	S	N	S	S	S	S	S	S
PNUMA	S	S	S	S	S	S	S	S
UNESCO	S	N	N	N	N	N	N	N
UNFPA	N	N	N	S	N	S	N	S
ONU-Hábitat	N	N	N	N	N	SR	N	N
ACNUR	N	N	N	N	N	N	N	N
UNICEF	S	N	N	S	N	N	S	S
ONUDI	N	N	N	N	N	N	N	N
UNOPS	N	N	N	N	N	N	N	N
OOPS	N	N	N	N	N	N	N	N
ONU-Mujeres	S	N	S	S	N	S	S	S
OMT	N	N	N	N	N	N	N	N
UPU	S	N	N	N	SR	N	SR	S
PMA	N	N	N	N	N	N	N	N
OMPI	N	N	N	N	N	N	N	N
OMS	N	N	N	N	N	N	N	S
OMM	S	N	N	S	N	N	S	S

Fuente: Respuestas al cuestionario proporcionadas por las organizaciones participantes en la DCI.

Abreviaciones: S, Sí; N, No; SR, Sin respuesta.

Anexo II (continuación)

Documentación relacionada con la externalización a la que se remiten las organizaciones

Organización	Documentación
FAO	Textos básicos de la FAO (párr. 10.5)
OIEA	Política de adquisiciones (AM VI/1) (2015)
OIT	Reglamentación Financiera Detallada, capítulo X – Compras, 2010; Office Directive on Procurement, IGDS núm. 239, 2017; Procurement Manual, 2017.
Naciones Unidas	Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (ST/SGB/2013/4 y Amend.1); informes del Secretario General sobre la contratación externa: A/53/818 (1999), A/55/301 (2000), A/57/185 (2002) y A/59/227 (2004); informes de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en respuesta a los informes del Secretario General sobre la contratación externa: A/53/942, A/55/301, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/185, A/57/453 y Corr.1, A/59/540 y A/59/652/Add.1; circular informativa sobre la contratación externa: ST/IC/2005/30 (2005); resoluciones de la Asamblea General sobre la contratación externa: A/RES/50/214 (1995), A/RES/52/226B (1998), A/RES/54/256 (2000), A/RES/55/232 (2001), A/RES/58/277 (2004) y A/RES/59/289 (2005); informes de la OSSI sobre la contratación externa: A/51/804 (1997); e informes de la DCI sobre la contratación externa: JIU/REP/97/5 (1997) and JIU/REP/2002/7 (2002).
ONUSIDA	Procurement manual – commercial contracts (06.03 y 10.03); nota orientativa FMA/2012/4A
PNUD	Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada 21.01; acuerdos a largo plazo (versión 4, 2016); nota de orientación normativa sobre los acuerdos a largo plazo (2012); política de gestión de contratos (2018); Sourcing and Market Research (2012); Transactional Procurement Strategy and Planning (2009); gestión y adjudicación de contratos; módulo de gestión de contratos (Atlas); y Procurement Authority and Increased Delegated Procurement Authority.
PNUMA	A/RES/55/232; A/RES/67/246; Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas, Revisión 7 (2013); Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (ST/SGB/2013/4 y Amend.1);
UNESCO	“Rapport d’audit sur les achats de l’UNESCO (UNESCO-2017-14)”;
ACNUR	“External audit report on UNESCO procurement” (206 EX/29 (2019))
UNICEF	UNHCR Procurement Manual (cap. 8); Internal standard operating procedures for new formal competitive bidding procedures required by requesting units within the Headquarters Procurement Section (2017)
ONUDI	Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF (reglas 112.14, 112.15 y 112.16) (E/ICEF/2011/AB/L.8) (2011); UNICEF Supply Manual (2019); United Nations Procurement Practitioner’s Handbook (2017)
ONUDI	UNIDO Procurement Manual

Organización	Documentación
UNOPS	UNOPS Procurement Manual (revisión 6, 2017); Procurement Procedures (OI.PG.2017.01); Financial Regulations and Rules (EOD.ED.2017.04); Procurement Framework (OD.EO.2017.01); y Procurement Procedures (OI.PG.2017.01)
ONU-Mujeres	Contract and Procurement Management Policy, Sección 6.3 (2015); UN-Women Financial Regulations and Rules - Sección J “Procurement Procedures”; “Long-Term Agreement Template”; “Request for Proposals Guideline”; e “Invitation to Bid Guideline”
UPU	Reglamento General de la UPU, artículo 127 (2018); Reglamento Financiero de la UPU (2015)
OMPI	Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada (cap. 5C – Adquisiciones, artículo 5.11); “General Principles and Basic Rules of Procurement” (Office Instruction núm. 35/2017); y Procurement Manual, 2017
PMA	WFP Administration Manual (capítulo titulado “Location Dependent Administrative Services”) (2019)
OMS	WHO e-manual (normas y procedimientos sobre adquisiciones)
OMM	WMO Standing Instructions on Procurement

Fuente: Respuestas al cuestionario proporcionadas por las organizaciones participantes en la DCI.

Anexo III

Gastos totales de la externalización por organización^a

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
FAO (volumen total de la externalización)	46 374 697	135 493 232	129 527 805	152 207 838	134 217 503	250 405 709	165 779 761	1 014 006 545
Variación porcentual del volumen externalizado	-	192,2	-4,4	17,5	-11,8	86,6	-33,8	257,5 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	86 529 000	320 122 000	350 713 000	343 503 640	317 003 290	371 400 000	376 300 000	2 165 570 930
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	53,6	42,3	36,9	44,3	42,3	67,4	44,1	46,8 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	1 343 397 572	1 379 994 161	1 245 513 130	1 219 235 388	1 201 818 140	1 531 753 306	1 454 768 694	9 376 480 391
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	3,5	9,8	10,4	12,5	11,2	16,3	11,4	10,8 (2012-2018)
OIEA (volumen total de la externalización)	2 728 741	3 057 596	4 351 383	2 540 270	4 337 241	4 382 470	5 740 855	27 138 556
Variación porcentual del volumen externalizado	-	12,1	42,3	-41,6	70,7	1	31	110,4 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	166 746 000	210 307 000	180 061 000	140 440 000	147 309 370	219 800 000	167 300 000	1 231 963 370
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	1,6	1,5	2,4	1,8	2,9	2	3,4	2,2 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	591 755 992	630 242 601	580 516 028	570 543 764	549 644 351	642 585 424	641 027 397	4 206 315 557
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	0,5	0,5	0,7	0,4	0,8	0,7	0,9	0,6 (2012-2018)
OACI (volumen total de la externalización)	3 038 947	2 017 710	1 777 977	2 074 890	2 166 900	2 871 890	2 447 609	16 395 923
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-33,6	-11,9	16,7	4,4	32,5	-14,8	-19,5 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	88 895 472	90 385 859	72 600 918	85 086 300	73 118 634	93 452 074	76 752 369	580 291 626
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	3,4	2,2	2,4	2,4	3	3,1	3,2	2,8 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	220 499 361	231 416 934	222 196 722	194 803 848	192 346 640	215 225 968	229 964 201	1 506 453 674

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	1,4	0,9	0,8	1,1	1,1	1,3	1,1	1,1 (2012-2018)
OIT (volumen total de la externalización)	-	-	-	-	6 752 522	6 752 522	11 358 257	24 863 301
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	-	-	-	-	68,2	68,2 (2016 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	-	-	-	162 677 830	214 700 000	217 500 000	594 877 830
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	-	-	4,2	3,1	5,2	4,2 (2016-2018)
Total de gastos de la organización	-	-	-	-	674 937 000	640 794 735	1 249 652 154	2 565 383 889
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	-	-	-	1	1,1	0,9	1 (2016-2018)
OMI (volumen total de la externalización)	4 544 822	5 128 652	4 888 595	4 926 954	4 909 544	5 086 806	4 017 898	33 503 271
Variación porcentual del volumen externalizado	-	12,8	-4,7	0,8	-0,4	3,6	-21	-11,6 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	-	16 173 000	16 109 010	15 391 140	16 400 000	8 700 000	72 773 150
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	30,2	30,6	31,9	31	46,2	32,7 (2014-2018)
Total de gastos de la organización	80 008 588	78 688 695	69 895 725	68 054 803	57 821 457	71 238 649	63 760 456	489 468 373
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	5,7	6,5	7	7,2	8,5	7,1	6,3	6,8 (2012-2018)
UIT (volumen total de la externalización)	1 775 739	1 466 011	14 574 200	17 853 963	19 071 568	22 513 413	23 441 378	100 696 273
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-17,4	894,1	22,5	6,8	18	4,1	1 220,1 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	31 442 000	54 586 000	48 853 000	34 017 000	47 635 260	47 700 000	46 600 000	310 833 260
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	5,6	2,7	29,8	52,5	40	47,2	50,3	32,4 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	215 242 739	218 892 602	188 090 958	191 833 044	183 604 878	200 015 337	186 793 313	1 384 472 871
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	0,8	0,7	7,7	9,3	10,4	11,2	12,5	7,3 (2012-2018)

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Naciones Unidas (volumen total de la externalización)	1 041 349 921	894 423 806	775 012 580	941 526 662	837 517 355	836 355 759	880 063 298	6 206 249 381
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-14,1	-13,4	21,5	-11	-0,1	5,2	-15,5 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones ^b	2 871 727 727	2 997 081 322	3 207 162 480	3 089 001 683	3 233 214 771	3 069 897 516	3 026 421 511	21 494 507 010
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	36,3	29,8	24,2	30,5	25,9	27,2	29,1	28,9 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	12 787 253 000	12 661 187 000	14 397 840 000	14 372 299 000	14 594 524 000	14 049 804 000	14 224 132 000	97 087 039 000
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	8,1	7,1	5,4	6,6	5,7	6	6,2	6,4 (2012-2018)
ONUSIDA (volumen total de la externalización)	16 973 603	20 459 278	25 450 355	17 858 563	17 208 595	12 304 523	19 319 565	129 574 482
Variación porcentual del volumen externalizado	-	20,5	24,4	-29,8	-3,6	-28,5	57	13,8 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	38 217 000	38 399 000	41 286 160	34 022 440	49 400 000	28 200 000	229 524 600
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	53,5	66,3	43,3	50,6	24,9	68,5	49,1 (2013-2018)
Total de gastos de la organización	279 913 491	295 195 415	295 725 197	293 936 807	181 750 055	173 371 100	184 336 897	1 704 228 962
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	6,1	6,9	8,6	6,1	9,5	7,1	10,5	7,6 (2012-2018)
PNUD (volumen total de la externalización)	253 437 323	270 436 596	215 007 818	326 950 114	396 591 004	466 653 861	686 447 533	2 615 524 249
Variación porcentual del volumen externalizado	-	7	-20,5	52	21,3	17,7	47,1	170,9 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	3 173 916 000	2 628 855 000	2 285 487 000	2 736 809 380	1 697 466 050	2 117 000 000	2 146 500 000	16 786 033 430
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	8	10,3	9,4	12	23,4	22	32	15,6 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	5 244 435 060	5 244 451 435	5 314 299 948	5 057 413 898	4 659 525 828	5 094 775 419	5 096 825 461	35 711 727 049
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	4,8	5,2	4	6,5	8,5	9,2	13,5	7,3 (2012-2018)
UNESCO (volumen total de la externalización)	24 739 856	29 088 280	30 149 676	36 470 200	32 943 668	40 165 423	40 566 879	234 123 982

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Variación porcentual del volumen externalizado	-	17,6	3,6	21	-9,7	21,9	1	64 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	121 061 000	105 397 000	123 282 000	134 515 010	122 839 420	129 000 000	112 600 000	848 694 430
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	20,4	27,6	24,5	27,1	26,8	31,1	36	27,6 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	806 166 488	813 871 576	802 165 655	762 491 041	663 683 714	688 169 870	682 012 889	5 218 561 233
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	3,1	3,6	3,8	4,8	5,0	5,8	5,9	4,5 (2012-2018)
UNFPA (volumen total de la externalización)	3 792 624	4 126 063	4 172 051	5 082 757	3 854 089	4 267 020	4 186 254	29 480 858
Variación porcentual del volumen externalizado	-	8,8	1,1	21,8	-24,2	10,7	-1,9	10,4 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	335 217 000	365 866 000	357 124 000	343 352 200	281 957 150	316 800 000	400 100 000	2 400 416 350
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	1,1	1,1	1,2	1,5	1,4	1,3	1	1,2 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	810 710 695	913 340 299	1 002 115 396	977 375 687	922 517 792	926 869 317	1 086 021 580	6 638 950 766
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4 (2012-2018)
ACNUR (volumen total de la externalización)	169 906 446	233 980 728	273 341 822	257 379 710	278 332 308	325 907 274	315 195 596	1 854 043 884
Variación porcentual del volumen externalizado	-	38	16,8	-5,8	8	17	-3,3	85,5 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	562 070 000	952 635 000	1 044 741 000	981 602 300	1 179 760 670	1 239 400 000	1 100 700 000	7 060 908 970
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	30,2	24,6	26,2	26,2	23,6	26,3	28,6	26,3 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	2 305 929 272	2 704 187 100	3 360 740 751	3 278 871 762	3 846 924 119	3 942 839 988	4 063 979 955	23 503 472 947
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	7,4	8,7	8,1	7,8	7,2	8,3	7,8	7,9 (2012-2018)
UNICEF (volumen total de la externalización)	-	-	-	-	334 461 187	546 911 067	471 834 637	1 353 206 891
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	-	-	-	63,5	-13,7	41,1 (2016 y 2018)

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumen total de adquisiciones	-	-	-	-	3 485 192 990	3 428 700 000	3 486 000 000	10 399 892 990
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	-	-	9,6	16	13,5	13 (2016-2018)
Total de gastos de la organización	-	-	-	-	5 427 255 034	5 843 812 313	5 918 587 378	17 189 654 725
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	-	-	-	6,2	9,4	8	7,9 (2016-2018)
ONUDI (volumen total de la externalización)	-	5 970 007	12 708 865	10 101 192	8 025 847	11 565 911	9 620 788	57 992 609
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	112,9	-20,5	-20,5	44,11	-16,8	-24,3 (2013 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	85 356 000	102 309 000	98 361 210	123 336 400	178 400 000	161 600 000	749 362 610
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	7	12,4	10,3	6,5	6,5	6	7,7 (2013-2018)
Total de gastos de la organización	-	330 774 686	232 720 432	244 140 762	235 511 425	299 180 198	279 463 696	1 621 791 199
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	1,8	5,5	4,1	3,4	3,9	3,4	3,6 (2013-2018)
UNOPS (volumen total de la externalización)	-	81 919 239	55 532, 258	70 993 238	79 177 402	136 588 085	-	424 210 222
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-1,1	-32,2	27,8	11,5	72,5	-	66,7 (2013 y 2017)
Volumen total de adquisiciones ^c	-	451 195 000	405 172 000	364 129 000	447 319 000	495 082 000	-	2 162 897 000
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	18,2	13,7	19,5	17,7	27,6	-	19,6 (2013-2017)
Total de gastos de la organización	-	703 639 000	666 675 000	671 526 000	769 873 000	815 855 396	-	3 627 568 396
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	11,6	8,3	10,6	10,3	16,7	-	11,7 (2013-2017)
OOPS (volumen total de la externalización)	-	-	-	17 889 473	13 967 937	11 243 856	10 108 972	53 210 238
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	-	-	-21,9	-19,5	-10,1	-27,6 (2015 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	-	-	323 956 209	288 560 864	243 704 589	224 882 532	1 081 104 194

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	-	5,5	4,8	4,6	4,5	4,9 (2015-2018)
Total de gastos de la organización	-	-	-	1 333 774 841	1 316 762 306	1 310 443 631	1 190 222 772	5 151 203 550
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	-	-	1,3	1,1	0,9	0,8	1 (2015-2018)
ONU-Mujeres (volumen total de la externalización)	-	60 011	2 585 345	3 651 826	5 383 578	5 131 916	7 372 664	24 185 340
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	4 208,1	41,3	47,4	-4,7	43,7	12 185,6 (2013 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	76 328 000	90 299 000	108 651 690	125 937 380	104 200 000	127 500 000	632 916 070
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	0,1	2,9	3,4	4,3	4,9	5,8	3,8 (2013-2018)
Total de gastos de la organización	-	264 104 992	270 537 896	314 974 000	339 801 000	338 615 000	380 260 000	1 908 292 888
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	0,02	1	1,2	1,6	1,5	1,9	1,3 (2013-2018)
OMT (volumen total de la externalización)	-	-	-	-	-	766 372	558 490	1 324 862
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	-	-	-	-	-27,1	-27,1 (2017 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	-	-	-	-	2 924 464	2 315 230	5 239 694
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	-	-	-	26,2	24,1	25,3 (2017-2018)
Total de gastos de la organización	-	-	-	-	-	27 201 861	21 123 148	48 325 009
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	-	-	-	-	2,8	2,6	2,7 (2017-2018)
UPU (volumen total de la externalización)	2 173 967	2 023 504	2 185 614	2 227 346	2 155 752	2 135 033	2 130 064	15 031 281
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-6,9	8	1,9	-3,2	-1	-0,2	-2 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	688 000	2 989 000	-	22 791 230	21 952 640	16 700 000	14 000 000	79 120 870
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	316	67,7	-	9,8	9,8	12,8	15,2	16,2 (2012-2013 y 2015-2018)

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Total de gastos de la organización	74 012 429	76 015 020	63 245 715	79 265 758	77 403 536	82 854 833	75 172 438	527 969 729
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	2,9	2,7	3,5	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8 (2012-2018)
PMA (volumen total de la externalización)	1 093 788 338	951 303 307	1 062 245 991	1 137 554 240	1 142 256 811	1 169 588 665	1 260 964 971	7 817 702 322
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-13	11,7	7,1	0,4	2,4	7,8	15,3 (2012 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	2 483 983 240	2 476 557 589	2 752 856 500	2 629 553 266	2 961 903 699	3 075 332 797	3 497 040 657	19 877 227 748
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	44	38,4	38,6	43,3	38,6	38	36,1	39,3 (2012-2018)
Total de gastos de la organización	4 450 012 777	4 767 693 118	4 996 778 314	4 893 472 393	5 355 409 043	6 224 010 883	6 789 054 399	37 476 430 927
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	24,6	20	21,3	23,2	21,3	18,8	18,6	20,9 (2012-2018)
OMS (volumen total de la externalización)	9 946 450	10 642 569	12 123 485	12 179 131	10 986 115	12 012 085	11 573 424	79 463 259
Variación porcentual del volumen externalizado	-	7	13,9	0,5	-9,8	9,3	-3,7	16,4 (2012 y 2018)
Volumen total de las adquisiciones (OMS – sede únicamente)	221 000 000	242 000 000	301 000 000	303 000 000	244 000 000	268 000 000	240 000 000	1 819 000 000
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	4,5	4,4	4	4,1	4,5	4,5	4,8	4,4 (2012-2018)
Total de gastos de organización (todos los de la OMS, excepto la OPS)	4 159 926 810	2 260 998 329	2 316 590 813	2 738 660 315	2 471 062 278	2 680 744 796	2 500 048 502	19 128 031 843
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4 (2012-2018)
OMPI (volumen total de la externalización)	46 332 353	57 315 046	60 315 721	47 365 210	51 607 978	59 654 047	-	322 590 355
Variación porcentual del volumen externalizado	-	23,7	5,2	-21,5	9	15,6	-	28,8 (2012 y 2017)
Volumen total de adquisiciones	127 094 000	150 950 000	146 642 000	102 812 670	114 312 560	114 800 000	-	756 611 230
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	36,5	38	41,1	46,1	45,1	52	-	42,6 (2012-2017)

Organización	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Total de gastos de la organización	352 672 429	379 346 425	337 594 738	351 839 000	347 037 073	403 729 039	-	2 172 218 704
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	13,1	15,1	17,9	13,5	14,9	14,8	-	14,9 (2012-2017)
OMM (volumen total de la externalización)	-	-	-	7 044 699	9 165 482	9 334 010	9 783 231	35 327 422
Variación porcentual del volumen externalizado	-	-	-	-	30,1	1,8	4,8	6,7 (2015 y 2018)
Volumen total de adquisiciones	-	-	-	12 786 060	17 611 030	14 100 000	15 100 000	59 597 090
Porcentaje de externalización respecto del total de las adquisiciones	-	-	-	55,1	52	66,2	64,8	59,3 (2015-2018)
Total de gastos de la organización	-	-	-	102 471 241	98 226 341	107 891 616	96 634 245	405 223 443
Porcentaje de externalización respecto del total de gastos de la organización	-	-	-	6,9	9,3	8,7	10,1	8,7 (2015-2018)

Fuentes: Los volúmenes de externalización se obtienen de las respuestas al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento de las organizaciones participantes en la DCI. Los volúmenes de adquisiciones para las sedes de las Naciones Unidas, la OACI, la OMS, la OMT, el OOPS, el PMA y la UNOPS fueron proporcionados directamente por las organizaciones a la DCI. Los volúmenes de adquisiciones de las 16 organizaciones restantes se extrajeron de los informes estadísticos anuales sobre las adquisiciones de las Naciones Unidas de 2012 a 2018. Los informes son preparados por la UNOPS y pueden consultarse en www.ungm.org. Los datos relativos al total de gastos de la organización correspondientes a todas las organizaciones, excepto las Naciones Unidas, proceden del sitio web de la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE: www.unsceb.org/content/FS-F00-03. Cabe señalar que unas cuantas organizaciones proporcionaron datos de gastos directamente a la DCI, los cuales, respecto de algunos años y para determinadas organizaciones, no coincidían con los datos de gastos que figuraban en el sitio web de la JJE. A efectos de coherencia, solo se utilizaron los datos de gastos del sitio web de la JJE. Sin embargo, en el caso de las Naciones Unidas, se utilizaron los datos proporcionados directamente por la Organización, a fin de que hubiera coherencia entre las entidades de la Organización a las que se referían los datos sobre externalización y los datos sobre adquisiciones. La OMT proporcionó volúmenes de adquisiciones y de externalización en euros, y la OMM y la UPU proporcionaron volúmenes de externalización en francos suizos. Los datos de algunos servicios externalizados fueron proporcionados por la UIT en euros, forint húngaros, riales qataríes, won, rand sudafricanos, francos suizos, baht y dirhams de los Emiratos Árabes Unidos. Todas las monedas se convirtieron a dólares de los Estados Unidos utilizando los tipos de cambio anuales medios tomados de los siguientes sitios web para las monedas que se indican a continuación: oecd.org (francos suizos y euros); ofx.com (dirhams de los Emiratos Árabes Unidos, forint húngaros, won, baht y rand sudafricanos); y ceicdata.com (riales qataríes).

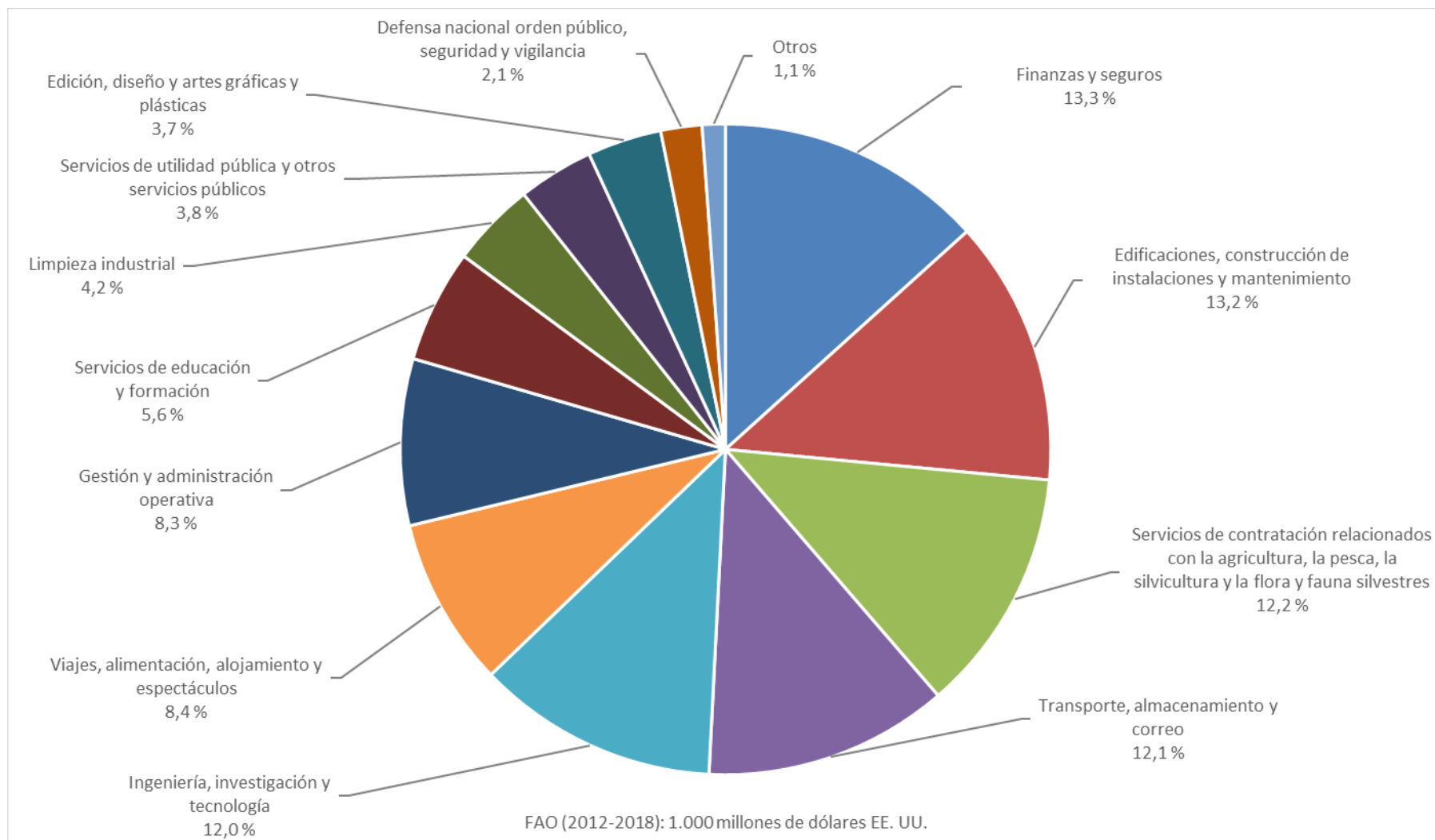
^a El volumen total de externalización, el volumen total de las adquisiciones y el total de los gastos de organización se indican en dólares de los Estados Unidos.

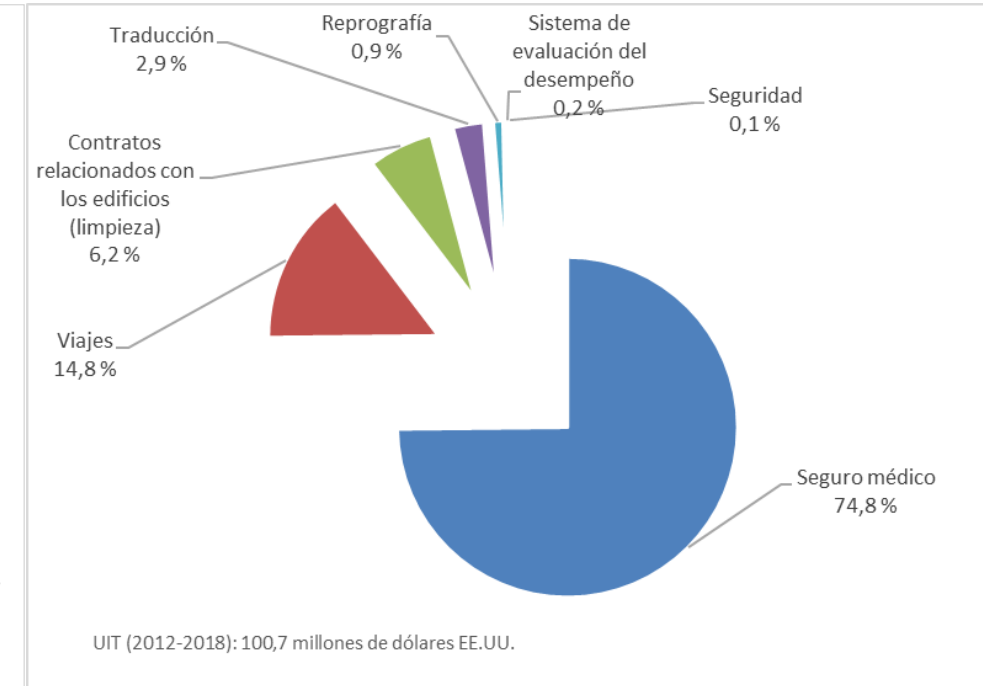
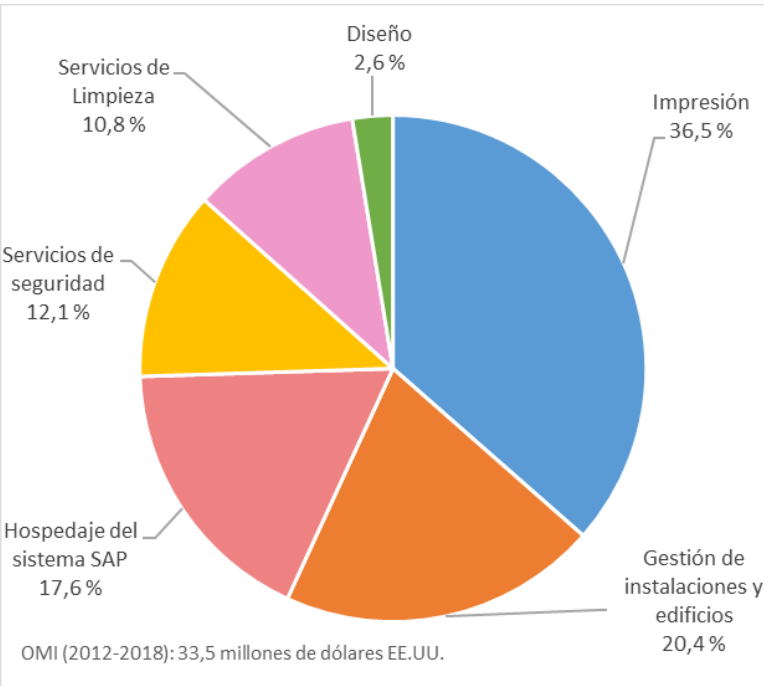
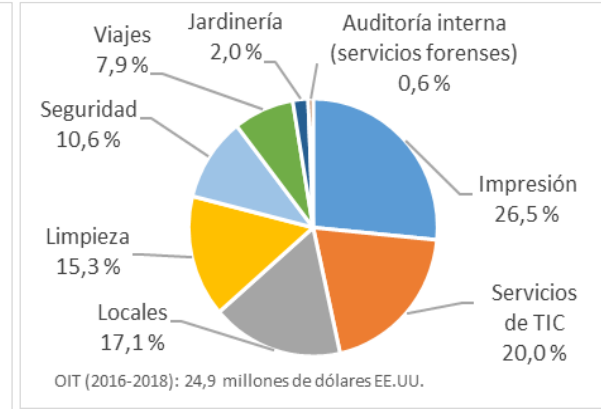
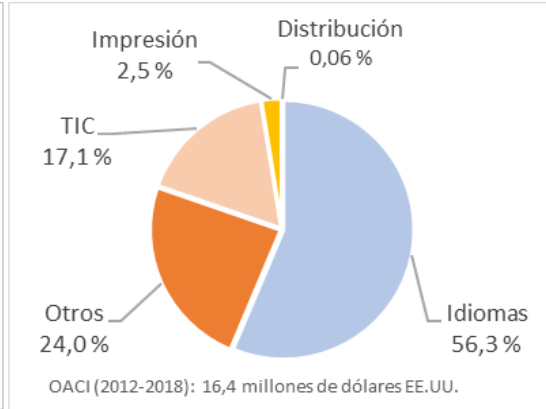
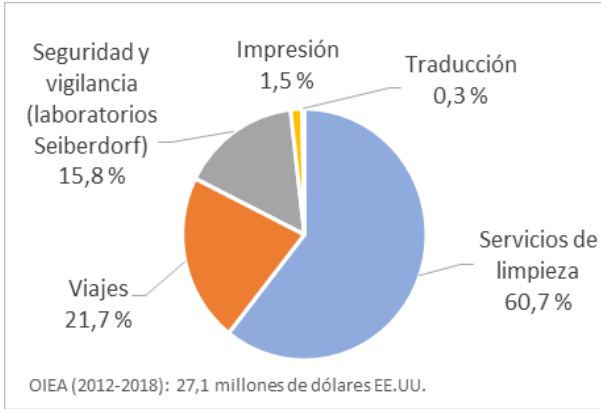
^b La División de Adquisiciones de las Naciones Unidas comenzó a incluir datos sobre adquisiciones de las oficinas fuera de la Sede, las comisiones regionales y los tribunales en las estadísticas anuales a partir de 2017. Por lo tanto, las cifras de 2012 a 2016 incluyen solamente el volumen de la Sede, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales.

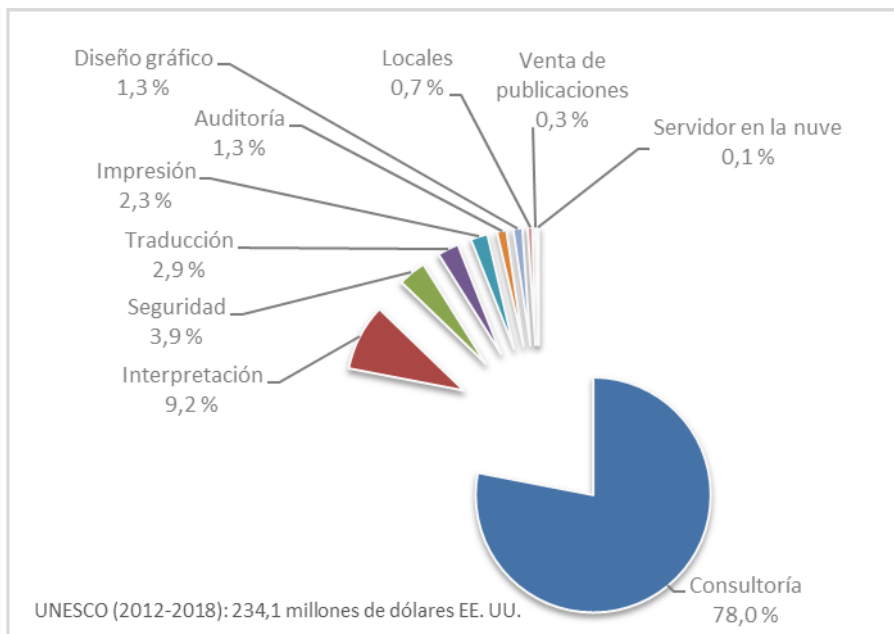
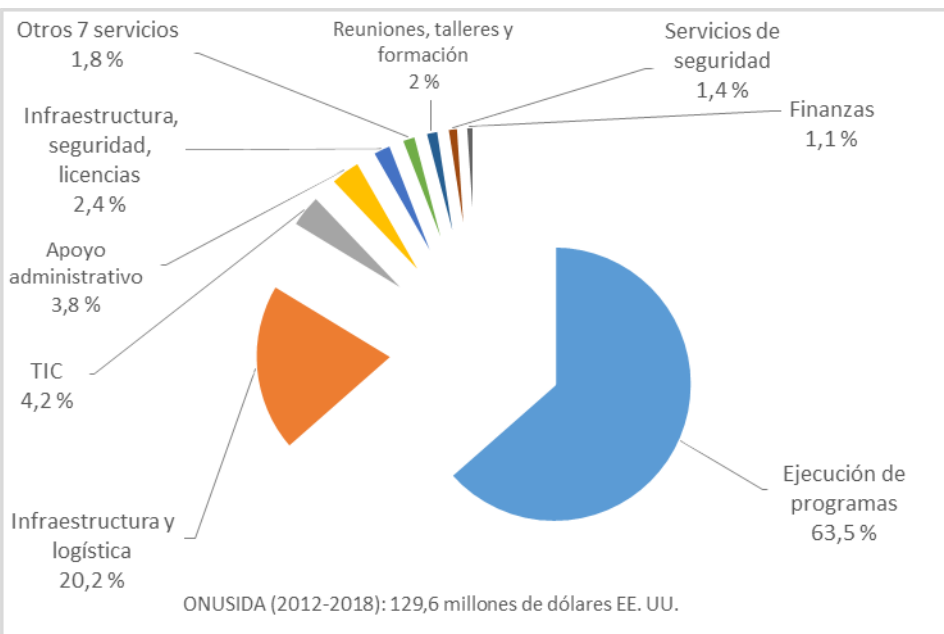
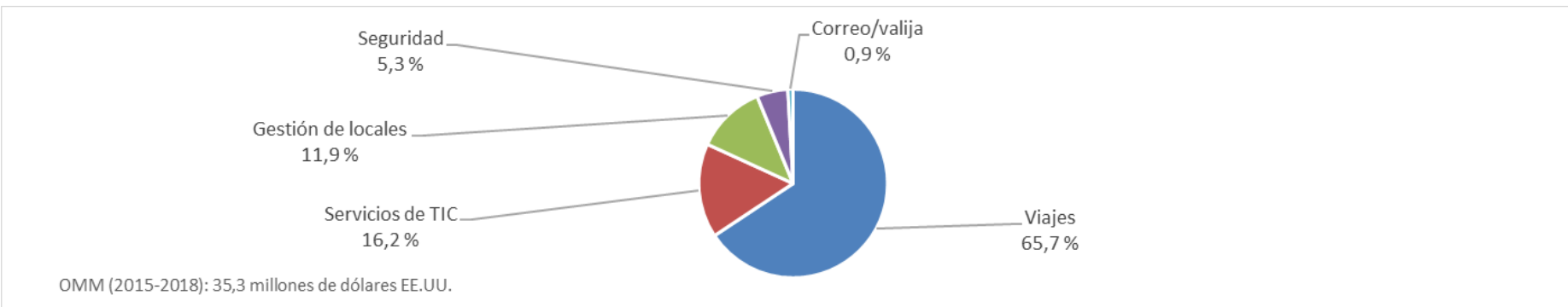
^c Representa los datos de los gastos reales de las adquisiciones por año natural e incluye la suma de los servicios por contrata, los gastos operacionales, los suministros, los consumibles y los viajes, tal como indicó la UNOPS en el informe financiero y los estados financieros auditados, preparados por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

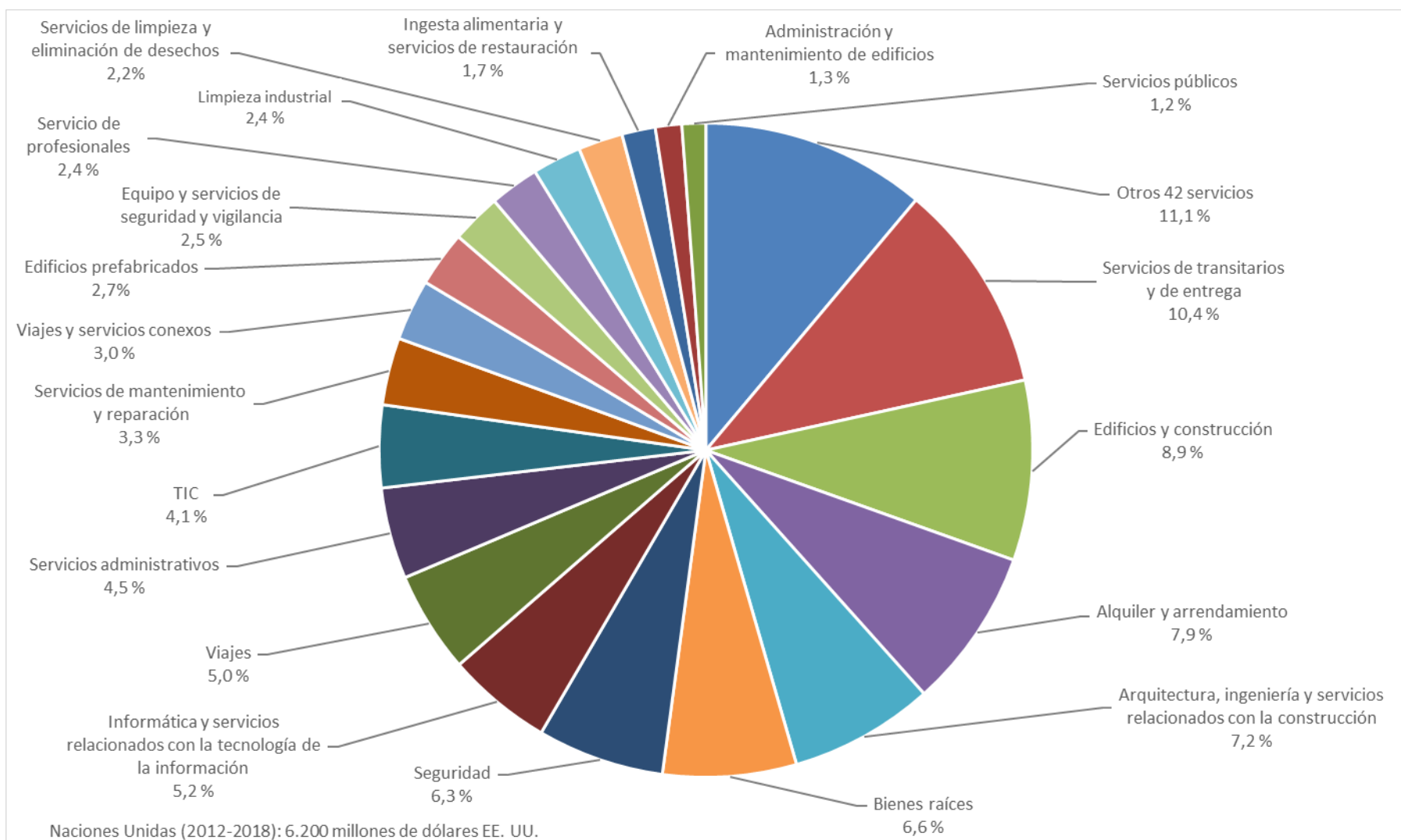
Anexo IV

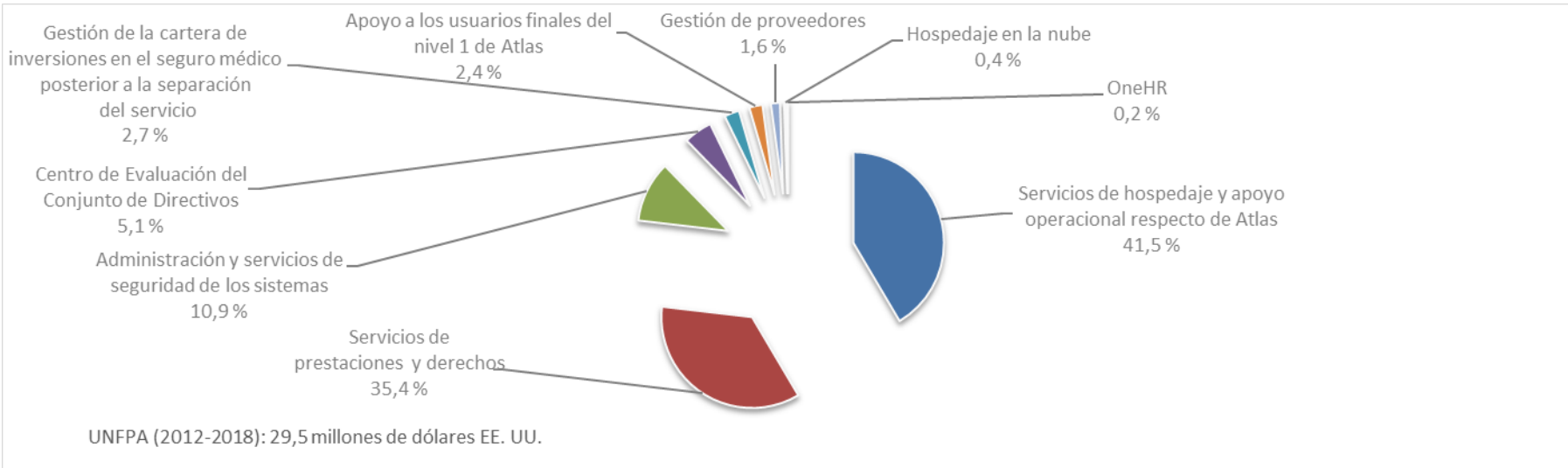
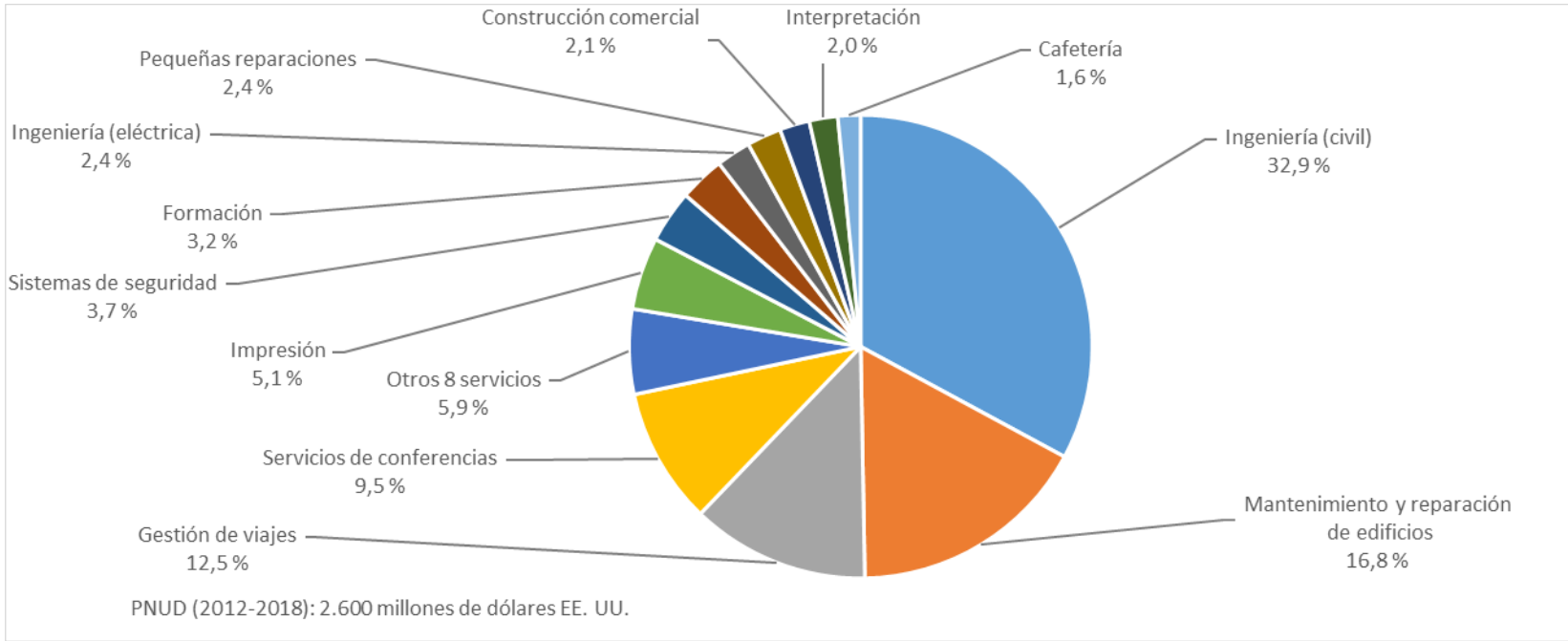
Proporción de los gastos de los servicios externalizados por organización

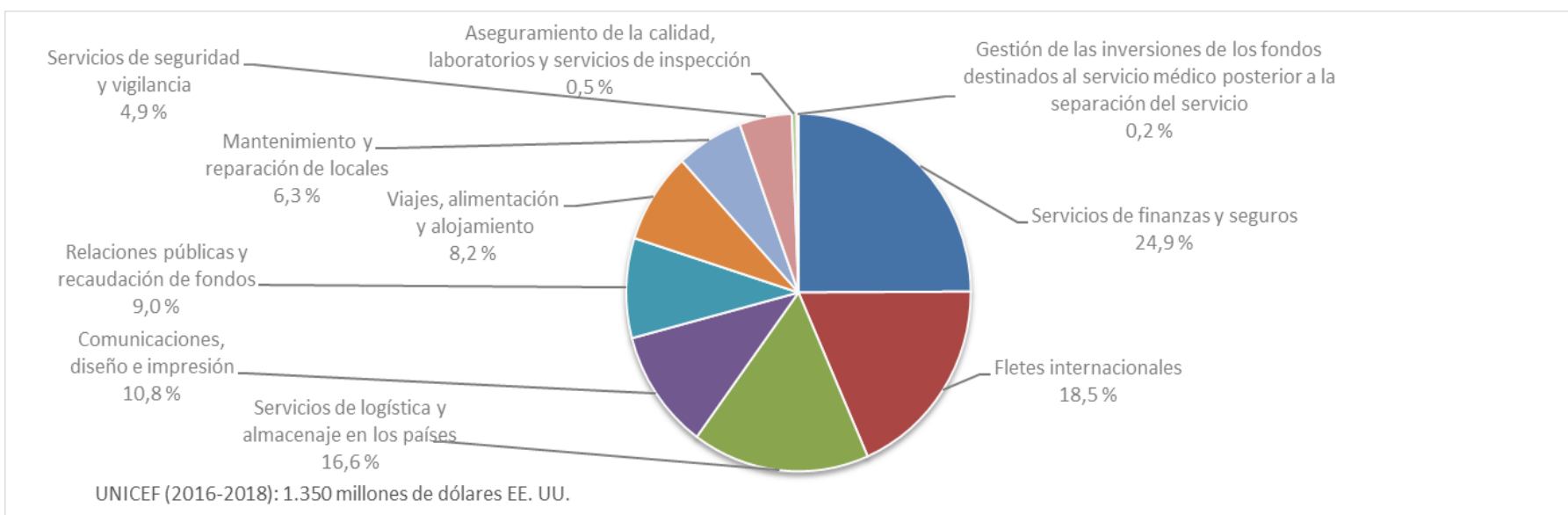
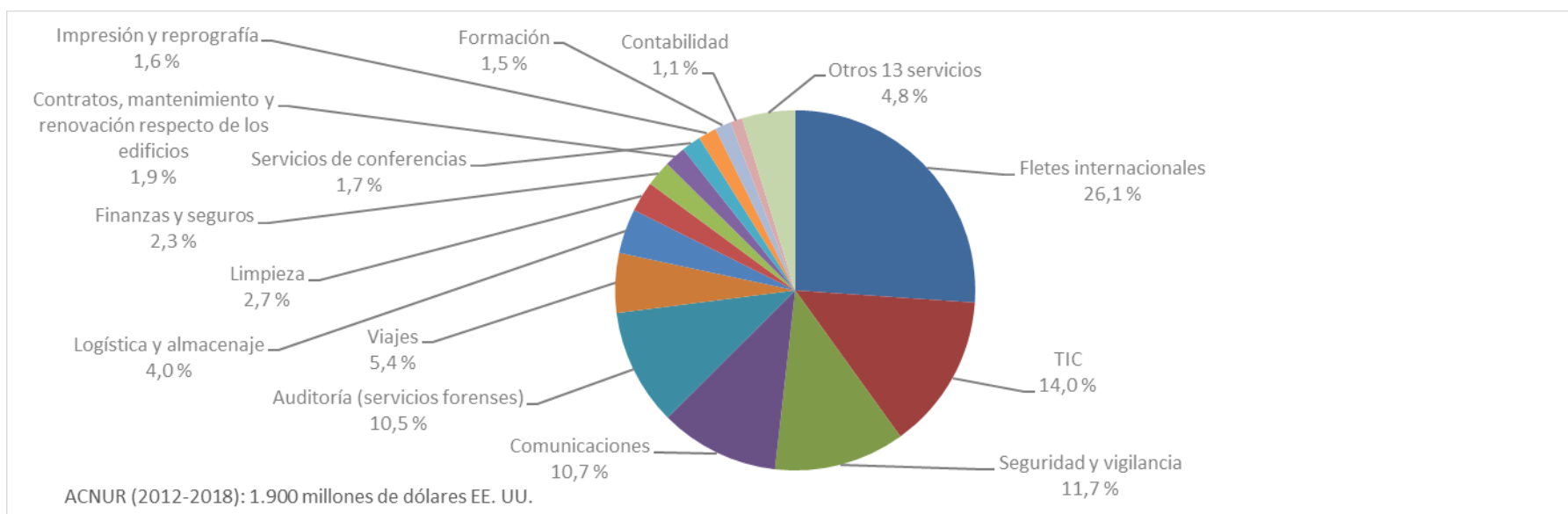


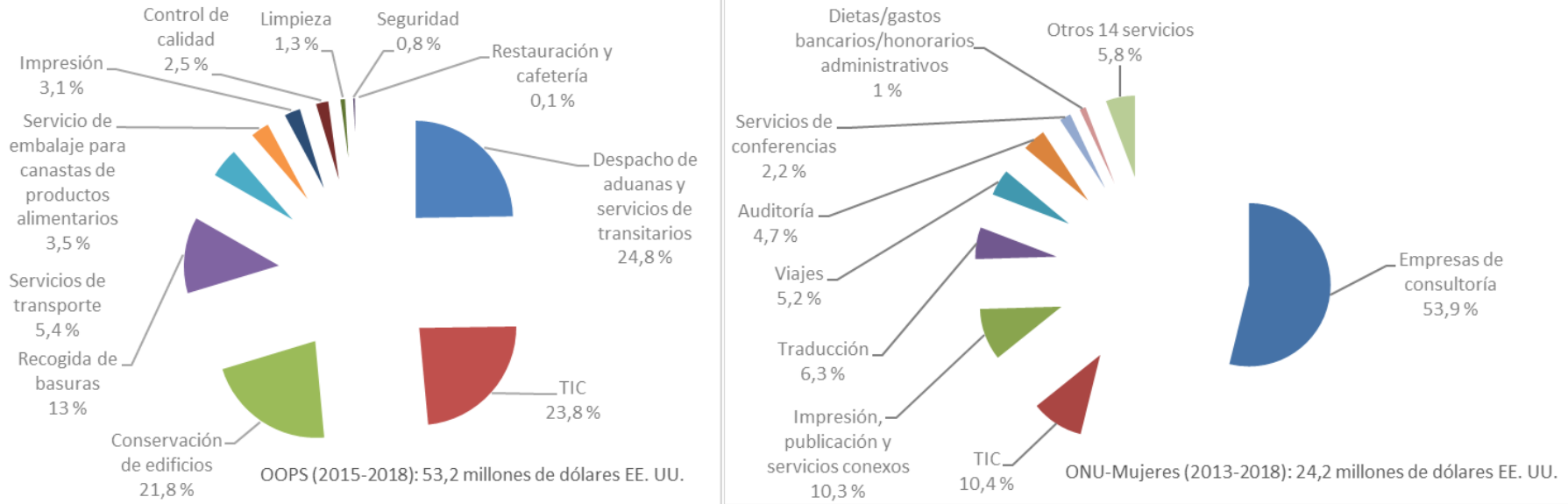
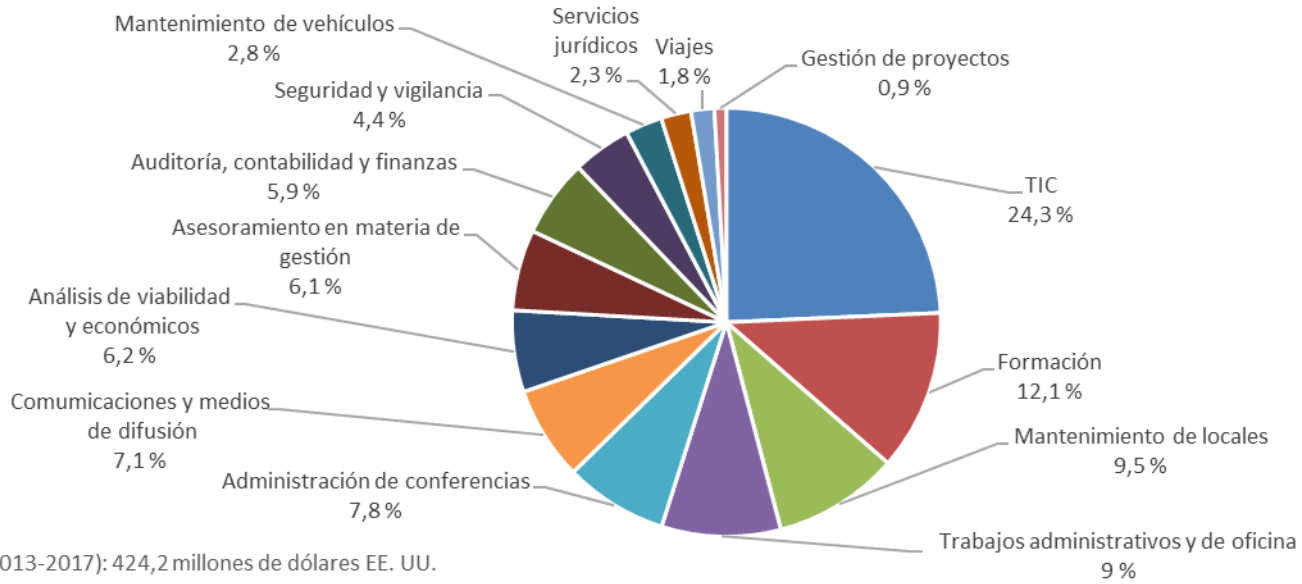


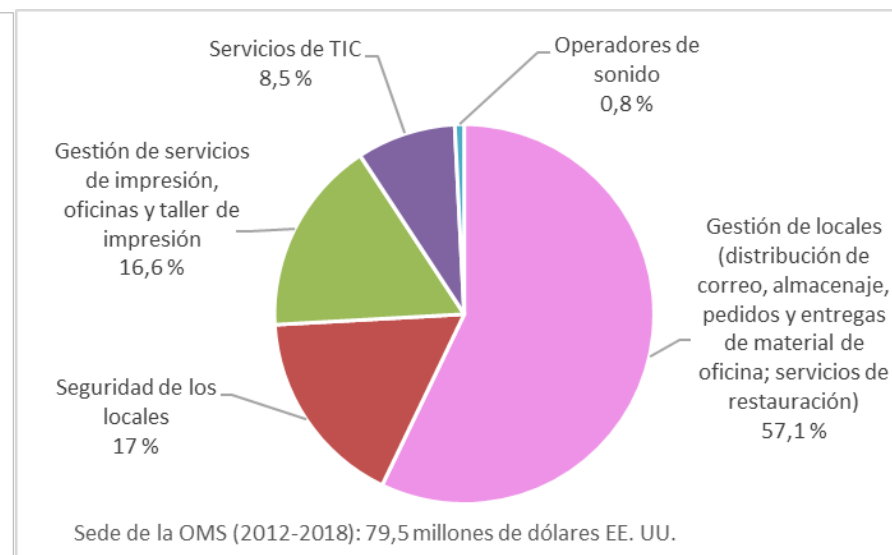
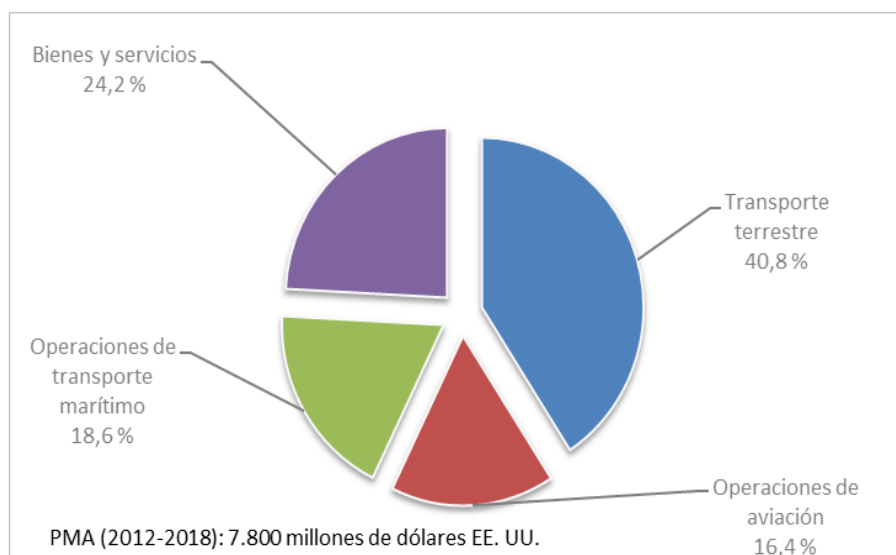
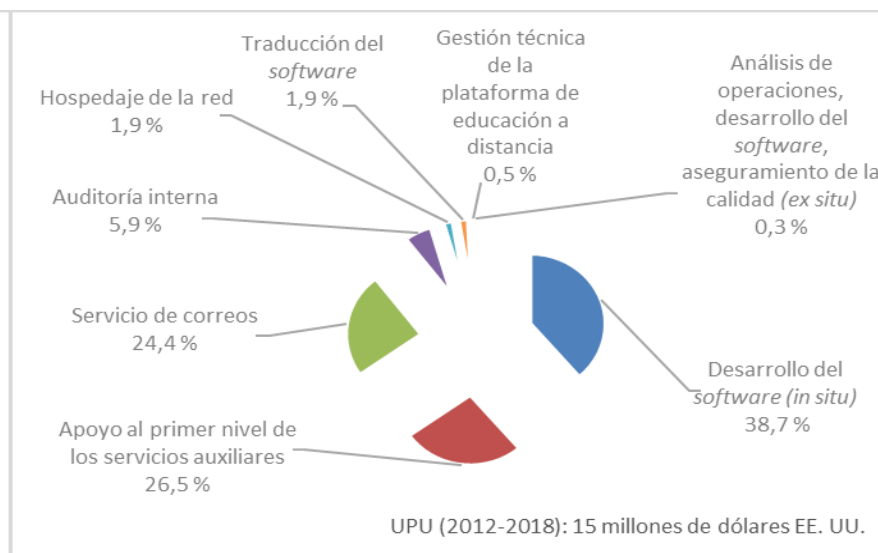
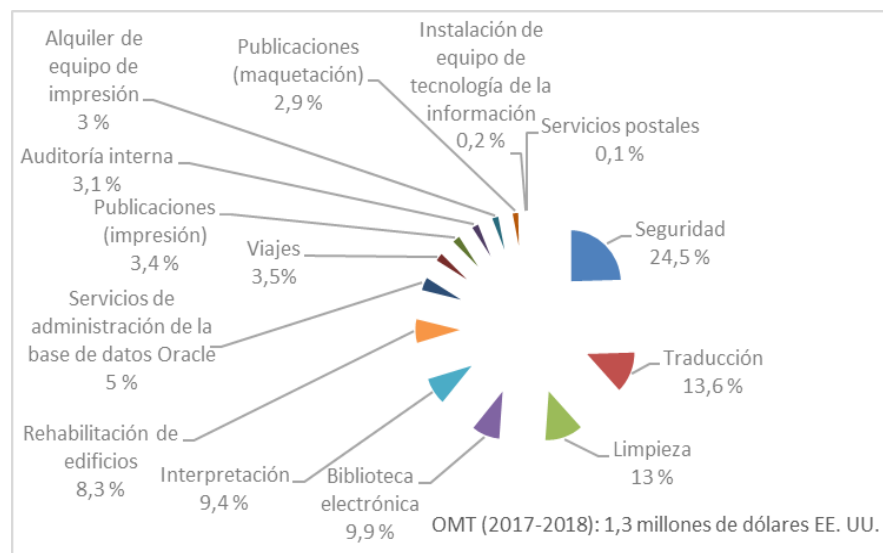












Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Anexo V

Gastos correspondientes a 22 amplias categorías de servicios externalizados

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012-2018)
Cafetería y restauración^a	49 263 007	64 445 585	14 780 812	18 943 078	16 853 145	19 319 810	21 977 814	205 583 251
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	30,8	-77,1	28,2	-11	14,6	13,8	-55,4
Comunicaciones y relaciones públicas^b	44 394 844	33 954 847	53 892 671	73 024 180	91 959 908	82 869 954	101 005 716	481 102 120
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-23,5	58,7	35,5	25,9	-9,9	21,9	127,5
Servicios de conferencias^c	40 679 139	46 155 930	30 713 717	51 444 590	46 334 287	53 037 928	47 676 025	316 041 616
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	13,5	-33,5	67,5	-9,9	14,5	-10	17,2
Edición, publicaciones e impresión^d	31 561 242	36 935 966	37 567 410	31 871 049	31 707 859	34 014 590	57 635 512	261 293 628
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	17	1,7	-15,2	-0,5	7,3	69,4	82,6
Educación y formación^e	33 245 220	38 428 749	36 328 907	35 476 192	49 853 800	74 793 473	47 916 789	316 043 130
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	15,6	-5,5	-2,3	40,5	50	-35,9	44,1
Servicios de ingeniería^f	87 390 848	102 025 570	86 609 085	160 393 845	193 749 547	298 621 005	177 964 180	1 106 754 080
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	16,7	-15,1	85,2	20,8	54,1	-40,4	103,6
Construcción y mantenimiento de instalaciones^g	322 710 592	215 312 858	296 401 660	405 482 290	346 299 402	400 837 609	757 536 942	2 805 616 800
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-33	37,7	37	-14,6	15,7	89	134,7
Contratos relacionados con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la flora y la fauna silvestres^h	2 043 566	29 796 092	24 714 089	27 509 386	14 166 557	14 151 943	10 174 659	122 556 292
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	1 358	-17,1	11,3	-48,5	-0,1	-28,1	397,9

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012-2018)
Finanzas, contabilidad y segurosⁱ	9 516 510	24 440 382	22 295 349	23 986 790	41 543 839	354 798 385	166 531 324	643 112 580
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	156,8	-8,8	7,6	73,2	754	-53,1	1 649,9
Logística (flete, transporte, almacenamiento, correo)^j	1 174 881 434	980 081 716	1 137 010 779	1 199 376 901	1 197 176 755	1 207 968 589	1 273 208 890	8 169 705 065
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-16,6	16	5,5	-0,2	0,9	5,4	8,4
Recursos humanos, servicios profesionales y administrativos^k	104 659 546	131 057 448	118 862 066	133 431 968	162 453 149	198 012 134	208 789 770	1 057 266 080
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	25,2	-9,3	12,3	21,7	21,9	5,4	99,5
Tecnología de la información y las comunicaciones^l	142 250 304	161 733 923	228 618 515	221 176 291	229 202 792	257 140 763	143 456 602	1 383 579 190
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	13,7	41,4	-3,3	3,6	12,2	-44,2	0,8
Servicios jurídicos^m	5 325 151	5 268 204	5 126 384	6 645 760	1 179 866	1 339 123	1 047 622	25 932 110
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-1,1	-2,7	29,6	-82,2	13,5	-21,8	-80,3
Apoyo a la gestiónⁿ	79 207 365	137 307 414	55 927 404	52 958 230	26 279 796	27 138 151	17 307 489	396 125 849
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	73,4	-59,3	-5,3	-50,4	3,3	-36,2	-78,1
Equipo y suministros de oficina^o	9 325 025	7 278 169	7 404 657	7 180 204	3 543 509	2 814 706	2 257 745	39 804 014
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-22	1,7	-3	-50,6	-20,6	-19,8	-75,8
Supervisión, inspecciones, control/aseguramiento de la calidad^p	22 266 113	27 018 285	32 684 363	50 104 925	46 394 963	47 212 865	58 437 562	284 119 076
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	21,3	21	53,3	-7,4	1,8	23,8	162,5
Bienes raíces, alquiler y arrendamiento de locales y servicios públicos^q	184 023 045	192 401 685	117 467 988	163 666 877	182 408 684	217 737 235	218 981 812	1 276 687 325
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	4,6	-38,9	39,3	11,5	19,4	0,6	19

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012-2018)
Seguridad y vigilancia^r	75 652 355	96 362 848	117 900 450	137 688 598	379 807 750	178 670 207	187 018 747	1 173 100 956
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	27,4	22,4	16,8	175,8	-53	4,7	147,2
Traducción e interpretación^s	27 795 073	38 903 204	35 126 665	33 823 628	86 031 718	39 540 681	11 889 532	273 110 502
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	40	-9,7	-3,7	154	-54	-69,9	-57,2
Viajes, alimentación y alojamiento^t	117 565 074	125 725 957	122 683 456	129 500 177	117 019 568	286 245 637	289 114 169	1 187 854 038
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	6,9	-2,4	5,6	-9,6	144,6	1	145,9
Vehículos, reparación y mantenimiento^u	16 570 291	3 255 850	5 568 247	3 536 215	13 243 390	8 246 963	12 745 932	63 166 887
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-80,4	71	-36,5	274,5	-37,7	54,6	-23,1
Otros servicios diversos externalizados	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	45,9	-58,3	12,9	12,2	15,4	-3,8	-14,5
Gastos totales de todos los servicios externalizados	2 720 903 826	2 708 911 635	2 685 951 542	3 073 878 276	3 395 090 385	3 942 597 718	3 942 512 124	22 469 845 506
Variación porcentual (con respecto al año anterior)	-	-0,4	-0,8	14,4	10,4	16,1	0	44,9

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Nota: La OMT proporcionó datos en euros y la OMM y la UPU en francos suizos. Los datos de reprografía y traducción fueron proporcionados por la UIT en euros, forint húngaros, riales qataríes, won, rand sudafricanos, francos suizos, baht y dirhams de los Emiratos Árabes Unidos. Todas las monedas se convirtieron a dólares de los Estados Unidos utilizando los tipos de cambio anuales medios tomados de los siguientes sitios web para las monedas que se indican a continuación: oecd.org (francos suizos y euros); ofx.com (dirhams de los Emiratos Árabes Unidos, forint húngaros, won, baht y rand sudafricanos); y ceicdata.com (riales qataríes).

^a Alimentación y restauración (Naciones Unidas); ingesta alimentaria y servicios de restauración (Naciones Unidas); servicios de cafetería (PNUD); y servicios de cafetería y restauración (ACNUR, OOPS, ONU-Mujeres y OMPI).

^b Servicios de radio y televisión (Naciones Unidas); equipo fotográfico y accesorios (Naciones Unidas); equipo y servicios de telecomunicaciones (Naciones Unidas y PNUD); publicidad, comercialización y reuniones (Naciones Unidas); comunicaciones y medios de comunicación (ACNUR y UNOPS); centros de información (PNUD); y relaciones públicas y recaudación de fondos (UNICEF).

^c Servicios de organización de conferencias (PNUD); servicios de gestión de conferencias y eventos (ACNUR y UNOPS); servicios de conferencias y reuniones (ONU-Mujeres); y operadores de sonido (OMS).

^d Edición, diseño y artes gráficas y plásticas (FAO); impresión (OIEA, OACI, OIT, OMI, PNUD y OOPS); distribución (OACI); diseño (OMI); reprografía (UIT); diseño gráfico y de sellos e impresión (Naciones Unidas); tinta de impresión y accesorios de imprenta (Naciones Unidas); servicios de impresión externos (UNESCO); servicios de diseño gráfico (UNESCO); venta de publicaciones (UNESCO); impresión y reprografía (ACNUR); impresión, publicación, diseño gráfico, material audiovisual, publicidad, material de promoción y material para talleres (ONU-Mujeres); alquiler de servicios de equipo de impresión (OMT); maquetación de publicaciones (OMT); maquetación de publicaciones (OMT); biblioteca electrónica y publicaciones electrónicas (OMT); gestión de servicios de impresión y de oficina y taller de imprenta (OMS); y corrección de pruebas y de errores (OMPI).

^e Servicios de educación y formación (FAO y ONU-Mujeres); enseñanza de idiomas (OACI, ACNUR y OMPI); educación (Naciones Unidas); servicios de formación (Naciones Unidas, PNUD, ACNUR, UNOPS y ONU-Mujeres); reuniones, formación y talleres (ONUSIDA); biblioteca (ONUSIDA); perfeccionamiento y aprendizaje del personal (ONUSIDA); desarrollo de la gestión (PNUD); Centro de Evaluación del Conjunto de Directivos (UNFPA); y Gestión técnica de la plataforma de educación a distancia Trainpost (UPU).

^f Ingeniería, investigación y tecnología (FAO); educación (Naciones Unidas); ingeniería civil (PNUD); ingeniería eléctrica y electrotecnia (PNUD); e ingeniería mecánica (PNUD).

^g Construcción y mantenimiento de edificios e instalaciones (FAO y UNOPS); limpieza industrial (FAO y Naciones Unidas); servicios de limpieza (OIEA, OIT, OMI, UIT, ACNUR, OOPS, ONU-Mujeres y OMT); locales (OIT); jardinería (OIT); administración de locales y edificios (OMI); edificaciones y construcción (Naciones Unidas); aire acondicionado, calefacción y plomería (Naciones Unidas); servicios relacionados con la arquitectura, la ingeniería y la construcción (Naciones Unidas); gestión y mantenimiento de edificios (Naciones Unidas); servicios de limpieza y eliminación de desechos (Naciones Unidas); servicios de mantenimiento y reparación (Naciones Unidas); edificios prefabricados (Naciones Unidas); mantenimiento y reparación de edificios (PNUD); construcción comercial (PNUD); servicios encargados de pequeñas reparaciones (PNUD); locales, incluidas la limpieza, la jardinería y la restauración (UNESCO); contratos relacionados con la construcción, el mantenimiento y la rehabilitación (ACNUR); mantenimiento y reparación de locales (UNICEF); servicios de gestión de locales, incluidos los de mantenimiento de infraestructuras y edificios (ONUDI); mantenimiento de edificios (OOPS); recogida de basura (OOPS); mantenimiento de edificios, mejora de locales arrendados, reparación de equipos y equipo de seguridad (ONU-Mujeres); servicios de mudanzas y locales (ONU-Mujeres); rehabilitación de edificios (OMT); servicios de construcción de infraestructuras permanentes y temporales (PMA); gestión de locales (OMS); servicios de limpieza y manipulación (OMPI); mantenimiento eléctrico general (OMPI); servicios externos de jardinería (OMPI); mantenimiento de la calefacción, la ventilación y la climatización (OMPI); y gestión de las instalaciones, incluido el mantenimiento de los ascensores (OMM).

^h Servicios de contratación relacionados con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la flora y fauna silvestres (FAO).

ⁱ Finanzas y seguros (FAO y Naciones Unidas); seguro médico (UIT y Naciones Unidas); seguros (Naciones Unidas); finanzas (ONUSIDA); gestión de la cartera de inversiones en el seguro médico posterior a la separación del servicio (UNFPA); finanzas y contabilidad (ACNUR); servicios financieros y de seguros (ACNUR y UNICEF); y gestión de las inversiones de los fondos destinados al servicio médico posterior a la separación del servicio (UNICEF).

^j Transporte, almacenamiento y correo (FAO); operaciones aéreas (Naciones Unidas); servicios de transitarios y de entrega (Naciones Unidas); transporte marítimo (ONUSIDA); servicios de transitarios (PNUD); transporte terrestre (PNUD); servicios de despacho de aduanas (ACNUR); fletes internacionales (ACNUR y UNICEF); servicios de logística y almacenaje en los países (ACNUR y UNICEF); servicios postales y envío de publicaciones (ACNUR y OMT); correo y valija (ACNUR y OMM); despacho de aduanas y servicios de transitarios (OOPS); servicios de transporte (OOPS); gastos de mensajería (ONU-Mujeres); servicios de transitarios (ONU-Mujeres); servicio de correos (UPU); transporte terrestre (PMA); operaciones aéreas (PMA); operaciones de transporte marítimo (PMA); servicios de manipulación logística y almacenamiento (PMA); y servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre (PMA).

^k Servicios de consultoría (Naciones Unidas); servicios profesionales (Naciones Unidas); consultoría (UNESCO); OneHR (UNFPA); servicios administrativos y de oficina (UNOPS); servicios de gestión de recursos humanos (ONU-Mujeres); apoyo de consultores locales (ONU-Mujeres); empresas de consultoría en los ámbitos de la TIC y el diseño, la auditoría y la impresión digitales (ONU-Mujeres); servicios administrativos y de oficina (PMA); y servicios de consultoría y trabajo ocasional (PMA).

^l Servicios de TIC (OACI, OIT, Naciones Unidas, UNUSIDA, OMS y OMM); hospedaje del sistema de planificación de los recursos institucionales (OMI); sistema de evaluación de la actuación profesional (UIT); servicios relacionados con la informática y la tecnología de la información (Naciones Unidas); sistema de información de gestión (PNUD); soluciones de servidores de computación en la nube (UNESCO); hospedaje de Atlas y apoyo operacional (UNFPA); apoyo a los usuarios finales del nivel 1 de Atlas (UNFPA); hospedaje en la nube (UNFPA); administración de sistemas y servicios de seguridad (UNFPA); servicios de TIC, incluidos el servicio de asistencia a los usuarios, el mantenimiento, la instalación de equipo y el desarrollo del *software* (ACNUR); servicios de TIC, incluidos la instalación y la reparación de TIC y el apoyo y desarrollo de TIC (UNOPS); desarrollo del *software* (OOPS); apoyo y tecnología para los consultores internacionales (ONU-Mujeres); mantenimiento del *software*, licencias, equipo informático, accesorios y servicios de telecomunicaciones (ONU-Mujeres);

instalación de equipo de TIC (OMT); servicios de administración de la base de datos Oracle (OMT); hospedaje de la red (UPU); desarrollo del *software* (OOPS); servicios de traducción del *software* de TIC (UPU); apoyo de proximidad a la sede (OMS); servicios de consultoría en materia de TIC (OMPI); y servicio de asistencia de TIC (OMPI).

^m Naciones Unidas, ACNUR y UNOPS.

ⁿ Gestión y administración operativa (FAO); servicios de gestión (Naciones Unidas); apoyo general a la gestión (ONUSIDA); y servicios de asesoramiento en materia de gestión (ACNUR y UNOPS).

^o Mobiliario (Naciones Unidas); equipo y suministros de oficina (Naciones Unidas); equipo de oficina y de contabilidad (Naciones Unidas); alquiler y arrendamiento de equipo de oficina (Naciones Unidas); suministros de oficina (ONU-Mujeres); escritorios, sillas y armarios (ONU-Mujeres); y bienes de oficina y servicios conexos, incluidos suministros, escritorios, sillas, armarios y papelería (PMA).

^p Servicio de auditoría interna (OIT, OMT y UPU); inspección y servicios conexos (Naciones Unidas); auditoría externa (UNESCO); auditoría y consultoría, auditoría interna y servicios forenses (ACNUR); aseguramiento de la calidad, laboratorios y servicios de inspección (ACNUR y UNICEF); control de calidad (OOPS); honorarios de auditoría (ONU-Mujeres); proyectos de evaluación (ONU-Mujeres); inspección, seguros y control de calidad (PMA); y servicios de investigación (OMPI).

^q Servicios de utilidad pública y otros servicios públicos (FAO); servicios públicos (Naciones Unidas); bienes raíces (Naciones Unidas); alquiler y arrendamiento (Naciones Unidas); y alquiler de locales y servicios públicos (PMA).

^r Defensa nacional y orden público, seguridad y vigilancia (FAO); servicios de seguridad y vigilancia (OIEA, ACNUR, UNICEF, UNOPS, PMA y OMPI); servicios de seguridad (OIT, OMI, UIT, Naciones Unidas, ONUSIDA, UNESCO y OMM); equipo y servicios de seguridad y vigilancia (Naciones Unidas); servicios de sistemas de seguridad (PNUD); servicios de guardias de seguridad sin armas (OOPS); guardias de seguridad (OMT); y seguridad de los locales (OMS).

^s Servicios de traducción (OIEA, UIT, UNESCO, ONU-Mujeres, OMT, UPU y WPF); traducción e interpretación (Naciones Unidas y ACNUR); interpretación de idiomas (PNUD); y servicios de interpretación (UNESCO, ACNUR, OMT y PMA).

^t Viajes, alimentación, alojamiento y espectáculos (FAO); servicios de viajes (OIEA, OIT, UIT, Naciones Unidas y ACNUR); turismo y servicios conexos (Naciones Unidas); viajes y servicios conexos (Naciones Unidas); servicios de gestión de viajes (PNUD y UNOPS); viaje, comida y alojamiento (UNICEF); billetes de viajes, visado, pequeños gastos de salida y llegada, vehículos, autobuses, trenes y taxis (ONU-Mujeres); alojamiento en hoteles (ONU-Mujeres); compra de billetes de avión y tren (OMT); y viajes (OMM).

^u Vehículos (Naciones Unidas); reparación de vehículos (PNUD); mantenimiento de vehículos (ACNUR y UNOPS); y servicios relacionados con vehículos aéreos, terrestres y marítimos (PMA).

Anexo VI

Servicios diversos externalizados sin clasificar

(En dólares de los Estados Unidos)

Actividad (organización)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Servicios ambientales (FAO)	49 715	215 757	424 292	252 282	157 670	563 642	888 543	2 551 901
Servicios sanitarios (FAO)	8 000	210 877	131 190	9 695	223 773	151 399	383 877	1 118 811
Producción y fabricación industriales (FAO)	36 500	1 193 998	489 410	4 029	32 583	1 013	5 790	1 763 323
Tierras, edificios, estructuras y vías de comunicación (FAO)	668 853	1 027 146	427 344	1 409 546	625 923	938 766	925 778	6 023 356
Organización y clubes (FAO)	-	-	3 305	1 250	2 688	5 546	96 279	109 068
Política y asuntos cívicos (FAO)	354	2 041 188	631 631	1 427 472	766 273	752 045	368 696	5 987 659
Servicios personales y domésticos (FAO)	-	24 506	579	14 168	228	5 034	8 823	53 338
Otros (OACI)	613 550	363 117	443 143	498 430	130 357	852 935	1 038 386	3 939 918
Agrícola (Naciones Unidas)	-	-	-	-	70 352	67 580	92 115	230 047
Servicios de archivo (Naciones Unidas)	763 384	1 433 916	-250	-	-	-	-	2 197 050
Equipo de procesamiento electrónico de datos y servicios de mantenimiento (Naciones Unidas)	10 587 432	14 948 464	5 467 448	8 205 464	-	-	-	39 208 808
Aparatos eléctricos y componentes electrónicos (Naciones Unidas)	15 484 822	7 104 007	1 319 896	1 255 122	-	-	-	25 163 847
Grupos electrógenos (Naciones Unidas)	4 009 489	-742 928	-	-	-	-	-	3 266 561
Industrial (Naciones Unidas)	-	-	-	-	4 567 595	12 473 548	21 015 681	38 056 824
Maquinaria y repuestos (Naciones Unidas)	13 270	1 248 152	4 929	-	-	-	-	1 266 350
Servicios de mantenimiento y reparación (Naciones Unidas)	61 741 269	120 076 131	15 905 805	8 831 211	-	-	-	206 554 416
Artículos médicos e instrumentos de precisión y de medición (Naciones Unidas)	-	454 170	8 791 783	19 650 471	-	-	-	28 896 425
Varios (Naciones Unidas)	11 325 628	12 908 278	12 274 842	12 548 187	2 204 252	2 172 114	1 280 053	54 713 353
Suscripción periódica	35 687	124 949	308 726	1 024 226	-	-	-	1 493 588
Productos farmacéuticos y salud (Naciones Unidas)	-	-	-	-	16 998 789	13 236 450	13 063 308	43 298 548
Productos farmacéuticos y vacunas (Naciones Unidas)	1 711 778	22 823	52 937	5 000	-	-	-	1 792 538
Central eléctrica y equipo y servicios de energía solar	2 525 996	5 084 167	-	-	-	-	-	7 610 163

Actividad (organización)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
(Naciones Unidas)								
Estudios y equipo científicos (Naciones Unidas)	769 650	773 864	558 231	760 706	-	-	-	2 862 451
Estudio técnico y de proyectos (Naciones Unidas)	2 673 692	4 527 130	970 949	893 871	-	-	-	9 065 641
Artículos textiles distintos de las prendas de vestir (Naciones Unidas)	-	22 650	110 549	20 000	-	-	-	153 199
Uniformes y accesorios reglamentarios (Naciones Unidas)	700	-	-	-	-	-	-	700
Ejecución de programas – investigación (ONUSIDA)	123 590	78 569	14 372	25 713	31 091	-	-	273 335
Ejecución de programas – de forma conjunta (ONUSIDA)	8 821 995	12 869 027	15 576 577	11 881 899	11 409 746	7 369 729	14 385 881	82 314 854
Servicios de planificación, capacitación en gestión del desempeño, movilización de recursos y gestión del presupuesto (ONUSIDA)	-	-	27 739	-	-	-	-	27 739
Adquisiciones (ONUSIDA)	107 959	187 049	128 091	94 141	97 112	65 560	-	679 912
Infraestructura y servicios logísticos (ONUSIDA)	4 717 144	5 033 853	5 877 063	3 559 611	3 663 196	3 265 239	-	26 116 106
Infraestructura, seguridad y licencias (ONUSIDA)	-	-	-	-	-	275 900	2 787 057	3 062 957
Servicios de personal en general (ONUSIDA)	74 248	86 344		6 598	-	-	-	167 190
Gestión de proveedores (UNFPA)	78 780	78 780	68 260	63 000	63 000	63 060	63 360	478 240
Servicios de escaneo de archivos (ACNUR)	-	29 097	12 020	52 702	32 753	175 209	410 112	711 893
Comunicaciones y diseño (ACNUR)	-	-	-	6 047	-	-	4 281	10 328
Comunicaciones, diseño e impresión (UNICEF)	-	-	-	-	42 997 085	51 320 626	52 350 190	146 667 901
Servicios de viabilidad y análisis económicos (UNOPS)	-	3 000 845	2 575 801	5 498 119	8 822 672	6 837 034	-	26 734 471
Servicios de gestión de proyectos (UNOPS)	-	-	-	-	1 872 278	2 011 569	-	3 883 847
Servicios de auditoría, contabilidad y finanzas (UNOPS)	-	2 641 019	3 048 397	5 399 945	2 828 358	11 504 424	-	25 422 143
Servicio de embalaje para canastas de productos alimentarios (OOPS)	-	-	-	1 147 985	648 785	7 462	84 500	1 888 732
Dietas, gastos bancarios y honorarios administrativos (ONU-Mujeres)	-	7 875	-	-	28 916	5 690	253 375	295 856
Apoyo al primer nivel de los servicios auxiliares (UPU)	486 141	530 744	571 507	576 923	555 838	605 076	654 397	3 980 625
Análisis de operaciones, desarrollo del <i>software</i> , aseguramiento de la calidad (<i>ex situ</i>) (UPU).	-	-	-	-	-	-	38 046	38 046
Otros (PMA)	12 484 679	6 901 551	8 117 297	6 015 418	4 753 946	7 861 188	7 319 067	53 453 146

<i>Actividad (organización)</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
Efectivo y gastos relacionados con vales (PMA)	478 595	511 397	957 980	2 703 466	2 184 637	179 765	38 278	7 054 119
Gastos relacionados con la alimentación (transformación) (PMA)	-	-	-	1 966 101	1 764 374	1 464 756	2 660 631	7 855 862
Servicios de escaneo de archivos (OMPI)	185 185	32 432	266 162	747 112	798 564	766 277	-	2 795 732
Total	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Anexo VII

Principios de la externalización

Securities Industry and Financial Markets Association de Asia^a

Principio 1 – Prohibición de la externalización

La externalización no debe prohibirse, dados los diversos beneficios que reporta; gracias a las economías de escala, la especialización y la realización de los costos, se beneficia de una ventaja comparativa. Sin embargo, cuando se seleccione a los proveedores de servicios se debe actuar con la debida diligencia y la empresa debe vigilar constantemente el desempeño. Además, las empresas deben adoptar una gestión de riesgos proporcional a la naturaleza, la escala y la complejidad de los acuerdos de externalización y seguir rindiendo cuentas de las actividades externalizadas.

Principio 2 – Definición de externalización

Es útil proporcionar expresamente una lista completa de ejemplos de servicios externalizados y de excepciones a lo que se considera externalización. Los reguladores deben tratar de facilitar una definición uniforme de la externalización, ya que, de lo contrario, una misma práctica se regulará desigualmente en diferentes jurisdicciones, lo que dificulta la adopción de un criterio de externalización a nivel de grupo y de región.

Principio 3 – Esencialidad

La regulación de los acuerdos de externalización debe partir de la idea de que tales acuerdos son esenciales. Se debe utilizar un método pragmático para determinar si los acuerdos de externalización son esenciales y, en caso afirmativo, establecer requisitos reglamentarios adicionales para la externalización.

Principio 4 – Externalización dentro de un grupo

Se considera que una evaluación reducida es suficiente para los acuerdos de externalización dentro de un grupo.

Principio 5 – Aprobaciones/notificaciones reglamentarias

Los reguladores no deben exigir una notificación previa o una aprobación en el caso de los acuerdos de externalización esenciales. Por el contrario, una entidad regulada que ponga en marcha un acuerdo de externalización esencial debe mantener un inventario del acuerdo, que debe estar a disposición del regulador cuando este lo solicite. Si los reguladores no están satisfechos con esta propuesta, la entidad regulada que ponga en marcha un acuerdo de externalización esencial debe notificarlo lo antes posible a su regulador.

Principio 6 – Inventario de acuerdos de externalización

Una empresa regulada debe mantener un inventario completo y exacto o una lista centralizada de los acuerdos de externalización esenciales, junto con cualesquiera otros acuerdos de externalización, y debe examinar periódicamente ese inventario para asegurarse de que es exacto y está actualizado. El regulador debe proporcionar algunas orientaciones mínimas sobre el contenido del inventario. Debe existir cierta flexibilidad en cuanto a si ese inventario se mantiene a nivel de grupo o local, siempre que el regulador lo tenga a su disposición cuando lo solicite. Los encargados de establecer normas internacionales deben propiciar un acuerdo entre los reguladores sobre el contenido de esos inventarios.

Principio 7 – Requisitos de auditoría

El servicio de auditoría interna de una empresa regulada debe examinar periódicamente los controles de gestión de riesgos de los acuerdos de externalización esenciales e informar a la Junta, al comité de auditoría de la Junta o al órgano pertinente de

gestión de riesgos o de gobernanza de la empresa, según proceda. Una empresa puede optar por utilizar auditores externos si lo desea.

Principio 8 – Gobernanza y rendición de cuentas

La Junta y el personal directivo superior de la empresa regulada deben seguir teniendo que rendir plenamente cuentas por el cumplimiento de todas sus funciones en relación con cualquier acuerdo de externalización esencial. La Junta y el personal directivo superior no pueden delegar su responsabilidad en el proveedor de servicios. Se debe ofrecer una garantía de riesgos proporcional a la naturaleza, la escala y la complejidad del acuerdo de externalización.

Principio 9 – Notificación de incidentes y planificación de continuidad de las operaciones

Las empresas reguladas deben notificar con prontitud al regulador cualquier cuestión o cambio importante que pueda afectar materialmente a un acuerdo de externalización esencial y, en consecuencia, afectar materialmente a las operaciones comerciales, los clientes, la rentabilidad o la reputación de la empresa regulada. Esto debe hacerse con arreglo a los requisitos generales de notificación de incidentes, si existen, en lugar de reproducirlo en un requisito de notificación de incidentes separado y específico de la externalización.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea – El Foro Conjunto^b

Principio 8 – Los organismos reguladores deben asegurarse por medios adecuados de que los acuerdos de externalización no obstaculizan la capacidad de una entidad regulada para cumplir sus requisitos reglamentarios.

Principio 9 – Los reguladores deben ser conscientes de los posibles riesgos que entraña el hecho de que las actividades externalizadas de múltiples entidades reguladas se concentren en un número limitado de proveedores de servicios.

Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores^c

Principio 5 – Procedimientos de rescisión

La externalización con terceros proveedores de servicios debe incluir disposiciones contractuales relativas a la rescisión del contrato y estrategias de salida adecuadas.

^a *Proposed Leading Principles for Regulation of Outsourcing*. Puede consultarse en:

www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/07/leading-principles-for-regulation-of-outsourcing.pdf.

^b *Outsourcing in Financial Services*. Puede consultarse en: www.bis.org/publ/joint12.pdf.

^c *Principles on Outsourcing by Markets*. Puede consultarse en: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCPD299.pdf.

Anexo VIII

Servicios para una posible externalización en lo sucesivo, y justificación y riesgos

Organización	Servicios para una posible externalización en lo sucesivo, y justificación y riesgos	Razones de la externalización	Riesgos
FAO	Servicios financieros	Eficiencia, alcance, capacidad, proximidad a los clientes, actividad básica especializada, eliminación de riesgos financieros	Riesgos financieros residuales, para la reputación, jurídicos (en relación con los regímenes de sanciones, las corrientes de fondos internacionales, etc.), fraude y colusión
	Servicios de auditoría	El hecho de recurrir en mayor medida a los asociados operacionales requerirá un aumento de los servicios de auditoría globales para las evaluaciones de la capacidad, las verificaciones al azar y las auditorías propiamente dichas.	Normas mínimas de calidad (a lo largo del tiempo y en todos los países), riesgos para la reputación y colusión
	Desarrollo integral de la TIC, apoyo operacional y de seguridad	No depender de las personas, abastecerse más eficazmente y administrarse más eficientemente, adquirir conocimientos técnicos que no se pueden obtener fácilmente en la organización, ahorrar costos	TIC: cara, menor flexibilidad y requisitos no claramente definidos inicialmente
OIT	Comprobación de referencias y selección de candidatos internos en relación con la contratación electrónica; administración y gestión de beneficios		
Naciones Unidas	Externalización de las adquisiciones	La externalización de las adquisiciones relacionadas con el gasto de cola puede ofrecer oportunidades de obtener ganancias considerables	Incumplimiento de los reglamentos, normas y procedimientos por parte de las entidades contratadas externamente
UNESCO	Servicios de seguridad, restauración y gestión de locales para conferencias	Todas: no es la actividad central de la UNESCO Seguridad: mayor flexibilidad, posible reducción de los costos Servicios de restauración: se requieren perfiles específicos del personal y capacitación; atender a las necesidades variables en cuanto a la cantidad de servicios Instalaciones: necesidades cambiantes y puntuales del personal temporario	Todos: hay que concretar acuerdos contractuales flexibles Seguridad: objeciones del personal, de los Estados miembros y de las asociaciones del personal, riesgo de seguridad debido a la reducción del nivel de control Restauración: los acuerdos contractuales pueden no ser suficientemente flexibles Instalaciones: una rotación excesiva puede perjudicar la imagen de la organización

<i>Organización</i>	<i>Servicios para una posible externalización en lo sucesivo, y justificación y riesgos</i>	<i>Razones de la externalización</i>	<i>Riesgos</i>
ACNUR	Recursos humanos, servicios financieros y servicios de adquisiciones	Todas: adquirir pericia técnica que no se encuentra fácilmente en la organización, incluido el acceso a las tecnologías y los conocimientos más avanzados, o lograr la flexibilidad necesaria para hacer frente a cambios rápidos en las circunstancias; hacer economías;	Recursos humanos: pérdida del control de un proceso sensible sin cumplir las normas de calidad requeridas Finanzas: riesgo de fraude Adquisiciones: pérdida del control de un proceso tan sensible sin poder transferir el riesgo para la reputación vinculado a una posible mala gestión
UNICEF	Realización de un inventario de los almacenes, evaluación de los proveedores y adquisiciones relacionadas con las operaciones y los locales (por ejemplo, gestión del parque móvil)	Inventario: costos más bajos Evaluación de los proveedores: economías de escala, proveedores de servicios especializados Adquisiciones: costos más bajos, énfasis en las actividades básicas	Todos: para la reputación y de carácter operacional, en caso de servicios de baja calidad
OMT	Servicios de escaneo de archivos		
OMPI	Gestión de locales, imprentas, actividades de escaneo, servicios de teléfono y correo y gestión de conferencias	Costo, rendición de cuentas y flexibilidad	Instalaciones: dependencia de terceros Impresión: limitaciones de tiempo Teléfono, correo y gestión de conferencias: confidencialidad

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Anexo IX

Procesos y procedimientos de externalización

Organización	Análisis de la relación costo-beneficio		Metodología para el análisis de la relación costo-beneficio		Criterios de selección de proveedores		Procedimientos de supervisión de los contratos		Criterios de evaluación del desempeño		Criterios de renovación de los contratos		Depósito electrónico centralizado	Base de datos o lista de entidades	Registro de lecciones aprendidas
	S/N	RSP	S/N	ASP	S/N	ASP	S/N	ASP	S/N	ASP	S/N	ASP	S/N	S/N	S/N
FAO	S	-	N	-	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
OACI	-	-	-	-	S	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OIT	S	S	N	-	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
OMI	S	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
UIT	S	N	N	-	S	-	S	-	S	-	S	-	N	N	N
Naciones Unidas	S	N	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
ONUSIDA	N	-	N	-	N	-	S	S	N	-	N	-	S	N	N
PNUD	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
PNUMA	S	S	-	-	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
UNESCO	S	N	N	-	S	S	S	S	S	N	S	N	N	S/N	N
UNFPA	N	-	N	-	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N
ONU-Hábitat	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
ACNUR	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
UNICEF	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
ONUDI	S	N	N	-	N	-	N	N	N	-	N	-	S	S	N
UNOPS	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
OOPS	S	N	N	-	N	-	S/N	N	N	-	S/N	-	N	N	N
ONU-Mujeres	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
OMT	S	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
UPU	S	S	S	S	N	-	N	-	S	S	S	S	S	N	N
PMA	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
OMPI	S	S	N	-	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	N
OMS	S	S	S	S	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
OMM	S	S	N	-	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Abreviaciones: S, Sí; N, No; ASP, Aplicación sistemática y periódica; RSP, Realización sistemática y periódica.

Anexo X

Riesgos que implica la externalización

<i>Riesgo</i>	<i>Descripción del riesgo</i>
Riesgo de acceso	Acuerdos de externalización que menoscaban la capacidad de una organización para proporcionar datos o información oportunos a las entidades de supervisión y a los órganos rectores.
Riesgo relacionado con el cumplimiento	Riesgo dimanante de la violación de leyes (incluidas las leyes de privacidad), normas o reglamentos o del incumplimiento de las políticas, procedimientos o normas comerciales internas de una organización, a menudo a causa de sistemas de cumplimiento y controles inadecuados por parte del proveedor. Ese riesgo guarda una estrecha relación con la confianza y la reputación y afecta al tratamiento justo de los clientes y los ciudadanos y al suministro de información objetiva y fidedigna.
Riesgo de concentración y sistémico	Ocurre cuando el sector en general depende en gran medida de un proveedor externo. El riesgo de concentración tiene varias facetas, entre ellas la falta de control de las organizaciones respecto del proveedor y riesgos sistémicos para el sector en su conjunto.
Riesgo contractual	Capacidad de una organización de hacer cumplir un contrato firmado con un proveedor. Para la externalización a otros países, las leyes locales actuales resultan indispensables.
Riesgo de contraparte	Evaluaciones crediticias o de suscripción inadecuadas. Puede disminuir la calidad de los activos exigibles.
Riesgo país	El entorno político, social y jurídico puede constituir un riesgo añadido. El riesgo país es una exposición a las condiciones y acontecimientos económicos, sociales y políticos de otro país, lo que puede afectar negativamente a la capacidad de un proveedor transfronterizo de cumplir con el nivel de servicio requerido por el acuerdo.
Ciberriesgo	Riesgo derivado del manejo y la transferencia de información privilegiada con el apoyo de la tecnología de la información. Los ciberriesgos pueden ser particularmente pertinentes a los efectos de su gestión y mitigación en el marco de la externalización, ya que dependen del intercambio seguro y eficaz de información entre dos partes.
Riesgo de la estrategia de salida	Riesgo de que no se disponga de estrategias de salida adecuadas. Esto puede deberse a una excesiva dependencia de una empresa, la pérdida de las aptitudes pertinentes y de la memoria institucional que impide que la organización recupere la actividad a nivel interno, así como a los contratos que hacen que una salida rápida sea extremadamente costosa.
Riesgo legal	Incluye, entre otras cosas, el riesgo de que se incurra en multas, sanciones o indemnizaciones punitivas como resultado de medidas de supervisión, así como acuerdos privados por omisiones y comisiones del proveedor de servicios.
Riesgo operativo	Riesgo de pérdidas a causa de procesos internos, personas, sistemas o acontecimientos externos inadecuados o ineficaces. Puede incluir fallos tecnológicos, una capacidad financiera inadecuada para cumplir las obligaciones o proporcionar soluciones, así como fraudes y errores. Esos riesgos son imprevisibles y difíciles de evaluar por las organizaciones antes de que se materialicen y a menudo son costosos de gestionar.

<i>Riesgo</i>	<i>Descripción del riesgo</i>
Riesgo para la reputación	Riesgo derivado de una opinión pública negativa que puede provenir de: el desempeño insatisfactorio del proveedor; pérdidas financieras inesperadas; violaciones de las leyes y reglamentos; e interacciones y prácticas insatisfactorias de los proveedores respecto de las normas y prácticas establecidas por la organización.
Riesgo estratégico	El proveedor puede realizar en su propio nombre actividades que son incompatibles con los objetivos estratégicos generales de la organización. Es posible que la organización no lleve a cabo una supervisión adecuada del proveedor externo, posiblemente debido a la falta de conocimientos técnicos para hacerlo.
Riesgo de transacción	Riesgo derivado de problemas relacionados con la prestación de servicios. Implica un incumplimiento de las expectativas debido a una capacidad inadecuada, un fallo tecnológico, un error humano o un fraude.

Fuentes:

- ¹. Cámara de Comercio Internacional, “Outsourcing – a practical guide on how to create successful outsourcing solutions”, 2017. Puede consultarse en: <http://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/12/icc-outsourcing-guide-2017-web.pdf>.
- ². Foro Conjunto del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, “Outsourcing in financial services”, febrero de 2005. Puede consultarse en: www.bis.org/publ/joint12.pdf.
- ³. “Outsourcing policy of South Indian Bank”, versión 1.0, 15 de julio de 2009. Puede consultarse en: www.southindianbank.com/UserFiles/OUTSOURCING_POLICY.pdf.

Anexo XI

Sesiones de capacitación sobre externalización impartidas por las organizaciones entre 2012 y 2018

Organización	Sesiones de capacitación impartidas
FAO	Título de la sesión de capacitación: “Procurement Process”. Organizada por: el Servicio de Adquisiciones. Modo en que se impartió: en línea y presencialmente. Principales cuestiones examinadas: políticas y procedimientos de adquisición.
OIT	Títulos de las sesiones de capacitación: “Introduction to ILO Procurement”; “ILO Procurement for Managers”; “ILO Procurement for Operational Staff”; “Informal Competitive Bidding”; “Workshop for Members of Local Procurement Review Committees”. Organizadas por: la Oficina de Adquisiciones y un consultor externo. Modo en que se impartieron: presencialmente, en línea y mediante un seminario web. Principales cuestiones examinadas: reglas y procedimientos relevantes, ética. Número de personas capacitadas: 500 (aproximadamente).
Naciones Unidas	Títulos de las sesiones de capacitación: “Fundamentals of United Nations Procurement”; “Ethics and Integrity in Procurement”; “Best Value for Money”; “Overview of the Procurement Manual”; “Acquisition Planning”; “Contractual Issues in Purchasing”; “Contract Management”. Organizadas por: la División de Adquisiciones. Modo en que se impartieron: mediante un módulo en línea. Número de personas capacitadas: 11.889 certificados de cursos específicos expedidos a 4.168 usuarios.
ONUSIDA	Título de la sesión de capacitación: “Procurement Training for Administrative Assistants”. Organizada por: la División de Gestión de Recursos Financieros. Modo en que se impartió: presencialmente. Principales cuestiones examinadas: políticas y procedimientos de adquisición.
ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNFPA, OOPS, ONU-Mujeres, OMM	Títulos de las sesiones de capacitación: “Introductory Certificate in Public Procurement” (acreditado por el Instituto Colegiado de Compras y Suministros, nivel 2); “Advanced Certificate in Public Procurement” (acreditado por el Instituto Colegiado de Compras y Suministros, nivel 3); “Diploma in Strategic Public Procurement” (acreditado por el Instituto Colegiado de Compras y Suministros, nivel 4); Organizadas por: el Instituto Colegiado de Compras y Suministros y dependencias de capacitación internas. Modo en que se impartieron: módulo en línea, seminarios web, curso presencial de cinco días. Principales cuestiones examinadas: procesos, metodología y estrategia de adquisición; gestión de contratos; gestión de riesgos; gestión de los gastos, negociaciones. Todos los niveles fueron adaptados de forma que se hicieran eco de las normas, políticas y procedimientos de adquisiciones del sector público y comunes de las Naciones Unidas. Número de personas capacitadas: PNUD: 447 (nivel 1), 1.500 (nivel 2), 400 (nivel 3), 250 (nivel 4). UNESCO: de 5 a 20 por nivel; ONU-Mujeres: 339.
PNUD	Títulos de las sesiones de capacitación: “Procurement Strategy Development”; “Contract and Supplier Relations Management”; “Supply Chain Management in Humanitarian Organizations”; “Risk Management in Contracting for Construction Services”; “Effective Negotiations in Projects and Procurement”; “Contracting and Management of Individual Contractors”; “Incoterms 2010 – How to use Commercial Terms in Procurement”; “Effective Programme and Procurement Teamwork”; “Introduction to Sustainable Public Procurement”; “Anti-Corruption and Ethics in Procurement”.
PNUMA	Título de la sesión de capacitación: “UMOJA Buyer Supervisor Training”. Organizada por: las Naciones Unidas.
ACNUR	Título de la sesión de capacitación: “Supply Chain Learning Programme Certification”.

Organización	Sesiones de capacitación impartidas
UNICEF	Títulos de las sesiones de capacitación: “Procurement at UNICEF”; “Contracting for Services”. Organizadas por: la División de Suministros. Modo en que se impartieron: curso en línea y taller presencial. Principales cuestiones examinadas: conocimientos fundamentales para llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios de conformidad con las normas y buenas prácticas definidas en el Manual de suministros, así como las cuestiones cruciales que se plantean en la contratación de servicios. Número de personas capacitadas: adquisiciones en el UNICEF: 292 (2018); contratación de servicios: 378 (2018).
ONUDI	Título de la sesión de capacitación: “Procurement Training”. Organizada por: la División de Servicios de Adquisiciones. Modo en que se impartió: en línea, por Skype y presencialmente.
UNOPS	Título de la sesión de capacitación: “Procurement Operations Training; Ethics and Fraud Prevention in Procurement”. Organizada por: el Grupo de Adquisiciones. Modo en que se impartió: presencialmente y en módulos en línea. Principales cuestiones examinadas: todos los aspectos operacionales de las políticas y procedimientos de adquisiciones y del ciclo de adquisiciones de la UNOPS; ejercicios y estudios de casos realizados en grupos de trabajo. Número de personas capacitadas: 1.000 (aproximadamente).
OMPI	Título de la sesión de capacitación: “Developing Key Performance Indicators; Monitoring of Supplier Performance in Order to Obtain Best Value for Money”.

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes en la DCI al cuestionario institucional y al cuestionario de seguimiento.

Anexo XII

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2019/9

		Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA														
			JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	ITC	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
Informe	Para la adopción de medidas		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	Para más información		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Recomendación 1		f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 2		i		L	L			L		L			L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 3		b		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 4		a, f, g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 5		h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 6		h		E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 7		a, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por el órgano legislativo. E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

☐: Recomendación que no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto previsto: a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; b: difusión de buenas/mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: intensificación de la cohesión y la armonización; e: mejora del control y el cumplimiento; f: mejora de la eficacia; g: importantes economías; h: mejora de la eficiencia; i: otros efectos.