



Asamblea General

Distr. general
23 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Temas 131 y 140 del programa

**Presupuesto por programas para
el bienio 2008-2009****Informe sobre las actividades de la Oficina
de Servicios de Supervisión Interna****Examen de la gestión de las adquisiciones
en la Secretaría****Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión
Interna***

“Para gestionar y supervisar más eficazmente las adquisiciones de las Naciones Unidas hacen falta una estructura de gobernanza definida más claramente, una estrategia amplia y sistemas fiables de información de gestión”

Resumen

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó un examen de la gestión de las adquisiciones en la Secretaría para evaluar si los sistemas y controles internos relacionados con los ámbitos de la gobernanza, la estrategia, el proceso de adquisición y la información estaban debidamente concebidos y se ejecutaban de manera que asegurara el uso eficiente y efectivo de los recursos de las Naciones Unidas. El examen se centró en las actividades llevadas a cabo por la División de Adquisiciones de la Sede en el período 2006-2008. También se examinó la situación de las reformas iniciadas en 1995. La División de Adquisiciones es la entidad coordinadora de la reforma del régimen de adquisiciones y es responsable de la mayor parte de las actividades de adquisición de las Naciones Unidas.

* La demora en la presentación obedece a que el Departamento de Gestión respondió con retraso al informe.



En el examen se llegó a la conclusión de que, para mejorar la gestión de las adquisiciones en la Secretaría, era necesario hacer frente a diversos riesgos de vital importancia, en particular en los ámbitos de la ejecución de la reforma del régimen de adquisiciones, la formulación de una estrategia amplia de adquisiciones y el establecimiento de una infraestructura eficaz de tecnología de la información y las comunicaciones. A continuación se resumen los principales resultados del examen:

- La reforma del régimen de adquisiciones está en marcha desde 1995. La actual iniciativa de reforma se inició en 2006 con arreglo a la propuesta formulada por el Secretario General en una adición a su informe titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la organización en todo el mundo: informe detallado” (A/60/846/Add.5 y Corr.1). La División de Adquisiciones ha avanzado en la ejecución de las actividades de reforma indicadas, en particular en la capacitación del personal que interviene en las actividades de adquisición y la actualización del Manual de Adquisiciones. No obstante, en opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, no todas las actividades que se consideraron reformas de las adquisiciones pueden calificarse de reforma verdadera.
- Algunas actividades de reforma de importancia vital todavía han de ejecutarse; estas incluyen la estructura de gobernanza de las adquisiciones, el sistema de impugnación de licitaciones, el sistema de planificación de los recursos institucionales y las directrices en materia de ética; por ejemplo, todavía no estaba clara la estructura de gobernanza de las adquisiciones en las misiones sobre el terreno, lo cual impedía realizar una supervisión adecuada de esas adquisiciones.
- La delegación de atribuciones a la División de Adquisiciones respecto de adquisiciones de valor elevado debe examinarse en relación con los contratos de logística y transporte a corto plazo (fletamento de aeronaves y buques) que, cuando su importe es inferior a 5 millones de dólares, están exentos del examen que realiza el Comité de Contratos de la Sede. No se estableció el control compensatorio de examinarlos a posteriori.
- Las adquisiciones anuales aumentaron de los 2.100 millones de dólares a que ascendieron en 2006 a los 3.300 millones de dólares de 2008. Este gran aumento obedeció al incremento del número y el tamaño de las misiones sobre el terreno. No se ha consignado por escrito ninguna estrategia amplia de adquisiciones en que intervenga el personal directivo superior, aunque a nivel de trabajo se maneja una estrategia ad hoc. Para que el proceso de adquisición sea más eficiente y efectivo hace falta una verdadera estrategia de adquisiciones, con la colaboración de los principales participantes, en particular la División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. *El Departamento de Gestión afirmó que, habida cuenta del gran aumento imprevisto de las necesidades de mantenimiento de la paz, la estrategia adoptada tenía carácter ad hoc por necesidad. La estrategia fue acertada y gracias a ella se logró adquirir oportunamente bienes, equipo y servicios.*
- La inexistencia de una estrategia oficial y amplia de adquisiciones condujo a frecuentes situaciones en que las decisiones de suscribir o prorrogar determinados contratos no se explicaron plenamente o no pudieron explicarse y la adjudicación de contratos se aceleró o aprobó *a posteriori* sin justificación

válida. También limitó la capacidad de la Organización para utilizar adecuadamente los distintos tipos de contrato a fin de aprovechar las economías de escala y mejorar el suministro de bienes y servicios. Aparentemente los trámites de adquisición eran ad hoc y en algunos casos ineficaces y no los que más convenían a las Naciones Unidas.

- La División de Adquisiciones carecía de infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones que sustentara adecuadamente sus operaciones y entorno de control. Se determinaron varias deficiencias de control, como escasos controles de validación y campos de fechas poco fiables, lo cual podía generar vulnerabilidad sistémica para la Organización y exponerla a riesgos relacionados con los datos poco fiables. Procure Plus, el sistema de aplicaciones de adquisición, no contenía controles automatizados con límites predeterminados ni umbrales para detectar anomalías. Como consecuencia de ello, la División de Adquisiciones no podía vigilar, investigar ni analizar datos de adquisiciones de manera sistemática para determinar posibles riesgos y casos de incumplimiento del Reglamento y la Reglamentación Detallada de las Naciones Unidas.
- El personal de las Naciones Unidas que participa en las adquisiciones expresó satisfacción en general con el desempeño de la División de Adquisiciones; sin embargo, esta no había establecido indicadores clave de desempeño para comparar su desempeño de un período con el de otro y definir ámbitos en que pudiera mejorar.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formuló diversas recomendaciones para tratar de resolver estas cuestiones y otras, que se resumen en el presente informe.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
II. Gobernanza	5
A. Necesidad de distinguir entre iniciativas de reforma y otras mejoras.....	6
B. Delegación de atribuciones y organigrama.....	7
III. Estrategia.....	12
A. Necesidad de que los directivos superiores participen más en el proceso de adquisición.....	12
B. Necesidad de disponer de una estrategia para reducir los contratos adjudicados sin competencia y los casos examinados a posteriori parcialmente o a posteriori.....	13
C. Necesidad de contar con una estrategia explícita para aumentar los proveedores y los contratos procedentes de países en desarrollo y de economía en transición.....	15
D. Necesidad de analizar la concentración de proveedores para beneficiar al máximo a la Organización.....	16
E. Necesidad de analizar las respuestas de los proveedores para asegurar una competencia efectiva.....	16
IV. Proceso de adquisición	17
A. Manual de Adquisiciones.....	18
B. Planificación de las adquisiciones.....	19
C. Es necesario ampliar la lista de proveedores	21
D. La duración del proceso de adquisición no se puede cuantificar de manera fiable	22
V. Recursos de tecnología de la información.....	22
A. Necesidad de un marco de gestión y una estrategia exclusiva para la tecnología de la información y las comunicaciones.....	23
B. Necesidad de mejorar los controles en relación con la seguridad, la integridad de los datos y los itinerarios de control en la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones.....	24
C. Necesidad de aplicar procedimientos para gestionar los datos sobre adquisiciones	25
Anexo	
Examen de la gestión de las adquisiciones en la Secretaría (AH2008/513/01): recomendaciones formuladas al Departamento de Gestión en relación con las esferas de alto riesgo.....	26

I. Introducción

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó un examen de la gestión de las adquisiciones en la Secretaría (AH2008/513/01). El examen abarcó los ámbitos de la estrategia, la gobernanza, el proceso de adquisición y los recursos informáticos con el fin de evaluar si los sistemas y controles internos conexos estaban debidamente concebidos y se ejecutaban de manera que asegurara el uso eficiente y efectivo de los recursos. También se examinó la situación de la reforma de las adquisiciones iniciada en 1995. En el cuadro que figura a continuación se observa que tanto en 2006 como en 2007 el volumen de las adquisiciones realizadas por las Naciones Unidas ascendió a más de 2.000 millones de dólares, mientras que en 2008 rebasó los 3.000 millones de dólares. La División de Adquisiciones de la Sede realiza o examina la mayoría de las actividades de adquisición de las Naciones Unidas y es la entidad coordinadora de la reforma del régimen de adquisiciones.

Tendencias en el valor de las adquisiciones desde 2006 hasta 2008

(En dólares EE.UU.)

Categoría	2006	2007	2008
Sede	808 731 282	972 837 033	1 740 212 928
Adquisiciones locales realizadas por misiones sobre el terreno	1 182 905 582	931 421 058	1 432 059 038
Oficinas fuera de la Sede	134 231 943	230 184 690	160 448 762
Total	2 125 868 807	2 134 442 781	3 332 720 728

2. Al concluir el examen, la OSSI transmitió al Departamento de Gestión un proyecto de informe que contenía 39 recomendaciones, 25 de las cuales guardaban relación con ámbitos de alto riesgo. El Departamento rechazó 19 recomendaciones, que incluían 13 relativas a ámbitos de alto riesgo. La OSSI reitera las recomendaciones rechazadas y solicita al Departamento de Gestión que las vuelva a considerar. En el presente informe se resumen las principales conclusiones y recomendaciones del informe detallado que la OSSI presentó al Departamento de Gestión. Las observaciones del Departamento figuran en *letra cursiva*. Las recomendaciones de la OSSI referentes a los ámbitos de alto riesgo se resumen en el anexo del informe.

II. Gobernanza

3. La gobernanza de las adquisiciones incluye elementos como el liderazgo de los directivos superiores, el establecimiento de procesos y estructuras apropiados para conformar, dirigir y gestionar las actividades de adquisición y realizar su seguimiento, y la promoción de una cultura ética que favorezca las adquisiciones económicas. En el examen se comprobó que era necesario aclarar qué se entendía por reforma de las adquisiciones para racionalizar la gestión de dicha reforma. También era necesario definir más la estructura de gobernanza de las adquisiciones con miras a mejorar la supervisión de las actividades de adquisición. En particular, estaban poco claros los mandatos de los comités locales de contratos y el Comité de

Contratos de la Sede, así como el marco del seguimiento de las adquisiciones locales realizadas por las misiones sobre el terreno, lo cual podía tener repercusiones para las operaciones y la reputación de la Organización.

A. Necesidad de distinguir entre iniciativas de reforma y otras mejoras

4. En 1994, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara propuestas sobre el mejoramiento de las actividades de la Secretaría en la esfera de las adquisiciones, en particular sobre: a) todas las modificaciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas necesarias para atender los casos de conflicto de intereses; b) el fortalecimiento del papel del Comité de Contratos y el aumento de la transparencia de sus actuaciones en relación con la autorización de excepciones a la norma del llamamiento a licitación; c) el mejoramiento de la supervisión del cumplimiento de los contratos y el fortalecimiento de las cláusulas de penalización por incumplimiento; y d) el fortalecimiento de la capacidad de planificación de la Secretaría en la esfera de las adquisiciones.

5. Desde entonces se viene realizando la reforma de las adquisiciones atendiendo a mandatos formulados por la Asamblea General en aproximadamente 15 resoluciones, que abarcan toda la gama de actividades de adquisición. Se ha pedido a la División de Adquisiciones que informe regularmente a la Asamblea de la situación de las reformas, además de responder a sus peticiones concretas.

6. En 2006, el Secretario General dio más prominencia a la reforma del régimen de adquisiciones, en cuanto iniciativa importante, en una adición a su informe titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado” (A/60/846/Add.5 y Corr.1). El Secretario General propuso que se adoptaran medidas concretas para mejorar y reformar el régimen de adquisiciones de la Secretaría y las misiones sobre el terreno en las esferas de: a) el refuerzo de las medidas de control interno; b) la optimización de la gestión del régimen de adquisiciones; y c) la gestión estratégica del régimen de adquisiciones. Habida cuenta del volumen de trabajo existente y previsto, los recursos de la División de Adquisiciones no bastaban para atender las necesidades de la Organización a medio y largo plazo de manera efectiva. Por lo tanto, el Secretario General pidió recursos financieros y humanos adicionales y que el Servicio de Adquisiciones pasara a tener categoría de división.

7. La fecha máxima fijada por la Asamblea General para concluir las reformas solicitadas más recientemente era junio de 2008. La División de Adquisiciones indicó que al 31 de diciembre de 2008 la tasa general de ejecución de las reformas era del 85%. La División afirmó que no tenía capacidad para ejecutar oportunamente determinadas reformas y, por lo tanto, solo podía realizar un progreso limitado. Aunque la División ha adoptado medidas para aplicar las resoluciones de la Asamblea General relativas a la reforma del régimen de adquisiciones, algunas reformas todavía no se han terminado, incluida la estructura de gobernanza, el Sistema de Impugnación de Licitaciones, la reforma de la tecnología de la información y la publicación de directrices en materia de ética, todas las cuales son vitales para mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas en

las adquisiciones. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que el Sistema de Impugnación de Licitaciones por los proveedores se encontraba en la última etapa de implantación y la reforma de la tecnología de la información estaba en marcha ya que se estaba desarrollando el sistema de planificación de los recursos institucionales. Además, la División de Adquisiciones había proporcionado capacitación y directrices sobre ética e integridad al personal que interviene en el proceso de adquisición en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las misiones sobre el terreno, y había redactado directrices en materia de ética que publicaría la Oficina de Ética, que es la que tiene la jurisdicción general sobre el establecimiento de normas éticas en la Secretaría.*

8. La OSSI observa que no todas las medidas que la Asamblea General y, por consiguiente, el Departamento de Gestión han considerado reformas de las adquisiciones a lo largo de los últimos 14 años deben entenderse como una reforma verdadera. Por reforma cabe entender toda acción que cambia fundamentalmente una estructura existente; por ejemplo, en 1995 la Asamblea General pidió a la División de Adquisiciones que depurara la base de datos de proveedores. Pese a que esta y cualquier otra revisión de la base de datos deben considerarse operaciones ordinarias, el Departamento de Gestión las consideró parte de la reforma. De modo similar, la capacitación, que se incluyó en la reforma de las adquisiciones en 1997, forma parte de las responsabilidades habituales de la dirección. En opinión de la OSSI, es importante distinguir entre la reforma y otras mejoras que son parte de las responsabilidades ordinarias de la dirección para mantener unas operaciones cotidianas eficientes. En la supervisión de las actividades del régimen de adquisiciones participa el Secretario General y la Asamblea General, mientras que las actividades ordinarias de gestión se supervisan principalmente a nivel de dirección de los programas. Así pues, distinguir entre estos dos tipos de actividades permitiría al Secretario General y a la Asamblea General centrarse en cuestiones pertinentes en materia de reforma para mejorar la planificación, la presupuestación, el seguimiento y la rendición de cuentas en relación con las adquisiciones. También ayudaría a racionalizar el volumen de trabajo de la División de Adquisiciones limitando los informes del Secretario General a la Asamblea General a aquellos que trataran verdaderas actividades de reforma de las adquisiciones, mantenimiento al mismo tiempo el nivel de discreción otorgado al Secretario General para gestionar las demás mejoras de la Secretaría.

9. La OSSI no formuló ninguna recomendación relativa a este riesgo de gobernanza porque el Departamento de Gestión estaba preparando un informe sobre la gobernanza de las adquisiciones atendiendo a la petición de la Asamblea General que se indica en el párrafo siguiente.

B. Delegación de atribuciones y organigrama

1. Es necesario implantar efectivamente el sistema de delegación de atribuciones

10. En 2005, la Asamblea General, en su resolución 59/288, pidió al Secretario General que facilitara información sobre las nuevas delegaciones de autoridad, incluidos los mecanismos utilizados para reforzar una vigilancia, una supervisión y una rendición de cuentas eficaces. En 2007, en su resolución 61/246, la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara un informe amplio sobre la gobernanza

de las adquisiciones, que en el momento de realizar el presente examen todavía no se había presentado. La Asamblea reiteró esa petición en su resolución 62/269. El Departamento de Gestión informó a la OSSI de que ese Departamento y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estaban examinando el proyecto de informe, pero la OSSI no pudo verlo. La Oficina comprobó que desde 2005 se habían hecho varios cambios en la delegación de atribuciones; sin embargo, el proceso de cambio no se había sustentado en los procedimientos y recursos necesarios para asegurar que el sistema revisado de delegación de atribuciones fuera adecuado y se aplicara efectivamente.

11. Con arreglo a la regla 105.13 de la Reglamentación Financiera Detallada, el Secretario General Adjunto de Gestión es el responsable de las funciones relacionadas con las adquisiciones en las Naciones Unidas. En la instrucción administrativa ST/AI/2004/1, relativa a la delegación de atribuciones con arreglo al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, esta atribución en materia de adquisiciones se delega en el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo. Las actividades se realizan con la aprobación del Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo o los funcionarios en que este haya delegado. La División de Adquisiciones realiza todas las necesarias para la Sede, las misiones sobre el terreno, las comisiones regionales y los tribunales penales internacionales que superen los límites de las atribuciones delegadas. Las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Viena y Nairobi disponen de una delegación ilimitada de atribuciones en materia de adquisiciones desde que se publicó la instrucción administrativa ST/AI/2004/1 el 8 de marzo de 2004. El Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo también ha delegado atribuciones limitadas en materia de adquisiciones en el Secretario General Adjunto de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para que efectúe las adquisiciones locales sobre el terreno.

12. En las misiones sobre el terreno una gran parte de las adquisiciones se realiza localmente (1.400 millones de dólares, es decir el 43% de todas las adquisiciones, en 2008). Antes de 2005, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo delegaba atribuciones directamente en las misiones sobre el terreno; sin embargo, a partir de ese año el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo delega atribuciones en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (posteriormente Apoyo a las Actividades sobre el Terreno), que, a su vez, delega atribuciones en materia de adquisiciones en el Director y Jefe de Apoyo a la Misión de las misiones sobre el terreno. La División de Adquisiciones no hace el seguimiento de las adquisiciones locales que se realizan en las misiones sobre el terreno, salvo en los casos que han de ser revisadas por el Comité de Contratos de la Sede.

13. El Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo ha delegado un nivel más elevado de atribuciones (hasta un máximo de 5 millones de dólares) en el Director de la División de Adquisiciones en los dos ámbitos siguientes: a) modificaciones de contratos relacionados con el plan maestro de mejoras de infraestructura; y b) adjudicación de contratos de logística y transporte (fletamento de aeronaves y buques) a corto plazo, salvo en los casos de oferta única. Los casos relacionados con estos ámbitos de atribuciones delegadas no se someten al examen del Comité de Contratos de la Sede, ni tampoco se establece ningún mecanismo para examinarlos a posteriori. En lo referente a las modificaciones de contratos del plan maestro de mejoras de infraestructura, la Oficina de Planificación de Programas,

Presupuesto y Contaduría General había convenido en establecer un comité para que examinara tales casos a posteriori, con fines de seguimiento y de obtención de enseñanzas; sin embargo, todavía no se había establecido dicho comité. En cuanto a los contratos de logística y transporte a corto plazo, en el momento de preparar el presente informe no se había previsto establecer un mecanismo de examen.

14. La División de Adquisiciones debe presentar un informe trimestral al Comité de Contratos de la Sede y a la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo sobre los contratos de logística y transporte (fletamento de aeronaves y buques) a corto plazo. La División dejó de presentar tales informes después de agosto de 2007. La OSSI examinó los informes correspondientes al período comprendido entre agosto de 2006 y agosto de 2007 y encontró un total de 156 casos de contratos por un monto que oscilaba entre 207.500 dólares y 2.558.370 dólares y sumaba un total de 105 millones de dólares.

15. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que recientemente no se habían presentado los informes a posteriori debido sobretudo a limitaciones de personal y al gran volumen de trabajo derivado de las necesidades de adquisición para las misiones nuevas. Se estaba haciendo un esfuerzo a fin de subsanar esta deficiencia en la presentación de informes, que debían estar al corriente a mediados de agosto de 2009.* En opinión de la OSSI, la inexistencia de un mecanismo independiente de examen de estos casos y la falta de informes oportunos impiden que las estrategias se examinen y revisen cuando hace falta. La OSSI observó que 92 de los 108 fletamientos de aeronaves habían sido utilizados para la rotación de contingentes. La Oficina considera que, con una planificación adecuada, los contratos de fletamento podrían tramitarse por el proceso habitual de licitación, ya que las fechas de rotación de los contingentes se conocen de antemano y, por lo tanto, no son necesidades urgentes.

16. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo señaló que el procedimiento revisado para aprobar necesidades de logística y transporte a corto plazo había sido muy útil para reducir significativamente la duración de las tramitaciones. Existen controles internos ex ante en forma de un examen independiente de todas las adjudicaciones propuestas con arreglo a este procedimiento, que corre a cargo de la oficina del Director de la División de Adquisiciones (ya que es el Director de esa División quien firma las adjudicaciones y no, como en otros casos, el Jefe del Servicio de Operaciones de Adquisición). Además, deben presentarse informes a posteriori para que los examinen el Comité de Contratos de la Sede y el Subsecretario General de Servicios de Apoyo. Por otra parte, el 96% de los casos que analizó la OSSI de los informes presentados se habían adjudicado sobre la base de la “oferta/propuesta de menor costo” o de la “oferta más baja que se ajustaba sustancialmente” o “propuesta calificada más adecuada”. No había habido un sólo caso de impugnación de la licitación y solo en un caso, relacionado con el fletamento de un buque recibió la División de Adquisiciones una petición oficial de información de un proveedor para que se aclarara la adjudicación. No obstante, la OSSI observa la falta de examen independiente de esos casos, ya que el Comité de Contratos de la Sede no los examina, ni siquiera a posteriori.*

2. Necesidad de hacer el seguimiento de las actividades de adquisición

17. La División de Adquisiciones no ha elaborado indicadores clave para medir su desempeño. Esos indicadores podrían ayudar a la División a hacer el seguimiento de su desempeño ofreciendo una base para comparar un período con otro y determinar ámbitos en que puede mejorar. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que la Junta de Auditores había formulado una recomendación conexa y la División de Adquisiciones estaba tramitando la contratación de un consultor para elaborar un sistema de puntuación mensual sobre los indicadores de desempeño, que se utilizaría para medir el desempeño de la División y, de esa forma, reducir el plazo de tramitación y aumentar la satisfacción de los clientes.*

18. La OSSI señaló varios ámbitos que podían beneficiarse de un seguimiento más eficaz por parte de la División de Adquisiciones; por ejemplo: a) en 2008 el tiempo medio que tardó la División de Adquisiciones en presentar los casos de adquisiciones para las operaciones de mantenimiento de la paz al Comité de Contratos de la Sede fue de 42 días, pero al 8 de enero de 2009 había seis casos a posteriori pendientes de presentación al Comité de Contratos de la Sede durante más de un año; b) no había datos correspondientes al período comprendido entre enero de 2006 y septiembre de 2008 sobre los casos exentos de licitación con arreglo a la regla 105.16 de la Reglamentación Financiera Detallada que quedaban por debajo del umbral del Comité de Contratos de la Sede; c) la División de Adquisiciones no mantenía estadísticas sobre el número de contratos que no podía repetir la licitación oportunamente ni sobre qué volumen de las adquisiciones se realizaba con carácter ad hoc cuando no existían sistemas válidos de contratación; y d) la División de Adquisiciones tampoco mantenía una base de datos de los casos remitidos a la Oficina de Asuntos Jurídicos, lo cual podía tener como consecuencia la repetición de las solicitudes sobre cuestiones similares, la falta de memoria institucional sobre el asesoramiento de la Oficina de Asuntos Jurídicos y la incapacidad de llevar la cuenta del tiempo que le tomó a la Oficina de Asuntos Jurídicos proporcionar el asesoramiento.

19. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que el oficial de contratos nombrado en octubre de 2008 mantenía una base de datos de los casos remitidos a la Oficina de Asuntos Jurídicos. La centralización de las cuestiones jurídicas en la Sección de Planificación, Cumplimiento y Supervisión había llevado al establecimiento de una base de datos central de asuntos jurídicos en la División de Adquisiciones y la creación de precedentes jurídicos que servirían de orientación para resolver adecuadamente casos similares o idénticos en el futuro.*

20. Una de las cuestiones importantes que la División de Adquisiciones señaló a la atención de la OSSI durante este examen es la insuficiencia de personal existente en diversas secciones. Puesto que la División no elaboraba informes sobre el volumen de trabajo ni los indicadores de desempeño para facilitar el seguimiento de la eficiencia de los trámites de adquisición y la evaluación del desempeño del personal, resultaba difícil calibrar si la dotación de personal era suficiente. *La División de Adquisiciones indicó que las actividades de las secciones se seguían mediante reuniones periódicas del personal, así como mediante el sistema de seguimiento de pedidos, aunque su utilidad podía ser limitada porque no siempre se actualizaba. La División también hacía el seguimiento de las actividades mediante una serie de informes automatizado, que abarcaban una amplia gama de cuestiones*

relacionadas con el proceso de adquisición. Se remitían informes mensuales a diversos destinatarios, que iban desde el Director hasta cada uno de los equipos y que tenían la responsabilidad de adoptar medidas. No obstante, la OSSI no pudo confirmar si se tomaban las medidas adecuadas, ya que no existía documentación escrita sobre ninguna medida adoptada para rectificar las anomalías.

21. La Asamblea General, en su resolución 55/247, pidió al Secretario General que asegurara que las misiones sobre el terreno tuvieran capacidad para realizar funciones de adquisiciones debidamente y que la Sede tuviera mecanismos eficaces para hacer el seguimiento de las adquisiciones sobre el terreno. No obstante, la División de Adquisiciones informó de que, debido a la falta de recursos de personal, en 2007 y 2008 únicamente realizó 11 visitas de seguimiento sobre el terreno. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que la financiación recibida por la División de Adquisiciones para realizar exámenes de la gestión permitió a la División visitar un número pequeño de misiones. En 2008, el presupuesto para realizar exámenes de la gestión sólo ascendió a 96.000 dólares, lo cual limitó el número de exámenes realizados. Actualmente la División está preparando propuestas para mejorar el presupuesto de personal y viajes.*

3. Necesidad de que existan mandatos y estructuras jerárquicas claras para los comités de contratos

22. En el apartado b) de la regla 105.13 de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas se indica que el Secretario General Adjunto de Gestión establecerá en la Sede y otros lugares comités de revisión encargados de dar su opinión por escrito acerca de los trámites de adquisición. Los mandatos del Comité de Contratos de la Sede y los comités locales de contratos no se han definido en una instrucción administrativa. Al no existir un mandato claro, el alcance y los objetivos del examen que realicen los comités pueden ser objetos de interpretaciones distintas. Aunque en el Manual de Adquisiciones se describen las funciones de esos comités, no se tratan cuestiones como ante quién deben rendir cuentas los comités; por ejemplo, no está claro ante quién es responsable el comité local de contratos: el Director y Jefe de Apoyo a la Misión de las misiones sobre el terreno, el Director y Jefe de Administración de las oficinas situadas fuera de la Sede, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo o el Comité de Contratos de la Sede. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que, como parte de la propuesta de aumentar el umbral del Comité de Contratos de la Sede, se había previsto que ese Comité supervisara las funciones de los comités locales de contratos; no obstante, esto no se había llevado a la práctica, aunque el umbral del Comité de Contratos de la Sede se había aumentado de 200.000 dólares a 500.000 dólares a partir de agosto de 2008. *El Comité de Contratos de la Sede afirmó que, si bien proporcionaba asesoramiento independiente al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo, la secretaria del Comité de Contratos de la Sede era responsable funcionalmente ante el Secretario General Adjunto de Gestión. En general, todas las secciones relacionadas con el apoyo o la administración de las misiones rendían cuentas al Jefe de Servicios Administrativos o al Jefe de Servicios Integrados de Apoyo, mientras que los comités locales de contratos asesoraban al Director y Jefe de Apoyo a la Misión pero no respondían ante él.*

III. Estrategia

23. Aunque en 2008 el total de las adquisiciones de la Secretaría superó los 3.000 millones de dólares, las adquisiciones se gestionaban sin ninguna estrategia oficial amplia, lo cual podía provocar decisiones poco acertadas, una aplicación inadecuada de las decisiones e incapacidad para responder a los cambios del entorno externo. A su vez, ello podía comportar el riesgo de que la Secretaría tuviera un desempeño programático y financiero inferior al previsto y riesgos para su reputación. La OSSI considera que la falta de planificación estratégica en materia de adquisiciones entraña un riesgo elevado para la Secretaría. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que la planificación era responsabilidad del solicitante. Además, la administración declaró que la estrategia de la División de Adquisiciones se examinaba constantemente y se modificaba para responder de manera efectiva al carácter dinámico del entorno comercial mundial y de las operaciones de mantenimiento de la paz.*

A. Necesidad de que los directivos superiores participen más en el proceso de adquisición

24. En la regla 105.12 de la Reglamentación Financiera Detallada se describen los principios generales de las funciones de adquisición de las Naciones Unidas, a saber: una relación óptima costo-calidad; equidad, integridad y transparencia; una competencia internacional efectiva; y el interés de las Naciones Unidas. Para que se cumplan estos principios hace falta una estrategia amplia basada en la comprensión de las necesidades de las Naciones Unidas, sus recursos internos y el mercado de bienes y servicios. Con el fin de asegurar la identificación y la rendición de cuentas en los niveles adecuados de responsabilidad, la estrategia debe consignarse por escrito y debe ser aprobada por los funcionarios superiores responsables de establecer los requisitos, así como por los encargados de las adquisiciones, es decir, el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo y el Director de la División de Adquisiciones. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que en la declaración de misión de la División de Adquisiciones se destacaba su estrategia general: “Prestar servicios de adquisición que se adapten a las necesidades, eficaces y de calidad, así como asesoramiento experto a la Sede de las Naciones Unidas, las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas situadas fuera de la Sede, al tiempo que se logra una óptima relación costo-calidad y se asegura un proceso competitivo, justo y transparente, de conformidad con la reglamentación y los procedimientos establecidos”.*

25. En opinión de la OSSI, en una estrategia efectiva deben detallarse con claridad las principales actividades de adquisición y las estrategias de ejecución que deben seguirse, incluido el modo de enfocar contratos complejos, aumentar la participación de proveedores de productos básicos en cuyas licitaciones la competencia haya sido históricamente baja y usar los contratos marco en beneficio de la Organización. En la estrategia deben también tenerse en cuenta diversas opciones para que en las adquisiciones importantes haya economía y eficiencia. La División de Apoyo Logístico del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno afirmó que, si bien no se celebraban reuniones oficiales para planificar las adquisiciones, la División había empezado recientemente a mantener reuniones

quincenales con la División de Adquisiciones para tratar de las cuestiones pendientes más importantes en materia de adquisiciones.

26. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo explicó que en el Manual de Adquisiciones se ponía de relieve que la planificación temprana de las adquisiciones por parte de la oficina solicitante era esencial para su tramitación efectiva. La Oficina afirmó además que, de hecho, la División de Adquisiciones contaba con estrategias específicas para grupos de productos básicos como el combustible y los alimentos. La introducción del plan de selección de fuentes ofrecía la oportunidad de definir una estrategia de ejecución a medida para cada actividad compleja de adquisición, teniendo en cuenta las necesidades de la Organización y factores externos como las condiciones del mercado. Durante la preparación del plan de selección de fuentes, la División de Adquisiciones y el solicitante también examinaban diversas metodologías y opciones para obtener suministros con el fin de lograr la relación óptima costo-calidad. La OSSI reconoce que la División de Adquisiciones aplica desde 2008 el plan de selección de fuentes, en que se define una estrategia para cada adquisición en la etapa de la publicación del pliego de condiciones. No obstante, el plan de selección de fuentes se prepara en la etapa de ejecución, mientras que la estrategia debería prepararse con antelación a un nivel más amplio y guiar los trámites de adquisición siguientes.*

27. La participación de los directivos superiores es esencial para asegurar que la estrategia de adquisición se ajuste debidamente a los objetivos de los programas. Si bien la práctica actual de gestionar las adquisiciones en el nivel de trabajo refleja la necesidad de gestionar efectivamente riesgos operacionales como la aplicación del principio de la relación óptima costo-calidad, no asegura que los riesgos se gestionen estratégicamente. En los párrafos siguientes se pone de manifiesto que la falta de una estrategia oficial y amplia de las adquisiciones condujo a situaciones frecuentes en que las decisiones de suscribir o prorrogar determinados contratos no se explicaron plenamente, o no podían explicarse plenamente, y la adjudicación de contratos se aceleró o aprobó a posteriori sin justificación válida. También limitó la capacidad de la Organización para usar adecuadamente los diversos tipos de contratos con el fin de obtener economías de escala y mejorar el suministro de bienes y servicios. Aparentemente los trámites de adquisición eran ad hoc y en ocasiones inefectivos y no los más convenientes para las Naciones Unidas.

B. Necesidad de disponer de una estrategia para reducir los contratos adjudicados sin competencia y los casos examinados a posteriori parcialmente o a posteriori

28. Tres contratos de adquisiciones para la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), por un valor total de 789 millones de dólares, se adjudicaron sin que existiera competencia: a) un contrato de logística para funciones múltiples por valor de 150 millones de dólares con un solo proveedor (véase A/63/668); b) un contrato de combustible por valor de 507 millones de dólares mediante negociación con un proveedor a quien se había adjudicado originalmente un contrato por valor de 57 millones de dólares en una licitación anterior; y c) un contrato de raciones por valor de 69 millones de dólares, que luego se aumentó a 132 millones de dólares, sobre la base de una única oferta recibida de los cuatro proveedores invitados, a quienes solo se dieron 17 días para

presentar sus ofertas. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo explicó que los contratos no se sacaron a licitación principalmente porque la División de Adquisiciones tenía que tramitar contratos en un plazo muy corto.*

29. Además, los datos proporcionados por el Comité de Contratos de la Sede revelaron que desde 2006 hasta 2008 hubo 158 casos a posteriori, por un total de 288 millones de dólares, y 155 casos parcialmente a posteriori, por un total de 616 millones de dólares. La OSSI observa que el número de casos a posteriori se ha reducido de los 86 registrados en 2007 a los 49 de 2008. El Comité de Contratos de la Sede expresó la opinión de que muchos de esos casos podían haberse evitado si se hubiera hecho una planificación adecuada y comentó que la aprobación acelerada de los casos (urgentes) en 2008 representó el 25% del total de “casos excepcionales”, lo cual indica que el proceso de adquisición se desarrolla bajo presión. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que parecía que las cifras referentes a los casos a posteriori y parcialmente a posteriori del Comité de Contratos de la Sede estaban hinchadas. La mayoría de los casos examinados por ese Comité abarcaban un período que iba más allá del año en curso; de hecho, la mayoría eran contratos de cinco años.* En opinión de la OSSI, la duración del contrato no es pertinente, ya que el análisis realizado por el Comité de Contratos de la Sede indicaba la tendencia sobre la base de los casos examinados por el Comité en 2008.

30. El análisis que efectuó la OSSI de los datos proporcionados por el Comité de Contratos de la Sede puso de manifiesto que desde 2006 hasta 2008 hubo 54 adjudicaciones con un solo licitante u oferta en las licitaciones (sin incluir los casos de urgencia). Si bien el número de adjudicaciones a una oferta única disminuyó de las 19 registradas en 2006 a las 17 de 2008, el valor de esos contratos aumentó de 34 millones de dólares a 161 millones de dólares entre 2006 y 2008.

31. En otros 19 casos, se adjudicaron contratos por un valor total de 644 millones de dólares sin que hubiera licitación debido a circunstancias “de urgencia”. La OSSI examinó 11 de los 19 casos y comprobó que algunos de ellos podían haberse gestionado mejor, ya fuera evitando las circunstancias de urgencia o haciendo el proceso más competitivo mediante una planificación mejor. Por ejemplo, en uno de los casos, el Contralor citó la planificación deficiente de una oficina solicitante, que dio lugar a las circunstancias de urgencia; en otro caso, no se estableció proactivamente un nuevo contrato marco en el momento debido; en otro de los casos, solamente se dio a los proveedores un día de plazo para responder a una solicitud de ofertas, lo cual en la práctica redujo la competencia.

32. En opinión de la OSSI, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería analizar los motivos de que exista un número elevado de casos a posteriori y urgentes e incluir en la estrategia general de adquisiciones medidas concretas para reducir las excepciones a los procedimientos competitivos. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que no podía hacerlo en relación con los casos a posteriori porque la División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en cumplimiento del Manual de Adquisiciones y el memorando hecho público por el Contralor el 15 de septiembre de 2005, no puede presentar casos a posteriori de misiones sobre el terreno al Comité de Contratos de la Sede para que los examine salvo que se reciba un memorando del Secretario General Adjunto de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en que se justifiquen los motivos de las circunstancias correspondientes. Además, la incidencia de casos a posteriori guarda relación con la antelación con que se presenten los pedidos.*

La OSSI reconoce el esfuerzo que ha hecho la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo a este respecto, pero opina que hace falta seguir tratando de reducir el todavía elevado número de casos, por ejemplo, haciendo un seguimiento atento de los casos a posteriori y urgentes y obligando a rendir cuentas a los funcionarios que no hayan adoptado las medidas adecuadas para evitar o reducir el número de casos de ese tipo. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó también que la estrategia de adquisiciones dependía de la existencia de una estrategia efectiva en relación con los pedidos y de la preparación de descripciones técnicas amplias y de calidad, que se transmitan a la División de Adquisiciones oportunamente. A este respecto, cabe señalar que en la evaluación de riesgos realizada por la empresa Ernst & Young en 2008 se destacó la importancia del proceso de presentación de pedidos para realizar las adquisiciones del modo más conveniente para la Organización.*

C. Necesidad de contar con una estrategia explícita para aumentar los proveedores y los contratos procedentes de países en desarrollo y de economía en transición

33. La OSSI no halló ninguna estrategia explícita para mejorar la representación geográfica de los proveedores que guardara relación con productos determinados o regiones en que actúen las Naciones Unidas. No obstante, si bien la distribución de las adjudicaciones de contratos ordinarios y contratos marco desde 2006 hasta 2008 se decantaba marcadamente a favor de los países desarrollados (82% frente al 18% de los países en desarrollo y de economía en transición), en los años recientes los proveedores de países en desarrollo y de economía en transición estaban obteniendo un número levemente mayor de contratos (el 33% de los contratos nuevos en 2007 y el 26% en 2008). En cuanto al valor de los contratos, en 2006 los proveedores de países en desarrollo y de economía en transición obtuvieron el 30% del valor de los contratos nuevos, porcentaje que aumentó al 33% en 2008, frente al 70% y el 67%, respectivamente, en el caso de los proveedores de países desarrollados. *La División de Adquisiciones afirmó que no podía elaborar una estrategia para mejorar la participación de proveedores de países en desarrollo y de economía en transición porque ello contravenía el Reglamento y la Reglamentación de las Naciones Unidas sobre la competencia internacional y no iba en interés de la Organización.* No obstante, la OSSI observó que la División de Adquisiciones había impartido seminarios para promover las relaciones comerciales con las Naciones Unidas. La OSSI opina que dicha División podría seguir desarrollando ese tipo de mecanismos como parte de una estrategia para mejorar la representación geográfica de los proveedores, sin incumplir la normativa pertinente.

34. *La División de Adquisiciones afirmó que utilizaba plenamente los medios razonables para mejorar la participación de proveedores de países en desarrollo y de economía en transición cumpliendo al mismo tiempo el Reglamento y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. En los seminarios se informaba sistemáticamente a los posibles proveedores de tales países de los productos básicos producidos localmente que las misiones sobre el terreno podrían adquirir a precios competitivos. Además, la División de Adquisiciones deseaba señalar que una estrategia demasiado agresiva para aumentar la participación de países en desarrollo y de economía en transición no solo contravendría el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada sino que también podía tener como consecuencia un aumento drástico de los precios en países de*

economía débil que salían de conflictos; por ejemplo, se había recibido información de que en algunos lugares donde se realizaban operaciones de mantenimiento de la paz las adquisiciones de productos como fruta y verduras realizadas por las Naciones Unidas habían tenido como consecuencia aumentos de los precios que habían afectado negativamente a la población local.

D. Necesidad de analizar la concentración de proveedores para beneficiar al máximo a la Organización

35. La OSSI no halló documentación que indicara que la División de Adquisiciones hubiera analizado sus relaciones con los principales contratistas y se hubiera asegurado de que esas relaciones se aprovechaban al máximo en beneficio de la Organización. Los contratos ordinarios y los contratos marco con los 20 contratistas principales de las Naciones Unidas representaban el 51% del monto máximo total de los contratos en el período comprendido entre 2006 y 2008. La concentración de proveedores resultante supone riesgos tanto operacionales como financieros de dependencia de esos proveedores; por ejemplo, a un proveedor principalmente de fletamento de aeronaves a largo plazo se le adjudicaron 31 contratos, que representaban el 19% del monto máximo de todos los contratos ordinarios (845 millones de dólares de 4.400 millones de dólares). Y a la inversa, esta concentración puede ofrecer oportunidades de eficiencia gracias al carácter repetitivo de los contratos, así como economías de escala.

E. Necesidad de analizar las respuestas de los proveedores para asegurar una competencia efectiva

36. En la sección 9.3.4 del Manual de Adquisiciones se indica que el número mínimo de proveedores a que se debe invitar a participar en una solicitud de ofertas es de entre 5 y 25, según el valor previsto de la adquisición. En el Manual no consta el número mínimo de ofertas que deben evaluarse indefectiblemente para asegurar que se haya producido una competencia verdadera. El personal de la División de Adquisiciones no siempre llenó el campo de datos del sistema Procure Plus en que se debe indicar el número total de proveedores que respondió a la licitación; así pues, la dirección de la División no pudo analizar fácilmente los datos relativos a la respuesta a las licitaciones ni informar al respecto a los interesados pertinentes. Tampoco se pudo determinar el número de respuestas en toda la División, ya que en el sistema de tramitación de las licitaciones no se recogía de forma uniforme la información relativa a la participación de licitantes. *La División de Adquisiciones afirmó que no podía exigir que se introdujeran en Procure Plus los datos de todos los licitantes que respondían ni el monto de la oferta porque carecía de personal suficiente. Por otra parte, los beneficios que ello podía reportar mientras no se implantara el sistema de planificación de los recursos institucionales no parecían justificar el costo asociado al aumento de personal.*

37. Puesto que no se disponía de información sobre las respuestas de proveedores, la OSSI examinó ocho expedientes de adquisiciones y observó que el número de proveedores que habían respondido a invitaciones a presentar ofertas era relativamente bajo en comparación con el número a que se había invitado. El personal de la División de Adquisiciones atribuyó el bajo nivel de respuesta

principalmente a que los proveedores se registraban con el código de producto, que no guardaba relación directa con sus operaciones (ya que en ocasiones los códigos eran demasiado amplios) y a que un elevado porcentaje de invitaciones a participar no llegaba a su destinatario debido a que la información de contacto de los proveedores no estaba actualizada. La OSSI observó también que en algunos casos el tiempo previsto para que los proveedores presentaran las propuestas u ofertas era sumamente breve; por ejemplo, en un caso por valor de 129 millones de dólares solo se dio a los licitantes 16 días para presentar sus ofertas.

38. La OSSI analizó también los datos relativos a las ofertas presentadas por proveedores desde 2006 hasta 2008 que le facilitó la División de Adquisiciones (1.972 ofertas). En 297 casos se invitó a cuatro proveedores o menos (el 15% de las veces) y en 197 casos solo se invitó a un proveedor (el 10% de las veces). En 539 licitaciones se invitó a 25 proveedores o más. La mayoría de estos casos (419) correspondían a tres clases de productos: gestión y operaciones de líneas aéreas, expedición de carga y transporte de carga. Las tasas de respuesta en relación con tales productos oscilaban entre el 2% y el 7%. En opinión de la OSSI, la División de Adquisiciones debe saber que la mayoría de los proveedores a quienes invita a presentar ofertas para estas clases de productos no cumplen o no pueden cumplir los requisitos de la licitación y debe aclarar por qué sigue invitándolos, ya que ello da la impresión de que existe una competencia mayor de la que hay en realidad.

39. La División de Adquisiciones ha adoptado medidas para ampliar su reserva de posibles proveedores incluso haciendo menos estrictos los criterios de registro de los proveedores que aspiran a contratos de poco valor, impartiendo seminarios en diversos lugares y registrando a proveedores nuevos. No obstante, si bien el 42% de los solicitantes que estudió la OSSI calificaban esos esfuerzos de buenos o más que buenos, el 40% de ellos los calificaban de deficientes o muy deficientes. La División de Apoyo Logístico expresó la opinión de que la División de Adquisiciones debía adoptar medidas nuevas para asegurar la máxima participación de proveedores en cada licitación.

IV. Proceso de adquisición

40. Los procesos internos inadecuados, ineficientes o inútiles generan riesgos operacionales. Estos también son consecuencia de sistemas de información de gestión deficientes, que no permiten analizar las transacciones con fines de seguimiento y modificación de la gestión. La OSSI determinó varios ámbitos en que no se habían gestionado debidamente los riesgos operacionales en materia de adquisiciones, que siguen siendo grandes.

41. La OSSI realizó encuestas para obtener las opiniones del personal de la División de Adquisiciones, los oficiales jefes de adquisiciones de las misiones sobre el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede, así como de una muestra de solicitantes, sobre diversas cuestiones. La encuesta del personal de la División de Adquisiciones tenía por objeto evaluar su percepción respecto de la suficiencia de controles internos, incluido el entorno de control, las actividades de control, los sistemas y prácticas de información y comunicaciones, y las actividades de vigilancia. La encuesta de los oficiales jefes de adquisiciones abarcaba la calidad de la orientación y la asistencia que prestaba la División de Adquisiciones y la efectividad de la planificación anual de las adquisiciones y el examen de la gestión.

La encuesta de los solicitantes se centraba en su evaluación de los servicios prestados por la División de Adquisiciones. Casi todos los grupos expresaron satisfacción general respecto del desempeño de la División de Adquisiciones en lo tocante a los temas abarcados por las encuestas, pero también destacaron ámbitos en que cabía mejorar. Algunos de los temas se tratan a continuación.

A. Manual de Adquisiciones

42. La División de Adquisiciones mantiene el Manual de Adquisiciones de la Secretaría principal, documento que guía las operaciones de adquisición y en el cual se describen las políticas y procedimientos que deben aplicarse al llevar a cabo actividades de adquisición. La División de Adquisiciones publicó el primer manual en 1998 y actualmente está trabajando en la sexta versión. La encuesta realizada por la OSSI indicó que los usuarios estaban bastante satisfechos con el Manual; sin embargo, expresaron la necesidad de que la orientación fuera más pormenorizada en lo que atañe a la aplicación práctica de las políticas. La OSSI organizó un taller con una selección amplia de personal de la División de Adquisiciones, que indicaron que determinados ámbitos complejos del proceso de adquisición, por ejemplo, la aplicación del principio relativo a la relación óptima costo-calidad y la negociación, seguían planteando dificultades. La insuficiencia de procedimientos podría conducir a que en estos ámbitos se ejerciera una gran discreción, lo cual tendría como consecuencia una falta de coherencia y equidad.

43. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que la División de Adquisiciones estaba poniendo en marcha la red de adquisiciones en el sitio web de la comunidad de prácticas. El objetivo de la División era utilizar esa red como foro de adquisiciones en que intercambiaran comunicaciones y se incluyeran anuncios importantes, documentos esenciales, información y actualizaciones en materia de políticas y procedimientos para que todo el personal de adquisiciones pudiera tener pleno acceso a ese material. El Manual de Adquisiciones se había convertido al formato de Wikipedia, lo cual, en la práctica, lo convertía en una base de datos en que podían realizarse búsquedas y facilitaba la integración de las políticas nuevas, las instrucciones y los procedimientos normalizados de funcionamiento, así como los enlaces electrónicos con todo ello. El personal de adquisiciones de todos los lugares de destino tendrá acceso al nuevo formato por medio de la Extranet o la Intranet y podrá hacer aportaciones al Manual. El Manual definitivo se publicará en forma de Wikipedia para uso oficial en el otoño de 2009.*

1. Necesidad de mejorar la elaboración de informes sobre las evaluaciones comerciales

44. Las ofertas presentadas están sujetas a evaluaciones técnicas y comerciales como parte del proceso de adquisición. Antes de dar a conocer los pliegos de condiciones a los proveedores, los solicitantes tienen que elaborar criterios para evaluar las ofertas y formar un equipo de al menos tres miembros a tales efectos. Los resultados de la evaluación técnica se transmiten a la División de Adquisiciones por correo electrónico o en forma de memorando. No obstante, en el Manual de Adquisiciones no se establece el requisito de que se elabore un informe sobre la evaluación comercial de las ofertas.

45. Generalmente las evaluaciones comerciales corren exclusivamente a cargo del oficial de adquisiciones responsable de la adquisición de que se trate. No se prepara ningún informe de evaluación en que se detallen los supuestos de que se ha partido ni las hipótesis en que se basan las evaluaciones. Debido a que no existen procedimientos sistematizados comunes a las diversas secciones, la OSSI no pudo determinar si esas comprobaciones incluían la confirmación de la información financiera que figura en el anexo contra los documentos originales de la licitación y la confirmación de que todos los documentos de la licitación recibidos habían sido evaluados técnicamente y, si se consideraba que cumplían los requisitos, evaluados comercialmente. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que se formaban comités de evaluación para evaluar los contratos grandes, como ponían de manifiesto las evaluaciones del plan maestro de mejoras de infraestructura.* No obstante, la OSSI observó que era frecuente que los contratos de adquisición fueran evaluados por un oficial de adquisiciones.

2. Necesidad de mejorar las orientaciones en materia de negociaciones contractuales

46. Los oficiales de adquisiciones llevan a cabo negociaciones pero el Manual de Adquisiciones ofrece una orientación limitada al respecto. En el Manual no se exige que los oficiales de adquisiciones preparen una estrategia escrita en que se expongan los objetivos de las negociaciones, se analicen los puntos fuertes y débiles de las posturas de las Naciones Unidas y de los posibles proveedores, y se indique el resultado preferido y las alternativas aceptables. La OSSI comprobó que varios oficiales realizaban negociaciones previas a los contratos por sus propios medios, sin que existiera orientación por escrito de sus supervisores, lo cual es contrario a la política de adquisiciones. Aunque en general no existía documentación sobre lo que ocurría durante esas negociaciones, las referencias a las economías que se habían logrado eran frecuentes. No obstante, al no haberse establecido expectativas de antemano, resultaba difícil determinar si el resultado de la negociación era el mejor que se habría podido obtener. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo afirmó que, para mejorar el resultado de las adquisiciones reduciendo las incertidumbres, los riesgos y los costos, las negociaciones con los proveedores debían ser aprobadas por los directivos superiores después de que los comités de contratos pertinentes hubieran examinado el expediente del caso. Una vez concluidas las negociaciones, los resultados debían presentarse de nuevo al comité pertinente y señalarse las economías.*

47. Además, si bien en el Manual de Adquisiciones se establece que los solicitantes deben participar en las negociaciones, la División de Adquisiciones no siempre los incluía en ellas, ni siquiera cuando el monto negociado era importante.

B. Planificación de las adquisiciones

1. Necesidad de mejorar la planificación de las adquisiciones

48. El mecanismo de preparación de un plan anual de adquisiciones no ha funcionado eficazmente. Para lograr una adquisición de bienes y servicios oportuna y eficaz en función del costo en el plan debe hacerse referencia a actividades concretas de adquisición. En buena medida las necesidades de las misiones sobre el terreno siguen todavía sin estar debidamente planificadas y se tramitan de manera ad

hoc, con lo cual se reducen significativamente las oportunidades de que las adquisiciones sean eficientes y efectivas. Además, la falta de orientación por escrito sobre las responsabilidades respecto de la ejecución de los contratos diluye la rendición de cuentas sobre el suministro adecuado de bienes y servicios.

49. En su resolución 52/226 A, la Asamblea General pidió al Secretario General que velara por que todos los departamentos y oficinas de la Sede y sobre el terreno prepararan, en cooperación con la División de Adquisiciones, planes anuales de adquisiciones, que debían quedar a disposición de todos los interesados. Como se afirma en el memorando hecho público por la División al solicitar los planes, la proyección de las necesidades ayuda sustancialmente a la División de Adquisiciones a planificar las actividades de adquisición y lograr una adquisición de bienes y servicios oportuna y eficaz en función del costo. No obstante, solo ocho departamentos de la Secretaría presentaron planes de adquisiciones para 2008.

50. En respuesta a la pregunta de la encuesta de la OSSI sobre la utilidad del plan de adquisiciones para planificar las necesidades correspondientes, la mayoría de los solicitantes de la Sede a quienes se preguntó (59%) calificaron positivamente su utilidad; sin embargo, un número significativo de solicitantes que respondieron (27%) la calificaron negativamente. Cuando los oficiales jefes de adquisiciones de las misiones sobre el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede respondieron a una pregunta similar, el 40% calificaron la utilidad del plan de adquisiciones de baja o muy baja.

51. En 2008 el monto combinado de los planes de adquisiciones de los departamentos ascendió a 491 millones de dólares, frente a los 1.450 millones de dólares que representaron las adquisiciones efectivas, lo cual arroja una diferencia del 195%. La discrepancia entre los planes y las adquisiciones efectivas obedeció a las necesidades de los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, cuyo plan de adquisiciones ascendía a 312 millones de dólares, mientras que las adquisiciones efectivas fueron de 1.160 millones de dólares, sobre todo debido a la gestión y operaciones de líneas aéreas y la expedición de carga, que en el plan solo ascendían a 129 millones de dólares, mientras que el valor de los pedidos ascendió a 672 millones de dólares. Además, un pedido de locales prefabricados por valor de 114 millones de dólares no se incluyó en el plan. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo reiteró que la planificación de las adquisiciones era responsabilidad del solicitante. El plan anual de adquisiciones de la División de Adquisiciones era una previsión de las necesidades transmitida por los solicitantes y, naturalmente, la División adquiriría todos los productos que posteriormente le comunicara el solicitante, de conformidad con el mandato de la División.*

52. En el examen que realizó la OSSI de los planes de adquisiciones de las misiones sobre el terreno se observó que la clasificación de las categorías de adquisiciones no era sistemática, con lo cual algunas necesidades podían quedar excluidas. En los planes de dos misiones no se incluían algunos grandes componentes de gastos, como los de transporte aéreo, y en los planes de otras dos misiones no constaban los gastos en combustible y raciones. Además, algunos rubros de gran valor no iban acompañados de descripción alguna. En uno de los planes 47 rubros se describían simplemente como “bienes”, incluido uno por valor de 127 millones de dólares y otro por valor de 40 millones de dólares.

53. La Sección de Suministros de la División de Apoyo Logístico, que en coordinación con las misiones sobre el terreno y otras secciones de esa División presenta el plan de adquisiciones a la División de Adquisiciones, reconoció que era necesario mejorar el proceso de planificación, pero afirmó que no había recibido ningún tipo de observación de la División de Adquisiciones a ese respecto.

54. La Sección de Planificación, Cumplimiento y Supervisión recibe los planes de adquisiciones y los publica en el sitio web de la División de Adquisiciones, pero, puesto que no están completos, ni la División ni los posibles proveedores disponen de un panorama realista de las necesidades de adquisiciones de la Organización. Idealmente, el plan debe unificarse y debe elaborarse una estrategia para hacer frente a los principales riesgos en materia de adquisiciones y riesgos asociados.

55. *El Departamento de Gestión afirmó que, si bien la División de Adquisiciones se reúne con sus principales clientes para ofrecer orientación durante todo el proceso de la planificación de las adquisiciones, esa planificación seguía siendo responsabilidad de las oficinas solicitantes.* En opinión de la OSSI, la División de Adquisiciones es en última instancia la responsable de las adquisiciones, y la planificación fiable y oportuna es un elemento vital; por lo tanto, el Departamento de Gestión debe trabajar en coordinación con los departamentos que generan adquisiciones de valor elevado, como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para asegurar que la planificación de las adquisiciones abarque todas las necesidades proyectadas importantes y tenga en cuenta los riesgos que afecten al cumplimiento de los planes.

C. Es necesario ampliar la lista de proveedores

56. La División de Adquisiciones ha tomado la iniciativa de depurar su base de datos de proveedores y también ha establecido criterios revisados para el registro de los proveedores y un proceso de registro totalmente en línea por conducto del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas. La División se había propuesto concluir la depuración y actualización de los datos para el 31 de diciembre de 2008, como preparativo del sistema de planificación de los recursos institucionales. Según la División, esa labor incluía la transferencia de aproximadamente 6.500 registros de proveedores de Procure Plus al portal mundial. Habida cuenta de la envergadura del trabajo, el programa se prorrogó hasta el 30 de junio de 2009.

57. Se establecieron criterios nuevos con miras a alentar a los proveedores pequeños interesados a solicitar su registro en las Naciones Unidas. Para estar plenamente registrado en la lista de las Naciones Unidas hay que cumplir cuatro niveles de criterios. Los proveedores tienen que presentar documentación específica para cada nivel de valor contractual por transacción. Al 31 de diciembre de 2008, 546 proveedores habían presentado solicitudes basadas en los criterios nuevos para ser evaluadas. Se aceptaron 233 solicitudes. Habida cuenta de que el número de proveedores nuevos registrados es muy pequeño en comparación con el existente, la OSSI opina que la División de Adquisiciones tiene que estudiar otros modos de ampliar la base de datos de proveedores. *La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo reconoció que era conveniente ampliar la base de datos de proveedores pero afirmó que también era necesario mantener controles internos adecuados al hacerlo, es decir que la ampliación rápida de la base de datos de proveedores no*

debía tener más prioridad que la necesidad de asegurar que se agregaran proveedores debidamente cualificados.

58. La División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno convinieron en formar un grupo de trabajo que pusiera en marcha un programa experimental para que las misiones sobre el terreno revalidaran aproximadamente 58.000 registros de proveedores almacenados en la base de datos Mercury. Depurar los registros de las misiones es importante para asegurar que la base de datos de los proveedores sobre el terreno sea fiable y también antes de transferir los datos al portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas. El programa experimental debía ponerse en marcha en mayo de 2009.

D. La duración del proceso de adquisición no se puede cuantificar de manera fiable

59. Debido a las deficiencias de los sistemas de información de la División de Adquisiciones, no se podía cuantificar de manera fiable la duración del proceso de adquisición. Como consecuencia de ello, la OSSI no pudo extraer conclusiones al respecto. No obstante, en el examen que realizó la Oficina de ocho expedientes de contratos se observó que entre la fecha del pedido y la fecha de adjudicación del contrato transcurría un tiempo medio de 11,3 meses y que la duración del período oscilaba entre 4 y 17 meses. La División de Adquisiciones debe analizar periódicamente los datos sobre adquisiciones para evaluar la eficiencia del proceso.

60. La División de Adquisiciones había realizado recientemente un estudio de la duración del ciclo de adquisiciones, en el cual, según la División, se determinaron aspectos que permitirían reducir el ciclo. Las recomendaciones derivadas del estudio se llevarán a la práctica en el futuro próximo.

V. Recursos de tecnología de la información

61. La tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) es un componente esencial de los procesos establecidos por la División de Adquisiciones. Los controles aplicados en esa esfera deberían prevenir adecuadamente los riesgos que afectan a la fiabilidad y seguridad de los datos, sistemas y aplicaciones. El examen puso de manifiesto que la División estaba expuesta a un nivel de riesgo elevado y sin paliativos en el ámbito de la informática, debido a que las necesidades en materia de información y tecnología conexas no estaban reguladas por unos parámetros claramente definidos, los controles de las aplicaciones no eran suficientes para garantizar la integridad de los datos, y no disponía de sistemas para analizar los datos sobre las adquisiciones. En opinión de la OSSI el hecho de no tener un sistema apropiado de TIC representa un riesgo elevado para las operaciones de adquisiciones y su gestión. *La División de Adquisiciones dijo que había realizado una gran inversión en tiempo, recursos y herramientas para facilitar la aplicación del sistema de planificación de los recursos institucionales y que, en las circunstancias actuales, no podía dedicar más tiempo, recursos ni herramientas a modificar el sistema de tecnología de la información preexistente.*

62. La División de Adquisiciones utilizaba dos aplicaciones básicas (Procure Plus y el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS)) y 17 aplicaciones

auxiliares. Los sistemas y aplicaciones que se utilizaban en la función de adquisiciones habían evolucionado con el tiempo y debido a ello, la División había heredado una serie de sistemas fragmentarios que no satisfacían sus necesidades funcionales y que no se podían integrar ni actualizar adecuadamente de manera eficaz.

63. La Secretaría ha puesto en marcha el proceso para aplicar un sistema de planificación de los recursos institucionales que cumpla los requisitos de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público. Ese sistema incluirá un módulo de gestión de la cadena de suministros que reemplazará el actual sistema básico Procure Plus. La OSSI no recibió información alguna de carácter oficial acerca de la fecha en que estaría plenamente operativo el módulo de gestión de la cadena de suministros del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. Aunque esté previsto reemplazar la aplicación básica en el futuro, las observaciones que se formulan a continuación son pertinentes tanto para el sistema actual como para el que lo sustituya.

A. Necesidad de un marco de gestión y una estrategia exclusiva para la tecnología de la información y las comunicaciones

64. La División de Adquisiciones no tenía un marco de gestión ni una estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones eficaces para asegurar que el apoyo proporcionado por sus sistemas y recursos tecnológicos a los procesos de adquisiciones fuera adecuado. La División tampoco tenía un comité dedicado específicamente a examinar y aprobar la estrategia y las necesidades de la División para la adquisición de equipo y aplicaciones informáticos. La OSSI no encontró indicio alguno de que la División aplicara un proceso de gestión del riesgo para detectar, vigilar y mitigar los riesgos en la esfera de la informática. Por ejemplo, la División no documentaba los efectos que la iniciativa del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, a saber, la transferencia de los datos del registro de proveedores a una base de datos integrada, tenía en sus procesos y no analizaba ni documentaba los efectos previstos, incluidos los riesgos, derivados de la aplicación de otras iniciativas relacionadas con la tecnología de la informática y las comunicaciones, como el sistema de planificación de los recursos institucionales. Debido a esa falta de controles y procesos eficaces, la División podía no estar en condiciones de detectar los riesgos que afectaban a su infraestructura informática y sus operaciones de adquisiciones. *La División de Adquisiciones dijo que había elaborado un plan estratégico para aplicar el sistema de planificación de los recursos institucionales con arreglo al plan estratégico de tecnología informática formulado por la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones.* No obstante, la OSSI señala que la estrategia de TIC debería integrar la estrategia y las expectativas institucionales y la capacidad actual y futura en materia de tecnología de la información dentro de un plan estratégico de tecnología de la información, y que el sistema de planificación de los recursos institucionales no es una estrategia, sino una solución para lograr un objetivo institucional.

B. Necesidad de mejorar los controles en relación con la seguridad, la integridad de los datos y los itinerarios de control en la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones

65. La División de Adquisiciones no documentaba sus necesidades en materia de seguridad, control del acceso y mecanismos de vigilancia de la información, por lo que corría el peligro de que la protección de sus recursos y fondos de información fuera insuficiente. La División tampoco realizaba exámenes periódicos para eliminar o desactivar a los usuarios que ya no estaban autorizados para acceder a los sistemas y las aplicaciones. *La División de Adquisiciones explicó que el sistema Procure Plus incluía documentos de administración del sistema relativos a la seguridad de la información y el control del acceso.* No obstante, cuando la OSSI se lo solicitó, la División de Adquisiciones no presentó ninguna prueba documental de que utilizara procedimientos operativos estándar en relación con el control del acceso y los mecanismos de vigilancia. El manual de administración de un sistema es un documento operativo sobre el modo de configurar y administrar eficazmente una aplicación. En la documentación proporcionada por la División no se especificaban, por ejemplo, las funciones ni los perfiles de los usuarios para asegurar el control interno en el marco de la aplicación. Por otro lado, la vigilancia eficaz del acceso al sistema es esencial para evitar el uso inadecuado o no autorizado de una aplicación. La División no aportó ninguna prueba documental de que aplicara mecanismos de control de ese tipo.

66. Procure Plus carecía de controles adecuados que abarcaran el ciclo completo del proceso de adquisiciones. La aplicación tenía unos controles de validación de alcance limitado, no se introducía información en algunos campos importantes, la información incluida en los campos sobre fechas no siempre era fiable y las fechas que se consignaban en los sistemas figuraban por extenso en vez de estar en formato numérico abreviado. *La División de Adquisiciones dijo que no tenía recursos suficientes para realizar una evaluación de las deficiencias de control del sistema Procure Plus y aplicar controles compensatorios antes de que se aplicara el sistema de planificación de los recursos institucionales.* La OSSI señaló que no era necesario volver a programar el sistema Procure Plus; pero sí establecer controles compensatorios para mitigar los riesgos creados como consecuencia de las deficiencias de control del sistema Procure Plus.

67. Asimismo, la División de Adquisiciones carecía de archivo común de datos y no tenía ninguna interfaz que permitiera la transferencia automática de datos entre sus aplicaciones y el IMIS. Esa situación daba lugar a una duplicación de esfuerzos, retrasaba las actualizaciones y causaba errores. Además, no se realizaban comprobaciones manuales sistemáticas para asegurar que los datos fueran exactos y estuvieran completos y autorizados; por ejemplo, el sistema de seguimiento de los contratos no tenía ninguna interfaz que permitiera a los usuarios introducir el monto de los contratos o efectuar cambios en ese monto, y la tabla de tipos de cambio del IMIS se tenía que cargar diariamente de forma manual en el sistema Procure Plus. *La División de Adquisiciones explicó que el nuevo sistema de seguimiento de la administración de los contratos permitiría a los oficiales de adquisiciones introducir información y gestionar sus propios contratos. De ese modo, se evitaría que el equipo de tecnología de la información introdujera datos duplicados.*

C. Necesidad de aplicar procedimientos para gestionar los datos sobre adquisiciones

68. La División de Adquisiciones no había adoptado mecanismos de vigilancia, escrutinio y análisis sistemáticos de los datos sobre adquisiciones que permitieran determinar posibles riesgos y detectar casos de incumplimiento de los procedimientos establecidos. La División tampoco tenía herramientas automáticas para ejercer la diligencia debida en la evaluación de los proveedores. Procure Plus carecía de controles automatizados con límites o umbrales preestablecidos que señalaran las anomalías y esa aplicación no generaba itinerarios de control ni registros de las transacciones. *La División de Adquisiciones dijo que con fines de vigilancia utilizaba una serie de informes automáticos que abarcaban aspectos críticos del proceso de adquisiciones, como contratos, proveedores y otros, y que los enviaba de forma rutinaria a distintos destinatarios.* Si bien se proporcionó a la OSSI una lista de los informes generados por la División, dichos informes tenían un alcance limitado y no trataban adecuadamente las cuestiones relacionadas con el riesgo, el cumplimiento de las normas y la diligencia debida en la evaluación de los proveedores. La OSSI llegó a la conclusión de que esas limitaciones se debían a que los controles de validación eran inadecuados y los datos que figuraban en la aplicación informática estaban incompletos. Por ejemplo, la División de Adquisiciones era incapaz de proporcionar información sobre todo el ciclo de adquisiciones, desde la fecha de recepción de un pedido hasta la de adjudicación del contrato. Por consiguiente, en opinión de la OSSI la División carecía de un programa consistente y sistemático de vigilancia, escrutinio y análisis de la gestión y los procesos que estuviera basado en umbrales definidos y, cuando fuera necesario, apoyado por programas informáticos automatizados.

(Firmado) Inga-Britt **Ahlenius**
Secretaria General Adjunta de Servicios
de Supervisión Interna

Anexo

Examen de la gestión de las adquisiciones en la Secretaría (AH2008/513/01): recomendaciones formuladas al Departamento de Gestión en relación con las esferas de alto riesgo

<i>Recomendación</i>	<i>Aceptada (Sí/No)</i>	<i>Categoría de riesgo</i>
El Departamento de Gestión debería aclarar la responsabilidad que incumbe a la División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la vigilancia de la delegación de atribuciones en materia de adquisiciones a las misiones sobre el terreno.	Sí	Gobernanza
El Departamento de Gestión debería definir el mandato de los comités de revisión de los contratos, el Comité de Contratos de la Sede (CCS) y los comités locales de contratos (CLC), incluidas las estructuras jerárquicas.	Sí	Gobernanza
La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería asegurar que en la Sede exista un sistema de control apropiado para examinar la gestión de: a) los comités locales de contratos de las misiones sobre el terreno, teniendo en cuenta el aumento del umbral autorizado por el Comité de Contratos de la Sede a 500.000 dólares; y b) los comités locales de contratos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, teniendo en cuenta la delegación de atribuciones ilimitadas en materia de adquisiciones a las oficinas situadas fuera de la Sede.	Sí	Gobernanza
La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería examinar nuevamente la necesidad de mantener la delegación de atribuciones en el Director de la División de Adquisiciones respecto de los contratos de fletamiento de aeronaves a corto plazo por un monto de hasta 5 millones de dólares (y la exención de esos casos del examen que realiza el Comité de Contratos de la Sede). Si fuera necesario, se debería establecer un mecanismo de examen para asegurar que los contratos se adjudiquen del modo más conveniente para la Secretaría.	No	Gobernanza
La División de Adquisiciones debería elaborar indicadores clave para evaluar su desempeño como la participación de licitantes y los plazos de tramitación de las evaluaciones técnicas y financieras, la aprobación del Comité de Contratos de la Sede, la adjudicación y firma de contratos, y otros.	Sí	Gobernanza
La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían establecer un grupo de trabajo que se encargara de elaborar y ejecutar estrategias de adquisiciones periódicas. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería asegurar también que los directivos superiores participen en ese proceso a fin de que los riesgos se gestionen de manera estratégica y sistemática.	Sí	Estrategia

<i>Recomendación</i>	<i>Aceptada (Sí/No)</i>	<i>Categoría de riesgo</i>
La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo debería analizar los motivos del gran número de casos de adquisiciones que acaban siendo casos de urgencia, ex post facto o parcialmente ex post facto, e incluir en la estrategia general de adquisiciones medidas específicas para reducir el número de excepciones a los procedimientos competitivos.	No	Estrategia
La División de Adquisiciones debería analizar los datos sobre adquisiciones y elaborar estrategias para los distintos tipos de productos básicos y adaptadas a las regiones en que actúan las Naciones Unidas con el fin de mejorar la participación de los proveedores de los países en desarrollo o de economía en transición.	No	Estrategia
La División de Adquisiciones debería analizar su relación con los principales contratistas con el fin de elaborar una estrategia para hacer frente a los riesgos operacionales y financieros derivados de su dependencia de ellos, y también debería examinar las posibilidades de mejorar la eficiencia y reducir el gasto mediante economías de escala.	Sí	Estrategia
La División de Adquisiciones, en consulta con las principales entidades solicitantes, debería analizar la participación de los proveedores en relación con productos específicos y elaborar una estrategia para promover la competencia.	Sí	Estrategia
La División de Adquisiciones debería exigir que se introduzca en Procure Plus la información sobre todos los proveedores que hayan participado en cada una de las licitaciones y sobre el monto de las ofertas que hayan realizado, y que se elaboren informes de gestión en los que se consigne esa información. La introducción de esos datos también debería ser un requisito del futuro sistema de planificación de los recursos institucionales.	No	Estrategia
La División de Adquisiciones debería reforzar los procedimientos de evaluación comercial y exigir que se elabore un informe oficial de cada evaluación comercial; asimismo, en el caso de los contratos importantes, el encargado de realizar la evaluación financiera debería ser un comité de evaluación y no un oficial de adquisiciones.	Sí	Operaciones
La División de Adquisiciones debería elaborar directrices detalladas sobre el modo de conducir las negociaciones. Esas directrices deberían incluir como requisito la preparación de un documento de estrategia de negociación y su aprobación a un nivel apropiado antes de entablar la negociación. En el documento de estrategia se deberían reseñar los objetivos de la negociación, los resultados esperados y las alternativas aceptables.	Sí	Operaciones
La División de Adquisiciones, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos, debería modificar el Manual de Adquisiciones para aclarar las circunstancias en que se puede permitir que proveedores suspendidos o inhabilitados mantengan contratos vigentes.	No	Operaciones

<i>Recomendación</i>	<i>Aceptada (Sí/No)</i>	<i>Categoría de riesgo</i>
<p>El Departamento de Gestión y los departamentos solicitantes que realizan pedidos de gran valor, como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, deberían asegurar que el plan de adquisiciones se base en los principios de la importancia y la pertinencia. Al elaborar planes de adquisiciones se deberían tener en cuenta todas las principales necesidades previstas y examinar los riesgos para el cumplimiento de esos planes. También se debería incluir un mecanismo para realizar el seguimiento de las solicitudes efectivas comparándolas con el plan periódicamente.</p>	No	Operaciones
<p>La División de Adquisiciones debería elaborar directrices para los contratos de adquisiciones complejos, que incluyan la interpretación de las principales cláusulas de esos contratos y orientación sobre el modo de aplicarlas en la práctica.</p>	No	Operaciones
<p>La División de Adquisiciones debería mejorar los controles internos para asegurar que los datos sobre la utilización de los límites máximos de los contratos se incorporen en el sistema de seguimiento de los contratos, y revisar esos datos periódicamente a fin de determinar los motivos de que se sobrepasen o no se alcancen los límites máximos de los contratos y adoptar las medidas necesarias para lograr una utilización eficaz de los contratos.</p>	Sí	Operaciones
<p>La División de Adquisiciones debería concretar sus necesidades en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en un plan estratégico sobre esa tecnología elaborado de conformidad con la estrategia operacional de adquisiciones.</p>	No	Recursos de tecnología de la información
<p>La División de Adquisiciones debería establecer un comité de tecnología de la información y las comunicaciones integrado por representantes de los usuarios funcionales y personal técnico. Ese comité debería encargarse de orientar y controlar los proyectos, inversiones y servicios informáticos. La División debería asignarle responsabilidades claras en la elaboración, aplicación y supervisión de los procedimientos de gestión del cambio.</p>	No	Recursos de tecnología de la información
<p>A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, el comité de tecnología de la información y las comunicaciones establecido debería encargarse de elaborar y supervisar un proceso de adquisiciones que incluya: un marco de gestión de proyectos, un proceso de control del cambio y un proceso de preparación y aprobación de estudios de viabilidad.</p>	No	Recursos de tecnología de la información
<p>A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, la División de Adquisiciones debería definir y documentar la estructura de información de sus procesos básicos y asignar las responsabilidades sobre la custodia de los datos y el mantenimiento y la actualización de toda la documentación relativa a los sistemas y las aplicaciones en uso. Además, la División debería elaborar y mantener un listado de de los datos de todas sus aplicaciones.</p>	Sí	Recursos de tecnología de la información

<i>Recomendación</i>	<i>Aceptada (Sí/No)</i>	<i>Categoría de riesgo</i>
A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, la División de Adquisiciones debería documentar sus necesidades y los procedimientos que aplica en relación con la seguridad de la información, en particular en lo referente al control del acceso, el cumplimiento del requisito de cambio de contraseña y las normas de vigilancia para todos los sistemas informáticos que se utilizan en el proceso de adquisiciones.	Sí	Recursos de tecnología de la información
A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, la División de Adquisiciones debería realizar una evaluación de las deficiencias de control del sistema Procure Plus y aplicar controles compensatorios basados en comprobaciones manuales y en la preparación de informes al respecto. Además, la División debería asegurarse que en la definición de las necesidades para el módulo de gestión de la cadena de suministros del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales se incluyan controles adecuados para la autorización, la introducción, el procesamiento, la producción, la migración, la extracción y el archivo de datos.	No	Recursos de tecnología de la información
A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, la División de Adquisiciones debería aplicar procedimientos de control para verificar los datos que se reciban de otras aplicaciones y confirmar su precisión e integridad antes de cargarlos en sus propias aplicaciones.	No	Recursos de tecnología de la información
A la espera de que se implante el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, la División de Adquisiciones debería determinar las necesidades de control y adoptar procedimientos para asegurar la vigilancia, el escrutinio y el análisis sistemáticos de los datos sobre adquisiciones a fin de identificar posibles riesgos, detectar casos de incumplimiento de la normativa aplicable de las Naciones Unidas, y ejercer la diligencia debida en la evaluación de los proveedores.	No	Recursos de tecnología de la información

Nota: La OSSI reitera las recomendaciones rechazadas y ruega al Departamento de Gestión que las vuelva a considerar.