



Asamblea General

Distr. general
14 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones
Tema 140 del programa
Dependencia Común de Inspección

Gestión y administración de contratos en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas”.

16-00275 (S) 150116 150116



Se ruega reciclar



Gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

George A. Bartsiotas

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2014



Naciones Unidas

*Resumen***Gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2014/9**

Para cumplir sus mandatos y ejecutar sus programas, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adjudicaron en 2013 contratos de bienes y servicios por valor de más de 16.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Ese volumen de recursos pone de manifiesto el alcance de la exposición al riesgo que enfrentan las organizaciones cuando realizan actividades con contratistas.

Los Estados Miembros y los donantes confían en que esas organizaciones establezcan estructuras de gobernanza y medidas de rendición de cuentas que garanticen una gestión eficiente y efectiva de los contratos y reduzcan al mínimo el riesgo de fraude, corrupción y mala administración. Como respuesta, las organizaciones han puesto en marcha reformas para modernizar y racionalizar las adquisiciones. Se han realizado progresos en muchos ámbitos: se han reforzado las funciones en materia de adquisiciones; se han establecido plataformas y redes; y se siguen armonizando las políticas y prácticas de adquisiciones entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

No obstante, las reformas se han centrado primordialmente en las actividades previas a la adjudicación del proceso de adquisiciones. Se ha prestado menos atención a planteamientos relacionados con la gestión efectiva de los contratos con posterioridad a la adjudicación (es decir, después de la firma de los contratos). Ello es así pese a que la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación representa uno de los ámbitos con un riesgo más elevado en el ciclo de vida de las adquisiciones. Independientemente de lo bien que se haya elaborado y adjudicado un contrato, son las actividades posteriores a la adjudicación las que determinan cuán eficazmente alcanza el contrato sus objetivos y el grado de cumplimiento respecto de los resultados, el calendario, la calidad y el costo.

La Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó el presente estudio con el fin de analizar en qué medida las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas gestionaban los contratos de bienes y servicios después de la adjudicación, con miras a delimitar buenas prácticas y las experiencias adquiridas, examinar futuros ámbitos de mejora e intensificar la coherencia a nivel de todo el sistema.

A los efectos del presente estudio, por "gestión de los contratos" se entienden las actividades que tienen lugar después de que los contratos son adjudicados, incluidas las actividades relacionadas con la "administración de los contratos".

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas conciertan diversos contratos de bienes y servicios que pueden variar considerablemente en cuanto a su cuantía, duración y complejidad. La naturaleza y el alcance de la gestión de los contratos dependerá, pues, de la envergadura, el carácter, la complejidad y el perfil de riesgo de cada contrato. El presente estudio no abarca todos los componentes y cuestiones de las prácticas de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, sino que se centra en problemas comunes en ámbitos tales como los de la gobernanza de la gestión de los contratos, los recursos humanos y el fomento de la capacidad, la supervisión del cumplimiento, la gestión de las modificaciones de los contratos, los sistemas de apoyo a la automatización y la armonización/colaboración entre organizaciones.

En el estudio se observó que las prácticas de gestión de los contratos adolecían de deficiencias en algunos ámbitos, lo que refuerza conclusiones similares de auditores internos y externos de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La similitud de las deficiencias de la gestión de los contratos en todo el sistema de las Naciones Unidas, combinada con la magnitud y el volumen de las adquisiciones, pone de manifiesto que se requiere un esfuerzo coordinado de todos los interesados para hacer frente a este problema sistémico. **Las deficiencias señaladas en el presente informe seguirán produciéndose a menos que se perfeccionen las políticas y los procedimientos y se adopten medidas concretas para fortalecer las prácticas de gestión de los contratos después de su adjudicación.**

Principales observaciones y conclusiones

Las políticas y los procedimientos de gestión de los contratos son ambiguos y escasos

- La administración y el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas reconocen la falta de políticas y procedimientos detallados que sean específicos de la gestión de los contratos y la necesidad de establecer orientaciones más sólidas para gestionar los contratos después de la adjudicación. No obstante, incluso en los pocos casos en que existen orientaciones, no se dispone de mecanismos para garantizar que las políticas y los procedimientos se observen sistemáticamente (recomendaciones 1 y 2).

Han de definirse claramente las estructuras, las funciones y las responsabilidades en materia de gestión de los contratos

- En la mayoría de las organizaciones los contratos son firmados por oficiales de adquisiciones, pero la ulterior gestión de los contratos corresponde a los solicitantes, los directores de proyectos u otras partes, con una participación limitada de los oficiales de adquisiciones u otros expertos en gestión de contratos. En la mayoría de los casos, las funciones y responsabilidades relacionadas con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación no están claramente definidas ni debidamente delegadas. Con todo, es esencial una clara delegación de facultades y responsabilidades en las personas que gestionan los contratos con posterioridad a la adjudicación para que funcione debidamente el sistema de gestión de contratos, especialmente cuando las adquisiciones están descentralizadas. Cuando no se establece esa delegación, los datos muestran ineficiencias y falta de rendición de cuentas (recomendación 3).
- Las dependencias/secciones específicas de gestión de los contratos cuyo personal está integrado por profesionales expertos en dicha gestión constituyen un valor añadido y tienen la consideración de mejores prácticas en los sectores privado y público. La profesionalización de la gestión de los contratos y el establecimiento de dependencias de gestión de los contratos cuando así lo justifica el volumen de adquisiciones o la complejidad de los contratos son ámbitos a los que han de prestar atención la administración superior y demás especialistas en gestión de contratos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (recomendación 4).

Problemas en relación con la formación y el fomento de la capacidad

- En el estudio se observó que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas corrían el riesgo de no disponer de personal suficiente con los conocimientos especializados adecuados para gestionar los contratos después de su adjudicación. En consecuencia, el problema que enfrentan muchas organizaciones estriba en determinar si cuentan o contarán con la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para gestionar los contratos que genera el creciente volumen de trabajo dimanante de los

programas. Los programas de formación existentes son insuficientes para abarcar todas las etapas del proceso de adquisiciones, ya que se centran primordialmente en la parte inicial del proceso (las actividades previas a la licitación, la selección y la adjudicación del contrato). En la mayoría de las organizaciones se ha descuidado la formación relacionada con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación (recomendaciones 5 y 6).

Falta de gestión del riesgo a nivel de gestión de los contratos

- En la mayoría de las organizaciones examinadas, los planes de gestión del riesgo relacionado con las adquisiciones, en los casos en que existe, se ocupan de los riesgos en la etapa de las adquisiciones previa a la adjudicación y generalmente guardan relación con cuestiones que afectan a la selección de contratistas. No se encontraron ejemplos de una evaluación sistemática del riesgo al comienzo de la etapa posterior a la adjudicación, lo cual, además de servir para señalar los riesgos, contribuiría a determinar qué tipo de actividades de gestión de los contratos son necesarias, con qué personal debería contarse para la gestión de los contratos y si ha de disponerse de conocimientos especializados y de qué tipo (recomendación 7).

Es necesario mejorar la supervisión de la ejecución de los contratos

- La supervisión de la ejecución de un contrato a intervalos periódicos después de la adjudicación es esencial para garantizar que los bienes y servicios se suministren a su debido tiempo y con arreglo al presupuesto y que se observen las normas de calidad, especialmente en el caso de los contratos de la organización que entrañen un riesgo más elevado y sean particularmente complejos. Sin la supervisión constante de los expertos, se corre el riesgo de una deficiente ejecución por el contratista, de que no se presten los servicios esperados o de que se efectúe un pago que sea superior al valor de los servicios prestados. Aunque varias organizaciones se han esforzado especialmente por reforzar la supervisión de los contratos estableciendo para ello mejores orientaciones y procedimientos de supervisión, el presente estudio y la información suministrada por las oficinas exteriores apuntan a constantes deficiencias en ese ámbito.

No se suministra sistemáticamente información sobre la actuación de los contratistas

- Las evaluaciones de la actuación de los contratistas son un importante elemento del proceso de adquisiciones. Muestran en qué medida demostró un contratista su capacidad para ajustarse a las expectativas relacionadas con los costos, el calendario y la ejecución de un determinado contrato. También muestran la integridad y la ética profesional del contratista, la satisfacción del usuario final e información conexa. Salvo algunas excepciones, la evaluación de los contratistas no se hace sistemáticamente y, en muchos casos, no son claros los mecanismos para proporcionar orientaciones a las personas encargadas de tales evaluaciones. Además, la mayoría de las organizaciones no cuentan con un sistema central de registro de las evaluaciones de la actuación de los contratistas (recomendación 8).

Se requiere un marco armonizado de sanciones a proveedores

- Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están procurando establecer marcos similares de examen de los proveedores, lo que les permitiría registrar y compartir información sobre la actuación de los contratistas. El objetivo es establecer una lista central de proveedores inadmisibles, que incluiría decisiones de los diferentes organismos sobre la inadmisibilidad de los proveedores o las sanciones impuestas a estos, con datos generados a través de un proceso basado en normas comunes. Ese sistema serviría para que las organizaciones adoptasen decisiones informadas al seleccionar a contratistas y redujesen al

mínimo la posibilidad de que una persona con un comportamiento malo o fraudulento en una organización obtuviese la adjudicación de un nuevo contrato en otra organización.

Modificaciones de los contratos

- Las modificaciones realizadas durante la ejecución de un contrato son un hecho inevitable y en ocasiones frecuente cuando cambian las necesidades y las circunstancias. Las modificaciones pueden afectar a la duración del contrato, a las especificaciones, a los bienes/servicios que han de suministrarse o a cambios administrativos. Una parte esencial de la debida ejecución del contrato consiste en determinar por qué se producen las modificaciones y cómo estas se gestionan.
- Ninguna organización pudo proporcionar fácilmente información completa sobre las causas y las consecuencias de las modificaciones de contratos existentes o del pasado. Las modificaciones que ponen de manifiesto sobrecostos, demoras, prórrogas injustificadas de tiempo y la aceptación de productos o servicios de inferior calidad apuntan a deficiencias que aparecen durante la gestión de los contratos. No fue posible cuantificar ni precisar los efectos de tales deficiencias de resultados de la falta de documentación en las organizaciones examinadas. La falta de información sobre las modificaciones relacionadas con deficiencias sistémicas no permite que se adopten medidas correctivas y puede obstaculizar una ejecución de los programas eficaz en función de los costos (recomendación 9).

No siempre se hacen valer los medios de defensa contractuales

- Los medios de defensa protegen a la organización cuando el contrato no se ejecuta de conformidad con sus términos y condiciones o se infringe. Aunque forman parte de las cláusulas contractuales usuales, en el examen se observó que los medios de defensa frecuentemente no se hacían valer en la práctica, sobre todo en los casos de indemnización fijada y/o fianzas de cumplimiento.
- Habida cuenta de la falta de disciplina o de conocimientos prácticos para reunir las pruebas necesarias para exigir una indemnización fijada o reclamar una fianza de cumplimiento, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen ser tolerantes con sus contratistas a expensas de posibles pérdidas financieras de las organizaciones y sus programas (recomendación 10).

Sistemas de garantía y control

- Los mecanismos de supervisión interna, como las auditorías, las investigaciones y las evaluaciones, así como la supervisión externa, constituyen una garantía y sirven para comprobar la eficiencia y la eficacia de las actividades de gestión de los contratos. No obstante, son pocas las organizaciones que han hecho uso de otros mecanismos de garantía y de control —como los exámenes periódicos internos y las medidas de supervisión del cumplimiento— con los que poder supervisar las actividades de adquisición en toda la organización. Aunque algunas oficinas de adquisiciones de las sedes han establecido medidas de supervisión del cumplimiento para ayudar a evaluar la eficacia de su función de adquisiciones a nivel de toda la organización, tales actividades resultarían más efectivas si se concentrasen también en las cuestiones posteriores a la adjudicación.

Los sistemas de información no respaldan debidamente las actividades de gestión de los contratos

- Los sistemas de planificación de los recursos institucionales, si bien contribuyen al funcionamiento general de los procesos relacionados con las adquisiciones, rara vez se ocupan de las funciones de gestión de los contratos después de la adjudicación, como en el

caso de las actividades de supervisión del cumplimiento, las diversas funciones de alerta, la información sobre los gastos en tiempo real o los gastos por oficial de compra y por contratista. Por ejemplo, podría ser imposible conocer en un momento determinado los sobrecostos acumulados o el pasivo total relacionado con los contratos a que se expone una organización. Tampoco es posible saber siempre cuál es la cuantía total del contrato adjudicado a un único contratista por diferentes oficinas de una organización. La falta de esa información puede obstaculizar la adopción de decisiones informadas y la ejecución efectiva y eficiente de los contratos (recomendación 11).

Colaboración y cooperación en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas

- La Red de Adquisiciones de la Junta de los Jefes Ejecutivos – Comité de Alto Nivel sobre Gestión— ha realizado importantes avances en relación con una serie de actividades de armonización en el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, la falta de atención a la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación constituye un motivo de preocupación, ya que, al parecer, algunos miembros de la Red la consideran una cuestión secundaria. La gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación es un ámbito de alto riesgo en el proceso general del ciclo de vida de las adquisiciones y podría beneficiarse de la colaboración entre organismos a los efectos de armonizar las políticas, los procedimientos y las orientaciones aplicables (recomendación 12).

Recomendaciones

Recomendación 1

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir orientaciones a los jefes ejecutivos de sus organizaciones para que actualicen y, cuando sea necesario, establezcan políticas, procedimientos, orientaciones y sistemas de seguimiento específicos para garantizar la gestión efectiva y eficiente de las actividades contractuales con posterioridad a la adjudicación.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben señalar en sus declaraciones anuales de certificaciones de controles internos correspondientes a personas con facultades en materia de adquisiciones y gestión de contratos que la ejecución de los contratos se ha llevado a cabo con plena observancia de las políticas, los procedimientos y las normas de la organización.

Recomendación 3

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir orientaciones a los jefes ejecutivos de sus organizaciones para que pongan en marcha un sistema por el que las personas designadas para gestionar contratos con posterioridad a la adjudicación sean notificadas por escrito de que han de rendir cuentas y de las responsabilidades que contraen al gestionar un contrato y posean las calificaciones requeridas para gestionar el contrato.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben reevaluar las necesidades de recursos financieros y humanos para la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación desde el punto de vista del volumen, la cuantía, la complejidad y el tipo de contrato existentes y proyectados y adoptar una decisión sobre las mejores estructuras de apoyo requeridas (por ejemplo, centralizadas

o descentralizadas) para garantizar la mejor relación entre calidad y precio y el logro de los objetivos de la organización.

Recomendación 5

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

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que los supervisores de las personas que gestionen contratos incluyan criterios de gestión contractual en las evaluaciones anuales de la actuación profesional de tales personas.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que, en el caso de los contratos de una cuantía y una complejidad determinadas, se cuente con planes de gestión del riesgo que abarquen las actividades contractuales con posterioridad a la adjudicación. Esos planes deben incluir medidas de mitigación del riesgo y también una clara delimitación de la responsabilidad de las personas encargadas de poner en práctica tales medidas.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que exista un sistema en sus organizaciones para documentar e informar sobre la actuación de un contratista a los efectos del cumplimiento de los requisitos del contrato, y asignar responsabilidades y exigir que se rindan cuentas en relación con la gestión del suministro de información completa sobre la actuación del contratista.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben realizar un estudio en sus organizaciones para analizar las causas de las modificaciones de los contratos por encima de ciertos niveles y señalar las deficiencias sistémicas que contribuyan a los incrementos de los costos y a las demoras. Tras ello deben adoptarse medidas correctivas para hacer frente a tales deficiencias.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que, cuando proceda, se incluyan niveles adecuados de indemnizaciones fijadas y otros medios de defensa en las cláusulas uniformes de los contratos y se hagan valer debidamente para proteger los intereses y derechos de sus organizaciones.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben aumentar la capacidad de sus sistemas de tecnología de la información existentes, tales como los sistemas de planificación de los recursos institucionales, o considerar la posibilidad de contar con otros sistemas especializados de gestión de los contratos para respaldar la gestión de las actividades de los contratos con posterioridad a la

adjudicación sobre la base de un análisis de los costos y beneficios y teniendo en cuenta el grado de necesidad de esa función.

Recomendación 12

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, debe velar por que las cuestiones relacionadas con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación pasen a ser un tema del programa de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y se examinen en el marco de las actividades en curso para profesionalizar y armonizar el proceso de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		3
Siglas.....		12
I. Introducción.....	1–23	14
A. Objetivos y alcance	6–11	15
B. Metodología	12–21	16
C. Antecedentes	22–23	19
II. Gobernanza y entorno propicio.....	24–54	21
A. Las políticas y los procedimientos de gestión de los contratos son ambiguos y escasos	24–31	21
B. No están claramente definidas las estructuras, las funciones y las responsabilidades en materia de gestión de los contratos.....	32–54	22
III. Papel de los comités de contratos en las actividades de gestión de los contratos ...	55–60	28
IV. Recursos humanos y fomento de la capacidad.....	61–68	30
V. Gestión del riesgo	69–80	32
A. Falta de gestión del riesgo a nivel de gestión de los contratos	72–80	32
VI. Supervisión, evaluación e información sobre la ejecución	81–112	35
A. Es necesario mejorar la supervisión de la ejecución de los contratos.....	81–91	35
B. No se realizan sistemáticamente evaluaciones del desempeño de los contratistas.....	92–101	37
C. Marcos de sanciones a proveedores.....	102–108	39
D. Suministro de información a la administración superior	109–112	41
VII. Gestión de las modificaciones de los contratos.....	113–118	42
VIII. Medios de defensa contractuales.....	119–125	44
A. No siempre se hacen valer los medios de defensa contractuales	122–125	44
IX. Sistemas de garantía y control	126–133	46
X. Sistemas de información	134–150	48
A. Los sistemas de tecnología de la información no respaldan debidamente las actividades de gestión de los contratos	134–150	48
XI. Cooperación y colaboración en relación con la gestión de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas	151–159	52
Anexos		
I. Parte I: Modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso.....		55
Parte II: CM-PAM Survey		60

Parte III: Selected responses from the CM-PAM Survey	68
II. Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations addressing contract management	77
III. Sample forms for transfer of contract management	87
IV. Programas de formación en adquisiciones de diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	89
V. Sinopsis de las medidas que han de adoptarse respecto de las recomendaciones	92

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
CIPS	Instituto Colegiado de Compras y Suministros
DAAT	Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (Secretaría de las Naciones Unidas)
DCI	Dependencia Común de Inspección
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAAC	Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes (ONUG)
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna (Secretaría de las Naciones Unidas)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRI	planificación de los recursos institucionales
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
UNSOA/ AMISOM	Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. En los últimos años, los órganos legislativos y consultivos, incluidas la Asamblea General y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, han puesto de relieve la necesidad de contar con mecanismos de adquisiciones más sólidos para garantizar la relación entre calidad y precio a los efectos de la ejecución de los programas y la realización de las actividades que se financien a través del sistema de las Naciones Unidas. Los órganos de supervisión, como las oficinas de auditoría interna y externa de las diversas organizaciones, han planteado preocupaciones acerca de la rendición de cuentas en el caso de la gestión y la administración de los contratos y acerca de la falta de garantías para que los contratos se ejecuten de manera eficiente y efectiva.

2. En los últimos años las organizaciones han respondido mediante el establecimiento de reformas para modernizar y racionalizar sus actividades de adquisición. La mayoría de esas reformas se centra en la preparación de planes de adquisición idóneos de bienes y servicios y en la selección de los contratistas mejor calificados al precio adecuado. No obstante, los ámbitos de la gestión y la administración de los contratos se han descuidado en su mayor parte.

3. Las expresiones "gestión de los contratos" y "administración de los contratos" se utilizan frecuentemente como sinónimos. A los efectos del presente estudio, la expresión "gestión de los contratos" se refiere a las actividades que tienen lugar después de que los contratos de bienes y servicios han sido adjudicados e incluye las actividades de "administración de los contratos". Así pues, **en el presente estudio la gestión del contrato describe "el proceso que garantiza que todas las partes en un acuerdo jurídicamente vinculante (un contrato) cumplen sus respectivas obligaciones en la medida más eficiente y efectiva posible, proporcionando los productos profesionales y operacionales requeridos y asegurando la relación entre calidad y precio"**¹.

4. La gestión de los contratos abarca la etapa posterior a la adjudicación del ciclo de vida de las adquisiciones, al tiempo que las actividades relacionadas con los pedidos y las adquisiciones constituyen la etapa previa a la adjudicación (véase el gráfico 1). La gestión de los contratos incluye actividades tales como la supervisión del contrato y el suministro de información sobre él, la gestión de las modificaciones, la solución de controversias, la gestión financiera y la finalización del contrato.

Gráfico 1

Ciclo de vida de las adquisiciones



¹ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, noviembre de 2006, capítulo 3, págs. 3 a 90.

5. Aunque las actividades contractuales previas a la adjudicación no constituían el foco de atención del presente estudio, en este se tuvieron en cuenta varios elementos de la etapa posterior a la adjudicación que estaban interrelacionados con medidas y decisiones adoptadas antes de la adjudicación de un contrato. Una gestión efectiva de un contrato presupone que los documentos contractuales no contenían ambigüedades y estaban bien formulados, que el contrato se anunció debidamente y que la oferta/propuesta del contratista fue cuidadosamente evaluada antes de proceder a la adjudicación del contrato.

A. Objetivos y alcance

6. En el estudio se examinaron actividades y cuestiones relacionadas con la gestión de los contratos dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas², los fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, lo que incluía sus actividades en las sedes y sobre el terreno.

7. El objetivo era analizar los métodos y prácticas utilizados a la sazón por las organizaciones de las Naciones Unidas en todo el sistema para gestionar los contratos de bienes y servicios después de la adjudicación con miras a delimitar buenas prácticas y/o las experiencias adquiridas, examinar futuros ámbitos de mejora e intensificar la coherencia a nivel de todo el sistema.

8. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas formalizan diversos contratos de bienes y servicios que pueden variar considerablemente en cuanto a su cuantía, duración y complejidad. La naturaleza y el alcance de la gestión de los contratos dependerá, pues, de la envergadura, el carácter, la complejidad y el perfil de riesgo de cada contrato. Debido a la limitación de recursos, el presente estudio no abarca todos los componentes y cuestiones de las prácticas de gestión de los contratos, sino que se centra en problemas comunes en ámbitos tales como los de la gobernanza de la gestión de los contratos, los recursos humanos y el fomento de la capacidad, la supervisión del cumplimiento, la gestión de las modificaciones, los sistemas de apoyo a la automatización y la armonización/colaboración entre organizaciones.

9. Tampoco se examinan cuestiones concretas relacionadas con tipos especiales de contratos, como los contratos en gran escala para establecer sistemas de tecnología de la información, que entrañan hitos de desarrollo en lugar de servicios permanentes, o contratos tipo de construcción, que difieren esencialmente de los principales contratos de servicios. Esos contratos requieren conocimientos especializados y equipos de ingenieros encargados de la gestión de la construcción que en su mayoría tienen conocimientos especializados diferentes de los del personal de las Naciones Unidas³. Paralelamente, la gestión de los acuerdos a largo plazo, los subsidios o los acuerdos con asociados en la ejecución entraña enfoques no convencionales respecto de la contratación y algunos aspectos de su gestión han sido examinados en anteriores informes de la DCI⁴. Tampoco se incluyeron en el presente estudio las adquisiciones de baja cuantía/órdenes de compra de

² Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, el estudio abarcaba el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) y el Departamento de Gestión (DG) – División de Adquisiciones.

³ "Proyectos de obras de infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2014/3).

⁴ "Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2013/1); "Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2013/4).

escaso volumen ni los servicios prestados por contratistas a título individual con los que se hayan firmado contratos de consultoría.

10. Es de destacar que en los informes de la DCI sobre adquisiciones⁵ se señalan deficiencias en la gestión de los contratos; no obstante, no se abordó la cuestión de manera exhaustiva, dado que no constituye el centro de su atención. El presente informe complementa esos otros informes examinando concretamente la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

11. No todas las organizaciones necesitan contar con procesos de gestión de los contratos de talla mundial ni metodologías para gestionar debidamente los contratos. Por ejemplo, una organización con un pequeño número de contratos (de relativa complejidad) tal vez no necesite un sistema completo de automatización para gestionar tales contratos. Por otra parte, los procesos y capacidades para gestionar contratos complejos, de elevada cuantía o de gran volumen son diferentes de los de los pequeños contratos y requieren métodos y técnicas avanzados. En el presente informe se procuran examinar tales elementos de las actividades de gestión de los contratos, que se aplican a todos los grupos y a diferentes niveles. Por consiguiente, las recomendaciones tal vez no se apliquen por igual a todas las organizaciones que participaron en este estudio.

B. Metodología

12. La metodología utilizada en la preparación de este informe incluyó: i) cuestionarios detallados, ii) entrevistas a nivel de todo el sistema y iii) una encuesta específica basada en el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, que se describe más abajo. Los cuestionarios se enviaron a todas las organizaciones participantes (28) y se recibieron respuestas de 24 de ellas⁶. Sobre la base de las respuestas, se realizaron entrevistas con funcionarios en las sedes de determinadas organizaciones para obtener una visión intersectorial de los fondos y programas y los organismos especializados⁷, haciendo hincapié en las organizaciones con el mayor volumen de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas⁸. Se celebraron extensas entrevistas en Nairobi con miembros de las oficinas exteriores de varias organizaciones⁹. La etapa de reunión de datos también incluyó información recibida del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

13. El Inspector desea manifestar su agradecimiento a todos cuantos le prestaron ayuda en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y no dudaron en compartir sus conocimientos y experiencia. El Inspector da las gracias en particular al UNFPA, la ONUDI, la OMPI, la OIT y la Secretaría de las Naciones Unidas (OSSI) por la valiosa aportación que han realizado a la DCI a los efectos de la preparación de la metodología del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso.

⁵ "Prácticas del sistema de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones" (JIU/REP/2004/9); "Corporate consultancies in United Nations system organizations" (JIU/NOTE/2008/4); "Procurement reforms in the United Nations system" (JIU/NOTE/2011/1).

⁶ Naciones Unidas, PNUD, PNUMA, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNODC, UNOPS, OOPS, ONU-Mujeres, PMA, FAO, OIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, OMT, UPU, OMS, OMPI y OMM.

⁷ Naciones Unidas, PNUD, PNUMA, ACNUR, UNICEF, UNODC, UNOPS, PMA, FAO, OIEA, UIT, UNESCO, ONUDI, OMS/OPS y OMPI.

⁸ "2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement", Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

⁹ OSSI, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF, ONUN, UNOPS, UNSOA/AMISOM y PMA.

14. En el examen también se tuvieron en cuenta las conclusiones de las auditorías relacionadas con las adquisiciones de las oficinas de auditoría interna y externa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La labor que han realizado en los últimos años sobre las adquisiciones y la gestión de los contratos ha contribuido en buena medida a sacar a la luz los numerosos problemas que enfrentan esas organizaciones en relación con la gestión de los contratos. El Inspector considera que el contenido de los informes de auditoría tiene un valor incalculable y agradece la cooperación y las aportaciones de varias oficinas de auditoría durante la preparación del estudio.

15. Posteriormente se puso en marcha un procedimiento de examen interno entre homólogos para recabar observaciones de todos los inspectores de la DCI antes de concluir el informe. El proyecto de informe también se distribuyó entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados para que corrigiesen los posibles errores fácticos y formularsen constataciones, conclusiones y recomendaciones.

16. El anexo V contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y a los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas para que adopten medidas o con fines de información.

Modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso

17. La DCI estableció el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso con el fin de evaluar los procesos relacionados con la gestión de los contratos durante la etapa posterior a la adjudicación en varias organizaciones. El establecimiento de ese modelo se benefició de la labor realizada respecto de los modelos de evaluación de las adquisiciones por cierto número de entidades de los sectores público y privado, así como por medios académicos¹⁰. Esas entidades disponen de mecanismos de evaluación para medir el establecimiento de procesos de adquisiciones en general, pero no se ocupan de las cuestiones posteriores a la adjudicación de manera suficientemente detallada a los efectos del presente informe. Así pues, el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso se elaboró para centrarse en las actividades posteriores a la adjudicación y establecer un enfoque más sólido al respecto, así como para disponer de un mecanismo de evaluación específicamente para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase el anexo I, partes I y II).

18. El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso se basa en una metodología de autoevaluación y utiliza una encuesta intersectorial integrada por preguntas sobre diez categorías fundamentales de la gestión de los contratos y sus correspondientes procesos. La encuesta era anónima y se envió a expertos en gestión de los contratos (por ejemplo, oficiales de contratación, solicitantes y directores de proyectos) de 14 organizaciones¹¹ seleccionados principalmente por su volumen de adquisiciones. La tasa de respuesta fue del 27% (262 respuestas). En el anexo I se presentan con detalle la metodología de puntuación y las preguntas de la encuesta.

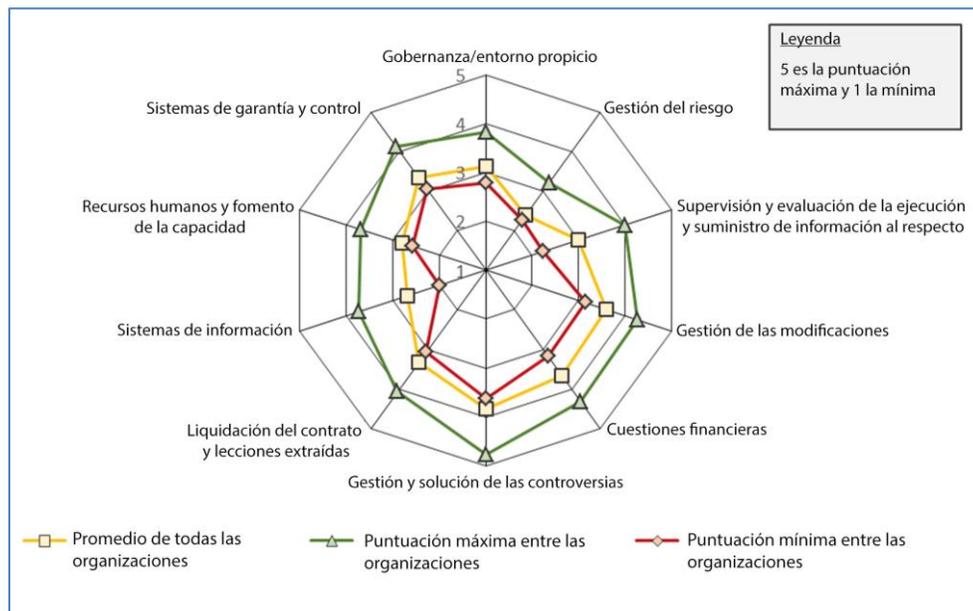
¹⁰ Entre estos cabe mencionar el modelo de madurez de la capacidad y el modelo de madurez de la gestión de los contratos, por Garrett y Rendon (2005), la metodología de evaluación de los sistemas de adquisición de la OCDE y el marco de evaluación de la función de adquisición en los organismos federales de la Oficina sobre Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos.

¹¹ Secretaría de las Naciones Unidas, UNICEF, PNUD, PMA, ACNUR, OMS, UNOPS, OPS, UNFPA, FAO, OMPI, OIT, UNESCO y ONUDI.

19. En el gráfico 2 se exponen el total de respuestas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los correspondientes resultados totales por puntuación. En términos generales, en el gráfico se indica que, sobre la base del total, las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación en todo el sistema de las Naciones Unidas tienen en su mayoría una puntuación promedia, si bien hay tres categorías —gestión del riesgo, sistemas de información y recursos humanos/fomento de la capacidad— que se sitúan claramente por encima del promedio. **No obstante, es de destacar que, aunque algunas puntuaciones tal vez sean valores promedios o por encima de los promedios en ciertas categorías, se pueden mejorar todos los aspectos.**

Gráfico 2

Resultados totales del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso respecto de 14 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas



20. Cuando se publique el presente informe, cada organización recibirá también por separado sus resultados de la encuesta y podrá comparar su situación en función de la puntuación total máxima, promedia y mínima de cada categoría principal de las organizaciones encuestadas.

21. **A los efectos del presente informe, los datos obtenidos de la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso constituyen una copiosa información y refuerzan las observaciones y conclusiones de las entrevistas y las respuestas al cuestionario recibidas por separado de cada organización. Tienen especial interés los problemas señalados por los participantes en relación con las preguntas abiertas de la encuesta (véase el anexo I, parte III). Los resultados y los datos de la encuesta se destacan según corresponda en los diferentes capítulos del presente informe.**

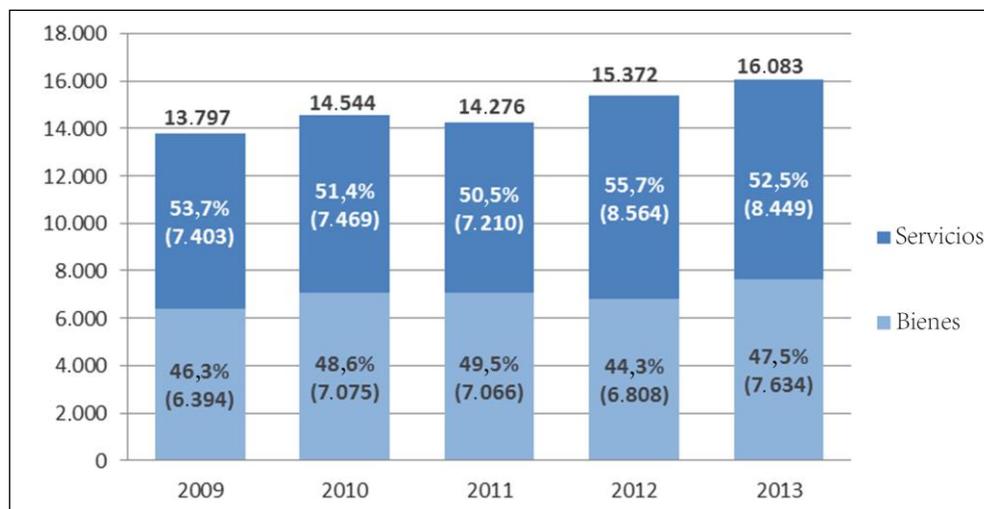
C. Antecedentes

22. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adquieren cada año bienes y servicios por valor de más de 16.000 millones de dólares de los Estados Unidos, suma de la que el 52% corresponde a servicios y el 48% a bienes (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

Adquisiciones totales de bienes y servicios, 2009-2013

(En porcentaje y millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: División de Adquisiciones de las Naciones Unidas.

23. El cuadro 1 muestra que el volumen total de adquisiciones de las organizaciones de las Naciones Unidas aumenta constantemente: de 2011 a 2012 aumentó en 1.100 millones de dólares (el 7,7%) y de 2012 a 2013 lo hizo en 711 millones de dólares (el 4,6%). Desde 2008, la adquisición de servicios por el sistema de las Naciones Unidas como proporción del total de adquisiciones ha superado el 50%. Los cuatro principales adquirentes —la División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF, el PNUD y el PMA— representan alrededor del 67% del total y los 10 principales adquirentes el 91%. Por ello, el presente estudio se centra sobre todo en los principales adquirentes.

Cuadro 1
Adquisiciones totales por organización
 (En miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Organización</i>	<i>Bienes</i>		<i>Servicios</i>		<i>Total</i>	
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
División de Adquisiciones de las Naciones Unidas	1 044 293	1 123 312	1 827 435	1 873 770	2 871 728	2 997 082
UNICEF	1 870 145	2 251 686	587 016	489 333	2 457 161	2 741 019
PNUD	761 676	811 168	2 412 240	1 817 718	3 173 916	2 628 886
PMA	1 263 143	1 160 831	1 220 840	1 315 727	2 483 983	2 476 558
ACNUR	284 425	533 819	277 645	418 816	562 070	952 635
OMS	135 093	210 421	554 500	561 425	689 593	771 846
UNOPS	247 130	250 228	492 590	499 103	739 720	749 331
OPS	625 025	557 214	9 882	27 772	634 907	584 986
UNFPA	215 365	216 887	119 852	148 980	335 217	365 867
FAO	39 108	136 993	47 421	183 129	86 529	320 122
Otras	322 221	381 218	1 015 055	1 113 884	1 337 276	1 495 102
Total	6 807 624	7 633 777	8 564 476	8 449 657	15 372 100	16 083 434

Fuente: Adaptación del "2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement".

II. Gobernanza y entorno propicio

A. Las políticas y los procedimientos de gestión de los contratos son ambiguos y escasos

24. Aparte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, ninguna entidad de la Organización cuenta con una política sobre gestión de los contratos. En los manuales de adquisiciones de las organizaciones se dedica poco espacio en general a las cuestiones relacionadas con la gestión de los contratos.

25. En una organización, la gestión de los contratos solo se menciona en el sentido de verse facilitada por una adecuada planificación de las adquisiciones sin que figure ninguna definición del proceso real de gestión de los contratos. En el manual de adquisiciones de otra organización, solo figura una breve referencia a la gestión de los contratos, que queda reducida al tema de la evaluación de los contratistas. Por lo demás, en el manual de adquisiciones de otra organización se señala que "los impuestos y los pagos" y "la violación o la rescisión de los contratos" son los dos únicos ámbitos que corresponden a la gestión de los contratos. En el anexo II figura una lista de las políticas y los procedimientos relacionados con la gestión y la administración de los contratos.

26. El *UN Procurement Practitioner's Handbook*¹², el *Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas* y manuales similares del UNICEF, el UNFPA, la UNOPS, la OPS, el OOPS, la OMPI, la OIT, la OMT y la OACI (véase el anexo II) se ocupan de la gestión de los contratos como parte integrante del proceso de adquisiciones y se describen varias tareas dentro de este. El *Handbook* contiene una descripción más completa y utiliza un enfoque basado en un proceso a diferencia del enfoque más estático de otros manuales. La FAO expone orientaciones sobre la gestión de los contratos en el caso de los contratos de servicios y los acuerdos marco. En el momento de la preparación del estudio, el PNUD y el PMA estaban preparando orientaciones relacionadas concretamente con la gestión de los contratos. La OPS ya incluye esas orientaciones en su manual de adquisiciones.

27. Los encuestados de todo el sistema de las Naciones Unidas reconocieron la falta de políticas, procedimientos y normas detalladas —por ejemplo, en forma de un manual estándar de funcionamiento— que se ocupasen específicamente de la gestión de los contratos y la necesidad de contar con orientaciones más sólidas sobre la gestión con posterioridad a la adjudicación. Además, el 45% de los participantes en la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso dijo que las políticas, los procedimientos y las normas que guardaban relación con la situación posterior a la adjudicación no se revisaban ni perfeccionaban sistemáticamente; y el 31% indicó que no se diferenciaban en función de la envergadura, la complejidad o la cuantía de los contratos.

28. No obstante, incluso cuando existen orientaciones, no se dispone de mecanismos para garantizar que las políticas y los procedimientos existentes se observen sistemáticamente cuando se gestionan los contratos.

¹² El *Handbook* fue preparado en 2006 para los especialistas en adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas por el Grupo de Trabajo Interinstitucional para las Adquisiciones. El Grupo de Trabajo es el predecesor de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

29. Los auditores internos y externos de todo el sistema de las Naciones Unidas¹³ informan de que un gran número de las deficiencias relacionadas con la gestión de los contratos obedece a la falta de políticas y procedimientos claros y bien definidos o al hecho de que el personal no desempeña debidamente sus funciones ni se le exigen responsabilidades por su actuación.

30. La aplicación de la recomendación 1 debe mejorar la efectividad y la eficiencia de las actividades de gestión de los contratos.

Recomendación 1

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir orientaciones a los jefes ejecutivos de sus organizaciones para que actualicen y, cuando sea necesario, establezcan políticas, procedimientos, orientaciones y sistemas de seguimiento específicos para garantizar la gestión efectiva y eficiente de las actividades contractuales con posterioridad a la adjudicación.

31. La aplicación de la recomendación 2 debe mejorar los aspectos relacionados con el control, la observancia y la rendición de cuentas en el marco de la gestión de los contratos.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben señalar en sus declaraciones anuales de certificaciones de controles internos correspondientes a personas con facultades en materia de adquisiciones y gestión de contratos que la ejecución de los contratos se ha llevado a cabo con plena observancia de las políticas, los procedimientos y las normas de la organización.

B. No están claramente definidas las estructuras, las funciones y las responsabilidades en materia de gestión de los contratos

32. La delegación de facultades en materia de adquisiciones para contraer compromisos financieros en nombre de una organización es un proceso formal en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la mayoría de los casos, los oficiales de adquisiciones firman contratos con arreglo a las facultades delegadas en ellos. También se confieren facultades adicionales en materia de adquisiciones a los jefes de las oficinas y los funcionarios superiores de las organizaciones. En el PNUD, existe un marco de evaluación de la capacidad de adquisiciones que sirve para que el equipo de adquisiciones de la sede se desplace a una oficina en un país para realizar una evaluación de su capacidad de adquisiciones, sobre la base de la cual se confieren a la oficina facultades en materia de adquisiciones hasta un determinado nivel. En el PMA, los oficiales de adquisiciones participan en la preparación y administración de los contratos, si bien la firma corre realmente a cargo de funcionarios superiores con facultades en materia de adquisiciones y procedentes de la sede o de las oficinas exteriores.

33. En la mayoría de las organizaciones, los contratos se adjudican y se firman por oficiales de adquisiciones, pero su gestión, una vez que los contratos han sido adjudicados,

¹³ Junta de Auditores de las Naciones Unidas, OSSSI, oficinas de auditoría interna del UNFPA, el PMA, la FAO, la UNOPS, el PNUD y otras organizaciones.

pasa principalmente a estar a cargo de los solicitantes, los directores de proyectos u otras partes, al tiempo que se reduce la participación de los oficiales de adquisiciones o de funcionarios de otra índole¹⁴. Las funciones y responsabilidades de las personas que participan en la gestión con posterioridad a la adjudicación no suelen estar claramente definidas. Algunas organizaciones afirman que sus políticas y procedimientos son suficientemente claros, si bien la mayor parte de los encuestados sobre el terreno indicaron que había muchas zonas grises en relación con sus funciones y responsabilidades.

34. La función de los oficiales de adquisiciones en la etapa posterior a la adjudicación se circunscribe en la mayoría de los casos a la tramitación administrativa de las modificaciones o prórrogas de los contratos, la liquidación de los contratos, la conservación de expedientes y las intervenciones en las controversias con los contratistas. No obstante, no suele disponerse de un sistema para garantizar su participación constante y oportuna durante la ejecución de los contratos. Corresponde a los solicitantes plantear cuestiones a los oficiales de adquisiciones, lo cual suelen hacer esporádicamente.

35. Surgen dificultades, especialmente en las organizaciones con un gran volumen de contratos de servicios y funciones de adquisición descentralizadas, cuando la gestión de las actividades de un contrato con posterioridad a la adjudicación corren únicamente a cargo de los solicitantes, los directores de proyectos u otras personas que asumen una función directiva respecto de la gestión de los contratos, frecuentemente sin tener conocimientos especializados para desempeñarla. Muchas oficinas en países dependen en buena medida de personas que desempeñan su cometido de gestión de los contratos además de sus principales responsabilidades funcionales (oficiales de programas, directores de proyectos, etc.) y no son gerentes profesionales de contratos ni oficiales de contratación. En la mayoría de los casos, las evaluaciones anuales de la actuación profesional de las personas se refieren únicamente a obligaciones relacionadas con sus misiones y no se ocupan de sus actividades de gestión de las adquisiciones ni tienen en cuenta si se ajustan o no a los procedimientos de gestión de los contratos.

36. Además, el presente estudio y numerosos informes de auditoría interna revelan que no todas las personas que gestionan los contratos son plenamente conscientes de las responsabilidades y tareas concretas que se supone han de desempeñar. Tampoco son conscientes de las repercusiones que puede tener su modo de enfocar su relación con un contratista en lo concerniente a la ejecución y al costo del contrato. Como ejemplos, cabe mencionar la formalización de compromisos verbales con el contratista, que podrían constituir una modificación del contrato, y el hecho de situar al oficial de adquisiciones en una situación de desventaja cuando este haya de negociar la modificación en una etapa ulterior; el hecho de permitir que los contratos expiren y solicitar posteriormente costosas prórrogas del correspondiente contrato; la aprobación del pago de facturas aunque los bienes/servicios no se hayan recibido; y el hecho de no mantener registros adecuados o de no poder hacer valer cláusulas de seguridad respecto de la ejecución del contrato cuando sea necesario. Estos son solo algunos ejemplos de una lista interminable de lo que puede ir mal cuando las personas con limitados conocimientos especializados sobre gestión de los contratos y sin el apoyo de políticas y procedimientos claros se aventuran a realizar actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

37. La situación resulta menos mala cuando se trata de contratos formalizados y gestionados en la sede (contratos institucionales) y también en el caso de contratos de "bienes", cuya gestión tiende a ser menos compleja que en el caso de los servicios. Los

¹⁴ No obstante, la OACI informó de que los contratos eran gestionados directamente por sus oficiales de adquisiciones.

contratos institucionales se formalizan principalmente en la sede y su gestión suele estar bien organizada e incluye lo siguiente: inspecciones en la fábrica previas al envío/la entrega; controles puntuales de una muestra de un gran volumen de compras; auditorías de las buenas prácticas de fabricación de los contratistas; indicadores claves de la ejecución en lo concerniente a la puntualidad de la entrega y a la calidad de los bienes suministrados; y participación de las oficinas en los países en la aceptación de las entregas.

38. Por ejemplo, el Jefe del Centro de Contratación de la División de Suministros del UNICEF es el funcionario autorizado para aprobar todos los contratos de entre 100.000 dólares y 1 millón de dólares que no estén vinculados a un acuerdo a largo plazo. El Jefe del Centro de Contratación aprueba y firma todos esos contratos. Los jefes de los centros relacionados con la compra de bienes firman conjuntamente con él los contratos y también actúan en calidad de gestores de los contratos. En el UNFPA hay un Grupo de Adquisiciones Estratégicas que gestiona todos los contratos de la sede.

39. Durante el estudio se observó que, en la mayoría de las organizaciones con actividades descentralizadas, las oficinas de adquisición de la sede carecían de medios para garantizar que el personal encargado de la contratación en las oficinas exteriores y los encargados de la gestión de los contratos se ajustasen a las directrices y políticas en materia de adquisiciones institucionales. Las facultades de contratación de los oficiales sobre el terreno dimanaban de la sede, pero su superior jerárquico es el jefe de la oficina en el país y no la oficina de adquisiciones de la sede.

40. Los encuestados de varias organizaciones indicaron que las relaciones entre los funcionarios de adquisiciones y las personas que gestionaban los contratos no eran siempre armoniosas y que ambas partes no siempre colaboraban entre sí para precisar los requisitos del contrato y desempeñar otras funciones contractuales. Algunos oficiales de adquisiciones afirman que los gerentes de los contratos (los solicitantes, etc.) en ocasiones dejan que el oficial de adquisiciones desempeñe una labor vacía de contenido, sin que se le especifiquen los requisitos del contrato en la etapa de formulación del proyecto. Además, los oficiales de adquisiciones consideran difícil conseguir que los gerentes de los contratos se ajusten sistemáticamente a ciertos requisitos, como los de supervisar la actuación del contratista o realizar un seguimiento de los entregables.

41. Por otra parte, algunos gerentes de contratos consideran que los oficiales de adquisiciones no desarrollan una actividad suficientemente orientada a los clientes o dinámica a los efectos de encontrar el modo de atender a las necesidades de los proyectos. Además, varios gerentes de contratos manifestaron que no estaban seguros de cuáles eran sus funciones y responsabilidades en el proceso de adquisiciones; que carecían de orientaciones y de formación respecto de las adquisiciones y la gestión de los contratos; y que necesitaban contar con un apoyo más activo de las oficinas de adquisiciones. En la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, el 35% de los participantes dijo que otras oficinas de la organización (las encargadas de las adquisiciones, las cuestiones jurídicas, las cuestiones financieras, etc.) prestaban un apoyo insuficiente a los gerentes de los contratos y/o los solicitantes.

Necesidad de una designación oficial para la gestión de los contratos

42. Durante las entrevistas con especialistas en gestión de contratos de todo el sistema de las Naciones Unidas, se les formuló una serie de preguntas comunes: cómo se determinaba quién gestionaría los contratos con posterioridad a la adjudicación; cómo se garantizaba que los gerentes de los contratos conociesen cuáles eran sus funciones y responsabilidades; y cómo recibían apoyo desde la perspectiva de la gobernanza.

43. En relación con lo que antecede, se expuso a los entrevistados la hipótesis siguiente, que representa una buena práctica en el sector privado y otras instituciones públicas: la persona que firma el contrato y hace que la organización contraiga una obligación (habitualmente el oficial de contratación o la autoridad encargada de los contratos) es responsable en última instancia de ese contrato. Así pues, cuando esa persona firma un contrato designa por escrito para la ejecución/gestión del contrato a su representante o a un equipo de representantes. La designación explica: a) de qué es responsable el representante; b) de qué habrá de rendir cuentas; y c) qué conocimientos especializados se precisan o qué formación se necesita para el desempeño de las tareas requeridas. Aunque la mayoría de los entrevistados apoyaba firmemente esta hipótesis de delegación de autoridad, el traspaso oficial de facultades por escrito para gestionar los contratos no se practica en las organizaciones examinadas, salvo en la OPS y la OMI, en las que esa delegación de facultades por escrito existe parcialmente en forma de carta (véase el anexo III, en el que figuran las cartas de delegación utilizadas).

44. Por ejemplo, en el *Manual de Procedimientos de Compras* de la OPS¹⁵ se define el papel del personal de adquisiciones como responsable de gestionar las relaciones profesionales con el contratista. Por otra parte, el oficial de proyectos (gerente de los contratos) se encarga de gestionar las relaciones técnicas con el contratista. Las funciones del oficial de proyectos incluyen aportar soluciones a los problemas relacionados con la ejecución del contrato; certificar que los bienes, el equipo, las obras y los servicios se entregaron según lo especificado; conservar el expediente del contrato; gestionar las comunicaciones cotidianas con el contratista; responder a preguntas técnicas; dirigir, supervisar y documentar la ejecución; garantizar la disponibilidad de fondos antes de solicitar modificaciones contractuales al personal encargado de las adquisiciones; inspeccionar/aprobar los entregables; revisar/aprobar la factura de pago; aceptar el producto final; y ultimar la liquidación del contrato.

45. En la OMI, el gerente de los contratos es el solicitante/titular de la asignación de créditos responsable de garantizar que el contrato se cumple debidamente, revisar la ejecución del contrato a intervalos apropiados, formular recomendaciones en cuanto a la renovación/cancelación y conservar los expedientes con fines de auditoría.

46. **La delegación oficial de facultades y responsabilidades en las personas que gestionan los contratos es esencial para que funcione debidamente un sistema de gestión de los contratos, especialmente cuando las adquisiciones están descentralizadas. Cuando esa delegación no se efectúa oficialmente, la información facilitada en las entrevistas y el cuestionario muestra ineficiencias y una tendencia a recurrir a personas que frecuentemente no tienen los conocimientos especializados ni la formación que se necesitan para adoptar decisiones prudentes en materia de gestión de los contratos.** Debe exigirse a los solicitantes, los directores de proyectos y otras personas que gestionan los contratos con posterioridad a la adjudicación que firmen una carta de designación reconociendo que aceptan las funciones indicadas en la carta. También debe aclararse concretamente el papel de los oficiales de contratación/adquisiciones en la etapa posterior a la adjudicación de un contrato.

47. En la metodología de evaluación de los sistemas de adquisición (febrero de 2010) de la OCDE se examinan los requisitos mínimos para delegar facultades en materia de adquisiciones. Tales requisitos pueden aplicarse igualmente a la delegación de facultades y funciones en materia de gestión de los contratos de la manera siguiente: a) la delegación de

¹⁵ OPS, *Manual de Procedimientos de Compras*, marzo de 2014.

facultades para adoptar decisiones se descentraliza en los niveles más bajos pertinentes en consonancia con los riesgos correspondientes y las sumas de dinero de que se trate; b) la delegación se rige por políticas y procedimientos concretos en materia de gestión de contratos; y c) se define con precisión la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas.

48. Se espera que la aplicación de la recomendación 3 mejore la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de la gestión de los contratos.

Recomendación 3

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben impartir orientaciones a los jefes ejecutivos de sus organizaciones para que pongan en marcha un sistema por el que las personas designadas para gestionar contratos con posterioridad a la adjudicación sean notificadas por escrito de que han de rendir cuentas y de las responsabilidades que contraen al gestionar un contrato y posean las calificaciones requeridas para gestionar el contrato.

El caso de una dependencia profesional de gestión de los contratos

49. En la Secretaría de las Naciones Unidas, las orientaciones en materia de adquisiciones proceden de la División de Adquisiciones de la Sede, y las oficinas exteriores realizan adquisiciones en virtud de las facultades delegadas en ellas en ese ámbito. La gestión de los contratos suele estar descentralizada, en el sentido de que las oficinas solicitantes determinan quién es la parte/dependencia encargada de gestionar el contrato con posterioridad a la adjudicación. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT), que es uno de los principales departamentos de la Secretaría por lo que respecta a adquisiciones, ha incorporado selectivamente dependencias de gestión de los contratos en sus misiones para supervisar y gestionar los contratos, especialmente los de elevada cuantía o gran complejidad. La dependencia que suele supervisar la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación se denomina dependencia/sección de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución. Esas dependencias gestionan la mayor parte de los contratos de suministro de combustible y raciones, en tanto que los contratos de aviación son generalmente gestionados por las secciones de aviación de la misión correspondiente, junto con sus contrapartes solicitantes de la sede, sin participación de la dependencia/sección de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución. Además, el Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas, dependiente del DAAT, dispone de un pequeño equipo en Brindisi, el cual presta servicios de apoyo, asesoramiento normativo y orientaciones sobre el terreno a las dependencias/secciones de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución.

50. En las operaciones de mantenimiento de la paz, las dependencias/secciones de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución desempeñan un importante papel de apoyo y parcialmente subsanan las deficiencias existentes en relación con los conocimientos técnicos y especializados requeridos por los solicitantes y que se tienen en cuenta en el mencionado proceso de traspaso de facultades. De conformidad con sus mandatos, se delegan en las dependencias/secciones de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución las funciones de supervisión, control y gestión institucional de los contratos de más de 500.000 dólares o los contratos de elevado riesgo o que entrañen

servicios complejos¹⁶. Las dimensiones de la dependencia/sección de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución están en consonancia con la envergadura/cuantía, el riesgo y la complejidad de los contratos a los que prestan apoyo. No obstante, tal como se señaló en muchas de las entrevistas, los recursos humanos asignados a algunas de las dependencias/secciones de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución eran muy insuficientes; por ejemplo, en la UNSOA, cuyo entorno operacional es sumamente complejo, solo hay una persona encargada de siete contratos, de los que tres están valorados como mínimo en 250 millones de dólares.

51. Se reconoce ampliamente en la esfera de las adquisiciones (en los sectores privado y público) que las dependencias/secciones de gestión de los contratos dotadas de profesionales especializados en dicha gestión constituyen un valor añadido. Son una parte neutral y objetiva entre la adquisición y el solicitante y proporcionan un servicio muy necesario, sobre todo en entornos de contratación descentralizados y con un elevado volumen/valor/complejidad. No obstante, en la Secretaría de las Naciones Unidas las dependencias/secciones de cumplimiento de contratos y gestión de la ejecución carecen del nivel adecuado de autoridad y de efectos, ya que su participación no es obligatoria, pero en gran medida depende de las peticiones de los solicitantes.

52. La profesionalización de la gestión de los contratos, el establecimiento de un cargo de gestor de los contratos como cargo específico dentro del ámbito de los recursos humanos y la constitución de dependencias de gestión de los contratos cuando así lo justifica el volumen de las adquisiciones o la complejidad de los contratos son ámbitos que requieren la atención tanto de la administración como de los expertos en gestión de contratos.

53. La designación de profesionales dedicados a la gestión de los contratos o el establecimiento de dependencias de apoyo a esa gestión en las oficinas centrales o en las de los países exige la asignación de recursos financieros y humanos en consonancia con el volumen y la complejidad de los contratos. El 45% de los encuestados indicó que no disponía de recursos financieros y humanos suficientes para realizar esas actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

54. La aplicación de la recomendación 4 debe mejorar la eficiencia y eficacia de la función de gestión de los contratos.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben reevaluar las necesidades de recursos financieros y humanos para la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación desde el punto de vista del volumen, la cuantía, la complejidad y el tipo de contrato existentes y proyectados y adoptar una decisión sobre las mejores estructuras de apoyo requeridas (por ejemplo, centralizadas o descentralizadas) para garantizar la mejor relación entre calidad y precio y el logro de los objetivos de la organización.

¹⁶ Standard Operating Procedure (SOP), Contracts Management in UNSOA & UNPOS, junio de 2011, párrafo 3.1.11.

III. Papel de los comités de contratos en las actividades de gestión de los contratos

55. La primera obligación de los comités de contratos es garantizar que las medidas propuestas respecto del proceso de adquisiciones, usualmente por encima de cierto límite monetario, se ajusten a las normas y los procedimientos de la organización, sean imparciales y se basen en la equidad, la integridad y la transparencia. Todas las organizaciones examinadas han establecido comités de contratos relacionados con la selección y la administración de las actividades de adquisición. Hay comités en las sedes, las oficinas regionales y las oficinas en los países u oficinas exteriores. Los límites respecto de los contratos que se examinan varían: por ejemplo, el límite de las oficinas en los países u oficinas exteriores puede llegar hasta 150.000 dólares, el de las oficinas regionales entre 150.000 y 2 millones de dólares y el de las sedes por encima de 2 millones de dólares. Los comités examinan las solicitudes formuladas por las oficinas de adquisiciones o por conducto de ellas y dictaminan si la adquisición propuesta está en consonancia con las políticas de adquisiciones pertinentes de la organización.

56. La composición de los comités varía según cada organización, aunque lo más frecuente es que estén integrados por un máximo de cinco miembros con derecho de voto, incluidos un presidente y representantes de otras oficinas (administrativas, jurídicas, financieras/presupuestarias, etc.). Los miembros actúan a título personal y en varias organizaciones se les exige tener experiencia mercantil, financiera o jurídica u otras calificaciones pertinentes, incluidas titulación o formación en adquisiciones. No obstante, el nivel de experiencia y de conocimientos de los comités de contratos en relación con la gestión de estos últimos es variable y, en este sentido, alrededor del 30% de los participantes en la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso lo consideraba insuficiente.

57. Los comités tienen funciones o responsabilidades limitadas en relación con las cuestiones que se plantean durante la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. Han de examinar las solicitudes de prórroga de los contratos y cualquier incremento de la cuantía del contrato generalmente si supera el 20% de la cuantía inicial. No obstante, dado que no hay ninguna dependencia claramente responsable de todo el proceso de gestión de los contratos y la mayoría de las organizaciones carece de sistemas de gestión de la información para efectuar un seguimiento de los contratos desde el principio hasta el fin (véase el capítulo X), frecuentemente no hay controles para garantizar que las solicitudes de prórroga de los contratos se presenten a tiempo a los comités o que los contratos que rebasen los límites se examinen antes de que se contraigan compromisos con los contratistas.

58. Los comités de contratos podrían desempeñar un papel más activo en relación con la gestión de los contratos. Su papel ha de reforzarse para que no se limite al de comprobar si se cumplen los procedimientos y ha de ampliarse en la medida necesaria para abarcar una supervisión y una vigilancia de alto nivel de las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. Esto es particularmente importante para los contratos de elevada cuantía, alto riesgo y complejos. El 50% de los participantes en la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso reconoció que, en el caso de contratos de gran envergadura o complejos, rara vez se establecían comités de gestión de los contratos que abarcasen la duración de la gestión de estos con posterioridad a la adjudicación.

59. Un ejemplo de organización que se ha esforzado por ampliar el papel de su comité de contratos es el PNUD. El comité lleva a cabo una revisión previa de toda adquisición compleja o de elevada cuantía (más de 1 millón de dólares) y tiene la obligación y la facultad no solo de asegurarse de que se observa el proceso, sino también de:

- a) Velar por que se adopte la estrategia adecuada en materia de adquisiciones y se reduzcan los riesgos de que falle el proceso de adquisiciones;
- b) Garantizar el cumplimiento del contrato desde el punto de vista de la capacidad y los conocimientos especializados existentes en relación con su contenido;
- c) Asegurarse de que se ha puesto en marcha un mecanismo adecuado de gestión de los contratos (es decir, cuál será la entidad coordinadora para el contratista);
- d) Velar por que se establecen criterios adecuados de evaluación del cumplimiento antes de que se adjudique el contrato.

Con todo, tal vez sea conveniente una mayor participación del comité de contratos del PNUD durante la etapa de ejecución del contrato con posterioridad a la adjudicación.

60. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, por consiguiente, examinar los mandatos de los comités de contratos con miras a ampliar sus funciones, según corresponda, sobre todo en el caso de contratos de elevada cuantía, alto riesgo y particular complejidad, para incluir un nivel superior de supervisión y vigilancia periódicos de las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. Otra opción es que una organización tal vez desee considerar la posibilidad de establecer comités separados de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación para atender a las posibles necesidades especiales de los contratos de particular complejidad o elevada cuantía.

IV. Recursos humanos y fomento de la capacidad

61. En los últimos años las reformas del régimen interno de adquisiciones han servido para que muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mejoren sus metodologías de contratación, especialmente en el caso de las adquisiciones voluminosas y complejas. No obstante, en el presente estudio se observó que, pese a haber mejorado las prácticas, las organizaciones corrían el riesgo de no contar con un número suficiente de empleados con técnicas adecuadas para gestionar tales adquisiciones, sobre todo después de la adjudicación de los contratos. Por consiguiente, muchas organizaciones se enfrentan al problema de determinar si tienen o tendrán la capacidad y los conocimientos técnicos necesarios para gestionar las adquisiciones correspondientes a un creciente volumen de trabajo dimanante de sus programas.

62. Un elemento esencial para abordar este problema es la formación sistemática de los oficiales de adquisiciones, los gerentes de contratos y los solicitantes. En reconocimiento de la necesidad de impartir formación, varias organizaciones han adquirido o preparado cursos estándar de formación en materia de adquisiciones. No obstante, muchos encuestados consideraron que tales cursos no eran suficientemente completos para abarcar todas las etapas del proceso de adquisiciones, ya que se centraban principalmente en la parte inicial del proceso: las actividades previas a la licitación, la selección y la adjudicación del contrato. Se ha descuidado mucho la formación sobre el modo de gestionar los contratos con posterioridad a la adjudicación. Ello se ve confirmado también por la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso: el 62% de los encuestados se refirió a la falta de programas sólidos de iniciación y formación para ocuparse de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

63. El anexo IV contiene una sinopsis de los programas de formación en adquisiciones de varias organizaciones. La mayoría de esos programas no incluye formación ni fomento de la capacidad del personal que se ocupa de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, lo que podría dar lugar a deficiencias al abordar cuestiones contractuales esenciales.

64. Es necesario evaluar la capacidad de gestión de los contratos en las sedes y las oficinas exteriores, así como designar fondos para la formación del personal. Un ejemplo de buena práctica en el sector privado es la consistente en adoptar un enfoque selectivo respecto de la formación y asignar recursos a un reducido número, aunque bien seleccionado, de programas de estudios.

65. En el estudio también se observó que funcionarios de categorías inferiores gestionaban contratos de muchos millones de dólares y que esa disciplina funcional ocupaba un nivel bajo dentro de la jerarquía de las organizaciones. Por ejemplo, en una organización había contratos de casi 1.000 millones de dólares anuales gestionados por un P-4 y otra organización tenía un contrato de suministro de alimentos de unos 300 millones de dólares anuales gestionado a distancia desde la sede por un funcionario de categoría inferior.

66. Los cursos básicos sobre adquisiciones y gestión de los contratos deben ser fácilmente accesibles en toda la organización y obligatorios para quienes gestionen contratos de cierta complejidad o cuantía. **En las orientaciones sobre gestión de los contratos (manuales, políticas, procedimientos, etc.) se deben consignar la experiencia, la formación requerida y las limitaciones del volumen de trabajo respecto de los funcionarios que desempeñen esa tarea. Por cada grado de experiencia, debe establecerse un límite en cuanto a la envergadura de cada contrato**

y respecto del valor total de todos los contratos que puedan ser supervisados en un determinado momento por una persona o un equipo. En circunstancias inusuales o apremiantes (por ejemplo, emergencias), la autoridad encargada de las adquisiciones puede optar por excluir tales requisitos y establecer en su lugar medidas alternativas para garantizar una gestión prudente de los contratos y el suministro del servicio o producto de que se trate.

67. Los resultados de la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso muestran que las normas de control de calidad no se difunden ni se utilizan para evaluar la actuación profesional del personal que gestiona los contratos y hacer frente a las necesidades de fomento de la capacidad (el 58%). Además, las evaluaciones de la actuación profesional de esos funcionarios no incluyen ninguna valoración de su actuación en calidad de gerentes de los contratos (el 45%) y únicamente el 28% de los participantes en la encuesta manifestó en su respuesta que las autoevaluaciones de las personas/equipos que gestionaban un contrato formaban parte de la supervisión global de la ejecución del contrato.

68. Se espera que la aplicación de las recomendaciones siguientes mejore la eficacia (recomendación 5) y la transparencia y rendición de cuentas de las actividades de gestión de los contratos (recomendación 6).

Recomendación 5

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

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que los supervisores de las personas que gestionen contratos incluyan criterios de gestión contractual en las evaluaciones anuales de la actuación profesional de tales personas.

V. Gestión del riesgo

69. El objetivo de la gestión del riesgo en las adquisiciones es examinar y controlar los riesgos y velar por que se lleve debidamente a cabo el programa, proyecto o actividad. La gestión del riesgo comienza al principio del proceso de adquisiciones. Constituye la mejor práctica para las adquisiciones de alto nivel y los proyectos complejos de menor cuantía requerir la preparación de planes individuales de gestión del riesgo y evaluaciones del riesgo existente a lo largo de todo el ciclo de vida de un contrato.

70. En teoría, los planes sobre el riesgo relacionado con las adquisiciones forman parte del proceso más amplio de gestión del riesgo de una organización, que se desarrolla a través de toda la cadena de contratación y garantiza que los riesgos de la organización se comprendan y mitiguen en la mayor medida posible.

71. En el contexto del ciclo de vida de un contrato, los riesgos durante la etapa de gestión del contrato posterior a la adjudicación incluyen: los riesgos procedentes de alguna de las etapas anteriores; los riesgos dimanantes de la falta de claridad de las funciones y responsabilidades de todas las partes que intervienen; la insuficiencia de recursos humanos y financieros asignados a la gestión del contrato; y la falta de información o la información desfasada sobre el cumplimiento del contrato. Si los riesgos de cada contrato no se evalúan al comienzo de la etapa de ejecución del contrato y durante esta como parte del proceso de la diligencia debida, no existirá un plan de mitigación para gestionarlos, lo que puede dar lugar a un fracaso cuando haya que hacer frente a situaciones inesperadas.

A. Falta de gestión del riesgo a nivel de gestión de los contratos

72. En la Secretaría de las Naciones Unidas, parece ser que la evaluación general del riesgo corre a cargo de los solicitantes y la oficina de adquisiciones durante la realización del plan de selección de fuentes. Se considera que la evaluación del riesgo correspondiente a la etapa posterior a la adjudicación del contrato es responsabilidad de la oficina solicitante, que actúa como gestora del contrato. En junio de 2014, la Dependencia de Contratos sobre el Terreno del Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas publicó un manual de gestión de contratos centrado en la gestión del riesgo de los proyectos y los contratos. El manual se destina a procesos de evaluación del riesgo y a delimitar estrategias de mitigación del riesgo en respuesta a los posibles riesgos observados en entornos de misiones. Durante la visita sobre el terreno que la DCI realizó a Nairobi, la Dependencia de Gestión de Contratos de esa misión sobre el terreno informó de que estaba comenzando a realizar evaluaciones del riesgo relacionadas concretamente con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

73. En el caso de la adquisición de bienes y servicios para atender a necesidades estratégicas (adquisiciones a nivel institucional), la División de Suministros del UNICEF requiere una estrategia general de adquisiciones que incluye un análisis del riesgo en ámbitos tales como: los riesgos financieros vinculados al desarrollo del mercado; los riesgos externos vinculados a los mercados; los riesgos respecto de las cifras de demanda, la calidad y las necesidades reguladoras; los riesgos respecto de la reputación; los riesgos respecto de la fluctuación del precio de las materias primas; y los riesgos respecto de los entregables de los programas. El Comité de Examen de Contratos del UNICEF requiere una valoración de los riesgos financieros del contratista, la capacidad de producción, la calidad de los productos/servicios, la puntualidad de la entrega y las condiciones contractuales. Además, el Comité examina los riesgos que se asumen y el correspondiente

estudio de viabilidad, incluida la situación de las adquisiciones en colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Además, la División de Suministros del UNICEF lleva a cabo una labor anual de gestión de los riesgos institucionales que abarca cuestiones relacionadas con la actuación del contratista por lo que respecta a la puntualidad en la entrega y la calidad de los suministros.

74. El PNUD aplica una metodología de gestión de los proyectos que requiere una evaluación del riesgo en la etapa de formulación de cada proyecto, de manera que, en caso de que la adquisición sea propensa al riesgo, antes de la aprobación del proyecto el equipo encargado de este elabora y examina una estrategia y un enfoque en materia de gestión del riesgo. Todos los contratos complejos (por encima de 50.000 dólares) requieren un plan de evaluación y gestión del riesgo que ha de someterse al examen del Comité de Contratos. En el plan se examinan las circunstancias políticas, medioambientales, sociales, técnicas, jurídicas y económicas de cada contrato. Todos los riesgos relacionados con el proyecto o las adquisiciones han de vincularse a la evaluación de los riesgos institucionales.

75. En el PMA, las adquisiciones se enmarcan dentro de la estrategia general de gestión del riesgo de esa organización. El PMA informó de que, dado que las dependencias de servicios a los clientes asumían la responsabilidad de la gestión de los contratos, también eran responsables de incluir en cada contrato estrategias suficientes de mitigación del riesgo respecto de todos los elementos de riesgo existentes (por ejemplo, en materia operacional, financiera y de reputación).

76. La UNOPS informó de que disponía de comités de supervisión que examinaban los nuevos proyectos desde la perspectiva de los riesgos. En el momento de la preparación del estudio se estaban revisando las correspondientes orientaciones operacionales.

77. Los procedimientos de adquisición del UNFPA incluyen la gestión del riesgo, particularmente respecto de la calidad de los productos esenciales para el mandato del UNFPA. Se conciertan acuerdos con contratistas que se ajustan a las normas de calidad internacionalmente reconocidas. El UNFPA encarga a expertos técnicos que examinen los expedientes de los productos preseleccionados y que posteriormente realicen visitas *in situ* y prueben una muestra de los productos. De resultados de la importancia que tienen los productos básicos/esenciales para la labor y la reputación del UNFPA, algunos de ellos son también probados antes del envío. Además, el UNFPA lleva a cabo una labor de posicionamiento de los suministros, basada en el riesgo de estos y en el gasto relativo. Esa labor permite observar qué tipo de relación mantiene con sus contratistas. El UNICEF y la OMS utilizan procedimientos similares.

78. Son encomiables las iniciativas y prácticas de gestión del riesgo de cierto número de organizaciones, aunque en buena medida se ocupan de los riesgos en las etapas iniciales del ciclo de vida de las adquisiciones. No se expusieron ejemplos de evaluaciones sistemáticas del riesgo al comienzo de la etapa del contrato posterior a la adjudicación, lo cual no solo serviría para delimitar los riesgos, sino para determinar qué tipo de actividades de gestión de los contratos son necesarias; con qué personal debería contarse para la gestión de los contratos (por ejemplo, una persona o un equipo); y qué tipo de conocimientos especializados serían necesarios para gestionar los contratos. Se observó que, en los casos en que existían evaluaciones del riesgo de los contratos y registros del riesgo, no se realizaba ningún seguimiento del plan general de riesgos de las adquisiciones con miras a mitigarlos durante la realización de las actividades de gestión de los contratos.

79. Estas conclusiones se ven confirmadas también por los resultados de la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, en el sentido de que

el 58% de los encuestados dijo que no había planes de gestión del riesgo respecto de las actividades de gestión de los contratos y que tampoco había un plan de mitigación del riesgo; además, el 60% dijo que los riesgos de los contratos en general no se evaluaban con la suficiente frecuencia a lo largo del ciclo de vida de los contratos. Por otra parte, el 56% de los encuestados dijo que no existía una clara delimitación de responsabilidad respecto al modo necesario de abordar la mitigación del riesgo y el 68% dijo que los riesgos relacionados con la gestión de los contratos no se cuantificaban ni se consignaban en términos financieros.

80. Se espera que la aplicación de la recomendación 7 mejore la eficiencia y la eficacia del proceso de gestión de los contratos.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que, en el caso de los contratos de una cuantía y una complejidad determinadas, se cuente con planes de gestión del riesgo que abarquen las actividades contractuales con posterioridad a la adjudicación. Esos planes deben incluir medidas de mitigación del riesgo y también una clara delimitación de la responsabilidad de las personas encargadas de poner en práctica tales medidas.

VI. Supervisión, evaluación e información sobre la ejecución

A. Es necesario mejorar la supervisión de la ejecución de los contratos

81. La supervisión de la ejecución de un contrato frecuentemente y a intervalos periódicos después de la adjudicación es esencial para garantizar que el contratista suministre los bienes y servicios a su debido tiempo y con arreglo al presupuesto y que se observen las normas de calidad, especialmente en el caso de los contratos de la organización que entrañen un riesgo más elevado y sean particularmente complejos.

82. La evaluación de la ejecución con posterioridad a la adjudicación entraña realizar varias actividades para lograr que la prestación de servicios se ajuste a los términos del contrato. Tales actividades incluyen delimitar los criterios de ejecución, como los indicadores claves del desempeño, en el momento de la formulación del contrato y proporcionar recursos adecuados para la supervisión y una fuerza de trabajo con capacidad para supervisar las actividades del contratista.

83. En la Secretaría de las Naciones Unidas, se entiende que el solicitante (o, en su caso, la dependencia encargada de la gestión del contrato) es responsable de establecer criterios para medir la ejecución, los cuales se incluyen en el pliego de condiciones y ulteriormente en el contrato. El solicitante entonces supervisa y evalúa la actuación del contratista en función de esos criterios. El manual de gestión de contratos de la Dependencia de Contratos sobre el Terreno del Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas incluye una guía para ayudar a las misiones sobre el terreno a preparar los detalles de los trabajos. Aún no se han publicado directrices para delimitar indicadores claves del desempeño para los contratos.

84. El UNICEF supervisa el cumplimiento de los plazos de todos los contratos por conducto de los indicadores claves del desempeño e incluye contratos en su proceso de supervisión de la actuación de los proveedores¹⁷ a los efectos de que se revisen todos los contratos de cada proveedor en función de la calidad, la puntualidad y la cantidad. El UNFPA también supervisa la calidad y la cantidad de los bienes/servicios suministrados, la puntualidad de la entrega, la precisión de la documentación y la rapidez de la respuesta/comunicación. El PNUD y la UNOPS aplican un enfoque del riesgo para supervisar los contratos, centrado más en los que tienen una elevada cuantía o una particular complejidad.

85. El OIEA está adoptando un enfoque similar basado en el riesgo. En el momento de la realización del estudio, estaba preparando un programa oficial para que los 20 principales contratos esenciales en función de su cuantía y riesgo fueran supervisados después de efectuarse la entrega y el pago. El ACNUR, habida cuenta de su importante volumen de contratos y de sus limitaciones de capacidad, supervisa únicamente los principales contratos de manera trimestral. La OIT aplica los tres indicadores de supervisión de la calidad, la cantidad y la puntualidad. En el PMA, los contratos de alimentos y transporte,

¹⁷ El proceso se rige por el procedimiento 069 de la División de Suministros (marzo de 2013), aplicable a la adquisición de bienes realizada por esa División. El procedimiento establece criterios genéricos para evaluar y supervisar la actuación de los proveedores en función de sus obligaciones contractuales y sirve de instrumento de evaluación para la selección de los invitados a licitar. Se utiliza una tarjeta de actuación de los proveedores para supervisar la actuación de estos con arreglo a criterios básicos: cantidad, calidad y tiempo.

que representan el 80% de su gasto en adquisiciones, son supervisados por los solicitantes (por ejemplo, los oficiales de adquisiciones o de expedición).

86. Aunque varias organizaciones están realizando importantes esfuerzos para intensificar la supervisión de los contratos mediante la publicación de orientaciones y procedimientos de supervisión mejorados, el presente estudio y la información obtenida en numerosos informes de auditoría interna y externa apuntan a constantes deficiencias en ese ámbito. Al parecer, una de las razones de la insuficiente supervisión de los contratos es el hecho de que no siempre se ha asignado especial prioridad a la supervisión en el ciclo de vida de las adquisiciones. Hasta fecha reciente, el objetivo primordial de los oficiales de contratación y de los funcionarios superiores era conseguir que se adjudicaran oportunamente contratos y prestar apoyo a la ejecución del programa correspondiente y al receptor del servicio.

87. Un importante punto débil observado en la mayoría de las organizaciones es la falta de indicadores claves del desempeño debidamente concebidos en las etapas de preparación de un contrato, lo que haría posible una supervisión efectiva del cumplimiento durante la ejecución del contrato. A menos que se establecieran antes que nada parámetros específicos de supervisión, no habría ningún modo efectivo de medir los progresos realizados ni ningún modo viable de exigir responsabilidades al personal y a los contratistas por su actuación. En la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, el 40% de los encuestados dijo que los indicadores claves del desempeño, cuando existían, no se supervisaban sistemáticamente.

88. Como se indica en el capítulo IV, la falta de formación en relación con las actividades de gestión con posterioridad a la adjudicación constituye una esfera conexas de preocupación. Para lograr una adecuada supervisión de los contratos, quienes desempeñen funciones relacionadas con la situación posterior a la adjudicación han de recibir una formación adecuada sobre el modo de llevar a cabo la supervisión. Además, como ya se indicado, también es causa de preocupación el hecho de que las actividades de supervisión se realicen de manera puntual por funcionarios que considerar esa tarea una actividad a tiempo parcial.

89. Sin una constante supervisión por expertos hasta la terminación de un contrato, existe el riesgo de un deficiente cumplimiento por el contratista, de que no se presten los servicios en la forma prevista o de que el pago a los contratistas sea superior al valor de los servicios prestados.

90. Asimismo cabe destacar que en el informe de la DCI¹⁸ sobre acuerdos a largo plazo se señaló que la falta de una supervisión suficiente en relación con la utilización de tales acuerdos constituía una desventaja y un riesgo. En el informe se señala que, aunque la práctica de utilizar los acuerdos a largo plazo existentes de otras organizaciones de las Naciones Unidas se consideraba una opción viable, existe el riesgo de que los costos y los beneficios de la utilización de un acuerdo ya existente por un tercero no resulten suficientemente validados, teniendo en cuenta la falta de sólidos procedimientos de supervisión.

91. Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten las medidas siguientes para mejorar las actividades de supervisión de los contratos:

¹⁸ "Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2013/1).

- a) **Garantizar que la designación de personal para gestionar los contratos y su formación en técnicas de supervisión tengan lugar antes de que comience la gestión de las actividades posteriores a la adjudicación;**
- b) **Establecer prácticas para garantizar la rendición de cuentas del personal que desempeñe funciones de supervisión;**
- c) **Garantizar una mayor visibilidad en la gestión de la supervisión de los contratos;**
- d) **Actualizar las políticas y orientaciones sobre la adecuada utilización de los contratos de otras organizaciones de las Naciones Unidas (utilización de un acuerdo a largo plazo ya existente por un tercero, etc.) para incluir procedimientos sobre la supervisión de los servicios adquiridos por otros.**

B. No se realizan sistemáticamente evaluaciones del desempeño de los contratistas

92. Las evaluaciones del desempeño de los contratistas son un importante elemento del proceso de las adquisiciones. En el estudio se observó que variaban mucho las prácticas de evaluación en las organizaciones entrevistadas.

93. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la oficina solicitante se encarga de evaluar el desempeño del contratista. La Secretaría exige informes sobre el desempeño para cada contrato. Para los contratos que superan los 200.000 dólares y/o los contratos por un período de dos años o más, se requieren informes anuales sobre el desempeño. Además, en los contratos esenciales de productos básicos, como los alimentos o el combustible, se estipula que han de mantenerse registros de las reuniones mensuales sobre el desempeño, incluidas las medidas previstas, y que los datos pertinentes que se aporten se incorporen a los informes sobre el desempeño de los contratistas. En el caso de desempeño insatisfactorio, se presenta una evaluación del desempeño al Equipo de Inscripción y Gestión de Proveedores, que remite un expediente al Comité de Examen de los Proveedores a fin de que este recomiende la adopción de medidas apropiadas respecto del contratista (a saber, la suspensión, el envío de una carta de advertencia, etc.). La División de Adquisiciones de la Secretaría también ha constituido un grupo encargado de examinar las denuncias de violaciones éticas/prácticas establecidas en el caso de los proveedores de las Naciones Unidas o sus representantes. El Comité de Examen de los Proveedores puede recabar en caso necesario la opinión de especialistas de la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Oficina de Ética y la Oficina de Servicios de Supervisión.

94. Al parecer, aunque se requiere que los gerentes de los contratos presenten evaluaciones a la División de Adquisiciones respecto de los contratos de los sistemas mundiales, los departamentos solicitantes no siempre lo hacen. Además, la División de Adquisiciones no puede realizar un seguimiento de las evaluaciones del desempeño en el caso de contratos iniciados en las misiones u órdenes individuales de adquisición firmadas en las misiones. Esas evaluaciones son importantes porque se necesitan detalles sobre el incumplimiento o el deficiente desempeño para que los contratistas puedan ser suspendidos o eliminados del registro de contratistas autorizados (véase la sección C *infra*). La Dependencia de Contratos sobre el Terreno del Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas está preparando un mecanismo de información sobre el desempeño de los contratistas con el fin de consolidar las calificaciones sobre el desempeño en el caso de los contratos de los sistemas mundiales y los contratistas de múltiples misiones.

95. Los procedimientos del Departamento de Adquisiciones del UNICEF se refieren a la supervisión del desempeño de los contratistas y hacen especial hincapié en la supervisión de los contratos de elevada cuantía y particular complejidad. Se efectúan evaluaciones de los contratistas en el caso de los contratos que rebasen los 100.000 dólares y de todos los acuerdos a largo plazo. Los exámenes trimestrales del desempeño se basan en tres parámetros que miden la calidad, la cantidad y la puntualidad de las entregas. En 2013 el UNICEF estableció tarjetas de puntuación de proveedores para aplicarlas a las adquisiciones de bienes y servicios de la División de Suministros¹⁹. En el marco de ese procedimiento se establecen criterios genéricos para evaluar y supervisar el desempeño de los contratistas con arreglo a sus obligaciones contractuales y como instrumento de evaluación para la selección de los invitados a licitar. Se utilizan tarjetas del desempeño de los proveedores para supervisar el desempeño con arreglo a los mismos criterios: cantidad, calidad y puntualidad. Los resultados han de recogerse en un informe anual, que ofrece una visión global del desempeño de los contratistas.

96. Para evaluar el desempeño de un contratista, el UNFPA dispone de una "consola" que muestra qué país ha realizado evaluaciones del contratista. Las evaluaciones del desempeño son obligatorias para todos los contratistas que suministran productos básicos relacionados con la salud reproductiva y para otras adquisiciones por valor de más de 50.000 dólares. El objetivo de las evaluaciones es doble: proporcionar información para futuros contratos y, de ser necesario, poner en marcha un programa de desarrollo de contratistas. En 2013 el UNFPA comenzó la buena práctica de invitar selectivamente a sus principales contratistas a la oficina de la sede para examinar sus evaluaciones del desempeño, las expectativas del UNFPA y qué podía hacerse para subsanar las deficiencias observadas. El OIEA también celebra reuniones trimestrales con sus proveedores principales.

97. En la OMS se realizan parcialmente evaluaciones de los contratistas en algunas oficinas, pero el proceso en general no se ha uniformado aún. Aunque la planificación de los recursos institucionales (PRI) de la OMS cuenta con una base centralizada de datos de contratistas, los resultados de las evaluaciones de los contratistas no se incorporan a ella. El PMA somete a todos sus contratistas a evaluaciones del desempeño de los proveedores, las cuales corren a cargo de los solicitantes (dependencias de servicios a los clientes). Las evaluaciones se conservan en los expedientes de los contratos y se examinan en el caso de prórrogas o modificaciones de estos o si se va a proceder a nuevas adjudicaciones. La FAO realiza encuestas de satisfacción únicamente en caso de referencias negativas.

98. En el presente estudio se observó que, salvo algunas excepciones ya indicadas más arriba, en la mayoría de las organizaciones la evaluación de los contratistas no se hacía sistemáticamente y, en muchos casos, no se especificaban claramente cuáles eran los mecanismos existentes para orientar a los encargados de realizar tales evaluaciones. En las organizaciones examinadas tampoco hay sistemas centrales donde figuren registros de las evaluaciones del desempeño. El proceso sigue desarrollándose principalmente en documentos impresos, e incluso cuando el propio formulario es electrónico este constituye un fenómeno aislado, ya que se consigna únicamente en el expediente con los datos de cada contrato. El 43% de quienes respondieron a la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso consideró que era inadecuado el registro de los

¹⁹ Una tarjeta de puntuación de proveedores sirve para medir el desempeño de un proveedor y realizar un seguimiento al respecto utilizando elementos de medida como los factores de costo, la calidad y la entrega puntual, lo que permite realizar una comparación del desempeño del proveedor con arreglo a objetivos concretos y clasificarlo.

informes de evaluación. Aunque existen modelos de evaluación del desempeño de los contratistas en la mayoría de las organizaciones, en el estudio se observó que su utilización era básicamente superficial y se limitaba a la realización de marcas en casillas en lugar de la aportación de observaciones sustanciales.

99. **Tal como se recomendó en la nota JIU/NOTE/2008/4, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben mantener bases de datos centrales en sus organizaciones para prestar apoyo al registro del desempeño de los contratistas y a la consulta ulterior de las evaluaciones.**

100. Para que los informes sobre el desempeño de los contratistas se preparen y documenten eficazmente, es necesario establecer bases de referencia para garantizar el cumplimiento por los funcionarios que preparan tales informes y, además, para formar al personal a los efectos de que proceda debidamente a informar y utilizar esta información. Las bases de referencia deben servir para examinar la oportunidad y la frecuencia de los informes de evaluación una vez terminados los contratos, el nivel de calidad de los servicios suministrados y la observancia de los plazos contractuales. **Es asimismo importante que se realice una clara designación de quién ha de preparar tales informes y de la información que han de facilitar todos los que intervienen en este proceso (por ejemplo, los oficiales de contratos, los solicitantes y los usuarios finales).**

101. La aplicación de la recomendación 8 debe mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la gestión de los contratos.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que exista un sistema en sus organizaciones para documentar e informar sobre la actuación de un contratista a los efectos del cumplimiento de los requisitos del contrato, y asignar responsabilidades y exigir que se rindan cuentas en relación con la gestión del suministro de información completa sobre la actuación del contratista.

C. Marcos de sanciones a proveedores

102. En los últimos años las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han esforzado por establecer marcos similares de examen de los proveedores, lo que les permitiría registrar y compartir datos sobre el desempeño de los contratistas. No obstante, esa labor aún no ha finalizado y se basa en la participación voluntaria de cada organismo. La Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha establecido un Modelo de Marco Normativo²⁰ para regular el procedimiento de sanciones a los proveedores dentro de los marcos y mandatos de gobernanza de las organizaciones. El Modelo de Marco Normativo y los sistemas propios de cada organismo cuentan con el apoyo del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas²¹, que constituye la

²⁰ El Modelo de Marco Normativo fue establecido por un grupo de trabajo (presidido por el PNUD) bajo la égida de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Fue aprobado por el Comité en marzo de 2011.

²¹ El Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas es el portal común de adquisiciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Actúa como un único servicio a través del cual los posibles proveedores pueden registrarse en las organizaciones de las Naciones Unidas utilizando el Portal como su base de datos de proveedores www.ungm.org.

plataforma para compartir información y medidas básicas comunes contra las personas/entidades que tengan un comportamiento/prácticas inaceptables dentro del sistema de las Naciones Unidas (prácticas corruptas, fraudulentas, coactivas, colusivas, contrarias a la ética y obstructivas). Así pues, se ha elaborado una lista central de proveedores inadmisibles, que incorpora decisiones de los diferentes organismos sobre la inadmisibilidad de los proveedores o las sanciones impuestas a estos, con datos generados a través de un proceso basado en normas comunes.

103. El Modelo de Marco Normativo engloba tres ámbitos: i) principios orientadores; ii) los procedimientos sugeridos con arreglo al Modelo; y iii) otras cuestiones específicas que ha de abordar cada organismo. Los principios servirán de orientación para la elaboración, la aplicación y la interpretación de los procedimientos. Los procedimientos se ocupan de modelos facultativos de aplicación. El tercer ámbito se ocupa de cuestiones jurídicas, como las prerrogativas e inmunidades, las cuales, por su naturaleza, se aplican de manera diferente a cada organización.

104. Según los procedimientos del Modelo de Marco Normativo, los proveedores sancionados son incluidos en una lista central de proveedores inadmisibles, que es una lista electrónica con información procedente de cada organismo. En los casos de adquisiciones en régimen de colaboración, los organismos afectados deciden entre ellos cuál ha de ser el organismo principal que se ocupa de las sanciones. El director de cada organismo designa a los miembros y a la secretaria de la Junta de Sanciones, que se ocupa de asuntos relacionados con las sanciones y garantiza la imparcialidad y la observancia de las debidas garantías procesales en su examen administrativo.

105. Las posibles sanciones pueden incluir la censura (carta de amonestación), la declaración de inadmisibilidad del proveedor o su exclusión (temporal o permanente) u otras sanciones como la suspensión o el sometimiento de futuros contratos a condiciones especiales.

106. La Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, la FAO y el UNFPA han puesto en práctica las secciones acordadas del Modelo de Marco Normativo. Además, el UNFPA, el PNUD y la UNOPS están examinando la posibilidad de constituir un comité interinstitucional de sanciones a proveedores. Por su parte, el PNUD y la UNOPS publican los nombres de los proveedores sancionados en sus sitios web. En el UNICEF, el comité de sanciones es una junta especial cuyos miembros son designados cuando es necesario celebrar una reunión.

107. Los encuestados indicaron que el problema que impedía que algunas organizaciones participasen cabalmente en el Modelo de Marco Normativo era el hecho de que había organismos que actuaban dentro de diferentes marcos jurídicos y sistemas administrativos existentes con anterioridad al Modelo de Marco Normativo, lo que hacía difícil que se ajustasen a él.

108. Las actividades mencionadas en relación con el Modelo de Marco Normativo son encomiables y ponen de manifiesto que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconoce que un sistema centralizado de evaluación de los contratistas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas sería beneficioso para todas las partes. Ese sistema ayudaría a las organizaciones a adoptar decisiones más informadas a los efectos de la selección de los contratistas y reduciría al mínimo las posibilidades de que se adjudicase un nuevo contrato en una organización a quien hubiese tenido un comportamiento irregular o fraudulento en otra. **Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben proporcionar el respaldo y el apoyo necesarios a los esfuerzos**

que se están realizando para aplicar un Modelo de Marco Normativo común que haría posible el establecimiento de un enfoque armonizado respecto de las sanciones a los proveedores.

D. Suministro de información a la administración superior

109. En la nota de la DCI²² sobre la reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas se recomendó que los jefes ejecutivos recabasen periódicamente opiniones internas y externas e informasen sobre las actividades en materia de adquisiciones. Varias oficinas de adquisiciones entrevistadas para el presente informe dijeron que no suministraban información sobre la gestión de contratos concretos a su personal directivo superior porque no se les pedía que lo hicieran. Algunas de ellas dijeron que facilitaban esa información únicamente de manera ocasional y cuando se les pedía que lo hicieran. El UNICEF y la UNOPS han establecido "consolas" que utiliza su administración superior en lugar de informes. Otras dijeron que toda la información necesaria sobre contratos concretos se incluiría en informes relacionados con los proyectos o en informes anuales sobre las adquisiciones (el PNUD, la OMPI y la UPU). El 45% de quienes respondieron a la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso consideró que los informes sobre la ejecución de los diferentes contratos no se presentaban sistemáticamente a los niveles jerárquicos superiores, y el 60% opinó que la administración superior no supervisaba activamente la ejecución de los contratos.

110. La Secretaría de las Naciones Unidas presenta mensualmente los siguientes informes a su administración superior: los contratos que expiren en menos de ocho meses; los contratos que alcancen o superen un 75% de su monto máximo fijado; una lista de los contratistas que acumulen adjudicaciones por más de 1 millón de dólares; una lista de los 30 principales contratos vigentes en cuanto a su monto máximo fijado; y una lista de los contratos vigentes cuyo monto máximo supere los 25.000 dólares en una moneda distinta del dólar de los Estados Unidos. No obstante, las misiones sobre el terreno no tienen un enfoque estándar en lo que atañe a informar a la administración superior sobre la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

111. La UNESCO dispone de informes estándar que puede consultar la administración superior, como las estadísticas mensuales sobre los retrasos en la ejecución de los contratos de elevada cuantía o las excepciones a la licitación competitiva. La OIT informó de que, en el caso de las grandes adquisiciones, informaba oralmente o por escrito al comité de gobernanza pertinente.

112. Constituye una buena práctica para la administración superior el hecho de que se la mantenga sistemáticamente informada sobre la cuantía total de todos los contratos, la situación de los contratos, los contratos liquidados, los sobrecostos, las principales controversias, etc. **Se recomienda que los jefes ejecutivos exijan que los funcionarios de adquisiciones presenten informes periódicos con datos totales sobre la situación de los contratos en vigor, destaquen los problemas concretos o recurrentes que tengan grandes repercusiones para la organización e indiquen las medidas adoptadas para hacerles frente. Esa información también podría ponerse a disposición de los órganos legislativos de la organización a través, por ejemplo, del sitio web de la organización.**

²² "Procurement reforms in the United Nations System" (JIU/NOTE/2011/1).

VII. Gestión de las modificaciones de los contratos

113. La gestión de las modificaciones es el proceso consistente en evitar las modificaciones no deseadas e incorporar las modificaciones necesarias en los contratos²³. Las modificaciones efectuadas durante la ejecución de un contrato son hechos inevitables y en ocasiones frecuentes cuando cambian las necesidades y las circunstancias. Las modificaciones pueden referirse a la duración del contrato, las especificaciones, los bienes/servicios que han de suministrarse, el precio o modificaciones administrativas²⁴. El modo en que tienen lugar las modificaciones y la manera en que se administran tienen la misma importancia que el contrato inicial.

114. Las políticas de la mayoría de las organizaciones parecen ser claras en cuanto a la cuestión de las modificaciones de los contratos. Las cláusulas contractuales estándar incluyen una cláusula sobre modificaciones en la que se especifica que estas deben ser gestionadas por una autoridad contractual designada a tal efecto que pueda negociar y autorizar tales modificaciones. Además, en los manuales de adquisiciones se señala que los cambios o modificaciones de un contrato que haya sido revisado previamente por un comité de contratos han de ser examinados nuevamente por el comité en determinadas circunstancias. En el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, tales circunstancias son las siguientes:

- a) Un aumento del monto máximo previamente aprobado de la cuantía de un contrato en más de un 20% o en 500.000 dólares, según cuál sea la suma más baja;
- b) Un aumento de la cuantía total del contrato por encima del límite del comité;
- c) Una prórroga de la duración previamente aprobada del contrato cuando dicha prórroga supere los ocho meses;
- d) Si, a juicio de la autoridad contratante, la modificación puede afectar de manera significativa el proceso de adquisición que haya dado lugar a la adjudicación del contrato inicial, los criterios en que se haya basado la adjudicación inicial o las condiciones contractuales iniciales²⁵.

115. Hay habitualmente tres partes que participan en la gestión de las modificaciones: el solicitante/usuario final, el oficial de adquisiciones y el comité de contratos. Frecuentemente el solicitante o el usuario final mantiene un contacto directo con el contratista y tienen lugar constantes comunicaciones oficiales y extraoficiales que, en ocasiones, plasman en compromisos no intencionales. Por ejemplo, los compromisos verbales pueden entrañar ulteriormente modificaciones contractuales sin certificación de la disponibilidad de fondos. Los funcionarios de las Naciones Unidas pueden encontrarse en tales situaciones vinculantes porque no son conscientes de las consecuencias o por la falta de aptitudes negociadoras.

116. Como se indica en el capítulo III, los comités de contratos desempeñan una importante función en el proceso de gestión de las modificaciones. No obstante, en el presente estudio se observó que, en algunas organizaciones, esa función había quedado reducida a las cuestiones de procedimiento. Por ejemplo, en algunos organismos el papel y

²³ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, noviembre de 2006, cap. 3: Procurement Process, págs. 3 a 98.

²⁴ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, noviembre de 2006, cap. 3: Procurement Process, págs. 3 a 87.

²⁵ *Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas*, cap. 12.3, párr. 1.

los conocimientos prácticos de los miembros de los comités no propician un análisis ni una justificación de la necesidad o de las razones para modificar los contratos. En los casos de contratos de elevada cuantía o particular complejidad, la práctica de algunas organizaciones gubernamentales consiste en disponer de juntas de control de las modificaciones separadas de los comités de contratos. Esa es también una práctica común en los contratos de construcción y otros contratos de servicios particularmente complejos. En el capítulo III se examina la necesidad de ampliar las funciones de los comités de contratos para que puedan ocuparse de las modificaciones contractuales más allá del mero examen de la observancia de los procedimientos. Además, el establecimiento de juntas de control de las modificaciones separadas respecto de los contratos de elevada cuantía o particular complejidad es una buena práctica seguida por muchas organizaciones de los sectores privado y público.

117. Durante la preparación del presente estudio, ninguna organización pudo suministrar fácilmente información sobre las causas y las consecuencias de las modificaciones contractuales en relación con contratos vigentes o del pasado. El aumento de los costos contractuales (es decir, los sobrecostos), las causas de los retrasos y las prórrogas, las modificaciones del alcance, la aceptación de productos o servicios de inferior calidad, etc. son deficiencias que aparecen en muchos contratos con mucha frecuencia y se plasman en las consiguientes modificaciones. Ello se pone de manifiesto en los datos obtenidos en las respuestas a la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso: el 45% de los encuestados consideró que el análisis de las modificaciones contractuales y los costos conexos resultaba insuficiente en cuanto a su desarrollo y a la información que se facilitaba al respecto. En el presente estudio no se pudo cuantificar el efecto de tales deficiencias a causa de la falta de documentación en las organizaciones examinadas. Tales deficiencias pueden constituir un obstáculo para que las organizaciones cumplan los objetivos de sus programas y proyectos con eficiencia y eficacia.

118. Se espera que la aplicación de la recomendación 9 mejore la eficiencia de la gestión de los contratos.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben realizar un estudio en sus organizaciones para analizar las causas de las modificaciones de los contratos por encima de ciertos niveles y señalar las deficiencias sistémicas que contribuyan a los incrementos de los costos y a las demoras. Tras ello deben adoptarse medidas correctivas para hacer frente a tales deficiencias.

VIII. Medios de defensa contractuales

119. El objetivo de los medios de defensa es proteger a una organización cuando el contrato no se ejecute de conformidad con sus términos y condiciones o cuando se infrinja. Como ejemplos de medios de defensa, cabe mencionar los siguientes: exigir una indemnización fijada, retener el pago, reclamar una fianza de cumplimiento y adoptar medidas en relación con los avales/garantías.

120. La indemnización fijada es una suma expresamente pactada de antemano entre la organización y el contratista y que habrá de pagarse en concepto de daños y perjuicios por el incumplimiento del contrato²⁶. En la mayoría de los casos, se aplica a la demora en la ejecución. Las disposiciones relativas a la indemnización fijada suelen incluirse en las condiciones generales de los contratos. Cuando los retrasos causados por el contratista dan lugar a costos extraordinarios o a la pérdida de ingresos y otros beneficios, todo ello queda abarcado por la indemnización fijada que paga el contratista. La indemnización fijada se calcula como porcentaje de la cuantía de los contratos hasta un cierto límite.

121. Las garantías de cumplimiento, como las fianzas de cumplimiento u otras formas de medios de defensa contractuales, suelen exigirse al contratista en el momento de la adjudicación. La suma por concepto de garantía ha de pagarse a la organización en caso de incumplimiento por el contratista.

A. No siempre se hacen valer los medios de defensa contractuales

122. En el estudio se observó que, aunque formaban parte de las cláusulas contractuales estándar, los medios de defensa frecuentemente no se hacían valer en la práctica cuando habría sido necesario hacerlo, especialmente en los casos de indemnización fijada y fianza de cumplimiento. Casi todos los entrevistados no habían tenido una experiencia real de aplicar cláusulas contractuales relacionadas con los medios de defensa. Cuando se enfrentaban a tales situaciones, el hecho de hacer valer los medios de defensa se consideraba un engorro, que incuestionablemente requería una inversión de tiempo mayor que los beneficios que podría aportar. Hay casos documentados en los que las indemnizaciones fijadas incluso se eliminaron de las cláusulas contractuales generales por considerarse que no podían hacerse cumplir, pero no se adoptaron otras medidas para proteger los intereses de la organización.

123. Además, en otros casos la cuantía de las fianzas de cumplimiento o de las indemnizaciones fijadas que se establecen como instrumento de seguridad es mínima por comparación con la cuantía del contrato, razón por la que no se consideran efectivas. Aunque el instrumento podía ser teóricamente efectivo, algunos entrevistados afirmaron que el sistema de las Naciones Unidas no tenía como objetivo empujar a sus contratistas a la quiebra haciendo valer medios de defensa, sino desarrollar la capacidad de sus contratistas. Cabe sostener que esto último puede ser aplicable a casos concretos de fomento de la capacidad referidos a contratistas locales o entidades nacionales. No obstante, dado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas frecuentemente han de tratar con grandes empresas internacionales que no siempre actúan de conformidad con sus contratos, los medios de defensa deben aplicarse y hacerse cumplir rigurosamente.

124. Habida cuenta de la falta de personal, de disciplina o de conocimientos prácticos para reunir las pruebas necesarias a fin de hacer valer la indemnización fijada o exigir la

²⁶ UNOPS, *Procurement Manual*, revisión 5 (2014).

fianza de cumplimiento, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen ser tolerantes con sus contratistas a expensas de las posibles pérdidas financieras de las organizaciones y sus programas.

125. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore el control y la observancia en el contexto del proceso de gestión de los contratos.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que, cuando proceda, se incluyan niveles adecuados de indemnizaciones fijadas y otros medios de defensa en las cláusulas uniformes de los contratos y se hagan valer debidamente para proteger los intereses y derechos de sus organizaciones.

IX. Sistemas de garantía y control

126. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con mecanismos tanto de supervisión interna —generalmente en forma de auditorías, investigaciones y evaluaciones—, como de supervisión externa, que constituyen una garantía y sirven para comprobar la eficiencia y la eficacia de las actividades de gestión de los contratos.

127. En algunas organizaciones, las oficinas de auditoría interna de la sede realizan auditorías concretamente sobre cuestiones relacionadas con las adquisiciones. No obstante, en la mayoría de los casos esas cuestiones se examinan de manera transversal como parte de las auditorías de un programa, de un proyecto o de una oficina en el país, seleccionadas sobre la base del plan anual de riesgos de auditoría de la oficina de auditoría interna. Aunque no se centren específicamente en las adquisiciones, tales auditorías pueden incluir visitas a proyectos ejecutados por contratistas y la realización de comprobaciones tales como la verificación de facturas u otros justificantes.

128. Algunos entrevistados indicaron que las auditorías periódicas de las oficinas en los países y las auditorías ocasionales centradas en las adquisiciones eran útiles para delimitar ámbitos con problemas, en tanto que otros observaron que tales auditorías no siempre se centran en actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación y no eran suficientemente frecuentes. No obstante, la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso indica que el 59% de los entrevistados considera que las auditorías de las actividades sobre gestión de los contratos se realizan de manera sistemática y el 58% afirma que es sólido el sistema de auditoría de los contratistas y de las actividades contractuales conexas.

129. En esos informes de auditoría interna y externa en todo el sistema de las Naciones Unidas se ha observado que las prácticas de gestión de los contratos son deficientes en numerosos aspectos y en muchos casos los informes corroboran las conclusiones del presente estudio. La semejanza de las deficiencias de gestión de los contratos en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el hecho de que los órganos de auditoría persistan en denunciar tales deficiencias, a lo que se suman la magnitud y el volumen considerable de adquisiciones de muchas organizaciones, demuestran que es menester una actuación concertada de todos los interesados para hacer frente a este problema sistémico. Las deficiencias señaladas seguirán produciéndose a menos que se perfeccionen las políticas y los procedimientos y se adopten medidas concretas para reforzar las prácticas de gestión de los contratos.

130. Se recomienda que los jefes de las organizaciones presten apoyo a sus oficinas de adquisiciones y personal de contratos en relación con la elaboración de planes de acción concertados para hacer frente a las deficiencias persistentes que se han observado en diversos informes de auditoría interna y externa y velen por que se ejecute ese plan.

131. En el estudio también se observó que algunas organizaciones habían hecho uso de otros mecanismos de garantía y control, como los exámenes periódicos internos y las medidas de cumplimiento, lo que podía servir para supervisar las actividades de adquisición en toda la organización. Además, aunque algunas oficinas de adquisiciones de las sedes (por ejemplo, las del PNUD, en la Secretaría de las Naciones Unidas) han adoptado medidas de cumplimiento para ayudar a evaluar la eficacia de su función de adquisiciones en su conjunto, tales esfuerzos no han resultado efectivos en lo que se refiere a englobar cuestiones posteriores a la adjudicación. La mitad de quienes respondieron la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso indicó que

no se llevaban a cabo sobre el terreno ni en la sede exámenes de las actividades de gestión de los contratos por equipos de funcionarios con los debidos conocimientos.

132. Además de la labor realizada por las oficinas de auditoría interna, constituye una práctica óptima para las organizaciones el hecho de llevar a cabo exámenes anuales por grupos de expertos en gestión de los contratos, que pueden incluir una participación interinstitucional de miembros del conjunto de entidades que se ocupan de las adquisiciones, a fin de centrarse selectivamente en el examen de contratos de elevada cuantía y particular complejidad a los efectos de evaluar los problemas comunes y las consecuencias extraídas. Para permitir la realización de controles puntuales del cumplimiento de las políticas y los procedimientos y prestar el apoyo necesario que se requiere, las organizaciones podrían incluir un concepto similar al de la evaluación de la capacidad de adquisición y los equipos itinerantes del PNUD o el ejemplo de la asistencia prestada por el PMA y la UNOPS a sus oficinas exteriores.

133. Se recomienda que las organizaciones establezcan un programa de garantía de la calidad para la función de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, en consonancia con las buenas prácticas, para evaluar periódicamente la eficacia de la función.

X. Sistemas de información

A. Los sistemas de tecnología de la información no respaldan debidamente las actividades de gestión de los contratos

134. En los últimos años, varias organizaciones de las Naciones Unidas han concertado esfuerzos para automatizar la información relacionada con el proceso de adquisiciones. La gestión de esa información, particularmente en las organizaciones con un gran número de contratos o un gran volumen de proyectos, es una ardua tarea. De resultados de la gestión descentralizada de los contratos en la mayoría de las organizaciones y de la participación de diferentes oficinas (oficinas de adquisiciones, solicitantes, gestores de contratos, etc.), la información y los datos sobre los contratistas se recogen, conservan y gestionan en diferentes oficinas de la sede de la organización o sus oficinas regionales y en los países. La información relacionada con las adquisiciones está fragmentada en el marco de los sistemas de PRI, los sistemas de gestión financiera, los sistemas de seguimiento de las auditorías y las evaluaciones de las adquisiciones, los sistemas de gestión de los proyectos y los expedientes y notas de la sede y las oficinas exteriores.

135. Los sistema de PRI, si bien contribuyen al funcionamiento general de los procesos relacionados con las adquisiciones, en la mayoría de las ocasiones no se ocupan de las funciones de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, como en el caso de las actividades de supervisión del cumplimiento, las funciones de alerta, la información sobre los gastos en tiempo real, los gastos por oficial de compra y por contratista y datos similares. En algunos casos, cuando la función de PRI puede tener esas capacidades incorporadas en el sistema, no se activa, principalmente porque los módulos tal vez no pueden desarrollarse plenamente, se considera que no son de fácil manejo o se relacionan con elevados costos de licencia (Atlas del PNUD y el UNFPA, Vision del UNICEF, el Sistema de Información a Nivel de Todo el Organismo para el Apoyo a los Programas del OIEA, etc.).

136. En la mayoría de las organizaciones, la supervisión de las fechas de expiración e hitos similares de la duración de un contrato se realiza manualmente por los oficiales de adquisiciones o los solicitantes. Según la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, el 59% de los encuestados considera que el nivel de automatización para reunir y supervisar información sobre la gestión de los contratos resulta insuficiente. No hay depósitos electrónicos centrales para todos los contratos; y los contratos pasan a tener visibilidad en el marco de la PRI únicamente cuando se emiten órdenes de compra respecto de tales contratos. Por ejemplo, como ya se ha indicado, no es posible conocer en un momento determinado los sobrecostos acumulados o el pasivo total relacionado con los contratos a que se expone una organización y tampoco es posible saber cuál es la cuantía total del contrato adjudicado a un único contratista por una organización.

137. Ciertas organizaciones han procedido al establecimiento y la aplicación con arreglo a las circunstancias de sistemas informáticos dedicados a abordar la necesaria función de gestión de los contratos. Ese enfoque con arreglo a las circunstancias se basa no en un análisis del costo/beneficio, ya que la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso indica que el 74% de los encuestados manifestó que el grado de automatización de las actividades de gestión con posterioridad a la adjudicación no se basaba en un análisis de las necesidades reales. Otro 54% manifestó que la función de gestión de los contratos no estaba integrada con otros sistemas de subsistemas (por ejemplo, la PRI, la gestión de proyectos, las consolas o las finanzas).

138. La División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas utiliza el sistema de seguimiento de la administración de contratos para registrar metadatos de los contratos²⁷. El sistema de seguimiento también concilia los gastos generados por diferentes sistemas a fin de realizar un seguimiento de los saldos de los montos máximos. En el marco del sistema se preparan dos informes de seguimiento: uno sobre los contratos que vayan a expirar en el plazo de ocho meses y otro cuando se haya alcanzado el 75% del monto máximo. Esos informes se preparan mensualmente y se distribuyen al personal encargado de las adquisiciones y a las oficinas solicitantes. Las funciones del sistema de seguimiento de la administración de contratos migrarán al nuevo sistema de PRI (Umoja) que están aplicando las Naciones Unidas.

139. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de la Secretaría no tiene ningún mecanismo adicional de automatización desde la perspectiva de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. Los sistemas de supervisión son en buena medida manuales y se establecen a nivel de las misiones para los contratos locales (por ejemplo, varias misiones han establecido bases de datos de acceso interno a tal efecto).

140. Al parecer existe incertidumbre acerca de si el sistema de PRI/Umoja constituirá un medio de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación. La mayor parte de los entrevistados a nivel de la administración dijeron reiteradamente que, a su entender, el Umoja realizaría funciones de gestión de los contratos que no existían en el momento del presente estudio. No obstante, en el estudio se observó que, al margen de los informes estándar de la inteligencia empresarial, que pueden consultarse en el marco de la función de PRI de la Secretaría, la gestión de los contratos no está incluida en el plan actual de aplicación de la PRI/Umoja.

141. Las oficinas del UNICEF utilizan su PRI (Vision) para preparar, emitir, conservar y supervisar sus contratos. La base de datos de quejas es el único sistema separado relacionado con la gestión de los contratos. Se basa en Lotus Notes, pero está estructurada de manera tal que puede establecer vínculos con la información extraída de Vision. El UNICEF ha preparado dos informes de Vision para supervisar contratos de bienes y servicios. En el caso de los bienes, el informe incluye datos sobre hitos del contrato. En el caso de los servicios, el informe incluye fechas de validez y expiración y la liquidación del contrato. Dentro de la División de Suministros, hay un grupo de coordinación de la automatización que evalúa las solicitudes y necesidades, prioriza las mejoras y establece un plan de trabajo conjunto para ponerlas en práctica. Se está llevando a cabo un análisis de una nueva función de gestión de los contratos en el sistema. Paralelamente, el OIEA está desarrollando una función de supervisión en el marco de su PRI, que servirá para advertir de las fechas de expiración y de hitos similares durante la vigencia de un contrato.

142. El PNUD está decidiendo si optar por el módulo de gestión de los contratos en el marco de la PRI (Atlas) u otro sistema. Ya cuenta con una licencia para este módulo de PRI, si bien está pendiente la financiación de la aplicación del módulo. El módulo permitiría que se generaran contratos en el sistema, lo que garantizaría la inclusión de cláusulas estándar; las órdenes de compra se vincularían a los contratos; se llevaría a cabo una integración con el Comité Consultivo sobre Adquisiciones en línea²⁸; y se enviarían alertas automáticas a personas designadas. En el momento de la preparación del estudio,

²⁷ Por ejemplo: información sobre los proveedores; la oficina u oficinas solicitantes; el equipo de compradores; el número de reuniones del comité de contratos; el monto máximo; la moneda; los contactos con el solicitante; las modificaciones del contrato; la referencia de la licitación, etc.

²⁸ Sistema utilizado por el Comité Consultivo sobre Adquisiciones del PNUD.

no existía ningún depósito electrónico central para todos los contratos y las adquisiciones estaban descentralizadas. No obstante, hay una consola de adquisiciones, que se nutre de los datos procedentes de los sistemas en línea de Atlas y el Comité Consultivo sobre Adquisiciones.

143. En su sede, el UNFPA está utilizando In-Tend, sistema independiente y especializado de gestión de los contratos. No obstante, el sistema no está integrado en su PRI (Atlas). La información se recupera manualmente de Atlas e In-Tend una o dos veces al año y se incorpora al sistema de seguimiento en línea con el fin de proporcionar información cuantitativa para la supervisión de la ejecución.

144. El ACNUR ha informado sobre las actividades que está realizando para utilizar cabalmente las funciones de su actual módulo de gestión de los contratos ("contratos de compra") dentro de su PRI (Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión (PRSG)). Por ejemplo, los límites mínimos para los acuerdos contractuales son sometidos a seguimiento fuera del sistema en una hoja de cálculo de Excel. Así pues, cuando se actualice el sistema, el ACNUR tiene previsto registrar todos los contratos en el sistema, realizando un seguimiento de los informes de carácter excepcional generados en el sistema y de las órdenes de compra y de los contratos vinculados dentro del sistema.

145. La UNOPS puso en marcha un nuevo proyecto de PRI en 2014. No obstante, la gestión de los contratos no está incluida dentro del ámbito de la PRI y se ha adoptado una solución informática separada que se integrará en la PRI en 2015. No existe ningún depósito electrónico central para todos los proyectos de adquisiciones. No obstante, hay una consola que sirve de sistema de seguimiento y supervisión de todos los acuerdos a largo plazo. Esa consola, que se actualiza y difunde entre todos los interesados con periodicidad mensual, ofrece una visión general de los acuerdos a largo plazo vigentes para la UNOPS y el organismo afiliado que aprovecha los acuerdos del plazo ya existentes.

146. La FAO no cuenta con un módulo de gestión de los contratos, pero dentro del marco de la PRI (sistema mundial de gestión de recursos) hay funciones que permiten la gestión de las deudas por cobrar de un producto/servicio, las fechas de terminación y los pagos. Se tiene previsto que se establezcan instrumentos de supervisión de los contratos (informes) en todas las oficinas exteriores. La FAO y el PMA también utilizan determinadas funciones de In-Tend, (submódulo de licitación electrónica) y están analizando interfaces para vincular los datos de In-Tend a sus sistemas de PRI.

147. Los contratos de la UNESCO figuran en su PRI mediante una interfaz con un sistema de gestión de los contratos (DUO) que abarca el ciclo de adquisición y contiene una función de alerta. La ONUDI utiliza un módulo de adquisiciones electrónicas en su sistema de PRI que está respaldado por una "solución de gestión de los conocimientos", es decir, un conjunto de programas informáticos especializados. La UIT no ha activado el módulo de adquisiciones en su PRI a causa del costo.

148. Varias organizaciones (el PMA, la OMS, la OMPI, la OIT y la UIT) están examinando la opción independiente de programa informático especializado en la gestión de contratos, como el In-Tend. Esos conjuntos de programas automatizados independientes resultan atractivos por su costo asequible (por comparación con los sistemas más amplios de PRI), las funciones especializadas de gestión de los contratos y el hecho de que se basan en Internet y pueden utilizarse cualquier lugar del mundo, con independencia de que la organización de que se trate tenga o no una oficina con PRI, lo que resulta particularmente pertinente en situaciones de emergencia. Al parecer el aspecto negativo de esos conjuntos de programas informáticos es el hecho de que no forman parte integrante del sistema

de PRI de la organización y tal vez no estén disponibles en todos los idiomas para su utilización sobre el terreno.

149. La complejidad de tener múltiples contratos gestionados en entornos descentralizados es un problema que requiere todo el apoyo que puedan proporcionar los sistemas automatizados. Es necesario recurrir a técnicas de automatización y las capacidades de los actuales sistemas automatizados, como los sistemas de PRI y otros sistemas de seguimiento de la base de datos, con el fin de garantizar que tales sistemas también presten apoyo a las actividades de los contratos con posterioridad a la adjudicación. **No obstante, no todas las organizaciones requieren sistemas avanzados de PRI o conjuntos informáticos especiales para gestionar los contratos. En función del volumen y la complejidad de los contratos los simples instrumentos automatizados disponibles pueden servir para la gestión efectiva y eficiente de los contratos.** Por ejemplo, algunas organizaciones están satisfechas con la utilización de Excel para la supervisión de los contratos (la UIT, la OMM y la UPU), en tanto que otras, como la OMC, están preparando bases de datos para los contratos en las que se utiliza Access.

150. Se espera que la aplicación de la recomendación 11 mejore la eficiencia de las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben aumentar la capacidad de sus sistemas de tecnología de la información existentes, tales como los sistemas de planificación de los recursos institucionales, o considerar la posibilidad de contar con otros sistemas especializados de gestión de los contratos para respaldar la gestión de las actividades de los contratos con posterioridad a la adjudicación sobre la base de un análisis de los costos y beneficios y teniendo en cuenta el grado de necesidad de esa función.

XI. Cooperación y colaboración en relación con la gestión de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas

151. La Red de Adquisiciones²⁹ se estableció en 2007 como red del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Reúne a las oficinas de adquisiciones de 36 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y cada organización está representada por el Director de su División de Adquisiciones. La Red tiene como mandato promover la importancia estratégica de la gestión de las adquisiciones y la cadena de suministros en el marco de la realización de programas y la prestación de servicios en forma transparente y responsable. Cuenta con cuatro grupos de trabajo que se ocupan del desarrollo profesional del personal encargado de las adquisiciones; la gestión estratégica de los proveedores; la armonización de las actividades y prácticas de adquisiciones de las Naciones Unidas; y la garantía de que las intervenciones relacionadas con la adquisición sostenible se incorporan en las actividades del sistema de las Naciones Unidas sobre las adquisiciones. Además, la Red gestiona el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, que es el portal común de adquisiciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

152. El Grupo de Trabajo de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión que se ocupa del desarrollo profesional del personal encargado de las adquisiciones ha estado colaborando en la esfera del intercambio de conocimientos y mejores prácticas, lo que incluye el intercambio de información sobre la descripción de funciones, la difusión de información sobre las oportunidades de formación dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y la difusión de conocimientos sobre el desarrollo profesional. Además, el Grupo de Trabajo apoya las actividades que se realizan para reforzar la formación profesional (véase el anexo IV). Por ejemplo, más de 32 organizaciones de las Naciones Unidas participan en el programa del Instituto Colegiado de Compras y Suministros (CIPS), administrado por el PNUD, y en cuyo marco se impartió capacitación a más de 4.000 alumnos en 2014.

153. La Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión también tiene como objetivo reforzar la cooperación en el ámbito de la gestión estratégica de los proveedores, que abarca las cuestiones de la idoneidad de los proveedores, la evaluación del desempeño y las sanciones (véase el capítulo VI, sección C) y el mayor acceso para los contratistas de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Su labor se centra primordialmente en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, que se ocupa de la función de proporcionar información sobre el desempeño de los proveedores, al tiempo que tiene pendientes las tareas de armonizar los criterios de evaluación del desempeño y mejorar el cumplimiento general de las normas en relación con la presentación de informes.

154. Para generar mejores prácticas armonizadas en materia de adquisiciones, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión encargó la preparación de un proyecto de armonización a nivel de todo el sistema en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se prevé el logro de los objetivos siguientes dentro de un proceso por etapas:

Etapa 1: crear un marco común para la armonización de las normas, las reglas, las políticas, los procedimientos y las prácticas profesionales relacionadas con las adquisiciones;

²⁹ www.unsceb.org/content/pn.

Etapla 2: documentar e incluir resultados y mejores prácticas a nivel de los países en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre la Contratación de Servicios Comunes del GNUD;

Etapla 3: preparar una guía estándar para los especialistas en adquisiciones a nivel de los países, teniendo en cuenta las mejores prácticas, las necesidades y las opiniones formuladas en los países.

155. En la etapa 1 (concluida en octubre de 2012), se establecieron directrices sobre modalidades de adquisiciones comunes en las Naciones Unidas a nivel de países y se incluyó un conjunto de herramientas prácticas. También se preparó un análisis comparativo de los manuales y políticas de adquisiciones de las Naciones Unidas, lo que se plasmó en un índice común y un glosario común de términos sobre adquisiciones. Además, se preparó un libro blanco que analizaba la posibilidad de constituir comités comunes de examen de las adquisiciones. Por último, se preparó un formulario sobre acuerdos a largo plazo que fue hecho suyo por la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para facilitar la utilización de un acuerdo ya existente por terceros y las adquisiciones en régimen de colaboración. Una matriz con formato de semáforo sirve para supervisar los progresos realizados en la ejecución entre diversas oficinas de adquisiciones. Cabe destacar que, a excepción de la gestión de los contratos incluida en el índice común de los manuales de adquisiciones, en esta etapa no se hizo hincapié en cuestiones relacionadas con la gestión de los contratos.

156. En el momento de la preparación de este estudio, las tareas de la etapa 2 incluían armonizar la interfaz de adquisiciones; promover la colaboración a nivel de la sede y el apoyo de esta a la colaboración sobre el terreno; y fomentar la capacidad de las oficinas en los países y ayudarlas en sus actividades de armonización de las prácticas profesionales. Durante esta etapa, se desarrollarán las Directrices para la Armonización de las Adquisiciones en las Naciones Unidas; se establecerá un registro de las adquisiciones en régimen de colaboración; se prepararán prácticas armonizadas para compartir y utilizar acuerdos a largo plazo entre los organismos de las Naciones Unidas; se revisará el *Procurement Practitioner's Handbook*; y se evaluará la viabilidad de armonizar los documentos y modelos sobre adquisiciones. En esta etapa de los trabajos tampoco se hace especial hincapié en las actividades relacionadas con la gestión de los contratos.

157. En el momento de la preparación de este estudio, se esperaba que la etapa 3 diese comienzo a mediados de 2015. Se haría hincapié en la preparación de un primer proyecto del manual común de adquisiciones de las Naciones Unidas, incluidos modelos armonizados, y en un programa de certificación en línea sobre adquisiciones armonizadas.

158. Son encomiables los esfuerzos y la excelente labor que ha llevado a cabo la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en relación con las mencionadas actividades de armonización. En informes anteriores³⁰ la DCI examinó aspectos de su labor de colaboración y apoyó firmemente los esfuerzos que se estaban realizando para armonizar actividades. No obstante, en el presente estudio se observó que no se prestaba atención a las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación durante las deliberaciones de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Al parecer, algunos miembros de la Red consideran que la gestión de los contratos es una cuestión secundaria y, por consiguiente, ha quedado relegada a los niveles inferiores

³⁰ "Procurement Reforms in the United Nations System" (JIU/NOTE/2011/1); "Examen de los acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2013/1).

del programa. Sin embargo, como ya se examinó en anteriores capítulos, se trata de una esfera de elevado riesgo dentro del ciclo de vida general de las adquisiciones. Pueden obtenerse beneficios del intercambio de información sobre las actividades de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación, incluidas las experiencias adquiridas, y en relación con la armonización de las políticas, los procedimientos y las directrices en materia de gestión de los contratos, particularmente en el caso de actividades conjuntas en materia de adquisiciones.

159. La aplicación de la recomendación 12 debe mejorar la coherencia y la armonización entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación.

Recomendación 12

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, debe velar por que las cuestiones relacionadas con la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación pasen a ser un tema del programa de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y se examinen en el marco de las actividades en curso para profesionalizar y armonizar el proceso de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Anexo I (Parte I)

Modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso

La Dependencia Común de Inspección (DCI) designó al modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso como ayuda para evaluar las actividades de gestión de los contratos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La "gestión de los contratos", tal como se utiliza en el modelo, se ocupa de las actividades que tienen lugar con posterioridad a la adjudicación de los contratos de bienes y servicios e incluye la "administración de los contratos" y las actividades de "liquidación".

El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso tiene dos objetivos primordiales:

- A los efectos del presente informe, el modelo se utilizó para realizar una evaluación estructurada de las actividades posteriores a la adjudicación en el contexto concreto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ello se hizo mediante una encuesta entre los especialistas en gestión de contratos (por ejemplo, oficiales de contratación, solicitantes y directores de proyectos) y otros interesados como los funcionarios superiores y los oficiales de finanzas y de asuntos jurídicos.
- Después de la publicación del informe, cada organización encuestada recibirá los resultados concretos para ella del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso. Tales resultados podrían ser utilizados por cada organización para precisar más su nivel de desarrollo en el marco de esos procesos y actuar en consonancia con los puntos fuertes y débiles que se observen en la gestión de los contratos de bienes y servicios.

El establecimiento del modelo se benefició de la labor realizada por diversas entidades, como el Modelo de Madurez de la Capacidad de Contratación de la Asociación Internacional de Gestión de Actividades Contractuales y Comerciales, el Modelo de Madurez de Gestión de los Contratos, de Garrett y Rendon¹, la metodología de evaluación de los sistemas de adquisición de la OCDE y el Marco de Evaluación de la Función de Adquisición en los Organismos Federales de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos. Aunque esas entidades disponen de mecanismos de evaluación del proceso de adquisiciones en su conjunto, únicamente se ocupan de las actividades posteriores a la adjudicación de manera limitada. Por consiguiente, se estableció el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso para centrar la atención y contar con un enfoque más sólido respecto de las actividades posteriores a la adjudicación y con un mecanismo de evaluación propio de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

¹ Gregory A. Garrett, Rene G. Rendon (2005): *Contract Management: Organizational Assessment Tools*, Asociación Nacional de Gestión de los Contratos.

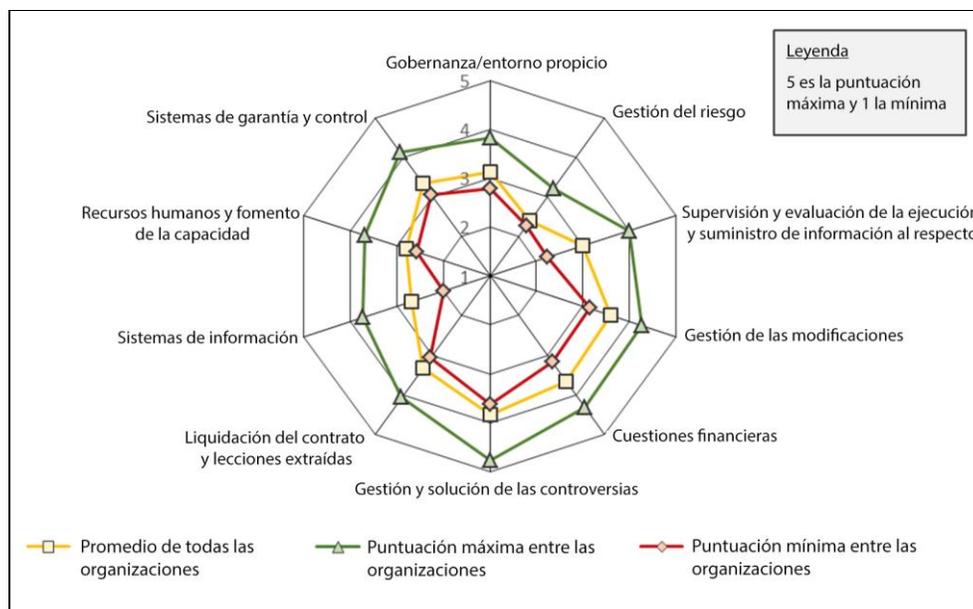
Una premisa básica del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso, su encuesta y la evaluación de los resultados es que no todas las organizaciones necesitan contar con procesos y metodologías de gestión de los contratos de talla mundial a fin de que esa gestión resulte eficiente y efectiva. Por ejemplo, una organización con un pequeño número de contratos (de relativa complejidad) tal vez no necesite un sistema automatizado completo para gestionar esos contratos. Por otra parte, los procesos y capacidades para gestionar contratos complejos o de elevada cuantía o gran volumen son diferentes de los correspondientes a los contratos pequeños y rutinarios y requieren métodos y técnicas avanzados. El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso no diferencia entre contratos, pero intenta ocuparse de elementos de las actividades de gestión de los contratos que se aplican a todos los grupos y a diferentes niveles.

El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso abarca las diez categorías siguientes:

1. Gobernanza/entorno propicio
2. Gestión del riesgo
3. Supervisión y evaluación de la ejecución y suministro de información al respecto
4. Gestión de las modificaciones
5. Cuestiones financieras
6. Gestión y solución de las controversias
7. Liquidación del contrato y lecciones extraídas
8. Sistemas de información
9. Recursos humanos y fomento de la capacidad
10. Sistemas de garantía y control.

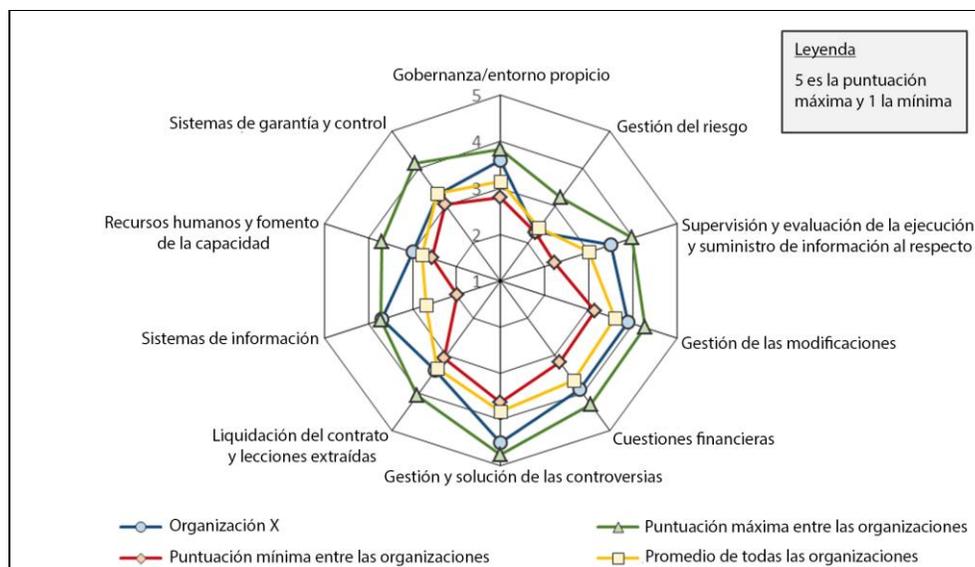
Cada categoría del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso contiene cierto número de elementos/criterios que se formularon como declaraciones del proceso para solicitar respuestas de todos los participantes en la encuesta. Las declaraciones del proceso, que son de carácter intersectorial, se refieren a procesos clave de gestión de los contratos y actividades conexas. Se utilizó una escala de cinco puntos para agrupar las respuestas de la encuesta y la puntuación conexas (1-nunca; 2-rara vez; 3-en ocasiones; 4-casi siempre; 5-siempre), que se corresponde con la puntuación que mide el nivel de desarrollo de las categorías expuestas más arriba. Sobre esa base, el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso ofrece una puntuación comparativa de una organización en función de la puntuación total (niveles más alto, promedio y más bajo entre organizaciones) de otras organizaciones de las Naciones Unidas (véanse los gráficos A.1 y A.2 *infra*).

Gráfico A.1
Resultados totales del modelo de gestión de los contratos - evaluación del proceso respecto de 14 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas



El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso ofrece oportunidades para delimitar y utilizar mejores prácticas y promover el intercambio de conocimientos entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No ofrece soluciones ni resuelve problemas que haya señalado. Por el contrario, debe considerarse el punto de partida para que una organización elabore un plan de desarrollo de la capacidad de gestión de los contratos en ámbitos que pueden requerir un reforzamiento. Por ejemplo, la aplicación del modelo puede servir para delimitar ámbitos de gestión de los contratos que requieran formación o recursos adicionales para lograr las competencias o el nivel de madurez deseados. Finalmente, corresponde a cada organización del sistema de las Naciones Unidas adoptar las medidas necesarias para mejorar los procesos críticos señalados por el modelo. A tal efecto, la DCI proporcionará informes individuales a las organizaciones participantes en los que figurarán los resultados de la encuesta realizada como parte de este examen y dejará que cada organización realice los nuevos análisis que considere necesarios. En el gráfico A.2 figura un diagrama modelo para su inclusión en el informe una organización tipo.

Gráfico A.2
Modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso en el caso de una organización tipo



Para representar la puntuación de las diferentes organizaciones, la metodología del modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso utiliza dos elementos principales de medición: una puntuación promedia para cada categoría (para las diferentes organizaciones²) y una puntuación promedia ponderada (para el conjunto de las organizaciones). A fin de obtener un promedio dentro del que cada organización tuviese el mismo impacto relativo, los resultados se ajustaron en función de las diferencias de las tasas de respuesta de todas las organizaciones, categorías y procesos, así como en función de las variaciones en el tamaño de las muestras ("estandarización"). Se eliminaron los resultados estadísticamente detectados como valores atípicos. Para la gestión de los datos y el análisis estadístico se utilizaron Excel y SAS (versión 9.4).

Las organizaciones que decidan utilizar el modelo en lo sucesivo pueden optar por ampliar el sistema de puntuación y asignar diferentes factores de ponderación o establecer las prioridades que corresponda para tener en cuenta los intereses específicos o exclusivos de sus diferentes organizaciones. El modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso evalúa los niveles de desarrollo en los procesos posteriores a la adjudicación, pero no utiliza estadísticas para explicar el nivel de desarrollo. Por el contrario, se analizan datos cualitativos para detectar elementos de concordancia, puntos fuertes y ámbitos de mejora.

La encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso se envió a las diez principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con arreglo a sus volúmenes generales de adquisiciones y a otros cuatro organismos especializados a fin de obtener un mayor número de opiniones. Las organizaciones y los organismos fueron la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF, el PNUD, el PMA, el ACNUR, la OMS, la UNOPS, la OPS, el UNFPA, la FAO, la OMPI, la OIT, la UNESCO y la ONUDI. A los

² A efectos ilustrativos, las puntuaciones más alta y más baja de todas las organizaciones figuran en el gráfico A.1.

efectos de la encuesta, se pidió a cada organización que indicase cuáles eran los contratos de mayor cuantía que abarcasen el 20% de sus gastos en adquisiciones en 2013 y los funcionarios encargados de la gestión y la administración de tales contratos.

La encuesta, que era anónima, fue enviada por la DCI a 983 funcionarios y se recibieron 262 respuestas (el 27%)³. Los participantes en la encuesta pertenecían a las categorías siguientes (se permitían varias respuestas): oficial de adquisiciones/contratación (el 45%); gestor de contratos (el 25%); solicitante (el 11%); director de proyectos (el 10%); miembro del comité de contratos (el 15%); oficial de asuntos jurídicos (el 4%); oficial de finanzas o de contabilidad (el 9%); auditor interno u oficial de evaluación (el 2%); usuario final (el 6%); y otras categorías (el 20%) (por ejemplo, auxiliar, experto en logística o representante de la oficina en el país).

La mayoría de los encuestados (el 51%) tenía más de 10 años de experiencia en funciones de adquisiciones y/o gestión de contratos; el 35% tenía entre 5 y 10 años de experiencia; el 12% entre 2 y 4 años; y el 3% menos de 1 año). La mayoría pertenecía al Cuadro Orgánico (69%) y los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales representaban el 20%; el 11% pertenecía a la categoría de Director o equivalente.

El 55% de los encuestados trabajaba en la sede de su organización y tenía primordialmente experiencia en contratos de servicios. El 43% tenía una certificación del Instituto Colegiado de Compras y Suministros (CIPS) o centro equivalente y, dentro de ese grupo, el 62% tenía el nivel 3 u otro nivel inferior del CIPS, el 25% tenía los niveles 4, 5 o 6 y el 14% tenía otros tipos de certificación.

³ En las respuestas de 40 participantes se dejaron en blanco importantes preguntas y, por consiguiente, tales respuestas no se tuvieron en cuenta en el análisis.

Anexo I (Parte II)*(Inglés únicamente)***CM-PAM Survey**

Governance / enabling environment	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Organization provides clear vision and strategy for the post-award management of contracts.						
2. Post-award contract management activities have adequate financial and human resources.						
3. Post-award related policies, procedures and rules are systematically reviewed and improved.						
4. Contract management policies, procedures, and rules are mandatory but differentiated based on contract size, complexity and value.						
5. Personnel managing contracts are well versed in applicable contract management policies, procedures and rules.						
6. There is compliance with applicable policies, procedures and rules by all personnel involved in the post-award contract phase.						
7. Contract management roles, responsibilities and accountabilities, for all involved personnel and all decision making processes are clearly defined before or at the beginning of the post-award phase.						
8. Delegation of authority to manage contracts during the post-award phase is given to persons in writing.						
9. Contract management delegation of authority is given only to persons who have the skills to exercise such authority (considering size, complexity, and value of the contract).						
10. Depending on the value, size or complexity of contracts, the organization uses an integrated team approach to managing contracts, consisting of multifunctional teams (procurement, contract management, legal, finance, etc.).						
11. Persons managing contracts are held accountable for adhering to contract management policies, procedures and rules.						
12. Code of ethics guidelines related to procurement are systematically distributed to all staff managing contracts.						
13. Persons managing contracts submit declaration of independence statement at the beginning of the post-award phase (e.g. conflict of interest etc.).						
14. There is adequate support to contract managers and/or requisitioners by other offices in the organization (procurement, legal, finance, etc.).						
15. Contract management policies, regulations and rules apply equally to subcontractors of the primary contractor.						

16. In large or complex contracts, Contract Management Committees are established for the duration of post-award contract management.						
17. Organization participates actively in harmonization/collaboration activities related to contract management policies, rules and procedures among UN entities.						
18. When a contract, such as an LTA, is used by a cluster of organizations formalized roles and responsibilities exist for the parties managing the various aspects of the contract (amendments, performance, etc.).						
19. Upon awarding a contract, the organization conducts a post-award conference with the contractor to discuss communication levels and processes (e.g. formal and informal meetings, contract schedules and change control, performance monitoring procedures, etc.)						
20. Relationships between organization and contractor are managed in a professional manner based on cooperation and mutual understanding.						
Risk management	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a risk management plan in place for the post award activities that includes a risk mitigation plan.						
2. Contract risk is assessed frequently over the life-cycle of the contract.						
3. There is clear designation of responsibility for implementing/actioning any necessary risk mitigation treatment.						
4. Contract risk assessments and/or plans specifically address contractor fraud risks and mitigation.						
5. Contractors are involved in identifying contract risks.						
6. Contract management related risks are quantified and expressed in financial terms.						
Performance monitoring, evaluation and reporting	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. An evaluation of the overall performance of a contract is conducted, and is fed back into the procurement system and management process.						
2. Evaluation includes self-evaluation of the organizational entity (person or team) managing the contract.						
3. The level of contract performance monitoring and control is decided based on the size, complexity, value of a contract and applicable risk assessments.						

4. Clear, measurable and relevant performance indicators (KPIs) are developed for complex/large value contracts (as part of the contract document or as part of a post-award contract management plan).						
5. KPIs are systematically monitored.						
6. Reports on the performance of individual contracts (spot checks, progress reports, variance analysis, etc.) are systematically submitted up the management chain.						
7. Corrective action is immediately taken when variance between actual and expected performance is detected.						
8. Contract performance and/or exception reports that include explanation on cost overruns are included in the reporting chain.						
9. Contract performance reports (periodic and final) are submitted in a timely manner.						
10. A contractor's underperformance is systematically dealt with (e.g. withholding payment, involvement of senior management of both parties, termination, etc.).						
11. A contractor performance evaluation is mandatory for all contracts valued above a pre-determined amount (threshold).						
12. Contractor performance evaluation reports are prepared based on a standard performance rating system.						
13. Contractor evaluation reports are recorded in a central database.						
14. The organization measures and reports on end-user satisfaction levels.						
15. Senior management actively monitors performance of contracts.						
16. The organization provides relevant evaluation information to the contractor and seeks feedback.						
Change management	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Change control clauses and administrative procedures are in the contract and define how changes should be managed throughout the contract life-cycle.						
2. Designation of persons with authority for contract change negotiations and modifications (changes on schedule, price, performance, quality etc.) is clearly established for all contracts.						
3. Persons with such authority are identified by the organization before or immediately after contract award.						
4. Such authority is given to persons who have the capacity and skill to exercise it.						

5. Contract changes that cause an increase in funds are not executed without a certification of availability of funds.						
6. Standard templates exist for processing change requests and contract modifications.						
7. Contract time extensions are negotiated / agreed before the expiration date of the contract.						
8. Justification of time or cost increases of contracts is documented.						
9. The role of Contract Review Committees in contract modifications is clearly defined.						
10. Contract Review Committee members have expertise and knowledge in contract management.						
11. An analysis of contract modifications and associate costs is prepared on an aggregate basis and submitted periodically to senior management.						
12. Change Control Boards are established for large/complex contracts to control contract delays and cost overruns.						
Financial	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. All necessary authorizations and approvals are obtained prior to making payments.						
2. Payments are linked to performance of contracts.						
3. Penalties (withholding of payments etc.) are invoked for underperformance.						
4. Timely acknowledgment of receipt of goods and services is provided allowing financial units to process payments on time and/or take advantage of discounts.						
5. Appropriate segregation of duties is maintained throughout the payment process.						
6. Receipt of goods and services are certified and recorded at all instances by designated/authorized officials prior to payment.						
7. Accounting/financial personnel query discrepancies systematically between documents of services/goods received and vendors' invoice(s).						
8. When contract price adjustments are allowed, pricing arrangements are regularly reviewed and updated.						
9. The organization measures its own cost of managing contracts.						

10. The organization maintains a record and reports to management cases of delays in payments and causes of delay.

Dispute management and resolution

1. Contracts include clear dispute resolution procedures that provide for an efficient and fair process to resolve disputes during the performance of a contract.

2. Efforts are made to resolve disputes through negotiation or mediation.

3. Organization is capable and prepared to resort to arbitration when other dispute resolution procedures are exhausted.

4. Organization provides adequate legal support for dispute resolution cases.

5. Outstanding claims are settled expeditiously.

6. Processes to terminate contracts due to cause or default are in place and in use.

7. Clear policies and procedures are in place to debar/ delist contractors (including guidance on causes for debarment).

8. Debarred/ delisted contractors are inserted in a central database.

9. If a database of debarred/ delisted contractors exists, it is constantly updated.

Contract close-out and lessons learned

1. There is a well-documented process for contract completion and close-out, including checklists, to verify that all contractual obligations have been fulfilled.

2. Contract close-out process includes verification of final delivery, preparation of final contract performance reports, financial settlements, and record of any residual obligations.

3. Contract close-out activities are performed with input by the end users.

4. Contract close-out is performed with input by other key areas (legal, finance etc.).

	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
10. The organization maintains a record and reports to management cases of delays in payments and causes of delay.						
Dispute management and resolution						
1. Contracts include clear dispute resolution procedures that provide for an efficient and fair process to resolve disputes during the performance of a contract.						
2. Efforts are made to resolve disputes through negotiation or mediation.						
3. Organization is capable and prepared to resort to arbitration when other dispute resolution procedures are exhausted.						
4. Organization provides adequate legal support for dispute resolution cases.						
5. Outstanding claims are settled expeditiously.						
6. Processes to terminate contracts due to cause or default are in place and in use.						
7. Clear policies and procedures are in place to debar/ delist contractors (including guidance on causes for debarment).						
8. Debarred/ delisted contractors are inserted in a central database.						
9. If a database of debarred/ delisted contractors exists, it is constantly updated.						
Contract close-out and lessons learned						
1. There is a well-documented process for contract completion and close-out, including checklists, to verify that all contractual obligations have been fulfilled.						
2. Contract close-out process includes verification of final delivery, preparation of final contract performance reports, financial settlements, and record of any residual obligations.						
3. Contract close-out activities are performed with input by the end users.						
4. Contract close-out is performed with input by other key areas (legal, finance etc.).						

5. Financial securities are liquidated (release of bid bonds, performance bonds, advance payment bonds, etc.) immediately after they become moot.						
6. Warranty periods are judiciously observed.						
7. There are processes in place for storage, handling and disposal of contract files.						
8. Upon completion of contracts, security passes and/or access to UN premises by contractor staff are promptly terminated.						
9. The organization documents lessons learned and best practices in order to continuously improve its management of procurement and contract management processes.						
10. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for use in subsequent contracts.						
11. The organization exchanges lessons learned and best practices with other United Nations system organizations.						
Information systems	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. The organization uses automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics.						
2. Degree of automation of post award management activities is based on a cost/benefit analysis.						
3. Contract management functionalities are automated for complex, high risk and/or high value contracts/projects (e.g. automated approvals, workflows, performance monitoring, etc.).						
4. Contract management functionality is integrated with other systems or sub-systems (ERP, project management, dashboards, finance, etc.).						
5. Online 'Dashboards' or other online means are provided to senior managers and/or other stakeholders to observe the status of contract management activities.						
6. The integrity of automation data is safeguarded.						
Human capital and capacity-building	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity).						

2. Opportunities exist for professionalization of persons managing contracts and for obtaining recognized qualifications.						
3. Personnel managing contracts are encouraged to obtain relevant professional certifications (e.g. CIPS, NIGP, EIPM or other).						
4. A robust induction and training programme exists for addressing post-award contract management and it is provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts.						
5. The organization makes concerted efforts to develop and retain contract management expertise.						
6. Based on contract complexity and need for specialized expertise, access to such expertise is pre-arranged at the outset of contracts.						
7. Quality control standards are disseminated and used to evaluate performance of staff managing contracts and to address capacity development needs.						
8. Annual performance evaluations of staff involved in managing contracts include assessment of their performance as contract managers.						
9. Contractors/vendors are trained / briefed on the organization's rules, regulations, procedures and the expectations under the terms of the contract.						
Assurance systems and control						
	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a robust regime in auditing contractors and related contract activities.						
2. Risk based audits and performance evaluations of contract management activities are systematically conducted by the organization's oversight bodies (internal and/or external).						
3. Contract change control and management processes are an integral part of the standard audit procedures.						
4. Auditors are sufficiently knowledgeable about contract management requirements and systems.						
5. There is timely action and compliance on contract management findings and recommendations made by audit and evaluation bodies.						
6. Reviews (by panels of internal and/or external knowledgeable persons) of contract management activities are systematically conducted in the field and at headquarters.						
7. At the start of managing a contract all stakeholders are briefed of existing mechanisms for reporting fraudulent, corrupt, unethical, collusive, coercive or obstructive behaviour.						
8. The contract documents require contractors to report instances of fraud or presumptive fraud observed during the execution of contracts.						

9. Provisions are fully enforced when addressing contract corruption, fraud, conflict of interest, and unethical behaviour.						
10. Proactive fraud risk management systems are in place to address contract fraud.						
11. Personnel involved in managing contracts have the skills to detect fraud.						
12. A vendor sanctions mechanism is activated when required.						

What are the major strengths of your organization's post-award contract management process?

Open-Ended Responses

What are the major weaknesses of your organization's post-award contract management process?

Open-Ended Responses

Anexo I (Parte III)

(Inglés únicamente)

Selected responses from the CM-PAM Survey

The responses below originate from the open-ended questions of the CM-PAM survey (“What are the major weaknesses of your organization's post-award contract management process?”). When necessary, responses were edited for spelling and language errors and to retain anonymity.

General statements
<ul style="list-style-type: none"> - [...] Contract management is a huge afterthought while procurement itself gets a lot of attention. Systems are lacking in so many areas - evaluation, remedies, automation, etc. The low level of sophistication on contract management is very worrisome to me - Not paying enough attention to the subject in question, contracts are not managed after being signed [...] - Contract management portion of the procurement cycle at the contract level is sometimes underplayed. More relevance is giving to the initial states of the procurement cycle (tendering, sourcing, awarding) - Post-award contract management is not given due importance in my organization [...] - There is no systematic approach towards contract management. Most of the time contract management phase is not taken into consideration at the time of tender package preparation - Due to the workload, normally post-award contract management is not a priority to all staff
Contract-management-related policies and procedures
<p><i>Lack of policies and procedures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - There is not yet a written policy on contract management in this organization. No guidance is available to field staff on contract management [...] - The first major weakness will be that there are not enough well defined rules and procedures for the post award contract management [...] - My organization does not have an official policy on contract management. At present Procurement and the management are working on it [...] - Major weaknesses are many among them: There is no standard procedure for contracts management. Each mission performs based on their ability; in some areas they have no knowledge of what is required [...] - Contract Management Policy is currently under review and should be re-issued within 2-3 months by the HQ of my organization. This should give clear guidelines on the roles and responsibilities of Contract Management personnel worldwide, not only during the post-award phase but also pre-award, as these functions are increasingly considered as cross-cutting. Currently there are some grey areas and among the many missions; differing views and methodology are practiced [...]

- The organization does not recognize post award contract management as a must. The procurement model of this organization is solely based on rules compliance: a successful contract is therefore a contract awarded by the relevant contracts committee. Post award contract management is left at the discretion of each business unit without corporate support #119)

Lack of compliance with / knowledge of rules and regulations

- Some of the processes and procedures followed by the procurement division are not well known. In answering some of these questions I have put N/A when, in fact, I just do not know the answer. It may be that our procurement division has some of the processes etc. in place but that this is not widely known
- Only a few months ago written contract management guidelines have been developed and published, therefore there was no consistency on way of managing contracts [...]

Contract-management structures, roles and responsibilities

Ambiguous / unclear roles and responsibilities and accountability

- There is no use of a personal responsibility policy as stated in the administrative manual, this should be improved
- Decentralized procurement of services to the requisitioners, who are not procurement experts and have conflict of interest [...]
- The majority of the responsibility is shifted to the Project manager, even for the issues beyond his control
- The program staff managing the contract is mostly unaware of the procurement rules and regulations. Hence, they are dependent on the person dealing with procurement. In our case the Administrative and Finance Officer is being the responsible and accountable person for procurement of goods and services
- The deciding senior managers do not understand the importance of proper contracts management
- There are virtually no pre-defined roles, responsibilities, qualifications of contract management officer [...]
- Lack of clarity in some instances on who should do the contract management [...]
- The Procurement Bureau is rarely informed in a timely manner when performance issues arise (Procurement is often notified when it is too late to resolve the problem [...])
- Staff working in this area is also responsible for multiple other areas; allowing limited time to focus on post-award contract management
- Absence of clear functions and accountability of contract managers; absence of directives to senior management on the function of contract management; different structures of contract management units in different missions with different reporting lines for contract managers; Different tasking of contract managers in different missions; Unclear distinction between the operational contract management function with the function of contract managers; Lack of centralized direction on the different accountabilities of stakeholders in the contract management function; Inadequate representation of contract management function at HQs level [...]
- Senior Management should emphasized the role and responsibilities of the contract managers and raise awareness that Managers are accountable for poor monitoring of the contracts
- We are not strong in contract management for services. I think it is not a lack of expertise, but rather a lack of a good contract management system and human resources to devote to it [...]. The lines of responsibility are blurred in this case

- There needs to be a team consisting of the contract manager/end user and the contracting section doing the contract management together. This cannot be left only to the contract manager or the end user [...]
- Some Requisitioners have very poor or non-existent knowledge for the procurement rules and regulations and little diligence is used when managing contracts. There is little level of coordination between units, requisitioner, procurement, finance with management
- My organization does not have a stand-alone contracts management mechanism. In addition, due to decentralization of procurement authorities to personnel in substantive offices, procurement and contract management functions are in many instances performed by staff who do not have the required understanding, knowledge and skills

Formal contract-management designation

- Taking in consideration that during the assessment I have noticed few things that are not applicable in our office like written delegation to staff [...]
- There is no delegation [...]
- Lack of the appropriate level of delegation with the expected level of accountability to enable proper monitoring of contracts

Professional contract-management units

- There needs to be a recognition of contract management as a higher profile of procurement activity compared to transactional procurement. Job level wise, contract managers are at the same levels as buyers working on transactional procurement, which doesn't match the different level of risk and responsibilities the two profiles have to carry; further it prevent from building a strategic career path from managing transactional procurement to contracts
- Our Mission did not have a Contract Management Unit or Focal Point at all and it was identified as a weak point of the Mission. This is why the Mission just started to develop Contract Management System and it is only two months ago that the Mission designated the Focal Point for the Contract Management
- Underrating the importance of Contracts Management functions and the erroneous believe that the requisitioners can manage contracts irrespective of the nature and value of the contracts
- This has not been given enough attention. The people managing this part of contract are not adequately skilled for contracts. they are usually well oriented professionals who manages the contracts as a small segment of executing their duties

Human resources and capacity-building

Career advancement / career paths / staff retention

- Staff turnover: procurement staff are in demand, easily get other jobs. No recognition of the work carried out by procurement staff: procurement staff are prone to leave procurement to find more gratifying jobs in other departments. Lack of carrier path for procurement staff working for the UN
- Give more opportunities to staff managing contracts with recognized qualifications

- Lack of expertise, skill and capacity of personnel charged with contract management Inflexible staff rules which make it difficult to fire incompetent staff members [...] Lack of training within the Organization. Lack of promotion by merit of personnel which has a demoralizing impact on staff managing contracts
- Insufficient provider knowledge on the efficient management of contracts. Low capacity of the Office to maintain in the long term qualified personnel in efficient management of contracts

Lack of experience / knowledge

- Not many staff have been exposed to managing of contracts especially for construction works
- CIPS training has theoretical aspects but no experience sharing or best practices are available [...]
- Persons managing contracts do not have proficiency level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity) [...]
- The lack of knowledge and awareness of the importance of proper contract management for the successful implementation of programs and projects
- Lack of professionalism by individuals, lack of knowledge by individuals in contract management and technical areas no time to manage the job [...]
- Very often personnel responsible for contract management are not qualified/suitable for the task
- The weakness arises in areas procuring items outside the mainstream supply/goods, where there is limited availability of procurement and contracting expertise and this is spread thinly to support those undertaking procurement, who are technical experts in areas other than supply/procurement/contracting
- In most locations, the requisitioner is left to manage the award post contract award. These people are typically not skilled contract managers while being the experts in the requirements [...]

Limited human and financial resources

- There is no capacity within the organization to dedicate skilled staff, Supply Officer function covers zillion topics coverage of which is unrealistic and not achievable, poor and non-adequate staffing represent major risk to the Organization
- Scarcity of personnel result in a small pool of qualified personnel
- Lack of professional staff at the field office to manage and perform post-award contract management and also to enhance local staff capacity and knowledge [...]
- Lack of resources and specialized expertise in contract management and related topics (i.e. project management skills/operational)
- Allocated resources are often insufficient [...]. Staff responsible for contract management does not always have the required experience and qualifications [...]
- Limited resources focused on post-award contract management [...]
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are: human capital and capacity-building [...]

Training/capacity-building

Lack of training

- Right people are not on right place and also lack of training and development opportunities
- Inadequate training of staff on related processes
- No time to "manage" contracts due to lack of resources, lack of training on how to manage contracts
- There is no systematic education of staff in post-award contract management
- There should be a general training regarding the Organizations' contract and risk management. Also at the beginning of the appointment, the field officer should be informed about the focal point in HQ in order to be able to get guidance on any issue related to contractual matters
- Training of contract committee members and field staff managing contracts
- No training for staff handling complex contracts; No training for contractor after award to enhance their contractual understanding and obligations; No training on risk management; Lack of training in arbitration mechanisms
- There is no proper plan to train staff involved in contract management process
- Contract owners should be additionally trained and also up-to-date trainings should be organized so they better acquire culture of risk and contract management processes - in case of lack of control in approving the deliveries or requesting final payment even if not really satisfactory (not speaking of fraud)
- Training of contracts staff Performance evaluation tools need to be made more simpler, accurate and relevant to indicators they are measuring.
- Training required: An introduction of training programme for addressing post-award contract management issues and it is to be provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts. Training on quality management systems and standards can be introduced either via online or in person to address capacity development requirements within the organization. Efforts should be made for enhancing/ updating knowledge of persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility [...]

Certifications / CIPS

- Lack of mandatory certification for contracts management
- While procurement officers are better trained today than in the past (CIPS online certifications etc.), contract management as activity that bridges the gap between programme staff and operations staff is not yet considered holistically as a key issue and it is still dealt at piece meal. Training is not provided [...]

Performance evaluation

- The major weaknesses are (a) lack of self-assessment when conducting performance evaluation [...]
- There is a need for standardization, including the performance evaluation procedures
- There are no consequences to poor performance for staff especially at senior level

Risk management

- There is no differentiation of the contract values in terms of the application of the rules and knowledge of the staff in managing large projects
- It appeared from my limited experience that the following weaknesses have been hindering tender processes and causing repetitive bad decisions: 1. No serious risk management plans [...]
- Lack of proactive risk assessment before the award and post award management
- General weakness in risk mitigation procedure that provides safeguards for successful implementation/ execution for the contract's objectives/ or usually a premature module for risk management is followed [...]
- Risk management is still not in the culture of staff
- We still need to grow more on early detection and risk management (mitigation, eradication, etc.)
- Timely availability of risk management plan for the post award activities is sometimes poses a challenge for the Organization [...]

Performance monitoring, evaluation and reporting

- The person who is managing the contract or administering the contract have less ideas regarding the subject or don't put sufficient time to monitor the contract performance
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are Performance Monitoring, Evaluation and Reporting
- There is no integrated and robust system to monitor organization's post-award contract management process
- Post-award contract management is ad-hoc and inconsistent currently; there is no template for a structured CM approach; skills of staff unknown; Performance meetings and KPI monitoring frequency are unknown; no collaboration with any key stakeholders for high risk/high dollar contracts. There are many opportunities to improve contract management and oversight functions here

Key performance indicators (KPIs)

- Rarely KPI and SLA are developed and agreed with vendors. Internal client do not have knowledge of contract management. No performance report are drafted before extending a contract nor a balance of lessons learned is done
- KPIs and LSAs are still not developed systematically
- KPIs are rarely used and end-users are rarely asked to submit their feedback on received services
- Absence of disseminated/streamlined processes for contract management beyond vendor performance evaluation against established KPIs [...]
- General weakness in defining accurate KPIs and measuring effective performance to KPIs which results in defining exact level of effort/ output and hence proper linkage to payment

Contract performance monitoring

- Monitoring the competitive terms of Service Level Agreement Compliance; Timely contract close-out, extension or renewal are weaknesses
- The monitoring of the contract performance is ad-hoc and will depend on the professionalism of each responsible contract officer [...]
- There is no system to ensure that it is mandatory to submit a vendor or contractor's performance appraisal prior to the final payment [...]

<ul style="list-style-type: none"> - Lack of monitoring of the contract expiration dates and NTE utilisation result in many ex-post facto situations [...]. Lack of continual market surveys/assessments result in the incumbent continually being seen as the only alternative, particularly when the contract renewal process is left until the last minute - There is a need for a more coordinated and structured approach to Contract Management activities at the mission to monitor contractor performance, measure compliance, develop technical requirements and evaluate bids. These issues are critical throughout the solicitation process and have been highlighted over many years [...]
<p>Reporting on contractors' performance</p>
<ul style="list-style-type: none"> - There is not a comprehensive and effective vendor performance system in place - No systematic contractor evaluation, statistics available - There exist no templates or systems to capture and analyse contractor performance and as a result different field offices could be hiring same vendors even if their performance was poor in another location - a good example of this is individual Contractors who move from one place to other [...] - No record in database in case of bad performance [...] - I do not see a real weaknesses as all steps are clear for each responsible staff, the only thing is maybe that we do not have a clear automatic database for the "bad" vendors and frauds - There is no system established to monitor on the performance and no Organization wide tool enabling to share information on vendors - Contract performance reports are not submitted on time or requests for extension. Procurement officers have to remind requisitioners to send the above documents [...]
<p>Remedies</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Implementing remedial actions brought about by insufficient statement of requirement - Legal teams advise not to escalate vendor disputes as much as possible considering the high cost of arbitration coupled with lack of staff both in procurement and legal teams at HQ or at region [...] - A vendor sanctions board is not yet in place [...] - Resolution of unsatisfactory contracts is not well managed
<p>Reporting to senior management</p>
<ul style="list-style-type: none"> - [no automated system] to report variances in aggregate manner to upper management - accountability needs to be clearly defined in measurable terms [...] - Not enough supervision by Procurement and executive of post-award performance [...] - Interest and involvement of Senior management could be sought for active contracts monitoring, especially mission critical contracts - The management system in place in my mission is not evident as there is hardly any management oversight for contract management - No management reviews are conducted on contractor performance unless there is a service / good delivery stoppage and then it is managed ad-hoc
<p>Lessons learned</p>
<p><i>Lessons learned / best practices</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Expertise exists but lessons learnt are not widely known or shared - Lessons learned are not shared within the organization [...] - [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are] Contract close out and lessons learned

- Availability of Lessons Learned: The proper documentation of lessons learned and best practices in contract management processes be shared with persons responsible for contract management within the Organization. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for re-use in relevant contracts [...]

Assurance systems and controls

- Auditors are without power to ensure real change and reform in the organization. Audits occur too late and are too vague [...]
- There is a lack of accountability of contract managers on under performers. Lack of audit/reporting of contracts' technical output. Lack of understanding of Terms of Reference

IT systems deficient in supporting post-award contract management

- [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are] Information Systems
- We need more technology for the Contract Management and Vendor Performance Evaluations. We need an integrated system capable of having all this data, but we will have that soon hopefully (#1)
- ERP needs to be linked with contract management system
- ERP module for contract management not yet in place [...]
- [The major weaknesses are] lack of integrated online systems for contract management
- Although our ERP system has the necessary functionalities for contract management, these have not yet been implemented
- The procurement process, contract issuance and contract management are not integrated parts of a well-coordinated process through the ERP system used. Multiple subsystems are used and they are not integrated
- The organization does not have the automated tools to monitor contract management procedure, only a simple excel document and smartsheet including project management to keep track on procurement process. No use automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics
- There is no automated system to follow up and report contract management, work has to be done manually. No automated system to remind of stages to compare plan versus actual [...]
- Lack of automated system in the field offices to monitor the contracts [...]
- There is a lack of automated systems to support compliance monitoring and risk management (identification and prevention) [...]
- There is a lack of Automation System: Establishment and use of automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics with sufficient relevant training for staff managing contracts. Strengthen contractor's performance and evaluation mechanism by providing standardized reports, charts etc. for persons managing large value contracts [...]
- There are no proper automated systems for contract management [...]

Centralized depositories / IT systems

- There is no central depository to indicate whether a consultant/contractor performed well or not well which could be shared throughout the Organization and the UN in general. No Data Base of contractors exist. Bad performance is on the contract file but once that file is archived and the persons involved are no longer around no one else really knows. Years could pass and another Project Officer, PWR can award another contract to the same person
- No centralized information system keeps records of underperforming agencies
- There is a lack of a centralized database for inputting performance related issues [...]
- Although electronic systems are used, they are not centralized into one database [...]

United Nations system procurement coordination and collaboration

- There is no post award contract management process - monitoring of contracts is not harmonized with the organization (regions and HQ)

- Experiences are not shared with other UN offices

Other / various*Performance issues*

- Perhaps the only weakness, in some cases, is inability of promptly processing the Contractors' invoices hence losing the applicable prompt payment discounts
- The timing of the contract activity implementation is not well adhered to and this causes the last minute rush, thus compromising the quality for the service. Poor procurement planning for the contracts inputs – In cases where we have to [do] procurement [for] any kind of goods for the implementation of contract, procurement requests are requested at the last minutes. This causes much delay on the implementation of the contract and also builds more pressure to the procurement team to manage the self-created emergency

Flexibility / local needs / customization

- As the countries contexts are different, there are contextual factors that influence post-award contract management process. For example, in Eastern Europe and CIS the vendors require contracts according to the local legislation; they have to show those contracts in the banks so that they can receive their money from my organization. In a way, our contracts are not flexible to accommodate some local requirements
- The practices of contracts management are a one-size-fits all. There is no specific measure for complex requirement that may need particular attention Templates are standard measuring same things which at times are no applicable for certain requirements/contracts

Anexo II

(Inglés únicamente)

Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations¹ addressing contract management

<i>UN PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK 2006</i> INTER-AGENCY PROCUREMENT WORKING GROUP (now the CEB HLCM Procurement Network)	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	The terms “ contract management ” and “ contract administration ” are often used synonymously. However, “contract management” is commonly understood as a broader and more strategic concept that covers the whole procurement cycle including planning, formation, execution, administration and close out of a contract and goes beyond the day to day “administrative” activities in the procurement cycle. Because it is difficult to draw the line between the two terms and because the majority of the UN organizations commonly use “contract management” when describing the contract administration phase, “contract management” will be used in this Unit.
CM-specific section(s)	<p>3.10 Contract Management (page 3-90): Introduction (3-90); Process (3-91); Enabling contract management (3-91); Contract file and documentation (3-91); Contract analysis (3-92); Pre-performance conference (3-92); Effective communication (3-93)</p> <p>Contract Performance Monitoring and Control (p.393): Control points (3-94); Monitoring methods (3-94); Receipt, inspection and acceptance procedures (3-94); Acceptance and rejection standards (3-96); Types of reports (3-96); Variance analysis (3-97); Taking corrective action (3-98); Follow up (3-98)</p> <p>Change Management (3-98): Financial changes (3-99); Delays and variations (3-99); Remedies (3-100)\</p> <p>Dispute Management and Resolution (3-101): Basic rules (3-101); Additional rules (3-102); Keys to effective dispute resolution (3-102); Mediation (3-103); Escalation process (3-103); Arbitration (3-103);</p> <p>Financial Management / Payment (3-104): Advance payment (3-104); Partial payment (3-104); Progress payment (3-104); Final payment (3-105); Holdback (3-105)</p> <p>Contract Completion and Close out (3-105): UN organization supplied equipment and material (3-105); Warranty performance (3-106); Liquidation of securities (3-106); Supplier performance report (3-106); Claims (3-107); Lessons learned (3-107)</p>

¹ For several organizations, no specific policies and guidelines for post-award contract management existed. At the time of the review, WHO indicated plans to develop specific guidance; UNDP was drafting a comprehensive policy and guidance on contract management; IAEA indicated their policy was being updated and WFP indicated their reliance on the UN Procurement Practitioners's Handbook.

UNITED NATIONS SECRETARIAT UNITED NATIONS PROCUREMENT MANUAL, VERSION 7.0, REVISION JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract Management: The ongoing monitoring and management of the Vendor's performance regarding the goods or services to be provided as per the Contract, as well as all other terms and conditions of the Contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship with the Vendor, providing feedback to the Vendor regarding its performance, as well as dispute resolution, if necessary. (p.13). Contract Administration - All actions undertaken by the Procurement Staff after the award of a Contract relating to the administrative aspects of the Contract, such as Contract amendment, Contract closure, record retention, maintenance of the Contract file, and handling of security instruments (e.g., Performance Security). (p.13)
CM-specific section(s)	Chapter 15. Contract Management and Administration: 15.1 Contract Management and Administration (p.256); 15.2 Vendor Performance Evaluation (p.257); 15.3 Vendor Performance Rating (p.258); 15.4 Remedies (p.259); 15.5 Dispute resolution (p.260); 15.6 Contract administration (p.262); 15.7 Amendment of contract (p.263); 15.8 Subcontractors (p.264); 15.9 Contract closure (p.265); 15.10 Maintenance of Files (p.266); 15.11 Contract log (p.267)
UNITED NATIONS SECRETARIAT DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS / DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT POLICY ON CONTRACT MANAGEMENT, APRIL 2012	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract Management: The art and science of managing a contractual agreement throughout the contracting process. Contract management is the process of managing contracts, deliverables, deadlines, contract terms and conditions, while ensuring customer satisfaction. The purchasing process does not end when the contract is awarded. Effective post-award contract management is essential to the seamless acceptance of supplies and services. Contract management affects many areas within an organization and can significantly influence its budget, operations, customer service, and public image. Procurement and contract management are actually mirror images of each other. (p.19) Contract Administration: Refers to the management of issues that arise during the performance of a contract. Once a contract award has been made, and assuming that no significant issues presented themselves during the immediate post-award phase (i.e. the protest period), the tasks associated with ensuring appropriate contract performance begin, and are usually referred to using the generic term "contract administration". The range and extent of contract administration activities required will vary greatly, depending primarily on the complexity, dollar value, and organizational significance of the contract. It is also important to note that effective contract administration is a shared responsibility of both contracting parties. The contract specifies the duties, obligations, and benefits that both parties are responsible for and entitled to. The contract administration function provides the oversight required to ensure that contractual promises are kept. Contract administration can be straightforward, particularly when the contracting parties are individuals or small organizations. The complexities often associated with effective contract administration tend to be more prevalent and important as the size and complexity of the contracting party's organizations increase. (p.18)

CM-specific section(s)	<p>Contract Management Framework: contract management legal framework; code of ethics; management of contracted services for the provision of goods, services and works in DPKO and DFS; reporting contract information to appropriate authorities; contractual instruments; financial regulations and rules; contractual checks and balances; standards terms and conditions of contracts. Contract Management Principles: operational goals of contracts; accountability; effectiveness versus efficiency; proactive contract management; project team management; trade-offs; imperfections; communication. Roles and responsibilities: 4 main functions and 3 phases of the contract lifecycle: Requisitioning function; procurement function; contract compliance and performance management function; and contract administration function; Contract development; contract implementation; and contract closeout phase. The first three functions are involved in all phases of contract lifecycle; contract administration function is involved in the implementation and closeout phases. The roles and responsibilities section of the policy also addresses DPKO/DFS managerial responsibilities regarding resources, risk assessment, exposure of the organization, training, outsourcing of contract management / contract administration functions, and pre-implementation / post-contract-signing meeting. Key Requirements Affecting Contract Management: financial guidelines for contracts, value management, performance standards, reviewing arrangements, management of information, relationship management, maintaining records. Conducting Contract Management: planning contracts and defining the requirements, selecting the appropriate contracting instrument, technical evaluation of bids, risk management of contracts, quality assurance, performance evaluation, transition of contracts, services to contractor, dispute resolution, managing various contract types. Mission-Specific Considerations: contracting in unique environments, local customs and laws, dealing with host governments, dealing with local vendors and industry, special considerations. (p.3/4)</p>
UNICEF SUPPLY MANUAL	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	<p>4.1 Contract administration involves planning, budgeting, scheduling and monitoring the progress of work and taking corrective actions to safeguard the interests of UNICEF and of the contractor. Contract administration involves all tasks performed by the personnel of UNICEF and of the contractor from the time a contract has been signed until it is successfully completed or terminated, payment is made and disputes are resolved. Ineffective administration of a contract leads to increased costs and delays in delivery and may expose UNICEF to legal complications with unpredictable results.</p> <p>4.2 Administration of contract calls for multidisciplinary skills: financial management, technical knowledge; procurement expertise; project management; legal advice; etc. It is an accepted practice to hire experts, such as engineers, architects, subject matter experts, etc., to complement the skills available among existing staff.</p>

CM-specific section(s)	<p>Chapter 6, Procurement of equipment, supplies and services, Section 9: Contract Management: Chapter 6: Procurement of equipment, supplies and services: Section 9: Contract Management: 1.0 Scope; 2.0 Contracts and purchase orders – background; 3.0 Overview of contract; 4.0 Administration of contract; 5.0 Scope of administration of contract; 6.0 Monitoring contract performance; 7.0 Contract remedies; 8.0 Contract amendments and cancellations; 9.0 Disputes, claims and their resolution; 10.0 Contract close out.</p> <p>Separate (Supply) Division Procedure (DP) 069: Monitoring Supplier Performance (exclusively applicable to the procurement of goods undertaken by Supply Division, excludes service providers): 1.0 Purpose; 2.0 Scope and applicability; 3.0 Input; 4.0 Configuration of performance metrics; 5.0 Procurement centre specific measurements; 6.0 Responsibilities; 7.0 Output; 8.0 Definitions</p>
UNDP PROGRAMME, OPERATION, POLICY AND PROCEDURE (POPP) - CONTRACTS AND PROCUREMENT	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	<p>Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. (p.69).</p>
CM-specific section(s)	<p>Contract Management related sub-processes: a.) Payment and taxes, b.) Breach or termination of contract; 1.0 Description; 2.0 Relevant policies; 3.0 Flowchart; 4.0 Procedures; 5.0 Inputs; 6.0 Deliverables; 7.0 Roles and responsibilities; 8.0 Templates and forms; 9.0 Additional info and tools; 10.0 Lessons 11.0 On the drawing board</p>
UNHCR SUPPLY MANUAL, AUGUST 2013	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	<p>Once the tender process has been concluded, a contract will need to be developed and then managed with the successful bidder. Each of the stages in developing and managing a contract with the successful bidder is listed in the table below:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Drafting and dispatching the contract documents. 2) Amending the contracts if required. 3) Managing invoices and payment.

	4) Managing the contract to ensure goods and services are supplied and conducted as contracted.
CM-specific section(s)	Part 2: Sourcing Goods and Services, Section 7: Contracting Goods and Services; Section 2-7-12 to 15 on Developing and Managing Contracts : Introduction; Process; Roles and responsibilities; Drafting and review assistance; Issuing and tracking; Sign and dispatch procedure; Acceptance and regret letters; Payment terms; Invoices; Contract breach, default or fraud; UNHCR subject of legal proceedings.
UNOPS PROCUREMENT MANUAL, REVISION 5, 2014	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract management is the ongoing monitoring and management of the supplier's performance regarding the promised goods and services, as well as assuring compliance with all other terms and conditions of a contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship between the supplier, the procuring unit, the requisitioner and/or the end user, feedback to the supplier regarding its performance, as well as dispute resolution, if necessary. (p. 185) Contract management and administration refers to all actions undertaken after the award of a contract relating to the administrative aspects of the contract such as contract amendment, contract closure, record retention, maintenance of the contract file, and handling of security instruments. Contract administration is the responsibility of the procurement official in charge of the procurement process and requires involvement of the requisitioner or business unit, and at times also the input of the end user. Effective contract management and administration involves monitoring and control of contract performance, change management, dispute resolution, payments and contract completion. (p. 158)
CM-specific section(s)	13 Contract management: 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies; 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments; 13.6 Amendments, extensions and renewal; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9 Maintenance of files.
PAHO PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK, MARCH 2014	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract management refers to the series of activities undertaken from date of signature of contract by both parties or acceptance of the purchase order by the other party to ensure that both parties to the contract fulfil their obligations in accordance with the terms and conditions of the contract or purchase order. The contract management phase concludes with the completion of the contract closeout activities.
CM-specific section(s)	14.2 Contracts: Vendor Performance Monitoring: 14.2.1 Contracts Pre-Performance Meeting; 14.2.2 Performance Monitoring; 14.2.3 Acceptance; 14.3 Variances and Corrective Action: 14.3.1 Variances; 14.3.2 Corrective Action; 14.4 Amendments and Changes; 14.5 Remedies; 14.6 Dispute Resolution; 14.7 Invoicing and Payments: 14.7.1 Role of FRM; 14.7.2 Invoicing; 14.7.3 Goods; 14.7.4 Services; 14.7.5 Payments; 14.8 Contract Termination or Closure: 14.8.1 Role of Requisitioner; 14.8.2 Role of the Project Officer; 14.8.3 Role of PRO or the Procurement Focal Point; 14.9 Property Disposal; 14.10 Maintenance of Files: 14.10.1 Purchase Order File; 14.10.2 Contract Administration File; 14.10.3 Archives; 14.11 Applicable PAHO/WHO E-Manual Policies

UNFPA POLICIES AND PROCEDURES MANUAL: PROCUREMENT PROCEDURES, OCTOBER 2012	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	There are nine potential components in the contract administration process : Monitoring and control of vendor performance; Remedies; Dispute resolution; Financial management/payment; Amendment and Change management; Contract completion; Contract termination; Property disposal and Maintenance of files (page 144).
CM-specific section(s)	13. Contract Management: 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies (termination, liquidated damages); 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments (financial management and payments, payments, taxes); 13.6 Amendments and change management; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9 Maintenance of files.
FAO GUIDELINES ON CONTRACT MANAGEMENT FOR SERVICE CONTRACTS, FRAMEWORK AGREEMENTS UNDER MANUAL SECTION 502, PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES, JANUARY 2010	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract management ensures that the selected Vendor delivers the services being performed in accordance with the terms and conditions of the contract (page 1).
CM-specific section(s)	All
UNRWA PROCUREMENT MANUAL, AUGUST 2012	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract Administration is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk.
CM-specific section(s)	Chapter 12 Contract Administration: 12.1 Monitoring and Control of Contract Performance (p.111) 1); 12.2. Inspections (p.113); 12.3 Acceptance of the final product (p. 113); 12.4 Evaluation of supplier performance (p. 113); 12.5 Contract Filling and Documentation (p.114); 12.6 Recording of Data (p.114); 12.7 Changes to Contract (p. 115).
IAEA ADMINISTRATIVE MANUAL, FEBRUARY 2011	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Post-Award Administration: Active management of contracts; Monitoring and management of supplier performance to realize value for money; Year on year negotiated savings through continuous improvement; Payment terms; Process efficiencies; Inventory and storage savings; Avoidance of future cost increases; New versus old cost; Saving compared to an external benchmark.
CM-specific section(s)	PART VI – Procurement and Management of Property, Section 1 (Procurement of Goods and Services): Supplier Management; Registration of Suppliers; Monitoring Supplier Performance (page 3 ff.); Post-Award Administration (page 13)

WIPO PROCUREMENT MANUAL, ANNEX 1 ON CONTRACT MANAGEMENT, AUGUST 2014	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	The purpose of contract management is to ensure that all parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and providing value for money. It also protects the rights of the parties and ensures required performance when circumstances change
CM-specific section(s)	13 Contract Management: 13.1 The requester is responsible for the implementation and control of the performance of the contract to ensure delivery of goods or performance of service in accordance with contract 13.2 Contract management planning should include agreement on the procedure for follow to resolve disagreement between parties regarding responsibilities and interpretation of the contract. 13.3 Payments may be advance, partial, progress, final. 13.4 Requests for modification, renewal or extension of a contract are submitted by requester to PTD for review and approval. 13.5 The procurement officer ensures that the contract file is properly closed out. 13.6 The procurement officer is responsible for the administration of the contract and maintenance of records.
ILO PROCUREMENT MANUAL, MAY 2014	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract administration and management is defined as the ongoing monitoring and management of the contractor's performance and obligations in relation to contracted goods and services, as well as in meeting all other terms and conditions of the contract. It is undertaken to ensure that the parties to the contract fulfil their contractual obligations and that the end-user is supplied with goods or services of the requisite standard by the required time and within budget. (p.101). Contract administration is the primary responsibility of the Requester. However, it will also require the involvement of the individual in charge of the procurement process (Procurement Officer) and, when necessary, of PROCUREMENT. (p.101)
CM-specific section(s)	13 Contract Administration and Management: 13.1 Overview; 13.2 Monitoring and control of contract performance (performance indicators, inspections, acceptance of final product, evaluation of contractor's performance); 13.3 Change management (amendments, extensions and renewal); 13.4 Remedies (liquidated damages, drawing on security instruments, terminations); 13.5 Dispute resolutions; 13.6 Financial management and payments (payment officers,, forms of payment, invoicing, taxes); 13.7 Contract completion and close-out; 13.8 Disposal of assets; 13.9 Maintenance of files; 13.10 Tools (contract implementation planning meeting agenda, contractor's performance report, contract close-out checklist)

UNESCO ADMINISTRATIVE MANUAL	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Contracting Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the period of the contract to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Furthermore, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability procedures and time frames. (AM 10.2A)
CM-specific section(s)	The contract management administrative process is contained in AM 7.2, however, it does not cover post-award phase.
UNIDO PROCUREMENT MANUAL, JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Purchase orders/contracts are managed by the Procurements Official/Authorized Official in cooperation with the Project Manager/Allotment Holder, where applicable. The management of a purchase order/contract shall, as a minimum, include proactive monitoring of the contractor's performance to ensure compliance with the terms and conditions of the purchase order contract.
CM-specific section(s)	Article 17: Management of Purchase Orders/Contracts; 17.1 Monitoring and control of contract performance; 17.2 Delivery, inspections, goods/services/works receipt; 17.3 Invoicing and payment; 17.4 Claims management; Article 18: Contractor Performance
UN WOMEN	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract Administration is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk. There are five stages in the Contract Administration process: a. Monitoring and control of contract performance; b. Contract Amendments; c. Dispute resolution; d. Payments and Taxes; e. Contract Closure. Contract Administration needs vary greatly from contract to contract and hugely depend on many factors, inter alia, contractor performance, quality of requirements definition and the stability of the overall situation in which the contract is being performed, e.g., shipping or operating modalities may change during the contract period due to political circumstances etc.
CM-specific section(s)	13. Contract Management; 13.1. Contract Administration; 13.2. Monitoring and Control of contract performance; 13.3. Contract Amendments; 13.4. Breach of Contract and Termination; 13.5. Dispute Resolution; 13.6. Payments and Taxes; 13.7. Contract Closure; 13.8. Maintenance of files

ITU ITU PROJECT MANAGEMENT GUIDELINES, JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	none
CM-specific section(s)	4.2 Executing and Monitoring; 4.2.1 Build Deliverables; 4.2.2 Executing; 4.2.3 Reporting.
UNWTO PROCUREMENT MANUAL, 2014	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract management is the responsibility of the Initiator. However, contract administration may need the input, advice and support from LGCN and Budget and Finance. The following are essential elements of contract administration: a) Monitoring and control of vendor performance; b) Remedies; c) Dispute resolution; d) Financial management/payment; e) Amendment and Change management; f) Contract completion; g) Contract termination; h) Property disposal; i) Maintenance of files
CM-specific section(s)	Chapter 9: Step 7 – Contract Administration: 9.1 Receipt of goods and services; 9.2 Contract Management; 9.3 Vendor performance evaluation; 9.4 Remedies; 9.5 Termination; 9.6 Liquidated damages or performance security; 9.7 Dispute Resolution; 9.8 Payments; 9.9 Taxes (under development); 9.10 Amendments and change management; 9.11 Contract termination and closure; 9.12 Maintenance of files.
ICAO CONTRACT ADMINISTRATION PROCEDURE P-PRO-180, REV. NUM: 2.2	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	The procurement process at ICAO does not end when the purchase order or contract is issued. Contract administration is a vital part of the process. Administration of purchase orders/contracts encompasses the full realm of implementation and oversight, including the proactive monitoring of the performance and progress of the purchase order/contract's key milestones such as factory acceptance tests, shipment of equipment, installation, site acceptance tests, payment of invoices, and ensuring that the supplier is in full compliance with the terms, specifications, conditions and provisions of the purchase order/contract
CM-specific section(s)	Contract Administration: Procedure: 5 Process: 5.1 General, 5.2 Shipping of Equipment, 5.3 Payment of Invoices, 5.4 Warranty, 5.5 Contract Administration Process Map: Minor Procurement Process Map, Task Description for Minor Procurements, Task Description for Major Procurements; 6 Measures; 7 References; 8 Records.

IMO PROCUREMENT MANUAL, 2012	
DEFINITION(S) Contract Management / Contract Administration	Contract Manager: The Contract Manager's role is to take responsibility for the management of the contract, once it has been awarded. Specifically, he/she must: a) inspect goods and verify the performance of services to ensure that goods and services are delivered in accordance with the PO and the contract; b) ensure that the IMO General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to; c) forward any proposed changes in the contract to the Procurement Officer for approval; d) ensure that the Procurement Officer is informed of all communication with the supplier; e) review the contract at appropriate intervals, making recommendations on renewal, extension or cancellation to the Procurement Officer, according to the deadline(s) in the contract; f) maintain the contract files for audit purposes, including a full copy of the contract itself.
CM-specific section(s)	No specific section for contract management/administration; respective issues are covered throughout the manual.

Anexo III

(Inglés únicamente)

Sample forms for transfer of contract management

International Maritime Organization

Transfer of Contract Management**Intent/Definition**

This document serves as the transfer of management of the following contract and outlines the responsibilities of the Contract Manager. The Contract Manager is responsible for ensuring that the obligations of the supplier and the purchaser are met as efficiently and effectively as possible, in order to deliver the objectives required from the contract.

Contract Information

Contract Title:

Contractor:

Contract Manager:

Contract Period: *The contract validity period*

Contract Value: *The value of the contract will not exceed \$XXX.*

Purchase Order Details: *Purchase order number 45000XXXX.*

Responsibilities of the Contract Manager

The Contract Manager is responsible for the following throughout the duration of the contract:

- That the General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to.
- That for audit purposes the contract files, including a complete copy of the contract, is maintained. Please note that a copy of all correspondence between the purchaser and the supplier with respect to the contract should be sent to the Procurement Section.
- That arrangements for delivery continue to be satisfactory to both purchaser and supplier.
- That receipt and inspection of goods and services is completed in accordance with the contract and are maintained in SAP.
- That invoices are directed to Financial Services.
- That any proposed changes to the contract are forwarded to Chief, Office of General Services for approval.
- That all cases are reviewed within three months before expiration of the contract.
- That all contracts requiring extension are forwarded to the Chief, Office of General Services two months prior to expiration to ensure continuity is maintained.

Remarks**Enclosed Documents**

Copy of purchase order and contract.

Signed:

Signed:

Aubrey Botsford
Chief, Office of General Services

IMO official XYZ
[title]

Date:

Date:

Pan American Health Organization

Transfer of Contract Management

Dear Project Officer:

The attached file contains signed Service Contract [XXX] with [Contractor Name]

Please be reminded that the Project Officer is responsible for:

- Maintaining the contract file
- Providing guidance to the Contractor
- Reviewing services/products (rigorous substantive editing, etc.) provided by Contractor
- Approving contractor's invoice(s) for payment. Project Officer should not receive and approve contractors' invoice(s) for payment unless the respective Service Contract is already signed; that they cover the period of the invoiced services; and prices match with the amount agreed in the contract. Please verify that all charges listed on the invoice(s) are correct by writing on the invoice "Reviewed and Approved." In addition, please include name and signature of the Project Officer on the body of the invoice.
- Approved original invoice(s) must be submitted via inter-office mail to PRO, attention: Shipping and Expediting Unit. Please do not send them by e-mail since we need originals to process payments.
- Upon completion of contract, please notify PRO if no additional invoices/payments will be required, so that appropriate action be taken with regards to liquidation of unused balances.
- If an extension is required to complete the work, please submit a request for extension at least two (2) weeks before the contract expires, since our rules and regulations prohibit retroactive extensions.
- See attached vendor performance assessment. This should be completed when all the services have been completed and submitted to the sender of this e-mail.

Regards,
[PRO staff or Procurement Focal Point]

Anexo IV

Programas de formación en adquisiciones de diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

1. La División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas, aunque señala en su *Manual de adquisiciones* que no es responsable de la gestión de los contratos, ha tomado la iniciativa de impartir formación sobre gestión de los contratos. La División cuenta con un Centro de Capacitación en Línea sobre Adquisiciones al que puede acceder todo el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los cursos de formación se dividen en dos etapas: la etapa 1 incluye la formación básica en adquisiciones (fundamentos de las adquisiciones, visión general del *Manual de adquisiciones*, examen de la mejor relación entre calidad y precio, ética e integridad en relación con las adquisiciones); y la etapa 2 abarca módulos avanzados sobre formación en adquisiciones en relación con la planificación, las cuestiones contractuales que plantean las adquisiciones y la gestión de los contratos. La parte sobre gestión de los contratos incluye una introducción a la gestión de los contratos, la mejora de las relaciones con el contratista, la supervisión de los contratos a través de los indicadores claves del desempeño y el papel de la gestión de los contratos después de su terminación¹. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) informó de que, en agosto de 2004, se había solicitado a todos los funcionarios del DAAT y las misiones que desempeñaban funciones de gestión de los contratos que realizaran el curso de formación en línea sobre gestión de los contratos.

2. El PNUD ofrece cursos sobre gestión de los contratos y de las relaciones con los proveedores, sobre gestión de la cadena de suministro en las organizaciones humanitarias (gestión del riesgo en la contratación de servicios de construcción) y sobre la celebración de negociaciones eficaces en relación con los proyectos y las adquisiciones. También se ofrece un curso de formación especializada en adquisiciones y la correspondiente certificación al personal del sistema de las Naciones Unidas, de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones internacionales de financiación del desarrollo y sus prestatarios y de los gobiernos. Los cursos para la obtención de la certificación han sido reconocidos por el Instituto Colegiado de Compras y Suministros (CIPS)². Los alumnos reciben un certificado expedido conjuntamente por el PNUD y el CIPS³. El programa tiene cuatro niveles: concienciación sobre las adquisiciones; certificado introductorio sobre adquisiciones públicas; certificado avanzado sobre adquisiciones públicas; y diploma estratégico en adquisiciones públicas. Los tres primeros niveles se ocupan en parte de los temas relacionados con la administración y gestión de los contratos (supervisión de la ejecución, gestión de las controversias e indicadores claves del desempeño). El cuarto se ocupa de la administración de los grandes contratos, las medidas de ejecución y la gestión de los objetivos y los riesgos de los contratos. El PNUD requiere que sus especialistas en adquisiciones alcancen por lo menos el nivel 2 del CIPS durante su empleo.

3. El UNICEF está preparando su plan de desarrollo profesional y determinando qué aptitudes necesitará su personal encargado de los suministros. Se detectó una deficiencia de aptitudes en la cadena de suministro logístico y el UNICEF ofrece dos programas

¹ <http://procuretrainingcampus.org/>.

² El CIPS es una asociación profesional que se ocupa de cuestiones relacionadas con la gestión de las adquisiciones y de la cadena de suministro, con sede en el Reino Unido. www.cips.org/.

³ www.undp.org/content/undp/en/home/operations/procurement/procurement_training.html.

externos de certificación sobre logística humanitaria y gestión humanitaria de la cadena de suministro a través del Instituto Colegiado de Logística y Transporte⁴. Además, el UNICEF imparte su propia formación en adquisiciones, que incluye una introducción a las adquisiciones, la supervisión de los suministros, la contratación de servicios, la gestión de proyectos y la gestión del inventario en almacén. El UNICEF considera que la introducción a las adquisiciones es equivalente al nivel 2 del CIPS. Es un curso obligatorio para todos los que trabajan en la División de Suministros antes de que puedan emitir pedidos en relación con la PRI. Aunque se recomienda la introducción a las adquisiciones en el caso del personal sobre el terreno, no es obligatorio ninguno de los cursos de formación. En 2004 también se impartieron cursos sobre contratación de servicios, gestión del riesgo en relación con las adquisiciones y supervisión de la gestión de la cadena de suministro.

4. El PMA organiza reuniones regionales sobre adquisiciones para sus oficinas en los países, lo que le brinda la oportunidad de facilitar información e impartir formación. En su sede, el órgano encargado de las adquisiciones organiza sesiones de formación para dependencias de diferentes clientes sobre temas que van desde los sistemas operativos a la contratación y las adquisiciones. El PMA envía a su personal a cursos de formación del PNUD/CIPS y lo alienta a obtener una certificación en el marco del proceso de evaluación de su actuación profesional.

5. La Subdivisión de Servicios de Adquisición del UNFPA cuenta con un instrumento de aprendizaje electrónico para impartir formación sobre adquisiciones en línea y examinar aspectos de la gestión de los contratos mediante su sección sobre supervisión de acuerdos y contratos a largo plazo. Esa formación es obligatoria para todos los funcionarios con derechos de compra en relación con la PRI del UNFPA. El UNFPA establece exigentes requisitos para la certificación: todos los jefes de equipos de la Subdivisión de Servicios de Adquisición deben tener el nivel 4 del CIPS; todos los compradores en el marco de contratos de plazo fijo deben tener por lo menos el nivel 3 del CIPS; los demás funcionarios de la Subdivisión que no se ocupan directamente de las adquisiciones han de tener el nivel 2 del CIPS; y por lo menos un coordinador de las oficinas descentralizadas encargadas de las adquisiciones debe tener como mínimo el nivel 3 del CIPS.

6. La UNOPS ofrece varios cursos sobre gestión interna de las adquisiciones y los proyectos, que contienen componentes de gestión de los contratos (nivel 4 del CIPS, PRINCE2, adquisiciones sostenibles y un curso básico sobre gestión de los proyectos). En el momento de la preparación del estudio, la UNOPS presentó un programa de certificación interna para su personal de adquisiciones, con seis módulos administrados a lo largo de 22 semanas. Este curso será obligatorio para todo su personal de adquisiciones.

7. La FAO organiza actividades de formación (aprendizaje en línea y presencial) con un módulo sobre gestión y administración de los contratos que fue impartido aproximadamente una vez al mes entre 2010 y 2013 a sus solicitantes, el personal encargado de las emergencias, los representantes de la FAO, etc. Al parecer, la formación fue un éxito, ya que coincidió con la publicación de un nuevo manual de adquisiciones. No obstante, la escasez de recursos está dando lugar a que la formación sea menos frecuente. La FAO está intentando obtener una certificación para todo su personal de adquisiciones.

8. La OIT estableció su propio programa de certificación en materia de adquisiciones, denominado cartera de formación PROC, consistente en tres módulos: introducción a las adquisiciones de la OIT (curso en línea en proceso de ultimación); adquisición para

⁴ www.ciltinternational.org/.

gestores (curso práctico de dos días); y adquisición para el personal operacional (curso práctico de tres días). Cada módulo tiene un capítulo dedicado a la administración de los contratos.

9. Aunque es conveniente contar con la certificación del CIPS u otra equivalente, no es un requisito para obtener empleo en ninguna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (únicamente el 48% de quienes respondieron a la encuesta sobre el modelo de gestión de los contratos – evaluación del proceso consideraba alentador obtener una certificación profesional pertinente). Todas las organizaciones insisten en que se tengan años de experiencia equivalentes y sostienen que la certificación es conveniente, pero no obligatoria. Existe la opinión generalizada de que, si la certificación constituyese un requisito para la contratación, se reduciría considerablemente el número de candidatos.

10. El PNUD dispone de un método adicional para ofrecer formación y aumentar el grado de profesionalismo del personal por conducto de su sistema de oficiales de adquisiciones itinerantes. Ello entraña establecer una lista de preselección de oficiales de adquisiciones itinerantes, para lo cual se identifica y se forma a asesores especiales en las oficinas en los países para que presten servicios en regiones como elementos de apoyo más próximos a esas oficinas. El PMA aplica un concepto similar en sus oficinas regionales, en el sentido de que los oficiales de adquisiciones, logística o finanzas prestan apoyo a las oficinas en los países. Esos enfoques pueden integrar la formación en materia de gestión de los contratos y el fomento de la capacidad con posterioridad a la adjudicación.

Anexo V

Sinopsis de las medidas que han de adoptarse respecto de las recomendaciones –
JIU/REP/2014/9

Informe		Naciones Unidas y sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA												
		Efectos previstos																											
		JJE*	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
Para adopción de medidas		<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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para información		<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 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 type="checkbox"/>
Recomendación 1	d		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 2	c		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	a		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 4	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 9	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 10	c		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA															
		JJE*	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	OMM	
Recomendación 11	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 12	b	E																													

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.

Efectos previstos: **a:** rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas/mejores prácticas; **c:** aumento de la coordinación y la cooperación; **d:** reforzamiento de la coherencia y de la armonización; **e:** mejora de los mecanismos de control y cumplimiento; **f:** aumento de la eficacia; **g:** logro de ahorros financieros significativos;

h: aumento de la eficiencia; **i:** otros.

* Dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la JJE.

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