



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONSEJO

150.º período de sesiones

Roma, 1-5 de diciembre de 2014

Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/1)

1. Este informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) va acompañado de breves comentarios del Director General y de las observaciones más amplias de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (documento A/69/73/Add.1).

Comentarios del Director General de la FAO

2. La FAO apoya el enfoque general recogido en el informe de la DCI, así como las observaciones de la JJE sobre el "Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas". La DCI ha citado la sección del Manual de la FAO relativa a la "Contratación de Bienes, Obras y Servicios" y las actuales directrices de la Organización sobre la gestión de los contratos como ejemplo de buena práctica en cuanto a los procedimientos y políticas sobre acuerdos a largo plazo. La terminología sobre las adquisiciones en régimen de colaboración de las Naciones Unidas, que la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha recomendado incluir en todos los manuales de compras de las Naciones Unidas para facilitar dichas actividades, fue elaborada inicialmente por la FAO e introducida en la Sección 502 de su Manual en 2010.

3. La FAO toma nota de las cinco recomendaciones sustantivas que figuran en el informe y apoya firmemente las observaciones de la JJE. Las recomendaciones 1 y 3 son una práctica habitual en la FAO. La FAO utiliza de forma activa el servicio de recopilación de datos sobre acuerdos a largo plazo del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas para publicar información. Se toma nota de la recomendación 2 y se estudia la posibilidad de elaborar orientaciones adicionales sobre la gestión de los acuerdos a largo plazo que representarán un equilibrio adecuado entre los costos y los beneficios. Con respecto a la recomendación 4, la FAO participa ya de forma muy activa en la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de Trabajo sobre Armonización.

4. La FAO ha sido y sigue siendo firme partidaria de la utilización de los acuerdos a largo plazo concertados por otros organismos de las Naciones Unidas, cuando las necesidades institucionales y la mejor relación calidad-precio lo justifiquen. La FAO está de acuerdo con las observaciones de la JJE en cuanto a los esfuerzos para armonizar los términos y condiciones de los contratos y señala que las diferencias en los términos y condiciones contractuales no obstaculizan indebidamente las actividades de adquisición conjunta. La FAO es de la opinión de que puede fomentarse y facilitarse un aumento de la colaboración sin la plena armonización de los términos y condiciones y la documentación.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



m1907s

5. Con respecto a la recomendación 5, la FAO reconoce el papel estratégico que desempeña una buena gestión de las adquisiciones en la consecución de los objetivos estratégicos de la FAO y apoya la recomendación del informe de que las actividades de adquisición, incluidos los acuerdos a largo plazo, se lleven a cabo sobre la base de planes y estrategias de adquisición sólidos. La sección del Manual se somete actualmente a examen y se fortalecerán la orientación sobre la planificación de las adquisiciones, el establecimiento de acuerdos de larga duración y la gestión de los contratos.



Asamblea General

Distr. general
20 de mayo de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 139 de la lista preliminar*

Dependencia Común de Inspección

Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las Naciones Unidas” (véase A/69/73).

Resumen

En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las Naciones Unidas” (véase A/69/73) se presenta un panorama general de las políticas y prácticas existentes sobre el uso de acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

En la presente nota se reflejan las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones formuladas en el informe. Las opiniones se han agrupado sobre la base de las aportaciones realizadas por las organizaciones miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que acogieron favorablemente el informe y apoyaron algunas de sus conclusiones.

* A/69/50.



I. Introducción

1. En su informe titulado “Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las Naciones Unidas” (véase A/69/73), la Dependencia Común de Inspección analizó las políticas y prácticas existentes sobre el uso de acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y evaluó la pertinencia, eficiencia y eficacia de tales instrumentos. La Dependencia llegó a la conclusión de que esos acuerdos contribuían a la eficiencia y eficacia de los procesos de adquisición y señaló posibles riesgos asociados a las prácticas actuales, que podrían restar eficiencia y eficacia a dichos procesos.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogieron favorablemente el informe de la Dependencia Común de Inspección relativo a los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en las Naciones Unidas, que consideraron informativo. Muchas entidades apoyaron en general el análisis y las conclusiones que en él figuran y formularon observaciones en varios ámbitos.

3. Las organizaciones estaban de acuerdo con la estimación de la Dependencia Común de Inspección en el sentido de que generalmente en el sistema de las Naciones Unidas las adquisiciones se consideraban una función de transacción y auxiliar en lugar de una función estratégica, y de que dar a las adquisiciones un enfoque más estratégico ayudaría a las organizaciones a cumplir sus objetivos.

4. Las organizaciones coincidían con la Dependencia en que la cuestión de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas compartieran los acuerdos a largo plazo debía seguir recibiendo una atención especial en las actividades de armonización de las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas, si bien señalaron que el uso de dichos acuerdos en el sistema era ya, en cierta medida, eficiente y eficaz; posiblemente el mayor factor restrictivo eran las diferencias entre los requisitos de las organizaciones. Estas indicaron que disponer de requisitos comunes permitiría aprovechar más los grandes volúmenes y obtener una mejor relación calidad-precio agrupando la demanda en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones también se mostraron de acuerdo con la idea de la Dependencia Común de Inspección de que debería prestarse apoyo a la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para que desempeñase un papel mayor y más eficaz en la armonización y la colaboración respecto de las adquisiciones.

5. Un organismo sugirió que tal vez el sistema de las Naciones Unidas debería estudiar la posibilidad de llevar a cabo adquisiciones en que se favoreciera a determinados grupos de proveedores de algunos productos básicos respecto de los cuales se preveía concertar acuerdos conjuntos a largo plazo. Mediante este enfoque las adquisiciones pasarían de ser una actividad rutinaria consistente en hacer pedidos sobre la base de los costos a alcanzar el nivel de una actividad planificada que concentra recursos en los ámbitos que agregan valor al proceso de adquisiciones mediante la introducción de la diferenciación en las técnicas de adquisición.

6. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sugirieron que implantar soluciones apropiadas de tecnología de la información en la gestión de los

acuerdos a largo plazo presentaba oportunidades nuevas para eliminar las barreras institucionales tradicionales en las Naciones Unidas y simplificar los procesos, mejorar la productividad y aumentar la eficiencia. Entre los ejemplos de ello cabe citar los sistemas que permiten acceder a los catálogos y los datos de inventario de los proveedores, así como hacer pedidos, pagar, realizar el seguimiento y gestionar inventarios, entre otras ventajas.

7. Las organizaciones eran partidarias de que se elaboraran programas de capacitación de los solicitantes. Varias entidades indicaron que, si bien en el párrafo 73 del informe se describía la gestión de contratos como una responsabilidad común de los departamentos de adquisiciones y los solicitantes, la carga de dicha gestión debía recaer claramente en los solicitantes.

III. Observaciones específicas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos deben formular políticas y directrices concretas en materia de adquisiciones con miras a la utilización estratégica de los acuerdos a largo plazo por sus organizaciones. La finalidad de esas políticas y directrices debe ser aclarar el objetivo, las ventajas, las desventajas, las posibles estrategias, los principales elementos y los tipos de acuerdos a largo plazo, así como el momento y el modo de establecerlos.

8. Los organismos apoyaban la idea defendida por la Dependencia Común de Inspección de que se debían formular políticas y directrices concretas para utilizar estratégicamente los acuerdos a largo plazo, que se describe en la recomendación 1.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deben aplicar una política encaminada a garantizar que se prepare un plan de gestión de cada acuerdo a largo plazo en el que se definan claramente la estructura de desglose de las actividades contractuales, las funciones y responsabilidades de todas las partes y los mecanismos de control y de rendición de cuentas. Han de proporcionarse a los administradores encargados de los contratos directrices, métodos y mecanismos detallados (particularmente cláusulas y mecanismos de control apropiados).

9. Si bien en general los organismos compartían los conceptos que se presentaban en la recomendación 2, en que se abogaba por que los jefes ejecutivos aseguraran que existieran planes de gestión de contratos respecto de los acuerdos a largo plazo, algunos organismos indicaron que en el informe no se habían tenido plenamente en cuenta todos los problemas. Por ejemplo, los organismos señalaron que la gestión de contratos no solo era importante en lo referente a los acuerdos a largo plazo sino a todos los tipos de contratos. Además, algunas de las medidas mencionadas en el informe requerían recursos que podían no estar disponibles, especialmente en las organizaciones pequeñas, y las ganancias o pérdidas netas resultantes de los gastos de recursos (personal o aplicaciones informáticas) y las economías (gracias a un mejor seguimiento de los contratos) podían no justificar una gestión muy compleja de los contratos. Los organismos también pusieron de relieve que la gestión de contratos era responsabilidad del solicitante y del usuario final, mientras que la organización que realizaba la adquisición era responsable de la administración del

contrato, aunque muchos departamentos de adquisiciones prestaban asistencia en este ámbito mediante servicios de capacitación y de otra índole.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deben impulsar con dinamismo las oportunidades de colaboración que ofrecen los acuerdos a largo plazo recurriendo a diferentes métodos, incluidos el establecimiento y la mejora de las políticas y directrices para facilitar la colaboración, la difusión de las licitaciones de acuerdos a largo plazo que pudieran ser de interés para otras organizaciones, la inclusión de sus acuerdos a largo plazo en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas y la búsqueda de información actualizada sobre acuerdos a largo plazo disponibles en el sistema de las Naciones Unidas.

10. Muchos organismos manifestaron su apoyo a la recomendación 3, en que se propugna que los jefes ejecutivos busquen oportunidades de acuerdos a largo plazo. En algunos casos, los organismos han introducido cambios en las políticas existentes que permiten utilizar acuerdos a largo plazo negociados por otros organismos. No obstante, cabe señalar que la Asamblea General no ha adoptado una decisión oficial sobre el concepto de organización principal y, por lo tanto, la Secretaría de las Naciones Unidas tiene una capacidad limitada para potenciar la colaboración, aparte de poner sus contratos marco a disposición de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones deben respaldar el fomento de la labor de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en relación con la armonización de los documentos de las adquisiciones, la utilización de acuerdos a largo plazo en régimen de colaboración y la adquisición conjunta de vehículos. Además, deben facilitar la labor que realiza la Red Jurídica para agilizar sus actividades con miras a armonizar los términos y condiciones generales de los contratos.

11. Los organismos estaban de acuerdo con la recomendación de que los jefes ejecutivos apoyaran la labor de la Red de Adquisiciones en tanto procedía a la armonización de los documentos de adquisiciones y otros aspectos. No obstante, varios organismos expresaron preocupación por el hincapié en la armonización de los términos y condiciones generales de los contratos. La experiencia de algunos organismos respecto de la colaboración en materia de adquisiciones indica que las diferencias en los términos y condiciones generales no obstaculizan indebidamente las actividades conjuntas de adquisición, y los recursos, el tiempo y el esfuerzo necesarios para armonizar los términos y condiciones generales podrían invertirse mejor en determinar ámbitos donde pudiera aumentar la colaboración, aunque no hubiera documentos armonizados.

Recomendación 5

Los órganos legislativos/rectores deben desempeñar su papel de supervisión sobre la función y las actividades en materia de adquisiciones con el fin de garantizar que esa función cumple adecuadamente su papel estratégico y que las actividades de adquisición, incluidos los acuerdos a largo plazo, se llevan a cabo sobre la base de sólidos planes y estrategias de adquisiciones.

12. Los organismos estaban de acuerdo en que, si bien la Dependencia Común de Inspección dirigía la recomendación 5 a los órganos legislativos, cada vez se reconocía de una manera más generalizada que las adquisiciones constituían un componente de la gama de funciones de gestión estratégica de las operaciones, y observaron que en los años recientes se había hecho un progreso importante en la mejora de las reglas, políticas y procedimientos relativos a las adquisiciones para armonizar las prácticas entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

*Cihan Terzi
Jorge Flores Callejas*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2013



Naciones Unidas

Resumen

Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2013/1

El objetivo del presente examen era evaluar la pertinencia, la eficiencia y eficacia de la utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas. El examen abarcaba diversas cuestiones en relación con los acuerdos a largo plazo, lo que incluía la valoración de las políticas, las prácticas y los datos estadísticos existentes, los tipos de acuerdos a largo plazo, sus ventajas y desventajas, las directrices existentes y las estrategias aplicadas, el nivel de colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas a través de esos acuerdos y las buenas prácticas y las lecciones aprendidas.

Principales resultados y conclusiones

En general, en el examen se observaron indicios de que la utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas era pertinente y, en cierta medida eficiente y efectiva. Los Inspectores reunieron numerosos ejemplos de los beneficios monetarios y no monetarios obtenidos por diferentes organizaciones de las Naciones Unidas mediante esos acuerdos. Los ejemplos más frecuentes se referían al modo en que los acuerdos a largo plazo generaban eficiencias administrativas respecto de los bienes y servicios requeridos de manera sistemática mediante la consolidación de las adquisiciones periódicas en una sola. Además, ofrecían oportunidades para obtener un mejor aprovechamiento y una mejor relación calidad-precio mediante la agrupación de la demanda en cada organización y en el sistema de las Naciones Unidas.

No obstante, los Inspectores detectaron varios posibles riesgos relacionados con las políticas y prácticas utilizadas en los acuerdos a largo plazo, que podían menoscabar los eventuales beneficios. Muchas organizaciones carecen de políticas concretas sobre acuerdos a largo plazo, de sistemas adecuados de planificación de las adquisiciones, de desarrollo de estrategias y gestión de contratos y de medios de supervisión y de reunión de datos. La incapacidad de las organizaciones de establecer y gestionar estratégicamente acuerdos a largo plazo y de supervisar y evaluar sus resultados podía reducir su capacidad de aprovechar plenamente los posibles beneficios de tales contratos.

Se suelen establecer acuerdos a largo plazo de varios años de duración para la compra sistemática de bienes y servicios durante su vigencia. Habida cuenta de su duración, que es relativamente larga, y de la agrupación de la demanda, esos contratos tienen un valor económico considerable que entraña mayores riesgos. Así pues, la utilización de los acuerdos a largo plazo debe planificarse y enmarcarse dentro de una estrategia integral, lo que incluye gestionar el proceso de adquisiciones, agrupar la demanda, realizar análisis de mercado, acceder a un conjunto más amplio de proveedores disponibles, garantizar una competencia efectiva, evaluar y gestionar los riesgos y administrar con eficacia los contratos. Todo acuerdo a largo plazo debe tener un plan de gestión del acuerdo en el que se especifiquen claramente la estructura de desglose del trabajo previsto en el contrato, las funciones y responsabilidades de todas las partes y los mecanismos de control y de rendición de cuentas.

La obtención de beneficios no queda garantizada por el mero establecimiento de un acuerdo a largo plazo, el cual no sirve para obtener todos los beneficios posibles. A menos que el establecimiento y la utilización de acuerdos a largo plazo se basaran en un sistema adecuado de políticas, análisis de los gastos de adquisición, evaluación de la relación costo-beneficio y gestión de los riesgos, así como en una planificación detallada de las adquisiciones y una estrategia de desarrollo, existía la posibilidad de que se perdieran oportunidades, se produjeran ineficiencias o se utilizaran indebidamente los acuerdos a largo plazo. Un sistema adecuado de planificación, desarrollo de estrategias y gestión de contratos garantizaba la eficacia y la eficiencia de tales acuerdos. Además, permitía que las organizaciones de las Naciones Unidas descubrieran oportunidades de colaboración mediante acuerdos a largo plazo conjuntos, la utilización por un tercero de un acuerdo ya existente y el intercambio de información. La colaboración en el sistema de las Naciones Unidas mediante los acuerdos a largo plazo servía para reducir las duplicidades e incrementar el aprovechamiento de los volúmenes y las sinergias, lo que redundaba en una mejora de la eficiencia y la eficacia de la utilización de tales acuerdos.

Los Inspectores señalaron que, en el sistema de las Naciones Unidas, las adquisiciones se consideraban generalmente una función de transacción y auxiliar en lugar de una función estratégica. Con todo, habida cuenta de la importancia y de la cuantía gastada en adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (14.300 millones de dólares en 2011), el hecho de conseguir que las adquisiciones tuviesen un carácter más estratégico podía ser de más utilidad para que las organizaciones alcanzasen sus objetivos.

Ciertamente las adquisiciones son uno de los mecanismos más importantes y visibles de que se sirven las organizaciones para alcanzar sus objetivos estratégicos. Así pues, deben formar parte integrante de la planificación institucional y del desarrollo estratégico generales. A tal efecto, es necesario que las funciones de adquisición de las organizaciones dejen de ser funciones administrativas de carácter transaccional y reactivo para convertirse en funciones estratégicas de carácter dinámico con una adecuada capacidad para el análisis de los gastos, la planificación de las adquisiciones, el desarrollo de estrategias, la gestión de contratos y la supervisión de la aplicación. Ello generaría un entorno que propiciaría una eficiencia y una eficacia óptimas de todas las actividades de adquisición, incluida la utilización de acuerdos a largo plazo.

Los Inspectores consideraron que la colaboración interinstitucional a través de los acuerdos a largo plazo podía mejorar la eficiencia en todo el sistema. En el examen se observó que, entre las modalidades de colaboración de varias organizaciones o a nivel de todo el sistema, las adquisiciones conjuntas resultaban la modalidad más ventajosa. Permitía que las organizaciones agruparan la demanda a nivel de todo el sistema y utilizaran más los volúmenes para conseguir mejores precios y términos y condiciones. En el informe se señalaban ejemplos idóneos de actividades de adquisición conjunta en algunos lugares.

El examen mostró que las actividades de adquisición en un marco de colaboración a nivel de todo el sistema estaban aumentando, aunque distaban de aprovechar todas las posibilidades que ofrecía el sistema. Únicamente algunas organizaciones incluían disposiciones detalladas en sus normas sobre adquisiciones con objeto de facilitar la colaboración con otras organizaciones. A fin de incrementar la colaboración en materia de adquisiciones dentro del sistema, las organizaciones deberían incorporar disposiciones específicas sobre colaboración en sus normas sobre adquisiciones y armonizar sus políticas y documentos de adquisiciones, incluidos los términos y condiciones generales de los contratos. A lo largo de los años, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión había puesto en marcha varios proyectos para facilitar la armonización y las adquisiciones en un marco de colaboración. Debería prestarse apoyo a la Red de Adquisiciones para que desempeñase un papel mayor y más eficaz en relación con la armonización y las adquisiciones en un marco de colaboración.

Los Inspectores consideran que las adquisiciones, dado que son una de las partidas de gasto más elevadas y un mecanismo estratégico que contribuye al logro de los objetivos de las organizaciones, exigen una estrecha supervisión por parte de los órganos legislativos o rectores. Es imperativo que esos órganos, dado que son los principales interesados de las organizaciones, ejerzan su papel de supervisión sobre esas cuestiones con miras a garantizar una función de adquisiciones más estratégica con suficiente capacidad y planes y estrategias sólidos para llevar a cabo actividades de adquisición de manera eficiente y efectiva. A tal efecto, los jefes ejecutivos deberían informar periódicamente a los órganos legislativos y rectores sobre la función de adquisiciones y las actividades de adquisición, incluidas la planificación y las estrategias en ese ámbito.

La Dependencia Común de Inspección publicó dos notas relacionadas con las adquisiciones en los cinco últimos años: *Reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas* (JIU/NOTE/2011/1) y *Las empresas de consultoría en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas* (JIU/NOTE/2008/4). Las conclusiones del presente informe corroboran y complementan las de las notas anteriores. Ambas notas se referían a los diversos aspectos que planteaban las cuestiones relacionadas con las adquisiciones e incluían recomendaciones para lograr una mejora. Los Inspectores consideran que las organizaciones de las Naciones Unidas que cumplen las recomendaciones incluidas en las dos notas anteriores de la Dependencia Común de Inspección y el presente informe contribuirán en gran medida a mejorar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de las adquisiciones en todo el sistema de las Naciones Unidas.

El presente informe incluye cinco recomendaciones en total. Cuatro de ellas están dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones. La recomendación 5 va dirigida a los órganos legislativos o rectores de las organizaciones y su texto es el siguiente:

Recomendación a los órganos legislativos/rectores

Recomendación 5

Los órganos legislativos/rectores deben desempeñar su papel de supervisión sobre la función y las actividades en materia adquisiciones con el fin de garantizar que esa función cumple adecuadamente su papel estratégico y que las actividades de adquisición, incluidos los acuerdos a largo plazo, se llevan a cabo sobre la base de sólidos planes y estrategias de adquisiciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		ix
I. Introducción.....	1–8	1
II. Panorama general de los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas.....	9–21	2
A. Definición de acuerdos a largo plazo.....	9–10	2
B. Ventajas y desventajas de los acuerdos a largo plazo.....	11	2
C. Políticas de las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con los acuerdos a largo plazo.....	12–13	4
D. Panorama general estadístico de la utilización de acuerdos a largo plazo por el sistema de las Naciones Unidas.....	14–21	5
III. Planificación de las adquisiciones y formulación de estrategias.....	22–62	8
A. Formulación de una estrategia de adquisiciones.....	24–31	8
B. Elección del tipo de acuerdo a largo plazo adecuado.....	32–43	10
C. Evaluación de los costos y beneficios de los acuerdos a largo plazo.....	44–46	14
D. Algunos elementos fundamentales de los acuerdos a largo plazo.....	47–62	15
IV. Gestión de los contratos.....	63–88	21
A. Medios para propiciar la gestión de los contratos.....	69–75	22
B. Gestión de la actuación de los proveedores.....	76–77	24
C. Supervisión de la utilización.....	78–80	26
D. Supervisión de las condiciones del mercado y de los precios.....	81–84	27
E. Modificación o rescisión del acuerdo a largo plazo.....	85–88	29
V. Colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas.....	89–133	31
A. Adquisiciones conjuntas.....	92–112	32
B. Utilización de acuerdos a largo plazo ya existentes de otras organizaciones de las Naciones Unidas.....	113–121	40
C. Externalización y adquisición por conducto de otras organizaciones de las Naciones Unidas.....	122–124	43
D. Intercambio de información.....	125–127	43
E. Actividades de la Red de Adquisiciones en relación con la armonización y las adquisiciones en régimen de colaboración.....	128–133	44
VI. Conclusión.....	134–146	47

Anexos

I.	Metodología de la evaluación	51
II.	Sinopsis de las políticas y prácticas seguidas en los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas	53
III.	Utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas	54
IV.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/2013/1)	55

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
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-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
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
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

Objetivo

1. Como parte de su programa de trabajo para 2012, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó, de mayo a noviembre 2012, un examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas. El objetivo de ese examen era evaluar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de la utilización de tales acuerdos en el sistema de las Naciones Unidas.
2. El examen se basó en anteriores notas de la DCI relacionadas con las adquisiciones, particularmente las relativas a la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2011/1)¹ y las empresas de consultoría en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2008/4)².

Alcance y metodología

3. El examen abarcaba todo el sistema y englobaba a todas las organizaciones participantes en la DCI. Se examinaron diversas cuestiones relacionadas con la utilización de los acuerdos a largo plazo, lo que incluía la valoración de las estadísticas disponibles de tales acuerdos, los tipos de acuerdos a largo plazo, sus ventajas y desventajas, las directrices existentes, las estrategias y los procesos aplicados, el nivel de colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas a través de los acuerdos a largo plazo, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. Se consultó a otras organizaciones, como la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para establecer comparaciones en relación con las lecciones aprendidas y las posibles buenas prácticas.
4. De conformidad con los principios, directrices, normas y criterios de evaluación y procedimientos de trabajo internos, la metodología utilizada para preparar el presente informe incluyó la reunión de pruebas basadas en documentos, testimonios, observaciones y análisis y la triangulación de los datos reunidos. Se utilizó una combinación de métodos de reunión de datos cuantitativos y cualitativos, incluidos estudios teóricos, cuestionarios, entrevistas y listas de verificación. Pueden consultarse más detalles sobre la metodología de evaluación en el anexo I.
5. El presente informe está destinado a las organizaciones participantes y sus órganos legislativos/rectores. El informe contiene 5 recomendaciones: 4 de ellas dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes y 1 a los órganos legislativos/rectores.
6. Para facilitar el manejo del informe y el cumplimiento y supervisión de sus recomendaciones, en el anexo IV se muestra, respecto de cada organización participante, si las recomendaciones están destinadas a la adopción de medidas o son a título informativo y si sus destinatarios son los órganos legislativos/rectores o los jefes ejecutivos.

Ultimación del informe

7. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI, el presente informe ha sido ultimado una vez que se han celebrado consultas entre los Inspectores y sus conclusiones y recomendaciones se han sometido al juicio colectivo de la Dependencia. Se ha pedido a las organizaciones participantes que formularan observaciones sobre el proyecto de informe, las cuales se han tenido en cuenta al ultimarlos.
8. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a quienes les prestaron asistencia en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y compartieron sus conocimientos y experiencias con buena disposición.

¹ Puede consultarse en https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_NOTE_2011_1.pdf.

² Puede consultarse en https://www.unjiu.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_4_English.pdf.

II. Panorama general de los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas

A. Definición de acuerdos a largo plazo

9. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan términos diferentes para referirse a los acuerdos a largo plazo (como acuerdos marco, contratos de sistemas, acuerdos de cantidad indefinida, acuerdos de servicios generales, acuerdos contractuales de carácter institucional o corporativo, ofertas permanentes y acuerdos generales de compras) y los definen de manera ligeramente diferente. No obstante, hay ciertos elementos de sus acuerdos a largo plazo que son comunes en todo el sistema. Así, tales acuerdos tienen las siguientes características en las Naciones Unidas:

- Se destinan a la compra sistemática de determinados bienes o servicios;
- Son válidos durante un cierto período de tiempo (generalmente más de un año) y son prorrogables;
- Su objetivo es garantizar el suministro de bienes o servicios durante un período de tiempo fijo con arreglo a determinados términos y condiciones (por ejemplo, un precio más bajo y especificaciones técnicas); y
- No son vinculantes ni exclusivos, razón por la que la organización de que se trate no tiene la obligación de utilizar el acuerdo a largo plazo ni de comprar una cierta cantidad (a menos que en el contrato se garantice un pedido mínimo).

10. En general, los acuerdos a largo plazo pueden describirse de la manera siguiente:

Un acuerdo/contrato con un conjunto de términos y condiciones, válido durante un período concreto de tiempo (generalmente más de un año), que es concertado entre una o más organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y uno o más proveedores en régimen no exclusivo para la compra sistemática de determinados bienes o servicios.

B. Ventajas y desventajas de los acuerdos a largo plazo

11. Sobre la base de las respuestas al cuestionario y de las entrevistas, los Inspectores señalaron varias ventajas y desventajas de los acuerdos a largo plazo para el sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 1

Ventajas y desventajas de los acuerdos a largo plazo

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas y riesgos</i>
Los acuerdos a largo plazo ofrecían una ventaja en cuanto al volumen. La demanda de bienes y servicios, cuando era considerable y sistemática durante un período de tiempo relativamente largo, podía estimarse y consolidarse para obtener descuentos por grandes volúmenes.	Habida cuenta de su vigencia durante un largo período de tiempo, los acuerdos a largo plazo podían dejar de representar "la mejor relación calidad-precio"; por ejemplo, durante la vigencia de uno de esos acuerdos, podían aparecer en el mercado nuevos agentes económicos o nuevas soluciones, así como mejoras tecnológicas o caídas de precios, lo que menoscabaría los beneficios ofrecidos por los acuerdos a largo plazo.

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas y riesgos</i>
<p>Los acuerdos a largo plazo reducían los gastos administrativos. Había un solo proceso consolidado de adquisiciones en lugar de muchos en la medida en que iban siendo necesarios. La tramitación de los pedidos se simplificaba (los solicitantes presentaban directamente las órdenes de compra con cargo a los acuerdos a largo plazo) y se reducía el proceso de adquisición.</p>	<p>Los acuerdos a largo plazo podían fomentar el comportamiento monopolístico o la colusión entre los proveedores en el sentido de que las Naciones Unidas se vieran circunscritas a contratos a largo plazo que ofreciesen precios no competitivos y una calidad del servicio cada vez peor.</p>
<p>Cuando el comportamiento del proveedor resultase satisfactorio, los acuerdos a largo plazo podían prorrogarse (generalmente por uno o dos años), con lo que se reducían aún más los gastos administrativos.</p>	<p>La dependencia de un único proveedor podía dar lugar a que se perdiesen oportunidades en otros mercados y aumentasen los riesgos de contraparte (esto es, cuando el único proveedor se declarase en quiebra o no suministrase los pedidos).</p>
<p>Un precio fijo garantizado durante un cierto período resultaba ventajoso en los mercados inestables. Permitía que las organizaciones planificasen mejor y previesen los costos.</p>	<p>La duración relativamente larga de los acuerdos a largo plazo, junto con su elevada cuantía, podía agravar los riesgos, incluida la falta de una negociación adecuada, lo que se plasmaría en términos y condiciones que no se ajustarían debidamente a las necesidades de las organizaciones.</p>
<p>Los acuerdos a largo plazo eran flexibles: no eran vinculantes ni exclusivos. La flexibilidad se incrementaba también por el hecho de no tener que especificarse en el contrato cantidades exactas ni el calendario de compras³.</p>	<p>La falta de políticas y procedimientos adecuados y la insuficiente supervisión respecto del establecimiento y la utilización de los acuerdos a largo plazo podían dar lugar a que proliferasen tales acuerdos con escaso o sin ningún valor agregado y a que surgiese un riesgo de utilización discrecional e indebida de esos acuerdos en detrimento de las organizaciones.</p>
<p>Los acuerdos a largo plazo contribuían a homologar los productos, lo que garantizaba la aplicación de los necesarios criterios de calidad y técnicos en toda la organización⁴.</p>	<p>La hipótesis que se infiere en el sentido de que los acuerdos a largo plazo siguen ofreciendo una buena relación calidad-precio durante muchos años podía dar lugar a una falta de supervisión de las condiciones del mercado y de las nuevas oportunidades, lo que se plasmaría en ineficiencias en la utilización de tales acuerdos.</p>
<p>Los acuerdos a largo plazo frecuentemente propiciaban relaciones de trabajo más largas y mejores con los proveedores, a quienes permitían llevar a cabo una mejor planificación. Ello se plasmaba en un modelo más efectivo y eficiente para ofrecer soluciones a la organización, con importantes ventajas para todos los interesados.</p>	<p>La falta de una adecuada planificación en materia de acuerdos a largo plazo, lo que incluía una homologación y una agrupación de la demanda insuficientes, podía dar lugar a la utilización no óptima de tales acuerdos.</p>

³ Algunas organizaciones consideraron la posibilidad de proporcionar cantidades garantizadas mínimas al mejor precio.

⁴ Por ejemplo, en el caso de las ventanas con vidrios de seguridad, la utilización de un acuerdo a largo plazo negociado centralmente significaba que todas las oficinas sobre el terreno podían comprar el mismo producto a sabiendas de que se ajustaba a las normas necesarias.

C. Políticas de las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con los acuerdos a largo plazo

12. El 67% de las organizaciones que respondieron al cuestionario dijeron que habían establecido una política o una estrategia para la utilización de contratos a largo plazo en su organización. Generalmente figuraba como una subsección del manual de compras de la organización, pero también podía consistir en documentos orientativos o instrucciones administrativas por separado. No obstante, los Inspectores consideraron que, en general, los documentos con las políticas de las organizaciones carecían de instrucciones detalladas para conseguir realmente el máximo de pertinencia, eficiencia y eficacia en los acuerdos a largo plazo.

13. En los manuales de compras se exponían claramente los principios de las organizaciones al respecto y se proporcionaban orientaciones pormenorizadas sobre los aspectos de las adquisiciones relacionados con las transacciones y el procedimiento. No obstante, se prestaba menos atención a los aspectos estratégicos de las adquisiciones, la importancia de la planificación de las compras, la gestión de los contratos y la colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Esas cuestiones se examinan con más detalle en las secciones ulteriores del presente informe.

Ejemplos adecuados de políticas sobre acuerdos a largo plazo

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Además de describir los tipos de acuerdos a largo plazo y sus ventajas y desventajas, en las políticas sobre adquisiciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se explicaba en qué medida la utilización de múltiples acuerdos de esa índole podía garantizar una mayor seguridad de los suministros, mantener el interés de los proveedores y permitir al UNICEF que dividiese un acuerdo entre diferentes proveedores en razón de factores geográficos, los costos u otras circunstancias locales. También se facilitaban orientaciones sobre el modo de establecer un acuerdo a largo plazo o varios de ellos conjuntamente y sobre las funciones y responsabilidades de las partes. Se exigía reglamentariamente el establecimiento de un sistema de supervisión y revisión respecto de cada uno de los acuerdos para que se llevase a cabo un seguimiento del gasto, de las cantidades pedidas, de la actuación de los proveedores y de la satisfacción de los consumidores⁵.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

En el manual de adquisiciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se exponían los principios y procedimientos para la adquisición de bienes y servicios mediante acuerdos a largo plazo, las funciones y responsabilidades respecto de la utilización de tales acuerdos y, en cierta medida, la planificación de las adquisiciones. Además, se alentaba la cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas y se examinaban posibles medios de cooperación⁶.

⁵ UNICEF, Supply Manual (2011), cap. 6, secc. 8, párr. 5.9.2.

⁶ Véase FAO, Procurement Manual (2010), secc. 502.

Comisión Europea

En los documentos normativos de la Comisión Europea se exponían varios tipos de acuerdos a largo plazo y se proporcionaba información detallada sobre las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, sobre cómo y cuándo establecerlos y sobre su gestión y aplicación. Incluían instrucciones concretas sobre la máxima duración previsible de los acuerdos a largo plazo, sobre el número mínimo de candidatos, sobre las normas mínimas exigidas y sobre los criterios de selección de carácter comercial y técnico. Además, se fomentaban las adquisiciones interinstitucionales⁷.

D. Panorama general estadístico de la utilización de acuerdos a largo plazo por el sistema de las Naciones Unidas

Importancia de los acuerdos a largo plazo

14. Los datos disponibles sobre la utilización de los acuerdos a largo plazo por la Organización eran escasos. Se pidió a las organizaciones de las Naciones Unidas que facilitasen a la DCI estadísticas sobre sus adquisiciones mediante acuerdos a largo plazo como porcentaje del total de adquisiciones y sobre el número de tales acuerdos en los que eran parte tanto en la sede como en las oficinas locales. No obstante, la mayoría de las organizaciones no pudieron exponer un panorama general, completo y preciso, especialmente sobre las estadísticas relacionadas con los acuerdos a largo plazo establecidos y utilizados por las oficinas locales. Entre las razones expuestas para explicar la falta de estadísticas figuraban las siguientes: no era necesario distinguir entre acuerdos a largo plazo y otros tipos de contratos a los efectos de la reunión de datos estadísticos; la información no se reunía de manera centralizada; y se dispondría de mejores estadísticas más adelante, una vez que se aplicasen nuevos sistemas de planificación de los recursos institucionales.

15. Los Inspectores observaron que la falta de estadísticas en el sistema de las Naciones Unidas respecto de la utilización de acuerdos a largo plazo limitaba la evaluación de la eficiencia y la eficacia generales de esos tipos de contratos. La incapacidad de las organizaciones de supervisar y evaluar adecuadamente los resultados y de extraer conclusiones de la utilización de los acuerdos a largo plazo podía reducir su capacidad de aprovechar plenamente los posibles beneficios de tales acuerdos. Por ello, los Inspectores remiten a las organizaciones a las recomendaciones 3 y 5 de la nota de la DCI sobre la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2011/1)⁸ y **aconsejan que se refuerce la capacidad de reunir y analizar datos totales sobre las adquisiciones por tipo de contrato, grupo de producto, ubicación y grado de utilización de los acuerdos a largo plazo, entre otras cosas.**

16. Las estadísticas enviadas por 12 organizaciones figuran en el anexo III. Tales estadísticas se presentaron con la advertencia de que eran incompletas y aproximadas en el mejor de los casos, lo que ha de tenerse presente cuando se analicen e interpreten los datos. La falta de estadísticas de muchas otras organizaciones y el hecho de que sus datos

⁷ Véase Comisión Europea, circular sobre contratos marco, actualizada en septiembre de 2011.

⁸ Recomendación 3: "Los jefes ejecutivos deben velar por que el proceso de adquisición de bienes y servicios, la gestión de los contratos y la capacidad de reunión de datos estén integrados a los sistemas de información de sus respectivas organizaciones".

Recomendación 5: "Los jefes ejecutivos deben examinar periódicamente la aplicación de los acuerdos a largo plazo y tratar de aprovechar al máximo su utilización reuniendo y analizando estadísticas pertinentes".

estuviesen incompletos no permitieron realizar una evaluación completa a nivel de todo el sistema y extraer conclusiones sobre la utilización de los acuerdos a largo plazo.

17. No obstante, a pesar de la limitación de los datos, puede observarse que la utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema alcanza niveles importantes o elevados. El número total de acuerdos a largo plazo de las organizaciones que enviaron estadísticas registró una tendencia al aumento entre 2008 y 2011. El número total de esos acuerdos fue de 648 en 2008, 806 en 2009, 1.098 en 2010 y 1.284 en 2011. El UNICEF, la Secretaría de las Naciones Unidas y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) eran las organizaciones que más utilizaban acuerdos a largo plazo como porcentaje del total de adquisiciones. Como se observa en el anexo III, en 2011 el porcentaje de adquisiciones realizadas mediante acuerdos a largo plazo fue del 73% en la Secretaría de las Naciones Unidas, el 93% en el UNICEF⁹ y el 28% en la FAO. Los datos del UNFPA no incluían 2011, aunque los correspondientes a 2010 mostraban que las adquisiciones del UNFPA a través de acuerdos a largo plazo alcanzaban el 45%. Según los datos recibidos sobre 2011, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) eran los que menos utilizaban acuerdos a largo plazo, que representaban el 4% y el 6%, respectivamente.

18. En varias organizaciones, el aumento proporcional del número de acuerdos a largo plazo fue más elevado que el aumento proporcional del volumen total de compras realizadas mediante tales acuerdos. Esta situación puede interpretarse de maneras diferentes. Según una de las posibles interpretaciones, el establecimiento y la utilización indiscriminados de acuerdos a largo plazo dio lugar a la proliferación de tales acuerdos en la organización correspondiente sin que se realizara ningún esfuerzo para reducir las duplicidades y utilizar de manera óptima los acuerdos a largo plazo vigentes. Eso podía significar que tales acuerdos estaban perdiendo valor en cuanto a su eficacia. Según otra interpretación, muchos acuerdos a largo plazo establecidos recientemente se siguen utilizando y su aprovechamiento y efectos plenos para el futuro aumento de las adquisiciones mediante tales acuerdos se materializarán en los próximos años. Habida cuenta de los problemas de la planificación y la supervisión de la utilización de los acuerdos a largo plazo, la realidad podía consistir en una combinación de esas interpretaciones. Los Inspectores desearían señalar una vez más a la atención de las organizaciones la importancia de lograr una estrecha supervisión y un análisis del establecimiento y la utilización de esos acuerdos.

Discrepancias en las estadísticas

19. Una de las preocupaciones que destacaron los Inspectores durante las entrevistas en relación con las estadísticas era que las cifras totales sobre las adquisiciones de algunas organizaciones, tal como se habían facilitado en respuesta al cuestionario de la DCI, no se ajustaban a las cifras proporcionadas por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en el informe estadístico anual sobre las actividades de adquisición del sistema de las Naciones Unidas y que no había coherencia entre las organizaciones en lo concerniente a la información facilitada sobre sus estadísticas de compras. Una posible explicación que dieron algunas organizaciones sobre esa discrepancia se refería a que los datos que facilitaban a la UNOPS abarcaban todas las partidas respecto de las que se habían emitido pedidos de compra, incluidos los acuerdos de servicios especiales, las dietas y las actividades de ejecución nacional. Según otra explicación, la información que se facilitaba era doble en el caso de las adquisiciones en el marco de acuerdos de asociación.

⁹ El porcentaje del UNICEF se basa en las adquisiciones y los acuerdos a largo plazo de la sede.

20. Los Inspectores observaron que no había normas o políticas acordadas a nivel de todo el sistema en relación con la reunión y el suministro de información sobre estadísticas de adquisiciones. Esa situación restaba credibilidad a las estadísticas sobre adquisiciones publicadas por la UNOPS y obstaculizaba la realización de verdaderos análisis sobre tales estadísticas. Por consiguiente, **los Inspectores sugieren que las organizaciones de las Naciones Unidas (mediante la Red de Adquisiciones) establezcan, con carácter prioritario, normas, directrices y modelos comunes para conseguir una mayor precisión en la recogida de datos y el suministro de información sobre las estadísticas de adquisiciones.**

Bienes y servicios adquiridos mediante acuerdos a largo plazo

21. En el cuestionario de la DCI, se pedía a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que proporcionasen una lista de sus 30 principales acuerdos a largo plazo (en función de su valor monetario). Doce organizaciones participantes facilitaron esa información. Los datos mostraban que los acuerdos a largo plazo de más valor (valor monetario estimado) se referían a los ámbitos de las vacunas, los productos farmacéuticos, los insecticidas, el alquiler de edificios, los servicios de gestión de viajes, los seguros de enfermedad, el equipo informático relacionado con la tecnología de la información (incluido el mantenimiento) y servicios públicos tales como la electricidad y el gas. Como puede observarse en el cuadro 2, los acuerdos a largo plazo más frecuentemente utilizados por las organizaciones correspondían a los servicios de consultoría de tecnología de la información, suministros de oficina, servicios de impresión, equipo informático relacionado con la tecnología de la información, servicios de telecomunicaciones y capacitación.

Cuadro 2

Acuerdos a largo plazo más utilizados en el sistema de las Naciones Unidas

<i>Producto/servicio</i>	<i>Número de organizaciones que tenían concertados acuerdos a largo plazo para este producto/servicio</i>
Servicios de consultoría en relación con la tecnología de la información	7
Suministros de oficina	7
Servicios de impresión	7
Equipo informático relacionado con la tecnología de la información	6
Servicios de telecomunicaciones	6
Capacitación	6
Licencias de programas informáticos	5
Construcción y renovaciones	5
Mobiliario de oficina	4
Servicios de traducción	3
Vehículos	3
Servicios de transporte	3
Combustible	3
Servicios de correo y mensajería	3

Fuente: Cuestionario de la DCI.

III. Planificación de las adquisiciones y formulación de estrategias

22. Los Inspectores observaron que las ventajas de los acuerdos a largo plazo enumeradas en el capítulo II no quedaban garantizadas por el mero hecho de establecer uno de esos acuerdos y que cada acuerdo no generaba todos los beneficios señalados. La decisión de establecer un acuerdo a largo plazo y de elegir su modalidad había de adoptarse caso por caso en función de cada bien y servicio que había de adquirirse, una vez realizados una planificación y un análisis detenidos de las adquisiciones y una vez formulada la correspondiente estrategia de adquisiciones. Eso era esencial para alcanzar los objetivos perseguidos de los acuerdos a largo plazo.

23. La finalidad de la planificación y el análisis de las adquisiciones era obtener una visión completa y global (reseña de las adquisiciones) sobre las necesidades de la organización en materia adquisiciones¹⁰. Los Inspectores consideraron que era un paso fundamental con miras a la formulación de la estrategia adecuada en materia adquisiciones de las organizaciones de las Naciones Unidas. Se trataba de una responsabilidad común que había de ser asumida conjuntamente por la dependencia de adquisiciones y los solicitantes (quienes resultaban esenciales para definir las especificaciones del bien o del servicio que había de adquirirse) con el apoyo del personal directivo superior.

A. Formulación de una estrategia de adquisiciones

24. Los Inspectores observaron que la formulación por una organización de una estrategia de adquisiciones tenía cuatro etapas¹¹: a) el análisis del gasto; b) el análisis y gestión de los riesgos; c) el establecimiento de reseñas de adquisiciones (que atribuían categorías de bienes y servicios y sus correspondientes niveles de riesgo a la organización); y d) la formulación de estrategias adecuadas respecto de cada categoría de bienes y servicios. Las posibles estrategias incluían la agrupación de la demanda para adquisiciones consolidadas, el establecimiento de acuerdos a largo plazo, la utilización de acuerdos a largo plazo de otras organizaciones y la implantación de tarjetas de compras (JIU/NOTE/2011/1, párr. 75).

25. El 81% de las organizaciones que respondieron al cuestionario dijeron que realizaban análisis periódicos de su cartera (véase el anexo II). No obstante, los Inspectores observaron que pocas organizaciones lo hacían de manera sistemática o exhaustiva. Únicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) proporcionaron a los Inspectores documentos detallados con análisis de los gastos en adquisiciones. Los entrevistados destacaron que no se preparaban un plan y una estrategia detallados de adquisiciones debido a la falta de tiempo, de recursos y de capacidad. La organización correspondiente no solía considerar que tuviesen carácter prioritario. En algunas organizaciones únicamente se hacía en el caso de productos estratégicos o básicos. En otras, se preparaban planes de adquisiciones únicamente con el fin de tener un panorama general del calendario de actividades de adquisición.

Análisis del gasto

26. Los Inspectores consideraron que el análisis del gasto era útil para determinar si era o no necesario contar con acuerdos a largo plazo y utilizarlos de manera óptima, como, por

¹⁰ UN Procurement Practitioners Handbook (2006), cap. 2.3.

¹¹ *Ibid.*, caps. 2.3 a 2.7.

ejemplo, para detectar posibilidades de agrupación de la demanda. En los análisis de gasto se examinaban las pautas del gasto histórico de la organización (por ejemplo, los gastos y el número de transacciones anuales por producto o categoría, el valor promedio de los pedidos de compras y el gasto total por proveedor). Además, los Inspectores examinaron las necesidades futuras e hicieron previsiones de planes y presupuestos para determinar si habría una demanda importante o reiterada de determinados bienes o servicios.

27. Las organizaciones de las Naciones Unidas realizaron en cierta medida una consolidación de las necesidades futuras de productos básicos o estratégicos. Por ejemplo, los funcionarios de la UNOPS dijeron en las entrevistas que la Oficina pedía que se preparasen planes de adquisiciones a nivel de países y regiones y que tales planes se consolidasen en un único plan en la sede con el fin de distinguir las pautas de adquisición de los bienes y servicios de toda la organización. El UNICEF exigía que los solicitantes evaluaran la idoneidad y la viabilidad de los acuerdos a largo plazo respecto de cada bien o servicio que hubiera de adquirirse¹².

28. Los Inspectores destacaron que, para obtener los máximos beneficios de los acuerdos a largo plazo, en el análisis del gasto debería indicarse el solapamiento de la demanda de bienes y servicios entre dependencias técnicas u otras oficinas o entre las organizaciones de las Naciones Unidas. En las entrevistas los Inspectores observaron que los solicitantes frecuentemente desconocían la existencia de acuerdos a largo plazo ya establecidos para bienes o servicios similares por otras dependencias, oficinas en otras ubicaciones u otras organizaciones de las Naciones Unidas. La mayoría de las organizaciones no disponía de una base de datos centralizada en la que figurase una lista de sus ofertas de acuerdos a largo plazo y de los contratos ya concertados. Eso podía dar lugar al establecimiento de múltiples acuerdos para los mismos bienes o servicios aun cuando ya se dispusiera de acuerdos a largo plazo dispuestos para ser utilizados.

29. Por consiguiente, los Inspectores sugieren que **las organizaciones de las Naciones Unidas establezcan y actualicen periódicamente una base de datos de sus acuerdos a largo plazo y faciliten el acceso a ella dentro de cada organización, incluidas las oficinas locales. Debería ser obligatorio que los solicitantes consultasen esa base de datos para averiguar si ya existe un acuerdo a largo plazo adecuado antes de poner en marcha un nuevo proceso de adquisiciones.** La Secretaría de las Naciones Unidas informó a los Inspectores de que publicaba listas de sus acuerdos a largo plazo en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, lo que permitía su utilización por las oficinas solicitantes de la Secretaría y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Además, los funcionarios encargados de las adquisiciones habían de comprobar si los acuerdos a largo plazo existentes servían para atender a las necesidades indicadas por las oficinas solicitantes.

Análisis y gestión de los riesgos

30. Los riesgos atribuidos a los acuerdos a largo plazo se referían a lo siguiente:

- Los bienes y servicios que habían de adquirirse (por ejemplo, en relación con la necesidad de garantizar el suministro, la necesidad de homologación y la capacidad de definir con facilidad o precisión las especificaciones técnicas o de establecer un precio fijo por unidad para un determinado bien o servicio);
- Los proveedores (por ejemplo, el número de proveedores, la probabilidad de interrupción del suministro y la ubicación geográfica de los proveedores);

¹² UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 5.5.1.

- Los mercados (por ejemplo, los mercados dinámicos e innovadores y la caída de los precios); y
- La organización (por ejemplo, acontecimientos externos previstos o cuestiones estratégicas de carácter organizativo que pueden afectar al perfil de gasto de una organización)¹³.

31. Por análisis de los riesgos de los acuerdos a largo plazo se entiende conocer el origen, la probabilidad y la magnitud de tales riesgos y por gestión de los riesgos se entiende un proceso consistente en mitigar la probabilidad y los efectos de los riesgos¹⁴. En el examen se observó que, como mucho, el análisis y la gestión de los riesgos se realizaban en el sistema de las Naciones Unidas según las circunstancias del caso, de manera parcial o únicamente respecto de productos estratégicos o básicos. Antes que nada, las organizaciones habían de poner en marcha un marco de gestión sistemática de los riesgos y evaluar el nivel de estos en relación con actividades de adquisición debidamente clasificadas, lo que serviría de apoyo a las estrategias de adquisición. Cada acuerdo a largo plazo debería establecerse y utilizarse sobre la base de una evaluación concreta de los riesgos.

Análisis del gasto y de los riesgos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Según el análisis del gasto y de los riesgos del PNUD, el 75% de todas las órdenes de compra fue inferior a 5.000 dólares y representó únicamente el 10% del gasto total en adquisiciones. El 25% restante de las órdenes de compra representó el 90% del total del gasto en adquisiciones (1.350 millones de dólares). Además, las 25 principales categorías de adquisiciones (de un total de 1.101) representaron el 78% de las órdenes de compra y el 74% del gasto total. Ello contribuyó a delimitar ámbitos de aplicación de acuerdos a largo plazo, reducir los gastos de las transacciones y formalizar estrategias de organización respecto de bienes y servicios esenciales. Los funcionarios encargados de las adquisiciones a los que se entrevistó dijeron que se trataba de un proceso que consumía mucho tiempo y muchos recursos, pero que estaban de acuerdo en su utilidad y en la importancia de mejorar la eficacia de sus actividades de adquisición.

B. Elección del tipo de acuerdo a largo plazo adecuado

32. Los Inspectores observaron que pocas organizaciones integraban diferentes tipos de acuerdos a largo plazo en sus documentos normativos. En su política sobre adquisiciones, el UNICEF definía dos tipos de acuerdos a largo plazo: los que estaban limitados por el tiempo y los que tenían un valor a alcanzar¹⁵. En la mayoría de las organizaciones, el tipo

¹³ UN Procurement Practitioners Handbook, págs. 2 a 5.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 2 a 4.

¹⁵ Ambos tipos estaban vigentes durante un determinado período de tiempo, pero los acuerdos limitados por el tiempo terminaban cuando se alcanzaba la fecha de expiración (independientemente del volumen total de adquisiciones), en tanto que los acuerdos que tenían un valor a alcanzar incluían un volumen máximo y terminaban cuando se alcanzaba ese volumen o se llegaba a la fecha de expiración del contrato (lo que sucediese primero). Los acuerdos que tenían un valor a alcanzar se utilizaban en el caso de suministros esenciales estratégicos y otros suministros en relación con los cuales la capacidad de compra del UNICEF podía llegar a influir en el mercado (incluso en los precios ofrecidos). Los acuerdos a largo plazo limitados por el tiempo se utilizaban cuando la demanda prevista o los datos históricos no ofrecían el grado suficiente de confianza que exigía el establecimiento de un acuerdo con un valor a alcanzar (UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 2.2).

de acuerdo a largo plazo se elegía sobre la base de la práctica consuetudinaria o de lo que estaban haciendo otras organizaciones en lugar de recurrir a un enfoque predeterminado y sistemático.

Acuerdos a largo plazo mundiales, regionales o locales

33. La función de adquisición estaba descentralizada en varias organizaciones; el 67% de quienes respondieron al cuestionario dijeron que sus oficinas regionales y en los países estaban facultadas para establecer y gestionar sus propios acuerdos a largo plazo (véase el anexo II). No obstante, los Inspectores observaron en las entrevistas que las organizaciones de las Naciones Unidas no tenían siempre claro cuándo utilizar acuerdos mundiales, regionales o locales y no abordaban la cuestión durante la planificación de las adquisiciones y la formulación de su estrategia. La experiencia indica que es sumamente útil tener una estrategia para establecer y aplicar acuerdos a largo plazo institucionales e implantar una disciplina contractual respecto de categorías de compras de carácter estratégico y de gran volumen que puedan servir para obtener ventajas considerables mediante el establecimiento de acuerdos a largo plazo mundiales y la gestión centralizada de tales contratos.

34. En el caso de varios artículos comúnmente utilizados (por ejemplo, computadoras de escritorio y portátiles, licencias de programas informáticos, servicios de transporte, vehículos y productos estratégicos), tenía sentido agrupar la demanda en cada organización y establecer acuerdos a largo plazo de carácter mundial, esto es, abiertos a todos los integrantes de la organización correspondiente. Ello permitió obtener mayores descuentos y la homologación de los productos. De hecho, los Inspectores observaron que muchas organizaciones utilizaban las oportunidades que brindan los acuerdos a largo plazo mundiales en el caso de algunos artículos comúnmente utilizados. La utilización de esos acuerdos se hacía principalmente de manera voluntaria. Las oficinas regionales y en los países, teniendo cuenta los gastos de envío y de mantenimiento, podían decidir si realizar o no compras con cargo a tales acuerdos.

35. Los Inspectores observaron varios ejemplos de utilización obligatoria de acuerdos a largo plazo mundiales, como en el caso de las computadoras de escritorio y de las computadoras portátiles. El Banco Mundial señaló que la utilización obligatoria de tales acuerdos en el caso de los teléfonos y las computadoras portátiles simplificaba el mantenimiento de esos productos, ya que tenían las mismas especificaciones en todo el mundo. El UNICEF y el UNFPA requerían la adquisición de bienes estratégicos, como vacunas, productos farmacéuticos y productos relacionados con la salud reproductiva, con cargo a los acuerdos a largo plazo mundiales para garantizar las ventajas que ofrecía el volumen y el cumplimiento de las normas necesarias en materia de salud, seguridad y calidad.

36. Los acuerdos a largo plazo regionales existían en el sistema, pero era menos comunes. El Banco Mundial estableció acuerdos a largo plazo regionales para la gestión de los servicios de viaje y las actividades de capacitación. El UNICEF estableció muchos de esos acuerdos a nivel regional en materia de suministros educativos. La UNOPS estableció varios acuerdos a largo plazo de carácter regional, aunque estaban abiertos al resto de los integrantes de la organización. En el caso del mobiliario, la UNOPS organizó una licitación internacional, pero adjudicó los contratos regionalmente. La UNOPS dividió la oferta de licitación entre grupos regionales antes de la evaluación y estableció acuerdos múltiples a largo plazo con una licitación secundaria. En algunos casos, los precios ofrecidos a la UNOPS por el proveedor regional (incluida la entrega) eran inferiores a los ofrecidos por el proveedor local. La Secretaría de las Naciones Unidas explicó que la oficina regional de adquisiciones de Entebbe había consolidado las necesidades de productos que, por su propia naturaleza, se adquirirían mejor en la región y eran comunes a las misiones sobre el terreno en la región.

37. A nivel local, los acuerdos a largo plazo frecuentemente establecidos se referían a servicios públicos (como la electricidad, el agua y el gas), suministros de oficina, servicios de limpieza, servicios de comedor, mantenimiento de edificios, alquiler de edificios y equipo y construcción y renovaciones. La adquisición conjunta de servicios comunes era también frecuente a nivel local en el caso de las organizaciones de las Naciones Unidas ubicadas en el mismo edificio o recinto.

Acuerdos a largo plazo únicos y múltiples

38. En las entrevistas, varias organizaciones, entre las que figuraban el UNICEF, la UNOPS y el PNUD, expusieron ejemplos de acuerdos a largo plazo múltiples establecidos por sus organizaciones y destacaron la creciente utilización de esos tipos de contrato. No obstante, los Inspectores observaron que los acuerdos a largo plazo únicos seguían siendo los más ampliamente utilizados en todo el sistema de las Naciones Unidas. De la muestra de contratos analizados, el 91% eran únicos. Los Inspectores destacaron que en el sistema de las Naciones Unidas no estaban claramente establecidas las políticas y directrices para la utilización de acuerdos a largo plazo múltiples. Varias organizaciones utilizaban acuerdos múltiples (bien con una licitación secundaria, en calidad de acuerdos primarios y secundarios o de apoyo, bien de manera uniforme) sin realizar una evaluación adecuada de sus beneficios y riesgos o de los procedimientos establecidos para su utilización. Ello entrañaba un riesgo para las organizaciones.

39. En esencia, los Inspectores observaron que todos los acuerdos a largo plazo funcionaban como "un proceso de adquisición en dos etapas, en el que se adjudicaban acuerdos a uno o más proveedores con ciertos términos y condiciones previamente definidos en la primera etapa, en tanto que únicamente en la segunda etapa se situaban en tales marcos órdenes de compra o contratos concretos con cantidades exactas. En ese sentido, cabe considerar que los acuerdos a largo plazo constituyen una etapa intermedia con miras a la formalización de una orden de compra o de un contrato"¹⁶.

40. Como se observa en los cuadros 3 y 4, la Comisión Europea clasificó los acuerdos a largo plazo en tres tipos principales, indicó el procedimiento para su utilización y dio instrucciones claras para escoger entre los diferentes tipos de acuerdos¹⁷.

Cuadro 3

Comisión Europea: tipos de acuerdos a largo plazo – *modus operandi*

<i>Tipo de acuerdo a largo plazo</i>	<i>Primera etapa de la adquisición</i>	<i>Segunda etapa de la adquisición</i>
Acuerdo único	Acuerdo único firmado con un proveedor.	El solicitante formaliza las órdenes de compra directamente con cargo al acuerdo a largo plazo.
Acuerdo múltiple en cascada	Se firman contratos para el mismo bien o servicio con varios proveedores, quienes aparecen clasificados en orden de preferencia.	El solicitante formaliza las órdenes de compra directamente con cargo al acuerdo a largo plazo. El solicitante ha de respetar el orden de preferencia.

¹⁶ UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 2.4.

¹⁷ Comisión Europea, circular (nota 7 *supra*), págs. 4 y 5.

<i>Tipo de acuerdo a largo plazo</i>	<i>Primera etapa de la adquisición</i>	<i>Segunda etapa de la adquisición</i>
Acuerdo múltiple con licitación secundaria	Se firman contratos para el mismo bien o servicio con varios proveedores.	La organización ha de poner en marcha un proceso de licitación secundaria, en cuyo marco los contratistas elegidos presentan ofertas y compiten por una orden de compra concreta.

Cuadro 4

Comisión Europea: elección de acuerdos a largo plazo en función de su contenido

<i>Número de contratos</i>	<i>Definición de necesidades</i>	<i>Las especificaciones técnicas se definen con precisión</i>	<i>Las especificaciones técnicas se definen en términos generales</i>
	Proveedor único		Contrato a largo plazo único
Varios proveedores		Acuerdo a largo plazo en cascada	Acuerdo a largo plazo con licitación secundaria

41. Los Inspectores indicaron las principales ventajas y desventajas de cada tipo, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 5

Ventajas, desventajas y riesgos de cada tipo de contrato a largo plazo

	<i>Acuerdo único/acuerdo múltiple en cascada</i>	<i>Acuerdo múltiple con licitación secundaria</i>
Ventajas	<p>Los términos establecidos en el acuerdo a largo plazo eran suficientemente precisos como para abarcar las futuras necesidades y el solicitante podía formalizar directamente las órdenes de compra con cargo al acuerdo. El acuerdo a largo plazo reducía los gastos administrativos y el período de adquisición.</p> <p>Los acuerdos múltiples en cascada podían estar justificados en situaciones en que corría riesgo la seguridad del suministro a causa de la mera envergadura de las necesidades, habida cuenta de lo que el mercado podía proporcionar, o a causa de que el servicio era urgente y los proveedores tenían un plazo sumamente breve para responder. Cuando el proveedor principal o primario no podía suministrar el bien o servicio en el plazo requerido, la organización podía recurrir al proveedor siguiente o secundario.</p>	<p>Estos acuerdos eran adecuados cuando podía indicarse con anticipación la naturaleza concreta de la labor que había de realizarse (características técnicas), en tanto que el objeto, la utilización requerida o el plazo concreto para atender a la necesidad habían de ser determinados por la organización en el momento preciso (después de la adjudicación del contrato). En el sistema de las Naciones Unidas se utilizaban, entre otras cosas, para las consultorías relacionadas con la tecnología de la información, los servicios de traducción, la capacitación y los servicios de impresión.</p> <p>La licitación secundaria garantizaba la existencia de algún elemento de competición. Ayudaba a las organizaciones de las Naciones Unidas a mitigar el riesgo de tener que circunscribirse a un acuerdo a largo plazo con un proveedor que no cumpliera debidamente su cometido y a aprovechar cualquier circunstancia favorable del mercado durante la vigencia del acuerdo (por ejemplo, el cambio en las necesidades de la organización, el progreso tecnológico y la disminución de los precios).</p>

	<i>Acuerdo único/acuerdo múltiple en cascada</i>	<i>Acuerdo múltiple con licitación secundaria</i>
Desventajas	<p>Varios de los entrevistados señalaron que podía tener lugar una disminución del valor monetario o de la calidad del servicio durante la vigencia de tales acuerdos, dado que el contratista único o principal se encontraba en una situación casi monopolística. En la Comisión Europea, el orden de importancia respecto de la actuación en cascada se fijaba para toda la duración del acuerdo y se destacaba una desventaja adicional en relación con los acuerdos múltiples en cascada, a saber, que si el proveedor que ocupaba el primer lugar en importancia no realizaba una labor satisfactoria, se podía recurrir directamente al segundo proveedor después de proceder a la rescisión del contrato del primero.</p> <p>En el sistema de las Naciones Unidas no había ningún procedimiento oficial para establecer y utilizar acuerdos a largo plazo múltiples en cascada. Las decisiones sobre cómo aplicar tales acuerdos en la práctica se adoptaban fundamentalmente a título discrecional por los administradores. Los Inspectores observaron que la elección discrecional entre dos contratistas/proveedores del mismo bien o servicio podía suscitar sospechas de que hubiese un riesgo de corrupción o de favoritismo.</p>	<p>Las organizaciones de las Naciones Unidas no tenían normas claras, por ejemplo, sobre el número mínimo de proveedores en caso de un contrato a largo plazo múltiple o sobre el proceso de licitación secundaria. La Comisión Europea recomendó elegir por lo menos a tres contratistas (y de ser posible a más) en el marco de los acuerdos múltiples con licitación secundaria para garantizar un nivel suficiente de competición¹⁸. Además, según la Comisión Europea, la licitación secundaria exigía una decisión separada, concreta y oficial respecto de la adjudicación, además de la decisión inicial sobre la adjudicación del propio acuerdo a largo plazo. Tenía que estar debidamente justificada, dado que los proveedores tenían derecho a impugnar los resultados de la licitación secundaria.</p> <p>En el sistema de las Naciones Unidas, las experiencias comunes de las entrevistas mostraban que el proceso de licitación secundaria no era oficial. En muchos casos, no se consideraba una decisión separada y oficial respecto de la adjudicación, sino más bien un proceso de selección no oficial que no requería los controles y la documentación usuales. Los Inspectores observaron que, aunque la selección inicial de los proveedores para acuerdos a largo plazo múltiples con licitación secundaria se había realizado de conformidad con las normas y reglamentos oficiales en materia de adquisiciones, el proceso de licitación secundaria, que era menos oficial, entrañaba el riesgo de menoscabar los principios de la competencia y la transparencia, con lo que las organizaciones de las Naciones Unidas se exponían a impugnaciones por parte de los proveedores.</p>

42. Los Inspectores instan a las **organizaciones de las Naciones Unidas a establecer normas y directrices adecuadas para la utilización de acuerdos a largo plazo múltiples**. A este respecto, cabe señalar como ejemplo pertinente el de las políticas y prácticas de la Comisión Europea.

43. Los Inspectores también desean destacar el riesgo de hacer un uso excesivo de los acuerdos a largo plazo cuando estos no ofrecen ninguna ventaja. Cuando la cantidad de bienes y servicios que hayan de adquirirse y su plazo de entrega puedan determinarse razonablemente bien, será mejor establecer un contrato único con una cantidad y un precio definitivos en lugar de un acuerdo a largo plazo.

C. Evaluación de los costos y beneficios de los acuerdos a largo plazo

44. Los beneficios no se garantizan por el mero hecho de establecer acuerdos a largo plazo. A menos que la decisión de establecerlos se adoptase después de realizar un análisis del costo-beneficio y de los pormenores de los gastos, así como una planificación de las adquisiciones, podían perderse oportunidades y surgir ineficiencias. Los Inspectores observaron que no existía una definición común ni un método de calcular los costos o los

¹⁸ *Ibid.*, pág. 3.

beneficios de los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores desean destacar que el hecho de evaluar en la medida posible los costos y beneficios de establecer un acuerdo a largo plazo constituye una importante etapa en el proceso de planificación de las adquisiciones y de formulación de estrategias, así como a los efectos de decidir si se establece o no el correspondiente acuerdo a largo plazo. En el sistema no solía hacerse un cálculo de las economías que entrañaban los acuerdos a largo plazo, sino que se presuponía habitualmente su eficiencia. No obstante, también existían ejemplos adecuados de cálculos de economías, particularmente en el caso de los contratos a largo plazo concertados en un marco de colaboración en Roma, Ginebra y Copenhague.

45. Para calcular las economías, podían utilizarse varios métodos. Por ejemplo, cuando se hubiese establecido un acuerdo a largo plazo respecto de un bien concreto con precios de catálogo, era posible comparar el precio de descuento del acuerdo con el precio que se habría pagado por las mismas cantidades del pedido si no hubiese existido el acuerdo. Otros posibles métodos incluyen el cálculo de la diferencia de precios entre el precio del acuerdo y el precio anterior al acuerdo; entre el precio del acuerdo y otras ofertas de precios en el marco de la licitación; o entre el precio del acuerdo y los precios existentes en el mercado. En muchos casos, los beneficios de un acuerdo a largo plazo eran más que meramente financieros y podían establecerse fórmulas para tener en cuenta, entre otras cosas, la satisfacción de los clientes, la relación entre calidad y precio, las eficiencias administrativas y el tiempo ganado para realizar adquisiciones más complejas. El equipo de adquisiciones comunes de Roma destacó un importante aspecto, a saber, que las economías obtenidas de los acuerdos a largo plazo no eran estructurales (esto es, no daban lugar a una reducción del personal encargado de las adquisiciones), sino que eran derivativas (esto es, daban lugar a una disminución de los precios a raíz de las economías de escala y la optimización de las condiciones del mercado). Así pues, las economías de los acuerdos a largo plazo se observaban en las diferentes partidas presupuestarias de los departamentos del solicitante y no en las de la dependencia de adquisiciones.

46. Los Inspectores consideraron que los costos de los acuerdos a largo plazo se agrupaban en dos categorías principales. La primera se refería al tiempo y a los recursos utilizados para establecer un acuerdo a largo plazo (por ejemplo, los gastos y el número de transacciones por cada funcionario encargado de las compras y el número de funcionarios de ese tipo que habían participado en la transacción por grupo de productos). Dado que los acuerdos a largo plazo eran más largos y más complejos y entrañaban más riesgos que las transacciones únicas, su establecimiento y gestión frecuentemente exigían más tiempo y recursos. La segunda categoría de costos se refería a los costos de oportunidad dimanantes de los riesgos vinculados a contratos que ya no eran competitivos. Los costos de oportunidad eran más difíciles de calcular, habida cuenta de su carácter incierto. Los Inspectores destacaron que podían utilizarse mecanismos contractuales para mitigar los costos de oportunidad.

D. Algunos elementos fundamentales de los acuerdos a largo plazo

Duración de los contratos

47. La mayor parte de las organizaciones que respondieron al cuestionario indicaron que la dependencia encargada de las adquisiciones determinaba la duración de los acuerdos a largo plazo en función de las circunstancias de cada caso y, en ocasiones, junto con los solicitantes. Se indicaron diversos factores que influían en las decisiones adoptadas respecto de la duración de tales acuerdos. Entre ellos figuraban los siguientes:

- Las condiciones del mercado, particularmente el nivel de innovación y el tipo de cambio;

- La duración de la corriente de fondos de la organización, del proyecto o del presupuesto a que se refería el acuerdo;
- El tipo de bien o servicio que se iba a adquirir;
- El comportamiento del proveedor; y
- Las prácticas de organización existentes.

Cuadro 6

Duración de los acuerdos a largo plazo

<i>Organización</i>	<i>Duración del acuerdo a largo plazo (años)</i>		
	<i>Máxima</i>	<i>Mínima</i>	<i>Promedia</i>
FAO	5	1	5
OIT	6	1	3+1
OMI	5	2	3+2
Secretaría de las Naciones Unidas	3+2	2	3+2
UNFPA	5	1	3
UNICEF	10	1	2+1
OOPS	5	2	3+1
OMT	5	1	2
PMA	3+2	1	3
OMS	5	1	n/d
UIT	5	1	3+2
PNUD	5	1	3
UNESCO	3,5	1	3
UNOPS	3	1	3
ACNUR	4	1	3
ONUSIDA	2	1	2

Fuente: Cuestionario de la DCI.

48. Dieciséis organizaciones que respondieron al cuestionario facilitaron datos sobre la duración de sus acuerdos a largo plazo (véase el cuadro 6). La duración de los acuerdos en la mayoría de las organizaciones era como mínimo de un año y como máximo de cinco, al tiempo que la duración promedia era de tres años, con la posibilidad de una prórroga de dos años como máximo. Los Inspectores observaron que las prácticas que se seguían para decidir la duración de los acuerdos variaban en todo el sistema de las Naciones Unidas. En sus manuales de compras, algunas organizaciones proporcionaban orientaciones sobre los factores que había que tener en cuenta para determinar la duración de los acuerdos a largo plazo, pero, en general, se dotaba de facultades discrecionales al personal encargado de las adquisiciones y a los solicitantes para determinar la duración de los acuerdos que mejor se adaptase a sus necesidades. La mayoría de los entrevistados manifestaron que seguían la práctica habitual de su organización en relación con la adjudicación de los acuerdos a largo plazo. Los Inspectores alientan a las organizaciones de las Naciones Unidas a compartir y examinar las lecciones aprendidas sobre la duración de los contratos a través de la Red de Adquisiciones.

Cantidades estimadas

49. El 52% de las organizaciones (véase el anexo II) que respondieron al cuestionario dijeron que en sus acuerdos a largo plazo realizaban estimaciones de las cantidades que figurarían en las órdenes de compra y únicamente el 2% de los contratos de la muestra analizada incluían una estimación de las órdenes de compra. No obstante, la mayoría de los entrevistados dijeron que, aunque no incluían cantidades estimadas en el acuerdo a largo plazo real, proporcionaban estimaciones (basadas en compras ya realizadas) en sus pliegos de condiciones, lo que constituía una indicación del posible volumen. Según su experiencia, eso resultaba suficiente para atraer ofertas de proveedores.

50. De las organizaciones que manifestaron haber incluido estimaciones de las cantidades de compras en sus acuerdos a largo plazo, el 80% consideraron al respecto que habían realizado pedidos considerablemente inferiores a las estimaciones facilitadas a los proveedores. Ninguna de las organizaciones de las Naciones Unidas informó de las consecuencias directas de haber realizado pedidos inferiores a las estimaciones, dado que no existían las correspondientes cláusulas de penalización en los contratos. No obstante, algunos funcionarios manifestaron en las entrevistas que el hecho de seguir recurriendo a la práctica de pedir menos de lo estimado con cargo a sus acuerdos a largo plazo debilitaba su posición en el mercado. Menoscababa su credibilidad y hacía que las futuras ofertas de contratos a largo plazo resultasen menos atractivas para los licitadores. **Los Inspectores recomiendan que las organizaciones de las Naciones Unidas faciliten estimaciones precisas en sus pliegos de condiciones con objeto de que los proveedores puedan adaptar sus ofertas en consecuencia. El grado de utilización con cargo a los acuerdos a largo plazo y las principales desviaciones deberían supervisarse y analizarse como parte de una recopilación sistemática de las lecciones aprendidas.**

51. Cuando los pronósticos de la demanda prevista eran históricamente precisos y la organización confiaba en su financiación, se consideraba que el hecho de garantizar un mínimo de pedidos resultaba beneficioso (por ejemplo, véase a continuación el caso del UNICEF). No obstante, cuando eso no ocurría así resultaba arriesgado incluir pedidos mínimos garantizados, dado que la organización podía verse forzada a comprar más cantidades de lo necesario de un producto. Varias organizaciones de las Naciones Unidas indicaron en las entrevistas que pensaban que podían negociar mejores descuentos si garantizaban cantidades mínimas de pedidos.

Garantías de volumen del UNICEF

En 2011, con el respaldo financiero de sus donantes, el UNICEF pudo garantizar durante varios años cantidades mínimas de pedidos de la vacuna contra el rotavirus y garantizar grandes volúmenes a precios más bajos. El UNICEF estimaba que ese volumen garantizado le permitía adquirir la vacuna contra el rotavirus a una tercera parte del precio registrado en el mercado el año anterior. Proyectaba unas economías o una evitación de gastos para 2011-2015 de 438 millones de dólares. Además, el UNICEF utilizó otros mecanismos financieros, como las cartas de crédito contingente para agilizar la adquisición y la entrega de mosquiteros para prevenir el paludismo. Redujo de 44 a 11 el número de semanas que transcurrían para financiar, fabricar y entregar los mosquiteros¹⁹.

Cuántías que no han de rebasarse y valor de los acuerdos a largo plazo

52. Algunos de los acuerdos a largo plazo de la muestra analizada indicaban cuántías que no habían de rebasarse. De esa manera se establecía la cuántía máxima que podía

¹⁹ UNICEF, *Supply Annual Report 2011*, págs. 8 a 10.

imputarse a un acuerdo a largo plazo. Los Inspectores observaron que la utilización de cuantías que no habían de rebasarse resultaba eficaz para controlar el gasto total y utilizar las oportunidades que brindaban las nuevas licitaciones o las nuevas negociaciones para conseguir nuevos descuentos cuando las adquisiciones superaban la cuantía que no había de rebasarse. No obstante esa cuantía había de ser estimada con precisión y supervisada minuciosamente. En esos contratos solía especificarse que el proveedor no podía reclamar ningún pago que superase la cuantía que no había de rebasarse.

53. En la mayoría de las organizaciones, los acuerdos a largo plazo han de ser examinados por el comité encargado de revisar los contratos cuando su valor estimado supera los límites establecidos para las adquisiciones. Excepcionalmente el UNICEF requiere que todos los acuerdos a largo plazo sean examinados por el comité encargado de revisar los contratos, independientemente de su valor estimado. En sus políticas se exige, además, que el administrador encargado de los contratos supervise el valor máximo estimado al que pueda llegarse y adopte las decisiones pertinentes, como, por ejemplo, volver a presentar el acuerdo a largo plazo al comité encargado de revisar los contratos para que lo modifique o convocar una nueva licitación cuando se alcance el valor máximo permitido antes de la fecha de expiración del acuerdo²⁰. La Secretaría de las Naciones Unidas también dispone de mecanismos de supervisión para alertar al oficial encargado de las adquisiciones y al solicitante de la próxima expiración del contrato (con ocho meses de antelación) o de que la cuantía se aproxima al límite que no ha de rebasarse (una utilización del 75%). El hecho de superar la cuantía que no ha de rebasarse o el valor máximo podía exigir una renegociación de mejores términos y condiciones.

54. En la mayoría de las organizaciones, el hecho de que un acuerdo a largo plazo estuviese sujeto a la supervisión del comité encargado de la revisión de los contratos de adquisición dependía de que su valor estimado rebasase los límites de adquisición previamente establecidos. El valor estimado de los acuerdos a largo plazo abarcaba la totalidad de la vigencia de tales contratos en la mayoría de las organizaciones, pero no en todas. Cuando el valor estimado de un acuerdo a largo plazo no abarcaba toda su vigencia, podía evitarse el examen de tales contratos y su prórroga por el comité encargado de la revisión de los contratos de adquisición a pesar de que el valor total fuese superior al límite establecido para revisarlo. Ello entrañaba importantes riesgos para la organización, razón por la que **los Inspectores aconsejan que el valor de un acuerdo a largo plazo se estime para toda su vigencia (teniendo en cuenta posibles prórrogas) con objeto de que se someta a los controles y la supervisión que sean necesarios.**

Precio

55. Los Inspectores destacaron que la fijación del precio del bien o servicio que había de adquirirse en el marco de un acuerdo a largo plazo exigía un análisis, entre otras cosas, de la naturaleza y estructura del mercado, el número de proveedores, el valor de la organización y su capacidad de negociación como cliente y el precio de referencia. No obstante, las entrevistas mostraron que las organizaciones no procedían a ello de manera sistemática. Se hacía esporádicamente y sobre todo respecto de bienes y servicios de valor elevado o estratégico. Varios entrevistados, aunque reconocían el correspondiente riesgo, dijeron que sus organizaciones no disponían del tiempo, los recursos ni la capacidad necesarios para llevar a cabo ese tipo de análisis.

56. Varios entrevistados manifestaron que, para mitigar el riesgo de la rápida evolución de los precios, consignaban el precio como un descuento fijo del precio de catálogo del proveedor. Esto resultaba especialmente ventajoso en los casos de industrias en rápida evolución con precios que también evolucionaban rápidamente, como las de equipo de

²⁰ UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 5.9.5.

tecnología de la información. Por ejemplo, un acuerdo a largo plazo de la OPS exigía que el proveedor otorgase a la organización un 42% de descuento del precio al por menor en los Estados Unidos de los servidores y un 30% de descuento del precio al por menor, también en ese país, de las computadoras de escritorio y de las computadoras portátiles. La Secretaría de las Naciones Unidas también obtuvo descuentos similares en los servidores. En el caso de las computadoras personales, obtuvo un descuento del 31% del precio de lista (al por menor) para oficinas ubicadas en los Estados Unidos de América y del 26% del precio de lista para las misiones. Además, la Secretaría obtuvo descuentos en forma de porcentaje de los precios de catálogo correspondientes a piezas de repuesto para vehículos. La Secretaría informó a los Inspectores de que la decisión de establecer un precio fijo o un precio en función de un índice era adoptada por el oficial encargado de las adquisiciones en consulta con el solicitante al comienzo del proceso de licitación. La decisión dependía del tipo de producto, de la duración del contrato, de la existencia de un índice adecuado y de la inestabilidad de los precios de los productos en el mercado.

Criterio del tiempo y los materiales o de los honorarios fijos

57. Los Inspectores observaron que el criterio del tiempo y los materiales se utilizaba frecuentemente en el sistema de las Naciones Unidas, por lo general en el marco de acuerdos a largo plazo múltiples con licitación secundaria, como en los casos de los servicios de traducción, la construcción o las consultorías en relación con la tecnología de la información. Con arreglo a ese criterio, el proveedor especificaba un costo diario y cobraba a la organización en función del número de días trabajados en cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Los Inspectores observaron que con ello se corría el riesgo de que los proveedores presentasen ofertas bajas con objeto de que se les adjudicara el acuerdo a largo plazo, pero posteriormente aumentaban el número de días necesarios para desempeñar su cometido. La Comisión Europea destacó varias medidas posibles que debían adoptarse durante la planificación de las adquisiciones para evitar o limitar ese riesgo²¹. Entre las medidas para reducir los riesgos cabía señalar la adjudicación del acuerdo a largo plazo a muchos proveedores, la necesidad de que se consignaran precios fijos o máximos por unidad y la inclusión en el contrato de posibles supuestos de fijación de precios.

58. Por el contrario, los acuerdos con honorarios fijos incluían todo. En ellos se consignaban desde el primer momento las entregas concretas que había de hacer el proveedor y el precio. Esos honorarios se mantenían fijos, independientemente del tiempo que tardase el proveedor en suministrar el servicio acordado. Los Inspectores destacaron que el objetivo del acuerdo a largo plazo debería especificarse claramente a fin de que los licitantes pudiesen explicar con detalle su capacidad de suministrar los servicios a cambio de un precio global y dentro de un plazo determinado.

El camino a seguir

59. **Se consideró que la planificación de las adquisiciones y la formulación de una estrategia al respecto eran esenciales para garantizar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de los acuerdos a largo plazo.** No obstante, los Inspectores destacaron que, en general, en el sistema de las Naciones Unidas no se reconocía universalmente la importancia de esas medidas y no se disponía del tiempo ni de los recursos necesarios para ponerlas en marcha. En la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, los departamentos o dependencias encargados de las adquisiciones tenían la consideración de departamentos o dependencias encargados de las transacciones, pero sin carácter estratégico. Reaccionaban dentro de la cadena de transacciones relacionadas con las adquisiciones y no se les encomendaba oficialmente realizar actividades relacionadas con el

²¹ Comisión Europea, circular, págs. 7 y 8.

análisis del gasto, la planificación, la formulación de estrategias ni la supervisión de la aplicación ni tampoco tenían la capacidad y los recursos necesarios para ello.

60. En particular, la utilización de acuerdos a largo plazo de elevado valor y plurianuales requiere disponer de políticas y directrices concretas en materia de adquisiciones a fin de incrementar la eficiencia y la eficacia de tales acuerdos y de reducir los riesgos. Esas políticas y directrices deben tener como objetivo explicar cuándo y cómo establecer acuerdos a largo plazo, aclarar su finalidad, señalar sus posibles modalidades, ventajas y desventajas e indicar las posibles estrategias para aplicarlos.

61. La falta de un proceso adecuado de planificación de las adquisiciones y de formulación de estrategias podía dar lugar a la pérdida de oportunidades para utilizar acuerdos a largo plazo o al mal uso de estos (es decir, utilizar tales acuerdos cuando no representaban la mejor opción en cuanto a la relación calidad-precio o elegir el tipo erróneo de acuerdo). Esta preocupación se señaló en la nota de la DCI sobre la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas y, a este respecto, los Inspectores destacaron la importancia del desarrollo de la capacidad de las organizaciones en materia de análisis, previsión, planificación y formulación de estrategias en el ámbito de las adquisiciones.

62. Se prevé que el cumplimiento de la recomendación siguiente sirva para que las organizaciones de las Naciones Unidas utilicen con más eficacia los acuerdos a largo plazo.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos deben formular políticas y directrices concretas en materia de adquisiciones con miras a la utilización estratégica de los acuerdos a largo plazo por sus organizaciones. La finalidad de esas políticas y directrices debe ser aclarar el objetivo, las ventajas, las desventajas, las posibles estrategias, los principales elementos y los tipos de acuerdos a largo plazo, así como el momento y el modo de establecerlos.

IV. Gestión de los contratos

63. Los Inspectores entendían que la gestión de los contratos era el proceso consistente en lograr que todas las partes en el contrato cumplieren íntegramente sus respectivas obligaciones de la manera más eficiente y efectiva posible, materializando las transacciones y los productos operacionales requeridos en el contrato y ofreciendo una buena relación costo-calidad²². Además, el proceso servía para proteger los derechos de las partes y garantizaba la actuación requerida cuando cambiaban las circunstancias²³.

64. Los Inspectores consideraron que la gestión de los contratos era esencial para poder lograr una utilización eficiente y eficaz de los acuerdos a largo plazo, ya que, dado que se prolongaban en el tiempo, esos acuerdos podían dejar de ofrecer la mejor relación costo-calidad si no se gestionaban debidamente. Una gestión eficaz de los contratos entrañaba una evaluación de la actuación de los proveedores y garantizaba el cumplimiento de los requisitos comerciales de los contratos. Exigía una supervisión del precio y las condiciones del mercado, así como de la utilización con cargo al acuerdo a largo plazo. Además, servía para que las organizaciones de las Naciones Unidas comprobasen que se estaban cumpliendo los objetivos de la utilización de esos acuerdos.

65. Los Inspectores determinaron que la gestión general de los contratos era objeto de una atención insuficiente en el sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General ha hecho especial hincapié en la necesidad de la reforma del régimen de las adquisiciones²⁴ y las organizaciones han hecho esfuerzos considerables para racionalizar los procesos de adquisición, si bien la gestión de los contratos ha quedado en general relegada e infravalorada. Las deficiencias en la gestión de los contratos fueron destacadas en la nota de la DCI sobre las empresas de consultoría en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, nota en la que se recomendó que "los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurarse de que haya políticas y directrices adecuadas para la gestión efectiva de los contratos; [y] de que se incluya un módulo de gestión electrónica de contratos en el sistema de gestión de la información"²⁵.

66. Únicamente el 60% de los manuales de adquisiciones de las organizaciones incluían la gestión de los contratos y únicamente la mitad de ellos incluían un examen a fondo o directrices. Algunas organizaciones se centraban en determinados aspectos de la gestión de los contratos (por ejemplo, la gestión de la actuación de los proveedores; y la gestión de las controversias y su solución). Algunas disponían también de administradores encargados de los contratos para determinados acuerdos a largo plazo de gran valor, elevado riesgo o carácter estratégico. Algunas proporcionaban orientaciones no oficiales sobre la gestión de los contratos a los solicitantes en función de las circunstancias.

²² UN Procurement Practitioners Handbook, págs. 3 a 90.

²³ *Ibid.*

²⁴ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 65/261, 62/269, 61/246, 59/288, 57/279, 61/276, 60/266, 54/14 y 52/226.

²⁵ JIU/NOTE/2008/4, recomendaciones 14 y 15.

Directrices para la gestión de los contratos – División de Servicios Administrativos de la FAO

Las directrices para la gestión de los contratos de la División de Servicios Administrativos de la FAO se centraban en cuatro ámbitos. El primero de ellos era la etapa posterior a la licitación, que incluía comprender el contrato, definir las funciones y responsabilidades de todas las partes y establecer una relación con el proveedor. El segundo era la gestión del cumplimiento; se proporcionaban orientaciones sobre el nivel adecuado de participación y se sugerían mecanismos, como acuerdos de prestación de servicios, indicadores clave del cumplimiento y exámenes de este último. El tercer ámbito era la administración de los contratos, que se refería a la tramitación de los pagos, las modificaciones y las renovaciones. El cuarto ámbito guardaba relación con la terminación del contrato y se daban orientaciones sobre la planificación previa a su terminación, sobre el modo de evitar controversias y sobre la protección de la memoria institucional.

67. Las entrevistas pusieron de manifiesto que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas no realizaban una gestión de los contratos de manera sistemática o global. Las razones principales de ello eran la falta de orientaciones, las limitaciones de tiempo y la insuficiencia de capacidad del personal. Varios solicitantes dijeron que la gestión de los contratos no era para ellos una prioridad y que frecuentemente la consideraban una carga que se sumaba a su volumen de trabajo. Algunos indicaron que, aunque se les había impartido formación sobre la gestión de los contratos, sus organizaciones generalmente seguían careciendo de los conocimientos especializados y de las competencias que se requerían para realizar con eficacia dicha gestión. No obstante, los Inspectores reconocieron que las organizaciones eran cada vez más conscientes de la necesidad de prestar especial atención a la cuestión de la gestión de los contratos. Los entrevistados señalaron que, para hacer frente a la cuestión de la insuficiente información sobre la gestión de los contratos, algunos solicitantes habían establecido sus propias directrices en relación con esa gestión. En respuesta al cuestionario, algunas organizaciones dijeron que tenían previsto incluir la gestión de los contratos en las ulteriores revisiones de sus manuales de adquisiciones.

68. En la Secretaría de las Naciones Unidas, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno publicó un documento sobre su política de gestión de los contratos con efecto a partir del 1 de abril de 2012, en el que se impartían a las misiones nuevas orientaciones sobre la supervisión y la gestión eficaces de los contratos desde la perspectiva de las funciones que desempeñaba el proveedor. El Departamento también designó a un jefe de gestión de contratos en el Centro Mundial de Servicios para que orientase a las oficinas exteriores a fin de que mejorasen la eficacia de la función de gestión de los contratos. Por otra parte, el Departamento celebró su primera conferencia sobre gestión de los contratos en junio de 2012 y, además, ha establecido un servicio común sobre cuestiones relacionadas con la práctica para compartir conocimientos, información y recursos entre las instituciones que se ocupan de la gestión de los contratos.

A. Medios para propiciar la gestión de los contratos

69. Los Inspectores destacaron que la gestión eficaz de los contratos comenzaba antes de la adjudicación de estos, como parte de la planificación de las adquisiciones. Por ejemplo, la Comisión Europea manifestó que, antes de establecer un contrato marco, la autoridad contractual evaluaba su capacidad para gestionar la etapa de ejecución del contrato, particularmente si dicho contrato marco se refería a servicios técnicos, complejos o de gran valor o se aplicaba a varios servicios o instituciones. Tales contratos marco podían requerir recursos humanos especiales para su gestión, como, por ejemplo, para

recibir quejas de los clientes o proveedores o para comprobar que el contrato se aplicaba de conformidad con sus términos y producía los resultados requeridos²⁶.

70. Los recursos, mecanismos y conocimientos especializados necesarios para la gestión de los contratos dependen de la envergadura y de la complejidad del correspondiente acuerdo a largo plazo, del bien o servicio que vaya a adquirirse y del carácter de las actividades contractuales. Los Inspectores sugieren que las organizaciones de **las Naciones Unidas determinen los recursos necesarios para la gestión de los contratos y velen por que se asignen recursos suficientes a esa tarea.**

71. Los Inspectores consideraron una buena práctica el hecho de que, una vez que una organización decidiese establecer un acuerdo a largo plazo y antes de que comenzase el proceso de licitación, se constituyese una estructura con un desglose de las actividades contractuales que recogiese los aspectos técnicos y administrativos del cumplimiento del contrato²⁷. Las funciones, responsabilidades y obligaciones inherentes a la gestión del contrato tendrían que estar claramente delimitadas en ese momento, al tiempo que la relación entre el proveedor y la organización debería estar definida e incluida en el propio contrato.

72. Los Inspectores observaron que, en el sistema de las Naciones Unidas, la gestión de los contratos corría a cargo de la Dependencia de Adquisiciones, se compartía entre esa dependencia y los solicitantes o se atribuía básicamente a estos últimos. En la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas no existía ninguna dependencia o equipo centralizado que fuese claramente responsable de respaldar y supervisar el proceso en su conjunto (de principio a fin). Las entrevistas pusieron de manifiesto que, en general, había confusión en relación con la división de responsabilidades entre los departamentos de adquisiciones y los solicitantes en relación con la gestión de los contratos. Esa confusión obedecía a la falta de claridad respecto de la división del trabajo en los documentos oficiales sobre la política de adquisiciones o a la falta de formación y de asunción del proyecto como propio por las partes. El hecho de infravalorar las actividades que entrañaba la gestión de los contratos y la falta de capacidad podían contribuir a que existiera renuencia a aceptar esta responsabilidad.

73. Las organizaciones necesitan reconocer antes que nada la importancia de la gestión de los contratos y delimitar claramente a nivel normativo responsabilidades del proceso de adquisiciones y de gestión de tales contratos. Para que las adquisiciones y la gestión de los contratos se realicen debidamente, es esencial que exista una estrecha cooperación entre la dependencia de adquisiciones y los solicitantes. En algunas organizaciones los solicitantes tenían pocas responsabilidades, aparte de definir las especificaciones; en las entrevistas, muchos solicitantes manifestaron que estaban dispuestos a participar más en el proceso de adquisiciones y en la gestión de los contratos. **La planificación de las adquisiciones, la formulación de estrategias y la gestión de los contratos deben considerarse una responsabilidad común de los departamentos o dependencias encargados de las adquisiciones y los departamentos o dependencias del solicitante.** Cuando sea insuficiente la cooperación entre los solicitantes y el órgano encargado de las adquisiciones, los acuerdos a largo plazo resultantes resultarán menos eficientes y efectivos de lo que deberían.

²⁶ Comisión Europea, circular, pág. 1.

²⁷ UN Procurement Practitioners Handbook, págs. 3 a 92.

Criterios del OIEA respecto de las adquisiciones y la gestión de los contratos

Para todo acuerdo a largo plazo del OIEA valorado en más de 25.000 euros, se constituía un equipo de adquisiciones encargado del contrato desde su inicio a su terminación. Incluía personal designado a tal efecto por la Oficina de Servicios de Adquisición y los departamentos del solicitante. Entre otras cosas, el equipo establecía oficialmente de común acuerdo un "plan de adquisiciones" en el que se especificaba la composición del equipo e incluía el plazo de adquisición; observaciones sobre la demanda y los interesados y un análisis del mercado; un estudio del valor del OIEA como cliente; la estrategia adquisiciones; indicadores clave de rendimiento; el plan de negociación, el plan de comunicación y el plan de ejecución; un análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (análisis SWOT); y el plan de gestión de riesgos. El equipo también se ocupaba de ejecutar y gestionar el contrato durante su vigencia. La política del OIEA requería un enfoque estratégico respecto de adquisiciones "críticas" de más de 150.000 euros, que se consideraba que representaban un riesgo incluso mayor para la organización. Los nombres de los integrantes del equipo de adquisiciones habían de incluirse en el plan de adquisiciones y ser aprobados por los directores de la Oficina de Servicios de Adquisición y los departamentos del solicitante.

74. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la gestión de los contratos correspondía al solicitante o al usuario final, en tanto que la División de Adquisiciones se encargaba de las adquisiciones y de la administración de los contratos. De conformidad con la política de gestión de los contratos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estaba preparando nuevas directrices para ayudar a los administradores encargados de los contratos y a los solicitantes a gestionar y supervisar la actuación de los contratistas y evaluar los riesgos de los contratos. Además, se estaba preparando un programa de formación para solicitantes a fin de mejorar los conocimientos técnicos y las capacidades de los encargados de la gestión de los contratos durante su vigencia, incluidos el personal que se ocupaba de su administración y los solicitantes.

75. Según el manual de suministros del UNICEF, debería establecerse un sistema oficial de supervisión y revisión para cada acuerdo a largo plazo²⁸. Los solicitantes recibían instrucciones, formación y mecanismos para establecer y supervisar los indicadores de rendimiento. Aunque la mayoría de los entrevistados eran partidarios de que se conocieran mejor el proceso de adquisiciones y la gestión de los contratos y de que se atribuyese un papel más importante a los solicitantes, varios reconocieron que ello entrañaba responsabilidades adicionales y no necesariamente recursos adicionales. Las dependencias con acuerdos a largo plazo numerosos y de elevado valor, como la División de Servicios de Soluciones para la Tecnología de la Información, habían contratado a un administrador encargado de sus contratos. Las dependencias más pequeñas sugerían que se crease entre todas ellas un grupo con un administrador encargado de la aplicación y la gestión de todos sus contratos. **Los inspectores consideraron que era una solución razonable la agrupación de contratos similares de envergadura pequeña y mediana a cargo de administradores especiales.**

B. Gestión de la actuación de los proveedores

76. Los inspectores consideraron que el proveedor era miembro del equipo encargado de las adquisiciones una vez que se hubiese adjudicado el correspondiente acuerdo a largo plazo. A su juicio, era importante que, a la firma del contrato, la organización y el

²⁸ UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 5.9.2.

proveedor intercambiasen ideas sobre el contenido y la administración conjunta del contrato y acordasen el plan de comunicación (necesidades de información y de reuniones), los plazos, los indicadores de rendimiento y los acuerdos de prestación de servicios a los efectos de supervisar las fechas límite y la calidad en el marco del correspondiente acuerdo a largo plazo. Los objetivos intermedios en cuanto al rendimiento servían para que la organización evaluase los progresos realizados, detectase desviaciones importantes respecto del rendimiento, adoptase medidas correctivas y llevase a cabo un seguimiento²⁹.

77. El examen de los contratos de la muestra puso de manifiesto que el establecimiento y la utilización de indicadores clave de rendimiento en las organizaciones no resultaba adecuado y que no se utilizaban de manera sistemática. Los acuerdos a largo plazo tienen un valor relativamente alto y una duración prolongada, por lo que el establecimiento de indicadores clave de rendimiento que resulten adecuados y estén vinculados a los pagos y otras penalizaciones resulta esencial para gestionar debidamente tales contratos y exigir responsabilidades a los proveedores cuando no realicen sus entregas. Todos los acuerdos a largo plazo deben incluir tales indicadores a menos que sean considerados acuerdos de riesgo muy bajo. En el cuadro 7 figura información basada en el análisis de acuerdos a largo plazo de la muestra en relación con los mecanismos contractuales que facilitaban la gestión de tales contratos mediante la especificación previa de las modalidades de trabajo concertadas entre la organización y el proveedor.

Cuadro 7

Mecanismos para gestionar la actuación del proveedor en los contratos de la muestra

<i>Mecanismo contractual</i>	<i>Función en la gestión de los contratos</i>	<i>Contratos que incluían este mecanismo (porcentaje)</i>
Especificaciones, términos de referencia o lista de los trabajos que habían de realizarse (esto es, requisitos comerciales y de otra índole)	Se permitía a las organizaciones de las Naciones Unidas establecer claros criterios para examinar la actuación del proveedor. Todos los contratos de la muestra contenían requisitos o especificaciones comerciales de una u otra forma.	100,0
Reuniones periódicas requeridas entre la organización y el proveedor	Se especificaba el contacto que, como mínimo, habían de mantener el proveedor y la organización. Los entrevistados indicaron que, incluso cuando en los acuerdos a largo plazo no se requería la celebración de reuniones periódicas, los proveedores solían estar dispuestos a reunirse periódicamente con la organización y examinar con ella el contrato.	2,2
Información requerida	Se especificaba la información exacta sobre la gestión que la organización necesitaba recibir de los proveedores. Los inspectores destacaron que en todos los acuerdos a largo plazo se requería información clara, si bien, dado que el suministro de información no tenía la consideración de obligación contractual, no estaba garantizado que los proveedores proporcionasen la información necesaria y que rindiesen cuentas al respecto.	23,9

²⁹ UN Procurement Practitioners Handbook, págs. 3 a 92.

<i>Mecanismo contractual</i>	<i>Función en la gestión de los contratos</i>	<i>Contratos que incluían este mecanismo (porcentaje)</i>
Acuerdos de prestación de servicios	Se especificaban ámbitos clave para el cumplimiento de los contratos y se indicaban medidas SMART ³⁰ para comprobar el cumplimiento en esos ámbitos. Los acuerdos de prestación de servicios debidamente redactados deberían incluir penalizaciones para los proveedores por incumplimiento. En general, en ellos se solía especificar que las entregas habían de ser oportunas, exactas, de calidad y disponibles. En todos los casos, habían de facilitarse descripciones detalladas de los requisitos precisos. Habían de especificarse la cuantía de los acuerdos de prestación de servicios, su frecuencia y la información que había de proporcionarse. Los Inspectores aconsejan que los acuerdos de prestación de servicios se incluyan en todos los acuerdos a largo plazo.	6,2
Necesidad de que el proveedor volviera a realizar los trabajos cuando los realizados fueran de calidad inferior a la requerida	Se exigía que el proveedor volviese a realizar los trabajos sin costo adicional. Eso constituía un importante mecanismo contractual y, por lo general, tenía que ir acompañado de definiciones claras de lo que constituían trabajos satisfactorios a fin de que las aceptasen los proveedores.	15,2
Previsión de penalizaciones económicas/retención de pagos sobre la base de la labor realizada por el proveedor	Generalmente entrañaba la retención de pagos o el pago de una penalización en relación con el cumplimiento de objetivos clave. En las cláusulas de penalización más efectivas se exponían de manera clara, precisa e inequívoca las circunstancias en que podían imponerse las penalizaciones, habitualmente de resultados de un deficiente cumplimiento de los acuerdos de prestación de servicios. Cuando las penalizaciones estaban claramente definidas, los proveedores estaban en condiciones de determinar si podían o no prestar de manera realista los servicios sin incurrir en penalizaciones.	30,4
Pruebas requeridas	Aunque no resultaba pertinente para todos los acuerdos a largo plazo, sino para los de carácter técnico, se consideraba importante que el proveedor demostrase mediante la realización de pruebas que su solución se ajustaba a las necesidades de la organización. Había que definir los tipos de pruebas que debían realizarse y el papel de la organización.	13
Continuidad de las actividades empresariales y requisitos en relación con la recuperación después de los desastres	En los casos pertinentes, se especificaba la obligación del proveedor de preparar planes para las hipótesis más pesimistas, esto es, cuando incidentes tales como un incendio o una explosión interrumpiesen la prestación de servicios.	4,3

C. Supervisión de la utilización

78. A juicio de los Inspectores, la supervisión de la utilización por la organización de los acuerdos a largo plazo era esencial para evaluar los resultados de dichos acuerdos. La adecuada planificación de las adquisiciones debía dar lugar a una tasa de utilización cercana al 100%. Los Inspectores observaron que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas no realizaban actividades de supervisión ni de información sobre la utilización de

³⁰ SMART: específicas, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada.

los acuerdos a largo plazo a menos que estos incluyeran cuantías que no habían de rebasarse o se tratara de acuerdos con un valor fijado como objetivo. La supervisión de la fecha de expiración de los contratos se realizaba en mayor medida, pero, en general, los Inspectores observaron que las actividades de supervisión y de información sobre las adquisiciones no eran adecuadas en el sistema. Esta cuestión fue destacada en la nota de la DCI sobre la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas³¹. Además, únicamente el 24% de las organizaciones dijeron que recopilaban sistemáticamente las lecciones aprendidas de cada acuerdo a largo plazo que hubiesen establecido (véase el anexo II). Cuando no hay mecanismos para supervisar la utilización ni recopilar las lecciones aprendidas, no es posible obtener los máximos beneficios de los acuerdos a largo plazo. Además, esa situación puede crear ineficiencias. Por ello, las organizaciones necesitan supervisar la utilización y la eficiencia tanto de cada acuerdo a largo plazo como del conjunto de todos ellos.

79. En el UNICEF, los administradores encargados de los contratos habían de supervisar la fecha de expiración y el valor fijado como objetivo máximo de los acuerdos a largo plazo y comparar los gastos reales con las cantidades estimadas (la totalidad de los gastos y los gastos de cada partida) a fin de velar por que se aplicase la totalidad de los descuentos por cantidad³². Además, los administradores encargados de los contratos habían de examinar y evaluar en todo momento si se producían importantes desviaciones de las cantidades proyectadas o si las oficinas u organizaciones habían utilizado acuerdos a largo plazo comunes. En las Naciones Unidas, la División de Adquisiciones preparó informes de supervisión mensuales para alertar a todo el personal encargado de las adquisiciones y a los solicitantes de contratos acerca de las fechas de expiración previstas para los ocho meses siguientes y acerca de los contratos que hubiesen superado el 75% de la cuantía que no había de rebasarse.

80. Varios entrevistados destacaron que los sistemas de tecnología de la información de sus organizaciones no permitían que se realizase en tiempo real una supervisión de la utilización, de los costos ni de las fechas de expiración de los contratos. En algunas organizaciones de las Naciones Unidas, según las cláusulas introducidas en los acuerdos a largo plazo, los proveedores no podían prestar servicios, entregar productos ni reclamar ningún pago por un valor superior a la cuantía que no había de rebasarse y habían de informar por escrito a la organización cuando el gasto total del acuerdo hubiese llegado a cierto nivel, como, por ejemplo, el 75% de la cuantía que no había de rebasarse. Esto permitía que la organización transfiriese al proveedor algunas de las responsabilidades en materia de control del gasto.

D. Supervisión de las condiciones del mercado y de los precios

81. Unas cuantas organizaciones exigían una supervisión de las condiciones del mercado (por ejemplo el margen de elección de proveedores o de nuevos productos que se incorporasen al mercado) y de los precios durante la vigencia del acuerdo a largo plazo. No obstante, habida cuenta de la naturaleza de tales acuerdos, los Inspectores consideraron que ello era esencial para garantizar la eficiencia y la eficacia de tales acuerdos, particularmente en el caso de mercados en rápida evolución. En tales mercados, la caída de los precios podía dar lugar a que un acuerdo a largo plazo dejase de representar la mejor relación calidad-precio (incluso después de tener en cuenta las correspondientes economías en los gastos de administración) y podía exigir una nueva licitación o una renegociación.

³¹ "Los jefes ejecutivos deben velar por que sus respectivas organizaciones dispongan de mecanismos adecuados de vigilancia de las adquisiciones y evaluación de sus resultados." (JIU/NOTE/2011/1, recomendación 14).

³² UNICEF, Supply Manual, cap. 6, secc. 8, párr. 5.9.2.

82. Los Inspectores observaron que la supervisión de las condiciones del mercado y de los precios no se realizaba sistemáticamente en el sistema de las Naciones Unidas y que, cuando se realizaba, afectaba únicamente a productos estratégicos o básicos. La mayoría de los entrevistados dijeron que los recursos o la capacidad que se requerían no existían en su organización. No obstante, se refirieron a la utilización de algunos mecanismos contractuales para mitigar el riesgo de quedar circunscritos a contratos que ya no ofreciesen precios competitivos. Esos mecanismos incluían cláusulas de "cliente más favorecido", lo que obligaba al proveedor a ofrecer sus mejores precios a la organización, y cláusulas que obligaban al proveedor a informar a la organización cuando las tendencias del mercado impulsasen una tendencia a la baja de los precios.

Ejemplos de cláusulas de revisión de los precios

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

(Acuerdo a largo plazo para dispositivos digitales multifuncionales y accesorios conexos)

"Toda reducción del precio del equipo durante la vigencia del presente acuerdo será comunicada por el contratista a la OACI y se efectuarán los cambios pertinentes de conformidad con el párrafo 10. Si el contratista no comunica a la OACI los precios revisados se procederá a la rescisión del acuerdo."

PMA

(Acuerdo a largo plazo para combustible para motores a reacción)

"Certificación del precio para cliente más favorecido: mediante la firma del presente acuerdo a largo plazo, el vendedor certifica que, en el caso de las transacciones resultantes del presente acuerdo, no se cobrará al PMA más que a otros clientes por servicios similares y cantidades similares y en circunstancias similares."

Secretaría de las Naciones Unidas

(Acuerdo a largo plazo para el suministro de papel)

"Los precios serán válidos por un período de 12 meses y serán revisados una vez al año durante el período de vigencia del contrato. Los precios serán revisados de conformidad con los índices de referencia para Europa para el papel Pix, publicados por FOEX indexes Ltd, www.foex.fi. Los gastos de suscripción de la utilización del índice para el papel FOEX serán sufragados por el proveedor."

83. Únicamente en el 23% de los contratos de la muestra analizada se especificaba que el proveedor había de informar a la organización cuando los cambios del mercado impulsasen los precios a la baja y únicamente el 21% de los contratos de la muestra incluían cláusulas de la nación más favorecida. Los entrevistados dijeron que esos tipos de cláusulas no se podían aplicar a todos los tipos de bienes y servicios. Además, señalaron que, en la práctica, la cláusula de la nación más favorecida resultaba difícil de hacer cumplir. Por ejemplo, en el caso del equipo informático para tecnología de la información, los proveedores solían decir que el modelo de producto ofrecido en el contrato ya no existía y que por el precio inicialmente negociado no podían ofrecer un modelo más nuevo con especificaciones técnicas superiores. Varios entrevistados destacaron que las cláusulas de revisión de los precios se referían al descenso de estos, pero no a las mejoras en la calidad o al precio de los servicios. Los Inspectores desearían señalar a la atención de las organizaciones que, en caso de contratos que posibiliten la revisión de los precios, particularmente en el caso de una revisión al alza durante la vigencia del correspondiente acuerdo a largo plazo, es importante definir el margen y la base de las posibles revisiones

con miras a disponer de un mecanismo objetivo para mantener la competitividad de los precios y reducir las facultades discrecionales en cuanto a la adopción de decisiones.

84. La Comisión Europea dio instrucciones a sus solicitantes para que evaluaran el riesgo de la fluctuación de los precios y de la "cautividad" tecnológica durante la vigencia de los acuerdos a largo plazo y establecieran mecanismos en el contrato para reducir tales riesgos, como un sistema de revisión de mitad de período o un análisis comparado³³. Los precios se fijaban durante el primer año de la vigencia del acuerdo a largo plazo y en los años posteriores podían revisarse al alza o a la baja dentro de márgenes predeterminados. Ello se hacía con arreglo a la tendencia de los índices armonizados de precios de consumo, publicados mensualmente por la Eurostat³⁴.

E. Modificación o rescisión del acuerdo a largo plazo

85. Los entrevistados señalaron que las modificaciones en las condiciones de un acuerdo a largo plazo se definían en función de las circunstancias de cada caso, después de tener en cuenta los principios generales de las adquisiciones, el objeto, la duración y la cuantía del contrato y la situación en el sector económico pertinente. Un aspecto importante de la gestión de los contratos era la búsqueda de soluciones con todas las partes contratantes cuando se detectaban problemas. Cuando no era posible adoptar medidas correctivas o una solución, la organización podía aplicar cláusulas de penalización o rescindir el acuerdo a largo plazo.

86. El 51% de los contratos analizados en la muestra contenía cláusulas de penalización, el 97% contenía cláusulas sobre la enmienda o modificación del acuerdo y el 100% contenía cláusulas relacionadas con la rescisión. Los Inspectores consideraron que las cláusulas contractuales usuales que abarcaban la gestión de las modificaciones y la rescisión de los contratos estaban debidamente implantadas en las organizaciones de las Naciones Unidas. No obstante, únicamente la mitad de los contratos analizados en la muestra contenía cláusulas claras y expresas de penalización. Así pues, las organizaciones debían examinar detenidamente la aplicabilidad de tales cláusulas en cada acuerdo a largo plazo e incluirlas cuando resultaran útiles.

87. En la Comisión Europea, a raíz de la rescisión de acuerdos a largo plazo múltiples en cascada, habían de realizarse una evaluación de los riesgos en relación con la seguridad del suministro y un análisis económico antes de decidir si se mantenía el acuerdo a largo plazo existente con un único contratista. En el caso de acuerdos a largo plazo múltiples con licitación secundaria, la rescisión respecto de un contratista podía reducir la competencia o aumentar el riesgo de colusión entre los restantes contratistas. La Comisión Europea señaló que, en caso de que quedase un único contratista, el acuerdo a largo plazo había de ser rescindido, dado que ya no funcionaba el proceso de minicompetencia y debía haber más contratistas desde el principio para limitar ese riesgo³⁵.

³³ Comisión Europea, circular, pág. 9.

³⁴ Comisión Europea, modelo de contrato marco de servicios, de septiembre de 2011, pág. 4. La fórmula utilizada era la siguiente $Pr = Po (0,2 + 0,8 [Ir/Io])$, en la que Pr = precio revisado; Po = precio de la oferta inicial; Io = índice para el mes [en que expira la validez de la oferta] [correspondiente a la fecha límite para la presentación de ofertas]; e Ir = índice para el mes [correspondiente a la fecha de recepción de la carta en que se pide una revisión de los precios] [en que surten efecto los precios revisados].

³⁵ Comisión Europea, circular, pág. 16.

88. Se prevé que el cumplimiento de la recomendación siguiente sirva para mejorar la eficacia de la gestión de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deben aplicar una política encaminada a garantizar que se prepare un plan de gestión de cada acuerdo a largo plazo en el que se definan claramente la estructura de desglose de las actividades contractuales, las funciones y responsabilidades de todas las partes y los mecanismos de control y de rendición de cuentas. Han de proporcionarse a los administradores encargados de los contratos directrices, métodos y mecanismos detallados (particularmente cláusulas y mecanismos de control apropiados).

V. Colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas

89. Se reconoce ampliamente en todo el sistema que la coordinación y la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas pueden servir para reducir las duplicidades y aumentar las sinergias, lo que permitiría que las Naciones Unidas fueran más eficientes y efectivas. Esa es una prioridad que se ha fijado para las organizaciones de las Naciones Unidas³⁶ y se aplica también al ámbito de las adquisiciones, particularmente en el caso de los acuerdos a largo plazo. La Asamblea General ha alentado a que se amplíe la participación y se mejore el nivel de cooperación, coordinación e intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de las actividades de adquisición a fin de realizar economías de escala y eliminar la duplicidad de actividades.

Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de países

En septiembre de 2012, la Red de Adquisiciones publicó directrices actualizadas bajo el título de *Common UN Procurement at the Country Level*. Los Inspectores destacaron que esas recientes directrices contenían información útil en apoyo de la cooperación en materia de adquisiciones entre las organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente por conducto de los acuerdos a largo plazo. Las directrices se proponían ser prácticas y hacer hincapié en la aplicación e inclusión de mecanismos y de instrucciones pormenorizadas. Aunque las directrices estaban dirigidas a las oficinas en los países, los Inspectores consideraron que proporcionaban valiosa información para planificar y aplicar estrategias de colaboración respecto de los acuerdos a largo plazo también en la Sede y que sugerían que las organizaciones las utilizaran para complementar sus políticas y procedimientos internos.

90. La experiencia del sistema de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que son rentables la inversión en iniciativas en materia de adquisiciones comunes y la cooperación al respecto; además, ciertos estudios empíricos sobre los efectos de las adquisiciones conjuntas en el sector público han mostrado economías de hasta el 10%³⁷. Los Inspectores consideraron que, aun cuando no se aplicara sistemáticamente un sistema de adquisiciones en régimen de colaboración, se obtendrían beneficios de las iniciativas especiales en el marco de las adquisiciones comunes.

Modelos de colaboración mediante acuerdos a largo plazo

91. Los Inspectores observaron que no había un único modelo idóneo para las adquisiciones en régimen de colaboración. La elección se basaba en el proceso de planificación de las adquisiciones y de formulación de la estrategia correspondiente, en el que se señalarían los ámbitos de adquisición en régimen de colaboración y se calcularían los costos y beneficios de cada modelo.

³⁶ Véase la resolución 62/208 de la Asamblea General, concerniente a la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

³⁷ Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, *Common UN Procurement at the Country Level* (septiembre de 2012), pág. 1.

A. Adquisiciones conjuntas

92. Mediante las entrevistas y el cuestionario, los Inspectores reunieron información sobre los acuerdos a largo plazo conjuntos establecidos por organizaciones de las Naciones Unidas, esto es, acuerdos a largo plazo establecidos mediante un proceso conjunto de licitación. Los Inspectores señalaron los principales pasos del proceso:

a) Sobre la base de sus planes y análisis de adquisiciones, las organizaciones indicaban los bienes o servicios más idóneos para incluirlos en acuerdos a largo plazo conjuntos y establecían el volumen global que esperaban.

b) Se establecía un equipo de adquisiciones comunes respecto del bien o servicio que había de adquirirse conjuntamente. Incluía a los funcionarios encargados de las adquisiciones de cada organización que desearan participar.

c) El equipo de adquisiciones comunes designaba a una organización principal que gestionaba el proceso de licitación, aplicando sus procedimientos de adquisiciones. Para decidir que una organización sería la principal se tenía en cuenta si esta disponía de la capacidad y los recursos necesarios (dado que el proceso frecuentemente solo se basaba en los recursos internos).

d) El equipo de adquisiciones comunes acordaba las especificaciones. Era esencial que participasen en esta etapa los usuarios finales (es decir, las contrapartes técnicas y los solicitantes).

e) El equipo de adquisiciones comunes decidía establecer un acuerdo a largo plazo para todas las organizaciones o acuerdos separados a título individual con el proveedor elegido y señalaba claramente esta circunstancia en su pliego de condiciones. Si había un único acuerdo a largo plazo, lo gestionaba la organización principal. De lo contrario, cada organización se encargaba de establecer y gestionar su propio acuerdo. Por lo general, cada organización formalizaba un contrato por separado una vez concluida la licitación.

f) Las funciones y responsabilidades respecto de la gestión de los contratos se especificaban al comienzo del proceso.

93. Los Inspectores destacaron que ese modelo podía ofrecer importantes ventajas. Permitía agrupar la demanda entre organizaciones, sacar partido del volumen y mejorar la posición negociadora de las Naciones Unidas para obtener mayores descuentos en el precio, términos preferenciales y un mejor servicio. Beneficiaba, en particular, a las organizaciones más pequeñas, que no tenían grandes volúmenes ni conocimientos especializados y capacidad en materia de adquisiciones. Además, brindaba a las organizaciones la oportunidad de compartir buenas prácticas y las consecuencias extraídas. No obstante, el modelo necesitaba una importante inversión inicial en tiempo y recursos y podía plantear algunos problemas.

94. Las recientes iniciativas en relación con el seguro de mercancías³⁸ y el seguro de vida y de discapacidad³⁹ se citaron como ejemplos de iniciativas conjuntas en materia de adquisiciones que abarcaban casi todo el sistema. Los funcionarios del UNFPA informaron a los Inspectores de que estaban organizando licitaciones de acuerdos a largo plazo conjuntos con el PNUD para la adquisición de material para el censo y con el UNICEF para la adquisición de mobiliario de hospital y equipo médico. En general, los Inspectores observaron que era limitada la colaboración a nivel de todo el sistema mediante la utilización de acuerdos a largo plazo. Señalaron que, por el momento, esa experiencia de

³⁸ Iniciativa conjunta de la FAO, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

³⁹ Iniciativa conjunta del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

acuerdos a largo plazo conjuntos era más positiva en el caso de los equipos de adquisiciones comunes ubicados en el mismo lugar geográfico, ya que las organizaciones de las Naciones Unidas consideraban que consumían menos tiempo y recursos en reunirse y acordar las especificaciones y el modo de proceder. Además, las adquisiciones conjuntas en el mercado local resultaban más fáciles y directas para algunos productos, como los suministros de oficina, los servicios de gestión de viajes, el mobiliario, la electricidad, los servicios de limpieza y los servicios de mantenimiento de edificios, pero no para otros productos, como, por ejemplo, los necesarios para consolidar y homologar complejas especificaciones técnicas.

Ejemplos adecuados de prácticas de adquisición común basadas en consideraciones geográficas

Roma

El equipo de adquisiciones comunes de Roma⁴⁰ preparó 19 licitaciones conjuntas en 2010 por un valor estimado de más de 22 millones de dólares. Las estimaciones conjuntas en cuanto al volumen atrajeron a más licitadores y se generaron economías tanto directas como indirectas. El equipo de adquisiciones comunes alcanzó su objetivo de economizar 750.000 dólares al año mediante licitaciones para la licencia de Adobe (se economizó entre el 28% y el 40%), una licitación para computadoras (economías del 5%), un nuevo proveedor de material de escritorio (se economizó hasta el 40% en el caso de algunos artículos), un contrato para teléfonos móviles (las economías estimadas fueron de 150.000 dólares) y otros productos⁴¹. Además, se propiciaron los intercambios y el análisis de las consecuencias extraídas entre los órganos encargados de las adquisiciones y los solicitantes de todos los organismos. A finales de 2012, los tres organismos con sede en Roma utilizaban el mismo programa informático para las licitaciones electrónicas y el sitio web del registro de proveedores del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas a los efectos de elaborar su base de datos de vendedores.

Ginebra

El Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes (GAAC) negoció importantes descuentos de precios mediante acuerdos a largo plazo que abarcaban productos tales como servicios de agencias de viajes, electricidad, agua, servicios de correo y mensajería, servicios de teléfono móvil y muchos otros. Se estima que en 2011 las tarifas de transporte aéreo negociadas por el GAAC evitaron que 11 de sus miembros pagaran más de 8 millones de francos suizos en costos. Las tarifas no habrían sido tan favorables si los miembros hubiesen negociado individualmente con las aerolíneas. Se estima que el costo total evitado en 2011 mediante los acuerdos a largo plazo comunes fue de aproximadamente de 30 millones de dólares. En 2012 el GAAC colaboró, con resultados espectaculares, en unos 14 proyectos de adquisiciones. Se obtuvieron beneficios importantes en los ámbitos de la tecnología de la información y las comunicaciones, los suministros de oficina, el papel y otros bienes y servicios⁴².

⁴⁰ Sus miembros son el PMA, la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

⁴¹ Equipo de adquisiciones comunes, "Self-Assessment of the 2010 Pilot" (abril de 2011), pág. 2.

⁴² GAAC, proyecto de informe anual correspondiente a 2011, pág. 15.

Copenhague

Los organismos con sede en Copenhague lograron establecer acuerdos a largo plazo conjuntos para el despacho de carga y el seguro de transporte. Esos contratos no se circunscribían a Copenhague, sino que podían ser utilizados también por las oficinas regionales y en los países y por otras organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la FAO participó en la licitación conjunta del seguro de transporte. Las adquisiciones conjuntas han permitido obtener tarifas mucho mejores que las que habrían negociado individualmente las organizaciones. Además, los organismos con sede en Copenhague también tienen previsto adquirir conjuntamente, entre otras cosas, servicios de limpieza y electricidad.

95. Los Inspectores observaron que era mínima la colaboración a través de acuerdos a largo plazo conjuntos entre las oficinas de que disponían en las sedes respectivas, a saber, en la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF. Varias de las organizaciones, entre las que la Secretaría de las Naciones Unidas era el organismo principal, habían adquirido conjuntamente servicios de gestión de viajes y servicios de correo y mensajería. Por lo demás, la colaboración tendía a limitarse a la utilización de acuerdos a largo plazo ya existentes.

Problemas

96. Mediante las entrevistas y el cuestionario, los Inspectores señalaron varios problemas en relación con las adquisiciones conjuntas y las adquisiciones en régimen de colaboración en general. Los diferentes procedimientos y normas sobre adquisiciones que existen en el sistema constituyen obstáculos y limitan la aplicación de las adquisiciones en régimen de colaboración. No obstante, algunos obstáculos no están directamente relacionados con las normas y los procedimientos, sino con el modo en que se concibe el funcionamiento de las organizaciones, que tal vez no permite la cooperación abierta, sino que favorece un control estricto por la organización. En este contexto, algunos de los obstáculos son los siguientes: las diferencias en el modo de concebir el funcionamiento, que varían entre un funcionamiento sumamente centralizado y la descentralización de las adquisiciones; las diferencias entre las modalidades de financiación (por ejemplo, el anticipo de los pagos); y la falta de adaptación en relación con los sistemas de tecnología de la información y los sistemas de cuentas por pagar.

La consolidación de las especificaciones lleva mucho tiempo

97. La mayoría de los entrevistados, especialmente los solicitantes, destacaron que el principal obstáculo para establecer acuerdos a largo plazo conjuntos era el mucho tiempo que llevaba la consolidación de las especificaciones. Frecuentemente se tardaba mucho en conciliar las ideas y necesidades opuestas de las organizaciones de las Naciones Unidas, sobre todo en la medida en que había entre ellas grandes diferencias en cuanto a dimensiones, estructura y mandato. Uno de los entrevistados dijo lo siguiente: "Cada uno dice que sus requisitos son diferentes. Si se pide a cinco diferentes departamentos de tecnología de la información que señalen las especificaciones que requieren para una computadora de escritorio, se obtendrán cinco respuestas totalmente diferentes". Algunos entrevistados manifestaron que las eficiencias y economías que podían obtenerse mediante un acuerdo a largo plazo conjunto se veían menoscabadas por el proceso de consolidación de las especificaciones, que requería gran cantidad de tiempo y recursos (en algunos casos se tardaba de uno a dos años).

98. No obstante, para que la oferta fuera atractiva para el proveedor, era importante que, en la medida de lo posible, los bienes y servicios fueran adquiridos conjuntamente por él.

No obstante, seguía siendo posible enviar una oferta conjunta cuando las necesidades eran diferentes, siempre que en el pliego de condiciones se especificase claramente que las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas estaban haciendo conjuntamente una oferta común para atender a sus necesidades a los efectos de reducir los costos administrativos y obtener descuentos sobre la base de estimaciones agregadas de su volumen. Habían de incluirse anexos en que se definiesen claramente las necesidades técnicas concretas de cada organización y se indicase el posible volumen de cada tipo de artículos solicitados.

Ineficiencias generadas por la práctica de adjudicar contratos separados después del proceso

99. La práctica común seguida hasta el momento en el sistema de las Naciones Unidas ha consistido en que las organizaciones plantean una adquisición conjunta, pero después cada una de ellas firma un contrato por separado con el proveedor elegido una vez que ha concluido el proceso de licitación. El equipo de adquisiciones comunes se presentaba a sí mismo al mercado como una entidad durante el proceso de licitación, pero se subdividía en entidades separadas para firmar y gestionar el correspondiente acuerdo a largo plazo⁴³. Por ejemplo, los miembros del GAAC concertaron un acuerdo a largo plazo en 2011 para servicios de gestión de viajes y cada organización procedió a firmar contratos a título individual con el contratista, con diferentes políticas de viajes. Los entrevistados manifestaron que esa complejidad adicional contribuía a que el contratista incurriera en varios errores de contabilidad al comienzo de la vigencia del acuerdo a largo plazo. Además, según la información facilitada por los proveedores al equipo de adquisiciones comunes de Roma, estos consideraban que el proceso era confuso.

100. Los Inspectores señalaron que con ello se ponía a los legisladores en una posición injusta, ya que, en el momento de la adjudicación del contrato un licitador podía recibir únicamente una adjudicación y tenía que negociar términos contractuales adicionales con otras organizaciones en el marco de la adquisición conjunta. Eso desincentivaba la licitación y podía menoscabar la credibilidad de las organizaciones. En Copenhague, una licitación conjunta respecto de un seguro de enfermedad dio lugar a que el proveedor ofreciese a los organismos diferentes precios, algunos de los cuales eran más favorables que otros. Los entrevistados explicaron que los proveedores dominaban el mercado y eran conscientes de la fragmentación de las políticas de las Naciones Unidas.

101. Los Inspectores consideraron que una solución consistiría en que el organismo principal firmase y aplicase el contrato en nombre de todas las organizaciones participantes en la licitación. Los Inspectores señalaron que el Banco Mundial y la Comisión Europea frecuentemente actuaban en calidad de organismos principales en el caso de las adquisiciones conjuntas realizadas en sus respectivas ubicaciones. Esas organizaciones firmaban un memorando de entendimiento con sus contrapartes geográficas⁴⁴ y, en su calidad de organismos principales, firmaban y gestionaban el contrato en nombre de las demás organizaciones.

Diferentes términos y condiciones generales del contrato

102. Incluso cuando las organizaciones de las Naciones Unidas llevaban a cabo adquisiciones a título individual, sus términos y condiciones del contrato constituían en

⁴³ Equipo de adquisiciones comunes, "Self-assessment", pág. 5.

⁴⁴ Para el Banco Mundial eran las demás instituciones del Grupo del Banco Mundial y la OPS; y para la Comisión Europea eran las siete instituciones oficiales de la Unión Europea (el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia, el Banco Central y el Tribunal de Cuentas) y algunas otras.

ocasiones un obstáculo para la concertación de acuerdos a largo plazo. Varios entrevistados dijeron que habían tenido dificultades para que los proveedores se aviniesen a los términos y condiciones generales de su organización, especialmente en relación con las cláusulas de responsabilidad, y que, a veces, los proveedores se retiraban por ello del proceso de licitación. Los entrevistados de la Comisión Europea explicaron que anteriormente tenían cláusulas de responsabilidad ilimitada, pero consideraron que por esa razón no recibían suficientes ofertas. En consecuencia, habían establecido cláusulas de responsabilidad limitada que ascendían al triple del valor del contrato.

103. Los entrevistados señalaron que los diferentes términos y condiciones generales del contrato de las organizaciones complicaban las negociaciones contractuales y dificultaban la entrega por los proveedores. Ello podía dar lugar a que estos aceptasen un conjunto de términos y condiciones generales, pero no otro. Una de las conclusiones que se extraía era que había que adjuntar al pliego de condiciones los términos y condiciones generales de los contratos de todas las organizaciones participantes en el proceso de adquisición conjunta con objeto de que los licitadores los conociesen desde un primer momento.

104. No obstante, los Inspectores señalaron que un contrato común con un único conjunto de términos y condiciones generales acordados constituiría una verdadera armonización y daría lugar a que el proceso de licitación conjunta fuese más eficiente y eficaz. Entrañaría un análisis de los requisitos obligatorios comunes y una adaptación de las responsabilidades. El equipo de adquisiciones comunes de Roma recomendó a su Comité de Coordinación Institucional que el personal directivo superior de los organismos encargase a la Oficina de Asuntos Jurídicos de cada organización que colaborase estrechamente con los miembros del equipo de adquisiciones comunes para preparar un contrato común⁴⁵.

105. Además, el Grupo de Trabajo sobre Armonización de la Red de Adquisiciones ha emprendido un proceso de consolidación de los términos y condiciones generales de los contratos de los miembros de la Red. Se sometió una propuesta a la aprobación de la Red Jurídica del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, pero los entrevistados dijeron que no era probable que fuese aprobada en un futuro próximo. Otra propuesta se refiere a que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilicen los términos y condiciones generales de los contratos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Los Inspectores sugieren encarecidamente que **se preparen y utilicen un contrato común y condiciones y términos generales comunes para los contratos a fin de facilitar las adquisiciones en régimen de colaboración. Después de destacar los beneficios de la armonización de los términos y condiciones generales de los contratos, se alienta vivamente a la Red Jurídica interinstitucional a que agilice la labor de armonización de esos términos y condiciones sobre la base de los riesgos comunes de las organizaciones de las Naciones Unidas.**

Revisiones separadas a nivel interno de las adjudicaciones de los contratos

106. Después de un proceso de adquisición conjunto, en muchas organizaciones los comités encargados de los contratos han de revisar el contrato al margen de la revisión que haga el correspondiente comité del organismo principal. Los entrevistados dijeron que, en la práctica, las revisiones secundarias separadas que hacían las diferentes organizaciones alargaban considerablemente el proceso y desincentivaban a los proveedores. Una solución consistía en que las organizaciones firmasen contratos por separado, pero que renunciasen a la revisión secundaria de las adquisiciones a nivel interno. En septiembre de 2011 la Red de Adquisiciones recomendó a sus miembros que especificasen las condiciones en que podía renunciarse a una revisión secundaria de las adquisiciones. Sin embargo, menos de la

⁴⁵ Equipo de adquisiciones comunes, "Self-assessment", pág. 6.

mitad (el 43%) de las organizaciones que respondieron al cuestionario de la DCI dijeron que ya habían incluido la renuncia. Los Inspectores destacaron que, en el caso de la renuncia a la revisión secundaria de las adquisiciones, una buena práctica del organismo principal consistía en incluir a las demás organizaciones en el proceso de revisión en calidad de observadoras o participantes.

Renuncia a la revisión secundaria por el comité encargado de la revisión de los contratos

En el manual de adquisiciones de la FAO se especificaba que las ofertas conjuntas únicamente se sometían a la revisión del organismo principal (pág. 39). El manual incluía una disposición a los efectos de que el personal de la FAO reutilizase los resultados de la licitación de otra organización de las Naciones Unidas, siempre que la adjudicación se hubiese hecho el año anterior, los requisitos y la oferta del proveedor fuesen sustancialmente los mismos y el proveedor aceptase los términos y condiciones de la FAO.

107. Otra solución consistía en establecer un comité conjunto/común de revisión de las adquisiciones. Los Inspectores consideran que ese comité, enmarcado dentro de las políticas armonizadas y los procedimientos integrados, facilitaría la colaboración de las Naciones Unidas en relación con las adquisiciones. Así lo recomendó el equipo de adquisiciones comunes de Roma, el cual sugirió que el personal directivo superior pusiera en marcha un procedimiento simplificado/armonizado de adjudicación para los contratos del equipo de adquisiciones comunes y una única firma delegada respecto del contrato⁴⁶.

108. Los obstáculos que representan los diferentes procedimientos y normas de adquisición pueden limitar la utilización de los comités conjuntos, dado que sus miembros necesitarían ser capacitados en relación con el proceso de adquisiciones de otras organizaciones. Además, las normas y los reglamentos de las organizaciones en materia adquisiciones han de hacer posible las adquisiciones conjuntas y la aplicación de las normas y reglamentos al respecto del organismo principal. Las diferencias en cuanto al nivel de delegación de las facultades para realizar adquisiciones o las facultades financieras también imponen limitaciones a la colaboración, particularmente sobre el terreno. Durante las entrevistas se planteó también el problema de que ciertas organizaciones no eran partidarias de la renuncia a las revisiones secundarias porque les preocupaba el nivel de control y de responsabilidad a nivel interno. Todo ello constituía un obstáculo para las adquisiciones eficaces en régimen de colaboración; no obstante, mediante una estrecha colaboración, una amplia participación en el proceso y una armonización de las normas y los procedimientos, esas limitaciones podían ser superadas.

El camino a seguir

109. Únicamente el 32% de las organizaciones que respondieron al cuestionario consideraban que era suficiente el nivel existente de colaboración interinstitucional en relación con la utilización de los acuerdos a largo plazo. El cuadro 8, en el que figura una relación de los diez principales productos adquiridos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en 2011 (con arreglo a su valor en dólares de los Estados Unidos)⁴⁷, muestra que el gasto en adquisiciones por parte de las organizaciones registraba importantes semejanzas y se concentraba en varios productos. En el cuadro figura el número de organizaciones que contaba con un determinado bien o servicio en sus diez

⁴⁶ Equipo de adquisiciones comunes, "Self-assessment", págs. 6 y 7.

⁴⁷ Tomado de la UNOPS, *2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, págs. 103 a 108.

principales categorías de gasto en adquisiciones. En el cuadro 9 figura una lista de los bienes y servicios más frecuentemente propuestos para ser incluidos en acuerdos a largo plazo conjuntos por las organizaciones que respondieron al cuestionario de la DCI. Ambos cuadros muestran los ámbitos en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podían realizar adquisiciones conjuntas. Como se observa en los cuadros, las organizaciones sugieren que muchos de los diez principales productos adquiridos por el sistema se enmarquen dentro de posibles ámbitos de adquisición en régimen de colaboración por conducto de acuerdos a largo plazo conjuntos.

Cuadro 8

Diez principales bienes y servicios adquiridos por el sistema de las Naciones Unidas⁴⁸

<i>Bienes y servicios</i>	<i>Número de organizaciones en las que ese bien o servicio figura dentro de las diez principales categorías de gasto en adquisiciones</i>
Equipo y programas relacionados con la tecnología de la información	10
Mantenimiento y reparación de edificios y maquinaria	8
Servicios de construcción, ingeniería y arquitectura	8
Alquiler de edificios y equipo	7
Viajes	7
Servicios de impresión y publicación	6
Vehículos (y piezas de repuesto)	6
Equipo médico	6
Servicios de consultoría en materia de tecnología de la información	5
Conferencias y talleres	5

Cuadro 9

Diez principales bienes y servicios propuestos por las organizaciones para ser incluidos en acuerdos a largo plazo conjuntos⁴⁹

<i>Diez principales bienes y servicios propuestos para ser incluidos en acuerdos a largo plazo conjuntos</i>	<i>Número de organizaciones que propusieron que ese bien o servicio fuese incluido en un acuerdo a largo plazo conjunto</i>
Equipo de tecnología de la información	8
Vehículos (y piezas de repuesto)	7
Licencias para programas informáticos	7
Mobiliario de oficina	6
Servicios de gestión de viajes	5
Suministros de oficina	5
Servicios de limpieza	4
Servicios de seguridad	3
Servicios de consultoría en materia de tecnología de la información	3
Formación	2

110. Las entrevistas y las respuestas al cuestionario mostraron las posibilidades que tenían las organizaciones de las Naciones Unidas de realizar una mayor labor en lo

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Información basada en las respuestas al cuestionario de la DCI.

concerniente a las adquisiciones en régimen de colaboración⁵⁰, en particular mediante la utilización de acuerdos a largo plazo conjuntos. La mayoría de las organizaciones del sistema manifestaron que deseaban disponer de más acuerdos a largo plazo conjuntos en muchos ámbitos, particularmente los del equipo en materia de tecnología de la información, los programas informáticos y los vehículos. En el caso de las licencias de mantenimiento relacionadas con la planificación de los recursos institucionales, varias organizaciones señalaron que la agrupación de volúmenes para obtener un mayor descuento beneficiaría a todos, pero reconocieron que el mercado era monopolista, en el sentido de que había dos empresas que lo dominaban y dictaban los términos y condiciones. Algunas organizaciones que habían intentado obtener descuentos aplicados a todo el sistema de las Naciones Unidas habían visto que los proveedores rechazaban sus solicitudes. La razón de ello era que las organizaciones de las Naciones Unidas tenían órganos rectores y legislativos separados y no funcionaban como una única entidad financiera. Además, los entrevistados manifestaron que las organizaciones funcionaban dentro de diferentes marcos cronológicos y que ello impedía las adquisiciones conjuntas, dado que las organizaciones no estaban en condiciones de entrar en licitación al mismo tiempo. Los Inspectores alientan a las organizaciones a perseverar en sus actividades de coordinación y negociación en el ámbito de las licencias de los programas informáticos.

Iniciativa del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para la adquisición conjunta de vehículos

Cuando los Inspectores se reunieron en 2010 con la Red de Adquisiciones, esta había constituido un grupo para examinar la cuestión de la adquisición en régimen de colaboración de vehículos por las organizaciones de las Naciones Unidas. La razón de ello estribaba en que las Naciones Unidas gastaban más de 300 millones de dólares al año en vehículos en el marco de diferentes acuerdos a largo plazo y adquisiciones en el mercado. Las Naciones Unidas tenían la oportunidad de aumentar sus economías de escala y reducir las duplicidades mediante la consolidación y la intensificación de la colaboración. En la nota de la DCI sobre la reforma del régimen de adquisiciones, los Inspectores recomendaron que las organizaciones intensificasen sus actividades de colaboración para establecer una estrategia común en materia de adquisición de vehículos⁵¹.

En el momento de la preparación del presente informe, aún no se había ultimado el proyecto sobre adquisiciones de vehículos en régimen de colaboración. El proyecto incluía un enfoque gradual para hacer posible la aplicación progresiva de una estrategia global en materia de adquisición de vehículos: la primera etapa entrañaba la reunión de datos y la realización de un estudio de viabilidad, que serviría de base para el ámbito comercial general; y la segunda etapa entrañaba la preparación y aprobación de un marco consolidado sobre adquisición de vehículos. La etapa final del proyecto consistía en la aplicación y puesta en práctica del marco y de un nuevo método de compra de vehículos en el sistema de las Naciones Unidas. Estaba previsto que la primera etapa estuviese preparada para el primer trimestre de 2013. Los Inspectores sugieren que se agilice la iniciativa.

⁵⁰ "La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, por conducto de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debe proceder de manera dinámica a delimitar, iniciar y potenciar al máximo las adquisiciones en régimen de colaboración entre las organizaciones con miras a aprovechar la capacidad total de compra del sistema de las Naciones Unidas. A tal efecto, la Red de Adquisiciones debe contar habitualmente en su programa con un tema destinado a examinar y delimitar nuevas oportunidades" (JIU/NOTE/2011/1, recomendación 17).

⁵¹ JIU/NOTE/2011/1, párr. 249.

111. Los Inspectores reconocen el papel que las organizaciones más grandes de las Naciones Unidas han de desempeñar tomando la iniciativa en relación con las adquisiciones conjuntas. **Las organizaciones de las Naciones Unidas con grandes volúmenes de adquisiciones deben dar a conocer sus iniciativas de adquisición a otras organizaciones del sistema antes del proceso de licitación a fin de valorar el interés de las demás organizaciones en sumarse al proceso de adquisiciones y facilitar su participación.** Esta práctica ya se aplica en la Comisión Europea⁵².

112. Los riesgos que enfrentan las organizaciones de las Naciones Unidas cuando dedican tiempo y recursos a la consolidación de especificaciones y cuando utilizan un único contrato, los mismos términos y condiciones generales para los contratos y procedimientos armonizados de adjudicación deben compararse con los riesgos de no aprovechar al máximo los beneficios de las adquisiciones conjuntas. Únicamente la tercera parte de las organizaciones del sistema (el 33%) dijeron que realizaban análisis de los costos y beneficios de colaborar con otras organizaciones de las Naciones Unidas (véase el anexo II). Si existiera un criterio común para medir los costos y beneficios de las adquisiciones comunes en todo el sistema de las Naciones Unidas se facilitaría la adopción de decisiones a este respecto.

B. Utilización de acuerdos a largo plazo ya existentes de otras organizaciones de las Naciones Unidas

113. En las entrevistas y respuestas al cuestionario, las organizaciones de las Naciones Unidas indicaron que utilizaban frecuentemente acuerdos a largo plazo de otras organizaciones, como, por ejemplo, en los ámbitos de los servicios de gestión de viajes, el papel, los suministros de oficina, la limpieza, la seguridad, el equipo de tecnología de la información, los servicios hoteleros y de hospedaje, la banca, los servicios telefónicos, los servicios de impresión, los servicios de correos y mensajería, los servicios de asesoramiento y el mobiliario de oficina. No obstante, por lo general no había estadísticas concretas sobre la utilización por otras organizaciones de acuerdos a largo plazo ya existentes. La organización que desease utilizar un acuerdo ya existente de otra organización podía efectuar compras directamente con cargo al acuerdo a largo plazo o utilizar los resultados de la licitación de la otra organización para establecer su propio acuerdo con el proveedor.

114. A través de las entrevistas y del estudio preliminar, los Inspectores señalaron los principales beneficios y problemas siguientes de ese modelo.

Cuadro 10

Principales beneficios y problemas de la utilización de acuerdos a largo plazo ya existentes de otras organizaciones de las Naciones Unidas

<i>Beneficios</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se reducían los costos de transacción correspondientes a una licitación respecto de un nuevo acuerdo a largo plazo y se evitaba el proceso de revisión y de adjudicación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Había que determinar que los bienes o servicios abarcados por el contrato primario eran sustancialmente los mismos o similares a los que requerían las demás organizaciones.

⁵² "Cuando un procedimiento de adquisición pueda tener interés para varias situaciones, la institución principal debe ponerse en contacto con las demás instituciones para comprobar su interés en participar. La institución principal debe facilitar a las demás una descripción de los servicios/suministros que vaya a adquirirse en virtud del futuro contrato y la fecha límite para responder". Comisión Europea, circular sobre convocatorias de licitaciones y contratos institucionales (octubre de 2011), pág. 2.

<i>Beneficios</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ La organización podía aprovecharse de las tarifas preferenciales ya establecidas. Esto resultaba especialmente beneficioso para las organizaciones más pequeñas, que carecían del volumen suficiente para negociar grandes descuentos. ➤ La organización podía aprovechar los conocimientos especializados de otras para adquirir ciertos bienes o servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Habitualmente no se tenía en cuenta para obtener nuevos descuentos el volumen adicional que entrañaba la utilización por una organización de un acuerdo ya existente. ➤ El proveedor podía no estar de acuerdo en hacer extensivos los términos y condiciones a otras organizaciones de las Naciones Unidas. ➤ En el caso de los acuerdos a largo plazo con una cuantía que no había de rebasarse, el titular del acuerdo podía ser renuente a compartirlo cuando su utilización por la organización contribuyese a aumentar la cuantía que no había de rebasarse. ➤ En casos de emergencia o de gran demanda, el titular del acuerdo a largo plazo tenía acceso prioritario al bien o servicio.

115. Los Inspectores consideraron que los acuerdos a largo plazo conjuntos propiciaban su utilización posterior por otras organizaciones, ya que permitían un mayor margen de negociación y brindaban la oportunidad de sacar provecho del volumen. No obstante, consideraron que la utilización de acuerdos ya existentes era eficiente cuando la adquisición conjunta no era una opción viable o cuando las organizaciones que deseaban una utilización de esos acuerdos ya existentes disponían de volúmenes insignificantes. En cada caso, las organizaciones habían de evaluar los costos y beneficios de la utilización de acuerdos ya existentes y determinar que el contrato inicial que iba a ser utilizado seguía siendo válido y ofrecía un mejor precio y mejores condiciones que una posible licitación individual. En otras palabras, la utilización de acuerdos ya existentes no debía utilizarse como medida para evitar un proceso de adquisición mediante licitación.

Buenas prácticas

116. En el manual de suministros del UNICEF se disponía que los solicitantes debían examinar los acuerdos a largo plazo existentes antes de establecer uno nuevo⁵³. Además, en el Manual de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas se daban instrucciones a fin de que los contratos marco pudiesen estar disponibles en todo el sistema de las Naciones Unidas, a menos que el solicitante diese razones válidas para que dichos contratos se limitasen a determinadas partes del sistema. Por consiguiente, esos contratos podían ser ventajosos para la Sede, las oficinas fuera de la Sede y las misiones sobre el terreno, así como para otras entidades de las Naciones Unidas⁵⁴.

⁵³ Según el manual, todo oficial de contratos había de investigar, sobre la base de las necesidades en materia de adquisiciones, si existía y era adecuado para utilizarlo un acuerdo a largo plazo de otro organismo de las Naciones Unidas. UNICEF, procedimientos de la División de Suministros, DP 073: Utilización de un acuerdo a largo plazo de otros organismos de las Naciones Unidas, art. 3.1.

⁵⁴ Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas (noviembre de 2011), Rev.6, versión actualizada 6.02, secc. 13.9, párr. 9.

117. **Los Inspectores sugieren que se incluya una cláusula desde el primer momento (en el pliego de condiciones o en el acuerdo a largo plazo) para indicar que "se harán extensivas a otras organizaciones de las Naciones Unidas las mismas disposiciones contractuales".** Únicamente el 48% de las organizaciones que respondieron al cuestionario dijeron que incluían sistemáticamente una disposición en sus acuerdos a largo plazo para permitir su utilización por otras organizaciones de las Naciones Unidas (véase el anexo II) y únicamente el 15% de los contratos de la muestra analizada contenían tal cláusula.

Ejemplos de cláusulas por las que se hacen extensivas a otras organizaciones de las Naciones Unidas las mismas disposiciones contractuales

PMA: "El contratista aplicará los mismos términos y condiciones estipulados en el presente Acuerdo a cualquiera otra entidad del sistema de las Naciones Unidas que lo desee después de obtener el consentimiento por escrito de los oficiales autorizados del PMA."

Secretaría de las Naciones Unidas: "Las partes reconocen y acuerdan que las [20] entidades de las Naciones Unidas señaladas en el anexo E del presente contrato podrán, de conformidad con sus términos y condiciones, adquirir los bienes y servicios conexos que puedan requerir esas entidades de las Naciones Unidas... Los pedidos realizados por tales entidades no están sujetos a la disposición relativa a la cuantía que no ha de rebasarse del artículo 6."

118. En las entrevistas, los Inspectores fueron informados de un reciente caso en que se había indicado a una organización de las Naciones Unidas que tendría que pagar un cargo administrativo al titular del acuerdo a largo plazo ya existente que deseaba utilizar. Ello resultaba particularmente injusto, dado que la organización solicitante compartía abiertamente sus acuerdos a largo plazo con otras organizaciones del sistema. Los Inspectores aconsejan que las organizaciones de las Naciones Unidas consideren la posibilidad de no cobrar cargos a otras organizaciones por utilizar sus acuerdos a largo plazo.

119. En las entrevistas, los Inspectores tuvieron conocimiento de muchos casos en que se utilizaba un acuerdo ya existente sin informar a su titular y, de esa manera, las organizaciones se dirigían directamente al proveedor. Los Inspectores aconsejan que las organizaciones que deseen utilizar acuerdos ya existentes comprueben si el acuerdo a largo plazo de que se trate se enmarcó dentro de un proceso de licitación y que los términos y condiciones (incluido el precio) han sido actualizados. Además, los solicitantes deben ponerse en contacto con el titular del acuerdo a largo plazo para obtener de él el último ejemplar del contrato y confirmar los términos y condiciones.

120. Los Inspectores destacaron que muchas organizaciones de las Naciones Unidas no registraban sistemáticamente los contratos ya existentes que estaban utilizando ni los contratos suyos que estaban siendo utilizados por terceros y tampoco tenían conocimiento de cuáles eran esos contratos. Podía perderse la oportunidad de agrupar volúmenes y de realizar adquisiciones conjuntas como consecuencia de la falta de información y de comunicación del sistema. Así pues, los Inspectores sugieren que las organizaciones de las Naciones Unidas se transmitan periódicamente entre sí listas detalladas de sus acuerdos a largo plazo con objeto de que se conozcan mejor las oportunidades de utilizar contratos ya existentes o de realizar adquisiciones conjuntas. Las organizaciones del sistema también deben tener conocimiento de qué organizaciones están utilizando contratos suyos ya existentes y del volumen utilizado. La información sobre la utilización de acuerdos a largo plazo ya existentes y las estadísticas correspondientes deben registrarse y transmitirse para que ulteriormente se proceda a su supervisión y a su análisis y se extraigan consecuencias.

121. Los mecanismos de fijación de precios escalonados permitían que las organizaciones de las Naciones Unidas sacasen partido del volumen después de la adjudicación del contrato. Mediante ese sistema, podía tenerse en cuenta, con miras a la obtención progresiva de mayores descuentos, el volumen de utilización por las organizaciones de acuerdos a largo plazo ya existentes después de la adjudicación del correspondiente contrato. Los entrevistados expusieron algunos ejemplos de acuerdos a largo plazo que contenían tales mecanismos. En los contratos se especificaban diferentes precios para diferentes volúmenes. Cuando otras organizaciones deseaban utilizarlos, su volumen se agregaba, si con ello se llegaba a un nivel más alto, el proveedor ofrecía un precio más bajo. Así pues, **deberían tenerse en cuenta la integración de las cláusulas pertinentes en los acuerdos a largo plazo para su utilización por otras organizaciones y la fijación de precios escalonados para facilitar el logro de nuevas eficiencias.**

C. Externalización y adquisición por conducto de otras organizaciones de las Naciones Unidas

122. Los Inspectores observaron que, en determinadas circunstancias, una organización de las Naciones Unidas pedía a otra organización del sistema que llevase a cabo ciertas actividades de adquisición en su nombre. Esto podía hacerse mediante el establecimiento de un memorando de entendimiento o un acuerdo de colaboración. El acuerdo, en el que se definían el alcance y los términos en que ciertos bienes y servicios habían de ser adquiridos, podía tener una larga vigencia. Los entrevistados señalaron que ese modelo resultaba útil cuando los bienes o servicios que se iban a adquirir eran productos básicos de otras organizaciones de las Naciones Unidas o cuando estas últimas tenían los artículos requeridos en existencias.

123. La Red de Adquisiciones recomendó que en esos casos se excluyese la revisión secundaria de las adquisiciones. La Red señaló la desventaja principal del modelo, a saber, la pérdida de control sobre el proceso de adquisiciones. Los Inspectores destacaron que se podían cobrar honorarios por concepto de manipulación y de reserva en el caso de las adquisiciones para incluir los gastos generales de carácter administrativo y los servicios de gestión de proyectos correspondientes al proceso de adquisición y de entrega de los bienes o servicios. No obstante, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión aconsejó que esos honorarios no tuviesen la consideración de costos adicionales para la organización solicitante, la cual también habría efectuado gastos para llevar a cabo la adquisición.

124. **Además, particularmente en el caso de las sedes y las oficinas en los países que estuviesen ubicadas en el mismo lugar, las organizaciones con reducidos volúmenes de adquisición deberían considerar la posibilidad de externalizar totalmente sus actividades de adquisición por conducto de organizaciones más grandes. Esto entrañaría importantes economías para las organizaciones con volúmenes de adquisición más reducidos.**

D. Intercambio de información

125. Los Inspectores consideraron que el nivel mínimo de colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas debería consistir en el intercambio de información. Observaron que en el sistema no existía un criterio uniforme para reunir y compartir información respecto de los acuerdos a largo plazo. Los Inspectores señalaron que había un amplio margen de mejora en relación con el intercambio de listas de proveedores, la información de que se disponía sobre posibles proveedores, las licitaciones de acuerdos a largo plazo y los propios contratos.

126. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas indicaron que el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas era la plataforma existente a nivel de todo el sistema para el intercambio de información. No obstante, en las entrevistas y respuestas al cuestionario, la mayoría de las organizaciones dijeron que no utilizaban el portal para intercambiar información sobre los acuerdos a largo plazo. Únicamente el 43% de las organizaciones que respondieron al cuestionario dijeron que incluían sus acuerdos a largo plazo en el portal (véase el anexo II). Los Inspectores consideraron que el portal estaba insuficientemente utilizado. En noviembre de 2012, 14 organizaciones habían incluido acuerdos a largo plazo en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas y, de ellas, 10 eran organizaciones participantes en la DCI. Se habían incluido en el portal 678 acuerdos a largo plazo y el 64% de ellos habían expirado.

127. Por diversas razones, como la confidencialidad de las cuestiones contractuales (por ejemplo, la fijación de precios), algunas organizaciones o algunos proveedores no desean compartir con las demás organizaciones la información de que disponen sobre algunos de sus acuerdos a largo plazo. Ello ha dado lugar a que en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas se publique una lista de acuerdos a largo plazo en lugar de los propios contratos. Otra razón para no utilizar ese portal estribaba en el hecho de que no estaba integrado en los sistemas de planificación de los recursos institucionales. Varias organizaciones, como la Secretaría de las Naciones Unidas y la FAO, dijeron que preveían conectar sus sistemas de tecnología de la información al portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas. Además, no existían orientaciones ni normas establecidas de común acuerdo sobre cómo y qué publicar en el portal. Durante las entrevistas, muchos funcionarios reconocieron la posibilidad de utilizar más el portal en el ámbito de los acuerdos a largo plazo; por ejemplo, las organizaciones de las Naciones Unidas podían compartir sus planes de adquisiciones y acuerdos a largo plazo y delimitar oportunidades de colaboración. El establecimiento de un portal dinámico de acuerdos a largo plazo para que el personal encargado de las adquisiciones accediese a tales acuerdos de manera rápida facilitaría el intercambio de información sobre los acuerdos y su utilización óptima. Además, habida cuenta de los volúmenes de adquisición de las organizaciones de las Naciones Unidas, estas deberían estar en condiciones de poner en marcha una aplicación sobre adquisiciones basada en la Web y a nivel de todo el sistema después de haber establecido y acordado normas comerciales comunes. Ese portal de acuerdos a largo plazo podía utilizar como modelo el mismo enfoque aplicado por la UNOPS en su servicio UN Web Buy.

E. Actividades de la Red de Adquisiciones en relación con la armonización y las adquisiciones en régimen de colaboración

128. La junta encargada de la administración de la Red de Adquisiciones informó a los Inspectores de que recientemente (septiembre de 2012) había realizado una planificación estratégica de cara al futuro para delimitar y priorizar objetivos y acordar planes de trabajo. En el marco de la "armonización", se señalaron las siguientes esferas prioritarias:

a) Realizar una armonización de los documentos y políticas clave en materia de adquisiciones, incluidos los pliegos de condiciones, los términos y condiciones generales, los modelos, las normas éticas, los formularios de contratos y otros documentos conexos;

b) Formular orientaciones sobre modelos y marcos de acuerdos a largo plazo comunes con miras a su utilización y a su accesibilidad y facilitar la utilización de los acuerdos ya existentes por otras organizaciones.

129. La Red de Adquisiciones presentó un proyecto de propuesta titulado "HLCM Procurement Network Procurement Process and Practice Harmonization in Support of Field

Operations, Phase II" para que lo examinara el Comité Directivo de Armonización de Prácticas Comerciales del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Se aprobaron el marco cronológico y los costos de la propuesta. Uno de los productos de la etapa II del proyecto es una evaluación de la viabilidad y los beneficios de la armonización de pliegos de condiciones uniformes, los modelos de contrato y los términos y condiciones generales de las organizaciones de las Naciones Unidas (pág. 2). La etapa III, que está prevista para principios de 2014, incluirá entre sus productos la armonización de documentos concretos y el seguimiento de la aplicación de las decisiones de etapas anteriores del proyecto (pág. 4).

130. La junta encargada de la administración de la Red de Adquisiciones explicó que la Red era un grupo de interés especial y relativamente no oficial, centrado en cuestiones normativas que suscitaban una preocupación común. No obstante, cuando la Red formulase propuestas de modificación de documentos de carácter jurídico (por ejemplo, los términos y condiciones generales), el proceso de aprobación de cualquier modificación incluiría una revisión por parte de la Red Jurídica a nivel interinstitucional. En el contexto de la iniciativa "Unidos en la Acción" (etapa II), el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo acordaron intensificar su labor a nivel de países. En este contexto, se acordó llevar a cabo un examen de la gestión del cambio con miras a incluir una ampliación a nivel mundial de las eficiencias que podían lograrse en el marco de las adquisiciones (por ejemplo, en relación con la adquisición de vehículos). Además, se pidió a la Red de Adquisiciones que se ocupase de los sistemas de adquisición en régimen de colaboración y de planificación de los recursos institucionales, la tecnología de la información, los seguros, el equipo de seguridad, las comunicaciones, los alimentos y los medicamentos.

131. Es de destacar que la labor emprendida por los representantes de organizaciones miembros en la Red de Adquisiciones es complementaria de las funciones usuales correspondientes al puesto que desempeñan en sus organizaciones. La junta encargada de la administración de la Red de Adquisiciones manifestó que muchas organizaciones no permitían que sus representantes en esa Red incluyesen en ella su labor como parte de sus objetivos anuales de desempeño. Para acelerar la realización de las actividades de "armonización", habría que asignar recursos financieros adicionales y las organizaciones tendrían que acceder a que su personal dedicase tiempo a esa actividad.

132. Los Inspectores opinan que la Red de Adquisiciones puede desempeñar un papel clave en relación con la armonización y las iniciativas de adquisición en régimen de colaboración, lo que incrementaría considerablemente la eficiencia de las actividades de adquisición. Las adquisiciones constituyen una importante categoría de gasto y son fundamentales para el logro de los objetivos operacionales de las organizaciones de las Naciones Unidas. Por consiguiente, los Inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones respalden las actividades de armonización y de adquisición en régimen de colaboración de la Red de Adquisiciones y adopten las medidas necesarias para fortalecer su capacidad de ejecución. A tal efecto, deben reconocer y respaldar la participación de su personal en la Red y considerar la posibilidad de establecer una función especial básica para que se encargue de la Red. Inicialmente puede establecerse una función especial con carácter experimental. Puede adoptarse una decisión definitiva sobre la base del examen de la experiencia experimental.

133. Se prevé que el cumplimiento de las recomendaciones siguientes sirva para mejorar la coordinación y la cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas mediante la utilización de acuerdos a largo plazo.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deben impulsar con dinamismo las oportunidades de colaboración que ofrecen los acuerdos a largo plazo recurriendo a diferentes métodos, incluidos el establecimiento y la mejora de las políticas y directrices para facilitar la colaboración, la difusión de las licitaciones de acuerdos a largo plazo que pudieran ser de interés para otras organizaciones, la inclusión de sus acuerdos a largo plazo en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas y la búsqueda de información actualizada sobre acuerdos a largo plazo disponibles en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones deben respaldar el fomento de la labor de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en relación con la armonización de los documentos de las adquisiciones, la utilización de acuerdos a largo plazo en régimen de colaboración y la adquisición conjunta de vehículos. Además, deben facilitar la labor que realiza la Red Jurídica para agilizar sus actividades con miras a armonizar los términos y condiciones generales de los contratos.

VI. Conclusión

134. El objetivo del presente examen era evaluar la pertinencia, la eficiencia y eficacia de la utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas. En general, en el examen se observaron indicios de que la utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas era pertinente y, en cierta medida eficiente y efectiva. Los Inspectores reunieron numerosos ejemplos de los beneficios monetarios y no monetarios obtenidos por diferentes organizaciones de las Naciones Unidas mediante esos acuerdos. Los ejemplos más frecuentes se referían al modo en que los acuerdos a largo plazo generaban eficiencias administrativas (y reducían los costos administrativos) respecto de los bienes y servicios requeridos de manera sistemática mediante la consolidación de las adquisiciones periódicas en una sola. Además, permitían una agrupación de la demanda tanto dentro de una organización como en todo el sistema de las Naciones Unidas a los efectos de sacar más partido de los volúmenes y obtener una mejor relación calidad-precio. Los acuerdos a largo plazo podían utilizarse asimismo para lograr que se aplicasen en todas las organizaciones las normas necesarias de calidad o de carácter técnico. Esos beneficios confirmados de los acuerdos a largo plazo habían dado lugar a que las organizaciones de las Naciones Unidas utilizaran más esos acuerdos y, merced a ellos, aumentasen su gasto en adquisiciones.

135. No obstante, los Inspectores detectaron varios posibles riesgos relacionados con las políticas y prácticas utilizadas en los acuerdos a largo plazo, que podían menoscabar los eventuales beneficios. La falta de políticas y datos concretos sobre la utilización de los acuerdos a largo plazo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas limitaba la evaluación de la eficiencia y la eficacia generales de esos tipos de contratos. Las organizaciones, en general, carecen de políticas para determinar cuándo y cómo utilizar los acuerdos a largo plazo y, además, tienen sistemas inadecuados de planificación de las adquisiciones, formulación de estrategias y gestión de los contratos. La incapacidad de las organizaciones de establecer y gestionar estratégicamente acuerdos a largo plazo y de supervisar y evaluar sus resultados podía reducir su capacidad de aprovechar plenamente los posibles beneficios de tales contratos.

136. La obtención de beneficios no queda garantizada por el mero establecimiento de un acuerdo a largo plazo, el cual no sirve para obtener todos los beneficios posibles. A menos que la decisión de establecer un acuerdo a largo plazo se adoptara de conformidad con políticas concretas sobre tales acuerdos, después de realizar un análisis de la relación costo-beneficio y una planificación detallada de las adquisiciones y formular una estrategia de desarrollo, existía la posibilidad de que se perdieran oportunidades para utilizar acuerdos a largo plazo o estos se utilizaran indebidamente. Los Inspectores observaron que la realización de un análisis exhaustivo del gasto en adquisiciones garantizaba la pertinencia de esos acuerdos y contribuía a mejorar la eficiencia y la eficacia del papel de las adquisiciones. Los Inspectores destacaron la importancia del análisis y de la gestión de los riesgos en relación con la utilización de los acuerdos a largo plazo. Observaron que la gestión de los contratos era esencial para reducir los posibles riesgos que entrañaban tales acuerdos y garantizar su uso eficiente y efectivo. Ello hacía posible la supervisión del cumplimiento por parte de los proveedores; de las condiciones y los precios del mercado; del grado de utilización; y del logro de los objetivos del acuerdo.

137. La utilización de los acuerdos a largo plazo debe planificarse y enmarcarse dentro de una estrategia integral, lo que incluye gestionar el proceso de adquisiciones, llevar a cabo una evaluación de las necesidades, facilitar la agrupación de la demanda, realizar análisis de mercado, acceder a un conjunto más amplio de proveedores disponibles, garantizar una competencia efectiva, evaluar y gestionar los riesgos y administrar con eficacia los contratos. El hecho de disponer únicamente de normas y procedimientos generales no

puede garantizar los beneficios esperados. En particular, las adquisiciones de elevado valor se beneficiarían de un proceso de planificación oficial y de la constitución de un equipo encargado concretamente de las adquisiciones y de la gestión de los contratos. Para lograr el ahorro de costos previsto en los acuerdos a largo plazo, es esencial que se garantice en ellos una competencia efectiva. Habida cuenta de la larga duración y de la elevada cuantía de tales acuerdos, la falta de competencia podía intensificar las ineficiencias. Además, la utilización por otras organizaciones de acuerdos ya existentes podía exacerbar el problema de la ineficiencia.

138. Recientemente, en una importante organización de las Naciones Unidas, la adquisición y la gestión de los acuerdos a largo plazo correspondientes a servicios de transporte aéreo, que constituían una parte importante de las adquisiciones totales, fueron auditadas por su órgano de supervisión interna. El órgano de supervisión consideró que, aunque existía un marco normativo, la gobernanza, la gestión de los riesgos y los procesos de control que se habían examinado no resultaban satisfactorios para garantizar razonablemente la adquisición eficiente, rentable y oportuna ni la gestión de los acuerdos. Los estrictos requisitos establecidos en materia de transporte aéreo, sumados a plazos inadecuados para la entrega de las adquisiciones y un ineficaz proceso de registro de los proveedores, impedían el logro de una competencia internacional eficaz. Ello exponía a la organización a un riesgo elevado de adquirir servicios de transporte aéreo a un costo más alto del necesario. Además, no existía ningún marco de gestión de los riesgos y de planificación estratégica a los efectos de la adquisición y la gestión de los acuerdos a largo plazo en materia de servicios de transporte aéreo.

139. Los Inspectores señalaron que las organizaciones de las Naciones Unidas debían evaluar su capacidad de aplicar y gestionar los acuerdos a largo plazo durante la etapa de planificación de las adquisiciones y de formulación de la correspondiente estrategia. La planificación y la formulación de una estrategia de manera adecuada garantizaban la eficiencia y eficacia de los acuerdos a largo plazo. Además, permitían que las organizaciones de las Naciones Unidas descubriesen oportunidades de colaboración mediante los acuerdos a largo plazo conjuntos, la utilización por otras organizaciones de acuerdos ya existentes, el intercambio de información, etc. La colaboración a nivel de todo el sistema mediante los acuerdos a largo plazo servía para reducir las duplicidades e incrementar las sinergias, con lo que mejoraban aún más la eficiencia y la eficacia en la utilización de los acuerdos a largo plazo.

140. Por consiguiente, los Inspectores consideraron que la utilización de acuerdos a largo plazo por las organizaciones de las Naciones Unidas (y sus actividades de adquisición en general) debían basarse en políticas concretas sobre tales acuerdos, un análisis de la relación costo-beneficio, una planificación sistemática de las adquisiciones, un análisis del gasto y la formulación de la correspondiente estrategia. Cuando los órganos encargados de las adquisiciones tenían una idea clara de las necesidades y objetivos estratégicos de la organización, a los que se supeditaban las actividades de adquisición, estaban en mejores condiciones para ejecutar y gestionar contratos de adquisición que satisficiesen sus necesidades. Con ello podían aprovechar al máximo la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de sus actividades.

141. No obstante, los Inspectores señalaron que, en el sistema de las Naciones Unidas, las adquisiciones se consideraban generalmente una función de transacción auxiliar en lugar de una función estratégica. Con todo, habida cuenta de la importancia y de la cuantía gastada en adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (14.300 millones de dólares en 2011), el hecho de conseguir que las adquisiciones tuviesen un carácter más estratégico podía ser de más utilidad para que las organizaciones alcanzasen sus objetivos.

142. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas asignaba recursos e impartían instrucciones a los encargados de las adquisiciones únicamente sobre la base del volumen histórico o previsto de estas últimas. No tenían en cuenta los recursos ni la capacidad que se necesitaban para, entre otras cosas, planificar las adquisiciones, formular estrategias y gestionar contratos. Los Inspectores señalaron que no podía lograrse una transición hacia un sistema de adquisiciones más estratégico si no mediaban una estrecha supervisión por parte de los órganos legislativos/rectores y el compromiso del personal directivo superior. En opinión de los Inspectores, las adquisiciones debían ser objeto de un examen permanente por los órganos legislativos/rectores.

Conclusiones de anteriores notas de la Dependencia Común de Inspección sobre las adquisiciones

143. La DCI ha publicado otras dos notas sobre las adquisiciones en los cinco últimos años: una sobre la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2011/1) y otra sobre las empresas de consultoría en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2008/4). Las conclusiones del presente informe corroboran y complementan las de las dos notas anteriores. Ambas se referían a los diversos aspectos de las funciones y actividades relacionadas con las adquisiciones y contenían recomendaciones para su mejora. Por ejemplo, en la nota sobre la reforma del régimen de adquisiciones, se destacaba la importancia del análisis de estas y de la aplicación de una estrategia dinámica para orientar la realización de actividades de adquisición. Se exponía la necesidad de que las funciones relacionadas con las adquisiciones se estructurasen de manera que promoviesen un papel más dinámico y estratégico y de que se aportasen recursos en consonancia con su importancia. Además, se examinaban las políticas generales en materia adquisiciones, las cuestiones relacionadas con la reforma, las adquisiciones sostenibles y la colaboración interinstitucional. En la nota sobre las empresas de consultoría se destacaba la importancia de la gestión de los contratos y se formulaban recomendaciones con miras a su mejora. Además, en ambas notas se señalaba la necesidad de impartir sistemáticamente formación profesional al personal encargado de las adquisiciones.

144. Los Inspectores consideran que las organizaciones de las Naciones Unidas que cumplan las recomendaciones de las dos notas anteriores de la DCI y del presente informe contribuirán en gran medida a mejorar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de las adquisiciones en todo el sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, las organizaciones deben velar por el cumplimiento de las recomendaciones que figuran en las notas y el presente informe.

Supervisión por los órganos legislativos o rectores

145. Las adquisiciones constituyen uno de los mecanismos más importantes y conocidos con que cuentan las organizaciones para alcanzar sus objetivos estratégicos. Por consiguiente, las funciones relacionadas con las adquisiciones deben considerarse funciones estratégicas y las actividades de adquisición deben llevarse a cabo sobre la base de un plan y una estrategia. Las funciones relacionadas con las adquisiciones y las correspondientes actividades deben formar parte integrante del plan institucional general y de la formulación de la estrategia correspondiente. En este contexto, es imperativo que los órganos legislativos/rectores, en su calidad de principales interesados en el marco de las organizaciones, desempeñen su papel de supervisión respecto de las funciones de adquisición y de las correspondidas actividades. A tal efecto, los jefes ejecutivos deben informar periódicamente a los órganos rectores sobre estas cuestiones.

146. Se prevé que el cumplimiento de la recomendación siguiente sirva para mejorar la eficacia de la utilización de los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

Los órganos legislativos/rectores deben desempeñar su papel de supervisión sobre la función y las actividades en materia adquisiciones con el fin de garantizar que esa función cumple adecuadamente su papel estratégico y que las actividades de adquisición, incluidos los acuerdos a largo plazo, se llevan a cabo sobre la base de sólidos planes y estrategias de adquisiciones.

Anexos

Anexo I

Metodología de la evaluación

Los Inspectores triangularon los datos obtenidos sobre la base de los siguientes métodos cuantitativos y cualitativos:

a) Se realizó un **estudio preliminar** para obtener datos objetivos mediante una revisión de los documentos de las organizaciones participantes, incluidos sus documentos normativos relacionados con los acuerdos a largo plazo, estadísticas sobre adquisiciones, documentos publicados en los sitios web de las organizaciones, manuales sobre adquisiciones, modelos de acuerdos a largo plazo, planes de adquisiciones, directrices y mecanismos de otra índole y exámenes interinstitucionales de adquisiciones comunes.

b) Se enviaron **cuestionarios detallados** a las 23 organizaciones participantes incluidas en el examen a fin de delimitar las políticas, las estructuras y las actividades que estaban poniendo en marcha para utilizar con eficacia acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas. Se pedía una única respuesta a cada organización. Los Inspectores recibieron respuestas de 21 organizaciones⁵⁵, es decir, la tasa de respuesta fue del 91%.

c) Sobre la base de las respuestas al cuestionario que se habían recibido, los Inspectores realizaron **entrevistas en persona** con funcionarios encargados de las adquisiciones y solicitantes de varias organizaciones participantes para recabar sus opiniones sobre la pertinencia y la utilización de los acuerdos a largo plazo en su organización, las políticas y los procesos relacionados con esos acuerdos, las funciones y responsabilidades correspondientes y los logros y problemas registrados en relación con la utilización de los acuerdos. Los Inspectores celebraron entrevistas con 55 organizaciones participantes (23 de ellas con funcionarios encargados de las adquisiciones y 32 con solicitantes).

d) También se celebraron entrevistas con **organizaciones utilizadas como elementos de comparación** que no pertenecían al sistema de las Naciones Unidas y que, según se reconocía, disponían de buenas políticas y prácticas para utilizar los acuerdos a largo plazo (como el Banco Mundial y la Comisión Europea).

e) Los Inspectores viajaron en **misión** a Nueva York, Roma, Copenhague, Viena, París, Washington, D.C. y Bruselas. Se escogieron esas ciudades porque en ellas había departamentos o dependencias encargados de las adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas (Nueva York), la FAO, el PMA (Roma), el UNFPA, el PNUD, el UNICEF, la UNOPS (Copenhague), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (París), el Banco Mundial (Washington, D.C.) y la Comisión Europea (Bruselas), con lo que se abarcaba al mayor número posible de organizaciones participantes.

f) Se utilizaron **listas de verificación** como parte de un examen sistemático de la muestra de contratos proporcionados por las organizaciones participantes. Se pidió a estas que enviaran a la DCI sus cinco principales acuerdos a largo plazo (los de mayor cuantía en términos monetarios) que hubiesen expirado en los dos bienios anteriores (2008-2011). Doce

⁵⁵ La Unión Postal Universal y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual no enviaron su respuesta al cuestionario.

organizaciones⁵⁶ facilitaron ejemplares de sus acuerdos a largo plazo, lo que permitió contar con una muestra de 51 acuerdos en total. En el análisis se examinó qué disposiciones contenía cada contrato en determinados ámbitos y se intentaron delimitar buenas prácticas en las cláusulas contractuales.

La metodología de la evaluación tenía dos importantes limitaciones:

a) La primera era que, habida cuenta de la escasez de recursos y de tiempo, los Inspectores no podían desplazarse en misión a oficinas sobre el terreno de las organizaciones. Como las organizaciones estaban descentralizando cada vez más sus actividades en materia adquisiciones, esta era una limitación importante. No era posible examinar la aplicación sobre el terreno ni indicar cuáles eran las experiencias, las consecuencias extraídas y los problemas del personal sobre el terreno en relación con esas cuestiones.

b) El análisis de la eficiencia y la eficacia de los acuerdos a largo plazo se veía obstaculizado en cierta medida por la falta de estadísticas detalladas sobre los acuerdos (como la relacionadas con su número total y su volumen, los acuerdos establecidos en las sedes y las oficinas sobre el terreno, el desglose por categorías de adquisición y por departamentos y las oficinas en los países), el grado de utilización de los acuerdos, los acuerdos conjuntos, la utilización de acuerdos de otras organizaciones, el cumplimiento de los acuerdos y otros indicadores clave.

⁵⁶ A saber, la Secretaría de las Naciones Unidas, la FAO, el OIEA, la OACI, la OIT, el ONUSIDA, el PNUD, la UNESCO, el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la OOPS y el PMA.

Anexo II

Sinopsis de las políticas y prácticas seguidas en los acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas

Políticas y prácticas	Organización																					
	Secretaría de las Naciones Unidas	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UIT	OMM	OMI	ONUDI	OMT	OIEA	ONUSIDA	ONU-Mujeres	
Se formuló una política o una estrategia para los acuerdos a largo plazo
Se prepararon contratos/modelos uniformes en relación con los acuerdos a largo plazo
Las oficinas regionales o locales estaban facultadas para establecer y gestionar acuerdos a largo plazo
Se examinaron prácticas de adquisición socialmente responsables enmarcadas en acuerdos a largo plazo
Se llevaron a cabo análisis periódicos de la cartera de adquisiciones
Se llevaron a cabo análisis de los costos y beneficios de la colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas
Los contratos a largo plazo incluían cantidades estimadas
Se establecieron y aplicaron claros indicadores de cumplimiento para los acuerdos a largo plazo
La decisión de recurrir a los acuerdos a largo plazo de otras organizaciones no tenía que ser aprobada por el comité de contratos de la organización
Se incluyó sistemáticamente en los acuerdos a largo plazo una disposición para permitir su utilización por otras organizaciones de las Naciones Unidas
Se publicaban listas de sus acuerdos a largo plazo en el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas
Se recopilaban sistemáticamente las lecciones extraídas de cada acuerdo a largo plazo

Fuente: Cuestionario de la DCI.

Utilización de acuerdos a largo plazo en el sistema de las Naciones Unidas

Organización	2008			2009			2010			2011		
	Adquisiciones totales (millones de dólares de los EE.UU.)	Número total de acuerdos a largo plazo	Porcentaje de adquisiciones realizadas mediante acuerdos a largo plazo	Adquisiciones totales (millones de dólares de los EE.UU.)	Número total de acuerdos a largo plazo	Porcentaje de adquisiciones realizadas mediante acuerdos a largo plazo	Adquisiciones totales (millones de dólares de los EE.UU.)	Número total de acuerdos a largo plazo	Porcentaje de adquisiciones realizadas mediante acuerdos a largo plazo	Adquisiciones totales (millones de dólares de los EE.UU.)	Número total de acuerdos a largo plazo	Porcentaje de adquisiciones realizadas mediante acuerdos a largo plazo
Secretaría de las Naciones Unidas	3 172	161	65	3 488	135	67	3 145	143	68	3 174	156	73
PNUD ⁵⁷	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	582	201	20	534	245	20
ACNUR	333	52	N/D	414	65	N/D	417	67	N/D	535	82	N/D
OOPS	193	44	8	214	67	10	229	59	13	282	143	15
UNFPA	256	50	50	236	80	55	285	100	45	N/D	120	N/D
UNICEF ⁵⁸	1 100	282	91	1 300	357	92	1 300	368	93	1 600	330	93
PMA ⁵⁹	N/D	N/D	N/D	400	10	1	400	33	3	423	72	4
FAO	97	54	12	124	85	25	157	79	15	121	88	28
UNESCO ⁶⁰	5	2	10	6	1	10	4	4	19	4	7	22
OACI ⁶¹	88	3	7	90	3	8	98	6	5	73	7	11
OMI	N/D	N/D	N/D	15	2	60	18	4	8	18	7	15
ONUSIDA	N/D	N/D	N/D	72	1	0	89	34	11	52	27	6
Total	5 244	648	-	6 359	806	-	6 724	1 098	-	6 816	1 284	-

Fuente: Cuestionario de la DCI.

N/D: No disponibles.

⁵⁷ Estos datos corresponden a los acuerdos a largo plazo centrales y a las estimaciones más precisas posibles de los acuerdos concertados por las dependencias comerciales.

⁵⁸ Las estadísticas se refieren únicamente a la sede.

⁵⁹ Las estadísticas se refieren únicamente a la adquisición de bienes y servicios y no incluyen las de alimentos y transporte/logística.

⁶⁰ Las estadísticas se refieren únicamente a la sede.

⁶¹ Las estadísticas se refieren a la sede y a las oficinas exteriores.

Anexo IV

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/2013/1)

		Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA															
			Naciones Unidas*	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Informe	Para adopción de medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Para información		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recomendación 1	e	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recomendación 2	e	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E	E	
Recomendación 3	c	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recomendación 4	c	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recomendación 5	c	E			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L	L	

Leyenda: L: Recomendación de que adopte una decisión el órgano legislativo.

E: Recomendación de que adopte medidas el jefe ejecutivo.

: La recomendación no exige que la organización adopte medida alguna.

Efecto deseado: a: mejor rendición de cuentas; b: difusión de mejores prácticas; c: aumento de la coordinación y la cooperación; d: mejora de los mecanismos de control y cumplimiento; e: aumento de la eficacia; f: logro de ahorros financieros significativos; g: aumento de la eficiencia; o: otros.

* Abarca todas las entidades enumeradas en ST/SGB/2002/11 excepto el ACNUR, ONU-Hábitat, el OOPS, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC.