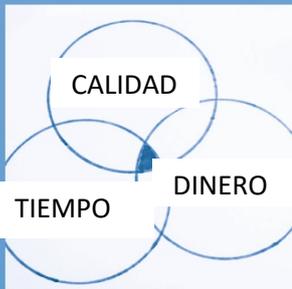
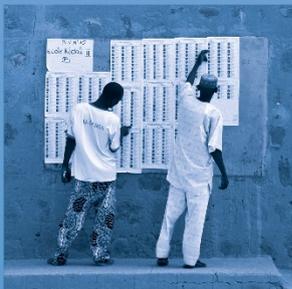


MANUAL DEL PROFESIONAL DE ADQUISICIONES DE LAS NACIONES UNIDAS



United Nations

Fotos (enumeradas desde arriba de izquierda a derecha):

© iStock, © iStock, © iStock, © iStock,

© UN Photo/ Martine Perret,

© Gettyimages, © ONUCI/Patricia

Esteve, © UN Photo/Kibae Park,

© Gettyimages, © UNICEF/ UNI81199/

Pirozzi, © UN Photo/ Mark Garten,

© iStock, © iStock.

Publicado por el Comité de Alto Nivel
sobre Gestión de las Naciones Unidas,
Red de Adquisiciones.

© Copyright HLCM-PN, octubre de 2017.

Todos los derechos reservados.
Impreso en Dinamarca.

Índice

Capítulo 1	Adquisiciones en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas	5
1.1	Sistema de organizaciones de las Naciones Unidas	5
1.2	Adquisiciones de las Naciones Unidas como herramienta para promover los objetivos de las políticas de las Naciones Unidas	6
1.3	Principios rectores	8
1.4	Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, y Procedimientos de adquisición	12
1.5	Reforma del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas	13
1.6	La adquisición como profesión de las Naciones Unidas	16
Capítulo 2	Ética en las adquisiciones	19
2.1	Introducción	19
2.2	Códigos de conducta	19
2.3	El principio de administración	20
2.4	Principios y conceptos éticos	20
2.5	Riesgos éticos y medidas para gestionarlos	23
2.6	Posibles áreas de riesgo en el ciclo de adquisiciones	25
2.7	Ética a nivel organizacional	28
2.8	Ética a nivel de proveedores	31
Capítulo 3	Gestión de riesgos	35
3.1	Introducción	35
3.2	Riesgos en las adquisiciones	35
3.3	Proceso de gestión de riesgos	36
3.4	Beneficios de la gestión de riesgos	44
3.5	Riesgos y gestión de riesgos en el proceso de adquisición	44
Capítulo 4	Estrategia de adquisición organizacional	51
4.1	Objetivos de la estrategia de adquisición	51
4.2	Revisión del mandato y la estrategia de la organización	54
4.3	Cómo desarrollar una estrategia de adquisición	55
4.4	Examinar el gasto en adquisiciones de la organización	57
4.5	Análisis de la capacidad y la función de adquisición de la organización	64
4.6	Identificación de objetivos estratégicos de adquisiciones	66
4.7	Desarrollo e implementación de estrategias a nivel corporativo	68
4.8	Resultados de medición	70
Capítulo 5	Planificación del proceso de adquisición	75
5.1	Planificación operativa de las adquisiciones	75
5.2	Definición de requisitos	79
Capítulo 6	Proceso de adquisición	94
6.1	Estudio de mercado	94
6.2	Estrategia de adquisición	97
6.3	Licitación	107
6.4	Evaluación	114
6.5	Revisión y aprobación de la adjudicación del contrato	121
6.6	Contrato	123

Capítulo 7	Gestión de contratos	135
7.1	Introducción a la gestión de contratos	135
7.2	Habilitación de la gestión de contratos	135
7.3	Seguimiento y control de la ejecución del contrato	136
7.4	Gestión de cambios	141
7.5	Recursos	144
7.6	Resolución de controversias	146
7.7	Pago/Gestión financiera	148
7.8	Finalización y cierre del contrato	150
Capítulo 8	Adquisiciones de emergencia	152
8.1	Situaciones de emergencia	152
8.2	Emergencias y adquisiciones	153
Capítulo 9	Cooperación	157
9.1	Cooperación con organizaciones de las Naciones Unidas	157
9.2	Métodos alternativos de cooperación	161
Capítulo 10	Mercado Global de las Naciones Unidas	163
10.1	Acerca del Mercado Global de las Naciones Unidas	163
10.2	Funciones del UNGM para el personal de adquisiciones de Naciones Unidas	163
Capítulo 11	Sanciones a proveedores	165
11.1	Prácticas prohibidas	165
11.2	Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores	167
Capítulo 12	Logística	170
12.1	Proceso de planificación logística	171
12.2	Selección del modo de transporte	173
12.3	Embalaje	174
12.4	Incoterms 2010	177
12.5	Seguro durante el transporte	184
12.6	Documentos de envío	185
12.7	Recibo de envíos	187
12.8	Restricciones a la exportación o importación de bienes	187
Capítulo 13	Adquisición electrónica	189
13.1	Introducción	189
13.2	Aplicaciones y herramientas de adquisición electrónica	190
13.3	Licitación electrónica	191
Capítulo 14	Adquisición sostenible	197
14.1	Adquisición sostenible	197
14.2	Pacto Mundial de las Naciones Unidas	221

Prefacio

El Manual del Profesional de Adquisiciones de las Naciones Unidas ha sido elaborado por el "*Grupo de trabajo sobre desarrollo profesional*", formado por la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas.

El Manual del Profesional de Adquisiciones está disponible en formato electrónico en el sitio web del Mercado Global de las Naciones Unidas www.ungm.org.

Propósito

El objetivo del manual es cumplir los siguientes propósitos:

- Proporcionar a los profesionales de adquisiciones de las Naciones Unidas un punto de referencia común sobre buenas prácticas en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas.
- Describir los principios rectores, políticas, procedimientos y prácticas comunes y habituales que rigen las actividades en materia de adquisiciones de las Naciones Unidas.
- Apoyar las iniciativas en curso en materia de reforma y armonización de las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas ofreciendo ejemplos de buenas prácticas y principios y procedimientos compartidos.
- Establecer una plataforma de conocimiento común para la formación y el desarrollo continuo de capacidades en materia de adquisiciones.

Público objetivo

El público objetivo del Manual del Profesional de Adquisiciones es el siguiente:

- Profesionales de adquisiciones en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas
- Instructores, moderadores y participantes de programas de desarrollo de capacidades en materia de adquisiciones
- Solicitantes, clientes y usuarios finales que forman parte del proceso de adquisición de las Naciones Unidas

Referencias

Los aportes de cada capítulo se han obtenido de organismos especializados, organizaciones y expertos en adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas y, en los casos disponibles, también de las siguientes fuentes:

- Manuales de adquisición existentes de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas.
- Prácticas de adquisición conocidas en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas.
- Programas de certificación y capacitación en materia de adquisiciones.

Reservas

Las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas se rigen por las reglamentaciones y los reglamentos financieros de cada organización de las Naciones Unidas. Estas reglamentaciones y reglamentos pueden diferir en ciertos detalles entre una organización y otra. De modo similar, las políticas, las prácticas y los procedimientos en materia de adquisiciones pueden variar en función de cada organización.

El Manual del Profesional de Adquisiciones tiene como objetivo recopilar, organizar y presentar lo que se consideran buenas prácticas y procedimientos comunes en materia de adquisiciones, sin cuestionar ni poner en duda las reglamentaciones, los reglamentos y las políticas específicos de cada organización. La idea es salvar las diferencias organizativas y proporcionar un panorama más amplio de las diferentes formas en que se practican las adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas, centrándose en los aspectos comunes y compartidos en lugar de los aspectos diferentes y exclusivos.

Por lo tanto, los autores consideran que el Manual del Profesional de Adquisiciones es un *manual descriptivo y complementario de buenas prácticas en materia de adquisiciones* dentro del sistema de las Naciones Unidas, en lugar de ser un documento prescriptivo o normativo que cuestione los manuales, las políticas y los procedimientos existentes y específicos de cada organización en materia de adquisiciones.

Capítulo 1

Adquisiciones en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas

Este capítulo abarca los siguientes temas:

1.1 Sistema de organizaciones de las Naciones Unidas	5
1.2 Adquisiciones de las Naciones Unidas como herramienta para promover los objetivos de las políticas de las Naciones Unidas.....	6
1.3 Principios rectores	8
1.4 Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, y Procedimientos de adquisición	12
1.5 Reforma del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas	14
1.6 La adquisición como profesión de las Naciones Unidas	17

1.1 Sistema de organizaciones de las Naciones Unidas

El "sistema de organizaciones de las Naciones Unidas" (ONU) abarca una amplia variedad de unidades organizativas (centros, organismos, organizaciones, comisiones, programas, etc.) con diferentes estructuras institucionales y funcionales. Los órganos principales y organismos subsidiarios de la Secretaría de las Naciones Unidas están incluidos en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que aprueba la Asamblea General. Sin embargo, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen sus propios presupuestos ordinarios o se financian únicamente con contribuciones voluntarias. Estas dos últimas categorías, además, poseen un cierto grado de autonomía.

Las organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas también varían considerablemente tanto en tamaño como en actividades. Si bien todas las organizaciones gastan una cierta cantidad de su presupuesto en adquisiciones administrativas para establecer y administrar sus oficinas (mobiliario, material de oficina, etc.), sus actividades en materia de adquisiciones difieren como consecuencia de sus mandatos y objetivos políticos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El objetivo de las actividades en materia de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas es la adquisición oportuna de bienes, servicios y obras respetando los siguientes principios rectores:

- Mejor relación calidad-precio
- Responsabilidad, integridad y transparencia
- Equidad y competencia efectiva
- Interés de las organizaciones de las Naciones Unidas correspondientes

Si bien todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han acordado los principios rectores anteriores, sus regímenes de adquisiciones individuales se rigen por el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada establecidos de cada organización, que pueden diferir en ciertos detalles. Los diferentes Reglamentos y Reglamentaciones también suelen traducirse en diferentes conjuntos específicos de políticas, procedimientos y prácticas de adquisición para cada organización y su mandato.

1.2 Adquisiciones de las Naciones Unidas como herramienta para promover los objetivos de las políticas de las Naciones Unidas

La Declaración del Milenio¹ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)² estuvieron en vigor desde 2000 hasta 2015 y proporcionaron un marco para los objetivos más amplios de las organizaciones individuales del sistema de las Naciones Unidas. Los ODM establecieron objetivos medibles y acordados universalmente para abordar la pobreza extrema y el hambre, prevenir enfermedades mortales y ampliar la educación primaria a todos los niños, entre otras prioridades de desarrollo. Durante 15 años, los [ODM impulsaron el progreso](#) en varias áreas importantes: la reducción de la pobreza de ingresos, el acceso al agua y el saneamiento que tanto se necesita, la reducción de la mortalidad infantil y la mejora drástica de la salud materna. También iniciaron un movimiento global por la educación primaria gratuita, que inspiró a los países a invertir en sus generaciones futuras. Lo más significativo es que los ODM lograron grandes avances en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades tratables, como la malaria y la tuberculosis.

En septiembre de 2015, en una histórica cumbre de las Naciones Unidas, los líderes mundiales adoptaron los [17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)³ ([ODS u Objetivos](#)) de la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#),⁴ que entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. Los ODS se basan en el éxito de los ODM y, durante los próximos quince años, los países se esforzarán por poner fin a todas las formas de pobreza, luchar contra las desigualdades y abordar el cambio climático y, a la vez, garantizar que no se excluya a nadie. Los nuevos ODS son únicos en el sentido de que exigen la acción de todos los países, pobres, ricos y de ingresos medios, para promover la prosperidad y proteger el planeta. Reconocen que poner fin a la pobreza debe ir de la mano de estrategias que generen un crecimiento económico sostenible y aborden una variedad de necesidades sociales, incluida la educación, la salud, la protección social y las oportunidades laborales, al mismo tiempo que se abordan el cambio climático y la protección del medioambiente. Los 17 Objetivos están interconectados, lo que significa que el éxito de uno afecta el éxito de los demás. Enfrentarse a la amenaza del cambio climático afecta a cómo gestionamos los frágiles recursos naturales. El logro de la igualdad de género o una mejor salud ayuda a erradicar la pobreza, y el fomento de la paz y las sociedades inclusivas reducirán las desigualdades y ayudarán a las economías a prosperar.

Si bien los ODS no son jurídicamente vinculantes, se espera que los gobiernos asuman la responsabilidad y establezcan marcos nacionales para el logro de los 17 Objetivos. Las organizaciones de las Naciones Unidas también utilizarán los ODS como marco para desarrollar sus propios planes estratégicos, metas y objetivos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua, y el saneamiento para todos
Objetivo 7	Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

¹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/55/2): Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 8 de septiembre de 2000

² Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en <http://www.un.org/millenniumgoals/>

³ Objetivos de Desarrollo Sostenible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁴ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/70/1 - Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14	Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
Objetivo 17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Figura 1 - Los Objetivos de Desarrollo Sostenible



1 FIN DE LA POBREZA	2 HAMBRE CERO	3 SALUD Y BIENESTAR	4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	5 IGUALDAD DE GÉNERO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO
7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES
13 ACCIÓN POR EL CLIMA	14 VIDA SUBMARINA	15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	LOS OBJETIVOS MUNDIALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Cada organización dentro del sistema de las Naciones Unidas tiene un mandato determinado para contribuir al logro de los ODS. Si bien Naciones Unidas proporciona operaciones de mantenimiento de la paz en áreas afectadas por la guerra, algunas organizaciones se centran específicamente en la protección de los derechos humanos de los niños, el empoderamiento de las mujeres, la lucha contra el VIH/SIDA y el hambre, el desarrollo de capacidades, etc. Cada uno de estos mandatos individuales genera el desarrollo de programas y proyectos específicos del mandato. Para implementar y realizar estos programas y proyectos, las organizaciones requieren bienes, servicios y obras específicos.

Las adquisiciones de las Naciones Unidas son una función esencial para lograr estos mandatos organizativos y, en algunos casos, se considera un modelo para desarrollar la capacidad de los gobiernos receptores. Además de respaldar de manera eficiente los programas en cada una de las áreas anteriores, las adquisiciones pueden tener en cuenta algunos de estos objetivos al adquirir ciertos bienes o servicios, así como al seleccionar a sus proveedores. Por ejemplo:

- Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden desarrollar políticas que promuevan mayores oportunidades para categorías prioritarias de proveedores. Dichas políticas varían según la organización, pero las más frecuentes sirven para limitar el número de proveedores de un solo país y brindar oportunidades a proveedores de una combinación diversa de países, incluidos los proveedores con sede en los países o las regiones donde Naciones Unidas implementa sus proyectos. En la mayoría de los casos, dichas políticas ofrecen a la categoría respectiva de proveedores mayores oportunidades de presentarse a licitaciones, pero no proporcionan ninguna preferencia en el proceso de evaluación.
- Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden querer respaldar que los ODS se centren en la reducción de la pobreza, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad medioambiental y la educación infantil. Todo ello mediante la estipulación de cláusulas a tales efectos en los pliegos de condiciones y la provisión de una mayor representación en las listas de proveedores que respetan dichos objetivos. Por ejemplo, cláusulas contractuales que prohíben el trabajo infantil y previenen la explotación o el abuso sexual.
- Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden acordar implementar programas con fondos que incluyan restricciones sobre el origen de los proveedores o suministros (por ejemplo, alguna asistencia vinculada bilateral, así como la mayoría de los préstamos y donaciones multilaterales para el desarrollo). En general, dichas ofertas deben revisarse para garantizar que los fondos aún puedan administrarse de acuerdo con los principios generales de adquisición que de otro modo se apliquen, y que las actividades de adquisición posteriores proporcionarán una solución económica y eficaz al requisito para el cual se han ofrecido.
- Naciones Unidas promueve activamente la buena gobernanza en los Estados miembros, prestando especial atención a los procesos de adquisiciones y la asistencia técnica. Naciones Unidas es consciente de que también necesita dar ejemplo mediante la práctica de la buena gobernanza.

1.3 Principios rectores

En el área de adquisiciones, los principios rectores se basan en el concepto de responsabilidad administración.

Responsabilidad de administración

Las organizaciones de las Naciones Unidas son responsables de administrar los fondos públicos, que les han sido confiados por los ciudadanos y sus gobiernos para cumplir con los objetivos acordados por las Naciones Unidas. Una proporción significativa de estos fondos se utiliza a través de procesos formales de adquisición, para los cuales hay muchas partes interesadas, como ciudadanos, proveedores o beneficiarios. Estas partes interesadas deben tener la seguridad de que los fondos se utilizan correctamente.

En el pasado, cuando la mayoría de los fondos se asignaban a los presupuestos administrativos ordinarios y se gastaban en las necesidades institucionales de la organización, la responsabilidad de las adquisiciones era en gran medida la misma que la responsabilidad de la administración general. Sin embargo, dado que los fondos se proporcionan para propósitos específicos fuera de la administración

diaria de la propia institución (ayuda humanitaria, mantenimiento de la paz, desarrollo sostenible, etc.), la cantidad de partes interesadas ha aumentado, y la visibilidad y el escrutinio se han incrementado a medida que el impacto de los fondos en la vida diaria de las personas afectadas ha aumentado considerablemente.

Los oficiales de adquisiciones son los guardianes de los principios de adquisición. Deben asegurarse de que los fondos que se les han confiado se gasten de manera profesional, correcta, justa, oportuna y transparente. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 2: Ética en las adquisiciones)

Principios rectores

Si bien todas las organizaciones han acordado los siguientes cuatro principios en materia de adquisiciones, en ocasiones, existen variaciones menores en la redacción al describir los principios de las organizaciones individuales.

- Mejor relación calidad-precio
- Responsabilidad, integridad y transparencia
- Equidad y competencia efectiva
- Interés de la organización pertinente de las Naciones Unidas

El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada (FRR, por sus siglas en inglés), las directrices, las políticas y los procedimientos de adquisición específicos de la organización ofrecen, hasta cierto punto, un marco legal y normativo completo para las adquisiciones que se debe seguir. Sin embargo, en ocasiones, puede haber áreas confusas e instrucciones contradictorias en este marco legal. En dichas situaciones, los principios de adquisición sirven como pautas generales en apoyo de cualquier decisión con criterio profesional que deba hacerse. Los compradores pueden, en cualquier etapa del proceso de adquisición, realizar una autoevaluación del caso específico o las decisiones de criterio propio que se hayan tomado y verificar si las acciones de adquisición recomendadas cumplen plenamente con el espíritu de estos principios.

Mejor relación calidad-precio

Una mejor relación calidad-precio significa seleccionar ofertas que presenten la combinación óptima de factores, como calidad adecuada, costos del ciclo de vida (un análisis preciso de todos los costos asociados), entrega oportuna y otros parámetros que pueden incluir beneficios sociales, ambientales u otros objetivos estratégicos que satisfagan las necesidades del usuario final. Una mejor relación calidad-precio no significa necesariamente la opción de precio inicial más bajo, sino que representa el mejor rendimiento del capital invertido, teniendo en cuenta los criterios de evaluación y los requisitos de calidad que se especifican en los pliegos de condiciones. El principio de la mejor relación calidad-precio debe inspirar y guiar la selección de la mejor estrategia de contratación, y debe aplicarse en la etapa de adjudicación para seleccionar la oferta que cumpla efectivamente con el requisito establecido.

Para respetar el principio de la mejor relación calidad-precio, los procesos de solicitud de ofertas y selección de un contratista deben:

- Maximiza la competencia.
- Minimizar la complejidad de los procesos de licitación, evaluación y selección.
- Garantizar una evaluación imparcial y exhaustiva de las ofertas solicitadas.
- Asegurar la selección del contratista cuya oferta tenga el mayor grado de realismo y cuyo desempeño se espera que cumpla mejor con las especificaciones, el detalle de los trabajos o los términos de referencia de la dependencia institucional.
- Siempre que sea posible, garantizar el mayor beneficio social y ambiental para la sociedad.

Responsabilidad, integridad y transparencia

La rendición de cuentas en las adquisiciones significa que los compradores deben hacerse cargo de todas las responsabilidades y compromisos que les han sido asignados; entregar productos (de los que se tenga responsabilidad) dentro del tiempo y costo prescritos y conforme a los estándares de calidad requeridos; operar de conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada; brindar apoyo a los subordinados, proporcionar supervisión, asumir la responsabilidad de las asignaciones y asumir la responsabilidad personal de las propias deficiencias y las de la dependencia institucional, cuando sea necesario. Esto debe estar respaldado por un sistema de archivo que

documente el proceso de adquisición, firmas en documentos clave como especificaciones, documentos de licitación, informes de evaluación y aprobaciones, con fundamentos claros de las decisiones tomadas, para dejar, de este modo, un registro de auditoría claro de las acciones y decisiones tomadas.

Las dependencias institucionales también son responsables de proteger la *integridad* del proceso de adquisición y de mantener la equidad en el trato que la organización dé a todos los licitantes. Por lo tanto, la integridad consiste en demostrar los valores fundamentales de las Naciones Unidas en las actividades y comportamientos diarios. Esto puede incluir: actuar sin tener en cuenta el beneficio personal; resistir presiones políticas indebidas en la toma de decisiones y las medidas adoptadas; no abusar del poder o la autoridad; respaldar las decisiones que benefician a los intereses de la organización, incluso si son impopulares; tomar medidas inmediatas en casos de comportamiento poco profesional, poco ético y corrupto. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 2: Ética en las adquisiciones)

Un sistema de adquisición *transparente* cuenta con reglas y mecanismos claros para asegurar el cumplimiento de esas reglas (especificaciones imparciales, publicidad abierta de las bases, selección abierta y justa de proveedores invitados, criterios de evaluación objetivos, pliegos de condiciones estándar, información equitativa para todas las partes, confidencialidad de las ofertas, anuncio de adjudicación de contratos, etc.). Los registros están abiertos a la inspección de los auditores, según corresponda, y se puede informar a los proveedores no seleccionados sobre las fortalezas y debilidades de sus propias ofertas. La transparencia garantiza que cualquier desviación del trato justo y equitativo se detecte con suficiente anticipación, lo cual reduce la probabilidad de que ocurran dichas desviaciones o minimiza sus consecuencias. Por lo tanto, protege la integridad del proceso y el interés de la organización.

Existen dos grados de transparencia: escrutinio interno y escrutinio externo. El escrutinio interno es la transparencia dentro de las Naciones Unidas; por ejemplo, ser abiertos y transparentes a los exámenes que lleven a cabo auditores internos. El escrutinio externo implica la transparencia fuera de las Naciones Unidas; por ejemplo, el examen por parte de los Estados miembros, la prensa, los auditores externos u otros observadores externos.

Equidad y competencia efectiva

La competencia llevada a cabo de manera justa y transparente constituye la parte central de las adquisiciones en las Naciones Unidas. Para que la competencia sea efectiva, debe protegerse contra la colusión y llevarse a cabo sobre la base de reglamentos, reglas y procedimientos claros y apropiados que se apliquen de manera uniforme a todos los proveedores potenciales. El proceso de adquisición debe realizarse de manera que brinde a todas las partes interesadas, tanto dentro como fuera de la organización, la seguridad de que el proceso es justo. Por lo tanto, las dependencias institucionales son responsables de proporcionar el acceso más amplio posible a las oportunidades de contratos de las Naciones Unidas para la comunidad de proveedores a través de procesos de adquisición competitivos abiertos, publicidad extensa en sitios web relevantes, especificaciones imparciales, criterios de evaluación claros e inequívocos, etc.

La competencia efectiva también significa brindar una solución adecuada a las necesidades de la organización en cuanto a cantidad, calidad y puntualidad al precio adecuado. Requiere que el costo total de transacción para la organización, al realizar el proceso de adquisición, se minimice en beneficio de los intereses del presupuesto general de la organización. En el proceso de adquisición, la economía debe proteger los intereses del responsable del presupuesto, mientras que la competencia efectiva garantiza que se satisfaga el interés del usuario final.

Interés de la organización

El objetivo principal de las adquisiciones es añadir valor a la organización en el cumplimiento de su mandato, metas y objetivos. En gran medida, los otros tres principios contribuyen a este principio, pero este principio también incluye conceptos como:

- Promover el bien público según se especifica en el mandato de la organización.
- Mantener la más alta imagen, reputación e interés de la organización mediante la ejecución del proceso de adquisición en plena conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada.
- Respetar los intereses de las partes interesadas.

Posibles conflictos entre los principios rectores

Si bien, de forma conjunta, los principios proporcionan un marco común que respalda las adquisiciones de las Naciones Unidas, los principios individuales pueden entrar en conflicto en algunas situaciones, lo que requiere experiencia profesional y de gestión, así como juicio, para lograr el equilibrio correcto. A continuación, se proporcionan algunos ejemplos:

- En una transacción de adquisición en particular, por ejemplo, durante emergencias humanitarias, el principio de hacer lo que sea en "beneficio de los intereses de la organización" puede prevalecer sobre el principio de competencia efectiva. De hecho, las organizaciones que participan en el socorro de emergencia suelen enfrentarse a las limitaciones de los procedimientos que se establecieron originalmente para controlar las adquisiciones estándar de oficinas y, por lo tanto, han considerado necesario desarrollar procedimientos que se adapten mejor a situaciones de emergencia imprevistas. Esto implica anular algunos procesos estándar para permitir una acción urgente. Es fundamental que las medidas adoptadas en dichas circunstancias, y las razones para adoptarlas, estén bien documentadas. Los oficiales de adquisiciones deben asumir que dichas decisiones serán revisadas y auditadas después de los hechos, y deben asegurarse de que resistirán el escrutinio. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 8: Adquisición para emergencias)
- El interés de la organización también puede hacer que Naciones Unidas considere explícitamente factores que, de otro modo, serían ajenos a la adquisición inmediata, como la distribución geográfica, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el apoyo a las empresas propiedad de mujeres, la sostenibilidad medioambiental, la lucha contra el trabajo infantil, la producción de minas terrestres, etc. Esto puede requerir recursos y esfuerzos adicionales para calificar a los proveedores potenciales.
- Los objetivos de las Naciones Unidas de ampliar la participación en las licitaciones, en particular a los grupos desfavorecidos, pueden beneficiarse de lotes más pequeños para aumentar el interés local. Puede requerir el uso de recursos de adquisición adicionales para realizar un estudio de mercado activo, incluida la divulgación para encontrar proveedores potenciales apropiados que no figuraban previamente en la lista de candidatos y la evaluación de ofertas adicionales. Esto debe aceptarse como parte del proceso normal.
- La licitación competitiva abierta para una organización internacional puede entrar en conflicto con el uso económico de los recursos administrativos y la eficacia de completar las solicitudes en un período razonable. Las organizaciones pueden abordar esto a través de procedimientos de preselección, por lo que cuanto mayor sea el valor previsto del contrato, mayor será el número de invitados en la lista preseleccionada. Además de la preselección, la publicidad de las oportunidades de licitación debe realizarse simultáneamente de manera abierta e internacional a fin de abordar el principio de apertura en la competencia.
- La competencia abierta puede entrar en conflicto con la práctica recomendada de establecer asociaciones estratégicas a largo plazo. En general, se entiende que el principio competitivo aboga por colocar cada requisito en una licitación competitiva, lo que podría provocar interrupciones al cambiar de proveedor. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas han llegado a la conclusión de que su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada permiten la celebración de acuerdos marco a largo plazo sobre una base no exclusiva como resultado de una licitación competitiva. Esto permite garantizar un suministro ininterrumpido a precios competitivos y el desarrollo de una relación de trabajo y garantía de calidad más estrecha.
- La transparencia en las adquisiciones de las Naciones Unidas puede requerir un esfuerzo adicional al preparar el pliego de condiciones con criterios detallados para la evaluación y el proceso de licitación. Los principios de equidad y competencia también requieren una publicidad generalizada durante un período mínimo, lo que aumenta los costos y el tiempo de preparación del proveedor. Si bien esto da lugar a un proceso transparente y justo, puede ir en contra de la efectividad.

Los oficiales de adquisiciones y aquellos que apoyan o actúan en la función de adquisición se encuentran en una posición especial de confianza y deben mantener altos estándares de profesionalidad para poder cumplir con los requisitos mencionados anteriormente.

1.4 Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, y Procedimientos de adquisición

El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de cada organización proporciona el marco para el contexto administrativo dentro del cual se llevan a cabo las adquisiciones, como se especifica en sus respectivos procedimientos de adquisición. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada especifican las pautas clave para las adquisiciones, los tipos de instrumentos y las evaluaciones de adquisición, la primacía de las licitaciones competitivas y, al mismo tiempo, reconoce situaciones en las que eso puede no ser en beneficio de los intereses de la organización. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada varían entre las organizaciones y los matices son importantes para el trabajo en cada organización. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada prevén la delegación de autoridad para aumentar la capacidad de respuesta operativa de la función de adquisición, al tiempo que requiere la separación de funciones para garantizar el control y la rendición de cuentas por el uso correcto (o inadecuado) de la autoridad y los recursos disponibles.

Si bien las organizaciones de las Naciones Unidas comparten los mismos principios generales de adquisiciones y tienen muchos procesos y procedimientos similares, los procedimientos de adquisiciones de cada organización pueden diferir en los niveles de delegación de autoridad, umbrales monetarios, procesos de aprobación, etc. Las diferencias se están reduciendo y armonizando cada vez más en la medida de lo posible mediante el proceso de reforma del régimen de adquisiciones de la iniciativa Una ONU.

Contenido del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada

El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, y los procedimientos de adquisición (que algunos organismos han reunido en manuales y pautas de adquisición) especifican los procedimientos de licitación para el suministro de bienes, servicios u obras. Incluyen métodos apropiados para evaluar y seleccionar a los adjudicatarios y adjudicar contratos potenciales. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada establecen claramente el principio de selección mediante licitación competitiva. También indican las condiciones que podrían justificar la renuncia al proceso de licitación competitiva en favor de la contratación directa, cuando se considere que es en beneficio de los intereses de la organización, siempre que la justificación esté respaldada por pruebas claras que indiquen que la licitación no proporcionaría una solución efectiva. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada pueden permitir que una organización de las Naciones Unidas realice adquisiciones en colaboración, es decir, sobre la base de solicitudes y acuerdos, como un acuerdo marco a largo plazo establecido por otra organización de las Naciones Unidas. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 6: Proceso de adquisición y el Capítulo 9: Cooperación)

El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada varían entre las organizaciones y los matices son importantes para el trabajo en cada organización. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada prevén la delegación de autoridad para aumentar la capacidad de respuesta operativa de la función de adquisición, al tiempo que requiere la separación de funciones para garantizar el control y la rendición de cuentas por el uso correcto (o inadecuado) de la autoridad y los recursos disponibles.

Las diferencias se han reducido mediante el proceso de reforma de adquisiciones de las Naciones Unidas llamado "Unidos en la acción" y otras iniciativas de armonización.

Ningún compromiso financiero sin disponibilidad presupuestaria

El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y los procesos de adquisición estipulan que el proceso de adquisición solo debe comenzar una vez que se haya recibido una solicitud aprobada y presupuestada. No obstante, las organizaciones que se enfrentan a exigencias especiales en las operaciones sobre el terreno a menudo aceptan el inicio de procesos internos de adquisición, incluida la emisión de solicitudes, antes de la recepción formal de una solicitud aprobada y presupuestada. En dichas circunstancias excepcionales, siempre que las solicitudes se emitan antes de la disponibilidad presupuestaria confirmada, los proveedores potenciales siempre deben ser informados de que la solicitud es "anticipada" al requisito y que la adquisición solo procederá cuando se haya recibido la autorización completa. Si bien la firma del eventual contrato y la correspondiente creación de un compromiso financiero deben esperar claramente hasta la recepción de la solicitud aprobada y presupuestada, la elaboración interna de las especificaciones y los pliegos de condiciones podría

considerarse parte de la planificación de la adquisición. No obstante, la emisión de los pliegos de condiciones antes de la confirmación presupuestaria siempre requiere una decisión y aprobación específicas de la gerencia.

Separación de funciones

Las organizaciones de las Naciones Unidas han desarrollado, en general, una estructura administrativa basada en la segregación (o, en algunos casos, la separación) de responsabilidades en el caso de las adquisiciones. Esta estructura, normalmente, reconoce que el solicitante, el controlador presupuestario, el comprador, el receptor y el pagador deben ser distintas autoridades, para proporcionar controles y equilibrios organizativos adecuados, y permitir la especialización en sus respectivas áreas profesionales. El objetivo principal es reducir la posibilidad de fraude y corrupción, y enfatizar la responsabilidad de todos los actores clave en el proceso de adquisición.

Delegación de autoridad

Como se especifica en su respectivo Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, los Directores Ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas pueden delegar autoridad en personal específico para implementar actividades de adquisición. Dichas delegaciones están destinadas a reducir los obstáculos de carácter administrativo y proporcionar una mayor capacidad de respuesta ubicando la autoridad de toma de decisiones más cerca de la actividad. Las delegaciones de autoridad tanto financieras como de adquisiciones son relevantes para la adquisición, aunque aquí solo se analiza la delegación de adquisiciones. La delegación de adquisiciones concede autorización para otorgar o firmar un contrato, o emitir el pago tras la confirmación de que se han seguido los procedimientos correctos. En el ejercicio de la autoridad, el miembro del personal se hace responsable de la acción, lo cual incluye una potencial responsabilidad financiera por el error (conducta indebida). Las delegaciones se realizan generalmente en uno de los siguientes niveles y los umbrales de cada nivel se encuentran en el manual de adquisición de cada organización de las Naciones Unidas:

NIVEL	DELEGACIONES HASTA UN NIVEL MÁXIMO...
1	De gastos menores para compras pequeñas
2	Para qué procedimientos de licitación se aplican
3	No requiere revisión por parte del Comité de Revisión de Contratos de la organización
4	Requiere revisión por parte del Comité de Revisión de Contratos de la organización
5	De mayor autoridad financiera en programas muy grandes con personal experimentado

No todas las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan todos los niveles.

1.5 Reforma del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas

Introducción

Las adquisiciones en las Naciones Unidas han experimentado una transformación significativa desde que se iniciaron las reformas en 1999. Las principales cuestiones que se han tenido en cuenta como parte de la reforma del régimen de adquisiciones de la ONU se pueden encontrar en varios documentos oficiales de las Naciones Unidas, en particular, la Resolución A/RES/54/14 del 22 de noviembre de 1999. La Resolución especifica la dirección que deben seguir las iniciativas de reforma en materia de adquisiciones para fortalecer los principios de transparencia, eficacia y eficiencia, al tiempo que refleja plenamente el carácter internacional de las Naciones Unidas.

Iniciativas de reforma

Las iniciativas de reforma específicas incluyen:

- Mayores oportunidades para proveedores de países en desarrollo y países con economías en transición; mayor participación de proveedores de todos los Estados miembros en general; y mejora de la comunicación con proveedores; mejora del sistema de registro de proveedores.
- Procesos de adquisición más transparentes, abiertos, imparciales y rentables, basados en licitaciones competitivas.
- Mayor uso de medios electrónicos modernos de comunicación para difundir o recibir información sobre solicitudes de propuestas, llamados a licitación y solicitudes de manifestaciones de interés.
- Garantía de que las ofertas recibidas por medios electrónicos no se vean comprometidas.
- Mayor transparencia en las decisiones sobre adquisiciones y mantenimiento del principio de separación de responsabilidades entre los oficiales encargados de las solicitudes y las aprobaciones.
- Uso mejorado de la planificación de adquisiciones.
- Mayor profesionalidad del personal de adquisiciones a través de una mayor capacitación y certificación formal en cualificaciones esenciales.
- Cooperación mejorada y reglamentaciones y reglamentos comunes.
- Mayor apoyo sobre el terreno.
- Mayor rendición de cuentas mediante una mayor delegación de autoridad.
- Definición de conflicto de intereses e implementación de una política de tolerancia cero en obsequios y hospitalidad.
- Introducción de programas de divulgación financiera para el personal de adquisición.
- Introducción de sistemas de impugnación de adquisiciones independientes.

Grupos de trabajo

La reforma del régimen de adquisiciones cuenta con el apoyo del más alto nivel y se lleva a cabo tanto a nivel organizativo como interinstitucional.

En 1976, un grupo del personal superior de adquisiciones de diferentes organismos de las Naciones Unidas se reunió en Ginebra y formó el Grupo de Trabajo Interinstitucional para las Adquisiciones. En abril de 2007, este grupo de trabajo informal se formalizó bajo el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos. Ahora se conoce como la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM PN o Red de Adquisiciones). En la actualidad, representantes de 40 organizaciones de las Naciones Unidas son miembros de la Red de Adquisiciones. Estas organizaciones están representadas por sus Directores de Adquisición o sus suplentes, quienes participan activamente en las reuniones semestrales de la Red de Adquisiciones. En conjunto, estos representantes son responsables de los 17.500 millones de dólares americanos (2016) que las Naciones Unidas gasta anualmente para apoyar sus actividades y programas en más de 170 países.

El propósito de la Red de Adquisiciones es promover la importancia estratégica de la Gestión de la cadena de suministro y adquisiciones en la prestación de programas y servicios de una manera transparente y responsable. Tiene cuatro grupos de trabajo cuyo objetivo es el desarrollo profesional del personal de adquisiciones, la gestión estratégica de proveedores, la armonización de los procesos y las prácticas comerciales en materia de adquisiciones de las Naciones Unidas, y la garantía de que las intervenciones de adquisiciones sostenibles estén integradas en las actividades de adquisición del sistema de la ONU. La mayoría de las organizaciones miembros de la Red de Adquisiciones también son miembros del Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM), que es el portal común de adquisiciones del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas (para obtener más información, consulte el Capítulo 10: Mercado Global de las Naciones Unidas).

El programa de trabajo de la Red de Adquisiciones fomenta la eficiencia y eficacia de la función de adquisición dentro del sistema de las Naciones Unidas mediante acuerdos de adquisiciones colaborativas, la simplificación y armonización de las prácticas de adquisiciones, y la profesionalidad entre el personal responsable de las adquisiciones. La Red de Adquisiciones, a través del intercambio de información y conocimientos, promueve oportunidades de adquisiciones para proveedores potenciales de países en desarrollo, así como de países con economías en transición, y apoya, cuando es posible, el

desarrollo de capacidades para adquisiciones en aquellos países donde las organizaciones de las Naciones Unidas prestan servicios.

Logros

El trabajo de la Red de Adquisiciones ha dado como resultado los siguientes logros:

- Establecimiento y mejora continua del Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM): en particular, la reforma y simplificación del proceso de registro de proveedores; facilitar el intercambio de información sobre proveedores sancionados; permitir la integración con los sistemas de licitación electrónica y planificación de los recursos institucionales (PRI) de los organismos de las Naciones Unidas y el desarrollo de un completo Centro de conocimientos para el beneficio de las partes interesadas externas y el personal de las Naciones Unidas.
- Desarrollo e implementación de un Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores, incluida la funcionalidad de señalización de proveedores en el Mercado Global de las Naciones Unidas.
- Elaboración de Directrices para las adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país (disponibles en varios idiomas de las Naciones Unidas) y los materiales de capacitación correspondientes.
- Acuerdo sobre mejores prácticas para compartir acuerdos a largo plazo entre organismos de las Naciones Unidas (disponible en varios idiomas de la ONU).
- Estandarización del índice de los manuales de adquisición de las Naciones Unidas.
- Mejora de la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas a nivel de sede mediante el establecimiento y el fortalecimiento de Equipos de adquisiciones comunes.
- Identificación de productos básicos y servicios clave para adquisiciones colaborativas; por ejemplo, vehículos, transporte de mercancías y seguros de carga.
- Facilitación del acceso de los proveedores a las oportunidades comerciales de las Naciones Unidas, especialmente para entidades de países en desarrollo y países con economías en transición: a través de actividades coordinadas de seminarios comerciales; mejorar la disponibilidad de información basada en la web y fomentar asociaciones con Cámaras de Comercio y organismos Comerciales, etc.
- Desarrollo de herramientas de adquisiciones sostenibles; directrices, guías y capacitación.
- Compilación e intercambio de reseñas periódicas de las oportunidades de capacitación en materia de adquisición con fines de referencia para los profesionales de adquisiciones de las Naciones Unidas.
- Desarrollo y mantenimiento de esta publicación, "Manual del Profesional de Adquisiciones de las Naciones Unidas".

Para armonizar sus actividades de adquisición, muchas organizaciones de las Naciones Unidas han formado iniciativas formales de adquisición colaborativa. El Equipo de adquisiciones comunes de la FAO, el FIDA y el PMA, los tres organismos con sede en Roma, se inició en 2010. Las tres organizaciones operan bajo reglas y procedimientos armonizados para la licitación conjunta de bienes, obras y servicios de las sedes que se adquieren comúnmente. Sus Oficiales de Adquisiciones se reúnen periódicamente para actualizar el plan de licitación del Equipo de adquisiciones comunes y debatir sobre las iniciativas conjuntas de dicho equipo. Las licitaciones conjuntas se distribuyen por igual entre los tres organismos y se llevan a cabo según los procedimientos de adquisición del organismo principal.

En Ginebra, el Grupo encargado de las Actividades de Adquisición Comunes (GAAC) está liderando las iniciativas hacia la simplificación y armonización de las prácticas de adquisiciones dentro de las organizaciones internacionales con sede en Ginebra, con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de las actividades de adquisición de las Naciones Unidas. El objetivo del GAAC es elaborar prácticas comerciales más efectivas, coherentes y de mejor desempeño, y reducir el costo de los bienes y servicios comúnmente requeridos para todos sus miembros debido a los acuerdos de compra por volumen.

El GAAC es un ejemplo exitoso de una estrategia de adquisición liderada por un grupo en base a los objetivos compartidos de aunar experiencia e investigación, intercambiar las mejores prácticas y colaborar en proyectos de adquisiciones. El GAAC está logrando estos objetivos a través de las siguientes medidas:

- Promover la estandarización de políticas, normas, procedimientos y programas de capacitación en adquisición entre las organizaciones miembros.
- Beneficiarse de las economías de escala mediante el intercambio de los requisitos de adquisiciones en el lugar de destino de Ginebra.
- Promover la estandarización de bienes, obras y servicios en uso entre los organismos con sede en Ginebra.
- Mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones de adquisiciones permitiendo que las organizaciones miembros se beneficien de los resultados de las actividades de adquisición de otros miembros.

A nivel de país, muchas organizaciones de las Naciones Unidas también han creado equipos de adquisiciones comunes. Se puede encontrar más información sobre estas iniciativas de colaboración en el Centro de conocimientos, en www.unghm.org.

Ha habido varios informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre cuestiones intersectoriales de armonización y coordinación de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas. Estos informes de la DCI y sus recomendaciones han ofrecido aportes de relevancia a la Red de Adquisiciones para mejorar la profesión y las prácticas en materia de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.

1.6 La adquisición como profesión de las Naciones Unidas

Introducción

La adquisición es una profesión reconocida internacionalmente. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, ha pasado de ser considerada una simple función de compras administrativas a ser cada vez más reconocida como una función profesional de "valor añadido", que apoya el logro de objetivos y resultados clave de sus organizaciones miembros. Además, las adquisiciones se han elevado a una función estratégica dentro de cada vez más organizaciones. Los oficiales de adquisiciones y aquellos que actúan en esa función o la apoyan se encuentran en una posición especial de confianza y están sujetos a altos estándares de profesionalismo. El desarrollo de competencias y cualificaciones profesionales y éticas de los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas se reconoce como un componente importante del proceso de reforma del régimen de adquisiciones de la ONU.

Los oficiales de adquisiciones operan en un entorno complejo. Están sujetos a la presión de los usuarios finales que buscan una respuesta rápida o una solución técnica específica, de los proveedores que buscan invitaciones o contratos, de los representantes de los donantes o del público que buscan explicaciones sobre el uso de los fondos, y de cualquiera que crea detectar una falta de transparencia u otra debilidad en el proceso.

Las Competencias Profesionales y este Manual del profesional contienen el conocimiento técnico y procedimental común básico que deben tener los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas, que se complementa con el conocimiento específico de las reglamentaciones, reglamentos y procedimientos de cada organización.

La mayor profesionalidad de los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas es la base de una mayor delegación de autoridad y la correspondiente rendición de cuentas, que son fundamentales para el actual proceso de reforma del régimen de adquisiciones de la ONU. La iniciativa actual de capacitación y certificación es un elemento importante en este sentido, al igual que el aumento de las iniciativas de capacitación de cada organización de las Naciones Unidas.

Programas de capacitación y certificación a nivel del personal

En un esfuerzo por profesionalizar aún más su personal de adquisiciones, muchas organizaciones de las Naciones Unidas han desarrollado sus propios programas de capacitación y certificación en materia de adquisiciones, los cuales incluyen capacitación en línea, cursos internos y asistencia a programas de capacitación diseñados por otros organismos. Estos programas de formación incluyen temas como:

- Planificación de adquisiciones
- Cuestiones contractuales en compras y gestión de contratos
- Logística humanitaria y gestión de la cadena de suministro humanitaria

- Gestión de riesgos en adquisiciones
- Seguimiento en la gestión de la cadena de suministro
- Acuerdos a largo plazo
- Ética en las adquisiciones
- Adquisición sostenible
- Gestión y administración de contratos

Capacitación y certificación proporcionada por el PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece una formación especializada en adquisiciones y programas de certificación para el personal del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales de financiación del desarrollo y sus prestatarios, y gobiernos⁵. Se ofrecen los siguientes cursos formales de certificación en materia de adquisiciones:

- Certificado Introductorio en Adquisiciones Públicas, Nivel 2 - Acreditado por el CIPS
- Certificado Avanzado en Adquisiciones Públicas, Nivel 3 - Acreditado por el CIPS
- Diploma en Adquisiciones Públicas Estratégicas, Nivel 4 - Acreditado por el CIPS

Los cursos de certificación del PNUD están acreditados por el Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS)⁶, lo que garantiza el cumplimiento de las normas internacionales de calificación reconocidas. Todos los cursos de certificación del PNUD/CIPS en los niveles Introductorio (Nivel 2), Avanzado (Nivel 3) y Diplomado (Nivel 4) están diseñados para reflejar las reglas, políticas, procedimientos y mejores prácticas comunes de las Naciones Unidas y de adquisiciones públicas. Al finalizar los cursos, los estudiantes reciben un certificado firmado conjuntamente por el PNUD y el CIPS, lo que significa que los estudiantes que obtienen calificaciones en este programa también obtienen créditos académicos reconocidos y calificaciones con derecho a estudios continuos dentro del sistema de calificación de CIPS. El programa del PNUD/CIPS también ofrece todos los beneficios de ser miembro del CIPS, como acceso a bases de datos de conocimientos, participación en comunidades y redes profesionales.

Los estudiantes del PNUD/CIPS que obtengan buenos resultados pueden continuar con programas de cualificación profesional basados en niveles superiores que ofrece directamente el CIPS. Estos programas están un poco más orientados a las compras del sector privado en los países desarrollados, pero ofrecen una cualificación progresiva e integral más adelante en el área de la gestión de la cadena de suministro y las adquisiciones:

- Diploma profesional en adquisiciones y suministros (CIPS nivel 6)
- Diploma avanzado en adquisiciones y suministros (CIPS nivel 5)
- Diploma en adquisiciones y suministros (CIPS nivel 4)
- Certificado avanzado en operaciones de adquisiciones y suministros (CIPS nivel 3)
- Certificado en operaciones de adquisiciones y suministros (CIPS nivel 2)

El portal de conocimiento de The Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS) ofrece acceso a conocimientos, experiencia y recursos para respaldar las actividades de gestión en materia de adquisiciones y suministros. El personal de las Naciones Unidas puede acceder a este portal a través de www.ungm.org.

El PNUD también ofrece cursos de capacitación intersectoriales, más genéricos y especializados que abordan temas específicos de adquisición pública de las Naciones Unidas y requisitos de cualificación. Los siguientes cursos se ofrecen de forma periódica en 15 lugares de formación diferentes en todo el mundo. Estos cursos incluyen:

- Gestión de contratos y relaciones con proveedores
- Desarrollo de estrategias de adquisición
- Gestión de la cadena de suministro en organizaciones humanitarias
- Gestión de riesgos en la contratación de servicios de construcción
- Negociaciones efectivas en proyectos y adquisiciones
- Contratación y gestión de contratistas individuales

⁵ www.training.undp.dk

⁶ CIPS es una asociación profesional que se ocupa de asuntos relacionados con la gestión de la cadena de suministro y adquisiciones con sede en el Reino Unido. www.cips.org

- INCOTERMS 2010 - Cómo utilizar los términos comerciales internacionales en las adquisiciones
- Programa eficaz y trabajo en equipo de adquisiciones
- Introducción a la adquisición pública sostenible
- Anticorrupción y ética en las adquisiciones
- Adquisición pública sostenible

El Centro Internacional de Formación de la OIT

El Centro Internacional de Formación de la OIT ofrece programas de capacitación en gestión de adquisiciones basados en competencias. Los talleres de capacitación abarcan todas las categorías de adquisiciones (bienes, obras y servicios) de acuerdo con: las directrices en materia de adquisiciones del Banco Mundial; la ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); el Acuerdo de Contratación Pública o las directivas en materia de adquisiciones de la UE y otras disposiciones regionales. El Centro ofrece cursos de capacitación en adquisiciones en las siguientes áreas:

- Gestión de la cadena de suministro: logística, pólizas de seguros e Incoterms
- Gestión de adquisiciones de bienes, servicios físicos y servicios de consultoría
- Gestión de adquisiciones de bienes y servicios de consultoría
- Adquisición de servicios físicos
- Gestión de adquisiciones de obras
- Políticas de colaboración público-privada: marco legal y requisitos de competencia
- Gestión avanzada de contratos
- Adquisiciones sostenibles: consideraciones sociales, económicas y ambientales
- Auditoría de adquisiciones y sistemas de prevención y detección de fraude y corrupción
- Adquisición electrónica
- Gobernanza del sector público: marcos legales e institucionales para las auditorías de adquisiciones
- Gestión financiera pública
- Gestión de adquisiciones en el sector público

Por último, la UNOPS ofrece un curso de capacitación sobre adquisiciones sostenibles, el cual se desarrolla en asociación con el CIF-OIT y el PNUMA, y se basa en la guía "Comprar para un mundo mejor" (disponible en www.ungm.org). El curso puede impartirse como formación presencial y también está disponible en línea para todos los profesionales de adquisiciones de las Naciones Unidas en www.ungm.org.

Capítulo 2

Ética en las adquisiciones

Este capítulo abarca los siguientes temas:

2.1	Introducción	19
2.2	Códigos de conducta	19
2.3	El principio de administración	20
2.4	Principios y conceptos éticos	20
2.5	Riesgos éticos y medidas para gestionarlos	23
2.6	Posibles áreas de riesgo en el ciclo de adquisiciones	25
2.7	Ética a nivel organizacional	28
2.8	Ética a nivel de proveedores	31

2.1 Introducción

El proceso de adquisición de las Naciones Unidas implica una amplia gama de actividades que van desde la planificación de adquisiciones hasta el seguimiento y la gestión de contratos. Todos los profesionales de adquisiciones deben adherirse a los estrictos estándares éticos y responsabilidades que se aplican a las actividades de adquisiciones, a fin de proteger la integridad, equidad y transparencia del proceso de adquisición. La disciplina de la ética se relaciona con los conceptos de conducta correcta e incorrecta, deberes y obligaciones morales, un sistema de principios y valores morales, y con el carácter moral. La mayoría de los principios relacionados con las adquisiciones, es decir, equidad, integridad, transparencia y responsabilidad, se basan en la ética.

Los profesionales de adquisiciones, por lo tanto, deben mantener un estándar intachable de integridad en todas las relaciones comerciales, tanto dentro como fuera de su organización en las Naciones Unidas. La conducta ética debe guiar todas las relaciones con los socios de la organización, los donantes, los gobiernos y el público en general, y se debe promover el comportamiento ético en toda la cadena de suministro. Los funcionarios de adquisiciones nunca deben usar su autoridad o cargo para beneficio personal, y deben tratar de mantener y mejorar la posición de las Naciones Unidas en todo momento. Los estándares profesionales de conducta ética aplicables al personal de las Naciones Unidas se establecen en los Artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas, en el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, y en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada. Además, cada miembro del personal, mediante la firma del juramento del cargo, acuerda *"regular su conducta personal teniendo presente solo los intereses de las Naciones Unidas"*.

2.2 Códigos de conducta

Las organizaciones y profesiones a menudo buscan abordar las normas de conducta mediante la adopción de códigos de conducta. Los códigos de conducta profesional generalmente se redactan en términos conceptuales amplios más que en términos descriptivos o situacionales específicos. Dejan margen para la interpretación y, a menudo, pueden parecer ambiguos. Los profesionales de adquisiciones no pueden acatar meramente la letra de la ley o las palabras específicas de cualquier código de conducta, sino que deben guiarse por el espíritu de la ley y el concepto más amplio que el código pretende expresar. Una de las razones por las que muchas organizaciones de adquisiciones evitan los códigos detallados y específicos es que pueden dar la impresión de que todo lo que no esté específicamente prohibido está permitido o que cualquier cosa que no se trate específicamente no es importante.

No importa cuánto se esfuercen los responsables de la formulación de políticas, nunca podrán especificar en la ley, el código, el reglamento, la regla u otro requisito escrito todo lo que un funcionario de adquisiciones necesita saber con respecto a lo que está permitido o es apropiado, y lo que está

prohibido o debe evitarse. Por lo tanto, es necesario que los oficiales de adquisiciones comprendan qué se pretende lograr con el código, la ley o la norma.

Los principales reglamentos y reglamentaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre normas éticas y de comportamiento se encuentran en el Boletín del Secretario General, "*Condición, derechos y deberes básicos de los funcionarios de las Naciones Unidas*", ST/SGB/2002/13, así como en las "*Normas de conducta para la administración pública internacional*" (enero de 2002) y, como se mencionó anteriormente, el Juramento del cargo de las Naciones Unidas, que se puede encontrar en <http://www.un.org/en/ethics/>.

Además, los reglamentos y reglamentaciones en materia de adquisiciones se derivan de los respectivos Reglamentos Financieros y Reglamentaciones Financieras Detalladas de cada organización de las Naciones Unidas, y estos conjuntos de normas establecen claramente que deben tenerse en cuenta los siguientes principios cuando se ejercen las funciones de adquisición: el interés superior de la organización en cuestión; mejor relación calidad-precio; responsabilidad, integridad y transparencia; y equidad y competencia efectiva.

Aunque los contratistas individuales no tienen el estatus de funcionarios de las Naciones Unidas, mientras trabajan en empresas relacionadas con las Naciones Unidas, los contratistas individuales deben cumplir con el Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas, que se encuentra disponible en www.un.org y que se analiza con más detalle en la Sección 2.7, la cual se incluye a continuación.

2.3 El principio de responsabilidad de administración

Según el Diccionario de la Real Academia Española, un administrador es "*una persona que administra bienes ajenos*". Cuando el administrador es miembro del personal de las Naciones Unidas, el gasto de dinero que proviene de los Estados miembros de las Naciones Unidas y una variedad de otras fuentes públicas es un tipo especial de administración que se confía a los oficiales de adquisiciones internacionales. Es una responsabilidad inmensa, y estos fondos solo deben gastarse de acuerdo con los reglamentos y reglamentaciones de cada organización de las Naciones Unidas. No debe haber ninguna desviación de estas reglas para adaptarse a la conveniencia de un miembro individual del personal.

Todos los funcionarios de las Naciones Unidas están obligados a mostrar la máxima lealtad a las Naciones Unidas, su Carta, reglamentos y reglamentaciones por encima de sus respectivas preferencias y ganancias personales. Este requisito es claro e indeclinable. Sin embargo, no siempre es fácil ejercer los altos estándares de responsabilidad profesional que se esperan de los miembros del personal de las Naciones Unidas. Requiere que los miembros del personal de las Naciones Unidas ejerzan un juicio claro todos los días, asegurándose de que sus prácticas profesionales y relaciones externas se ajusten al espíritu y la letra de los reglamentos y las reglamentaciones prescritas, así como a estándares éticos más amplios y difíciles de definir.

Los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas pueden enfrentarse a presiones sumamente conflictivas. La presión para satisfacer las demandas de plazos de entrega más rápidos, mejor calidad y precios más bajos en las adquisiciones puede competir con la presión para cumplir con sus deberes con la máxima responsabilidad y estándares éticos. Por lo tanto, el papel principal de cada oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas es ejecutar su función de adquisición de acuerdo con los más altos estándares de profesionalidad y respetando los valores, objetivos e intereses de la organización. Esto implica que el oficial de adquisiciones debe cumplir con los principios de equidad, imparcialidad, transparencia y administración, evitar conflictos de intereses y cualquier irregularidad o percepción de los mismos, y respetar y aplicar las políticas, reglas y procedimientos relevantes de la organización.

2.4 Principios y conceptos éticos

Los estándares profesionales de conducta ética, independientemente de la organización, contienen características típicas, incluidos los compromisos siguientes:

- Lealtad y respeto de los reglamentos y las reglamentaciones
- Integridad
- Imparcialidad, equidad y transparencia
- Confidencialidad
- Prevención de impresión de conducta deshonestas

- Diligencia debida

Lealtad y respeto de los reglamentos y las reglamentaciones

Los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas están sujetos a los más altos estándares de lealtad y discreción. Al suscribir el "Juramento del cargo", los miembros del personal de las Naciones Unidas prometen:

"...ejercer con toda lealtad, discreción y conciencia las funciones a mí confiadas como funcionario público internacional de las Naciones Unidas, desempeñar esas funciones y regular mi conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas, y no buscar ni aceptar instrucciones, con respecto al cumplimiento de mis deberes, de ningún Gobierno ni de ninguna fuente ajena a la organización".

Por lo tanto, los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas deben:

- Apoyar las decisiones que son de interés de la organización, incluso si son impopulares.
- Comprender los reglamentos y reglamentaciones relacionados con su profesión y la organización.
- Comprender por qué los reglamentos y reglamentaciones son necesarios y por qué deben cumplirse.
- Interpretar y aplicar las reglas de acuerdo con su intención.
- Desempeñar las responsabilidades de adquisición de manera eficaz y eficiente, y en cumplimiento de las normas pertinentes.

Las excepciones permitidas a los requisitos deben reducirse al mínimo y estar plenamente justificadas y documentadas. Si un reglamento o reglamentación debe reconsiderarse o modificarse, el oficial de adquisiciones debe seguir el proceso apropiado para presentar la revisión recomendada a través de los canales establecidos, e incluir documentación completa para explicar y justificar la modificación propuesta. Durante este proceso, se deben respetar los reglamentos, reglamentaciones y procedimientos existentes. El oficial de adquisiciones debe realizar las tareas reguladas de manera coherente, de acuerdo con los procedimientos especificados, y asumir el liderazgo para ayudar a los compañeros de trabajo y las partes interesadas a comprenderlos y respetarlos.

Integridad

Los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas deben guiarse por estándares de integridad y valores morales superiores. La Junta Asesora de Administración Pública Internacional identifica la integridad como "una de las normas fundamentales, si no primordiales, de conducta" que se "subraya en el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas y está explícita o implícita en los artículos correspondientes de los instrumentos básicos de los organismos especializados". El informe indica lo siguiente:

"El concepto de integridad consagrado en la Carta de las Naciones Unidas abarca todos los aspectos del comportamiento de un funcionario público internacional, incluidas cualidades como la honestidad, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad. Estas cualidades son tan básicas como las de competencia y eficiencia, también consagradas en la Carta..."

Las diferencias culturales, incluidas la nacionalidad, la etnia, la industria o la profesión, deben dejarse de lado. Se debe permitir que prevalezcan los principios genéricos de integridad que se extienden más allá y se elevan por encima de dichas diferencias, especialmente en relación con las transacciones comerciales realizadas por los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas. Para un oficial de adquisiciones en el mercado internacional, la integridad significa creer que la confianza del público es tan importante que no se puede comprometer. Por lo tanto, un oficial de adquisiciones debe demostrar integridad a través de las siguientes acciones:

- Tomar decisiones sin tener en cuenta el beneficio personal.
- Resistir la presión política en la toma de decisiones.
- Asegurar que no se abuse del poder ni la autoridad oficial.
- Demostrar los valores de las Naciones Unidas en sus acciones diarias; por ejemplo, imparcialidad, equidad y honestidad.
- Tomar medidas rápidas y efectivas para lidiar con el comportamiento poco profesional o poco ético.

Imparcialidad y equidad

En un informe de la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, la "imparcialidad" figura como un requisito clave. El informe indica lo siguiente:

"La imparcialidad implica objetividad, falta de prejuicios, tolerancia, moderación, especialmente cuando surgen controversias o diferencias políticas o religiosas. "Las opiniones y convicciones personales del miembro del personal permanecen intactas, pero no tiene la libertad de un particular para 'tomar partido', entrar en una controversia como partidario o expresar públicamente sus convicciones sobre asuntos de naturaleza controvertida, ya sea individualmente o como miembro de un grupo. Así como la práctica de la imparcialidad fortalecerá la secretaría, los casos repetidos de parcialidad o sesgo perjudicarán gravemente a la organización".

En el contexto de imparcialidad y equidad, el oficial de adquisiciones debe dejar de lado todos los prejuicios personales y organizacionales, y aplicar los mismos estándares de evaluación a todos los proveedores (trato igualitario). Por ejemplo, si un proveedor solicita información adicional, todos los proveedores deben recibir la misma información al mismo tiempo. O bien, si una oferta es descalificada en el proceso de evaluación y la adjudicación se concreta con la siguiente oferta de menor precio, el motivo de la descalificación de la oferta más baja debe aplicarse a la evaluación de todas las ofertas de manera uniforme. La equidad implica ser razonable, además de imparcial, y tratar a los proveedores de las Naciones Unidas con cortesía profesional y empresarial, así como con estricto apego a las políticas y los procedimientos para realizar la transacción.

Transparencia

Transparencia significa visibilidad sin impedimentos. Debido a que la adquisición pública implica el uso y la rendición de cuentas por los fondos públicos, la transparencia es primordial en todas las actividades de adquisición. Todas las transacciones son objeto de escrutinio, pero no todas las organizaciones experimentan dicho escrutinio con la misma intensidad que las Naciones Unidas. Por lo tanto, los oficiales de adquisiciones siempre deben comportarse de tal manera que cualquier escrutinio no pueda dañar a las Naciones Unidas, sus líderes, organizaciones miembros, personal o programas.

Existen dos grados de transparencia: escrutinio interno y escrutinio externo. El escrutinio interno es la transparencia dentro de las Naciones Unidas, como los exámenes realizados por auditores internos. Su objetivo es verificar el cumplimiento de los estándares de las Naciones Unidas por parte de los propios oficiales de cumplimiento de la ONU. Permite a una organización determinar si hay problemas que deben abordarse con respecto a la transparencia y les brinda recomendaciones sobre qué pasos deben tomarse. El escrutinio externo implica la transparencia fuera de las Naciones Unidas; por ejemplo, el examen por parte de los Estados miembros, la prensa, los auditores externos u otros observadores externos. Se refiere a la idea de que casi cualquier persona puede observar las actividades de las Naciones Unidas y ver cómo lleva a cabo su labor.

Solo cuando se trata de una cuestión de carácter confidencial, como los datos protegidos por derechos de propiedad que pertenecen a un proveedor, o las propuestas que se evalúan antes de la adjudicación del contrato, se debe dar mayor prioridad a la confidencialidad que a la transparencia. Sin embargo, sigue siendo esencial que se mantenga un proceso transparente en general. Los oficiales de adquisiciones siempre deben comportarse y desempeñar sus funciones teniendo en cuenta que su trabajo puede estar expuesto al escrutinio público.

Confidencialidad

La confidencialidad necesita una consideración adicional en las adquisiciones de las Naciones Unidas debido a la naturaleza delicada de la información que se gestiona en los procesos de adquisiciones, como los precios de los productos, las estrategias de marketing, etc. Un incumplimiento de la obligación de confidencialidad de los datos que se gestionan en el proceso de adquisición podría provocar la desacreditación de las Naciones Unidas e infundir desconfianza en gobiernos, socios o proveedores. El concepto de confidencialidad se repite en varios casos en el Código de Conducta documentado en las Normas de conducta de la administración pública internacional 2001; ST/SGB/2002/13, Regla 1.2 (i) y V, 35. En dicho código, se establece lo siguiente:

"La divulgación de información puede comprometer seriamente la eficiencia y credibilidad de la organización. Los funcionarios públicos internacionales son responsables de ejercer su discreción en todos los asuntos oficiales. No deben divulgar información confidencial sin autorización. Los funcionarios

públicos internacionales tampoco deben utilizar en beneficio privado información que no se haya hecho pública y que conozcan en virtud de su cargo oficial. Estas obligaciones no cesan tras la separación del servicio".

La confidencialidad puede parecer una contradicción directa con el concepto de transparencia, pero, en este contexto, significa que, si bien la forma en que se lleva a cabo el proceso general de adquisición debe ser clara y transparente, los verdaderos datos protegidos por derechos de propiedad deben permanecer confidenciales.

Prevención de la impresión de conducta deshonestas

En el sector privado, las apariencias se ven atenuadas por los deseos o estándares del liderazgo de la organización. El comportamiento de los empleados se juzga de acuerdo con la legalidad y la satisfacción de los propietarios o clientes. Sin embargo, los oficiales de adquisiciones del sector público internacional deben cumplir con estándares más conservadores. Los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas deben estar constantemente al tanto de cómo se ven sus acciones ante los observadores externos, y siempre deben comportarse de tal manera que sus acciones no puedan ser percibidas como inapropiadas.

No basta con comportarse correctamente en un sentido "técnico"; también es necesario evitar incluso la impresión de conducta deshonestas. No todas las sociedades tienen los mismos estándares o tradiciones a la hora de determinar qué se considera adecuado y qué no. Es importante reconocer las diferencias culturales en las apariencias y anticipar, en los términos más conservadores, lo que podría percibirse como una conducta inapropiada. Esta dimensión adicional de la impresión de conducta deshonestas hace que recaiga mayor responsabilidad en los profesionales de adquisiciones. Lo que la gente piense sobre el comportamiento del oficial de adquisiciones puede ser la base de grandes escándalos, basados en malentendidos e información errónea que pueden dañar la efectividad de una organización para cumplir su misión. En un entorno internacional, el daño puede ser inmenso y tener efectos duraderos en la credibilidad de la organización.

Diligencia debida

La diligencia debida, en el contexto de las adquisiciones de las Naciones Unidas, se refiere al cumplimiento de los deberes de manera cuidadosa y exhaustiva, y a evitar prácticas o técnicas negligentes. La diligencia debida requiere que todas las actividades de los oficiales de adquisiciones se realicen de una manera que vaya más allá del mínimo esfuerzo. Por ejemplo, los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas diligentes deben:

- Consultar las referencias de posibles proveedores.
- Desarrollar criterios de evaluación imparciales.
- Analizar detenidamente las ofertas recibidas.
- Evitar tomar atajos por conveniencia.

2.5 Riesgos éticos y medidas para gestionarlos

Algunos de los riesgos éticos comunes en el proceso de adquisición incluyen: conflicto de intereses; fraude; corrupción; coacción y colusión. Cada uno de estos tipos de riesgos éticos se explica a continuación.

Conflicto de intereses

Una situación de riesgo muy común relacionada con la ética en las adquisiciones es el riesgo de conflicto de intereses. Un conflicto de intereses puede definirse como un choque directo o mutuamente excluyente entre el interés de las Naciones Unidas y el interés privado o personal de un oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas. Un conflicto de intereses ocurre cuando los intereses privados de un miembro del personal, como las relaciones profesionales externas o los activos financieros personales, interfieren o parecen interferir con el desempeño adecuado de sus funciones u obligaciones profesionales como funcionario de las Naciones Unidas. En el ámbito de las adquisiciones, un conflicto de intereses puede surgir en relación con intereses privados tales como inversiones y activos personales, actividades políticas u otras actividades externas, empleo tras dejar de trabajar para las Naciones Unidas o la aceptación de un obsequio que pueda crear para el miembro del personal la obligación de retribuir la atención.

Un conflicto de intereses también puede producirse en situaciones en las que se considera que un miembro del personal pueda beneficiarse, de forma directa o indirecta, o permitir a un tercero, incluidos familiares, amigos o alguien a quien favorezca, beneficiarse de las decisiones del miembro del personal.

Existen tres tipos de conflictos de intereses que pueden producirse en el ámbito de las adquisiciones.

- Conflicto de intereses real: cuando un miembro del personal se encuentra en una posición en la que es influenciado por sus intereses privados al realizar su trabajo.
- Conflicto de intereses percibido: cuando un miembro del personal se encuentra en una posición en la que parece ser influenciado por sus intereses al realizar su trabajo.
- Conflicto de intereses potencial: cuando un miembro del personal se encuentra en una posición en la que puede verse influenciado en el futuro por su interés privado al realizar su trabajo.

En el contexto de las adquisiciones, un oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas debe:

- Declarar con efecto inmediato cualquier conflicto de intereses potencial.
- No utilizar la información obtenida durante su actividad profesional para beneficio personal.
- Revelar y deshacerse del interés económico involucrado.
- Retirarse de cualquier proceso de adquisición donde pueda tener un interés en conflicto.

Declaración

Se recomienda que los funcionarios involucrados en el proceso de adquisición, incluidos los que participan en los paneles de apertura de ofertas, los comités de evaluación o los comités de contratos, firmen, antes de sus funciones, una declaración de no conflicto de intereses. La honestidad, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad siempre deben aplicarse cuando surja un conflicto de intereses, o la apariencia de un conflicto de intereses, en el transcurso del proceso de adquisición.

Obsequios y gratificaciones

Una situación común de conflicto de intereses a la que deben enfrentarse los funcionarios de adquisiciones de las Naciones Unidas es si aceptan o no obsequios de proveedores, socios o gobiernos. Ofrecer obsequios a los clientes es una práctica muy común en el sector privado. Es una estrategia de comercialización basada en el sentido universal de reciprocidad: si recibimos algo, nos sentimos obligados a dar algo a cambio; es decir, no existe un "almuerzo gratis". Los proveedores suelen ofrecer diferentes tipos de obsequios, por ejemplo, productos perecederos, hospitalidad, cursos de capacitación gratuitos o experiencias como exposiciones, ferias comerciales y, en ocasiones, donaciones en especie, etc., que están relacionados con la actividad de la organización específica de las Naciones Unidas.

Identificar los obsequios encubiertos no siempre es fácil. Un proveedor puede, por ejemplo, ofrecer actividades de capacitación gratuitas que pueden considerarse beneficiosas para la organización. Sin embargo, se debe realizar una revisión muy cuidadosa del impacto de aceptar dichos obsequios. ¿Recibir el obsequio beneficiaría a una empresa sobre las demás? ¿La aceptación sería justa para los competidores?

Puede ser difícil juzgar cómo comportarse en una situación particular y cuál sería la acción apropiada. Aceptar obsequios, honores u otras muestras de agradecimiento puede afectar la independencia e imparcialidad de un oficial de adquisiciones. Dichas situaciones pueden comprometer su integridad y la reputación de las Naciones Unidas. La aceptación de un obsequio también puede crear un conflicto de lealtades o generar expectativas en quien entrega el obsequio.

La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado una "Política de tolerancia cero" hacia el comportamiento no ético y las prácticas corruptas, incluido el soborno, la extorsión, la coacción, el fraude y la colusión. En el ejercicio de esta política, la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas prohíben a su personal recibir obsequios u otros incentivos que puedan inducir, o se perciba que inducen, al miembro del personal a adoptar cualquier medida que no sea independiente o imparcial. La forma en que se aplica la política a los obsequios y otros emolumentos se describe a continuación:

Procedentes de gobiernos

Por regla general, el personal de las Naciones Unidas no puede aceptar honores, condecoraciones, favores, remuneraciones ni obsequios de fuentes gubernamentales. Sin embargo, si el rechazo de un obsequio imprevisto fuera embarazoso para la organización de las Naciones Unidas, puede aceptarse en nombre de la organización y, luego, comunicarse y encomendarse al Secretario General o al Director Ejecutivo de la organización de las Naciones Unidas, según corresponda.

Procedentes de fuentes no gubernamentales

Si bien se puede permitir la recepción de honores, favores, obsequios o remuneraciones de fuentes no gubernamentales con la aprobación previa del Secretario General, la aprobación solo se otorgará en casos excepcionales.

Procedentes de cualquier fuente que tenga o procure una relación contractual

Aceptar obsequios de una persona o entidad que tiene una actividad comercial con las Naciones Unidas, o que procura establecer una relación contractual con las Naciones Unidas, constituye un conflicto de intereses. Un miembro del personal de las Naciones Unidas no puede aceptar nada procedente de dichas fuentes. No existe ninguna excepción a esta regla.

Ofrecer o prometer obsequios

Cuando las personas intercambian obsequios en un entorno laboral, puede percibirse como si se concedieran favores para influir en el ejercicio del juicio profesional. Un miembro del personal de las Naciones Unidas no puede ofrecer nada de valor, como obsequios, favores u otros beneficios personales, a otros miembros del personal o a terceros si al hacerlo están tratando de influir en las acciones oficiales del destinatario. Ofrecer obsequios, como un regalo de cumpleaños, es aceptable si no se espera ninguna acción oficial a cambio.

Los oficiales de adquisiciones deben adoptar las medidas siguientes para evitar que surjan problemas éticos relacionados con obsequios o gratificaciones u otros tipos de honores:

- Asegurarse de que todos los proveedores y contratistas que trabajan con las Naciones Unidas conozcan la estricta política de las Naciones Unidas con respecto a la entrega de obsequios.
- Rechazar cualquier oferta de comidas, boletos, gastos de viaje u otra hospitalidad de los proveedores de las Naciones Unidas. La aceptación de dichas ofertas está prohibida.
- Registrar y deshacerse de los obsequios que lleguen inesperadamente y que no puedan devolverse de acuerdo con la Instrucción administrativa ST/AI/2010/1. Una guía para el personal de las Naciones Unidas.
- Abstenerse de distribuir tarjetas de presentación, folletos o cualquier otro tipo de solicitud comercial en nombre de una entidad externa.
- Nunca tomar un regalo que se acepte en nombre de la organización de las Naciones Unidas para uso personal.
- Nunca aceptar dinero en efectivo que se entregue como obsequio en su capacidad oficial de cualquier persona o entidad, por ningún motivo.

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas pueden tener sus propias pautas con respecto a los obsequios, y los oficiales de adquisiciones de las Naciones Unidas son responsables de conocer y aplicar las pautas respectivas de su organización.

2.6 Posibles áreas de riesgo en el ciclo de adquisiciones

Los oficiales de adquisiciones están expuestos a una serie de riesgos cuando tratan con proveedores cuyas prácticas comerciales pueden ser diferentes de las de la organización de las Naciones Unidas. Las situaciones que plantean dilemas éticos pueden ocurrir en cualquier tipo de actividad de adquisición, pero tendrán un mayor impacto en compras de alto valor o alto riesgo. Independientemente del valor de la actividad de adquisición, siempre se deben mantener los más altos estándares de comportamiento ético para garantizar la probidad del proceso de adquisición.

Algunas áreas potenciales de riesgo relacionadas con la ética en el ciclo de adquisiciones se enumeran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1 - Posibles áreas de riesgo

ÁREA DE RIESGO	EXPLICACIÓN Y EJEMPLOS
Presupuestación	La falta de un control presupuestario adecuado, por ejemplo, cuando todos los fondos no se asignan a un propósito específico, puede proporcionar los fondos necesarios para que se produzca el fraude y la corrupción.
Política de aprobación financiera	Sin auditorías periódicas y controles de gestión estrictos, existen oportunidades para el uso fraudulento de los propios niveles de autoridad de una persona o para el uso indebido de los de otra persona.
Necesidad percibida	Los requisitos pueden inventarse o falsificarse.
Desarrollo de especificaciones	<ul style="list-style-type: none"> Las especificaciones se pueden redactar para favorecer a un proveedor específico. Solo se pueden proporcionar aclaraciones sobre las especificaciones a uno de los invitados durante el proceso de licitación.
Criterios de evaluación	Los criterios de evaluación pueden redactarse o modificarse después de recibir ofertas para favorecer a un proveedor en particular.
Precalificación	Este proceso se puede utilizar para limitar el campo de competencia y dar una ventaja a un proveedor favorecido.
Invitación a licitación/identificación de proveedores	Este proceso se puede utilizar para dar la ilusión de competencia donde realmente no existe invitando a licitaciones a empresas que se sabe que son insatisfactorias o no elegibles, o no enviando especificaciones completas a todos los licitantes al mismo tiempo, etc.
Evaluación de ofertas	El fraude en esta etapa ocurre principalmente cuando los criterios de evaluación objetivos no se han acordado de antemano. También puede ocurrir cuando el personal técnico puede utilizar sus conocimientos especializados para engañar a otros miembros del equipo de evaluación.
Negociación	Los proveedores favorecidos pueden recibir asistencia o recibir información útil durante las negociaciones.
Adjudicación del contrato	Los proveedores pueden encontrar oportunidades de fraude a través de actos deliberadamente fraudulentos o por la incompetencia del comprador. El personal de adquisiciones podría dividir artificialmente la adjudicación del contrato para permanecer por debajo del umbral organizacional para la revisión del comité de contratos o para adjudicar más contratos a proveedores preferidos.
Publicar cambios de adjudicación en las especificaciones	Permitir que los proveedores aumenten sus ganancias cobrando más por especificaciones revisadas.
Pedido y recepción de bienes	<p>Algunos ejemplos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> Permitir entregas insuficientes de bienes o incumplimiento de las especificaciones Redacción de notas internas de bienes falsos Realizar pedidos excesivos de forma deliberada Permitir que el inventario disminuya para que se tengan que procesar pedidos de emergencia a un precio más alto
Certificación de facturas	Sobrecargo deliberado, pedidos retroactivos para permitir beneficiarse de los cambios de precio, pagar dos veces, no insistir o no supervisar las retenciones.

Organización de adquisiciones descentralizada	Delegaciones a un gran número de personas que dificultan que la función central de adquisición ejerza un control total y conocimiento de lo que está sucediendo en las unidades descentralizadas. Aunque la descentralización, a menudo, puede mejorar la eficiencia y reducir los costos, también puede aumentar los riesgos de corrupción.
---	--

Posibles señales de advertencia de prácticas no éticas

Existen algunas señales típicas que pueden indicar o advertir sobre prácticas no éticas. Estas incluyen, entre otras, las siguientes:

- Desviación de los procedimientos adecuados
- Mantenimiento deficiente de registros: archivos y documentos faltantes
- Estilo de vida extravagante del comprador
- Resistencia a la auditoría y reticencia a delegar
- Manejo exclusivo del proveedor por una sola persona
- Secreto vs. confidencialidad
- Estilo de gestión dictatorial
- Reuniones innecesarias con proveedores
- Renuencia de los proveedores a presentar ofertas

Existen fuerzas tanto internas como externas que pueden actuar como barreras para que alguien tome decisiones éticas. Las fuerzas externas incluyen la presión política, seguir las normas del grupo, hacer lo que se recompensa en la organización y lo que se le dice a alguien que haga. Las fuerzas internas incluyen la conveniencia personal y la codicia, el miedo a las represalias y la intimidación, y la ceguera y la ignorancia ética.

A continuación, se muestra un modelo de toma de decisiones éticas de seis pasos que el personal de las Naciones Unidas debe considerar cuando se enfrenta a la toma de decisiones éticas.

- **Evaluar la situación**, determinar los hechos que conoce y comprobar sus percepciones.
- **Probar la ética**. ¿Cuáles son las cuestiones y asuntos éticos en juego?
- **Ayudar a los afectados**. ¿Quiénes son las partes interesadas y cómo podrían verse afectadas por la situación?
- **Identificar la(s) regla(s)**. Garantizar el cumplimiento de los códigos de conducta de la organización.
- **Solicitar asesoramiento y orientación**, si es necesario.
- **Defender la ética**. Tomar la mejor decisión posible y actuar. Asegurarse de que la resolución sea justa y equitativa para todas las partes interesadas.

Además del proceso de seis pasos descrito anteriormente, el personal de las Naciones Unidas también debe considerar si la decisión es coherente con las políticas, procedimientos y directrices de su organización y si es aceptable según las leyes y regulaciones aplicables. También debe asegurarse de que la decisión cumpla con los principios y valores universales que ha adoptado su organización y que se ajuste a la definición del miembro del personal de decisión correcta, justa, transparente e imparcial.

El personal de las Naciones Unidas no tiene que tomar estas difíciles decisiones en soledad. Cada organización de las Naciones Unidas tiene muchos recursos disponibles, incluida una Unidad u Oficina de Ética, para ayudar al personal a abordar los problemas éticos que puedan surgir en el curso de su trabajo. Siempre es mejor solicitar asesoramiento cuando la situación no es clara y existen motivos para preocupaciones de carácter ético.

Mejores prácticas

A fin de intentar prevenir comportamientos no éticos, las siguientes son prácticas recomendadas para oficiales de adquisiciones durante las actividades de adquisiciones en curso:

- Rechazar reuniones individuales con los licitantes (siempre debe haber presentes dos miembros del personal de las Naciones Unidas).
- Desempeñar sus actividades únicamente durante el horario laboral normal.
- Invitar a los proveedores a salas de reuniones y no a oficinas individuales.
- Establecer una agenda y tener actas de todas las reuniones con proveedores.

2.7 Ética a nivel organizacional

También hay señales de advertencia a nivel de la organización que muestran posibles debilidades en las prácticas éticas. Algunas de ellas se incluyen a continuación:

- Falta de comunicación de expectativas
- Demasiada confianza en empleados clave
- Falta de procedimientos de autorización adecuados: demasiadas excepciones
- Cambios en la estructura organizativa
- Tendencia a la gestión de crisis
- Diseño del sistema deficiente/inexistente: los procesos simplemente "evolucionaron" con el tiempo
- Personal contable inexperto o descuidado en sus funciones.

Herramientas y mecanismos organizativos para prevenir y detectar prácticas no éticas

Además de que el personal individual de las Naciones Unidas asuma la responsabilidad de su comportamiento ético y siga las mejores prácticas, también existen algunas herramientas y mecanismos organizativos que pueden usarse para prevenir y detectar la ocurrencia de prácticas no éticas como se describe a continuación.

Responsabilidad del personal directivo

El personal directivo debe mantener los más altos estándares de integridad en sus actividades diarias. Cuando el personal directivo superior se comporta de forma deshonesta, la corrupción y el fraude se extenderán a todos los niveles. La responsabilidad del personal directivo es establecer los más altos estándares de integridad y ser un ejemplo a seguir para toda la organización. Los administradores también deben señalar el comportamiento correcto a los empleados y trazar la línea entre el comportamiento aceptable y el inaceptable.

El personal directivo también es responsable en última instancia de las operaciones y los activos bajo su mando. Es su responsabilidad, y en beneficio de su interés, asegurarse de que la organización cuente con los procedimientos y sistemas de control necesarios para garantizar la máxima seguridad y minimizar el riesgo de corrupción y fraude.

Código de ética

Es fundamental que todas las organizaciones de las Naciones Unidas documenten de forma muy clara en un código de conducta o un código de ética el tipo de comportamiento que se espera de los miembros del personal, así como lo que se considera un comportamiento inaceptable. También es importante que las organizaciones promulguen y exijan el cumplimiento de sus códigos de ética, para que promuevan un clima de comportamiento ético.

Procedimientos organizativos

Para prevenir el fraude y la corrupción, una organización debe contar con los siguientes procedimientos organizativos:

PROCEDIMIENTOS	INCLUYE
Evaluación previa al empleo	Se deben verificar los antecedentes de todos los solicitantes de empleo antes de que sean empleados y se les otorgue acceso a las instalaciones y activos.
Clasificación y protección de la información	"Política de escritorio despejado", archivadores seguros para todos los empleados, número suficiente de trituradoras de papel, eliminación segura de todos los residuos de papel.
Estándares de seguridad de datos	<ul style="list-style-type: none">• Deben introducirse procedimientos para todos los recursos de procesamiento de datos.• Debe exigirse el cumplimiento de las instrucciones sobre las normas mínimas.

Notificación de incidentes	Todos los empleados deben ser responsables de notificar las pérdidas y los incidentes de seguridad. Todos los incidentes, independientemente de lo pequeños que sean, deben notificarse.
----------------------------	--

Políticas y procedimientos de personal

Las políticas y procedimientos de personal justos, abiertos y eficientes reducen la exposición de la organización al fraude. Las organizaciones de las Naciones Unidas deben considerar los siguientes factores en sus políticas y procedimientos de personal:

POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS	FACTORES A CONSIDERAR
Descripciones del trabajo	Las responsabilidades de seguridad deben incluirse en contratos y descripciones del trabajo.
Educación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • La capacitación centrada en la sensibilización puede aclarar qué se entiende por conducta ética, atajos y fraude. • Los programas de capacitación pueden estar respaldados por folletos sobre las políticas de seguridad y ética empresarial de la organización, boletines que incluyan informes sobre fraudes descubiertos y lecciones aprendidas de ellos, así como películas y vídeos. • La capacitación inicial de nuevos empleados debe abarcar la seguridad.
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas organizativas para realizar investigaciones sobre incidentes de fraude o infracciones de seguridad presuntos o denunciados, incluidas las obligaciones de los empleados de colaborar en dichas investigaciones. • Los actos delictivos o los motivos de las medidas disciplinarias deben notificarse a todo el personal.

Controles contables

La integridad de los sistemas contables es un elemento esencial para prevenir el fraude. Los controles deben garantizar que los detalles de todos los bienes y equipos que entran y salen de la organización se registren en documentos numerados en serie o registros informáticos, y que las copias de los documentos que registran los movimientos se conserven de forma segura. Los controles numéricos se deben aprovechar al máximo.

Los niveles de autoridad para aprobar transacciones contables deben estar claramente definidos y se deben auditar de forma periódica. Cada sistema debe definir quién será responsable de las pérdidas, los errores y el encubrimiento. Se deben identificar y hacer cumplir las áreas de responsabilidad. Los libros y registros deben protegerse de la misma manera que todos los activos de la organización.

Separación de funciones

Esta es la forma más básica y una de las más efectivas de prevenir el fraude, dado que elimina la posibilidad de "circuitos cerrados", es decir, que una persona tenga la autoridad para presupuestar, aprovisionar, realizar pedidos y pagar. Cada transacción debe dividirse en varias etapas y ninguna persona debe tener la autoridad para gestionar todas las etapas. Todas las responsabilidades de compra deben separarse (incluida la selección de proveedores) de las actividades de desembolso y contabilidad para garantizar que el proceso de adquisición sea justo y transparente.

Sistemas de control

Los sistemas de control en las adquisiciones protegen a los compradores y proveedores honestos de las acusaciones falsas de deshonestidad, los alientan a trabajar con honestidad y eficacia, y previenen y detectan la corrupción. A menudo, es difícil lograr el equilibrio adecuado entre el control insuficiente y excesivo y muchas organizaciones tienen sistemas de control que son demasiado restrictivos o demasiado permisivos. Un sistema de control eficaz y bien equilibrado debe ser flexible, y permitir que

los compradores y proveedores honestos operen de manera eficiente, mientras que al mismo tiempo se minimizan los riesgos de deshonestidad.

Controles en las adquisiciones

Los procedimientos de adquisición deben establecerse en un manual que se proporcionará a todo el personal que participe en adquisiciones. Los procedimientos, autoridades, responsabilidades y sanciones por no cumplir con los procedimientos deben estar claramente definidos. Al establecer la estrategia para una actividad de adquisición en particular, se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Se debe identificar claramente el umbral por encima del cual los contratos y pedidos deben emitirse para licitaciones competitivas y se debe exigir su cumplimiento.
- En la medida de lo posible, deben evitarse los pedidos inmediatos, de corto plazo o de emergencia.
- Los contratos de margen sobre el costo deben evitarse si es posible, pero si no pueden evitarse, se debe tener especial cuidado de verificar los gastos del proveedor.

Política de aprobación financiera

La política sobre aprobación financiera para las acciones de adquisición debe comunicarse claramente a todo el personal pertinente. Se debe definir la consecuencia de los abusos. Los niveles de aprobación no deben establecerse artificialmente bajos, sino a un nivel realista suficiente para permitir que los empleados hagan su trabajo de manera eficiente.

Los términos y las condiciones estándar del contrato y los formularios estándar deben incluirse en todos los pliegos de condiciones, así como en todos los contratos y las órdenes de compra. Se deben desarrollar formularios estándar para utilizar en las adquisiciones.

Control sobre bienes y servicios recibidos

Como se mencionó anteriormente, existen varios riesgos potenciales relacionados con la ética en el ciclo de adquisición. Controlar la recepción y el almacenamiento de bienes es un aspecto vital para eliminar las posibilidades de fraude. Existen varias medidas que se pueden adoptar para evitar estos riesgos. La organización de las Naciones Unidas debe tener un sistema auditable para recibir y verificar la calidad y cantidad de los bienes recibidos. Debe haber procedimientos establecidos para informar y registrar las variaciones en las cantidades de bienes y cualquier defecto en la calidad, como daños o roturas. En el caso de grandes cantidades, la organización debe implementar un sistema de muestreo para verificar la precisión del envío del proveedor. El personal de las Naciones Unidas responsable de recibir los bienes debe estar debidamente capacitado para inspeccionar la calidad de los materiales recibidos.

Además, solo se pueden aceptar bienes o servicios respaldados por una orden de compra o un contrato autorizados. La organización de las Naciones Unidas debe contar con un sistema para verificar que los bienes o servicios recibidos correspondan a órdenes de compra legítimas pendientes. Esto implica que debe coincidir el número de orden de compra ingresado como parte de la transacción de recepción con los registros que figuran en el sistema de adquisición de la organización.

Las organizaciones de las Naciones Unidas también deben realizar un seguimiento de forma periódica y sistemática a sus proveedores para asegurarse de que su desempeño real cumpla con las expectativas. Los informes de desempeño incluyen: porcentaje de entrega a tiempo, precisión de los envíos, calidad del producto y costo real de desempeño en comparación con las proyecciones de costos originales.

Cualquier área de almacenamiento que mantenga una organización de las Naciones Unidas debe ser segura y accesible únicamente para el personal autorizado que haya recibido tarjetas de acceso especiales. La organización también debe tener un registro electrónico de los artículos que se almacenan y retiran de las instalaciones de almacenamiento y se deben realizar inspecciones aleatorias de forma periódica. Debe haber un miembro del personal designado por las Naciones Unidas responsable de supervisar la cantidad de existencias de artículos de uso frecuente para asegurarse de que se compren regularmente y que no se requieran compras de último momento.

2.8 Ética a nivel de proveedores

Código de conducta, Condiciones Generales de Contratación y Declaraciones de las Naciones Unidas

Es fundamental que las organizaciones de las Naciones Unidas promuevan una conducta ética en la cadena de suministro. El Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas (ver Capítulo 2, Ética en las adquisiciones) se desarrolló a partir de los valores fundamentales que se establecen en la Carta de las Naciones Unidas, y ha sido plenamente respaldado por todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Se espera que todos los proveedores que deseen realizar actividades comerciales con una organización de las Naciones Unidas adopten este código de conducta.

Las organizaciones de las Naciones Unidas también exigen a todos sus proveedores que cumplan con los principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (ver Sección 14.3), derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los proveedores deben notificar a las Naciones Unidas si ellos mismos sospechan que algún proveedor de insumos para sus procesos podría infringir alguno de los compromisos contenidos en estos documentos.

Además, los proveedores tienen la obligación de cumplir con las condiciones generales de la organización de las Naciones Unidas que forman parte integral de cada contrato de las Naciones Unidas (ver Capítulo 6 sobre Adquisiciones) y contienen disposiciones específicas sobre minas, trabajo infantil, explotación sexual y los derechos fundamentales de los trabajadores. Además, las Naciones Unidas está comprometida a desempeñar actividades únicamente con aquellos proveedores que comparten sus valores de respeto por los derechos humanos fundamentales, la justicia social, la dignidad humana y el respeto por la igualdad de derechos de hombres y mujeres. El cuadro a continuación enumera los tipos de cuestiones que se abordan en el Código de Conducta para Proveedores.

1	Relaciones con proveedores	12	Salud y seguridad
2	Promoción de los principios del código de conducta	13	Minas
3	Subcontratación	14	Factores ambientales
4	Libertad de asociación	15	Sustancias químicas y materiales peligrosos
5	Trabajo forzoso	16	Aguas residuales y residuos sólidos
6	Trabajo infantil	17	Emisiones atmosféricas
7	Discriminación	18	Residuos mínimos, máximo reciclaje
8	Horario de trabajo	19	Corrupción
9	Compensación	20	Conflicto de intereses
10	Derechos humanos	21	Regalos y atenciones sociales
11	Acoso y trato desconsiderado o inhumano	22	Restricciones a exfuncionarios

Comportamiento no ético por parte del personal y proveedores de las Naciones Unidas

Los casos de fraude, soborno, corrupción, coacción y colusión pueden involucrar tanto al personal de las Naciones Unidas como a los proveedores. Estos diferentes tipos de comportamiento no ético se describen a continuación, así como en el Capítulo 11: Sanciones a los proveedores.

Fraude

El fraude es cualquier acto u omisión, incluida la tergiversación, que, intencional o imprudentemente, engaña o intenta engañar a una parte para obtener un beneficio financiero o de otro tipo o para evitar una obligación. Con respecto a la adquisición, este tipo de práctica se puede realizar para influir en el proceso de selección competitiva o en la ejecución de un contrato. Existen cuatro escenarios comunes de fraude en las adquisiciones:

- La persona responsable de la compra defrauda a su empleador.
- Los proveedores defraudan a sus clientes.
- Los proveedores y los compradores obran conjuntamente para defraudar al empleador del comprador.
- Los compradores obtienen ganancias personales a expensas del proveedor.

Un ejemplo de fraude en las adquisiciones sería cuando un miembro del personal de las Naciones Unidas, o varios miembros del personal que trabajan juntos, establece una cuenta ficticia de empresa o proveedor en las listas o sistemas de la organización de las Naciones Unidas y, luego, trabaja para robarle a la organización mediante contratos, facturas o pagos fraudulentos

Soborno/Corrupción

El soborno y la corrupción implican la práctica de ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influir en las acciones de otra parte. Un soborno puede consistir en dinero en efectivo o favores personales inmediatos, una promesa de pago posterior o cualquier otra cosa que el destinatario pueda considerar valiosa. Un ejemplo de soborno o corrupción en el proceso de adquisición sería que un proveedor ofreciera dinero o algo de valor a un oficial de adquisiciones o solicitante a cambio de que le proporcione las especificaciones o el presupuesto disponible para una licitación antes del llamado a licitación. Al tener esta información de antemano, el proveedor tiene una ventaja sobre otros proveedores en la preparación de su oferta.

Existen dos tipos comunes de corrupción:

MÉTODO	INCLUYE
Directo	<ul style="list-style-type: none"> • Efectivo que se paga al oficial de adquisiciones para liquidar sus deudas personales o que se paga a un tercero en beneficio del comprador. • Cheques que se pagan directamente al comprador o a miembros de su familia o que se pagan a empresas en las que el comprador tiene un interés. • Cheques que se pagan para liquidar las deudas personales del comprador. • Acciones y opciones sobre acciones. • Bienes o servicios gratuitos o con descuento.
Indirecto	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de un miembro de la familia del comprador o empleo del comprador a modo de consultoría. • Ofertas futuras de lo mismo. • Información privilegiada que beneficiará al comprador. • Amenazas de chantaje o violencia. • Viajes gratuitos y gastos para visitar exposiciones o visitar fábricas de proveedores. • Invitación a eventos de entretenimiento.

Coerción

La coerción es un acto u omisión que perjudica o daña, o amenaza con perjudicar o dañar, directa o indirectamente, a cualquier parte o la propiedad de la parte para influir indebidamente en las acciones de una parte. Un ejemplo de coerción sería que un proveedor utilice el conocimiento que tiene sobre un miembro del personal de las Naciones Unidas para chantajearlo y que lleve a cabo incorrectamente sus funciones de adquisición con el fin de proporcionar al proveedor una ventaja indebida. Esta podría ser en la forma de obtener conocimiento previo de los detalles de una próxima licitación o lograr que bienes o servicios de calidad inferior sean aceptados por la organización.

Colusión

El término colusión significa un pacto o arreglo entre dos o más partes concebido para lograr un propósito inadecuado, incluida la influencia indebida en las acciones de otra parte. Con respecto a las adquisiciones, la colusión entre dos proveedores podría idearse para establecer precios a niveles artificiales y no competitivos. También puede significar un acuerdo entre un proveedor y un miembro del personal de las Naciones Unidas para manipular el proceso de adquisición y restringir la lista de proveedores o restringir la competencia a un área geográfica en particular. Las prácticas podrían incluir

"coimas" o sobornos que beneficien tanto al proveedor como al miembro del personal de las Naciones Unidas.

Un ejemplo de colusión entre dos o más proveedores es la "fijación de precios y manipulación de licitaciones" con el objetivo de suprimir y eliminar la competencia en los contratos. La fijación de precios es un acuerdo en el que uno o más licitantes acuerdan no presentar una oferta, mientras que la manipulación de licitaciones es donde dos o más licitantes acuerdan presentar ofertas que han sido previamente acordadas entre ellos. Dichos pactos generalmente se incluyen en una o más de las siguientes categorías:

- **Supresión de ofertas:** uno o más proveedores que de otro modo se esperaría que presentaran una oferta, o que hayan ofertado previamente, acuerdan abstenerse de ofertar o retirar una oferta presentada previamente para que se acepte la oferta del competidor adjudicatario designado.
- **Ofertas complementarias:** acuerdo de proveedores mediante el cual al menos uno de ellos acepta presentar una oferta que es demasiado alta para ser aceptada o que contiene términos y condiciones especiales que no serán aceptables para una organización de las Naciones Unidas. Estas ofertas están diseñadas para dar la apariencia de una verdadera oferta competitiva.
- **Rotación de ofertas:** los proveedores presentan ofertas pero acuerdan turnarse para presentar la oferta más baja.
- **Subcontratación:** los proveedores acuerdan no ofertar ni presentar una oferta perdedora a cambio de subcontratos del adjudicatario.

Consecuencias del incumplimiento

Integridad es hacer lo correcto, incluso si nadie está mirando. Exigimos al personal que sea honesto y muestre un comportamiento ético, apropiado y correcto. Es lo más práctico, ya que, si un empleado hace algo incorrecto, es probable que se detecte. Si se determina que ha infringido los reglamentos, reglamentaciones, políticas, estándares, boletines o publicaciones administrativas o leyes locales, puede ser objeto de medidas disciplinarias que pueden incluir la degradación, la pérdida de privilegios, el despido sumario o la rescisión de su contrato, o bien, en función de la infracción, incluso la remisión a las autoridades locales para un posible proceso penal.

Deber de informar

Si ve algo, diga algo. ¿Qué significa esto? El personal directivo debe mantener una cultura de puertas abiertas, donde los funcionarios y demás personal puedan abordarlos con inquietudes de cualquier naturaleza, sin temor a ser castigados por hacerlo. Si ve, o sospecha, que un funcionario de las Naciones Unidas u otro personal, o un vendedor, proveedor, socio, funcionario gubernamental, ONG o cualquier otra persona está actuando o ha actuado de manera inapropiada (o si recibe información fidedigna de otra persona que lo lleva a creer que puede haber una actividad inapropiada, como acoso, fraude o corrupción, etc.), usted tiene la obligación de denunciar la sospecha de conducta indebida sin temor a sufrir castigos o represalias.

Hable con su gerente o, si tiene inquietudes sobre cómo plantear el asunto a su superior, hable con otro gerente. Como alternativa, la Oficina de Auditoría e Investigaciones mantiene una Línea directa de investigación con ese fin; el personal que denuncie irregularidades tiene la opción de permanecer en el anonimato (excepto en asuntos que aleguen acoso en el lugar de trabajo o abuso de autoridad porque la víctima debe identificarse). Por último, la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido una Oficina de ética a la que se puede contactar para obtener asesoramiento y orientación de forma confidencial. Los miembros del personal de las Naciones Unidas deben familiarizarse con las políticas y procedimientos de su propia organización que rigen la ética en las adquisiciones.

Protección contra represalias

Las organizaciones de las Naciones Unidas promueven activamente la "denuncia de irregularidades", lo que significa que se alienta al personal a presentarse, expresarse, hablar y plantear preocupaciones de buena fe sobre posibles conductas indebidas, fraude, corrupción, acoso, abuso de autoridad, discriminación u otras infracciones. Naciones Unidas apoya un entorno abierto donde la denuncia de buena fe se considera una acción positiva, ya que está protegiendo los intereses de la organización. De hecho, en virtud de la Regla 1.2(c) del Personal de las Naciones Unidas:

"Los miembros del personal tienen el deber de denunciar cualquier incumplimiento de los reglamentos y reglamentaciones de la Organización a los funcionarios cuya responsabilidad es tomar las medidas adecuadas y cooperar con las auditorías e investigaciones debidamente autorizadas. No se tomarán represalias contra los miembros del personal por cumplir con estos deberes".

Por lo tanto, le recomendamos que presente denuncias de buena fe sobre irregularidades sin temor a castigos o represalias; no puede ser castigado por cumplir con su obligación. Se aconseja a los líderes que apoyen esta cultura de puertas abiertas, donde el personal se sienta cómodo para plantear sus preocupaciones. La Oficina de ética está facultada para proteger al personal, los contratistas, los becarios y los voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) contra represalias por denunciar de buena fe faltas de conducta o por cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas. Y recuerde, las represalias son en sí mismas una conducta indebida. Si cree que ha sido objeto de represalias o una amenaza de represalias porque denunció una conducta indebida o cooperó con una auditoría o investigación, comuníquese con la Oficina de ética de su organización para obtener asesoramiento y orientación de forma confidencial.

Conclusión

Como se ha ilustrado claramente en este capítulo, existen muchas oportunidades potenciales de conducta no ética durante las diferentes etapas del proceso de adquisición. Es importante que todas las partes relevantes: la organización, el personal de las Naciones Unidas (especialmente el personal de adquisiciones) y los proveedores hagan un esfuerzo concertado para garantizar que el proceso de adquisición sea justo y transparente. La capacitación también es importante para todo el personal de las Naciones Unidas y fundamental para el personal nuevo que se incorpora a la organización. Las organizaciones también deben exigir que el personal participe en cursos de actualización en ética de forma periódica para enfatizar lo fundamental que es el comportamiento ético para el entorno de trabajo y la credibilidad de la organización. El personal también debe familiarizarse con la política de ética de su propia organización y otros documentos relacionados.

Capítulo 3

Gestión de riesgos

Este capítulo abarca los siguientes temas:

3.1	Introducción	35
3.2	Riesgos en las adquisiciones	35
3.3	Proceso de gestión de riesgos	36
3.4	Beneficios de la gestión de riesgos	44
3.5	Riesgos y gestión de riesgos en el proceso de adquisición	44

3.1 Introducción

Todas las organizaciones enfrentan factores internos y externos que crean incertidumbre en su capacidad para lograr sus objetivos. El efecto que tiene esta incertidumbre sobre los objetivos de una organización es un "riesgo". El riesgo no se puede evitar por completo ni en el mundo empresarial ni en el sector público, sino que forma parte del entorno laboral normal en el que operan las organizaciones.

Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen mandatos que implican múltiples socios, contextos humanitarios y de desarrollo desafiantes, y un amplio alcance geográfico. Este entorno complejo en el que trabajan las organizaciones de las Naciones Unidas es intrínsecamente riesgoso, por lo que resulta fundamental que los riesgos se reconozcan y reduzcan o mitiguen a un nivel aceptable. El objetivo general de una organización de las Naciones Unidas debe ser crear un entendimiento compartido y promover un enfoque coherente de la conciencia de riesgos, la inteligencia de riesgos y la gestión de riesgos.

Debido a que se ha prestado más atención al riesgo en los últimos años, se ha elaborado una norma internacional ISO 31000:2009(E) que proporciona principios y directrices sobre la gestión de riesgos. La definición formal de riesgo según la norma internacional es el "efecto de la incertidumbre sobre los objetivos".⁷

El estándar internacional recomienda que *"las organizaciones desarrollen, implementen y mejoren continuamente un marco cuyo propósito sea integrar el proceso de gestión de riesgos en la gobernanza general, estrategia y planificación, gestión, procesos de informes, políticas, valores y cultura de la organización. La gestión de riesgos se puede aplicar a toda una organización, en sus diversas áreas y niveles, en cualquier momento, así como a funciones, actividades y proyectos específicos"*.⁸

Los principios fundamentales de la norma internacional son que la gestión de riesgos:

- Genera valor y lo protege
- Es parte integral de todos los procesos organizacionales
- Forma parte de la toma de decisiones
- Aborda explícitamente la incertidumbre
- Es sistemático, estructurado y oportuno
- Se basa en la mejor información disponible
- Es transparente e inclusiva
- Es dinámica, iterativa y receptiva al cambio
- Facilita la mejora continua de la organización⁹

3.2 Riesgos en las adquisiciones

⁷ ISO 31000:2009 (E) se encuentra en <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>

⁸ ISO 31000:2009 (E) se encuentra en <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>

⁹ ISO 31000:2009 (E) se encuentra en <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>

Con respecto a las adquisiciones, el riesgo se define como la exposición a pérdidas como consecuencia de la incertidumbre. El proceso de adquisición contiene, en cada una de sus etapas, múltiples riesgos y consecuencias específicos (ver Sección 3.5 a continuación). La gestión de estos riesgos forma parte de la responsabilidad profesional de cada oficial de adquisiciones.

El riesgo se puede gestionar hasta cierto punto. Algunas medidas para gestionar el riesgo se basan en la calidad del proceso de adquisición aplicado en todas las actividades, mientras que otras medidas pueden apuntar a riesgos específicos inherentes a determinadas categorías de adquisición. Comprender las principales categorías de riesgos que se plantean en el proceso de adquisición ayuda en la evaluación de riesgos y en el desarrollo e implementación de medidas para mitigar esos riesgos. Las principales áreas de impacto de riesgo en las adquisiciones son:

- Costo total
- Plan de entregas
- Calidad de los bienes y servicios entregados

Las áreas de impacto de riesgo secundario son, por ejemplo:

- Desempeño de la organización
- Prestigio profesional del comprador
- Consecuencias políticas: imagen de la organización¹⁰

La gestión de riesgos debe integrarse en todas las prácticas y procesos de la organización. La gestión de riesgos es un proceso lógico y sistemático que debe utilizarse al tomar decisiones para mejorar la eficacia y eficiencia del desempeño. Los riesgos deben considerarse en la etapa más temprana de la planificación de adquisiciones. Durante el proceso de definición de requisitos, desarrollo de especificaciones y realización de estudios de mercado, el oficial de adquisiciones y demás personal pertinente deben desarrollar un plan para identificar, analizar, evaluar y abordar el riesgo. Además, las responsabilidades de gestión de riesgos deben asignarse y comunicarse al personal involucrado para que pueda ser considerado responsable. En muchos casos, la identificación temprana del riesgo da como resultado revisiones de las especificaciones y los documentos del contrato.¹¹

3.3 Proceso de gestión de riesgos

Según la norma ISO 33000 (E), la gestión de riesgos implica “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto al riesgo”.¹² Procura mitigar el impacto del riesgo mediante la reducción de:

- Probabilidad de que ocurra, y/o
- Consecuencias/repercusiones

Tanto la probabilidad como las consecuencias de los riesgos pueden mitigarse mediante la planificación proactiva, el seguimiento y otras acciones apropiadas.

Ya sea en general o en un caso específico, los oficiales de adquisiciones deben identificar y analizar todos los factores de riesgo que puedan ocurrir durante el ciclo de un proyecto, y luego decidir la respuesta de gestión más apropiada para cada riesgo o combinación de riesgos. Existen varias etapas en el proceso de gestión de riesgos que se describen con mayor detalle a continuación.

- Establecer el contexto
- Identificar los riesgos
- Analizar los riesgos
- Evaluar y priorizar los riesgos
- Supervisar y revisar los riesgos

Establecer el contexto

Para gestionar el riesgo, la organización necesita establecer primero el contexto en el que está operando. Esto implica tener una comprensión clara de sus metas, objetivos, valores, políticas y estrategias; identificar las necesidades de sus grupos de interés, así como analizar los contextos externos e internos que influirán en los riesgos de la organización. El contexto externo es el entorno

¹⁰ PNUD – Planificación de la gestión de riesgos, 2016

¹¹ PNUD – Planificación de la gestión de riesgos, 2016

¹² ISO 31000:2009 (E) se encuentra en <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>

externo en el que opera la organización e incluye factores culturales, sociales, políticos, legales, normativos, económicos y ambientales, etc. El contexto interno incluye la gobernanza, la estructura organizacional, las funciones y responsabilidades, las políticas, los objetivos y estrategias, los sistemas de información, la tolerancia al riesgo y la cultura del riesgo, etc.

Una vez que la organización ha tomado las medidas descritas anteriormente, necesita desarrollar criterios para evaluar la importancia del riesgo. Estos criterios permiten a la organización clasificar los diferentes riesgos y decidir si son aceptables o no. En esta etapa, también es fundamental definir la probabilidad y las consecuencias de los riesgos potenciales, cómo se determinará el nivel de riesgo y cuándo será necesaria la implementación de medidas de mitigación de riesgos.¹³

Identificar los riesgos

Este paso en el proceso de gestión de riesgos implica identificar diferentes fuentes de riesgo y su impacto potencial. El resultado de este proceso debe ser el desarrollo de un conjunto completo de riesgos basados en aquellos acontecimientos que podrían influir en la aptitud de la organización o en la capacidad para lograr sus objetivos. La organización debe identificar los riesgos que están bajo su control, así como los que no lo están. También es fundamental en esta etapa considerar las consecuencias o el efecto que cada riesgo podría tener en la organización.

Con respecto a las adquisiciones, existen diferentes enfoques para la identificación de riesgos, como registros de riesgos, listas de verificación estándar simples y métodos de ingeniería científica. Un registro de riesgos identifica algunas áreas clave de gestión, como la gestión de la seguridad, la gestión del tiempo, la gestión de la calidad, la gestión del alcance y la gestión de las comunicaciones. Después, el registro enumera los riesgos potenciales que pueden ocurrir en cada área de gestión. Un ejemplo de gestión de la seguridad sería: daños al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas debido a la inseguridad en el área del proyecto; incapacidad para traer equipo esencial para el proyecto debido a solicitudes de sobornos de actores no estatales; y expectativas económicas poco realistas en la comunidad.

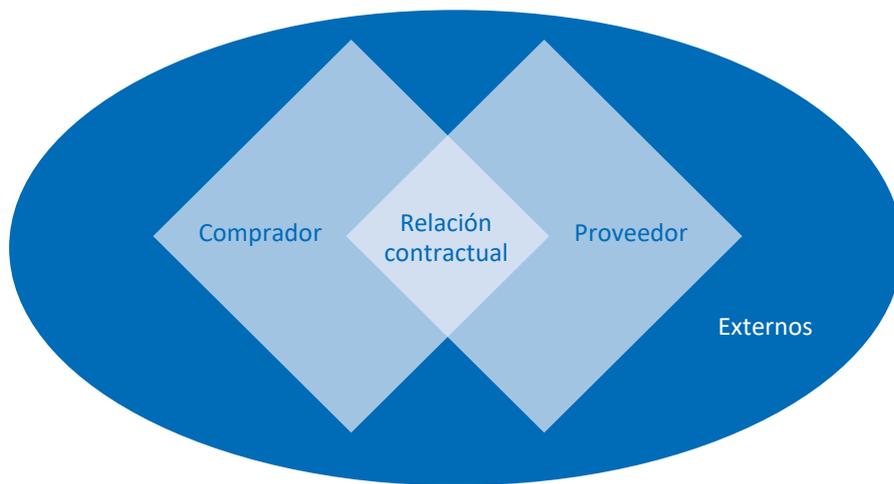
Fuentes de riesgos

La gestión de riesgos eficaz requiere que tanto los compradores como los proveedores identifiquen, analicen y evalúen los riesgos a los que se enfrentan; planifiquen cómo abordarlos; y negocien y asignen responsabilidades para abordarlos. Los compradores y proveedores deben comprender y aceptar la responsabilidad de estas actividades. Al reducir los costos generales y la incertidumbre, y mejorar la gestión del proceso de adquisición y el resultado, la gestión de riesgos eficaz beneficia al cliente, al comprador, al proveedor y a la relación entre ellos.

Los riesgos para las adquisiciones exitosas pueden tener su origen en diversas fuentes diferentes, a saber:

Figura 1 - Fuentes de riesgo

¹³ ISO 31000:2009 (E) se encuentra en <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>



Factores de riesgo bajo el control del comprador, por ejemplo:

- Identificación correcta de requisitos y planificación adecuada
- Desarrollo de especificaciones y requisitos exhaustivos
- Competencia y experiencia del personal de adquisiciones
- Verificaciones presupuestarias y disponibilidad de recursos
- Eficiencia y efectividad de los procesos de adquisición

Factores de riesgo bajo el control del proveedor, por ejemplo:

- Correcto control de cantidad y calidad de los productos ofertados
- Solidez y viabilidad financiera
- Experiencia, conocimientos y competencias de los empleados
- Capacidad y disponibilidad de equipos e instalaciones.

Factores de riesgo que surgen de la relación contractual, por ejemplo:

- Forma de contrato
- Idoneidad de los términos y condiciones del contrato (términos y condiciones generales y especiales)
- Requisitos de entrega
- Condiciones de pago
- Responsabilidad por daños y perjuicios, retrasos en la entrega, incumplimiento

Factores de riesgo externos fuera del control tanto del proveedor como del comprador que deben identificarse, por ejemplo:

- Cuestiones de riesgo basadas en el mercado o en toda la industria
- Estabilidad política
- Condiciones meteorológicas en contratos de construcción o transporte
- Cambios en las tasas de interés, de inflación y de cambio
- Seguridad y protección

Los factores de riesgo que normalmente están bajo el control de la organización compradora también incluyen la complejidad del proyecto. Los proyectos muy complejos pueden dar lugar a dificultades objetivas a la hora de especificar los requisitos, ya sea porque las condiciones no se conocen en su totalidad o porque el requisito está sujeto a cambios, por razones políticas o de otra índole. Los riesgos se pueden reducir mediante la participación anticipada de los oficiales de adquisiciones en el equipo del proyecto y mediante la revisión periódica del requisito. En algunos casos, como obras civiles importantes, esto puede requerir arreglos contractuales apropiados que reconozcan las incertidumbres específicas involucradas.

Cuando la organización compradora no lleva a cabo adecuadamente la planificación del proyecto o de las adquisiciones, esto puede contribuir a resultados más negativos, así como causar fricciones en las relaciones entre compañeros de trabajo. La mejor manera de reducir los riesgos es mediante la

participación temprana de los oficiales de adquisiciones en la etapa de planificación de las actividades respectivas, para garantizar que los requisitos de las adquisiciones se integren de forma adecuada.

Los factores de riesgo bajo el control del proveedor generalmente se relacionan con las cualificaciones de la empresa y su personal, su capacidad de producción, solidez y capacidad financiera y su aptitud para entregar y administrar los suministros.

Diferentes aspectos de la relación contractual entre la organización y el proveedor pueden plantear riesgos para el éxito de la acción de adquisición, así como para el proyecto en sí mismo. Los factores de riesgo de la relación contractual incluyen los niveles de precios, los programas de pago, la claridad de los términos y condiciones, la idoneidad del seguro, los requisitos de calidad y la propiedad intelectual.

Además, el fraude, la corrupción y la conducta poco profesional pueden entrar en cualquier etapa del proceso de adquisición, y producir el riesgo de pérdida de recursos organizativos y financieros debido a un suministro inadecuado (de bienes, servicios u obras), que provoque un daño significativo a la imagen de la organización. En particular, en la etapa de contratación, es necesario abordar los riesgos de fraude y corrupción. Entre las medidas clave para mitigar estos riesgos, se encuentran las siguientes:

- Proceso transparente
- Competencia
- Separación de funciones
- Normas y procedimientos claros
- Documentos estándar
- Capacitación profesional del personal
- Sistemas de control efectivos
- Rendición de cuentas

La competencia, la transparencia y la separación de funciones son la base de la mitigación de riesgos, dado que ayudan a la organización a detectar comportamientos fraudulentos o corruptos. El personal directivo superior debe comunicar claramente al personal que no se tolerará el comportamiento no ético. La provisión de capacitación, sistemas, autoridad y controles ayudará al personal a realizar correctamente la función de adquisición (ver Capítulo 2: Ética en las adquisiciones).

Los factores externos pueden incluir cuestiones políticas (decisiones gubernamentales, cambios legislativos, etc.), cuestiones económicas (fluctuaciones en los tipos de cambio, precios de las materias primas, tasas de inflación y tasas de interés); seguridad; y desastres naturales, así como problemas sociales y ambientales que tienen un impacto negativo en la sociedad. Entre los factores externos más frecuentes se encuentran los procesos de toma de decisiones de la organización de las Naciones Unidas y los gobiernos asociados que se utilizan para aprobar las actividades y sus presupuestos. Si bien los factores políticos y presupuestarios generalmente están fuera del control del oficial de adquisiciones, para reducir el riesgo de suministro tardío, es apropiado comenzar el proceso de adquisición con un plazo de entrega suficiente e incluir las advertencias apropiadas para los proveedores potenciales cuando se expide una licitación con anticipación a la autorización, asegurándose de que no dará lugar a compromisos vinculantes hasta el momento en que se reciba la autorización adecuada.

Todos los que participan en el proceso de adquisición deben considerarse a sí mismos "gestores de riesgos" y ser conscientes de los riesgos potenciales en cada etapa del ciclo de adquisición, tanto en la planificación como en el desempeño de sus actividades.

Análisis de riesgos

En esta etapa, los riesgos se analizan desde dos perspectivas: probabilidad y consecuencia/impacto, como base para determinar cómo deben gestionarse. Esto ayuda a dirigir la atención hacia los riesgos que merecen una mayor atención y las medidas de mitigación de riesgos que pueden ser necesarias para abordar el riesgo.

Existen distintos riesgos en cada etapa del proceso de adquisición. El análisis de riesgos debe formar parte de cada etapa de la planificación de adquisiciones y actualizarse periódicamente. Al analizar el riesgo en las adquisiciones, se deben responder tres preguntas básicas:

- ¿Qué posibilidades hay de que se produzca el riesgo?
- ¿Cuáles son las probables consecuencias o impactos del riesgo? y
- ¿Cuál es el nivel de riesgo?

La determinación de la posibilidad (probabilidad) de que ocurra un riesgo puede expresarse como una frecuencia en un período determinado (número de ocurrencias) o la probabilidad de que el riesgo ocurra dentro de un período determinado (es decir, dentro de 1, 2 o 3 años). Por ejemplo, si la probabilidad se mide en términos de un acontecimiento que ocurra dentro de los próximos 3 años, se expresaría como en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Determinación de posibilidad/probabilidad

NIVEL	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
A	Muy probable	Es muy probable que ocurra en los próximos 3 años
B	Probable	Es probable que ocurra en los próximos 3 años
C	Posible	Posiblemente ocurra en los próximos 3 años
D	Improbable	Es poco probable que ocurra en los próximos 3 años

También es importante medir la consecuencia o el impacto de la ocurrencia de un riesgo. Las consecuencias pueden describirse como menores, moderadas, mayores y graves. El siguiente cuadro es un ejemplo de cómo se pueden medir las consecuencias:

Cuadro 2 – Determinación de consecuencias

NIVEL	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
1	Menor	Problema de seguridad limitado, pérdida financiera media
2	Moderado	Posible problema de seguridad, se requiere asistencia externa, pérdida financiera elevada
3	Importante	Problema de seguridad para el personal y los activos del proyecto, continuación del proyecto en peligro, pérdida financiera importante
4	Grave	Muerte, cierre de proyecto, pérdida financiera enorme

El impacto del riesgo se puede medir por la probabilidad de que ocurra un acontecimiento no deseado y las consecuencias que habría si ocurre. A efectos de planificación, el impacto del riesgo podría ser el mismo tanto para daños de bajo nivel como consecuencia de un acontecimiento recurrente altamente probable y daños de muy alto nivel como consecuencia de un acontecimiento poco común. Pero las dos situaciones se gestionarían de diferentes maneras. Por ejemplo, el acontecimiento altamente probable podría hacerse menos frecuente a través de procedimientos mejorados y práctica profesional, mientras que asegurarse (o autoasegurarse) por el daño del acontecimiento inusual podría ser una alternativa práctica si se puede combinar con una clase de riesgos similares.

El enfoque más utilizado para tomar decisiones sobre el nivel de riesgo es cualitativo. El personal de adquisiciones utiliza la experiencia, el juicio y la intuición para tomar decisiones. El nivel de riesgo se determina a partir de la relación entre probabilidad y consecuencia/impacto, como se establece en el cuadro siguiente.

Figura 2 - Nivel de riesgo

Probabilidad	Impacto			
	Menor	Moderado	Importante	Grave

Muy probable	Medio	Elevado	Críticas	Críticas
Probable	Bajo	Medio	Elevado	Críticas
Posible	Bajo	Medio	Elevado	Elevado
Improbable	Bajo	Bajo	Medio	Medio

Definiciones de probabilidad:

Muy probable: se considera que el riesgo ocurrirá con seguridad

Probable: se considera que es probable que ocurra el riesgo

Posible: se considera que es posible que ocurra el riesgo

Improbable: se considera que es poco probable que se produzca el riesgo

Definiciones de consecuencia/impacto:

Menor: el riesgo no impedirá sustancialmente el logro del objetivo, lo que provocará un daño mínimo a la capacidad de la organización para llevar a cabo su labor o a su reputación.

Moderado: el riesgo hará que algunos elementos del objetivo se retrasen o no se logren, lo que provocará un daño potencial a la capacidad de la organización para llevar a cabo su labor y a su reputación.

Mayor: el riesgo provocará que se retrasen o no se logren elementos importantes del objetivo, lo que probablemente provocará un daño a la capacidad de la organización para llevar a cabo su labor y a su reputación.

Severo: el riesgo hará que el objetivo no se logre, lo cual provocará un daño grave a la capacidad de la organización para llevar a cabo su labor y a su reputación.

Muchas organizaciones utilizan una Matriz de gestión de riesgos para documentar los principales riesgos de la organización mediante la descripción de cada riesgo, la probabilidad de que ocurra, la consecuencia o impacto probable en caso de que ocurra, así como el gerente de mitigación de riesgos, las acciones de mitigación que se están llevando a cabo y un registro de los responsables. Cabe señalar que la Matriz de gestión de riesgos es un documento dinámico y se debe examinar, actualizar y revisar periódicamente. Los riesgos que se incluyen en la Matriz de gestión de riesgos actual, con el tiempo, pueden eliminarse mientras se añaden otros nuevos.

Evaluar y priorizar el riesgo

El propósito de este paso es decidir si los riesgos son aceptables o no comparando el nivel de cada riesgo (determinado por el análisis de riesgo) con los criterios internos de riesgos (determinados al establecer el contexto). Luego, los riesgos se clasifican para que el personal directivo pueda priorizar qué riesgos necesitan más atención y cuál es el tratamiento de riesgos más apropiado. La evaluación también debe tener en cuenta el grado de control que la organización tiene sobre cada riesgo y el impacto de los costos, los beneficios y las oportunidades que presenta el riesgo, así como el riesgo asumido por las diferentes partes interesadas.

Con respecto a las adquisiciones, el nivel de riesgo debe compararse con los criterios internos desarrollados por el personal directivo para los niveles aceptables de riesgo en las adquisiciones. Algunos ejemplos del tipo de criterios utilizados para determinar los estándares de aceptabilidad del riesgo son:

- Posibles pérdidas financieras o sobrecostos
- Demoras aceptables en el cumplimiento de los plazos
- Tolerancias de especificación
- Niveles de calidad de aceptación

- Retrasos aceptables del programa¹⁴

Los riesgos pueden volverse aceptables a través de un plan de tratamiento que se analizará más adelante.

Tratamiento de los riesgos

Una vez que los riesgos han sido identificados, analizados, evaluados y priorizados, la organización tiene que decidir qué curso de acción adoptará para abordar cada riesgo. Existen varias opciones de tratamiento disponibles. Cuando selecciona la opción de tratamiento adecuada, la organización evalúa las opciones en relación con la disposición para asumir riesgos de la organización, el costo frente al beneficio de las posibles respuestas al riesgo y el grado en que una respuesta reducirá el impacto o probabilidad. Solo existen algunos riesgos que son demasiado elevados para mitigarlos y será necesario abordarlos de otras formas. Es importante que, independientemente de las opciones de tratamiento que se seleccionen, se integren en los procesos comerciales normales y se comuniquen claramente a todo el personal y las partes interesadas.

En la mayoría de los casos, se pueden aceptar niveles de riesgo bajos y es posible que no se necesiten medidas adicionales, pero se debe realizar un seguimiento de estos riesgos. Se deben tratar los niveles de riesgo medios o significativos, y los niveles de riesgo altos requieren una gestión estrecha y la elaboración de un plan formal de gestión de riesgos.

Existen cuatro opciones para tratar el riesgo:

- Evitar el riesgo: con la decisión de no continuar con la actividad o el proyecto.
- Mitigar el riesgo: con la reducción de la probabilidad o la consecuencia.
- Transferir el riesgo: con la transferencia de la responsabilidad del comprador a otra parte, por ejemplo, al proveedor o a un proveedor externo de seguros comerciales.
- Aceptar el riesgo: con la decisión de no dedicar tiempo o recursos a la gestión del riesgo.

Evitar el riesgo

Esta es la opción de tratamiento de riesgo más radical dado que la organización simplemente decide que los riesgos son tan altos y el impacto sería tan fatal que la organización decide abandonar o no continuar con la actividad.

Mitigar riesgos

En la mayoría de los casos, las organizaciones eligen la opción de tratamiento para mitigar el riesgo. Esto se hace reduciendo la probabilidad de que ocurra el riesgo o reduciendo las consecuencias en caso de que ocurriera. Para reducir la "probabilidad", la organización puede revisar sus especificaciones para diferentes tipos de bienes/servicios de riesgo más alto. También puede querer incluir estándares específicos de calidad de productos o servicios en sus licitaciones y contratos finales. Puede haber controles periódicos sobre el cumplimiento técnico. Además, la organización puede asegurarse de que existan condiciones contractuales exhaustivas que incluyan requisitos como inspecciones previas al envío, etc. Finalmente, siempre es importante tener una buena comunicación entre el comprador y el vendedor para que todas las partes tengan claros los requisitos en la orden de compra o el contrato.

Con respecto a la reducción de las consecuencias de la ocurrencia de un riesgo, la organización necesita tener controles internos sólidos, asegurarse de que ha incorporado los términos y condiciones del contrato adecuados, así como exigir avales, indemnizaciones y garantías según corresponda. Cuando se trabaja en zonas de conflicto, la organización de las Naciones Unidas debe exigir al proveedor que cuente con seguridad adicional y un seguro adecuado para sus empleados y un seguro contra terceros para cubrir posibles reclamaciones. La organización también debe tener una planificación formal de control de fraude y un plan de contingencia para riesgos específicos altos.

El siguiente cuadro proporciona algunos ejemplos de riesgos típicos relacionados con las adquisiciones y cómo se puede mitigar la probabilidad y las consecuencias:

RIESGO POTENCIAL	MITIGAR LA PROBABILIDAD	MITIGAR	LA
------------------	-------------------------	---------	----

¹⁴ PNUD – Planificación de la gestión de riesgos, 2016

Entrega tardía	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización por daños y perjuicios • Gestión proactiva de contratos 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de contingencia • Planificación adecuada • Mantener reservas de estabilización/emergencia
Calidad deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Inspección previa al envío • Uso de estándares de productos • Desarrollar especificaciones claras • Desarrollar criterios de evaluación claros 	Negarse a aceptar la entrega
Incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de calificación • Aseguramiento de la calidad 	Cancelar orden de compra
Servicio de posventa deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Términos de garantía • Fianza de cumplimiento 	
Daños en tránsito	Especificaciones de empaque	Seguro
Quiebra del proveedor	Admisibilidad financiera	Rescisión

Transferir el riesgo

Cuando una organización transfiere el riesgo, está transfiriendo la responsabilidad a otra parte, generalmente al proveedor. También existen casos en los que la organización comparte parte del riesgo de forma pactada contractualmente. La transferencia del riesgo puede requerir que se contrate algún tipo de seguro para cubrir el riesgo, pero esto no está exento de algún costo. En el caso de un seguro contratado por el proveedor, es importante que el oficial de adquisiciones verifique que el seguro sea adecuado para proteger a la organización de las Naciones Unidas ante cualquier reclamación. Al gestionar el riesgo, es importante comprender hasta qué punto una parte tiene control sobre el riesgo y la capacidad de hacer algo al respecto. La responsabilidad por el riesgo debe asignarse de acuerdo con la capacidad que cada parte tiene para gestionar el riesgo. Es probable que los esfuerzos para responsabilizar a una parte de los riesgos sobre los que no tiene control den lugar a controversias y costos adicionales en tiempo o dinero. De hecho, dicha "evitación de riesgos" deja el riesgo en su lugar, cuando resulta en beneficio de los intereses de la organización que se gestione.

Aceptar el riesgo

En algunos casos, la organización puede decidir aceptar el riesgo. Esta decisión puede deberse a los costos que implican intentar mitigar el riesgo. Habrá riesgos que son demasiado costosos de mitigar y la organización tendrá que tomar la decisión de no realizar la actividad o aceptar el riesgo como parte de la actividad empresarial. Si una organización decide aceptar el riesgo, es importante especificar cómo se realizará el seguimiento de los riesgos y cómo se cubrirán los costos. La gestión de riesgos aceptables es un proceso continuo que requiere una evaluación y un seguimiento periódicos de todos los factores que pueden influir en los niveles de riesgo.

Supervisar y revisar los riesgos

Es fundamental que la organización cuente con un plan de seguimiento documentado para garantizar que la gestión de riesgos sea eficaz y apoye a la organización en el logro de sus metas y objetivos. Las organizaciones de las Naciones Unidas operan en un entorno dinámico en el que existen circunstancias que cambian continuamente y que pueden afectar a los riesgos, aumentar o disminuir su probabilidad o sus consecuencias y dar lugar a cambios en el nivel de riesgo. Es posible que sea necesario implementar medidas de mitigación de riesgos nuevas o adicionales. El seguimiento también permite a la organización evaluar si su estrategia de gestión de riesgos y las medidas de mitigación de riesgos son efectivas y aún apropiadas o si necesitan una revisión. El plan de seguimiento tendrá más éxito si se han establecido indicadores de desempeño en función de los cuales se pueda medir el progreso.

Con respecto a las adquisiciones, el plan de seguimiento de la gestión de riesgos debe tener una descripción de la compra, el alcance, los objetivos y los factores críticos de éxito. Debe enumerar todos los riesgos identificados e incluir un análisis de la probabilidad y las consecuencias de cada riesgo. El plan debe identificar los riesgos sobre los cuales la organización tiene poco o ningún control. También debe priorizar los riesgos, describir opciones de tratamiento específicas y sus costos asociados. El seguimiento permite a la organización evaluar si su estrategia de gestión de riesgos y las medidas de mitigación de riesgos son efectivas y aún apropiadas, o si necesitan una revisión. El plan de seguimiento tendrá más éxito si la organización establece indicadores de desempeño en función de los cuales pueda medir el progreso.

Por último, el plan de seguimiento de la gestión de riesgos debe contar con un plan de implementación que se pueda utilizar para rastrear y medir el progreso.¹⁵

Para realizar un seguimiento de los riesgos, las organizaciones de las Naciones Unidas pueden celebrar reuniones de equipo periódicas, utilizar los sistemas de gestión existentes, recopilar y analizar datos relacionados con los riesgos y consultar y comunicarse con las partes interesadas pertinentes. Cuando la organización desee llevar a cabo un proceso de seguimiento más formal, puede utilizar su equipo de auditoría interna.

Algunos de los métodos de seguimiento y revisión de riesgos incluyen:

- Mantener reuniones de equipo regulares
- Utilizar los sistemas de gestión existentes
- Recopilar y analizar datos relacionados con riesgos
- Consultar y comunicarse con las partes interesadas pertinentes
- Utilizar la auditoría interna como un método más formal
-

3.4 Beneficios de la gestión de riesgos

Existen muchos beneficios para una organización que cuenta con un marco de gestión de riesgos eficaz. Es probable que esto sea especialmente válido en el caso de las organizaciones o empresas internacionales que puedan enfrentarse a más riesgos en sus operaciones debido a las diversas ubicaciones geográficas en las que trabajan y los tipos de servicios que prestan. La gestión de riesgos aumenta la probabilidad de lograr los objetivos de la organización al reducir las consecuencias y el impacto del riesgo. Fortalece la resiliencia de la organización y mejora la confianza de las partes interesadas. La gestión de riesgos también fortalece la conciencia de riesgo entre el personal y promueve una comunicación de equipo más sólida. Esto permite al personal identificar mejor los riesgos y las oportunidades potenciales y, como consecuencia, se logra una toma de decisiones más informada. Las buenas decisiones pueden ayudar a minimizar las pérdidas y reducir la probabilidad de perjudicar la reputación de la organización.

3.5 Riesgos y gestión de riesgos en el proceso de adquisición

Como se explicó anteriormente en este capítulo, existen riesgos en cada fase del proceso de adquisición, y existen medidas organizativas y comerciales que se pueden tomar para mitigar esos riesgos. En los cuadros siguientes se incluyen ejemplos de riesgos típicos, posibles consecuencias y medidas que se pueden tomar en cada etapa:

Planificación de una actividad de adquisición

RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Subestimación/ exageración de la necesidad	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de un producto o servicio inadecuado 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la necesidad con precisión • Utilizar requisitos funcionales y de rendimiento

¹⁵ PNUD – Planificación de la gestión de riesgos, 2016

	<ul style="list-style-type: none"> Dinero desperdiciado o mayor gasto Necesidad no satisfecha 	<ul style="list-style-type: none"> Consideración del análisis de costos del ciclo de vida en la etapa de planificación financiera.
Financiamiento insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> Demora en realizar la compra Costos adicionales por volver a licitar 	<ul style="list-style-type: none"> Obtener las aprobaciones adecuadas antes de emprender el proceso Mejorar la planificación
Plazos inviables	<ul style="list-style-type: none"> Respuestas inadecuadas de los licitantes Competencia reducida Incumplimiento del plan de entregas 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la previsión, la planificación y la consulta con los usuarios. Mejorar la comunicación con posibles licitantes

Definición de requisitos

RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Definición restringida o especificación comercial (por ejemplo, uso de la marca)	<ul style="list-style-type: none"> Menos alternativas Es posible que no se obtenga el producto o servicio más adecuado Aumento de costos 	<ul style="list-style-type: none"> Definir la especificación en términos de resultados requeridos Utilizar especificaciones funcionales y de rendimiento
Definición de producto o servicio inapropiado	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad no satisfecha Tiempo perdido Aumento de costos 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que la especificación sea coherente con el análisis de necesidades Mejorar el conocimiento del mercado Utilizar especificaciones funcionales y de rendimiento
Especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos sesgados o restrictivos	<ul style="list-style-type: none"> Respuestas inadecuadas de proveedores Denuncias de tratos injustos o no éticos 	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar especificaciones funcionales y de rendimiento Implementar un mecanismo de control para revisar la especificación antes del inicio
Especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos inadecuados	<ul style="list-style-type: none"> Variedad significativa en ofertas Respuestas insuficientes Oferta de bienes o servicios que no satisfacen las necesidades Dificultad para evaluar ofertas de la competencia 	<ul style="list-style-type: none"> Estar familiarizado con los requisitos Utilizar especificaciones funcionales y de rendimiento Utilizar una Expresión de interés o una Solicitud de información para aclarar los requisitos

Selección de la estrategia de adquisición

RIESGO	POSIBLES	ACCIÓN
Falta de identificación de fuentes potenciales	<ul style="list-style-type: none"> Respuesta del proveedor inadecuada o inapropiada 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los procesos de planificación de adquisiciones Mejorar el estudio de mercado/uso de listas de proveedores y UNGM Procurar la participación de la industria

		<ul style="list-style-type: none"> Utilizar una Expresión de interés o una Solicitud de información
Selección de un método inapropiado	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de procurar ofertas nuevamente Posibles variaciones de costos Falta de obtención de una buena relación calidad-precio 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la implementación de políticas, directrices y prácticas de adquisición. Mejorar los pliegos de condiciones e identificar claramente los criterios de evaluación en solicitudes de propuestas/llamados a licitación Proporcionar al personal la capacitación y la experiencia adecuadas.

Preparación y emisión de pliegos de condiciones

RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Uso de criterios de evaluación inapropiados	<ul style="list-style-type: none"> Resultados inadecuados o inapropiados No lograr el mejor valor 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar las implicaciones de los criterios de evaluación Procurar ofertas nuevamente e incurrir en un esfuerzo adicional de administración
Términos y condiciones inaceptables para los proveedores	<ul style="list-style-type: none"> Carga de costos en ofertas Muchas calificaciones para ofertas/propuestas Tener que modificar términos y condiciones Muy pocas ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> Seleccionar la documentación adecuada según el tipo de compra (p. ej., bienes, servicios) Evaluar y asignar los riesgos de forma adecuada Desarrollar términos y condiciones comercialmente aceptables de acuerdo con las prácticas del mercado Proporcionar al personal las habilidades adecuadas de planificación de licitaciones y adquisiciones
Suministro de información adecuada	<ul style="list-style-type: none"> Carga de costos en ofertas Variaciones en las ofertas Tener que proporcionar información aclaratoria, que provoque retrasos en el cierre de licitaciones Costos adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que el personal tenga la capacitación y la experiencia adecuadas en materia de planificación y documentación de adquisiciones Estandarizar los aspectos clave de los pliegos de condiciones Revisar los pliegos de condiciones antes de su emisión Asegurarse de que los criterios de evaluación contengan los factores críticos en los que se basará la evaluación de las ofertas

Aclaraciones y recepción de ofertas

RIESGO	POSIBLES	ACCIÓN
No abordar adecuadamente las consultas de los licitantes	<ul style="list-style-type: none"> Denuncias de prácticas desleales Ofertas con calificaciones Retiro de ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar procedimientos estandarizados para responder a consultas Responder de manera oportuna a todas las consultas Asegurarse de que todas las aclaraciones/respuestas a las consultas se envíen a todos los licitantes al mismo tiempo
Favoritismo real o percibido al	<ul style="list-style-type: none"> Reclamos de proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> Como se indica anteriormente

proporcionar información	<ul style="list-style-type: none"> Retiro de ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> Responder las consultas por escrito y proporcionar copias a todos los posibles licitantes Asegurarse de que todos los posibles licitantes reciban cualquier modificación a los pliegos de condiciones
Infracción real o percibida de la confidencialidad	<ul style="list-style-type: none"> Reclamos de proveedores Retiro de ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer procedimientos formales de seguridad Capacitar al personal en sus obligaciones Realizar auditorías y revisiones periódicas de los procesos de seguridad Asesorar a los licitantes sobre las medidas de seguridad
Número insuficiente de respuestas	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de emprender el proceso nuevamente Aumento de costos Retrasos en la entrega Relación calidad-precio deficiente debido a la competencia limitada 	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar una estrategia adecuada para la publicidad de la licitación (es decir, abierta, internacional, competitiva) Proporcionar a los licitantes potenciales una notificación previa de las solicitudes de licitación Mejorar el pliego de condiciones y las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos Permitir que haya el tiempo suficiente para que los licitantes respondan
Falta de respuesta de proveedores de calidad conocidos	<ul style="list-style-type: none"> Competencia reducida Aumento de los costos de productos o servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Acciones como las anteriores en el caso de una cantidad insuficiente de respuestas Mejorar el estudio de mercado Revisar especificaciones o condiciones de contrato Pedir a los proveedores conocidos comentarios sobre su falta de respuesta

Evaluación

RIESGO	CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Incumplimiento de los procedimientos de evaluación efectivos	<ul style="list-style-type: none"> Inconsistencia en la evaluación de ofertas Posibles reclamos de los licitantes Evaluación subjetiva y no objetiva de ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar al personal la capacitación y la experiencia adecuadas en materia de evaluación Mejorar los procesos de evaluación Realizar auditorías periódicas de los procedimientos de evaluación Asegurarse de que los miembros del Comité de Evaluación declaren cualquier conflicto de intereses
Incumplimiento de ofertas para satisfacer necesidades	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de volver a licitar Costos adicionales Retrasos en la entrega 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el estudio de mercado Mejorar la documentación de la licitación Asegurarse de que las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos estén claramente establecidos y sean comprensibles
Falta de identificación de un ganador claro que conduzca a la	<ul style="list-style-type: none"> Denuncias de comportamiento no ético e injusto por parte de los licitantes 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que los criterios de evaluación sean apropiados, bien definidos y medibles.

selección por motivos subjetivos		
Selección de un proveedor inadecuado	<ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento del contrato por parte del proveedor 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los criterios y procedimientos de evaluación Rechazar ofertas de proveedores inaceptables Realizar evaluaciones financieras, técnicas y empresariales antes de la adjudicación del contrato El Comité de Revisión de Adquisiciones revisará el proceso de licitación y selección antes de la adjudicación del contrato.
Selección de un producto inadecuado	<ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento en satisfacer la necesidad del cliente 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que los usuarios participen en el proceso de evaluación/selección Mejorar los procedimientos de evaluación técnica y capacitar al personal según corresponda El Comité de Revisión de Adquisiciones revisará el proceso de licitación y selección antes de la adjudicación del contrato.

Finalización y emisión de contratos

RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Falta de correspondencia entre las expectativas del comprador y del proveedor	<ul style="list-style-type: none"> Controversias contractuales Retrasos en la entrega Variaciones de costos 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la comunicación, incluida la garantía de que las condiciones generales del contrato formen parte de la solicitud de cotización/llamado a licitación/solicitud de propuestas Registrar las actas de cualquier negociación antes de la firma del contrato Aclarar todas las ambigüedades antes de la firma del contrato
Estancamiento sobre los detalles del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos en la entrega Necesidad de reiniciar la adquisición Posible costo de acciones legales 	<ul style="list-style-type: none"> Investigar mejores formas de compartir riesgos Distinguir entre objetivos y requisitos esenciales y no esenciales para las negociaciones
No asegurar condiciones obligatorias	<ul style="list-style-type: none"> Incapacidad para finalizar el contrato Retrasos en la entrega Posibles variaciones en el costo Ineficiencia y uso indebido de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Distinguir entre requisitos esenciales y otros antes de negociar Considerar variaciones en el contrato Rechazar la oferta Proporcionar la capacitación adecuada a los negociadores
Requisitos injustos u onerosos para el proveedor en las condiciones del contrato	<ul style="list-style-type: none"> Controversias contractuales Invalidez del contrato Acciones legales Relación laboral deficiente con el proveedor 	<ul style="list-style-type: none"> Negociar en términos comerciales Los términos deben ser justos y razonables Asegurarse de que los negociadores tengan la formación y la experiencia adecuadas
Incapacidad de reflejar los	<ul style="list-style-type: none"> Controversias contractuales Acciones legales 	<ul style="list-style-type: none"> Verificar el borrador final del contrato con el adjudicatario

términos ofrecidos y acordados en el contrato	<ul style="list-style-type: none"> Relación laboral deficiente con el proveedor 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener registros de todas las negociaciones y acuerdos
Creación inadvertida de un contrato sin la aprobación previa adecuada	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de los gastos para negociar la salida del contrato y el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios Comprometerse con otro trabajo asociado antes de que el contrato principal exista o fracase 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un procedimiento para garantizar que se obtenga la aprobación adecuada antes de la firma del contrato Proporcionar al personal la capacitación adecuada

Gestión de contratos

RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	ACCIÓN
Variaciones de precio y divisas	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecostos 	<ul style="list-style-type: none"> Acordar los precios y la base de los precios Determinar la base y la fórmula para calcular variaciones
Falta de voluntad del proveedor para aceptar el contrato	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos en la entrega Necesidad de reiniciar la adquisición 	<ul style="list-style-type: none"> Intentar obtener una indemnización por vía judicial si la no aceptación genera alguna pérdida Negociar las preocupaciones del proveedor, pero mantener la integridad del contrato
Incumplimiento de cualquiera de las partes de las condiciones del contrato	<ul style="list-style-type: none"> Controversias contractuales Incumplimiento total o parcial en la satisfacción de necesidades Retrasos Acciones legales 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar una buena administración de contratos y gestión del desempeño Incluir indicadores clave de desempeño claros y razonables Realizar inspecciones o reuniones periódicas y asegurarse de presentar informes del progreso Asegurarse de que todo el personal conozca las responsabilidades y condiciones Asegurar y mantener un buen archivo de registro y documentación.
Administración inadecuada del contrato	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de costos Incumplimiento contractual No se logran todos los beneficios Entrega de producto insatisfactorio Controversias sobre el contrato/suministro 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener prácticas y procedimientos actualizados Asegurarse de que todo el personal esté adecuadamente capacitado y tenga experiencia en la gestión de contratos Trabajar con los proveedores y contratistas para mejorar la ejecución del contrato
Inicio del trabajo por parte del proveedor antes de la firma del contrato	<ul style="list-style-type: none"> Posible obligación de pagar por trabajos no autorizados Posibilidad de acciones legales por percepción de incumplimiento de contrato 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que el contrato esté firmado por ambas partes antes de autorizar cualquier trabajo Asegurarse de que todos los contratos y enmiendas estén por escrito
Aumento no autorizado del alcance del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Aumentos de costos imprevistos Controversias contractuales 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse de que todas las enmiendas al contrato se expidan por escrito Registrar todos los debates y negociaciones

		<ul style="list-style-type: none"> • Confirmar las instrucciones por escrito
<p>Incumplimiento de responsabilidades de terceros (por ejemplo, regalías o seguro de propiedad de terceros)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones legales • Daño a la reputación profesional de la organización 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que todas las obligaciones estén cubiertas en el contrato • Verificar que el proveedor tenga un seguro adecuado en el momento de la firma del contrato • Acordar las responsabilidades • Implementar programas y estándares de seguridad apropiados
<p>Pérdida o daño de bienes en tránsito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retrasos en la entrega • Controversias de responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir las instrucciones de embalaje adecuadas en las especificaciones • Acordar la cobertura del seguro que debe proporcionar el proveedor • Aceptar la entrega únicamente después de la inspección • Saber cuándo se transfiere el título de los bienes al comprador
<p>Fraude</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uso indebido de recursos • Acciones legales • Interrupción de las actividades de adquisición 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener un entorno ético • Seguir y mantener los procedimientos de control de fraude

Capítulo 4

Estrategia de adquisición organizacional

Este capítulo abarca los siguientes temas:

4.1	Objetivos de la estrategia de adquisición	51
4.2	Revisión del mandato y la estrategia de la organización	54
4.3	Cómo desarrollar una estrategia de adquisición	55
4.4	Examinar el gasto en adquisiciones de la organización	57
4.5	Análisis de la capacidad y la función de adquisición de la organización	64
4.6	Identificación de objetivos estratégicos de adquisiciones	66
4.7	Desarrollo e implementación de estrategias a nivel corporativo	68
4.8	Resultados de medición	70

4.1 Objetivos de la estrategia de adquisición

El logro de objetivos comerciales, resultados y efectos tangibles es el paradigma de gestión predominante en los sectores público y privado.

Si bien la obtención de resultados ha dominado el pensamiento en materia de gestión en toda la gama de funciones organizativas, la gestión de adquisiciones, especialmente en el sector público, generalmente se ha centrado en *gestionar el cumplimiento* de la normativa y la eficiencia de los procesos administrativos. Lo mismo se aplica de muchas formas a las adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, iniciativas recientes entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han comenzado a enfatizar las reformas de gestión para las adquisiciones que van más allá de centrarse únicamente en el cumplimiento de las normas y reglamentos. En cambio, las reformas recientes se centran más en mejorar los entornos de control interno, la eficiencia de los procesos, la coordinación de las adquisiciones y la armonización administrativa. Por supuesto, estas reformas son importantes, pero no suficientes para marcar el grado de diferencia que podría lograrse mediante una gestión más estratégica de los esfuerzos de adquisición y suministro.

La actual "*Reforma del régimen de adquisiciones de la iniciativa Una ONU*" no solo ofrece ahora la oportunidad de cumplir con los reglamentos y reglamentaciones, sino que también aspira, en un mayor grado, a apoyar el logro de los efectos y los resultados generales en materia de ejecución organizacional. Estos, a su vez, son esenciales para contribuir y lograr los objetivos de alto nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la intención de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

La ampliación de la reforma de las adquisiciones entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podría integrar la función de adquisición más profundamente en las operaciones, ejecución de un servicio o programa y, de hecho, el cumplimiento del mandato y los objetivos de una organización, todo con el objetivo de maximizar la eficacia y la responsabilidad por los resultados.

El análisis de la naturaleza y los riesgos u oportunidades asociados con las principales categorías adquiridas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, indica claramente que la mayoría de las adquisiciones de alto valor están dirigidas a adquirir bienes y servicios que son fundamentales para el cumplimiento de los mandatos de las organizaciones. Sin embargo, a pesar de ello, en el sistema de las Naciones Unidas, las mismas estrategias de gestión de adquisiciones de "*modelo único*" basadas en el cumplimiento todavía tienden a aplicarse en todas las categorías de adquisiciones, independientemente de los riesgos inherentes específicos de la categoría y otras implicaciones estratégicas.¹⁶

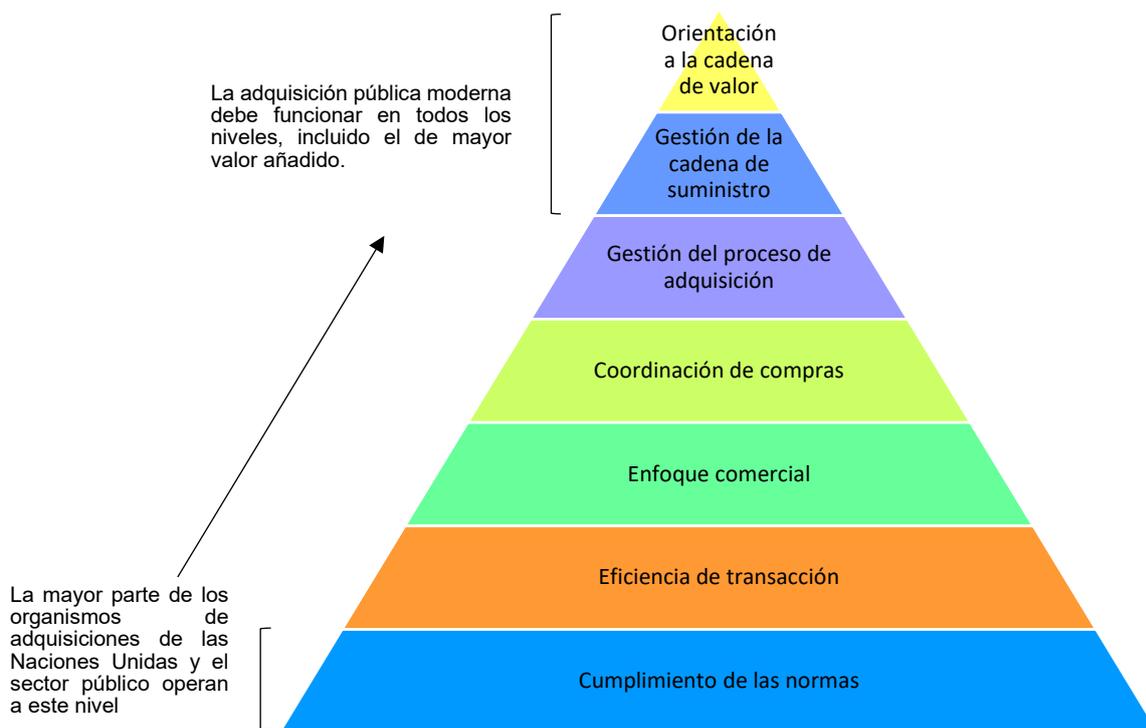
¹⁶ Un modelo para la reforma del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas, PNUD, 2008

Para abordar este desequilibrio y ayudar a reposicionar la función de adquisición a un nivel más estratégico dentro de un contexto organizacional, se podría aplicar una variedad de estrategias. Un enfoque por etapas para el desarrollo de la función de adquisición sugiere que el objetivo debería ser reformular su gestión y práctica y, en última instancia, moldearla hacia las prácticas de gestión de la cadena de suministro y valor.

La orientación completa de la cadena de valor de la función de adquisición significaría que el esfuerzo de adquisiciones esté alineado con los resultados o valores comerciales que debe alcanzar la organización, optimizando la satisfacción del cliente y de las partes interesadas, apoyando los procesos de aprendizaje continuo, estimulando las innovaciones de productos o servicios en el mercado y logrando resultados financieros de manera responsable, transparente y justa.

La Figura 1 proporciona una descripción general de las etapas de desarrollo de la función de adquisición. En el sistema de las Naciones Unidas, la mayoría de las medidas de reforma se han centrado en abordar las etapas inferiores 1, 2 y 4, el cumplimiento de los reglamentos y reglamentaciones, la eficiencia de las transacciones y cierta cooperación en materia de adquisiciones. Si bien son necesarios para cada función de adquisición pública con un buen funcionamiento, las exigencias de la reforma más amplia de la iniciativa "Una ONU" motivan a las organizaciones para desarrollar y elevar aún más su gestión y práctica de adquisiciones con el objetivo final de alcanzar el nivel más alto: una orientación de la cadena de suministro y valor de la función de adquisición.

Figura 1 - Etapas del desarrollo de la función de adquisición de las Naciones Unidas y el sector público



En el siguiente cuadro 1, se detallan las siete etapas diferentes del desarrollo de la función de adquisición, las prácticas relacionadas y los resultados deseados.

Cuadro 1 - Resumen de las etapas de desarrollo de la función de adquisición

ETAPA DE DESARROLLO		PRACTICAS	RESULTADOS
7.	Orientación a la cadena de valor	<ul style="list-style-type: none"> La estrategia de adquisición apoya la ejecución del programa / prestación del servicio / resultados de políticas. Gestión y desarrollo de relaciones con partes interesadas, clientes y proveedores. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad por los resultados en apoyo de los objetivos organizacionales. Satisfacción optimizada de clientes y partes interesadas, aprendizaje o innovación, procesos y resultados financieros. Estímulo de innovaciones de productos o servicios; producción y consumo sostenibles
6.	Gestión de la cadena de suministro	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de oferta, demanda, consumo y partes interesadas Estrategias de desarrollo y optimización de proveedores. Seguimiento y gestión del desempeño de proveedores. Costos del ciclo de vida/sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la cadena de suministro, identificadas y abordadas. Inteligencia de mercado actualizada y vigilancia de la competencia Enfoque en el desempeño de la cadena de suministro Promover resultados sostenibles
5.	Gestión del proceso de adquisición	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de gastos y riesgos. Uso de métodos de costos del ciclo de vida Identificación, integración y optimización de procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión proactiva de gastos y riesgos Procesos bajo control
4.	Coordinación de compras	<ul style="list-style-type: none"> Agrupamiento de la demanda interna/externa Organismos principales para los mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducciones potenciales de costos de bienes/servicios. Compensación entre eficiencia y efectividad.
3.	Enfoque comercial	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos comercialmente ventajosos con proveedores Apoyo de la experiencia técnica con pericia comercial/analítica 	<ul style="list-style-type: none"> Compensación entre riesgos y recompensas
2.	Eficiencia de transacción	<ul style="list-style-type: none"> Procesos, procedimientos y prácticas de adquisición estandarizados. Proceso de transacción eficiente mediante el uso del sistema de información de gestión financiera Uso de soluciones de adquisición electrónica Herramientas de gestión de proveedores. 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución y gestión eficiente del ciclo de adquisición Procesos de compra al pago simplificados y automatizados Soluciones innovadoras para promover resultados de sostenibilidad
1.	Cumplimiento de reglamentos y reglamentaciones	<ul style="list-style-type: none"> Entorno de control interno Marco legal e institucional Comportamiento ético 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad, transparencia, integridad y equidad.

Una organización que planea hacer esta transición hacia una orientación de cadena de valor debe abordar sus esfuerzos en dos niveles. Debe pasar de una gestión reactiva de la demanda a una gestión totalmente proactiva de la función de adquisición y suministros en el contexto de la prestación de servicios o programas; y debería aumentar el grado de integración de la función de adquisición en la actividad de una organización.

En términos prácticos, esto significa que una orientación más estratégica del valor y la cadena de suministro requiere una estrecha colaboración entre el personal de adquisiciones y los expertos técnicos en la materia, y con el personal con experiencia programática en el marco de los parámetros del programa (resultados previstos, indicadores clave de desempeño, medición del desempeño, etc.). Así ocurre, en particular, cuando la entrega de los resultados del programa requiere la adquisición de bienes y servicios. De este modo, los atributos de la demanda, las necesidades y problemas de las partes interesadas y la dinámica del mercado de suministro pueden tenerse en cuenta de una mejor forma. Por ejemplo, ¿qué productos o servicios se requieren, quién es el usuario final y qué necesidades específicas tiene en su contexto general; cómo es el mercado para los productos y servicios requeridos en términos de disponibilidad, marco regulatorio, requisitos de envío y otras limitaciones; y cómo se puede moldear potencialmente el mercado para satisfacer mejor los atributos clave de suministro de la organización?

En las siguientes secciones (4.2 a 4.8), una guía paso a paso describirá cómo las organizaciones pueden desarrollar e implementar estrategias de gestión de la cadena de valor y suministro.

4.2 Revisión del mandato y la estrategia de la organización

El principio rector en el desarrollo e implementación de una estrategia de adquisición es asegurar que esté completamente ajustada al mandato y la estrategia general de la organización. Por lo tanto, antes de embarcarse en el desarrollo de una estrategia de gestión de la cadena de suministro y valor, es importante revisar el mandato y la estrategia general de la organización¹⁷.

En el contexto de las adquisiciones, el cumplimiento de la misión y el mandato de las organizaciones de las Naciones Unidas requiere la provisión eficiente, eficaz y oportuna de bienes, servicios y obras, lo cual implica que las adquisiciones sean una función estratégica esencial para generar valor y resultados a nivel mundial. Entre el 60 % y el 80 % del gasto total de las organizaciones de las Naciones Unidas suele corresponder a contratos de bienes, servicios y obras, gastos que se cuestionan a través de la función de adquisición. Al implementar una estrategia de adquisición organizacional, se pueden lograr ahorros y beneficios significativos sin comprometer el logro de los objetivos de la organización.

Cuando la estrategia de adquisición de la organización está mejor integrada en el diseño de programas y proyectos en la oficina en el país y a nivel regional y de la sede, también ayuda a lograr mejores resultados de desarrollo.

Una estrategia de adquisición bien trabajada establece políticas y procedimientos que maximizan la contribución que la función de adquisición puede aportar a la organización. La forma de la estrategia de adquisición puede variar de una organización a otra y, en algunos casos, puede implicar la revisión de una variedad de materiales y documentos, incluidos planes de negocios, planes de adquisiciones, perfiles de gastos, evaluaciones de riesgos u oportunidades, comunicaciones estratégicas del personal directivo superior, etc.

Muchas organizaciones ya han reconocido que para capitalizar el potencial de valor añadido de la función de adquisición, debe tratarse como un proceso comercial clave.

Las estrategias de adquisición de la organización deben centrarse en utilizar las actividades de adquisición como un activo estratégico para respaldar los mandatos de la organización a diario mediante la obtención de los insumos necesarios para que la organización realice su trabajo de manera eficaz y eficiente. Las estrategias de adquisición se centran en la gestión estratégica de la función de adquisición de la organización y garantizan que la función añada valor a la prestación de servicios del organismo y sus prioridades.

¹⁷ Por ejemplo, si bien está dispuesta a integrar la sostenibilidad en su estrategia, la organización debe participar en el análisis de los impactos que las decisiones en materia de adquisiciones tienen en los aspectos sociales y ambientales e incluir, entre los objetivos de la estrategia, acciones de mitigación para reducir esos impactos negativos. Para obtener más información, consulte el Capítulo 14.

En términos prácticos, el desarrollo de una estrategia de adquisición que esté alineada con los objetivos generales de la organización, tal como se definen en el mandato, debe incorporarse al ciclo de planificación anual de la organización y coordinarse y, según corresponda, fluir hacia la formulación de otros planes comerciales que se ocupan de las finanzas, los recursos humanos, la gestión de la información y otras funciones relacionadas.

Responsabilidad

El desarrollo de la estrategia de adquisición de la organización normalmente es responsabilidad del personal directivo superior de la organización y, por lo general, está dirigido por el Oficial Jefe de Adquisiciones. Sin embargo, la estrategia debe desarrollarse en colaboración con otros miembros del personal directivo superior con el apoyo del departamento de adquisiciones, los programas, los expertos técnicos en la materia y otros funcionarios que participen en la realización de los diversos análisis. En general, está en consonancia con el ciclo normal de planificación empresarial de la organización. Para la mayoría de las organizaciones, este proceso se realiza de forma anual o bienal.

4.3 Cómo desarrollar una estrategia de adquisición

Esta sección describirá brevemente los cinco pasos típicos del desarrollo de una estrategia de adquisición organizacional. Cada uno de los cinco pasos se presenta con un mayor nivel de detalles prácticos en los siguientes Capítulos 4.4 - 4.8.

El desarrollo de una estrategia de adquisición organizacional (paso 1) se inicia a través de un proceso de revisión y análisis de los siguientes elementos de la organización:

- Mandato, dirección estratégica y objetivos
- Cartera de adquisiciones: qué y cuánto se compra a quién, dónde y cómo; incluidos los estudios de mercados de suministro clave, perfiles de adquisiciones, análisis de riesgos y una evaluación del impacto del organismo en sus mercados de suministro clave.
- Función de adquisición: su rol y estructura, sistemas, capacidad y procesos.

En base a esta revisión y análisis, se pueden identificar los objetivos estratégicos de adquisición (paso 2) para la organización.

Las cuestiones que deben tenerse en cuenta al definir los objetivos de adquisición a nivel organizativo son:

- Vincular las actividades de adquisiciones con los objetivos organizativos generales
- Comprender los atributos de demanda y gastos de adquisiciones del organismo
- Revisar los mercados de suministro del organismo
- Gestionar los costos totales implicados en la adquisición
- Comprender la calidad, la capacidad, la puntualidad, la sostenibilidad de los productos, los servicios y los proveedores
- Identificar y gestionar los riesgos y las oportunidades
- Interrelacionarse con todas las partes interesadas para comprender y satisfacer sus necesidades

Lo siguiente (paso 3) es desarrollar las partes sustanciales de la estrategia de adquisición real. La estrategia tendrá dos partes:

- Objetivos relacionados con la adquisición de bienes, servicios y obras:
 - a. Identificación de categorías de adquisiciones importantes
 - b. Estrategias de compra para cada categoría principal de bienes, servicios y obras.
 - c. Estrategias para el desarrollo de mercados de suministro sostenibles
- Objetivos relacionados con la gestión de la función de adquisición e identificación de áreas de mejora:
 - a. Disposiciones administrativas (políticas, procedimientos, prácticas, etc.)

- b. Capacidades de adquisición (calificaciones y competencias de los recursos humanos, etc.)
- c. Sistemas y procesos (adquisición electrónica, abastecimiento, licitación, etc.)

Por este medio, se formularán estrategias de gestión de adquisiciones que aborden las principales categorías de gastos:

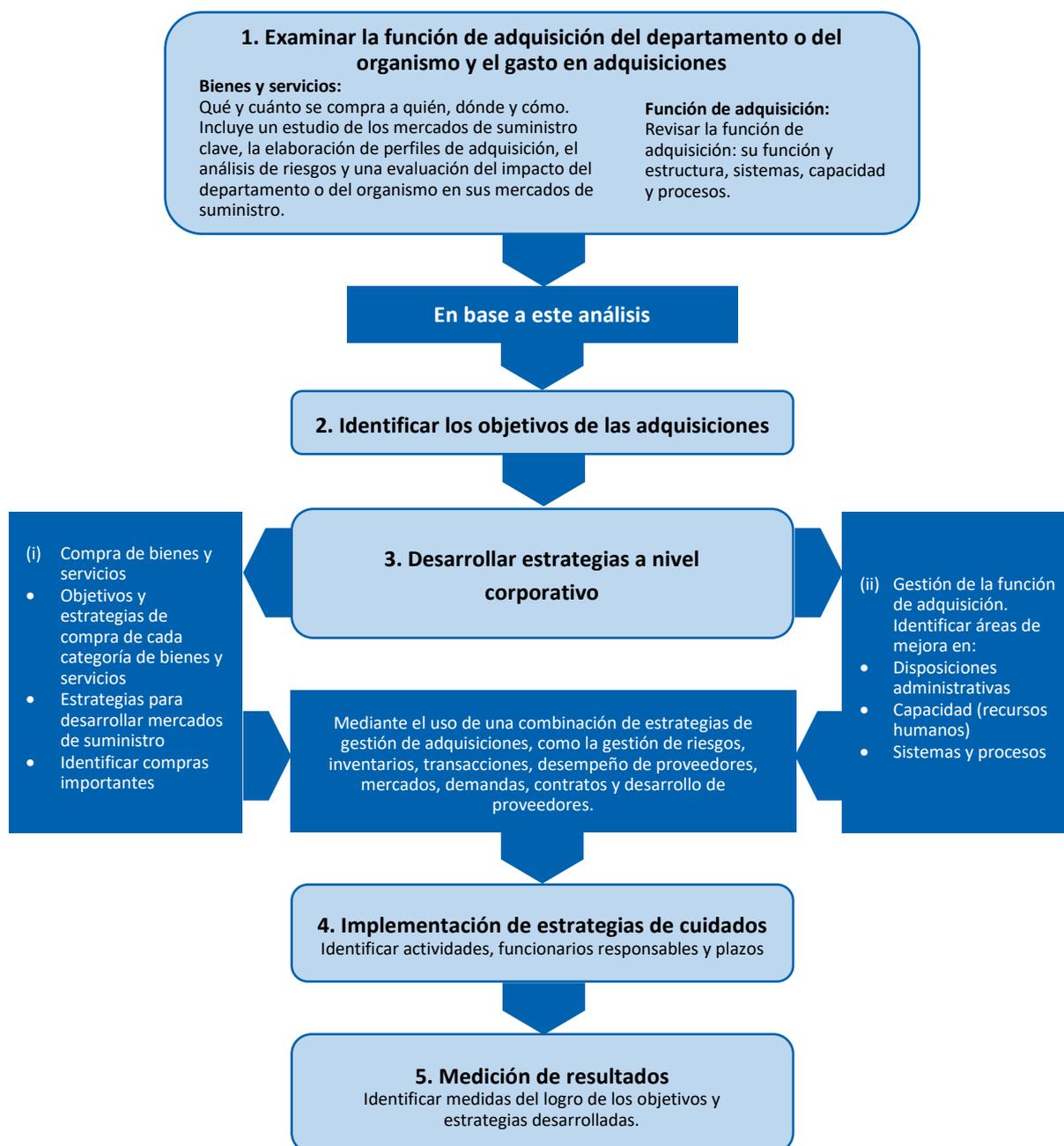
- Gestión de riesgos y oportunidades
- Inventario
- Transacciones
- Desempeño de los proveedores
- Mercados de suministro
- Atributos de demanda
- Gestión de contratos
- Desarrollo de proveedores

El siguiente paso (paso 4) es el proceso de implementación de las estrategias de adquisición mediante la identificación de actividades específicas, funcionarios responsables y plazos.

La etapa final (paso 5) del proceso implica desarrollar indicadores clave de desempeño que luego se puedan usar para medir los resultados y evaluar si la organización está logrando los objetivos establecidos en la estrategia de adquisición.

Los cinco pasos que constituyen el desarrollo de una estrategia de adquisición organizacional se resumen en la Figura 2.

Figura 2 - Cómo desarrollar una estrategia de adquisición organizacional



En los siguientes subcapítulos, cada uno de los cinco pasos que se ilustran en la figura 2 y sus subpasos se analizarán con mayor detalle y se han complementado con asesoramiento y orientación sobre las mejores prácticas para permitir a los profesionales de adquisiciones analizar con mayor facilidad el perfil y los objetivos de adquisición de sus organizaciones y cómo desarrollar, implementar y mantener viva una estrategia de adquisición organizacional relevante.

4.4 Examinar el gasto en adquisiciones de la organización

Una estrategia de adquisición organizacional se desarrolla revisando y analizando primero el mandato, la dirección estratégica y los objetivos de la organización, junto con su cartera de adquisiciones: qué y cuánto se compra a quién, dónde y cómo; incluidos los estudios de mercados de suministro clave, perfiles de adquisiciones, análisis de riesgo y una evaluación del impacto del organismo en sus mercados de suministro clave (paso 1).

Las cuatro tareas de este primer paso del análisis de la cartera de adquisiciones se resumen en el siguiente cuadro y se explican con mayor detalle en las siguientes secciones.

Cuadro 2 - Análisis de la cartera de adquisiciones

1. PERFILES DE ADQUISICIÓN	2. ANÁLISIS DE RIESGO DE SUMINISTRO	3. ESTUDIO DEL MERCADO DE SUMINISTRO	4. IMPACTO DEL ORGANISMO EN EL MERCADO
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué bienes y servicios se compran y cuánto se gasta en ellos? - Comparar el gasto del año pasado en cada partida con el gasto proyectado. - ¿Cómo se compran los bienes y servicios? - ¿A quién se compran los bienes y servicios? - ¿Cuál es la ubicación geográfica de los proveedores? - ¿Cuáles son los costos del ciclo de vida de los bienes y servicios adquiridos? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué importancia tienen los bienes y servicios para el organismo? - ¿Cuál es el riesgo asociado con cada bien o servicio adquirido en función de: <ul style="list-style-type: none"> • factores de riesgo internos; • factores de riesgo externos; • complejidad de la tarea de adquisición? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuántos proveedores hay y cuáles son sus cuotas de mercado? - ¿Qué productos alternativos, sustitutos o sostenibles están disponibles? - ¿Cuál es el grado y tipo de competencia entre proveedores? - ¿Cuál es la naturaleza y la calidad de la cadena de suministro? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el valor como cliente del organismo? - ¿Cómo es probable que vean la actividad del organismo los proveedores?

1. Perfiles de adquisición

La primera actividad consiste en realizar un perfil de adquisición y analizar los gastos de adquisiciones pasados y previstos para obtener bienes, servicios y obras (también denominado "análisis de gastos"). Al preparar un análisis de gastos, se debe analizar si los datos históricos de gastos son un buen indicador de gastos futuros. Para establecer esto, es necesario plantearse diversas preguntas como, por ejemplo:

- ¿Hubo eventos especiales que afectaron al gasto histórico y que no se repetirán; por ejemplo, un desastre natural o un proyecto de emergencia a gran escala que provocó un aumento significativo pero temporal del gasto?
- ¿Se prevén eventos especiales que afectarán al gasto futuro, por ejemplo, un próximo proyecto a gran escala?
- ¿Existe algún acontecimiento en el entorno externo que pueda afectar el perfil de gasto, por ejemplo, cambios políticos o económicos en el país del programa o en el comportamiento de la comunidad de donantes?
- ¿Existen problemas organizativos estratégicos que puedan afectar el gasto, por ejemplo, cambios en el perfil de financiación o en las prioridades de la organización, como un mayor desempeño en sostenibilidad?

Si, como resultado de este análisis, la conclusión es que el gasto histórico proporcionará una predicción razonablemente precisa del gasto futuro, el siguiente paso es realizar un "análisis del gasto" basado en los datos históricos relevantes disponibles.

El análisis del gasto en adquisiciones pone a disposición datos que se pueden utilizar como base para medir las mejoras y proporciona datos fiables para decidir estrategias para lograr ahorros a corto y largo plazo. Existen varias herramientas disponibles para realizar un análisis del gasto, pero normalmente el

primer paso es descargar datos del sistema de gestión financiera, generalmente Cuentas por pagar. Los datos deben incluir todas las facturas que hayan pasado por el sistema dentro del período de tiempo especificado. Luego, estos datos se pueden analizar utilizando parámetros relevantes para la organización en particular, pero los parámetros típicos pueden incluir:

- Gasto y cantidad de transacciones por producto básico o categoría
- Cantidad de proveedores por producto básico o categoría.
- Valor promedio de las órdenes de compra
- Gasto total por proveedor
- Distribución de transacciones por rango de moneda (por ejemplo, menos de \$1000, \$1000 - 2500, etc.)
- Distribución del gasto entre los principales clientes (internos, usuarios finales, etc.).
- Gasto y número de transacciones por oficial de adquisición/dependencia institucional
- Cantidad de oficiales de adquisiciones que participan en la transacción por grupo de productos básicos (para determinar la complejidad y el nivel de esfuerzo)

Factores especiales

Cuando los factores especiales puedan indicar que el análisis del gasto histórico no será útil para predecir el gasto futuro, en la mayoría de las circunstancias, sería relevante realizar un análisis del gasto y ajustar los resultados teniendo en cuenta estos factores especiales. Si existen factores involucrados que implican que los datos históricos no tienen ninguna relevancia para predecir datos futuros, el perfil de adquisición debe elaborarse mediante el análisis de tantos datos como sea posible a partir de información sobre las estrategias y actividades futuras de la organización, como planes de proyectos, presupuestos, etc.

El perfil de adquisición resultante debe proporcionar una imagen lo más completa posible del gasto real en adquisiciones, lo cual incluye:

- ¿Qué bienes, servicios y obras se adquieren y cuánto se gasta en ellos?
- ¿Cuáles son los costos del ciclo de vida de las diferentes categorías adquiridas?
- Comparación del gasto histórico en cada partida con el gasto previsto
- ¿Cómo se adquieren los bienes, servicios y obras?
- ¿De quién se adquieren los bienes, servicios y obras?
- Ubicación geográfica de los proveedores, por ejemplo, local, nacional, internacional.

2. Análisis de riesgo de suministro

También es necesario realizar un análisis de riesgos durante el análisis del perfil de adquisición para tomar conciencia de las dificultades y riesgos asociados con la obtención de los bienes, servicios y obras que se han identificado en el perfil de gastos.

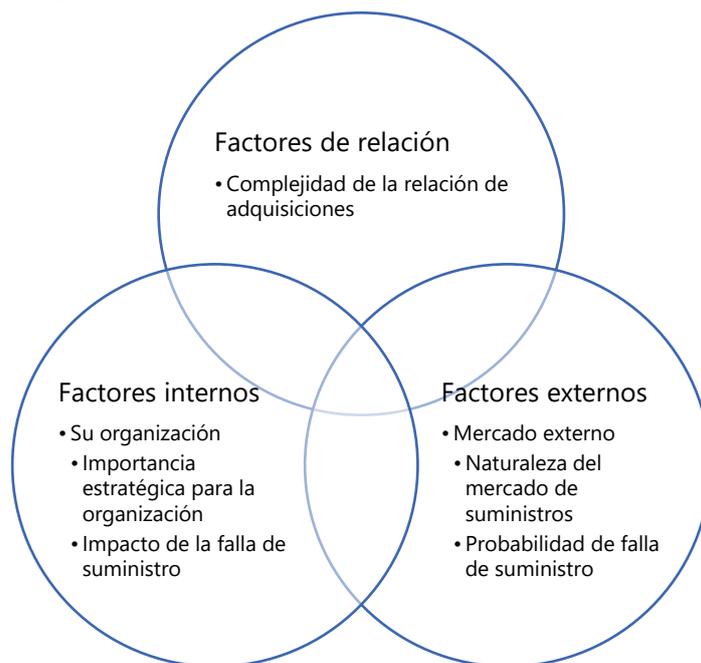
En el Capítulo 3, se incluye un análisis más detallado sobre la identificación y gestión de riesgos, pero los principales factores que deben tenerse en cuenta en esta etapa del desarrollo de la estrategia de adquisición se describen a continuación.

Cualquier análisis de riesgo debe considerar las siguientes cuestiones:

- Qué tan críticos son los bienes, servicios u obras para la organización.
- La dificultad y el riesgo asociados con la obtención de los bienes, servicios y obras.
- Riesgo asociado a cada producto básico o categoría en función de:
 - riesgo específico de los bienes, servicios u obras
 - riesgo relacionado con la organización
 - riesgo relacionado con el proveedor, y
 - riesgo relacionado con el mercado

La Figura 3 ilustra los factores de riesgo de suministro específicos, tanto externos como internos, que deben tenerse en cuenta y, si es posible, cuantificarse como parte de un análisis de riesgo de suministro.

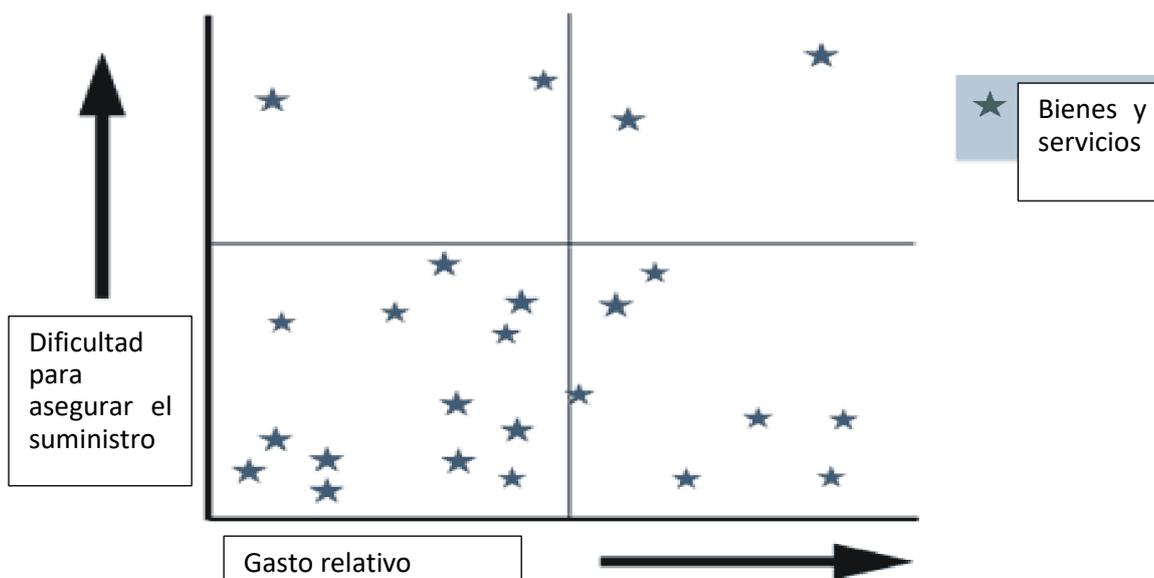
Figura 3 - Factores de riesgo de suministro



Muchas organizaciones de las Naciones Unidas utilizan una herramienta en línea llamada "Matriz de evaluación de riesgos y posicionamiento del suministro" (SUPREM, por sus siglas en inglés) que se puede encontrar en www.iapso.org/suprem. La herramienta permite a una organización graficar su gasto relativo frente a la dificultad de asegurar el suministro utilizando una matriz como se indica en la siguiente figura 4.

Para ayudar a desarrollar el perfil de adquisición y las estrategias relacionadas, SUPREM señala las posibles exposiciones al riesgo, lo que permite la planificación de contingencias y proporciona una dirección estratégica para las adquisiciones. SUPREM también ayuda a identificar estrategias generales de compra rentables. De esta manera, una organización puede completar un análisis de riesgo integral de su cartera de adquisiciones y (de ese modo) obtener una imagen clara de los bienes, servicios y obras que representan un riesgo de suministro particular para la organización en su contexto específico y entorno operativo.

Figura 4 - Análisis de riesgo de suministro de la cartera de adquisiciones



Como parte del ejercicio del perfil de adquisiciones, ahora (como se ilustra en la figura 5) introduzca los resultados del análisis de riesgos de SUPREM, que se muestra en la figura 4 anterior, en las cuatro

categorías de gasto, incluidas sus características principales y los objetivos de adquisición de seguimiento que debe abordar la organización¹⁸.

Figura 5 - Riesgo de suministro por categorías de gasto



Las adquisiciones pertenecientes a las categorías de Aprovechamiento, Críticas y Estratégicas se considerarían "*compras significativas*". En general, se deben asignar más recursos a la gestión de estas categorías significativas de riesgos y gastos elevados (cuadrantes 2, 3 y 4), en lugar de adquisiciones rutinarias (cuadrante 1). Las categorías de alto riesgo/alto gasto suelen representar hasta el 80 % del gasto total de las organizaciones y son estratégicamente importantes para la organización. Cualquier error en asegurar categorías de suministro significativas tiene un gran impacto en los resultados organizativos y programáticos.

Las categorías de rutina son relativamente fáciles de asegurar e implican gastos inferiores; sin embargo, puede haber muchas categorías de productos y servicios en el cuadrante de rutina. Para algunas organizaciones, representan miles de categorías de productos diferentes que, a menudo, resultan ser transacciones repetitivas y que insumen mucho tiempo. A menudo, es un reflejo del principio de Pareto donde el 80 % de las categorías suelen representar solo el 20 % del gasto. La mayoría de estos artículos de rutina generalmente están disponibles en mercados locales competitivos y representan poco o ningún riesgo. El enfoque estratégico es simplificar y agilizar el proceso de pedido de estas categorías.

En la medida de lo posible, deben establecerse contratos marco para productos de rutina, lo cual, junto con un umbral monetario razonable y la delegación de autoridad de adquisición, permitirá la adquisición directa de la mayoría de productos no recurrentes de bajo valor y bajo riesgo.

Las características típicas de cada una de las cuatro categorías (cuadrantes del perfil de adquisiciones en las figuras 4 y 5), sus objetivos y posibles estrategias para abordarlas se describen con más detalle en el cuadro 2 del Anexo al final de este capítulo 4.

3. Estudio del mercado de suministro

El estudio del mercado de suministro significa, esencialmente, conocer cómo funciona el mercado, la dirección en la que se dirige, quiénes son los actores clave y el valor que otorgan a la organización.

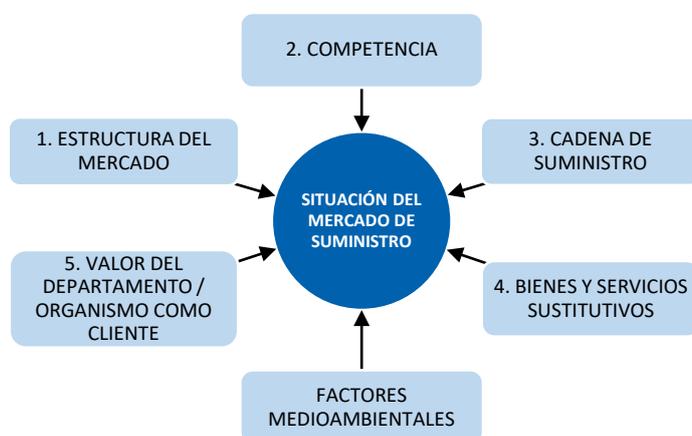
Una práctica recomendada comúnmente aceptada en las adquisiciones es "*saber lo que se está comprando*". Por lo tanto, el estudio de mercado significa que debe identificar toda la información

¹⁸ La cartera de compras, Kraljic, 1983.

relevante que necesita sobre el producto o servicio que está adquiriendo y comprender el mercado de suministro asociado (ver Capítulo 6, Sección 6.1).

El estudio del mercado de suministro se puede dividir en seis áreas clave de análisis (estructura del mercado, competencia, cadena de suministro, productos sustitutos, valor como cliente y factores ambientales), como se ilustra en la Figura 6, que aparece abajo.

Figura 6 - Áreas de estudio del mercado de suministro



El análisis de estos seis factores diferentes del mercado de suministro generalmente proporcionará una respuesta importante a preguntas como las siguientes:

1. Estructura del mercado:

- ¿Cuántos proveedores hay en el mercado?
- ¿Cuál es su tamaño (capacidad de producción, cuota de mercado, etc.)?
- ¿Cómo se distribuyen geográficamente los proveedores?
- ¿Cuál es el nivel de concentración del mercado?
- ¿Cómo es la estructura de propiedad del mercado?
- ¿Quiénes son los líderes y seguidores del mercado?
- ¿Cuál es el nivel de diferenciación de productos?

2. Competencia:

- ¿Cómo compiten los proveedores? ¿En base a la calidad del producto, el precio, el servicio, la innovación, la sostenibilidad?
- ¿Cuáles son las barreras de entrada al mercado?
- ¿Existe alguna ventaja competitiva en manos de un proveedor?
- ¿Cuáles son las tendencias del mercado?
- ¿Existe alguna restricción gubernamental, como autorización gubernamental o requisitos de licencia?

3. Cadena de suministro:

- ¿Qué tan compleja es la cadena de suministro?
- ¿Qué tan estable es? ¿Es muy vulnerable? ¿Se requiere cadena de frío?
- ¿Existe un alto nivel de dependencia de otros proveedores o subcontratistas?
- ¿Cómo contribuye cada miembro de la cadena de suministro al producto final?
- ¿Cuáles son los métodos habituales de envío y transporte?

4. Bienes y servicios sustitutos:

- ¿Qué bienes y servicios están disponibles actualmente para satisfacer las necesidades del usuario final?
- ¿Existen sustitutos que puedan cumplir los mismos requisitos?
- ¿Se pueden promover los requisitos seleccionando alternativas sostenibles o socialmente responsables?

5. Valor del organismo como cliente:

- ¿Cuál es la cuota de mercado de la organización como cliente?
- ¿Se nos considera como un socio comercial principal, una "fuente de ingresos muy rentable" o una molestia para el proveedor?
- ¿Qué tan atractiva (o poco atractiva) es la organización como cliente?
- ¿Puede la organización impulsar el mercado hacia enfoques de producción y consumo más sostenibles?

6. Factores medioambientales:

El análisis de los factores medioambientales incluye cómo los problemas económicos, culturales, legales, políticos, ambientales y sociales afectan a la capacidad de una organización para llevar a cabo su actividad comercial en este mercado y brindan respuesta a preguntas tales como:

- ¿Qué impacto tiene el clima económico local y extranjero en esta industria? Esto puede incluir exposición al tipo de cambio y fluctuaciones de las tasas de interés.
- ¿Hay algún grupo social específico que pueda tener un impacto significativo en el mercado? ¿Existe alguna cuestión o sensibilidad relacionadas con la cultura que pueda influir en el resultado de la adquisición?
- ¿Qué legislación nacional afecta a esta industria, por ejemplo, licencias obligatorias aplicables en la industria?
- ¿Cuáles son las cuestiones o impactos medioambientales clave de la industria?
- ¿Qué proveedores están liderando la introducción en el mercado de productos más respetuosos con el medioambiente o la sociedad?

Si la organización no realiza actualmente estudios de mercado ni un seguimiento del desempeño de los proveedores, la tarea será un poco más exigente al principio. Una vez que se recopile el estudio de mercado inicial en las áreas anteriores, será simplemente una cuestión de actualizar la información de manera continua.

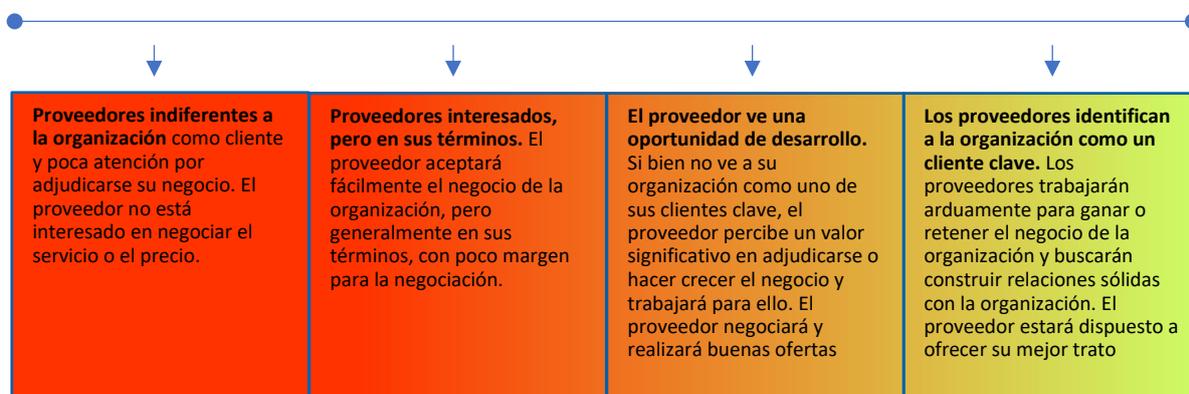
4. Impacto del organismo en el mercado

Este paso analítico debería aportar respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es su cuota de mercado como cliente?
- ¿Es usted atractivo (o poco atractivo) como cliente?
- ¿Les proporciona una plataforma para aumentar sus ventas a otros clientes?
- ¿Puede contribuir al desarrollo de la industria o de los proveedores individuales?

Los proveedores pueden ver a los compradores de manera muy diferente según el volumen y el atractivo de la cartera comercial que ofrece la organización compradora individual:

Figura 7 - Evaluación de organizaciones compradoras por parte de proveedores



En la actualidad, muchas empresas también evalúan el valor de sus clientes para determinar la cantidad de esfuerzo que están dispuestas a realizar para mantener la cuenta. Los proveedores evaluarán el costo total de la actividad comercial con una organización para determinar si es una cuenta rentable. Una

herramienta de gestión de adquisiciones denominada "preferencia de proveedores" (o "segmentación de clientes") puede ayudarlo a evaluar qué opinión puede tener un proveedor de su negocio.

El proveedor examinará el valor de su cuenta y luego clasificará el "atractivo" de la cuenta. La cuenta se puede considerar en cuatro categorías generales, como se indica a continuación en la Figura 8:

Figura 8 - Preferencia de proveedores



Si el comprador es considerado como una cuenta que genera **molestia**, el proveedor puede mostrar poco interés en el negocio. El objetivo de ambas partes debe ser reducir los costos y riesgos de las transacciones y, en algunos casos, el comprador puede querer considerar la posibilidad de abastecerse de otros proveedores que puedan valorar más el negocio del comprador.

El proveedor puede considerar al comprador como una cuenta con potencial de **desarrollo**. Por ejemplo, uno que se considera atractivo quizás debido a posibles oportunidades para negocios más valiosos en el futuro o la cuenta es de alto perfil. En este caso, el proveedor puede estar dispuesto, al menos a corto plazo, a cumplir con los requisitos del comprador para generar un mayor volumen de negocio. Puede haber muchas oportunidades de desarrollo de proveedores en estos casos si se busca mejorar la capacidad y el desempeño de estos proveedores.

Cuando se considera que el comprador es una cuenta **explotable**, el proveedor puede tener un volumen alto de ventas, pero la cuenta aún se considera poco atractiva debido quizás a la baja rentabilidad u otros factores como la ubicación o la inconveniencia. En consecuencia, el proveedor puede estar dispuesto a aumentar los precios. El comprador puede desear buscar proveedores alternativos o intentar hacer la relación más atractiva considerando formas más eficientes de hacer negocios.

Si el comprador es considerado una parte **fundamental** del negocio del proveedor, en la mayoría de los casos, se puede establecer una relación comercial gratificante que parezca añadir valor continuamente. El proveedor generalmente está interesado en satisfacer las solicitudes del comprador y brindar un alto nivel de servicio para retener el negocio.

Es esencial que los compradores midan con precisión su valor como cliente, dado que esto determinará hasta qué punto pueden influir en un mercado y lograr mejores resultados en las adquisiciones para su organización. En la situación ideal en la que el comprador (tal vez en combinación con otras organizaciones de las Naciones Unidas) es valorado como cliente y considerado como negocio fundamental para el proveedor, los compradores están en condiciones de licitar o negociar mejores resultados en las adquisiciones.

4.5 Análisis de la capacidad y la función de adquisición de la organización

Para completar el análisis, también es necesario (todavía en el paso 1) examinar la capacidad y la función de adquisición en paralelo con el análisis de la cartera de adquisiciones. Este análisis incluye:

- Funciones, responsabilidades, estructura y presentación de informes
- Sistemas y procesos de adquisición
- Habilidades y capacidad de adquisición

En los tres casos, es importante que sean apropiados en términos de igualar y reflejar los requisitos de la cartera de adquisiciones.

Los aspectos de las funciones de adquisición y las características típicas que se analizarán se enumeran en el cuadro 3 a continuación:

Cuadro 3 - Aspectos y análisis de la función de adquisición

ASPECTOS DE LA FUNCIÓN DE ADQUISICIÓN	CARACTERÍSTICAS A ANALIZAR
<ul style="list-style-type: none"> • Funciones • Responsabilidades • Estructuras • Informes 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están claramente definidas las funciones y responsabilidades? • ¿Quién participa en las adquisiciones y cuál es la línea jerárquica? • ¿Existe una responsabilidad de alto nivel por la función? • ¿En qué medida se delegan o descentralizan las adquisiciones? • ¿En qué medida las autoridades de adquisiciones descentralizadas coordinan su adquisición de artículos comunes? • ¿Los oficiales de adquisiciones comparten información sobre mercados, proveedores y productos? • ¿Cómo se mide el desempeño de la entidad encargada de las adquisiciones?
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas y procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se realizan las adquisiciones para los diversos tipos de bienes, servicios y obras, y cuáles son los costos de transacción asociados? • ¿Se utilizan sistemas de adquisición electrónica: catálogos electrónicos, licitación electrónica, sistemas dinámicos de adquisición, subasta electrónica inversa, gestión de inventario o sistemas de pago? • ¿Cómo se gestionan los acuerdos de adquisición centralizados, es decir, acuerdos a largo plazo, proveedores precalificados, adquisición coordinada de artículos comunes? • ¿Se captura y se encuentra fácilmente disponible la información de gestión de adquisiciones (perfil de adquisición, información sobre el desempeño del proveedor)? • ¿Qué herramientas existen y cómo se utilizan; por ejemplo, pliegos de condiciones estándar, manuales de adquisición, guías de buenas prácticas, etc.? • ¿Cuáles son los resultados y las recomendaciones de las auditorías recientes? • ¿Qué temas y tendencias aparecen en las actas del comité de contratos?
<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades • Capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los niveles de habilidades en materia de adquisición coinciden con la cartera? • ¿Se evalúan los niveles de habilidad de forma periódica? • ¿Se desarrollan sistemáticamente las habilidades para las adquisiciones? • ¿Existe una estrategia de contratación, selección, capacitación y certificación del personal? ¿Existe una política de desarrollo del personal?

4.6 Identificación de objetivos estratégicos de adquisiciones

En base a la revisión y el análisis de la cartera de adquisiciones, los objetivos estratégicos de adquisiciones de la organización deberán identificarse a continuación (paso 2).

En este proceso, será importante vincular las actividades de adquisiciones previstas con los objetivos generales de la organización. Es necesario que exista un conocimiento profundo de los atributos de demanda y gastos de adquisiciones de la organización, pero también un conocimiento profundo de los mercados de suministro en los que la organización opera o interviene. En el mismo contexto, se deben analizar y abordar los factores relacionados con la calidad, la capacidad y la puntualidad del requisito de adquisición y el proveedor. Junto con el costo total de la adquisición, también deberán identificarse y gestionarse otros riesgos y oportunidades.

En todo momento, la interrelación de la función de adquisición con todas las partes interesadas para comprender y satisfacer sus necesidades será fundamental para el desarrollo exitoso de una estrategia de adquisición organizacional.

El uso de esta información de posicionamiento del suministro (SUPREM) puede transformar potencialmente la organización compradora de una función predominantemente basada en el procesamiento de transacciones a una con un rol estratégico e influencia en la organización en general. Debe determinarse lo siguiente:

- Objetivos de adquisiciones para cada categoría de bienes, servicios y obras en la matriz de posicionamiento del suministro.
- Objetivos para compras significativas (que entran en las categorías de aprovechamiento, obstáculo y estrategia en la matriz de posicionamiento del suministro).
- Objetivos para la gestión de la función de adquisición.

Objetivos para cada categoría de bienes, servicios y obras

Los objetivos para la adquisición de cada categoría de bienes, servicios y obras deben establecerse en base a la cartera de adquisiciones utilizando las cuatro categorías de adquisiciones. Los resultados completos de los análisis anteriores deben utilizarse como aportes.

El objetivo de las categorías de adquisiciones de **Rutina** suele ser "*reducciones de costos de transacción*", dado que el valor real por artículo suele ser bajo y los costos de transacción pueden, en muchos casos, incluso ser más altos que el valor real de los productos adquiridos. El enfoque aquí es simplificar y agilizar el proceso de pedidos. Las categorías típicas de productos incluyen: artículos de papelería, consumibles, repuestos simples, publicaciones, etc.

El objetivo de las categorías de adquisiciones de **Aprovechamiento** suele ser "*reducciones de costos y descuentos*" debido al gasto elevado por categoría. La atención se centra en maximizar la competencia para lograr precios, servicios y plazos de entrega atractivos. El objetivo secundario es la gestión eficiente de las transacciones de adquisiciones, dado que los costos asociados a las adquisiciones pueden ser altos para esta categoría. Las categorías de productos típicas incluyen vehículos, ordenadores, teléfonos, máquinas de oficina, combustible, etc.

El objetivo de las categorías de adquisiciones **Críticas** suele ser la "*reducción de los riesgos*" debido a la gran importancia de estas categorías para la organización. La atención se centra en asegurar el suministro a toda costa, dado que estos bienes y servicios son fundamentales para la organización. De lo contrario, la falta de aseguramiento del suministro podría convertirse en un obstáculo para los esfuerzos de la organización por alcanzar sus objetivos programáticos. Las estrategias alternativas para estas categorías serían mantener altos niveles de existencias o buscar productos o soluciones alternativos debido a la gran importancia de estas categorías. Las categorías típicas incluyen: servicios médicos, servicios de consultoría de expertos, software de TI especializado, etc.

El objetivo de las categorías de adquisiciones **Estratégicas** suele ser la *relación calidad-precio a largo plazo*, dado que estas categorías son elementos de alto riesgo y representan un gasto significativo para la organización. El enfoque estratégico se centra en la gestión óptima del desempeño de los proveedores y la ejecución de los contratos, ya que las entregas, a menudo, pueden tardar años en completarse y pueden incluir "paquetes" complejos de bienes, servicios y obras. Las categorías estratégicas típicas incluyen: paquetes innovadores de productos y servicios de TI (por ejemplo, nuevo

sistema de planificación de recursos empresariales); soluciones llave en mano; construcción de hospitales; puentes; servicios profesionales avanzados, etc.

En el siguiente cuadro, se resumen estos objetivos generales típicos y ejemplos de algunas soluciones sugeridas para cada segmento de la matriz de adquisiciones.

Cuadro 4 - Categoría, objetivos generales de compra y soluciones

CATEGORÍA	DIFICULTAD DE SUMINISTRO	GASTO RELATIVO	OBJETIVOS GENERALES	SOLUCIONES POTENCIALES
Rutina	Fácil de asegurar	Gasto relativo bajo	Minimizar el esfuerzo administrativo	Aumentar el uso de tarjetas de compra
Aprovechamiento	Fácil de asegurar	Gasto relativo elevado	Reducir el gasto total	Introducir acuerdos a más largo plazo
Críticas	Difícil de asegurar	Gasto relativo bajo	Garantizar la continuidad y la calidad del suministro	Establecer existencias de emergencia y reservas de proveedores
Estrategia	Difícil de suministrar	Gasto relativo elevado	Reducir el riesgo y los costos gestionando las relaciones con los proveedores	Incrementar la gestión proactiva del desempeño de los proveedores

Los objetivos variarán de una organización a otra en función de su perfil de adquisición específico.

Objetivos para compras significativas

Se incluirían objetivos estratégicos específicos para categorías de compras significativas si fueran esenciales para la organización; por ejemplo, la adquisición inminente de una implementación de un sistema de planificación de los recursos institucionales (PRI) en toda la organización o un producto básico de alto riesgo crítico para un objetivo estratégico central de la organización. El proceso de desarrollo de objetivos para compras significativas se trata con mayor detalle en el Capítulo 5, Sección 5.1 Planificación de adquisiciones individuales.

Objetivos de gestión de adquisiciones

Los objetivos de gestión de adquisiciones también deben desarrollarse utilizando los resultados del análisis de la capacidad y la función de adquisición. Deben relacionarse con los objetivos definidos para cada categoría de bienes, obras y servicios y también para cualquier compra específica, crítica o importante. Estos objetivos pueden relacionarse con las funciones, responsabilidades, estructura y presentación de informes, los sistemas de adquisiciones y las capacidades o las habilidades y capacidades de adquisición.

Existen tres áreas principales que suelen formar parte de los objetivos de la gestión de adquisiciones:

- Disposiciones administrativas
- Capacidades de compra
- Sistemas y procesos de compra

Disposiciones administrativas

El objetivo es una función de gestión de adquisiciones con una función claramente definida y reconocida, respaldada por una organización eficaz y un régimen de gestión del desempeño. Las preguntas clave que deben hacerse son:

- ¿Las funciones y responsabilidades están claramente definidas (es decir, delegación de autoridad, modalidades de aprobación)?
- ¿Las políticas, procedimientos y procesos de adquisiciones apoyan los objetivos generales de adquisiciones?
- “Hacer o comprar”: ¿hacer todo en casa o subcontratar?
- ¿Hay un alto ejecutivo responsable de la función general?
- ¿En qué medida las divisiones o programas sustantivos coordinan su adquisición de artículos de usuarios comunes?
- ¿Los funcionarios obtienen y comparten información sobre mercados, proveedores y productos?
- ¿Cómo se evalúa el desempeño de la entidad encargada de las adquisiciones?

Capacidades de compra

El objetivo es un alto nivel de competencias de los funcionarios y gerentes comprometidos con el logro de los objetivos de compra del departamento o del organismo. Las preguntas clave que deben hacerse son:

- ¿El nivel de personal de adquisiciones y la capacidad del personal coincide con el tipo de categorías que se adquieren?
- ¿Se desarrollan sistemáticamente las habilidades para las adquisiciones?
- ¿Existe una estrategia a largo plazo para la contratación, selección, capacitación y certificación del personal? ¿Existe una política de capacitación?
- ¿Se evalúan los niveles de habilidad de forma periódica?

Sistemas y procesos de compra

El objetivo es optimizar los procesos y establecer sistemas de apoyo efectivos que reduzcan los costos de transacción, el manejo de los procesos de rutina y las actividades logísticas, así como proporcionar información de adquisiciones precisa y de fácil acceso. Las preguntas clave que deben hacerse son:

- ¿Qué herramientas existen y cómo se utilizan?
- ¿Se utilizan sistemas de adquisición electrónica? (catálogos electrónicos, licitación electrónica, sistemas dinámicos de adquisición, subasta electrónica inversa, bases de datos de proveedores, sistemas de pago, etc.)¹⁹
- ¿Cómo se realizan las adquisiciones para los diversos tipos de bienes, servicios y obras, y cuáles son los costos de transacción asociados?
- ¿Cómo se gestionan los acuerdos de adquisición centralizados (es decir, acuerdos a largo plazo, proveedores precalificados, compra coordinada de términos de usuarios comunes)?
- ¿La información de gestión de adquisiciones se obtiene y está disponible fácilmente (paneles, datos de gastos, etc.)?

Cada organización de las Naciones Unidas tendrá que pasar por este análisis y luego desarrollar objetivos que sean relevantes para su situación particular. Por lo tanto, las funciones de gestión de adquisiciones variarán de una organización a otra, y también dentro de una organización específica, y pueden variar de un año a otro. Los siguientes podrían ser ejemplos de objetivos específicos:

- Incrementar la coordinación de elementos de usuario comunes en toda la organización.
- Introducir nuevos sistemas de adquisición electrónica
- Implementar la norma ISO 9001
- Aumentar la cantidad de oficiales de adquisiciones con certificaciones o calificaciones formales

4.7 Desarrollo e implementación de estrategias a nivel corporativo

En la tercera y cuarta etapa (pasos 3 y 4), deben desarrollarse e implementarse estrategias de adquisición detalladas para cada categoría principal de bienes, servicios y obras, que aborden los

¹⁹ Para obtener más información sobre las herramientas y aplicaciones de adquisición electrónica, consulte el Capítulo 13, Sección 13.1: Adquisición electrónica.

diferentes atributos de riesgos/gastos y que tengan en cuenta los objetivos de adquisiciones previamente identificados.

Todas las actividades de adquisiciones deben realizarse en todo momento de conformidad con la Reglamentación y Reglamento Financieros de la organización compradora, como se estipula en la Guía del usuario de adquisiciones, los manuales, las políticas, etc., de la organización.

Sin embargo, es igualmente importante abordar los objetivos de adquisiciones, a veces muy diferentes, de las principales categorías de adquisiciones.

Por ejemplo, al desarrollar e implementar una estrategia de adquisición que tiene como objetivo integrar la sostenibilidad, las actividades de adquisiciones relacionadas deben llevarse a cabo de acuerdo con distintas políticas, requisitos, reglamentos y reglamentaciones que estén actualizados y aborden factores sociales y medioambientales, como las Condiciones Generales de Contratación de las Naciones Unidas, los Códigos de Conducta para Proveedores y las Políticas y Manuales de Adquisición de otros organismos de las Naciones Unidas, así como las normas sociales y medioambientales reconocidas internacionalmente.²⁰

Una vez que se han acordado los objetivos detallados, y utilizando el estado actual como base, se puede desarrollar una estrategia que describa cómo se van a lograr los objetivos. Esto debe incluir un plan de implementación que identifique las actividades, los plazos y los funcionarios responsables. En algunos casos, el plan de implementación puede incluir iniciativas a gran escala que en sí mismas son "proyectos" que requieren gestores de proyecto, presupuestos, etc.

Las estrategias se pueden extraer de una combinación de las siguientes estrategias de gestión de la cadena de valor, suministro y adquisiciones:

- Gestión del mercado, incluido el desarrollo de mercados de suministro clave donde estos mercados no satisfacen las necesidades de los compradores
- Desarrollo de proveedores, incluida la identificación de nuevos proveedores locales, el desarrollo de las capacidades de los proveedores existentes y el desarrollo de productos y servicios nuevos y más sostenibles
- Seguimiento y gestión del desempeño de proveedores
- Gestión de riesgos y oportunidades
- Gestión de la demanda
- Gestión del inventario
- Gestión de costos de transacción
- Gestión de contratos

En el siguiente cuadro, se indica cómo las organizaciones de las Naciones Unidas pueden utilizar las diferentes estrategias de gestión.

Cuadro 5 - Estrategias de gestión por categoría

"Categorías críticas"	"Categorías estratégicas"
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: reducción del riesgo de suministro • Estrategia: resolución de problemas y gestión de riesgos • Organización: apoyar la experiencia técnica con experiencia comercial • Política o procedimiento: desarrollo y aprobación de la estrategia de adquisición, gestión de riesgos • Sistemas: ninguno en particular • Habilidades: planificación de contingencias, análisis de mercado, 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: relación calidad-precio a largo plazo y reducir riesgos y costos • Estrategia: gestión eficaz de las relaciones con los proveedores • Organización: juntas ejecutivas de gobierno / comités directivos, equipo de proyecto • Política o procedimiento: desarrollo de casos de negocios y estrategias de adquisición; contratación para lograr resultados o desempeño • Sistemas: gestión de proyectos, seguimiento y gestión del desempeño de proveedores

²⁰ Para obtener más información, consulte el Capítulo 14, Sección 14.2: Adquisición sostenible.

<p>gestión de riesgos, desarrollo de proveedores, resolución de problemas y seguimiento y gestión del desempeño de los proveedores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades: gestión de relaciones, negociaciones complejas, gestión del desempeño, planificación estratégica, análisis de mercado
<p>"Categorías de rutina"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: reducción de costos de transacción • Estrategia: gestión de transacciones eficiente • Organización: descentralizada • Política o procedimiento: devolución del presupuesto o toma de decisiones cerca del punto de necesidad • Sistemas: tarjetas de compra • Habilidades: gestión de procesos 	<p>"Categorías de aprovechamiento"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: reducción de costos: costo de bienes o servicios y costos de transacción • Estrategia: demanda agregada y gestión eficiente de transacciones • Organización: grupo de especialistas en adquisiciones • Política o procedimiento: desarrollo y aprobación de la estrategia de adquisición, disciplina del comprador • Sistemas: licitación electrónica, catálogos electrónicos, subastas inversas electrónicas, compra eficiente para pagar en el sistema de información sobre la gestión financiera y administrativa • Habilidades: análisis de mercado, negociación, desempeño y gestión de contratos

4.8 Resultados de medición

La quinta y última etapa del proceso es desarrollar indicadores clave de desempeño que luego se pueden usar para medir los resultados y evaluar si la organización está logrando los objetivos establecidos en la estrategia de adquisición, y en qué medida estos resultados se están incorporando a la ejecución organizativa general bajo su mandato.

Es necesario establecer un marco para medir si se han cumplido los objetivos de la estrategia de adquisición. La medición del desempeño es importante para ayudar a la probidad y la rendición de cuentas, y para identificar las fortalezas y debilidades de la función de adquisición y, por lo tanto, las áreas de desarrollo.

Se deben desarrollar medidas que sean relevantes, específicas, acordadas con las partes interesadas pertinentes y que estén bajo el control de la organización. Las medidas de desempeño también deben relacionarse con estrategias específicas o procesos clave.

Análisis comparativo

El análisis comparativo con otras organizaciones de adquisiciones, ya sea dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, puede ser útil para recopilar datos y medir el desempeño. Sin embargo, puede haber algunas dificultades con la implementación de análisis comparativos, como compartir información confidencial y asegurarse de que se compare algo con su similar. Por ejemplo, comparar el número de oficiales de adquisiciones por volumen de adquisiciones o costo por pedido entre organizaciones normalmente no sería relevante a menos que ambas organizaciones tuvieran carteras de adquisiciones idénticas y porque la complejidad de las acciones de adquisiciones requeridas, así como la diversidad de artículos o servicios proporcionados tienen un efecto significativo en la carga de trabajo.

Medidas de desempeño

En el siguiente cuadro, se enumeran ejemplos de medidas de desempeño:

Cuadro 6 - Ejemplos de medidas de desempeño

MEDIDAS DE DESEMPEÑO	INCLUYE
Eficiencia del proceso competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de ofertas y propuestas en cumplimiento recibidas • Cantidad de proveedores involucrados en la competencia • Comentarios de los proveedores sobre el proceso
Reducción de costo / contención	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel/cantidad de ahorros/reducciones de costos logradas debido a: <ul style="list-style-type: none"> • Nuevo contrato/acuerdos de proveedores o iniciativas • Valor de los beneficios adicionales negociados • Uso de bienes o servicios alternativos • Evaluaciones de costos del ciclo de vida • Valor de los beneficios adicionales negociados • Reducción de existencias y mejora de los plazos de pago • Reducción de la demanda de un bien o servicio • Gestión de residuos mejorada • Valor de garantías mejoradas • Cantidad de bienes rechazados
Gestión de proveedores y medición del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de proveedores "nuevos" que participan en la competencia • Cantidad de entregas tardías/dañadas/inadecuadas • Nivel de calidad alcanzado • Cómo los subcontratistas cumplen con las responsabilidades corporativas, sociales y medioambientales
Eficiencia de los sistemas y procesos internos	<ul style="list-style-type: none"> • Volumen de transacciones a través de tarjeta de crédito corporativa u otros medios electrónicos • Uso de acuerdos agregados o acuerdos a largo plazo • Volumen de bienes preposicionados • Reducción de los costos de transacción • Satisfacción del cliente interno • Volumen de licitaciones electrónicas
Gestión de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> • % de oficiales de adquisiciones certificados • Cantidad de días de personal para capacitación
Creación de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia red de socios que trabajan conjuntamente para lograr resultados de desarrollo • Socios gubernamentales: creación de capacidades y capacitación interna • Cambios en la sede y la arquitectura empresarial regional • Armonizar programas de país: responder a las prioridades nacionales • Mayor integración de adquisiciones y programa

Herramientas

Es necesario establecer una base de información que monitoree los logros. El suministro de información en línea de forma periódica sobre el perfil de adquisición, los mercados, el desempeño de los proveedores y la gestión de contratos es esencial, y deberá incluir un seguimiento detallado de medidas específicas, como la reducción/contención de los costos, tiempos de respuesta, niveles de atención al cliente y niveles de calidad de bienes y servicios.

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas han implementado herramientas y sistemas para apoyar este proceso en su totalidad o en parte. Algunos están utilizando herramientas de implementación de estrategias como Balanced Scorecard[®], que respalda el proceso de establecer objetivos y medir el desempeño. Otras organizaciones han diseñado sus propias herramientas. En algunas organizaciones, este es un proceso separado para la función de adquisición, mientras que en otras, la medición del desempeño se integrará en el sistema general de gestión estratégica de la organización.

Anexo del Capítulo 4

Cuadro 7 - Cómo abordar los riesgos de suministro y desarrollar estrategias de compra específicas de la categoría

CATEGORÍA	CARACTERÍSTICAS TÍPICAS	OBJETIVOS Y POSIBLES ESTRATEGIAS
Rutina	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente artículos de bajo valor/bajo volumen • Representa el procesamiento de adquisiciones de rutina • Normalmente, representa hasta el 90 % de los proveedores de la organización, que suelen ser pequeñas empresas • Los costos de transacción pueden ser mayores que el valor de los artículos mismos • Mercados de suministro locales generalmente competitivos para estos artículos 	<p>Objetivo: reducción de costos de transacción Estrategias: minimizar los esfuerzos administrativos mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición al nivel práctico más bajo. Descentralizado o subcontratado para departamentos de usuarios • Incentivo a los proveedores locales para que consideren a la organización como un cliente valioso, lo que resulta en menores costos de transacción. • Enfoque de las condiciones de pedido y pago con proveedores en la eficiencia de las transacciones (domiciliación bancaria, agregación de pedidos, cuentas mensuales, tarjetas de pago, etc.)
Aprovechamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Productos básicos de uso común en toda la organización con un gran volumen • Representa los productos básicos en los que existe la posibilidad de reducir los costos de gestión de inventario, manipulación y almacenamiento • Mercados de suministro maduros y competitivos. • Los mercados son atendidos por unos pocos proveedores con amplias redes de distribución 	<p>Objetivo: descuentos por cantidad Estrategias: reducción total de costos y altos niveles de servicio de los proveedores mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de interfaces de proveedor automatizadas para minimizar los costos relacionados con el proceso para productos estándar de gran volumen • Consolidación de informes periódicos de información de gestión sobre la naturaleza de este gasto para mantener el enfoque estratégico • Establecimiento de acuerdos a largo plazo para simplificar las adquisiciones, junto con sistemas de pago automatizados • Regionalización de la oferta mediante el uso de proveedores locales que sean agentes de acuerdos centralizados; mejorando la evolución del mercado de suministro local • Formación de iniciativas de colaboración con otras organizaciones para generar

		aprovechamiento, centrarse en períodos de menor actividad en los mercados de suministro
Críticas	<ul style="list-style-type: none"> • Bienes, servicios u obras de alta especialización. • Las especificaciones técnicas incluyen factores sociales y medioambientales • Las adquisiciones suelen ser realizadas por expertos técnicos en lugar de profesionales de adquisiciones • Las especificaciones técnicas se detallan de manera inadecuada y limitan la base de suministro • A menudo, solo hay unos pocos proveedores potenciales. Por lo general, solo hay unas pocas transacciones en esta categoría. 	<p>Objetivo: reducción del riesgo de suministro</p> <p>Estrategias: reducir la vulnerabilidad del mercado de la organización y asegurar el suministro continuo mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de fuentes alternativas de suministro y/o bienes o servicios sustitutos • Conservación de existencias adicionales siempre que sea posible • Desarrollo de las capacidades de los proveedores o requisitos cambiantes de la demanda • Consolidación de acuerdos a largo plazo que aseguren el suministro de proveedores clave • Fomento de la entrada al mercado de nuevos participantes para el suministro • Consideración de estrategias de desarrollo de proveedores locales • Desarrollo de planes de contingencia para hacer frente a posibles interrupciones • Desarrollo de especificaciones funcionales o de rendimiento para garantizar una base de abastecimiento más amplia y sostenible • Desarrollo de una combinación de experiencia técnica y habilidades en materia de adquisición para gestionar el suministro.
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Representa bienes, servicios u obras que son fundamentales para la organización • A menudo, "lote" o "paquete" complejo de bienes y servicios asociados • Requiere soluciones innovadoras o sostenibles y experiencia de alto nivel de los proveedores • La actitud de los proveedores (independientemente de si consideran a la organización un cliente valioso) tiene un gran impacto en el valor y la calidad de los bienes, servicios u obras entregados. 	<p>Objetivo: relación calidad-precio a largo plazo mediante la reducción del riesgo y los costos</p> <p>Estrategias: gestión eficaz de las relaciones con los proveedores mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en la gestión de relaciones con proveedores para paquetes de bienes y servicios complejos y costosos • Comprensión correcta de las necesidades del proveedor y acuerdos sobre los criterios e interfaces de gestión del desempeño • Mantenimiento de una comunicación periódica con los proveedores para garantizar la innovación y la mejora continua del nivel de servicio • Fomento de los proveedores locales con un incentivo para ofrecer valor a largo

- La categoría representa muy pocas transacciones, a menudo, con muy pocos proveedores disponibles.
- Los costos de ofrecer contratos son sustanciales tanto para la organización adquirente como para el proveedor

- Ayuda para desarrollar los niveles de desempeño de los proveedores

Capítulo 5

Planificación del proceso de adquisición

Este capítulo abarca los siguientes temas:

5.1	Planificación operativa de las adquisiciones	75
5.2	Definición de requisitos	79

5.1 Planificación operativa de las adquisiciones

La planificación eficaz de las adquisiciones es esencial para optimizar la contribución de la función de adquisición al logro de los objetivos generales de la organización. Apoya la transparencia y la responsabilidad dentro del proceso de adquisición, lo que permite que las adquisiciones se lleven a cabo de manera estratégica, sistemática y correcta desde el punto de vista del procedimiento. El objetivo final de la planificación de adquisiciones es la acción coordinada e integrada para satisfacer una necesidad de bienes, servicios u obras de manera oportuna y a un costo razonable. Permite que la organización de las Naciones Unidas y su personal trabajen sin problemas para lograr los objetivos de la organización con la calidad y cantidad adecuadas de insumos. Una planificación de adquisiciones ineficaz puede provocar el incumplimiento de esos objetivos, y poner en peligro los principios de adquisición de la organización y, potencialmente, dañar su credibilidad.

La planificación de adquisiciones también fortalece el poder de adquisiciones de una organización de las Naciones Unidas frente a los proveedores, dado que, con una buena planificación, la organización está en mejores condiciones para agregar requisitos, desarrollar acuerdos a largo plazo y obtener los mejores precios disponibles en función del volumen y la mejor calidad o el avance de la sostenibilidad. Sumar la participación de otros organismos de las Naciones Unidas que tienen demandas de adquisiciones similares en la etapa de planificación también ayuda a promover la colaboración de las Naciones Unidas y lograr mayores economías de escala, lo que resulta en ahorros de costos y un proceso de adquisición más simplificado.

La planificación temprana y precisa es esencial para evitar las adquisiciones de última hora, de emergencia o mal planificadas, lo cual es contrario a las adquisiciones abiertas, eficientes y efectivas y, en consecuencia, transparentes. Además, la mayoría de los ahorros potenciales en el proceso de adquisición se logran mediante mejoras en las etapas de planificación (por ejemplo, consolidando los requisitos o decidiendo establecer acuerdos a largo plazo que pueden generar descuentos en los precios y reducir los costos operativos). Incluso en situaciones en las que la planificación es difícil, como las emergencias, se pueden tomar medidas proactivas para garantizar la planificación de contingencias y una mejor preparación para abordar los próximos requisitos de adquisiciones.

Algunos de los beneficios de una planificación de adquisiciones eficaz son:

- Identificación anticipada de proveedores adecuados de productos y servicios potenciales que se solicitan con frecuencia en operaciones de emergencia (para obtener más información, consulte el Capítulo 8: Adquisiciones de emergencia), incluida la confirmación por parte de los proveedores sobre la aptitud, la capacidad y la voluntad de responder (entregar/suministrar/proporcionar) con poco tiempo de antelación.
- Establecimiento de existencias de contingencia cuando corresponda.
- Determinación de si una acción de adquisición es para un programa o proyecto en un entorno de seguridad con niveles elevados de amenazas que requiere consideraciones de seguridad adicionales y preparativos en el proceso de adquisición.
- Decisión sobre si existen sanciones (Naciones Unidas, Unión Europea, EE. UU. y posiblemente otros) impuestas contra determinados países receptores o proveedores, y si las sanciones eximen a las Naciones Unidas o sus contratistas/cesionarios, o si es necesario obtener una licencia especial (para consultar más información, diríjase al Capítulo 10: Mercado Global de las Naciones Unidas y el Capítulo 11: Sanciones a los proveedores).
- Desarrollo de especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos estándar por productos/servicios/obras solicitados en operaciones de emergencia.

- La confirmación anticipada de las necesidades y los requisitos ayuda a identificar los riesgos potenciales, la definición de los objetivos de adquisición, los plazos y los recursos necesarios.

Existen dos tipos de planificación de adquisiciones que se describirán en este capítulo: planes de adquisiciones consolidadas y planificación de adquisiciones individuales.

Planes de adquisiciones consolidadas

Los planes de adquisiciones consolidadas se suelen desarrollar para toda la organización, pero en función de la estructura y el nivel de descentralización, estos pueden desarrollarse a nivel corporativo, divisional, de oficina en el país o de dependencia institucional, o incluso en varios de estos niveles.

Responsabilidad

A nivel organizativo, la responsabilidad de elaborar el plan normalmente recaerá en la autoridad responsable de la política y la planificación de adquisiciones, pero en las dependencias institucionales más pequeñas puede recaer en el oficial de adquisiciones. Por lo general, los planes de adquisiciones consolidados se elaborarían anualmente, pero en algunos entornos donde las necesidades son más difíciles de definir, por ejemplo, porque el enfoque comercial radica en el socorro de emergencia o en los servicios de adquisiciones del organismo, estos se podrían realizar con más frecuencia, aunque no más de tres veces al año.

El plan de adquisiciones siempre se basa en estimaciones de las operaciones de adquisiciones que se llevarán a cabo en el período de tiempo especificado. Algunas necesidades de adquisiciones no se pueden anticipar y, por lo tanto, los planes nunca pueden ser exactos. Sin embargo, un plan de adquisiciones basado en estimaciones sigue siendo mejor que no tener ningún plan de adquisiciones.

En el caso de planificación conjunta de adquisiciones que involucre a múltiples organismos, se debe identificar una organización líder. La organización líder designará a un funcionario apropiado para coordinar el proceso de planificación entre los organismos participantes (para obtener más información, consulte el Capítulo 9: Cooperación).

Fuentes de información

La información para el plan de adquisiciones debe ser recopilada por la persona responsable, normalmente un representante de la Sección de Adquisiciones, de una variedad de fuentes en función de la organización en particular. En algunos casos, la información se puede recopilar pidiendo a los solicitantes y clientes que completen cuestionarios, mientras que en otros casos la información se puede recopilar a través de sistemas de información de gestión o sistemas de planificación de los recursos institucionales. Por lo general, la información se recopila de solicitantes, clientes, planes de proyectos, sistemas de previsión y listas de acuerdos a largo plazo que vencen.

Los datos recopilados varían de una organización a otra, pero como mínimo incluirían:

- Actividades programáticas/del proyecto planificadas y descripción de las actividades
- Requisito previsto para bienes/servicios/obras
- Cualquier servicio o artículo adicional relacionado que se requiera (por ejemplo, garantía, instalación, capacitación, repuestos, etc.)
- Cantidades
- Requisitos de tiempo de entrega
- Puntos de entrega/destinatario
- Precios estimados y presupuesto/financiación

Consolidación

Una vez que estos datos se hayan recopilado de todas las fuentes apropiadas, deben consolidarse en el plan general de adquisiciones. El análisis del plan brinda la oportunidad de identificar la consolidación potencial de adquisiciones para lograr economías de escala, utilizar mejor los recursos y proporcionar una descripción general de la magnitud de la actividad de adquisiciones. Además, cuando se utiliza como herramienta de gestión, los planes pueden identificar períodos de tiempo en los que se requiere un gran porcentaje de acciones de adquisición. Esta información puede ayudar en la planificación y distribución de la carga de trabajo entre varios proyectos y unidades operativas. Es fundamental que los planes

consolidados se revisen de forma periódica para garantizar que sigan siendo válidos, dado que puede haber cambios en las circunstancias que afectarían al plan consolidado y es posible que sea necesario realizar revisiones para actualizarlo.

Buena práctica

Se recomienda publicar planes de adquisiciones consolidados, por ejemplo, en el sitio web de la organización o en el sitio web del lugar de destino. Esto proporciona información anticipada al mundo exterior sobre las próximas actividades de adquisiciones y promueve el principio clave de transparencia en las adquisiciones. También puede ser útil compartir planes de adquisiciones consolidados con otros organismos de las Naciones Unidas para identificar áreas de adquisiciones comunes.

Planes de adquisiciones individuales

Una vez que se recibe una solicitud o un plan de proyecto que determina un requisito real, el oficial de adquisiciones es responsable de desarrollar el plan de adquisición individual para cada caso de adquisición. El alcance del plan de adquisición individual dependerá de la complejidad del requisito. Si bien se recomienda realizar siempre un plan, en el caso de requisitos de bajo riesgo/bajo nivel de gasto, el plan debe ser simple y puede incluir una descripción general de los pasos necesarios del proceso, el cronograma asociado y las partes interesadas involucradas. En el otro extremo de la escala, la gestión de la adquisición de un requisito con un nivel de riesgo/gasto extremadamente alto es, de hecho, una gestión de proyecto y debe implicar un proceso de planificación exhaustivo y completo.

Compras significativas

Se debe hacer especial hincapié en el desarrollo de planes para "compras significativas". Las compras significativas son aquellos bienes, servicios u obras que se han identificado con un nivel alto de gasto relativo o que son difíciles de asegurar (para obtener más información, consulte el Capítulo 4, Sección 4.4: Examinar el gasto en adquisiciones de la organización). Algunos ejemplos de una compra significativa podrían ser una compra anual valorada en 1 millón de dólares americanos por una tarea de consultoría compleja, una gran cantidad de compras recurrentes de bajo valor, que podrían abordarse de manera más económica a través de un ejercicio de adquisiciones consolidadas, lo que resultaría en un acuerdo a largo plazo, o un requisito de valor medio-bajo y muy complejo con un potencial de riesgo para la organización en caso de incumplimiento de licitación o contrato, como un equipo, sistema o software que sea esencial para que la organización cumpla su mandato.

Identificación de los resultados y objetivos de adquisiciones deseados

El primer paso en el proceso de planificación es identificar los resultados y objetivos deseados de la adquisición. Sin embargo, el proceso no es necesariamente lineal. En algunos casos, la información obtenida en la etapa de recopilación de información también tendrá un impacto en la identificación de objetivos. Por ejemplo, un análisis del mercado de suministro muestra que hay fuentes de suministro limitadas, lo que significa que un objetivo clave es identificar proveedores que puedan desarrollar productos alternativos. Esto, a su vez, tendrá un impacto en la etapa de definición de requisitos del proceso. La complejidad de este proceso variará en función de cada caso. En algunos casos, por ejemplo, cuando el requisito es para un producto básico utilizado en toda la organización con un gran volumen, por ejemplo, vehículos, los objetivos y los resultados deseados de la acción de adquisiciones pueden estar ya claramente definidos en la estrategia de adquisición de la organización. En otros casos, como la adquisición de una solución compleja y de alto valor que es fundamental para la organización o el cliente, como un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales (PRI), puede haber una red compleja de partes interesadas, cada una con sus propias ideas sobre los objetivos y resultados deseados.

Partes interesadas

Cuando la situación es compleja, se aconseja analizar sistemáticamente el grupo de partes interesadas involucradas. Las partes interesadas son cualquier persona que tenga interés en que las actividades de adquisición logren objetivos reales o percibidos. Pueden incluir socios de desarrollo, clientes, usuarios

finales, sociedad civil, personal directivo superior, sector financiero, expertos técnicos, etc. Es importante identificar los intereses y la importancia relativa de cada parte interesada. En ocasiones, los intereses de varias partes interesadas pueden entrar en conflicto o competir entre sí. En la práctica, el oficial de adquisiciones debe desarrollar una relación de colaboración pero centrada con las partes interesadas clave. Esto incluye escuchar sus inquietudes e ideas, procurar que estén de acuerdo cuando sea necesario, mantenerlas informadas, desafiar sus necesidades y deseos y adaptarse a sus necesidades cuando sea necesario. Sin embargo, en este proceso, el oficial de adquisiciones al mismo tiempo debe representar y defender los intereses de la organización de las Naciones Unidas dentro de su marco regulatorio y procesal.

Los objetivos específicos de las partes interesadas clave pueden estar relacionados con los tiempos de entrega; cumplimiento de marcos regulatorios específicos; abastecimiento de grupos específicos de proveedores; y uso de marcas específicas si se justifica. Estos objetivos de las partes interesadas deben combinarse con la información recopilada durante la especificación de requisitos y el análisis del mercado de suministro, así como la estrategia general de adquisiciones de la organización. Luego, si es necesario, a través de un proceso colaborativo, se deben acordar los objetivos y resultados de la adquisición. En este momento también se deben acordar medidas e indicadores de desempeño que permitan al oficial de adquisiciones determinar si se han cumplido los objetivos de adquisición acordados.

Recopilación de información

La etapa de recopilación de información se relaciona con la recolección y análisis de dos tipos de información: definición del requerimiento y análisis del mercado de suministro. La información recopilada en ambos casos proporcionará insumos para la identificación de los objetivos y resultados y el posterior desarrollo del plan de adquisiciones. (Para obtener más información, consulte la Sección 5.2: Definición de requisitos y el Capítulo 6, Sección 6.1: Estudio de mercado)

Costo total de propiedad (CTP)

El costo total de propiedad²¹ es un enfoque que toma en consideración los costos que serán asumidos por la organización durante el ciclo de vida²² del artículo que se va a comprar. Se utiliza comúnmente tanto en la etapa de planificación como en la de evaluación²³, y se centra en la evaluación económica o cálculo de los posibles costos, donde se sacan a la luz los llamados costos "ocultos" de la compra de bienes, servicios u obras, con el fin de identificar el costo total de propiedad más bajo y ayudar a los oficiales de adquisiciones y solicitantes a elegir una compra más rentable y sostenible a largo plazo.²⁴

Además, al establecer las especificaciones o redactar los requisitos, el enfoque rentable del ciclo de vida puede ser muy beneficioso, dado que requiere tener en cuenta todos los costos posibles, además del precio de adquisición, al seleccionar qué alternativa adquirir. En este sentido, es importante evaluar no solo el precio a corto plazo que se revela durante la compra de un artículo, sino también su costo a largo plazo, que está representado por el Costo total de propiedad e incluye:

- precio de compra y todos los costos asociados (entrega, instalación, seguro, etc.)
- costos operativos, incluido el uso de energía, combustible y agua, repuestos y mantenimiento
- costos al final de la vida útil, como el desmantelamiento o la eliminación²⁵

²¹ Para obtener más información sobre el costo del ciclo de vida y el costo total de propiedad, consulte: ICLEI. *El Manual de Procura+: una guía para la adquisición pública rentable y sostenible*. ICLEI Secretary GmbH, Freiburg, 2007, págs. 32-39. COMISIÓN EUROPEA. *Kit de herramientas para la capacitación en adquisiciones públicas ecológicas: hoja informativa sobre costos del ciclo de vida (CCV)*. Bruselas, 2008, págs. 2 y 3.

²² Según la definición de la Directiva de la Unión Europea 2014/24 en el artículo 2 (20), "ciclo de vida" significa "todas las fases consecutivas e interrelacionadas, incluida la investigación y el desarrollo, que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento, a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización". EN EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Directiva 2014/24 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea, 2014, Artículo 2 (20).

²³ El costo total de propiedad también se puede aplicar durante la etapa de evaluación, como se puede ver en el Capítulo 6, Sección 6.4: Evaluación.

²⁴ Existen muchas otras técnicas de evaluación del ciclo de vida además del costo total de propiedad, por ejemplo, las que consideran en su cálculo o evaluación los factores no monetizados de impactos sociales y medioambientales. Para obtener más información sobre estas distintas técnicas de costo del ciclo de vida, consulte el Capítulo 14: Adquisiciones sostenibles.

²⁵ ISO/DIS 20400:2017 publicado en <https://www.iso.org/standard/63026.html>

Por lo tanto, al evaluar el costo total de propiedad a lo largo del ciclo de vida de un determinado producto, servicio u obra, la definición de requisitos se vuelve más precisa y asertiva, mejorando así las posibilidades de lograr una compra sustentable basada en la relación calidad-precio.

Si bien uno de los desafíos para la adopción de enfoques de costos de ciclo de vida es la dificultad de definir el alcance y la escala de tiempo, los beneficios derivados del cálculo del costo total de propiedad son amplios y significativos, como una mayor conciencia de los costos totales, mayor transparencia de los costos futuros, mejor predicción y planificación y capacidad de presupuestar los gastos futuros, lo que a su vez se refleja en la evaluación de las ofertas de una manera más sostenible.

Desarrollo del plan de adquisiciones

Una vez que se han establecido los objetivos y se ha recopilado la información relevante sobre la definición de los requisitos y el mercado de suministro, la siguiente etapa es desarrollar el plan de adquisiciones. Un elemento clave en este sentido es la selección del método de adquisición correcto y más apropiado. Este tema se aborda en detalle en el Capítulo 6, Proceso de adquisición.

Una vez que se ha seleccionado el método de adquisición, se puede elaborar el plan de adquisición, a menudo en colaboración con las partes interesadas clave, como el cliente, el solicitante o los expertos técnicos. Normalmente, el plan de adquisiciones incluiría la siguiente información:

- Objetivos de adquisiciones e indicadores de desempeño
- Desglose de actividades de acuerdo con el método de adquisición seleccionado
- Identificación de la parte responsable de cada actividad
- Cronograma e hitos, teniendo en cuenta el método de adquisición y las autorizaciones necesarias
- Todos los requisitos administrativos apropiados (códigos relevantes, asignaciones presupuestarias, etc.)

5.2 Definición de requisitos

Introducción

La definición de requisitos implica definir y describir lo que se necesita y se adquirirá, mediante la recopilación de información, la identificación de soluciones apropiadas y la especificación de las mismas en especificaciones para bienes y equipos, términos de referencia para los servicios o detalle de los trabajos para las obras. La definición de requisitos debe estar vinculada a los objetivos y los plazos del plan de adquisiciones y no debe desarrollarse de forma aislada.

Las especificaciones, los términos de referencia y los detalles de los trabajos constituyen la base técnica para la licitación y la evaluación de ofertas, y determinarán si se cumplen con los requisitos estipulados en los pliegos de condiciones. Se convierten en la columna vertebral de lo que se escribe y, luego, se administra el contrato final. Tienen un efecto en toda la vida útil de la adquisición, desde la planificación, el abastecimiento y la licitación hasta la evaluación, revisión y adjudicación de ofertas y la ejecución del contrato hasta la finalización y las evaluaciones posteriores al contrato. Junto con el objetivo principal de los buenos requisitos que se describe a continuación, esta es una de las razones por las que una definición y descripción claras y adecuadas de los requisitos de adquisición resulta de suma importancia.

Propósito

Los requisitos deben definirse con el objetivo de garantizar una competencia justa y abierta siendo lo más genéricos posible y sin el uso de marcas u otras restricciones. La definición del requisito debe identificar la necesidad exacta (técnica y de calidad), con el objetivo de evitar especificaciones excesivas (dado que esto puede aumentar el costo) o especificaciones insuficientes (donde no se cubrirán las necesidades), así como cuándo se necesitará (momento oportuno), con el fin de evitar retrasos en el progreso o costos adicionales debido, por ejemplo, a cargos adicionales de almacenamiento y manipulación si se entregan antes de lo requerido.

Responsabilidad

La definición del requisito es formalmente responsabilidad del solicitante, que suele ser también el experto técnico en la materia para el requisito. Sin embargo, el oficial de adquisiciones es responsable

de asegurar que la descripción técnica proporcionada por el solicitante esté exenta de ambigüedades, sea clara y genérica y promueva una competencia justa y abierta entre los proveedores.

El oficial de adquisiciones desempeña una función de apoyo al solicitante en las siguientes áreas:

- Proporciona información sobre actividades de adquisición anteriores, actuales y futuras para productos o servicios similares.
- Revisa la solicitud para verificar que esté completa y se asegura de que las especificaciones o descripciones no sean restrictivas o sesgadas hacia un proveedor específico.
- Ayuda en estudios de mercado para identificar fuentes de suministros, información sobre precios y disponibilidad y alcance de la competencia.
- Brinda asesoramiento sobre el mejor método para obtener bienes y servicios de manera oportuna al mejor precio posible.

La definición del requisito comienza cuando se identifica una necesidad y es una parte integral de los planes de adquisiciones individuales descritos en la Sección 5.1. Un enfoque sistemático y de equipo entre el programa/proyecto y los oficiales de adquisiciones se recomienda para desarrollar una descripción técnica genérica. La participación temprana del oficial de adquisiciones puede añadir valor debido a la experiencia con tipos similares de requisitos. Al final de este proceso, el solicitante debe revisar la descripción terminada para asegurarse de que responde a la necesidad identificada. Luego, se debe presentar la definición final del requisito, incluida la certificación de la disponibilidad de fondos, como parte de una solicitud a la función de adquisición.

Análisis de requisitos

Durante esta fase, el solicitante identificará los requisitos, es decir, cuáles son las características funcionales, de desempeño y técnicas que deben incluirse en las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. Por ejemplo, los requisitos para comprar un generador incluyen las preguntas siguientes: ¿Dónde se usará? ¿Qué combustible debería utilizar? ¿En qué clima se va a operar? ¿Cuál es el requisito de potencia mínima en KVA (kilovoltio-amperio)? ¿Se necesita un representante local del proveedor? Para los servicios, se deben identificar los objetivos y los entregables. Para las obras, es importante describir qué se debe construir, dónde y con qué propósito. Además, el solicitante es responsable de asegurarse de que los artículos solicitados no estén incluidos en la lista de suministros y equipos sancionados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).

Como muchas organizaciones de las Naciones Unidas ya han implementado las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), tras la adopción de las NICSP por parte de la Asamblea General en 2006, y otras están en proceso de hacerlo, es imperativo que los solicitantes también identifiquen si los artículos deben adquirirse para fines del programa o para la propiedad, la planta y el equipo de la organización de las Naciones Unidas respectiva antes de la emisión de la solicitud. En términos prácticos, esto significa que habrá conciencia desde el principio cada vez que se vaya a adquirir un activo futuro potencial que deba añadirse al registro de activos de la organización, de modo que pueda contabilizarse y depreciarse de acuerdo con las NICSP a lo largo de su vida útil.

Recopilación de información

Una vez que se ha definido el requisito, se debe recopilar información sobre lo que está disponible en el mercado para definir las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. Para los servicios, se debe buscar información sobre la situación actual, qué actividades y productos se requieren para lograr los objetivos definidos y qué insumos se requieren para realizar las actividades. Para las obras, se debe buscar información sobre el sitio de construcción, condiciones del suelo, acceso al sitio, materiales a utilizar, posibles planos, condiciones locales que deben cumplirse, permisos que deben obtenerse, etc.

También es importante que el oficial de adquisiciones determine si existen sanciones impuestas por países proveedores potenciales con respecto a países receptores específicos, así como cuestiones de seguridad en entornos con niveles altos de amenazas, que pueden tener un efecto no solo en el proceso de adquisición sino también sobre las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. Al revisar las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos desarrollados por el solicitante, el oficial de adquisiciones puede consultar con otros oficiales de adquisiciones que hayan adquirido productos o servicios similares, especialistas técnicos y otros usuarios de bienes similares.

Durante esta fase, el oficial de adquisiciones también debe verificar si la organización u otra entidad de las Naciones Unidas ya tienen un acuerdo a largo plazo para los servicios, obras o bienes requeridos. Esto tendría un impacto significativo en la planificación de adquisiciones. El desarrollo y uso de acuerdos a largo plazo se analizará más a fondo en el Capítulo 6.

Solicitud de Información

Una solicitud de información es un instrumento para realizar un estudio de mercado con el fin de obtener información (del mercado) que se puede utilizar para identificar las soluciones disponibles o potenciales para satisfacer las necesidades identificadas, que pueden incluir información sobre el costo y el tiempo de entrega.

La solicitud de información se puede utilizar para obtener información de proveedores potenciales sobre especificaciones de sus últimos productos, indicaciones de precios o cualquier otra información que pueda utilizarse. Esta herramienta se puede utilizar específicamente para obtener información y desarrollar especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. No se utiliza para diseñar especificaciones que se adapten a un proveedor específico, sino para aprender y ampliar el conocimiento de lo que hay disponible en el mercado. La política sobre contacto con proveedores puede diferir entre las organizaciones, y los oficiales de adquisiciones deben seguir las pautas respectivas de sus organizaciones. La solicitud de información tiene carácter absolutamente no vinculante para la organización de las Naciones Unidas y no representa un compromiso de ningún tipo con los proveedores. Es aconsejable que en la solicitud de información se estipule claramente el propósito y los objetivos del ejercicio para garantizar que los proveedores no se sientan en desventaja o decepcionados debido a expectativas incorrectas. Normalmente, los participantes en una solicitud de información también deberían poder participar en cualquier ejercicio de licitación resultante.

Especificaciones estándar en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas

Las descripciones técnicas de los productos requieren el desarrollo de especificaciones de producto. Sin embargo, antes de redactar descripciones técnicas y desarrollar especificaciones del producto, se recomienda a los solicitantes y oficiales de adquisiciones que verifiquen si ya existen especificaciones del producto genéricas o de otro tipo. Esto se puede hacer consultando a otras organizaciones de las Naciones Unidas que puedan adquirir estos artículos de forma periódica. En ocasiones, ya se ha desarrollado una especificación estándar para el requisito. Por ejemplo, una organización como ACNUR, que compra láminas de plástico en grandes cantidades para sus campos de refugiados, ha desarrollado un estándar para este producto que podría utilizarse en todo el sistema. En algunos casos, existen especificaciones estándar para productos recurrentes, como las determinadas en el Compendio de especificaciones genéricas para artículos de ayuda de emergencia, que está disponible en el Centro de conocimiento del Mercado Global de las Naciones Unidas (www.ungm.org).

Estas especificaciones estándar limitan la variedad de tipos, grados y tamaños de productos que se suelen utilizar para permitir la capacidad de intercambio y el control de inventario. También informan a los proveedores potenciales sobre los estándares de productos utilizados por las organizaciones de las Naciones Unidas que permiten a los proveedores adaptar sus productos para cumplir con estos estándares. Las descripciones estándar de artículos de existencias, por ejemplo, en el Catálogo de suministros de UNICEF²⁶, son una valiosa fuente de información.

Redacción de especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos

En base al análisis de requisitos y la recopilación de información, el solicitante desarrollará las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. Es importante utilizar un lenguaje claro y simple, y ser preciso en todas las descripciones para minimizar la interpretación errónea de los riesgos. En caso de que el solicitante no sea un experto en la materia, en relación con el requisito, se recomienda contratar a un especialista para revisar y corregir las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos antes de finalizarlos. Un error común es incluir información que no debería ser parte de las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. Debido a que las especificaciones/términos de referencia/detalle de los trabajos formarán parte del contrato, no deben abordar cuestiones previas a la adjudicación, como los criterios de evaluación para un llamado a

²⁶ <https://supply.unicef.org>

licitación o una solicitud de propuestas, o los términos del contrato y las condiciones generales, dado que todos están incluidos en otra parte del pliego de condiciones.

Elaboración de pliegos de condiciones para bienes

Las especificaciones o la descripción de las características físicas o funcionales de los bienes tangibles deben proporcionar una descripción detallada de los requisitos. Deben ser de carácter genérico para permitir la competencia más amplia posible.

Las especificaciones se pueden desarrollar como una unidad o como una combinación de los tres tipos diferentes:

ESPECIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
Funcional	<p>Se concentra en la función o propósito del producto y se preocupa menos por los materiales y las dimensiones. Normalmente se necesita muy poco tiempo para crear dichas especificaciones. Al revisar las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos, los oficiales de adquisiciones deben garantizar que el propósito de la actividad de adquisición esté claramente definido para los proveedores potenciales.</p> <p><i>Ejemplo:</i> marcadores de borrado en seco para usar en porcelana, pizarras de borrado en seco, vidrio, metal sin pintar y cerámica vidriada.</p>
Desempeño	<p>Describe lo que se debe lograr en lugar de proporcionar una descripción fija de cómo se debe hacer. Siempre que sea posible, se recomienda incluir un nivel mínimo y/o máximo de rendimiento o desempeño aceptable. Por ejemplo, al adquirir una fotocopiadora, se puede especificar la cantidad mínima aceptable de páginas que la fotocopiadora debería poder imprimir o copiar por minuto. Para garantizar la calidad, debe indicarse una referencia a las normas del producto (por ejemplo, ISO) y los requisitos medioambientales (por ejemplo, Energy Star).</p> <p><i>Ejemplo:</i> Marcadores de borrado en seco de punta fina; la punta duradera no se ablandará ni se extenderá; tinta de secado rápido; borrado fácil; con certificado no tóxico por los estándares de la industria de marcadores (AP).</p>
Técnico	<p>Define el diseño exacto y los detalles de un bien (es decir, los atributos físicos, el material que se utilizará o evitará, la entrada y salida de energía, el proceso de fabricación requerido o, en el caso de un servicio, los métodos de trabajo que se utilizarán). Se debe tener cuidado y evitar que las especificaciones técnicas sean demasiado restrictivas o que se basen en las especificaciones detalladas del producto de un proveedor, marca o modelo en particular. Siempre que sea posible, se recomienda incluir un rango de medidas, como un mínimo y/o un máximo aceptable: peso, dimensión, volumen, espesor, etc. Esto permitirá que más licitantes puedan encontrar un producto adecuado entre su gama de ofertas. Por ejemplo, el tamaño mínimo del tanque de gasolina o el tamaño del motor en cc para un vehículo.</p> <p>Las especificaciones técnicas también pueden tardar mucho en crearse debido a su carácter complejo y detallado.</p> <p><i>Ejemplo:</i> Marcador de borrado en seco, Peso: 5,5-6,0 gramos, Longitud: 13,0 cm, Diámetro: 14,0 mm, Color: Negro, Material (exterior): Plástico, Tamaño (paquete): Paquete de 12, Color de tinta: Negro, Tipo de punta: Fina.</p>

Cuando se compran bienes, las especificaciones técnicas tienden a ser las más dominantes. Normalmente, no buscamos proveedores que brinden una solución para satisfacer una necesidad determinada, dado que los solicitantes suelen tener una idea clara de lo que se necesita. El desafío radica en desarrollar especificaciones técnicas que entreguen el producto de calidad adecuada a tiempo sin restringir la competencia. Si bien las especificaciones técnicas son las más dominantes en el caso de los bienes, se considera mejor práctica incluir también las especificaciones funcionales, de modo que los proveedores conozcan el propósito o la función prevista del artículo que se desea adquirir, y las

especificaciones de rendimiento, para que los proveedores estén al tanto del nivel requerido de rendimiento/resultado del artículo.

A la hora de adquirir servicios, a menudo, buscamos proveedores que brinden una solución a una necesidad determinada. En general, se informa a los posibles licitantes lo que se necesita y se especifica la función o el propósito requerido y el rendimiento o resultado esperado del servicio. La responsabilidad de garantizar que una solución o propuesta realmente satisfaga esas necesidades recae en el proveedor. Deja margen para que los proveedores sean más innovadores en su enfoque al proponer una solución que creen que logrará los resultados deseados. Al redactar especificaciones para bienes, servicios y obras, debemos recordar que también debemos considerar cómo vamos a evaluar las ofertas y propuestas frente a los diferentes tipos de especificaciones que hemos desarrollado.

Las diferencias entre los tres tipos de especificaciones se resumen en la siguiente figura.

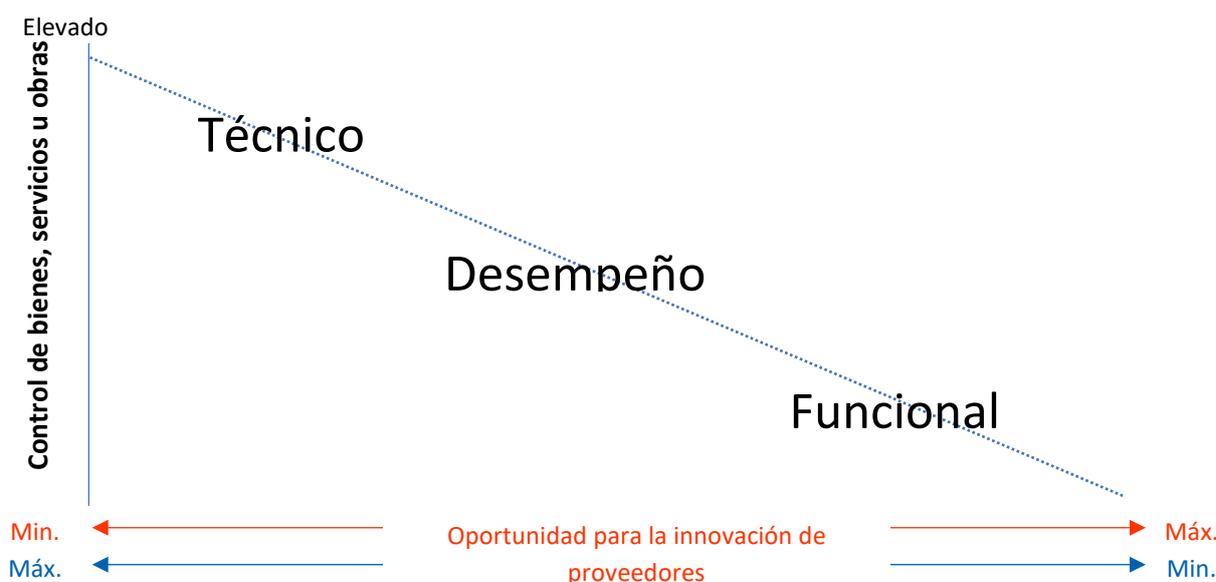


Figura 1 - Cómo combinar diferentes tipos de especificaciones

Además, los requisitos mínimos obligatorios deben indicarse claramente en todos los documentos de especificaciones. El proveedor nunca debe verse en la posición de tener que decidir qué atributos físicos son esenciales y cuáles no. En lugar de los requisitos mínimos, el solicitante también puede optar por aceptar ofertas técnicas para equipos dentro de un rango definido y limitado de especificaciones que deben indicarse claramente en el documento de requisitos. Por ejemplo,

Uso de marcas

Se debe evitar nombres de marca o referencias similares²⁷. En ocasiones, es más práctico especificar el nombre de una marca con el fin de definir un rendimiento funcional aceptable o normas técnicas, pero en estos casos es necesario recordar lo siguiente:

- La nominación de estos productos solo debe emplearse para definir el estándar de producto requerido.
- Los nombres de marcas nunca deben usarse sin especificar también los requisitos mínimos esenciales.
- Las especificaciones deben invitar claramente a ofertas de productos equivalentes, es decir, productos que cumplan estándares funcionales, de rendimiento o técnicos similares agregando la frase "o equivalente" (por ejemplo, marcador de borrado en seco de punta fina Expo® o marcador de borrado en seco equivalente). La

²⁷ Para obtener más información sobre el uso de etiquetas medioambientales o sociales de marca, consulte el Capítulo 14 sobre Adquisiciones sostenibles.

especificación debe indicar claramente que no se dará preferencia a las marcas especificadas al evaluar las ofertas.

En algunas circunstancias únicas, es posible que se necesiten especificaciones restrictivas o incluso nombres de marcas particulares. Por ejemplo, es posible que se requieran especificaciones restrictivas para garantizar que el producto sea compatible con el equipo existente que ya se ha comprado o instalado (estandarización). Si no se pueden evitar las especificaciones restrictivas, el oficial de adquisiciones debe proporcionar una justificación completa y solicitar la aprobación, de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada aplicables de su organización.

Uso de muestras e ilustraciones

En el caso de algunos productos, puede ser necesario que la organización de las Naciones Unidas proporcione una muestra del artículo requerido junto con las especificaciones, y que se solicite a los proveedores que propongan productos de acuerdo con la muestra. Las muestras siempre deben ir acompañadas de especificaciones. El uso de muestras complica la logística y aumenta el costo, dado que las muestras deben enviarse a todos los proveedores que se presenten al llamado a licitación.

También se puede solicitar a los proveedores que proporcionen muestras como parte de su oferta, que se utilizarán con fines de evaluación (para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.3: Licitación y 6.4: Evaluación). Los pliegos de condiciones deben indicar claramente que las muestras deben enviarse sin cargo e indicar si la organización (compradora) tiene la intención de devolverlas a los proveedores o no.

Las ilustraciones se pueden utilizar en un documento de especificaciones para proporcionar orientación a los proveedores. Las ilustraciones son útiles, por ejemplo, para describir un sitio donde se instalarán productos. Las ilustraciones también ayudan a los proveedores a comprender cómo interactuarán los distintos productos. Por ejemplo, si se adquieren tuberías, accesorios, válvulas, uniones en T, codos, medidores, etc. que se utilizarán en un sistema de distribución de agua, podría ser buena idea incluir una ilustración que muestre el aspecto que tendrá el sistema de distribución.

El uso de muestras o ilustraciones en las especificaciones implica los siguientes riesgos:

- Proporcionar una muestra o una ilustración de un producto específico puede ser como especificar un nombre de marca, es decir, podría limitar la competencia.
- Si el proveedor fabrica los productos según la ilustración proporcionada y hubo un error en la ilustración, el adquirente es responsable del error y de los costos asociados.
- Limita el pensamiento innovador dado que los proveedores se limitan a ofrecer un producto que se ajuste a la muestra o ilustración
- Podría haber un problema de derechos de autor si se utiliza una muestra o ilustración en una especificación, por lo que primero debe verificarse

Contenido de las especificaciones

El siguiente cuadro proporciona una lista de información que puede incluirse en un documento de especificaciones y algunas pautas y ejemplos sobre el contenido que se debería incluir.

TEMA	PAUTAS
Título	Utilizar una descripción simple y genérica de productos específicos para el título. Por ejemplo, "Barra de refuerzo de acero".
Información de referencia	<ul style="list-style-type: none">• Una introducción bien redactada generalmente aumenta el interés de los proveedores potenciales en el llamado y les ayuda a comprender el requisito en el contexto del entorno organizacional.• La comprensión del propósito puede ser útil para garantizar que los productos ofrecidos sean "adecuados para el propósito".
Estándares	<ul style="list-style-type: none">• Consultar los estándares internacionales como ISO, EN, etiquetas ecológicas y sociales, según corresponda, en lugar de los estándares nacionales, dado que esto podría limitar la competencia.

	<ul style="list-style-type: none"> • Si se prevé que la competencia sea a nivel nacional, las normas nacionales podrían ser la solución adecuada. • Si una norma específica no es obligatoria, indicar "o normas equivalentes"
Restricciones y limitaciones específicas	<p>Algunos ejemplos de restricciones y limitaciones específicas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de funcionamiento, por ejemplo, temperaturas máximas y mínimas, ruido, presión, humedad, velocidad del viento, altitud, polvo, etc. • Espacio físico disponible para instalar equipos • Compatibilidad con equipos y sistemas existentes (por ejemplo, disponibilidad de suministro de energía, requisitos o limitaciones de servicio o mantenimiento, etc.)
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción detallada del requisito. Existen tres tipos de especificaciones y el requisito suele ser una combinación de los tres: <ul style="list-style-type: none"> • características funcionales • características de rendimiento • características técnicas
Plazo de entrega	<p>Los requisitos particulares para el plazo de entrega al usuario final deben mencionarse específicamente e incluirse como un criterio de evaluación. Si "el tiempo es fundamental", debe indicarse claramente y debe comunicarse a los licitantes que la imposibilidad de entregar dentro del plazo requerido implicará la descalificación de su oferta.</p>
Marcado	<p>Posibles requisitos de marcado (que se acordarán con el usuario final o el coordinador del proyecto).</p>
Empaque/Embalaje	<p>Tipo de embalaje requerido, tamaño o condición del contenedor requerido, y si la organización desea conservar contenedores, palés u otro material de empaque, todo esto debe especificarse.</p>
Calidad	<p>Especificar requisitos de calidad, por ejemplo, "solo son aceptables los bienes producidos por proveedores que cumplan con la norma de calidad ISO 9000".</p>
Pruebas	<p>En el caso de algunos productos, es posible que el proveedor o un tercero requieran la realización de pruebas y que se presenten los resultados de las pruebas.</p>

Buena práctica

Se recomienda desarrollar especificaciones sólidas. Las siguientes son algunas pautas sobre cómo lograrlo:

Declarar el requisito:

- Indicarlo de forma clara, concisa y lógica en términos funcionales y de rendimiento, a menos que se necesiten requisitos técnicos específicos.
- Incluir suficiente información para que los proveedores identifiquen lo que se requiere y calculen el costo correspondiente, pero no especificar en exceso ni incluir características innecesarias que podrían limitar potencialmente la cantidad de respuestas.
- Proporcionar igualdad de oportunidades para que todos los proveedores potenciales ofrezcan bienes que satisfagan las necesidades del usuario, incluidas soluciones alternativas.
- No permitir que el producto solicitado esté cubierto por derechos exclusivos de patente, las especificaciones serán de naturaleza genérica y permitirán y estimularán la competencia entre una gama de productos o servicios similares.
- Cuestionar al solicitante si pide una marca de producto o un fabricante en particular. Solicitar motivos válidos, dado que debe estar preparado para aceptar cualquier marca que cumpla plenamente con las especificaciones y requisitos.
- Siempre que sea posible, indicar el uso final (por ejemplo, tuberías: para la construcción de edificios, para el suministro de agua, suministro de gas, etc.).
- Indicar requisitos en cuanto a la entrega y el servicio de posventa, etc.

Elaboración de términos de referencia para servicios

Los términos de referencia para los servicios deben definir el alcance del trabajo requerido y las respectivas responsabilidades de los proveedores y las partes interesadas. Los términos de referencia completos y claros son fundamentales para comprender la tarea y minimizar cualquier riesgo de ambigüedades durante la elaboración de las propuestas, las negociaciones y la ejecución de los servicios por parte de los proveedores. Los términos de referencia generalmente son la primera y principal introducción del proveedor a la tarea, y constituyen la base para la elaboración de las propuestas técnicas y financieras por parte del proveedor. Finalmente, se convierten en parte integral del contrato entre el proveedor y la entidad adquirente. Los términos de referencia claros e inequívocos obligarán al proveedor a preparar propuestas claras y detalladas, lo que dará como resultado proyectos implementados con éxito y limitará los riesgos de controversias y reclamaciones.

Los términos de referencia poco claros requieren que los proveedores hagan suposiciones. Cuando varios proveedores hacen diferentes suposiciones, la comparación de las propuestas técnicas se complica, y el oficial de adquisiciones tendrá problemas para evaluar las propuestas de manera justa y transparente. Los términos de referencia poco claros también pueden conducir a proyectos menos exitosos, dado que el proveedor adjudicatario podría no proporcionar lo que realmente se necesita. Además, existe el riesgo de controversias y reclamaciones, dado que es posible que no quede claro quién es responsable de qué.

Los servicios son por naturaleza más intangibles, los prestan personas a personas y existe un grado mucho mayor de subjetividad involucrado en el desarrollo, prestación y evaluación de servicios. Por ejemplo, "¿qué tan limpio es limpio"? ¿Qué es una "comida saludable y bien preparada"? Los términos de referencia efectivos deben intentar reducir el nivel de subjetividad y tratar de cuantificar los requisitos en la mayor medida posible.

Por lo tanto, es importante que el usuario final participe activamente en la elaboración de los términos de referencia. El proceso de desarrollo de los términos de referencia requiere un conocimiento detallado de los antecedentes, la situación actual y las posibles limitaciones (situación política, limitaciones culturales o medioambientales, etc.). Al mismo tiempo, la elaboración de los términos de referencia genera una conciencia importante sobre la futura consultoría que se proporcionará y un sentido de propiedad, que es importante cuando un proveedor debe cooperar con un usuario final. El proceso de elaboración de los términos de referencia suele revelar expectativas poco realistas sobre lo

que se puede lograr en la situación actual y qué tan pronto se puede lograr. Por ello, la elaboración debe ser lo más participativa posible para asegurar un acuerdo sobre el nivel de expectativas.

Al mismo tiempo, los usuarios finales suelen necesitar asistencia en la elaboración de los términos de referencia, dado que se trata de una cuestión compleja, que requiere experiencia y metodología. Además, puede resultar útil tener a alguien (por ejemplo, el oficial de adquisiciones) que no esté completamente familiarizado con los requisitos de la consultoría, para hacer preguntas y aclarar cuestiones que podrían ser evidentes para el usuario final, pero que podrían tener que aclararse para el proveedor.

Los estándares por escrito de los términos de referencia pueden variar entre una organización y otra. Para ser lo más claro y preciso posible, los términos de referencia deben incluir las secciones y la información que se muestran en el siguiente cuadro. Esta estructura es más útil a la hora de revisar o elaborar términos de referencia orientados a servicios de consultoría para proyectos de desarrollo. Sin embargo, la estructura también se puede utilizar para servicios más simples, por ejemplo, contratos de servicio para el mantenimiento de equipos, etc.

Referencias	<p>La información general debe describir las referencias y el contexto de los servicios solicitados, con la inclusión de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundamento y aspectos clave del contexto general de la tarea • Historial de actividades hasta la fecha, incluido el sector en cuestión, la estrategia del país para el sector y la asistencia anterior brindada • Datos relacionados con el proyecto/asignación; por ejemplo, estudios pertinentes, grupos destinatarios de datos geográficos, categoría de servicios a prestar y documentos básicos • Contexto socioeconómico y marco institucional y organizacional (contraparte responsable y otras partes interesadas que participan en la consultoría)
Justificación de la consultoría	<p>Descripción del problema a abordar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación actual y situación prevista al final de la consultoría • Beneficiarios objetivo • Razones de la ayuda del donante (relación con las políticas del donante y participación en el sector)
Objetivo de desarrollo	<p>Preferiblemente, formulado para incluir tiempo, lugar y cantidad como:</p> <p>Consolidación del proceso democrático en el país XX, en particular, el fortalecimiento de los derechos humanos y las reformas legislativas relacionadas en los próximos dos años</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuantificable de las emisiones de gases de efecto invernadero y conservación de los recursos forestales en el país YY en los próximos cinco años
Objetivo(s) inmediato(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Detalles específicos del proyecto o asignación previstos; el enmarcado y la presentación de los objetivos, propósitos, resultados previstos y resultados a alcanzar • Los objetivos deben seguir el criterio del acrónimo SMART (inteligente, en inglés): Singulares, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporalmente definidos
Descripción de la asignación	<p>Una descripción concisa, específica y realista de los servicios solicitados, incluido el plazo de tiempo y los recursos disponibles para su implementación.</p>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de todos los resultados necesarios para el logro del objetivo inmediato con al menos un aporte por objetivo • Si es posible, asegurar que los resultados se describan utilizando el acrónimo SMART mencionado anteriormente; un resultado se indica como resultado final y puede ser, por ejemplo: un informe; un documento de proyecto; un taller o curso de capacitación; o una evaluación de necesidades
Aportes	<p>Describir la contribución de los aportes del beneficiario y del proveedor de la siguiente manera:</p> <p><u>Beneficiario (Atención al cliente)</u></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los recursos y el apoyo que el gobierno o institución destinatarios y organismos o autoridades locales pueden proporcionar al proveedor de forma gratuita, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Personal disponible para ayudar al proveedor • Locales de oficinas • Equipos • Transporte local • Instalaciones de taller • Información de referencia/material informativo <p><u>Proveedor:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Todos los expertos internacionales y nacionales del equipo del proveedor (descritos por áreas de especialización, calificaciones, experiencia previa, requisitos de idiomas, etc. • Si es posible, la cantidad total prevista de días/semanas laborales necesaria para cada miembro del equipo, incluido el tiempo de preparación, movilización y presentación de informes en la oficina central) • Otros aportes que podrían ser requeridos por el proveedor, como mapas, imágenes, facilitación de talleres, material de capacitación, etc.
Ubicación y duración	<ul style="list-style-type: none"> • Duración de la asignación • Programa de actividades indicativo con cronogramas e hitos específicos para actividades individuales • Ubicación (o ubicaciones) y cronograma de la asignación: cuántas misiones se prevén durante la vigencia del contrato (si es necesario)
Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Enumerar los tipos de informes y las fechas de presentación, incluidos los requisitos específicos. • Algunos informes útiles son: <ul style="list-style-type: none"> • Informe de inicio • Informes de misión (si los hubiere) • Informes técnicos • Borrador del informe final • Informe final • Material de capacitación (si la capacitación está en la lista de actividades)

Revisión del presupuesto

De forma paralela al desarrollo de los términos de referencia, se debe revisar el presupuesto para garantizar que el presupuesto y los términos de referencia estén en consonancia. El presupuesto debe incluir el siguiente desglose de costos:

- Honorarios de los proveedores (internacionales y nacionales), enumerados como cantidad de meses/semanas/días x tarifa por mes/semana/día de trabajo
- Cuantía de las dietas multiplicada por la cantidad de días. En el pliego de condiciones, se debe informar a los licitantes de que las dietas cotizadas en sus propuestas no pueden superar la cuantía de las dietas de las Naciones Unidas aplicable en el momento de la presentación.
- Costos de transporte internacional (cantidad de viajes de ida y vuelta x precio)
- Costos de transporte local (si los hubiere, los costos menores están incluidos en las dietas, pero si los proveedores deben realizar viajes importantes dentro del país, esto debe presupuestarse)
- Otros costos pertinentes, como costos de comunicación e impresión, costos de traducción de informes y servicios de intérpretes, costos relacionados con los talleres o cursos de capacitación (alquiler de instalaciones y equipos, producción de material, bebidas y otros costos en relación a los participantes) y otros insumos específicos requeridos para llevar a cabo la consultoría

El presupuesto se utiliza con mayor frecuencia únicamente para fines internos y normalmente no se revela en los términos de referencia. Esto asegura la competencia en la parte financiera y en la parte técnica de la propuesta por parte de los licitantes. Sin embargo, en ciertos casos, en particular si es muy difícil estimar los insumos necesarios en términos de días hábiles o los términos de referencia son vagos, puede ser útil proporcionar el presupuesto total como una indicación a los proveedores del nivel de la consultoría.

Elaboración de términos de referencia/presupuesto detallado/especificaciones técnicas para obras

El detalle de los trabajos, incluidos el diseño o ilustraciones, el presupuesto detallado y las especificaciones técnicas deben describir las obras con suficiente detalle para identificar la ubicación, la naturaleza y las complejidades involucradas. El término "obras" generalmente incluye todos los tipos de obras civiles, mecánicas, eléctricas u otros servicios de ingeniería/instalación (que no sean servicios de consultoría), así como el suministro de materiales y equipos de construcción incluidos en los mismos.

Se debe definir el período de construcción previsto y el tiempo en semanas o meses o, si se permiten los horarios alternativos, el rango de períodos de construcción aceptables. Además, se debe proporcionar información sobre la topografía, las condiciones geotécnicas, el acceso al sitio, las instalaciones de transporte y comunicación, el diseño del proyecto, los servicios que proporcionará la organización de las Naciones Unidas, el método de medición y el pago de las obras terminadas.

La naturaleza única de las obras requiere que se proporcionen especificaciones de diseño detalladas y una descripción completa y especificación de todos los bienes, materiales y obras que se incluirán en la entrega, incluidas ilustraciones detalladas y el requisito de que el proveedor posea las calificaciones necesarias con respecto a los requisitos necesarios en materia de capacidad, experiencia y solidez financiera para realizar el tipo de trabajo solicitado. También es importante que haya un enfoque en la sostenibilidad durante el desarrollo de las especificaciones de diseño, que se analiza con más profundidad en el Capítulo 14: Adquisición sostenible. Debería hacerse especial hincapié en el desarrollo de la capacidad nacional y la sostenibilidad, lo cual contribuye a la capacidad de los países para diseñar, construir y mantener la infraestructura, y para integrar y equilibrar las consideraciones sociales, medioambientales y económicas. Por ello, existen requisitos específicos que deben ser considerados antes del proceso de adquisición con el fin de brindar un valor agregado a las obras de infraestructura para los clientes y socios, entre ellos:

- Sitio (impacto, estudios, acceso, etc.)
- Selección de material de elementos
- Estructura
- Seguridad contra incendios
- Acceso y evacuación (consideraciones de discapacidad)
- Salud y amenidad
- Servicios y equipamiento
- Seguridad
- Tecnología verde
- Cambio climático y reducción del riesgo de desastres

Es una práctica común utilizar los servicios de un ingeniero consultor para ayudar a completar las especificaciones técnicas de obras de gran tamaño o complejas. En los casos en que se utilice un ingeniero consultor externo, también se le podría solicitar a esta persona o empresa que elabore los detalles de los pliegos de condiciones. Sin embargo, en el siguiente cuadro, se ofrecen algunos consejos generales sobre el contenido sugerido del detalle de los trabajos/presupuesto detallado/especificaciones técnicas. En los casos en que se utilice un ingeniero consultor, estos consejos generales pueden servir para verificar o realizar un seguimiento del trabajo del ingeniero.

Contenido del detalle de los trabajos

El detalle de los trabajos proporciona referencias e información detallada para las obras de construcción. Para ser lo más claro y preciso posible, el detalle de los trabajos debe incluir las secciones/información que se muestra en el cuadro siguiente.

SECCIÓN	INCLUIR																
Referencias	Describir el proyecto, su propósito y funcionalidad, incluida la información relevante que ayudaría a alguien que no esté familiarizado con la situación actual a comprender claramente lo que se requiere.																
Información general	Proporcionar toda la información general necesaria, incluida, entre otras, la siguiente:																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>TEMA</th> <th>PAUTAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ubicación</td> <td>Proporcionar información precisa y una breve descripción de la accesibilidad del sitio y la disponibilidad de servicios importantes como electricidad y agua.</td> </tr> <tr> <td>Personería jurídica y propiedad del sitio</td> <td>Verificar la personería jurídica de los títulos de la parcela donde se llevará a cabo la construcción y aclarar la propiedad del sitio.</td> </tr> <tr> <td>Diseños/ilustraciones</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Indicar si los diseños están siendo proporcionados o deben ser elaborados por el proveedor. Verificar que los diseños se hayan registrado y cumplan con las normativas locales, e identificar a la parte responsable </td> </tr> <tr> <td>Derecho de paso</td> <td>Verificar si se necesita derecho de paso (para ubicaciones donde el acceso sea a través de otras propiedades) e identificar a la parte responsable.</td> </tr> <tr> <td>Presupuesto</td> <td>Verificar el presupuesto disponible.</td> </tr> <tr> <td>Fecha límite</td> <td>Verificar si existe un plazo establecido para la ejecución de las obras e indicarlo en los pliegos de condiciones.</td> </tr> <tr> <td>Supervisión</td> <td>Definir los costos de supervisión que debe asumir el proveedor.</td> </tr> </tbody> </table>	TEMA	PAUTAS	Ubicación	Proporcionar información precisa y una breve descripción de la accesibilidad del sitio y la disponibilidad de servicios importantes como electricidad y agua.	Personería jurídica y propiedad del sitio	Verificar la personería jurídica de los títulos de la parcela donde se llevará a cabo la construcción y aclarar la propiedad del sitio.	Diseños/ilustraciones	<ul style="list-style-type: none"> Indicar si los diseños están siendo proporcionados o deben ser elaborados por el proveedor. Verificar que los diseños se hayan registrado y cumplan con las normativas locales, e identificar a la parte responsable 	Derecho de paso	Verificar si se necesita derecho de paso (para ubicaciones donde el acceso sea a través de otras propiedades) e identificar a la parte responsable.	Presupuesto	Verificar el presupuesto disponible.	Fecha límite	Verificar si existe un plazo establecido para la ejecución de las obras e indicarlo en los pliegos de condiciones.	Supervisión	Definir los costos de supervisión que debe asumir el proveedor.
	TEMA	PAUTAS															
	Ubicación	Proporcionar información precisa y una breve descripción de la accesibilidad del sitio y la disponibilidad de servicios importantes como electricidad y agua.															
	Personería jurídica y propiedad del sitio	Verificar la personería jurídica de los títulos de la parcela donde se llevará a cabo la construcción y aclarar la propiedad del sitio.															
	Diseños/ilustraciones	<ul style="list-style-type: none"> Indicar si los diseños están siendo proporcionados o deben ser elaborados por el proveedor. Verificar que los diseños se hayan registrado y cumplan con las normativas locales, e identificar a la parte responsable 															
	Derecho de paso	Verificar si se necesita derecho de paso (para ubicaciones donde el acceso sea a través de otras propiedades) e identificar a la parte responsable.															
	Presupuesto	Verificar el presupuesto disponible.															
	Fecha límite	Verificar si existe un plazo establecido para la ejecución de las obras e indicarlo en los pliegos de condiciones.															
Supervisión	Definir los costos de supervisión que debe asumir el proveedor.																
Solicitar información sobre la empresa licitante. Esta información se utiliza para determinar la capacidad y la calidad de los proveedores durante la evaluación. Considerar los siguientes aspectos.																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th>TEMA</th> <th>SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Experiencia</td> <td>Cantidad de obras similares (por naturaleza y tamaño medido por el valor del contrato) realizadas en los últimos diez años y referencias de clientes.</td> </tr> <tr> <td>Personal mínimo</td> <td>Función y calificaciones requeridas por cada miembro clave del personal (por ejemplo, jefe de residentes, residentes de electricidad / obras civiles, especialistas).</td> </tr> <tr> <td>Capacidad financiera</td> <td>Balance que demuestre estabilidad financiera. Para obras de construcción importantes, generalmente se incluye una curva de inversión estimada en el estudio de factibilidad de donde se puede derivar el capital de trabajo.</td> </tr> <tr> <td>Equipo mínimo</td> <td>Cantidad mínima y características de los equipos necesarios para llevar a cabo las obras.</td> </tr> <tr> <td>Métodos de construcción</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Métodos/técnica de construcción Programa de trabajos, presentación, movilización, en qué orden se realizarán los distintos pasos. </td> </tr> </tbody> </table>	TEMA	SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE	Experiencia	Cantidad de obras similares (por naturaleza y tamaño medido por el valor del contrato) realizadas en los últimos diez años y referencias de clientes.	Personal mínimo	Función y calificaciones requeridas por cada miembro clave del personal (por ejemplo, jefe de residentes, residentes de electricidad / obras civiles, especialistas).	Capacidad financiera	Balance que demuestre estabilidad financiera. Para obras de construcción importantes, generalmente se incluye una curva de inversión estimada en el estudio de factibilidad de donde se puede derivar el capital de trabajo.	Equipo mínimo	Cantidad mínima y características de los equipos necesarios para llevar a cabo las obras.	Métodos de construcción	<ul style="list-style-type: none"> Métodos/técnica de construcción Programa de trabajos, presentación, movilización, en qué orden se realizarán los distintos pasos. 					
TEMA	SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE																
Experiencia	Cantidad de obras similares (por naturaleza y tamaño medido por el valor del contrato) realizadas en los últimos diez años y referencias de clientes.																
Personal mínimo	Función y calificaciones requeridas por cada miembro clave del personal (por ejemplo, jefe de residentes, residentes de electricidad / obras civiles, especialistas).																
Capacidad financiera	Balance que demuestre estabilidad financiera. Para obras de construcción importantes, generalmente se incluye una curva de inversión estimada en el estudio de factibilidad de donde se puede derivar el capital de trabajo.																
Equipo mínimo	Cantidad mínima y características de los equipos necesarios para llevar a cabo las obras.																
Métodos de construcción	<ul style="list-style-type: none"> Métodos/técnica de construcción Programa de trabajos, presentación, movilización, en qué orden se realizarán los distintos pasos. 																
Requisitos del proveedor																	

Estimación cuantitativa

El presupuesto detallado es la lista de todos los componentes principales del proyecto (edificios, carreteras, aceras, iluminación, equipos, etc.), incluidas las cantidades estimadas para cada artículo de línea (movimientos/excavaciones de suelos, estructuras, techos, pisos, saneamiento, etc.) e información sobre la forma en que se pagará (por ejemplo, suma fija o precio unitario). La elaboración del presupuesto detallado es la parte más difícil de los términos de referencia porque debe ser completo y exhaustivo, especialmente en contratos basados en precios unitarios. Aunque se necesitan menos detalles o elementos en los contratos de suma fija, dichos contratos requieren buenas especificaciones técnicas y una supervisión cuidadosa.

Especificaciones técnicas

Además del presupuesto detallado, es necesario desarrollar especificaciones técnicas. Estas describen en detalle la especificación para cada elemento de construcción, por ejemplo, tipo de mezcla de cemento, tipo de varillas de hierro, ladrillos, etc. Las especificaciones técnicas deben seguir el orden de los componentes principales, como se describe en el presupuesto detallado, para facilitar su consulta. Se deben definir los siguientes elementos:

- Métodos de laboratorio para el "control de calidad" de cada artículo, cuando sea pertinente
- Reglas para aceptar o rechazar materiales u obras
- Métodos de medición y pago de cada artículo (qué obras, materiales, etc., se incluyen en cada artículo y los criterios para medirlos)
- Políticas de conservación medioambiental y responsabilidad del proveedor de cumplirlas.
- Programa de aseguramiento de la calidad

Aprobar la versión final de las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos

Se recomienda asegurarse de que el solicitante apruebe la versión final de las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. En algunas organizaciones, esto se garantiza mediante la firma del paquete de solicitud completo (ver a continuación). El propósito es garantizar que todas las partes estén de acuerdo con el documento final para evitar cambios posteriores y garantizar la aceptabilidad de las ofertas que se evalúan de acuerdo con la definición de requisitos.

Definición de requisito poco clara

En el caso de bienes, servicios u obras no adquiridos previamente que sean de naturaleza muy compleja y técnica, o cuando hay una falta general de especificaciones o definición de requisitos por parte del solicitante, existen varias opciones posibles para ayudar al solicitante a definir lo que se requiere.

El oficial de adquisiciones puede consultar a colegas de su propia organización o de otras organizaciones, así como a proveedores/fabricantes que tengan experiencia y antecedentes en el área específica de especialización; se puede consultar folletos, catálogos e Internet; y, en casos excepcionales, se puede contratar consultores para ayudar a elaborar el documento de requisitos. Al comunicarse con proveedores y fabricantes especializados en el tipo de productos o servicios requeridos, es importante no revelar ninguna información anticipada sobre la próxima licitación que pueda darles una ventaja competitiva injusta.

Siempre que se decida contratar a un consultor para ayudar con el desarrollo de las especificaciones, los oficiales de adquisiciones deben recordar que el consultor también deberá participar a través de un proceso de adquisición. Dicho proceso requerirá términos de referencia claramente formulados. Para proteger la integridad del proceso de adquisición, el consultor o la empresa a la que represente el consultor no podrá participar en ningún ejercicio de licitación derivado del mismo que se base en las especificaciones para cuya elaboración se ha contratado al consultor.

Solicitud formal

Cuando las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos se hayan finalizado, se puede crear una solicitud formal. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan un proceso de solicitud formal para todas las actividades de adquisición. Los clientes pueden enviar las

solicitudes a la organización, el personal del programa a los oficiales de adquisiciones o el personal de campo al personal de apoyo de adquisiciones centralizadas. La solicitud se lleva a cabo de diferentes maneras en varias organizaciones, en función de la configuración, la estructura comercial y el marco de control interno de la organización. En general, se aplica lo siguiente si se utiliza un proceso de solicitud.

Después de investigar, planificar y describir lo que se necesita, se debe documentar que se han cumplido todos los requisitos administrativos y financieros de las Naciones Unidas. Por lo general, se considera que es un paquete de solicitud. Dichos paquetes varían en términos del tiempo de preparación y de la documentación requerida. La información típica que podría formar parte del paquete de solicitud puede ser:

- Asignación y fuente de los fondos
- Desglose del presupuesto, incluidos los costos de flete, despacho y contingencia
- Modo de envío e información sobre destino/consignatario
- Memorando de respaldo a la justificación por escrito para la exoneración/excepción (según corresponda)
- Plazo/planificación de entrega, consecuencias de entrega tardía, incentivos de desempeño
- Especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos, incluidas las ilustraciones, según corresponda
- Opciones de cambios/desviaciones de diseño, según corresponda
- Normas de calidad requeridas, información de inspección y aseguramiento de la calidad
- Requisitos de prueba específicos

División de requisitos

Algunos solicitantes dividen o desglosan intencionalmente los requisitos y los procesan en varias solicitudes de menor valor. Pueden argumentar que al permanecer por debajo de un umbral monetario específico en cada una de sus solicitudes, están beneficiando a su organización al reducir el tiempo de procesamiento. Sin embargo, al hacerlo, evitan deliberadamente los requisitos organizativos asociados a estos umbrales, como los requisitos para solicitudes competitivas y la presentación ante un comité de contratos para su revisión y adjudicación antes de la emisión del contrato. En realidad, la práctica de dividir un requisito es un enfoque comercial con poca visión que generalmente es contraproducente y socava la integridad del proceso de adquisición.

Además, dividir un requisito obstaculiza el proceso de adquisición porque contraviene los principios de adquisición que se establecen en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada. Tampoco es rentable porque puede evitar que las Naciones Unidas logre economías de escala y otras prácticas de descuento por volumen ofrecidas por proveedores comerciales. Además, dividir los requisitos de adquisición en varias solicitudes somete el proceso de adquisición a posibles críticas de los auditores y otros miembros de la comunidad internacional por eludir los mecanismos de control interno de la organización centrados en la separación de funciones, las autoridades delegadas y el proceso de revisión y adjudicación de adquisiciones. Es posible que una organización también pague demasiado por los bienes y servicios adquiridos de esta manera y, al mismo tiempo, limite la competencia. Por último, tener que emitir múltiples licitaciones también aumenta la carga de trabajo del oficial de adquisiciones.

Revisión requerida y aprobaciones de solicitudes

Los oficiales de adquisiciones consideran que la aprobación de la solicitud por parte de la autoridad designada es una confirmación de que existe la necesidad de los bienes o servicios especificados y de que los fondos necesarios se han puesto a disposición. En algunas organizaciones, la revisión y aprobación de las solicitudes forma parte de la revisión y aprobación del documento del proyecto relacionado. Algunas organizaciones permiten que la solicitud se lleve a cabo antes de la aprobación formal de la solicitud e incluso, en ocasiones, antes de la aprobación del documento del proyecto, especialmente en casos de extrema urgencia. Debido al mayor riesgo de cancelación de los procesos de licitación, dichas prácticas deben utilizarse con precaución dado que pueden influir negativamente en la motivación del proveedor para futuras licitaciones, debido a que la participación en una licitación es una inversión por parte del proveedor, en términos de recursos, es decir, tiene un precio. Si los proveedores perciben que sus esfuerzos han sido en vano cuando se cancela una licitación, pueden perder interés en participar en oportunidades similares en el futuro.

Consecuencias de paquetes de solicitudes incompletos

Cuando un paquete de solicitud está incompleto, un oficial de adquisiciones identificará las deficiencias y solicitará que se corrijan y se vuelvan a presentar. La presentación oportuna de estas correcciones es fundamental porque el proceso de adquisición normalmente no comienza hasta que se presenta un paquete completo de solicitud de adquisición.

Acuse de recibo de una solicitud

Algunas organizaciones han adoptado la práctica de acusar recibo de la solicitud por escrito. Esto aumenta el conocimiento y la satisfacción de los solicitantes con el proceso de adquisición. También es útil acusar recibo de la solicitud por carta o correo electrónico al solicitante confirmando la exactitud de la solicitud, incluido qué tan realista es el período de entrega solicitado y si es necesario realizar algún cambio. El acuse de recibo debe realizarse lo antes posible tras recibir la solicitud. Además, se recomienda implementar algún tipo de métricas o indicadores de desempeño, como cronogramas estimados y entregables relacionados, para cada paso del proceso de adquisición al recibir y acusar recibo de la solicitud. Esto permite al solicitante saber cuánto tiempo debería tomar cada paso en el proceso, qué se requerirá de quién y para cuándo. Trabajar conjuntamente hacia un objetivo común, basado en plazos y entregables acordados, puede ayudar a inculcar un sentido más fuerte de pertenencia, responsabilidad y previsibilidad en el oficial de adquisiciones, el solicitante y otras partes que participen en el proceso de adquisición.

Capítulo 6

Proceso de adquisición

Este capítulo abarca los siguientes temas:

6.1	Estudio de mercado	94
6.2	Estrategia de adquisición	97
6.3	Licitación	107
6.4	Evaluación	114
6.5	Revisión y aprobación de la adjudicación del contrato	121
6.6	Contrato	123

6.1 Estudio de mercado

Introducción

Un elemento importante del proceso de adquisición es el estudio de mercado. El estudio de mercado es una actividad para encontrar productos y servicios adecuados en el mercado, así como proveedores calificados que estén disponibles para proporcionar esos productos y servicios. También tiene el objetivo recopilar y analizar información sobre las capacidades dentro del mercado para satisfacer los requisitos de la organización, como obtener información actualizada sobre costos, determinar la tecnología adecuada y los productos alternativos, o identificar los criterios de calificación de los proveedores adecuados. Un estudio de mercado exhaustivo, conducente a la identificación y que convoque a proveedores relevantes, asegura la máxima competencia, al permitir que las empresas más relevantes y adecuadas compitan. El estudio de mercado conduce a una mejor comprensión del mercado. Esta información ayuda a:

- Prestar asistencia en decisiones para hacer, comprar o arrendar
- Determinar cuándo comprar
- Establecer planes de entrega realistas
- Revisar las justificaciones para exoneraciones/excepciones
- Identificar factores de evaluación de precios y no relacionados con el precio, como factores de calidad y sostenibilidad (para obtener más información, consulte el Capítulo 14: Adquisición sostenible)
- Identificar condiciones especiales para la licitación y el consiguiente contrato que son habituales en mercados especiales
- Establecer presupuestos realistas, acuerdos de precios y cantidades económicas de pedidos

El estudio de mercado suele llevarse a cabo en paralelo mientras los solicitantes elaboran los planes de adquisiciones o licitaciones (para obtener más información, consulte el Capítulo 5: Planificación del proceso de adquisición). Los oficiales de adquisiciones deben brindar a los solicitantes asesoramiento continuo sobre las reglas y los procedimientos asociados con este paso en el proceso de adquisición. Es importante que ningún proveedor consiga ventajas a través de la información inicial, y se debe tener cuidado y garantizar que ningún proveedor crea que tiene más probabilidades de obtener un contrato.

El estudio de mercado debe identificar los proveedores y productos relevantes que potencialmente podrían satisfacer las necesidades de la organización. También ayuda a promover la diversidad de proveedores en el llamado a licitación. Algunas organizaciones prestan especial atención durante el estudio de mercado a los proveedores de países en desarrollo o de nuevos mercados en rápido crecimiento, no para favorecer a estos proveedores como tales, sino para ampliar la gama de proveedores. La cantidad de esfuerzo que se requiere para el estudio de mercado depende del valor/riesgo/complejidad del requisito. Para la investigación de actividades de adquisiciones estándar pequeñas, puede limitarse a buscar listas existentes y hacer referencia a contratos anteriores similares. En el caso de las adquisiciones de mayor tamaño o más complejas que también pueden conllevar un mayor riesgo, se requiere un análisis de mercado extenso.

Fuentes de información para estudios de mercado

En el siguiente cuadro, se enumeran las fuentes de información disponibles para los estudios de mercado.

FUENTE	INCLUYE
Interna	<ul style="list-style-type: none">• Listas establecidas localmente• Contratos anteriores• Listas anteriores de preselección dentro del mismo campo• Consultas a colegas• Soporte de abastecimiento: algunas organizaciones tienen una función de soporte central para el abastecimiento
Sistema de las Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none">• Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM): donde se puede encontrar información sobre lo que están comprando otros organismos y se puede acceder a una lista completa de proveedores a nivel mundial. Ver el cuadro a continuación y el Capítulo 10 para obtener más información.• Consultas con colegas de otras organizaciones que hayan adquirido productos similares
Referencias Internet	<ul style="list-style-type: none">• Listas de proveedores externos con referencias a productos y servicios• DACON, una base de datos de empresas consultoras que gestiona el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (www.dgmarket.com/dacon/)• Tenders Electronic Daily (TED) de la Unión Europea
Otras	<ul style="list-style-type: none">• Cámaras de comercio, Delegaciones comerciales, Misiones permanentes, Organismos gubernamentales de adquisición• Organizaciones de investigación y asesoría, como Gartner, Forrester, IDC, Procurement Leaders, CEB• Informes financieros de empresas elaborados por proveedores de servicios financieros

Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM) www.ungm.org

El UNGM es el portal común de adquisiciones del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, que reúne al personal de las Naciones Unidas y a la comunidad de proveedores en una plataforma. El UNGM actúa como una ventana única a través de la cual los proveedores potenciales pueden indicar que están interesados en comerciar con 29 organismos de las Naciones Unidas que gestionan una lista de proveedores en el portal. El UNGM también sirve como la principal herramienta de abastecimiento de proveedores para los adquirentes de las Naciones Unidas.

El objetivo del UNGM es:

- Proporcionar a la comunidad global de proveedores un único punto de entrada al mercado de adquisiciones de las Naciones Unidas y a la mayoría de los sistemas de adquisiciones electrónicas de los organismos.
- Proporcionar un portal de abastecimiento de proveedores global para el sistema de adquisiciones de las Naciones Unidas.
- Consolidar las listas de proveedores de los organismos de las Naciones Unidas en una base de datos común de proveedores accesible para todo el personal de las Naciones Unidas
- Facilitar la diligencia debida mediante la verificación automática de los perfiles de los proveedores en las listas de sanciones del organismo de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Banco Mundial
- Proporcionar un centro de conocimientos para albergar información y conocimientos relacionados con las adquisiciones, tanto para los proveedores como para el personal de las Naciones Unidas

El UNGM tiene el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas para:

- Mejorar la transparencia y aumentar la armonización de las prácticas de adquisiciones de las Naciones Unidas
- Simplificar y agilizar el proceso de registro para proveedores
- Aumentar las oportunidades de adquisición para proveedores de países en desarrollo.
- Crear un portal de adquisiciones global común de las Naciones Unidas

Para obtener más información, consulte el Capítulo 10: Mercado Global de las Naciones Unidas

Uso de listas

Es una práctica recomendada y establecida recopilar información sobre los proveedores en una lista que proporcione información de fácil acceso sobre las empresas y los bienes y servicios que brindan. El Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM) alberga la lista de proveedores consolidada más grande utilizada y accesible para las organizaciones de las Naciones Unidas en todo el mundo, con funciones específicas de búsqueda y gestión de proveedores. Las unidades de adquisiciones también pueden decidir mantener una lista separada de proveedores a nivel organizacional fuera del UNGM, por ejemplo, una lista de proveedores locales para necesidades particulares en una región determinada. Es esencial invertir tiempo y esfuerzo en gestionar y mantener actualizada la base de datos mediante la revisión y evaluación de las solicitudes de nuevos proveedores, eliminando proveedores inactivos y actualizando la información sobre los proveedores actuales, incluida su evaluación de desempeño. Por ello, se recomienda encarecidamente a las organizaciones de las Naciones Unidas que utilicen el UNGM como su base de datos de proveedores principal y central (para obtener más información, consulte el Capítulo 10: Mercado Global de las Naciones Unidas).

Análisis del mercado de suministro

Si los requisitos de adquisición son más complejos, se debe realizar un estudio de mercado exhaustivo o un análisis de mercado de suministro adecuado. Esto permite a la unidad adquirente comprender cómo funciona un mercado, la dirección en la que se dirige un mercado, la competitividad de un mercado, los proveedores clave y el valor que los proveedores otorgan a la organización como cliente. La investigación de antecedentes se puede realizar mediante el uso de una variedad de herramientas que podrían incluir motores de búsqueda, sitios web de proveedores e informes anuales y datos estadísticos. Además, se pueden realizar encuestas y entrevistas con personas clave, siempre que sean lo suficientemente completas como para no crear ningún favoritismo percibido. El análisis de los datos recopilados puede proporcionar información sobre cómo abordar el mercado para obtener fuentes de manera adecuada.

Solicitud de información

Algunas organizaciones emiten una solicitud de información como parte de un estudio de mercado. Esta herramienta se puede utilizar para solicitar información sobre cualquier cosa, desde desarrollos técnicos y disponibilidad de suministros hasta indicaciones de precios. La solicitud puede publicarse abiertamente o enviarse a proveedores conocidos, según el tipo de información que se obtenga y el nivel de conocimiento del mercado. Una solicitud de información siempre debe redactarse como una consulta no vinculante.

Solicitud de expresión de interés

Una solicitud de manifestaciones de interés es un método rentable para difundir ampliamente los requisitos y para identificar proveedores potenciales de bienes, servicios u obras particulares. Una expresión de interés consiste en una comunicación por escrito elaborada por un proveedor que proporciona información sobre sus productos, servicios, recursos, calificaciones y experiencia. Las respuestas que se obtienen se pueden utilizar para completar una lista para uso futuro o directamente para una acción de adquisición específica. Según sea pertinente, la solicitud de manifestaciones de interés puede incluir criterios específicos de preselección. Algunas organizaciones, en particular aquellas que aplican la precalificación obligatoria de proveedores, pueden utilizar una solicitud de manifestaciones de interés para desarrollar la lista de preselección.

Precalificación

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas realizan una precalificación sistemática de todos los proveedores potenciales. Existen varios enfoques, desde requerir la precalificación/registro con la organización, que debe completarse antes de la adjudicación de cualquier contrato (es decir, por adelantado o en paralelo a un proceso de licitación), hasta seleccionar únicamente empresas precalificadas. Cuando se utiliza el método de precalificación antes de emitir una licitación específica, los proveedores de bienes, servicios u obras particulares se evalúan según criterios de calificación predeterminados, y solo se llama a licitación a aquellos proveedores que cumplan con los criterios. Por lo general, todos los proveedores que aprueben esta precalificación formal deben ser invitados a participar en el ejercicio de licitación resultante. Una precalificación de los proveedores garantizará que los pliegos de condiciones se envíen, y que se reciban ofertas, únicamente de aquellos proveedores que puedan cumplir con los requisitos básicos del proceso de licitación específico. Se recomienda la precalificación cuando:

- Se están adquiriendo bienes, servicios u obras complejos o especializados (por ejemplo, servicios o equipos de ingeniería civil o de remoción de minas).
- Se adquiere un tipo particular de bienes, servicios u obras de forma periódica (por ejemplo, para contratos a largo plazo).
- La adquisición implica un alto grado de riesgo (por ejemplo, equipos y servicios de seguridad y protección).
- Existen requisitos muy específicos (generales o técnicos) adjuntos al próximo ejercicio de adquisición que son fácilmente medibles, como la certificación del proveedor por alguna institución técnica u otra autoridad, una determinada capacidad o resultados comprobados, o un historial claro de una cantidad mínima de años de experiencia relevante.

6.2 Estrategia de adquisición

Introducción

Una estrategia de adquisición es un plan detallado para garantizar el suministro oportuno de bienes, servicios y obras que son fundamentales para la capacidad de una organización de cumplir con su objetivo comercial principal y, en el mejor de los casos, deberían ceñirse a la estrategia de adquisición corporativa de la organización (para obtener más información, consulte el Capítulo 4: Estrategia de adquisición organizacional). El propósito de identificar y seleccionar una estrategia de adquisición adecuada es encontrar la mejor manera de satisfacer las necesidades del usuario final mediante la obtención de los precios y las condiciones contractuales más ventajosos a través de un proceso

competitivo. Los resultados del estudio de mercado y el análisis de los requisitos contenidos en la solicitud son factores clave que deben tenerse en cuenta al desarrollar la estrategia de adquisición.

El oficial de adquisiciones tiene la responsabilidad de realizar un análisis de los requisitos de adquisiciones a fin de identificar información que pueda tener un impacto en la estrategia de adquisición, como la urgencia del requisito, las condiciones locales específicas o una fecha de entrega objetivo, que deben cumplirse. El análisis debe considerar el tipo de adquisición (bienes, servicios u obras), la complejidad o la especificidad del requisito y el valor previsto de la acción de adquisición. El oficial de adquisiciones también debe verificar que las especificaciones técnicas sean genéricas y brinden detalles suficientes para evaluar cualquier producto o servicio que se ofrezca (para obtener más información, consulte el Capítulo 5: Planificación del proceso de adquisición). También será necesario determinar si en la evaluación deben incluirse factores distintos del cumplimiento técnico; si los factores técnicos propuestos y otros factores son adecuados para criterios de evaluación de tipo aprobación/reprobación; o si alguno de los factores debería ponderarse más. Además de eso, el oficial de adquisiciones tendrá que determinar la viabilidad de la fecha de entrega solicitada y proporcionar comentarios y sugerencias sobre los plazos de entrega al solicitante.

Una vez que se haya revisado el requisito y se haya completado el análisis de mercado, el oficial de adquisiciones debe desarrollar una estrategia de adquisición. Al formular la estrategia de adquisición, el oficial de adquisiciones tendrá que considerar varios factores, como el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de la organización, así como su política y procedimientos de adquisición; delegaciones de autoridad y umbrales financieros; además de los procedimientos internos de autorización/aprobación y los plazos administrativos correspondientes. Y, finalmente, el oficial de adquisiciones deberá determinar si ya existen acuerdos o contratos para los mismos requisitos o requisitos significativamente similares vigentes en su organización o en todas las Naciones Unidas, incluidos los acuerdos a largo plazo, y si existe la posibilidad de adquisiciones colaborativas (para obtener más información, consulte el Capítulo 9: Cooperación).

Después de revisar todos estos temas, la estrategia de adquisición debe incluir:

- Resultados del estudio de mercado
- Opciones de compra y abastecimiento
- Selección del método de licitación (solicitud de cotización, llamado a licitación o solicitud de propuestas)
- Selección del tipo de competición (limitada, abierta o exención/excepción)
- Unidad organizativa líder responsable de realizar el ejercicio de adquisición y con qué socios (en caso de adquisiciones conjuntas)
- Enfoque/método de evaluación y criterios

Una vez que se ha documentado y aprobado la estrategia de adquisición, puede comenzar el proceso de licitación.

Opciones de compra y abastecimiento

Como parte de la preparación de la estrategia de adquisición, es importante considerar también otras opciones además de la compra regular para obtener bienes, servicios u obras, como las que se enumeran a continuación:

- Hacer versus comprar
- Arrendamiento versus compra
- Combinar con otra acción de adquisición
- Utilizar un acuerdo a largo plazo existente
- Utilizar otro acuerdo a largo plazo de otra organización de las Naciones Unidas
- Desarrollar un nuevo acuerdo a largo plazo
- Comprar a otra organización de las Naciones Unidas

El oficial de adquisiciones y el solicitante deben tomar la decisión conjunta sobre qué opción de compra elegir. A continuación, se proporcionan algunos factores a considerar en estas decisiones.

Hacer versus comprar

Un análisis de fabricación o compra dará lugar a la decisión de proporcionar los bienes o servicios mediante el uso de recursos organizativos internos (fabricación) o contratar un apoyo similar para satisfacer una necesidad determinada (compra). Por ejemplo, un programa de gran tamaño que

necesite instalaciones de mantenimiento y reparación para una gran flota de automóviles deberá decidir si es más rentable establecer su propio taller de reparación o si sería mejor subcontratar el servicio. Otro ejemplo sería cuando una entidad gubernamental necesita un software en particular; podría desarrollar el software internamente o podría comprarlo en el mercado abierto.

Al comparar los costos entre la organización de las Naciones Unidas (fabricar) y el mercado (comprar), todas las comparaciones de costos deben basarse en un "enfoque de manzanas con manzanas", lo que significa comparar dos cosas semejantes (y no manzanas con naranjas). Se debe tener en cuenta los costos de mantener altos niveles de servicio y calidad de manera constante, y el tiempo requerido para desarrollar, producir y entregar el mismo producto o servicio de forma interna o externa. También es importante tener en cuenta si los recursos internos pueden entregar siempre a tiempo o con la calidad adecuada para que el programa o proyecto no se vea afectado negativamente.

Arrendamiento versus compra

El oficial de adquisiciones debe comparar el costo del arrendamiento con el costo de comprar un artículo idéntico. Si los términos del arrendamiento incluyen otros servicios, como operación y mantenimiento, entonces el costo de obtener estos servicios por separado debe agregarse al precio de compra para el propósito de este análisis (costo total de propiedad). También se debe considerar el valor residual del artículo al final del período. Ejemplos de artículos que la organización podría decidir alquilar en lugar de comprar serían vehículos y algunos tipos de equipos de oficina que pueden no ser necesarios durante un período prolongado.

Combinar con otra adquisición

Puede haber casos en los que haya varias solicitudes de adquisición de bienes o servicios iguales o significativamente similares de diferentes unidades dentro de la organización. En lugar de que la función de adquisición lleve a cabo procesos de adquisición separados, se considera una buena práctica combinar la adquisición de estos artículos similares o iguales. Además, las solicitudes específicas podrían incluirse apropiadamente dentro de otra solicitud para el mismo solicitante (por ejemplo, incluir en el detalle de los trabajos de un contrato extendido que el proveedor proporcione sus propios vehículos y dispositivos de comunicación). El oficial de adquisiciones, en consulta con el solicitante, debe determinar si esto es apropiado. Esta opción puede elegirse para reducir la carga administrativa de la unidad en cuestión y hacer que el proveedor sea plenamente responsable de su propia eficacia, especialmente si se cree que los posibles proveedores del servicio tienen acceso rápido y de bajo costo a los bienes, servicios u obras requeridos.

Acuerdos a largo plazo

Otra opción para la adquisición de bienes, servicios u obras es a través de un acuerdo a largo plazo. Un acuerdo a largo plazo es un acuerdo por escrito entre una organización de las Naciones Unidas y un proveedor, que establece todos los términos comerciales aplicables a los pedidos que pueden emitirse contra el acuerdo a largo plazo para bienes o servicios preseleccionados, es decir, precios, descuentos, pago, entrega y empaque y cualquier otro término y condición especial y general relevante. Si bien un acuerdo a largo plazo es vinculante para el proveedor en términos de precio y todas las demás condiciones del contrato, la organización de las Naciones Unidas generalmente no tiene la obligación de usar exclusivamente un acuerdo a largo plazo específico para el requisito estipulado en el mismo, ni tiene ninguna obligación de usar el acuerdo a largo plazo en absoluto. Sin embargo, para evitar la fatiga del proveedor, los acuerdos a largo plazo generalmente se celebran con la intención de que se utilicen como se describe en la licitación.

Los acuerdos a largo plazo existen en muchas formas y tienen varios nombres en las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, que incluyen: acuerdos marco, contratos de sistemas, contratos de requisitos y posiblemente otros. En función de la naturaleza del requisito de compra y las políticas de la organización en cuestión, los acuerdos a largo plazo se establecen generalmente de forma no exclusiva, sin compras mínimas obligatorias, por un período de tiempo específico (por ejemplo, dos o tres años, a veces con la posibilidad de ampliaciones) y, si corresponde, por un importe máximo correspondiente a un techo de volumen de demanda agregada.

Si bien el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y los procedimientos pertinentes varían, la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas hacen uso de los acuerdos a largo plazo para estabilizar el suministro/costos, lograr economías de escala y evitar la duplicación de

los procesos de adquisición de muchos bienes y servicios que se requieren de forma periódica, pero que tienen requisitos inciertos en materia de cantidades y entregas. Los acuerdos a largo plazo se desarrollan a través de un complejo proceso de solicitud que debe tener en cuenta no solo la calidad de los bienes o servicios en consideración, sino también la capacidad del proveedor seleccionado de cumplir con los pedidos durante todo el período de cobertura. Dado que los acuerdos a largo plazo no son de naturaleza exclusiva, pueden establecerse con un solo proveedor o con varios proveedores.

Algunos acuerdos a largo plazo solo pueden ser utilizados por la organización que los estableció, mientras que otros se han desarrollado como acuerdos de adquisición colaborativa mediante los cuales más de una organización de las Naciones Unidas puede beneficiarse de acuerdos de precios para bienes y servicios establecidos con un único proveedor. Se recomienda a los organismos de las Naciones Unidas publicar información general sobre sus acuerdos a largo plazo en el sitio web del Mercado Global de las Naciones Unidas: www.ungm.org.

Los acuerdos a largo plazo se han aplicado a una amplia gama de requisitos que suelen ser estándar, incluidos los suministros y equipos de oficina básicos (papel, ordenadores, tóner), viajes, equipo de campo común (vehículos, equipos de comunicaciones), servicios de vuelos chárter, insumos de programas (productos farmacéuticos, fertilizantes, materias primas agrícolas y preservativos) y equipo estándar especializado (equipo de detección de minas). Son particularmente útiles a nivel de país, donde existe una serie de suministros y servicios comunes que requieren todas las organizaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Los acuerdos a largo plazo pueden tener muchos beneficios. En base a la consolidación de necesidades y volumen, un acuerdo a largo plazo ofrece a la organización la ventaja de negociar términos y tarifas preferenciales (precios más bajos) y mejores niveles de servicio con los proveedores. También se obtienen costos de transacción más bajos debido al tiempo y los recursos que se ahorran con las licitaciones repetidas. Además, los acuerdos a largo plazo permiten que una organización tenga un acceso más fácil a los bienes y servicios y brindan tiempos de entrega reducidos, que son especialmente importantes cuando se adquieren para situaciones de emergencia.

Sin embargo, los acuerdos a largo plazo también pueden plantear algunos desafíos. En algunos casos, los precios ofrecidos por los proveedores pueden incluir una prima oculta o una cobertura de precios para cubrir el hecho de que establecen precios fijos durante varios años y no son exclusivos. Esto puede superarse en parte solicitando rebajas de precios o precios escalonados, es decir, descuentos aplicados por cantidades mayores en una orden de compra o sobre el volumen total comprado en virtud del acuerdo durante la duración del acuerdo. Los acuerdos a largo plazo también pueden generar dependencia de los proveedores y el riesgo de que las organizaciones estén menos atentas al seguimiento del desempeño y la inspección de calidad. Dado que los acuerdos a largo plazo son una modalidad importante que las organizaciones de las Naciones Unidas pueden utilizar para sus requisitos de adquisición, es importante que estos desafíos se reconozcan y aborden para que se puedan obtener todos los beneficios de los acuerdos a largo plazo.

Utilizar el propio acuerdo a largo plazo existente

En base al análisis de la solicitud, si el requisito específico está cubierto por un acuerdo a largo plazo existente de la organización, se debe seguir el procedimiento acelerado para adquisiciones en virtud del acuerdo a largo plazo. Los acuerdos a largo plazo deben darse a conocer ampliamente o ponerse a disposición dentro de la organización respectiva. Las organizaciones deben decidir si los acuerdos a largo plazo se utilizarán como una opción predeterminada siempre que se apliquen, o si esta es una opción que debe decidir en cada caso el oficial de adquisiciones. Como se ha explicado anteriormente, los acuerdos a largo plazo se establecen para garantizar la estabilidad de la oferta y el precio al tiempo que se ahorra en el uso del tiempo del solicitante y del oficial de adquisiciones. La decisión de no utilizar un acuerdo a largo plazo tiene el objetivo de dedicar más tiempo del personal a un requisito individual, y debe justificarse en el archivo de adquisiciones. Por otro lado, puede ser apropiado salirse del acuerdo a largo plazo en algunos casos; por ejemplo, al adquirir una cantidad o valor de adjudicación mayores en comparación con lo previsto en el acuerdo a largo plazo en forma de un valor máximo de contrato que no debe excederse, o cuando se pueden obtener precios unitarios sustancialmente más bajos debido a cambios en el mercado de suministro; o cuando las especificaciones requeridas no coinciden totalmente con el acuerdo a largo plazo. Se recomienda que cada organización tenga políticas y pautas para dichas decisiones.

Utilizar otro acuerdo a largo plazo de otra organización de las Naciones Unidas

Si bien en algunos casos dos organizaciones pueden tener acuerdos a largo plazo para los mismos bienes, servicios u obras (por ejemplo, suministros de oficina), que podrían unificarse en un marco de servicios común, la mayoría de las veces muchos de los acuerdos a largo plazo técnicamente más específicos de una organización tienden a reflejar su mandato y los requisitos del programa. Cuando otra organización de las Naciones Unidas se enfrenta al mismo requisito, es posible que desee utilizar un acuerdo a largo plazo existente establecido por otra organización de las Naciones Unidas, y aprovechar la experiencia de esa organización en la adquisición de ciertos bienes, servicios u obras. Una organización de las Naciones Unidas puede decidir utilizar dicho acuerdo a largo plazo si las especificaciones de los bienes o los términos de referencia para los servicios requeridos son sustancialmente similares a los incluidos en el acuerdo a largo plazo. Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen diferentes políticas para aceptar los acuerdos a largo plazo de otras organizaciones y para aceptar el uso de sus propios acuerdos a largo plazo por parte de otras personas, también conocido como "*paggybacking*". Es posible que se apliquen procedimientos específicos al uso del acuerdo a largo plazo de otra organización, y estos deben cumplirse en su totalidad.

También es importante tener en cuenta que requiere la aprobación del proveedor si una organización de las Naciones Unidas que no sea la parte contratante inicial desea aprovechar los términos y condiciones de un acuerdo a largo plazo existente. Para anticiparse a un posible proceso de aprobación con el proveedor cada vez que una organización de las Naciones Unidas desee utilizar el acuerdo a largo plazo de otra organización, algunos acuerdos a largo plazo contienen una advertencia que indica que el proveedor debe poner a disposición los bienes y servicios especificados en los mismos términos y condiciones para otras organizaciones de las Naciones Unidas como y cuando se le solicite. Los oficiales de adquisiciones siempre deben contactar y verificar con la principal organización de las Naciones Unidas contratante la posibilidad de utilizar uno de sus acuerdos a largo plazo, asegurando así que todas las partes estén informadas, que los posibles esquemas de descuento se activen y que el acuerdo a largo plazo se utilice en consonancia con la capacidad del proveedor, según lo estipulado en el acuerdo a largo plazo.

Para obtener más información sobre el uso compartido y el uso de acuerdos a largo plazo, consulte el documento "Mejores prácticas para compartir acuerdos a largo plazo entre organismos de las Naciones Unidas", que se puede encontrar en el Centro de conocimientos en el sitio web del UNGM www.ungm.org.

Desarrollar un nuevo acuerdo a largo plazo

Puede haber situaciones en las que el oficial de adquisiciones concluya que el suministro de un determinado producto básico o servicio se beneficiaría si se organizara a través de un acuerdo a largo plazo. Con la consulta interna adecuada, la organización puede concluir que desea desarrollar un acuerdo a largo plazo o colaborar con otro organismo de las Naciones Unidas en su desarrollo.

Comprar a otras organizaciones de las Naciones Unidas

Además de utilizar el acuerdo a largo plazo de otra organización, es posible realizar adquisiciones de otras organizaciones de las Naciones Unidas como proveedores, por ejemplo, del catálogo de UNICEF o subcontratar las adquisiciones para ellas (por ejemplo, la Unidad de Apoyo a las Adquisiciones del PNUD, el UNFPA y la UNOPS). Dichos arreglos están sujetos a una tarifa adicional que cobra la organización proveedora, que puede compensarse con una respuesta más rápida, posiblemente menores costos del producto y menos tiempo administrativo dedicado a las adquisiciones por parte de la organización (ahorro interno).

Existe una variación significativa en el enfoque de este proceso entre las diferentes organizaciones. Para algunas, esto puede considerarse el tema de un acuerdo interinstitucional fuera de la adquisición; otras pueden considerarlo un proceso de adquisición competitivo; otras pueden requerir que la organización de las Naciones Unidas presente una oferta como parte del proceso de licitación y sea seleccionada de acuerdo con criterios estándar. Los oficiales de adquisiciones deben conocer y respetar las políticas de su propia organización con respecto a las adquisiciones que deben realizar otras organizaciones.

Selección del método de licitación

Los siguientes tres métodos principales de solicitud se utilizan en las Naciones Unidas:

- Solicitud de cotizaciones
- Llamado a licitación
- Solicitud de propuestas

La selección del método apropiado está determinada por el valor previsto de la acción de adquisición; la complejidad del requisito y si los criterios de evaluación se basarán solo en el precio o en el precio y otros criterios, como la calidad.

Solicitud de cotización

Las solicitudes de cotización, un método informal de licitación, se utilizan para compras de bajo valor y productos y servicios bien definidos.

En la solicitud de cotización, se solicitan cotizaciones para el suministro de bienes estándar básicos, obras o servicios simples. Es posible que algunas organizaciones exijan obtener una cantidad mínima de cotizaciones o utilizar una determinada plantilla de solicitud de cotización. En general, el proceso de solicitud de cotización se considera informal, a menudo sin requisitos de ofertas selladas ni un plazo rígido para la presentación de cotizaciones.

En función de la organización, la base de adjudicación es normalmente la cotización más baja que sea pertinente/conforme/técnicamente aceptable. Si bien la redacción puede variar, el principio de adjudicación para las solicitudes de cotización es similar en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Además, en función de la organización, se puede enviar una solicitud de cotización a solo uno o dos proveedores; o incluso puede ser suficiente que el oficial de adquisiciones obtenga una confirmación de precio por escrito de un proveedor sobre la base de compras pasadas o de estudios de mercado. La solicitud de cotización es utilizada por todas las organizaciones para adquisiciones hasta el umbral financiero donde es obligatorio el requisito de aplicar métodos de licitación formales (llamado a licitación/solicitud de propuestas). Este umbral varía de una organización a otra.

Llamado a licitación y solicitud de propuestas

Aunque los llamados a licitación y las solicitudes de propuestas representan dos métodos distintos para solicitar ofertas y propuestas, tienen mucho en común. Ambos son métodos formales de licitación y son obligatorios por encima de cierto valor de adjudicación, que varía según la organización. Dado que también proporcionan cierto nivel de mitigación de riesgos y más claridad en términos de las obligaciones del proveedor que la solicitud de cotización, los oficiales de adquisiciones pueden optar por utilizar métodos formales de solicitud si los requisitos son complejos y de alto riesgo, aunque el valor agregado no alcance el umbral definido que haría obligatorio el uso de métodos formales de solicitud.

Aunque las organizaciones adoptan diferentes procedimientos y prácticas, tanto el llamado a licitación como la solicitud de propuestas, generalmente, implican la recepción segura de las propuestas (selladas, enviadas a una dirección de correo electrónico segura o mediante un sistema de licitación electrónica), antes de una fecha límite que se anuncia públicamente. Ambos métodos apuntan a un acuerdo contractual formal entre el comprador y el vendedor. Cada método debe incorporar una especificación/términos de referencia/detalles de los trabajos, un contrato de muestra/preliminar y condiciones generales relevantes en los pliegos de condiciones.

Llamado a licitación

La característica esencial del llamado a licitación es que el requisito técnico puede especificarse clara y completamente de manera cualitativa y cuantitativa, y la adjudicación se realiza normalmente sobre la base del costo más bajo, entre las ofertas que cumplen con los requisitos comerciales y técnicos, con el precio más bajo y sustancialmente compatible o criterios similares.

Las ofertas se envían normalmente en un solo sobre (o correo electrónico) o, si la opción está disponible, de forma electrónica mediante el sistema de licitación electrónica (eTendering) de la organización, y se puede dar lectura a los precios en una apertura pública de ofertas. Esto requiere (y da por supuesto) que no se prevén negociaciones y que no se otorgará ninguna prima a las ofertas que superen los requisitos técnicos especificados. También da por supuesto que se pueden especificar otros requisitos en formato de aprobación/reprobación como condiciones de calificación de umbral, y que los requisitos de plazos de entrega se pueden especificar de una manera para ajustar el precio (por ejemplo, aumento o disminución del 0,5 % por semana de retraso), según corresponda.

Solicitud de propuestas

La característica esencial de la solicitud de propuestas es que las propuestas se envían en función de requisitos que no pueden definirse o cuantificarse por completo en el momento de la solicitud y cuando se busca la innovación y la experiencia específica del proponente, a menudo, en forma de requisitos de desempeño (para obtener más información, consulte el Capítulo 5: Planificación del proceso de adquisición), para cumplir mejor con el requisito de adquisición.

Las propuestas generalmente se envían con componentes técnicos y financieros en sobres cerrados o correos electrónicos separados, por lo que normalmente no hay una apertura pública de ofertas. Esto implica que las propuestas se evaluarán técnicamente antes de la apertura de la oferta financiera y se basarán en varios criterios descritos en los pliegos de condiciones con una puntuación ponderada asignada para la propuesta técnica general. Luego, la puntuación técnica se combina con la puntuación financiera para determinar la mejor relación calidad-precio.

En una solicitud de propuestas, los proveedores pueden ofrecer enfoques alternativos para proporcionar el producto o servicio requerido. En otras palabras, los proveedores tienen la oportunidad de ser innovadores en sus propuestas, y la solicitud de propuestas debe dejar en claro esta oportunidad. Las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan las solicitudes de propuestas para la adquisición competitiva de servicios, bienes complejos y obras complejas. En algunas organizaciones, el empleo de negociaciones después de un proceso competitivo está vinculado a la selección de la metodología (para obtener más información, consulte la Sección 6.4: Evaluación).

A lo largo de este manual, el término "licitante" y "oferta" se utilizarán también para significar "proponente" y "propuesta", a menos que se trate específicamente de Solicitudes de propuesta.

Selección de tipo de competencia

Además de seleccionar el método de licitación que se utilizará, la selección del tipo de competencia para una actividad de adquisición es un paso importante. En función del valor de la adquisición, las condiciones del mercado y el conocimiento del mercado por parte del oficial de adquisiciones, se pueden utilizar varios tipos de competencia. Se debe elegir si se utilizará la competencia abierta en la que cualquier proveedor pueda participar, o la competencia limitada/restringida, que requiere crear una lista de preselección y enviar las invitaciones únicamente a proveedores seleccionados. Además, se debe tomar una decisión sobre el abastecimiento geográfico y si se utilizará la competencia internacional o si se limitará la competencia a los proveedores locales o regionales. Las políticas y procedimientos de adquisiciones de cada organización indicarán cuándo se requiere o recomienda una licitación abierta, así como la cantidad prevista de invitados que se preseleccionarán para diferentes umbrales de valor de adquisición.

Competencia internacional abierta

La competencia internacional abierta tiene como objetivo proporcionar a todos los proveedores elegibles y calificados una notificación adecuada y oportuna de los requisitos, y brindarles acceso equitativo y una oportunidad justa para competir por contratos de bienes, obras o servicios requeridos. Las licitaciones abiertas son la práctica habitual de las organizaciones de las Naciones Unidas para atraer a una gama más amplia de empresas de diversas áreas geográficas. Cuando se utilizan licitaciones abiertas, y para aumentar la cantidad de posibles ofertas o propuestas, las organizaciones también pueden enviar simultáneamente los pliegos de condiciones directamente a las empresas que saben que podrían proporcionar los bienes o servicios requeridos.

Las licitaciones abiertas generalmente se anuncian en el sitio web de la organización, así como en el UNGM y por otros medios apropiados. La publicidad de las notificaciones de adjudicación de contratos fomenta la transparencia y la competencia para futuras oportunidades de adquisiciones. Otros medios de publicitar solicitudes y oportunidades comerciales futuras son los sitios web de organizaciones donantes o usuarios finales (gobiernos), y periódicos locales u otros medios, en función de la infraestructura de medios locales. Es importante considerar qué medios llegarían a los proveedores adecuados de la manera más amplia posible. Una combinación de varios medios llegará a más proveedores.

Competencia internacional limitada

Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden decidir utilizar una competencia internacional limitada, que solo permite la participación de proveedores seleccionados en el proceso de licitación. En estos casos, la organización de las Naciones Unidas establecerá una preselección de empresas calificadas para el llamado a licitación. Los nombres de las empresas preseleccionadas no deben divulgarse para proteger el principio de competencia (es decir, evitar la colusión entre cualquiera de las empresas).

Existen muchas consideraciones que deben tenerse en cuenta al seleccionar proveedores para la preselección. El objetivo general es aumentar la competencia al máximo, brindar una oportunidad justa a un gran número de empresas serias en el mercado y, al mismo tiempo, garantizar la economía y la eficiencia del proceso de adquisición al limitar la competencia a los proveedores más relevantes. Las organizaciones de las Naciones Unidas deben seleccionar a los proveedores de manera no discriminatoria sobre la base de los resultados del estudio de mercado, listas, precalificaciones, manifestaciones de interés, etc. Algunos de los criterios de preselección que deben considerarse incluyen: requisitos específicos para la acción de adquisición; capacidad técnica y experiencia; cuota de mercados potenciales y distribución geográfica; capacidad financiera adecuada en comparación con el valor del contrato y principios éticos.

Competencia local/regional

Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen como objetivo fomentar el desarrollo de los mercados locales y, si los requisitos de adquisiciones pueden cumplirse satisfactoriamente en un contexto local, se puede llevar a cabo la competencia local/regional. Las licitaciones local/regionales se realizan normalmente en los siguientes casos:

- Cuando las obras están dispersas geográficamente o en el tiempo y, por lo tanto, las obras normalmente no serían de interés para empresas internacionales
- Cuando las obras o los servicios están disponibles a nivel local, a costos razonables, y hay un número suficiente de proveedores potenciales para un proceso de licitación competitivo
- Cuando los bienes están disponibles a nivel local a precios por debajo del precio del mercado global
- Si el conocimiento del sistema local/nacional, el entorno, el idioma o la cultura es un requisito
- Si lo justifica el solicitante o el cliente, o si se especifica en el acuerdo del proyecto

Independientemente del tipo de competencia, siempre que se realice un llamado directamente a los posibles licitantes, el oficial de adquisiciones debe emitir y distribuir los pliegos de condiciones de forma simultánea a todos los proveedores, ya sea por correo electrónico, fax o mensajería o, si está disponible, a través del sistema de licitación electrónica (eTendering) de la organización.

Excepción al uso de métodos de licitación formales (también conocido como contratación directa o renuncia a licitación competitiva)

En el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de todas las organizaciones de las Naciones Unidas se estipula que la competencia abierta es normalmente el método más eficaz para garantizar la mejor relación calidad-precio. No obstante, en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada también se reconoce que es posible que deban hacerse excepciones en circunstancias en las que la licitación competitiva no proporcionaría una respuesta adecuada para la organización y sus clientes. El solicitante o el oficial de adquisiciones deben proporcionar una justificación para una excepción a los métodos de licitación formales de acuerdo con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y las políticas y procedimientos de adquisiciones de la organización específica. En la mayoría de las organizaciones, esta justificación solo puede ser aprobada por un alto funcionario, generalmente con el asesoramiento del comité de contratos. En algunas organizaciones, la autoridad para aprobar excepciones para acciones de adquisiciones por debajo de cierto umbral puede incluirse en el marco de la delegación de autoridad.

Justificación de la excepción al uso de métodos de licitación formales

Existe un número limitado de motivos establecidos formalmente que justifican una excepción al uso de métodos de licitación formales. Si bien las políticas y los procedimientos organizacionales específicos varían, el rango de dichas justificaciones puede incluir las que se enumeran en el cuadro siguiente.

RAZÓN	EXPLICACIÓN
Bajo valor	La mayoría de las organizaciones reconocen que las compras valoradas por debajo de un cierto umbral (varía según la organización) pueden realizarse sin licitación formal, aunque existe la responsabilidad profesional de la diligencia debida para determinar que los precios son razonables. En estos casos, las organizaciones de las Naciones Unidas suelen realizar las adquisiciones con tarjetas de crédito corporativas.
Falta de mercado competitivo/ la competencia fracasó	Suministro por un monopolio oficialmente reconocido; precios fijados por legislación/regulación del gobierno; el requisito implica un servicio o producto patentado; los documentos subyacentes del proyecto identifican a un único proveedor que se contratará. La reciente licitación competitiva no arrojó resultados satisfactorios.
Adquisiciones de entidades gubernamentales	Algunas organizaciones consideran que esta es una razón suficiente para renunciar a la licitación competitiva. Este principio se aplica especialmente cuando el propósito del proyecto es apoyar a la entidad en la creación de capacidades.
Estandarización/seguimiento a los servicios existentes	El usuario final se ha estandarizado en una determinada marca (aún se podría seleccionar de manera competitiva entre proveedores alternativos de esa marca). Cuando se requiere la responsabilidad única del resultado y cualquier cambio de proveedor sería perjudicial.
Cooperación con otra organización de las Naciones Unidas	Algunas organizaciones consideran que esto es una renuncia a la licitación competitiva, mientras que otras lo consideran producto de licitaciones competitivas.
Utilización de los resultados de una competencia reciente	Recientemente, se obtuvieron de manera competitiva ofertas para requisitos idénticos (por ejemplo, dentro de una cantidad determinada de meses), los precios y las condiciones no han cambiado y siguen siendo competitivos.
Compra o arrendamiento de bienes inmuebles	Los bienes inmuebles se reconocen como específicos y únicos y, por lo tanto, no son adecuados para licitaciones competitivas.
Exigencia, urgencia, emergencia	Una exigencia genuina para el requisito, en el que los retrasos en la entrega normalmente asociados con la licitación competitiva provocarían graves efectos adversos. La mayoría de las organizaciones no aceptan que la justificación de la "emergencia" se aplique si la situación es consecuencia de una planificación deficiente por parte de los encargados de la gestión del proyecto o los oficiales de adquisiciones.
Servicios profesionales que no pueden evaluarse objetivamente	Se relaciona con la investigación, el desarrollo y otros servicios profesionales estratégicos.

Proceso de adquisición en el caso de excepciones a los métodos de licitación formales

Incluso si solo se realizará un llamado para que un proveedor presente una oferta, se debe emitir una solicitud formal o informal, según el valor total del contrato o el nivel de complejidad y/o el riesgo relacionado. Se recomienda adaptar uno de los pliegos de condiciones estándar al propósito requerido y utilizarlo para solicitar una oferta. Esto significa que se deben realizar las mismas consideraciones en términos de contrato modelo, condiciones generales y especiales, método de evaluación, etc. (para

obtener más información, consulte la Sección 6.3: Licitación). Además, la evaluación, la negociación y la formulación de contratos son igualmente o incluso más importantes en los casos en que se utilizan excepciones a los métodos de licitación formales.

Decisión sobre tipo de contrato y metodología de evaluación

Un elemento crucial que se debe abordar durante la fase de estrategia es determinar el tipo de contrato que se utilizará; en particular, si debe ser una orden de compra o un contrato. En esta etapa, también se consideran otras cuestiones, como si el contrato debe ser de precio fijo (suma fija) o a título reembolsable. El tipo de contratos y la disponibilidad de contratos estándar varían entre las organizaciones (para obtener más información, consulte la Sección 6.6: Contrato).

Además, como parte de la estrategia de adquisición, el oficial de adquisiciones debe determinar el tipo de método de evaluación y los criterios que se utilizarán. Los pliegos de condiciones deben indicar claramente el método de evaluación y los criterios de evaluación. No se pueden decidir después de que se han presentado las propuestas/ofertas ni pueden cambiarse de lo que se describió originalmente en los pliegos de condiciones. Por lo tanto, es muy importante que el oficial de adquisiciones piense adecuadamente al seleccionar tanto el método como los criterios. El propósito de establecer criterios de evaluación correctos es:

- Comparar los méritos de las ofertas que pueden variar ampliamente en forma y sustancia, en otras palabras, desarrollar la capacidad de comparar manzanas con manzanas, es decir, dos cosas semejantes.
- Minimizar el riesgo de las Naciones Unidas de que el proveedor seleccionado no pueda ejecutar el contrato de manera satisfactoria.
- Identificar la mejor coincidencia con el requisito

Características de los criterios de evaluación satisfactorios

Los criterios de evaluación detallan las reglas mediante las cuales se compararán todas las ofertas y garantizan un trato justo de todos los proveedores. Un criterio correcto de evaluación debe poseer las siguientes cualidades:

- Válido
- Objetivo
- Medible
- Imparcial

Criterios válidos

Los criterios válidos están relacionados con el desempeño requerido real, es decir, la característica que se evalúa será fundamental para la ejecución exitosa del contrato; por ejemplo, el proveedor seleccionado debe tener ciertas capacidades lingüísticas debido al país donde se llevará a cabo la asignación. Los criterios válidos dan como resultado la asignación de una puntuación más alta a aquellos proveedores que realmente tienen una probabilidad relativamente alta de realizar el trabajo correctamente. Si los criterios no se relacionan claramente con los requisitos de la licitación, probablemente no sean válidos y pueden basarse en lo que es deseable más que en una verdadera necesidad. Si es razonable suponer que todos los proveedores obtendrán una buena puntuación en un factor, no sería un diferenciador significativo válido y su inclusión puede no servir para ningún propósito útil, excepto para evaluar un requisito de aprobación/reprobación.

Criterios objetivos

Los criterios objetivos garantizan que las ofertas se evalúen de la misma manera, incluso si son evaluadas por diferentes evaluadores, y que un tercero pueda determinar que la oferta o el proveedor tienen ciertas características; por ejemplo, servicio posventa en el país.

Criterios medibles

Los criterios medibles permiten a los evaluadores asignar clasificaciones o emitir juicios de aprobación/reprobación de forma eficaz. Por ejemplo, la honestidad no sería un factor medible porque es imposible verificarla de manera fiable. A los criterios medibles se les pueden asignar puntos en

función de los grados de logro, por ejemplo, un punto por año de experiencia o un punto por proyecto similar en la región, hasta un máximo establecido de puntos.

Criterios imparciales

Los criterios imparciales no otorgan una ventaja injusta a un proveedor sobre otro, ni se adaptan a los atributos de los proveedores o productos favorecidos. Por ejemplo, si un proveedor establecido tiene 10 años de experiencia en ofrecer un servicio específico en un país en particular o en las Naciones Unidas, puede ser inapropiado usar dicho criterio como mínimo de aprobación/reprobación. Hacerlo excluiría a otros proveedores establecidos que tienen un historial más limitado de trato con el país o las Naciones Unidas, pero que quizás son o fueron exitosos en la entrega de una cantidad incluso más grande de envíos/servicios en la región y a varias organizaciones compradoras. Los criterios de evaluación deben ser imparciales y facilitar la inclusión de nuevos proveedores con registros de desempeño fiables.

6.3 Licitación

Introducción

La licitación es el proceso de notificar a los posibles proveedores de la necesidad de la organización de adquirir ciertos bienes, servicios u obras. Los pliegos de condiciones son los documentos que se utilizan para solicitar a los proveedores potenciales que ofrezcan un presupuesto, oferta o propuesta para proporcionar los bienes, servicios u obras requeridos, es decir, solicitud de cotización, llamado a licitación y solicitud de propuestas. La elaboración de los pliegos de condiciones abarca el proceso de recopilación y formalización de la información y documentación necesarias para que los proveedores potenciales elaboren ofertas pertinentes y fácilmente comparables, de acuerdo con el requisito y la estrategia de adquisición.

Los oficiales de adquisiciones deben asegurarse de que los pliegos de condiciones creen un campo de juego nivelado, es decir, todos los proveedores potenciales deben recibir la misma información al mismo tiempo, que les permita preparar sus ofertas; se deben desarrollar criterios de evaluación medibles que permitan a los proveedores tener las mismas posibilidades de obtener la adjudicación del contrato; los riesgos comerciales se deben distribuir equitativamente entre la organización de las Naciones Unidas y el proveedor seleccionado; y los términos del eventual contrato deben expresarse claramente para que los proveedores comprendan los derechos y obligaciones con los que se espera que se comprometan. Todos los requisitos deben expresarse claramente en términos que fomenten un número suficiente de ofertas pertinentes para que el resultado satisfaga mejor las necesidades de la organización. Los procedimientos deben expresarse claramente para evitar que el oficial de adquisiciones pierda tiempo innecesario dando explicaciones. Durante esta etapa, se desarrollan y formulan los criterios de evaluación identificados durante el desarrollo de la estrategia de adquisición para obtener el mejor valor en cada caso específico. Esto incluye informar a los posibles licitantes sobre:

- Normas administrativas para el proceso de licitación, incluidos los criterios y el método de evaluación (instrucciones a los licitantes).
- Requisitos funcionales y de desempeño, así como características físicas de los bienes, servicios u obras requeridos, incluida una declaración clara de los requisitos mínimos de calidad (plan de requisitos y especificaciones técnicas).
- Condiciones comerciales y legales, entre otras (condiciones generales del contrato propuesto, incluidas las condiciones especiales).

Contenido de los pliegos de condiciones

El contenido obligatorio de los pliegos de condiciones varía de una organización a otra y depende del método de adquisición y de la complejidad del requisito. Se recomienda tener al menos pliegos de condiciones estándar separados para cada método de adquisición, es decir, solicitud de cotización, solicitud de propuestas y llamado a licitación. En algunas organizaciones, la selección de un pliego de condiciones estándar en particular implica automáticamente condiciones generales específicas, términos contractuales, etc. Es importante asegurarse de que todas las partes del documento estándar se ajusten al requisito (por ejemplo, condiciones generales de contratación adecuadas). El uso de documentos estándar asegura la coherencia entre una transacción y otra, ayuda a prevenir errores, evita repeticiones y omisiones y, en general, agiliza el proceso. Sin perjuicio de lo anterior, los pliegos

de condiciones estándar normalmente deben personalizarse hasta cierto punto para reflejar adecuadamente el carácter específico del requisito.

En el caso de los llamados a licitación y las solicitudes de propuestas, la estructura del documento generalmente incluye algunos o todos los elementos siguientes, que se describirán con mayor detalle a continuación:

- Carta de invitación
- Instrucciones para los licitantes
- Plan de requisitos
- Descripción técnica (especificaciones, términos de referencia y detalles de los trabajos, incluidos los diseños/ilustraciones/presupuesto detallado y especificaciones técnicas de obras y materiales)
- Condiciones generales de contratación
- Condiciones especiales
- Modelo de formulario de presentación de contrato y oferta

Para una solicitud de presupuesto, los elementos anteriores a menudo se reducen a una carta de solicitud, una breve descripción del requisito y una referencia a las condiciones generales aplicables de contratación de la organización de las Naciones Unidas en particular.

Carta de invitación/instrucciones a los licitantes

La carta de invitación proporciona información clave para permitir que los proveedores potenciales (licitantes) decidan si podrían estar interesados en participar. Las instrucciones para los licitantes deben redactarse para reflejar el requisito específico de la licitación. Como se indica en el cuadro siguiente, la carta de invitación/instrucciones a los licitantes deben transmitir todas las pautas pertinentes que regulen la elaboración, presentación y evaluación de ofertas pertinentes, de acuerdo con los requisitos de la organización. Debe indicar todos los documentos requeridos para constituir una presentación completa, así como la advertencia de que las presentaciones pueden ser rechazadas, a menos que sean sustancialmente pertinentes.

TEMA	LA INFORMACIÓN O LAS INSTRUCCIONES DEBEN INCLUIR...
Carta de invitación	Referencia a adquisiciones específicas (título y número de seguimiento) y lista de documentos de respaldo emitidos. Contexto y propósito previsto de la adquisición.
Fecha límite para la presentación de ofertas	Fecha, hora, lugar y modo de presentación, junto con lugar, fecha y hora de apertura de ofertas (si es pública).
Instrucción para la preparación y presentación	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de documentos necesarios para formar una oferta completa, así como un aviso que indique que las ofertas pueden ser rechazadas a menos que sean pertinentes/conformes/aceptables. • Instrucciones sobre cómo deben enviarse/embalarse las ofertas (p. ej., sellado, cantidad de copias, método de uno o dos sobres, envío por correo electrónico, fax, mensajería, licitación electrónica, etc.)
Instrucciones sobre el contenido de la oferta	Cómo se debe estructurar la oferta técnica y financiera, incluido el desglose de costos.
Instrucciones sobre la validez de la oferta	Período de tiempo que los proveedores deben mantener sus ofertas válidas (generalmente, un período de 60 o 90 días).
Método de evaluación y criterios de evaluación	Método que incluye el orden de importancia y la ponderación de cada criterio principal y cómo se aplicará.
Discrepancias y errores en el componente del precio	<p>Cómo se manejarán las discrepancias y errores en el componente del precio, por ejemplo, errores en el precio total:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se hayan cometido errores en la suma del total, deben prevalecer los precios unitarios • Cuando exista una discrepancia entre el importe expresado en cifras y en palabras, prevalecerá el importe en palabras
Términos de pago	Por lo general, 30 días netos desde la recepción de la factura, así como la recepción y aceptación de los bienes o servicios o tras la recepción de la documentación de envío requerida, según el Incoterm utilizado. La política sobre pagos anticipados debe describirse en los pliegos de condiciones. Los pagos parciales son una práctica común en el caso de los servicios y las obras.
Modificaciones	Toda información adicional, aclaración, corrección de errores o cambios realizados en los pliegos de condiciones se distribuirá a todos los proveedores antes de la fecha límite de recepción para que los proveedores puedan tomar las medidas adecuadas.
Garantía de la oferta o garantía para la oferta	Si corresponde, los pliegos de condiciones deberán indicar que los licitantes deben presentar una garantía de la oferta/licitación junto con sus ofertas. Así, se reduce el riesgo de que una oferta sea retirada o modificada después de la fecha límite para la presentación de ofertas, o que el licitante adjudicatario no firme el contrato o no proporcione la garantía de cumplimiento requerida después de la adjudicación del contrato, o cualquier otra condición previa a la firma del contrato que se especificó en el contrato. El incumplimiento en la presentación de la garantía de la oferta/licitación provocará la descalificación de la oferta.
Fianza de cumplimiento	Se pueden solicitar garantías de cumplimiento al proveedor seleccionado para asegurar el cumplimiento del proveedor en términos de entrega de todo el equipo, servicios prestados y trabajos completados según el contrato (generalmente se utilizan en adquisiciones complejas para obras).

Ofertas alternativas	Especificar si las ofertas alternativas serían aceptables (para la adquisición de servicios a través de una solicitud de propuestas, las ofertas alternativas son comúnmente aceptables).
----------------------	---

Plan de requisitos/definición de requisitos

Los pliegos de condiciones deben definir claramente los requisitos. En función de la naturaleza de la adquisición, los requisitos se establecen en forma de especificaciones técnicas, términos de referencia o detalles de los trabajos/presupuesto detallado. Una descripción clara y detallada del desempeño previsto es importante para evitar malentendidos y desacuerdos con los proveedores en el momento de la ejecución del contrato. Los requisitos de desempeño ambiguos pueden dar lugar a un aumento de los costos, dado que los proveedores pueden tener que incluir en su oferta una reserva de contingencia o riesgo que luego se reflejará en el precio. También es importante indicar claramente la fecha de entrega de los bienes o las fechas de inicio/finalización para prestaciones de servicios/obras donde existan requisitos específicos o cuando el tiempo sea un factor crítico. Cuando el tiempo de entrega es un factor en la evaluación, el oficial de adquisiciones debe considerar solicitar una fianza de cumplimiento y, en caso de que haya alguna inquietud acerca de la fiabilidad de la comunidad de licitantes o su compromiso con los deberes y responsabilidades resultantes tras la adjudicación del contrato, también se puede solicitar una garantía de la oferta o licitación. Los oficiales de adquisiciones deben tener en cuenta que cuanto más riesgo imponen al licitante y más exigentes son en términos de exigir una garantía de la oferta o una fianza de cumplimiento, es más probable que los precios del contrato sean más altos. Si bien son herramientas útiles cuando de verdad se necesitan, especialmente para requisitos complejos o como buenas prácticas en la contratación de grandes proyectos de construcción, se debe analizar el riesgo potencial de la licitación y de incumplimiento de contrato/desempeño.

Al adquirir bienes, deberían incluirse el destino (o destinos) y el modo de transporte, y al adquirir servicios debería especificarse el lugar exacto donde se prestarán los servicios. Los Incoterms deben utilizarse para especificar las condiciones de entrega de los bienes adquiridos. El alcance de los Incoterms se limita a asuntos relacionados con los derechos y las obligaciones de las partes del contrato de venta con respecto a los costos y riesgos relacionados con la entrega de los bienes vendidos. Especifican dónde el vendedor entrega las mercancías, qué costos paga el vendedor y cuándo el vendedor transfiere el riesgo de tránsito al comprador (para obtener más información, consulte el Capítulo 12: Logística).

Condiciones contractuales (condiciones generales, condiciones especiales, modelo de contrato)

El siguiente cuadro proporciona información e instrucciones sobre qué términos y condiciones contractuales deben incluirse o mencionarse en los pliegos de condiciones.

ELEMENTO/TEMA	LA INFORMACIÓN O LAS INSTRUCCIONES DEBEN INCLUIR...
Condiciones generales de contratación	Una copia de las condiciones generales de contratación relevantes (por ejemplo, bienes, servicios u obras), ya sea con los pliegos de condiciones o mediante referencia al sitio web de la organización.
Términos y condiciones especiales	Requisitos contractuales particulares vinculados a las circunstancias especiales de la adquisición específica. Estos requisitos suelen constituir excepciones a las condiciones generales de contratación o una ponderación adicional sobre algunas de las condiciones.
Contrato modelo	Una copia del contrato modelo correspondiente (contrato de muestra) para que los proveedores comprendan el tipo de contrato que se prevé que firmen si son seleccionados.
Instrucciones de embalaje y envío	Una copia de las instrucciones de embalaje y envío pertinentes al adquirir bienes (para obtener más información, consulte el Capítulo 12: Logística).
Precios de contrato	Precio fijo/suma fija firme o costo reembolsable, o una combinación de ambos.

Pólizas de seguro	Alcance de las diversas pólizas de seguros (materiales, equipos, personal, supervisores y visitantes, edificios cuando se construyen) según se detalle en las condiciones generales de la organización.
Cláusula de penalización/indemnización por daños y perjuicios	Una cláusula que establece las consecuencias del incumplimiento o el retraso en el cumplimiento, es decir, la indemnización por daños y perjuicios, y cómo se aplicarán.

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas tienen pliegos de condiciones que contienen un formulario de presentación de oferta estándar que debe ser firmado por un signatario debidamente autorizado y devuelto con la oferta del proveedor para que la oferta sea legalmente vinculante.

Aclaraciones/conferencia de licitantes

El período de tiempo entre la emisión de los pliegos de condiciones y la fecha límite para presentar ofertas se denomina período de licitación, cuando se utiliza un método formal de licitación.

Durante el período de licitación, no se debe realizar ninguna comunicación sobre el contenido de los pliegos de condiciones o las ofertas entre los posibles licitantes y la organización de las Naciones Unidas, excepto a través de los métodos de gestión de consultas que se describen a continuación. Las consultas de los licitantes deben manejarse a través de correspondencia escrita o mediante una conferencia de licitantes. Todo licitante que requiera aclaraciones sobre los pliegos de condiciones debe presentar sus consultas por escrito. La organización de las Naciones Unidas debe elaborar respuestas para cada pregunta y, después, compartirlas con todos los licitantes sin revelar el origen de las consultas.

Para adquisiciones técnicas y complejas, se podría llevar a cabo una conferencia de licitantes (también llamada conferencia previa a la oferta o previa a la licitación) entre la organización y los licitantes, además de la emisión de aclaraciones por escrito. Dicha conferencia puede tener la forma de una reunión, un reconocimiento del emplazamiento o una inspección. Al realizar una conferencia de licitantes, se recomienda seguir las siguientes pautas:

- Informar a los licitantes en los pliegos de condiciones que habrá una conferencia de licitantes y si la participación es obligatoria.
- Indicar la fecha y hora de la conferencia, y prever el tiempo suficiente para que todos los licitantes planifiquen la asistencia a la conferencia y luego tengan tiempo suficiente para elaborar su ofertas/propuestas.
- Las consultas por escrito de los licitantes pueden enviarse a la organización antes de la conferencia; las respuestas a las preguntas por escrito deben proporcionarse de forma oral durante la conferencia.
- Enviar a todos los licitantes dentro de un período de tiempo razonable después de la conferencia, ya sea que estén presentes en la conferencia o no, un conjunto completo de actas, en las que se registren todas las consultas y respuestas formales. Las actas deben prevalecer sobre cualquier respuesta oral proporcionada durante la conferencia.
- Si las aclaraciones proporcionadas en la conferencia alteran los requisitos, se debe comunicar por escrito a todos los licitantes al mismo tiempo y se debe considerar extender la fecha límite de presentación de ofertas.
- En el caso de que la licitación se haya anunciado en el UNGM (competencia abierta) y la participación en la conferencia de licitantes no haya sido obligatoria, las actas y aclaraciones proporcionadas en la conferencia también deben publicarse en el UNGM bajo la notificación de licitación correspondiente.

Enmiendas a los pliegos de condiciones

En cualquier momento previo a la fecha límite para la presentación de ofertas, la organización podrá, por cualquier motivo, ya sea por iniciativa propia o previa solicitud de aclaración de un licitante, modificar el pliego de condiciones. Un ejemplo de modificación sería la prórroga del plazo para la presentación de ofertas.

Las enmiendas a los pliegos de condiciones deben realizarse con bastante anticipación a la fecha límite para la presentación de ofertas a fin de que los licitantes puedan abordar los cambios en sus ofertas. En

determinados casos, las enmiendas justificarán una prórroga del plazo de presentación. Esto debe evaluarse caso por caso.

Las enmiendas a los pliegos de condiciones que contengan cambios, o que aporten aclaraciones o información adicional, deben estar a disposición de todos los licitantes invitados de forma simultánea y por escrito, para brindarles a todos la misma base de hechos. Proporcionar a uno o más licitantes información adicional que no está a disposición de otros durante el proceso de contratación puede proporcionarles una ventaja injusta. Esto no cumple con el principio de equidad y, por lo tanto, debe evitarse a toda costa. En el caso de que la licitación se haya anunciado en UNGM, las enmiendas también deben publicarse en UNGM bajo la notificación de adquisición correspondiente.

Cuando los pliegos de condiciones se han publicado utilizando el método de anuncio abierto, donde no se ha establecido una preselección, los documentos deben recomendar a los posibles licitantes que visiten de forma periódica el sitio web donde se publicó la licitación, para verificar si se han publicado aclaraciones o enmiendas.

Los cambios sustanciales en las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos y los pliegos de condiciones pueden requerir una nueva licitación, especialmente en casos de competencia limitada y si los cambios podrían significar que la preselección de proveedores ya no sea apropiada. Las enmiendas a los pliegos de condiciones deben estar sujetas a la misma aprobación de las autoridades correspondientes que el propio pliego de condiciones.

Cancelación de licitación

La organización de las Naciones Unidas debe incluir en los pliegos de condiciones que se reserva el derecho de cancelar una licitación sin ningún recurso en cualquier momento durante el proceso de licitación y evaluación, y antes de la adjudicación del contrato. Las condiciones que pueden dar lugar a una cancelación son las siguientes:

- La justificación de la licitación inicial ya no es válida
- Los requisitos requieren una revisión significativa
- Existe una variación sustancial entre la oferta más baja y las estimaciones de costos

Recepción y apertura de ofertas

Después del proceso de solicitud, las ofertas son recibidas, registradas, almacenadas, abiertas y entregadas por miembros del personal autorizado. El propósito de este proceso formal es asegurar que se mantengan la transparencia y la confidencialidad.

La recepción de ofertas normalmente la realiza una persona que no participa directamente en la función de adquisición. En el caso de las cotizaciones, suele ser el oficial de adquisiciones quien las recibe. En el caso de las ofertas recibidas por fax o correo electrónico, se deben recibir en una máquina de fax "segura" o en una dirección de correo electrónico específicamente dedicada al propósito de recibir ofertas. La máquina de fax debe estar protegida de forma segura, es decir, en un lugar cerrado con llave o que pueda cerrarse con llave. Las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido, cada vez con más frecuencia, una cuenta de correo electrónico oficial para la presentación de ofertas que se comunica a los licitantes en los pliegos de condiciones. Esta dirección debe estar protegida para garantizar que los correos electrónicos que contienen ofertas se mantengan sin abrir hasta la apertura de ofertas. En el caso de las copias impresas, las ofertas deben recibirse y permanecer selladas hasta la hora de apertura formal, excepto en el caso de las solicitudes de cotización.

La apertura de ofertas es un proceso formal de apertura, lectura y registro por escrito de todas las ofertas recibidas en respuesta a la licitación, en la fecha, hora y lugar estipulados en los pliegos de condiciones. Se recomienda que la apertura de ofertas tenga lugar inmediatamente después de la fecha límite para la recepción de ofertas. Además de ser eficiente, reducirá cualquier riesgo de manipular las ofertas recibidas o aceptar ofertas tardías. El proceso de apertura de ofertas normalmente se lleva a cabo mediante un oficial/panel de apertura autorizado.

El tipo de licitación y los pliegos de condiciones utilizados determinarán si la apertura de las propuestas se realizará en público y qué tipo de información se divulgará. Las cotizaciones normalmente se abren internamente, mientras que las ofertas se abren normalmente en una apertura pública de ofertas. Dado que las propuestas se presentan generalmente utilizando un sistema de dos sobres, es decir, un sobre para la propuesta técnica y otro sobre aparte para la propuesta financiera, la propuesta financiera solo

se abrirá después de que se haya completado la evaluación técnica y no en una apertura pública. En algunos casos, una vez finalizada la evaluación técnica, las propuestas financieras se abren públicamente.

El oficial/panel de apertura está a cargo de presentar un acta/informe de apertura, que proporciona un registro del proceso de apertura de ofertas. El informe normalmente contiene información sobre las ofertas recibidas (nombre y país de origen del proveedor); fecha y hora de inicio y finalización de la apertura de ofertas; precio y divisa de las ofertas; períodos de validez de las ofertas, nombres del proveedor o del representante (o representantes) del proveedor presentes en la apertura pública, cuando corresponda, y una lista de ofertas rechazadas por diversos motivos: por ejemplo, presentaciones tardías, estado incompleto, etc. Una vez que las ofertas se han abierto formalmente, deben entregarse a la función de adquisición para su procesamiento.

Buena práctica

Se recomiendan las siguientes prácticas:

- No proporcionar información sobre otros competidores fuera o antes de la apertura de la oferta.
- No entablar debates sobre una oferta o una adjudicación con uno o más proveedores participantes en el momento de la apertura.
- Registrar en un acta/informe de apertura toda la información relacionada con la apertura, registros de asistentes, registros de todas las ofertas, incluidas las ofertas devueltas, y leerlo en voz alta a los asistentes a la apertura pública de ofertas.
- El oficial/panel de apertura y los testigos apropiados certificarán el proceso de apertura mediante la suscripción del acta/informe de apertura. El informe debe conservarse en el archivo.

Los licitantes pueden retirar o modificar las ofertas por escrito antes de la fecha de cierre de la licitación. En el caso de ofertas modificadas, la última oferta presentada es la vinculante. Después de la fecha de cierre, las organizaciones de las Naciones Unidas no deben dar curso al retiro de ofertas ni permitir que se modifique una oferta. En ciertos casos, las organizaciones de las Naciones Unidas pueden tener derecho a cobrar la garantía de la oferta, que garantiza la validez de la oferta presentada por el proveedor.

Algunas organizaciones permiten presentar múltiples ofertas. Cuando los proveedores hayan presentado más de una oferta, se debe considerar la oferta que proporcione los términos más ventajosos para la organización. Si el pliego de condiciones permite ofertas alternativas, estas deben tratarse como cualquier otra oferta recibida.

Las ofertas recibidas después de la fecha de cierre no deben aceptarse, excepto cuando exista evidencia razonable de que la entrega tardía de una oferta fue causada por factores ajenos al proveedor. En dichos casos, y solo si se reciben antes de la apertura oficial, se podrán considerar estas ofertas, en función de las políticas y procedimientos internos de cada organización.

Cuando se ha utilizado una preselección de proveedores, las ofertas no solicitadas deben tratarse de acuerdo con las reglas de la organización. En algunas organizaciones, normalmente se rechazan, a menos que las circunstancias específicas establecidas por las reglas de la organización permitan su aceptación; por ejemplo, cuando la oferta no solicitada ha sido presentada por un proveedor que representa a un proveedor invitado originalmente. Se debe tener cuidado para identificar cómo la empresa obtuvo la información relacionada con la solicitud. Es importante asegurarse de que la empresa sea un proveedor de buena fe y cumpla con todos los requisitos previos, como registro, viabilidad financiera, capacidades, calidad, entrega, etc.

Siempre que se reciban ofertas a través de un sistema de licitación electrónica automatizado, la función del oficial/panel de apertura puede automatizarse en su totalidad o en parte, mientras que los principios de preservar la integridad de las ofertas y proteger la competencia abierta y justa en la forma en que se ha configurado el sistema de licitación electrónica permanecen sin cambios. La forma de ponerlo en práctica depende del sistema de licitación electrónica implementado y de la política y los

procedimientos de adquisición de la organización correspondiente (para obtener más información, consulte el Capítulo 13: Adquisición electrónica).

6.4 Evaluación

Introducción

El proceso de evaluación consiste en el examen preliminar y la evaluación de las ofertas recibidas, el establecimiento de su validez general y formal, y la evaluación de la capacidad de respuesta a las especificaciones y requisitos y su cumplimiento, todo según se define en el pliego de condiciones. El proceso de evaluación analiza el costo y el beneficio de cada oferta y determina el precio y el valor de cada una. La evaluación, junto con la definición de los requisitos y los criterios y el método de evaluación especificados en el pliego de condiciones, son la base para la selección posterior de la oferta que proporcione la mejor relación calidad-precio para la organización.

La mejor relación calidad-precio en el contexto de la evaluación de ofertas significa que el precio por sí solo no es siempre el único criterio que se tiene en cuenta en un método de evaluación. Otros criterios, como calidad, disponibilidad, sostenibilidad, tiempo, cumplimiento, riesgos, costo de mantenimiento y soporte, costo total de propiedad, etc. también forman parte de la ecuación para determinar el mejor rendimiento de la inversión en la adquisición de bienes, servicios u obras.²⁸ Los criterios y el método de evaluación deben proporcionarse en el pliego de condiciones para permitir que los licitantes sepan cuál será el enfoque de la evaluación; por ejemplo, si el precio o el costo, junto con el cumplimiento, son los únicos factores que se considerarán, o si el aspecto técnico de una propuesta tendrá una mayor ponderación que el componente financiero.

Cuando se utilizan métodos de licitación formales, es decir, llamado a licitación y solicitud de propuestas, la evaluación es realizada por un equipo de evaluación designado y de acuerdo con los reglamentos, las reglamentaciones y los procedimientos organizacionales pertinentes. El equipo de evaluación debe aplicar los criterios y el método de evaluación predeterminados en el pliego de condiciones para poder realizar una evaluación justa e imparcial. El proceso de evaluación también debe ser transparente. Para garantizar la integridad del proceso y proporcionar un registro de auditoría adecuado, todas las etapas del proceso de evaluación serán documentadas por el oficial de adquisiciones a cargo del expediente del caso de adquisiciones pertinente por escrito en un informe de evaluación, que posteriormente constituye la base para la recomendación de adjudicación. Todas las evaluaciones deben completarse sin favoritismos ni sesgos en contra de ningún proveedor, para garantizar un proceso justo y transparente para todos los participantes.

Establecimiento del equipo de evaluación

El oficial de adquisiciones, junto con un equipo de evaluación, generalmente supervisa y coordina la evaluación de las ofertas recibidas en respuesta a un llamado a licitación o solicitud de propuestas. La tarea del equipo de evaluación es asegurarse de que los proveedores y sus ofertas cumplan con los requisitos de los pliegos de condiciones y evaluar las ofertas de acuerdo con los criterios de evaluación predefinidos.

Cada organización de las Naciones Unidas puede tener sus propios criterios para el nombramiento y composición del equipo de evaluación. En general, depende de la naturaleza de la adquisición, la complejidad de las especificaciones técnicas, los términos de referencia o detalles de los trabajos y el valor de la actividad de adquisición. Para realizar una evaluación justa e imparcial de las ofertas, el equipo de evaluación debe estar integrado por un mínimo de tres miembros y normalmente no más de cinco. El equipo puede incluir oficiales de adquisiciones, expertos técnicos y solicitantes. Los expertos técnicos pueden incluir personal de otras organizaciones de las Naciones Unidas y consultores externos contratados para este propósito en particular. Además, si los requisitos de sostenibilidad incluidos en los pliegos de condiciones son complejos, evaluar el cumplimiento podría requerir la inclusión de un experto en la materia en el equipo de evaluación técnica.

²⁸ Para analizar qué opción de compra elegir, un método recomendado es la técnica analítica del Costo total de propiedad (CTP), que contempla los costos relacionados con las etapas relevantes en el ciclo de vida de un producto, servicio u obra, como la compra, instalación, mantenimiento, operación y eliminación, siempre incluyendo los costos futuros en los costos actuales. Para obtener más información sobre otros tipos de evaluaciones del ciclo de vida que se pueden aplicar durante el proceso de adquisición, como las relacionadas con los parámetros de sostenibilidad, consulte el Capítulo 14 sobre Adquisiciones Sostenibles.

Buena práctica

También se recomienda que el oficial de adquisiciones informe a los miembros del equipo de evaluación sobre su función durante el proceso de evaluación, los requisitos de adquisición y el proceso de licitación. Los miembros del equipo de evaluación deben:

- Indicar de inmediato si existe una posible situación de conflicto de intereses entre ellos y uno o más de los proveedores y solicitar ser reemplazado
- Firmar declaraciones de confidencialidad y ausencia de conflicto de intereses antes de comenzar el proceso de evaluación
- Estudiar la definición de requisitos, los criterios de evaluación y el método
- Entender que las deliberaciones del comité de evaluación son estrictamente confidenciales y que no pueden comentar el contenido de la evaluación con sus colegas o personas ajenas al comité
- Aclarar o dirigir las preguntas de los proveedores por escrito al oficial de adquisiciones, quien, a su vez, se comunicará con los proveedores en cuestión

Métodos de evaluación

Las organizaciones de las Naciones Unidas suelen utilizar uno o una combinación de los siguientes métodos de evaluación:

- Método de oferta aceptable técnicamente pertinente/conforme de precio más bajo
- Método de puntuación ponderada (que combina costo y calidad)

Método de oferta aceptable técnicamente pertinente/conforme de precio más bajo

Cuando se utiliza este método, como, habitualmente, en el caso de los llamados a licitación (y de forma más simple, también en las solicitudes de cotización), la adjudicación de un contrato debe otorgarse al proveedor cuya oferta ha sido evaluada y determinada como:

- Pertinente/conforme/técnicamente aceptable
- Oferta con el precio/costo más bajo

"Pertinente/conforme/técnicamente aceptable" puede definirse como que cumple plenamente las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos requeridos, o que alcanza un umbral predefinido de una puntuación máxima alcanzable basada en los requisitos establecidos en las especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos. El nivel de capacidad de respuesta/cumplimiento/aceptación se puede medir empleando criterios simples de aprobación/reprobación o enfoques más complejos, como un sistema de puntuación ponderada, que se explica con mayor detalle a continuación.

Cuando un factor de evaluación requiere un atributo que no conduce a diversos grados de superioridad o inferioridad, es apropiado un factor de aprobación/reprobación. Cuando un factor simplemente requiere aceptación o rechazo, se denomina de aprobación/reprobación (o conforme/no conforme), o una condición de umbral. En principio, una oferta que "fracasa" quedaría descalificada, mientras que una oferta que supere ampliamente el requisito se clasificaría de la misma forma que una que simplemente cumpla con el mismo requisito.

Existe una diferencia entre precio y costo. Si bien el precio es la cantidad de dinero que se paga para adquirir un determinado producto o servicio, el costo es la cantidad de dinero que se paga más otros factores de costo relacionados, como los costos de transporte, los costos operativos, los costos de eliminación, etc., durante su vida útil o durante la duración de un contrato o proyecto. Este último también se denomina "costo total de propiedad (costo del ciclo de vida)". Para obtener más información, consulte el Capítulo 14: Adquisición sostenible.

Método de puntuación ponderada

Cuando se utiliza el método de puntuación ponderada, habitualmente en el caso de las solicitudes de propuestas, la adjudicación de un contrato debe realizarse al proveedor cuya oferta se ha evaluado y determinado como:

- Pertinente/conforme/técnicamente aceptable
- La que ha recibido mejor puntuación combinada de un conjunto predeterminado de criterios técnicos y financieros ponderados específicos en la licitación
- Este método puede usarse para adquisiciones más complejas donde:
- Los criterios de evaluación no se pueden cuantificar fácilmente
- Se deben considerar y comparar diferentes aspectos de la relación calidad-precio (p. ej., costo/precio y calidad)
- Es necesario utilizar diferentes tipos de escalas para los diversos factores

El método de puntuación ponderada se utiliza normalmente para la contratación de servicios, donde se debe ponderar la importancia relativa de cada criterio de evaluación. También se puede utilizar para la evaluación de ofertas de obras, bienes y servicios complejos que requieran que la evaluación se base en una serie de criterios distintos del precio para garantizar la mejor relación calidad-precio, y cuando resulte difícil evaluar una oferta en la escala de cumplimiento/incumplimiento únicamente.

Según este método de evaluación, el precio o costo se presenta como uno de los criterios de evaluación. Para requisitos más sencillos, el precio puede desempeñar una función importante en el proceso de selección, siempre que también se cumplan los criterios técnicos. En general, cuanto más complejo es el requisito, más significativo es el producto final, menos comparables son las propuestas y menos influencia debería tener el precio en la selección de la propuesta recomendada, lo que significa que los puntos asignados a la oferta técnica son normalmente superiores al número de puntos asignados a la oferta financiera. De esta forma, se reduce el riesgo de seleccionar un proveedor potencialmente no satisfactorio, pero con bajo precio, mientras que los ahorros potenciales que se pueden lograr al seleccionar la oferta de menor precio, en tal caso, no se considera que superen las posibles implicaciones y costos provocados por un proveedor que incumple. Por lo tanto, la oferta financiera suele tener una importancia de entre el 15 y el 50 %. Cuanto menor sea la importancia que se asigne a los aspectos financieros de una oferta, menor será la diferencia en las puntuaciones técnicas para justificar un precio o costo proporcionalmente más alto.

Las propuestas técnicas se abren y se evalúan primero. Las ofertas financieras deben abrirse únicamente en el caso de las propuestas cuya evaluación técnica puntúe por encima de un umbral establecido. Cada organización de las Naciones Unidas establece su propio umbral. En el caso de las propuestas cuya oferta técnica no alcance la puntuación mínima especificada, la oferta financiera correspondiente quedará descartada de la siguiente fase de evaluación.

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas abren las ofertas técnicas y financieras al mismo tiempo, pero solo las propuestas técnicas se comparten con el equipo de evaluación. Esto permite que diferentes equipos completen en paralelo la evaluación técnica y financiera. Una vez que se completa la evaluación técnica, los detalles financieros se comparten con el equipo de evaluación técnica.

Después de puntuar los componentes técnicos y de precio o costos, las organizaciones de las Naciones Unidas suelen utilizar la fórmula siguiente para calcular la cantidad total de puntos e identificar la propuesta adjudicataria. Sin embargo, existen situaciones en las que una organización de las Naciones Unidas puede utilizar otras fórmulas según el tipo de adquisición.

Calificación de la propuesta técnica (PT):

Calificación de la PT = (Puntuación total obtenida por la oferta / Máx. puntuación obtenible para PT) x 100

Calificación de la propuesta financiera (PF):

Calificación de la PF = (Oferta de precio o costo más bajo / Precio o costo de la oferta que se evalúa) x 100

Puntuación total combinada:

(Calificación de PT) x (Ponderación de PT, p. ej., 70 %)

+ (Calificación de PF) x (Ponderación de PF, p. ej., 30 %)

Calificación total combinada y final de la propuesta

Evaluación de ofertas

Una vez recibidas y abiertas las ofertas, la evaluación debe realizarse de acuerdo con el método y el conjunto de criterios de evaluación, que se han establecido durante el desarrollo de la estrategia de adquisición y la elaboración de los pliegos de condiciones. Una vez que se establecen y se reflejan en los pliegos de condiciones, los criterios y el método de evaluación no deben modificarse, a menos que los pliegos de condiciones se modifiquen antes de la fecha límite de cierre. Esto constituye la base para un enfoque de evaluación objetivo y transparente. En función de la complejidad de la adquisición, los criterios de evaluación pueden resumirse en unas pocas líneas o consistir en descripciones extensas y precisas de los pasos de la evaluación necesarios para asegurar la mejor relación calidad-precio para la organización. Los criterios de evaluación se pueden dividir en tres categorías: formal, técnica y financiera.

Examen preliminar (evaluación formal)

Primero se verifica que las ofertas cumplan con los criterios formales establecidos en los pliegos de condiciones. Los siguientes son ejemplos de criterios formales:

- Las ofertas se han firmado correctamente, si se solicita
- Las ofertas van acompañadas de las garantías requeridas, si corresponde
- Las ofertas van acompañadas de la documentación requerida
- Las ofertas están completas (los pliegos de condiciones deben indicar claramente si se aceptan ofertas parciales para un componente o lote determinado)
- El proveedor es elegible, p. ej., está debidamente registrado si se requiere el registro previo
- El período de validez se ajusta a los requisitos
- Se aceptan los términos y condiciones de la organización de las Naciones Unidas

El examen preliminar de ofertas es un ejercicio de aprobación/reprobación. Las ofertas que no cumplan con los requisitos obligatorios establecidos en los pliegos de condiciones no son aceptables y se rechazan y, por lo tanto, no se considerarán más en el proceso de evaluación. Sin embargo, es importante diferenciar entre desviaciones significativas y no significativas. Se recomienda que las ofertas se rechacen únicamente cuando la desviación de los requisitos sea significativa. Una desviación significativa es aquella que:

- Afectaría de manera sustancial el alcance, la calidad o el desempeño de los bienes y servicios relacionados especificados en el contrato.
- Limitaría de manera sustancial, no ajustándose a los documentos de licitación, los derechos de la organización o las obligaciones del licitante en virtud del contrato.
- Si se rectifica, afectaría injustamente la posición competitiva de otros licitantes que presenten ofertas sustancialmente pertinentes.

Cualquier otra desviación no debe considerarse significativa, es decir, el equipo de evaluación puede solicitar aclaraciones a través del oficial de adquisiciones, y el licitante puede presentar los documentos faltantes si son históricos. El término histórico se refiere a aquellos documentos tales como información general de la compañía y del producto, incluidos catálogos, estados financieros anuales auditados y documentos similares que no se han creado para el propósito específico de la solicitud pero que ya existían, mientras que los documentos no históricos están específicamente relacionados a una licitación y son documentos que no se podía esperar que el licitante poseyera antes de que se emitiera el pliego de condiciones; por ejemplo, una garantía de la oferta.

Cualquier rechazo de ofertas debe documentarse por escrito y, según los procedimientos de la organización, la siguiente fase de evaluación puede estar sujeta a la aprobación del jefe o jefa de adquisiciones. Las ofertas que hayan superado el examen preliminar se evaluarán en función de los criterios de evaluación y el método estipulado en los pliegos de condiciones.

Evaluación técnica/de calidad

La evaluación técnica es el proceso de comparar las ofertas con los requisitos técnicos y de calidad estipulados en las especificaciones, términos de referencia o detalles de los trabajos del pliego de condiciones. En función de la naturaleza y complejidad de la adquisición a realizar, los criterios de evaluación técnica pueden resumirse en unas pocas líneas o consistir en una descripción extensa y precisa. En función de la claridad con la cual se definan los requisitos, se desarrollan criterios de evaluación para la evaluación en una base de aprobación/reprobación o en una base de puntuación ponderada (ver metodologías de evaluación descritas anteriormente). Cuando se utiliza la metodología de puntuación ponderada, los criterios de evaluación técnica están relacionados con el enfoque y la metodología propuestos para alcanzar los resultados previstos o resolver el problema identificado como se describe en la definición de requisitos (términos de referencia o detalles de los trabajos). Además, puede haber criterios técnicos relacionados con la reputación del licitante, su personal, certificación/acreditación (según corresponda), credibilidad, fiabilidad y posición en la industria. En una solicitud de propuestas, se suele requerir que el proveedor proporcione la siguiente información:

- Perfil de la empresa
- Experiencia previa en un campo similar y con el mismo tipo de requisitos
- Experiencia en la región
- Capacidad y equipos disponibles para realizar la tarea
- Estados financieros auditados por una cantidad específica de años
- Cualificación y experiencia del personal propuesto

Como parte de la evaluación técnica de los bienes, la calidad puede evaluarse mediante la obtención de muestras del producto o una inspección en la planta de fabricación. La evaluación de las muestras o la inspección se lleva a cabo según las especificaciones indicadas en el pliego de condiciones. En general, la evaluación técnica se completa de forma independiente y antes de la evaluación de precios para mantener el objetivo del proceso de evaluación. Se recomienda resumir los resultados de la evaluación técnica/de calidad en un informe de evaluación técnica/de calidad. El equipo de evaluación responsable debe firmar el informe y remitirlo al oficial de adquisiciones/equipo de evaluación responsable de la evaluación financiera/comercial y de proveedores.

Evaluación financiera/comercial

La evaluación financiera de las propuestas implica comparar las ofertas con los requisitos financieros y comerciales estipulados en el pliego de condiciones. La oferta financiera es un criterio de evaluación importante, pero la ponderación del criterio financiero depende de la metodología de evaluación seleccionada. Es importante indicar claramente en los pliegos de condiciones qué factores financieros se incluirán en la evaluación. Además del precio solo, se pueden tener en cuenta varios factores, como el costo de flete, el costo operativo, los costos incidentales o iniciales, así como el costo total de propiedad. Para los servicios y las obras, debe proporcionarse una plantilla para el desglose de los costos, por ejemplo, en el presupuesto detallado de las obras. En todos los casos, el desglose requerido así como los criterios de evaluación deben indicarse claramente en los pliegos de condiciones.

Durante la evaluación financiera, la oferta financiera debe analizarse en comparación con las condiciones imperantes en el mercado y debe establecerse si los precios y otros elementos de costo son razonables en vista de los requisitos y la situación del mercado. También es importante identificar si la oferta financiera se enmarca dentro del presupuesto disponible para el proyecto. Se recomienda resumir los resultados del análisis financiero/comercial en un informe de evaluación financiera/comercial. El oficial de adquisiciones responsable o el equipo de evaluación deben firmar el informe.

Aclaraciones de proveedores durante la evaluación

En casos complejos en los que se requieran aclaraciones de los proveedores para finalizar la evaluación, pueden tener lugar conversaciones con los proveedores potenciales. La condición clave a la hora de solicitar aclaraciones sobre las ofertas de los proveedores es que no se debe permitir que se modifiquen ni el contenido ni el precio de las ofertas. Todas las conversaciones deben ser gestionadas por escrito exclusivamente por el oficial de adquisiciones a cargo, y deben estar debidamente documentadas en el archivo correspondiente. No se debe compartir ningún tipo de información obtenida de un proveedor con los demás competidores.

Para las conversaciones telefónicas o en persona con los proveedores, se recomienda que el oficial de adquisiciones tenga presente un testigo del equipo de evaluación. Preferiblemente, las conversaciones deberían llevarse a cabo en las instalaciones de las Naciones Unidas. Durante la conversación, se suele pedir a los proveedores que hagan una presentación de su oferta y, para garantizar la equidad, se les dará la misma oportunidad a todos los proveedores. Todas las conversaciones con los proveedores durante estas visitas deben registrarse por escrito y documentarse adecuadamente.

Para adquisiciones estratégicas o de alto valor, puede ser necesaria una visita a las instalaciones del proveedor antes de finalizar la evaluación. En estos casos, los pliegos de condiciones deben informar a los proveedores que es posible que se realice una visita al sitio durante el proceso de evaluación. Todas las conversaciones con los proveedores durante estas visitas deben registrarse por escrito y documentarse adecuadamente, aunque no se puede discutir ningún aspecto financiero de las ofertas. El oficial de adquisiciones debe asegurarse de que todos los proveedores técnicamente calificados tengan la misma oportunidad de ser visitados.

Evaluación de proveedores

Antes de realizar una recomendación de adjudicación, el oficial de adquisiciones debe asegurarse de que el proveedor cuya oferta ha sido evaluada como la más ventajosa también está calificado y tiene la capacidad para ejecutar efectivamente el contrato. Se recomienda considerar el desempeño pasado y verificar su estabilidad financiera y los recursos disponibles actualmente para cumplir con el contrato. Si la precalificación no ha precedido al proceso de licitación, se deben verificar las calificaciones del proveedor seleccionado antes de la adjudicación del contrato. A esto se le suele llamar poscalificación. El proceso de poscalificación debe realizarse en base a los criterios de calificación establecidos en los pliegos de condiciones. Dichos criterios de calificación pueden ser, por ejemplo, todos o algunos de los siguientes:

- Solidez y estabilidad financiera
- Registro de cumplimiento
- Registro de integridad y ética empresarial
- Experiencia y capacidad técnica
- Capacidad de producción o personal
- Admisibilidad general (no sancionada, etc.)

Un proveedor potencial que no cumpla con las calificaciones requeridas será rechazado. Sin embargo, el rechazo de proveedores basado en la calificación del proveedor debe ser excepcional en esta etapa, dado que esto limitaría el valor del proceso de preselección, si corresponde. Las preselecciones deben estar compuestas por empresas de las que se pueda esperar razonablemente que cumplan con los criterios. La justificación del rechazo debe registrarse en el archivo. Si se rechaza un proveedor, el oficial de adquisiciones debe considerar al proveedor con la siguiente oferta más ventajosa.

Si un procedimiento de precalificación ha precedido a la licitación, solo los proveedores considerados calificados podrían presentar ofertas. En esta etapa, antes de hacer una recomendación de adjudicación, solo es necesario verificar si alguna condición por parte del proveedor ha cambiado desde que tuvo lugar la precalificación (dificultades financieras, cambio de estructura de la empresa, etc.). En algunas organizaciones de las Naciones Unidas, la adjudicación del contrato está sujeta a la condición de que el proveedor seleccionado complete con éxito el proceso de registro de proveedor, dado que esto también constituye una forma de calificación en esas organizaciones (para obtener más información, consulte la Sección 6.1: Análisis de mercado).

Informe de evaluación

El último paso en el proceso de evaluación es la elaboración de un informe de evaluación consolidado, que luego se utilizará como base para la recomendación de adjudicación. Un informe de evaluación generalmente contiene un resumen ejecutivo del proceso de evaluación y los pasos individuales descritos anteriormente. Se debe indicar cualquier invalidación, rechazo, incumplimiento y aclaración de las ofertas, incluida una lista con la calificación final de las ofertas y el razonamiento sobre cómo se seleccionó la mejor oferta. El equipo de evaluación debe firmar el informe de evaluación.

Negociaciones durante la evaluación (si corresponde)

Las negociaciones son un proceso interactivo de debates entre el comprador y el proveedor, sobre los términos y condiciones de un contrato. En principio, las negociaciones generalmente no se llevan a cabo durante o después de un proceso de selección competitivo. En algunas organizaciones y, en circunstancias excepcionales, se pueden permitir negociaciones con el proveedor de la oferta preferida o cuando solo se ha recibido una oferta, pero también puede depender del tipo de solicitud si las negociaciones están permitidas o no.

Se recomienda proporcionar una justificación por escrito adecuada para cualquier negociación. Cuando se llevan a cabo las negociaciones, debe asegurarse que los requisitos (especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos) y las cantidades no se modifican sustancialmente, dado que esto requeriría la cancelación del proceso de licitación y el inicio de uno nuevo.

Negociaciones durante un llamado a licitación

En principio, las negociaciones durante un llamado a licitación no están permitidas. Sin embargo, pueden permitirse con el proveedor técnicamente compatible con el precio más bajo después de que se haya completado el proceso de selección y antes de la adjudicación, pero solo en casos muy excepcionales, como:

- Restricciones presupuestarias marginales, donde el presupuesto disponible no es suficiente para adquirir los artículos solicitados y el proveedor acepta reducir el precio.
- La oferta contiene equipos o servicios adicionales que no se requerían en el pliego de condiciones.
- Se requiere una cantidad marginalmente mayor en comparación con la cantidad original en el pliego de condiciones, lo que genera posibles descuentos por cantidad.
- Si solo hay una oferta que cumple con los requisitos y el equipo de evaluación ha concluido que el precio ofrecido no es razonable.

Negociaciones durante una solicitud de propuestas

En principio, las negociaciones durante una solicitud de propuestas están permitidas, si así se establece en el pliego de condiciones y se ha completado la selección del proveedor preferido.

Se puede utilizar un método de negociaciones competitivas llamado Mejor oferta final durante la fase de evaluación final de un proceso/actividad de adquisición mediante el uso de una solicitud de propuestas cuando al menos dos proveedores calificados permanecen dentro de un rango competitivo. Es un término que indica al proveedor que el comprador no tiene la intención de negociar después de que se reciben las ofertas, por lo que el proveedor debe presentar los precios finales y los entregables. El objetivo de utilizar la Mejor oferta final es mejorar la competencia y, por lo tanto, garantizar la mejor relación calidad-precio.

Según el concepto de Mejor oferta final, el propósito de las negociaciones es aclarar ambigüedades, corregir errores evidentes, señalar debilidades y deficiencias y, en general, buscar mejoras tanto en los aspectos técnicos como financieros de las ofertas. Todos los proveedores elegidos para presentar una Mejor oferta final deben recibir información sobre las deficiencias en su propuesta y se les debe solicitar por escrito que presenten una oferta decisiva y definitiva como seguimiento de su propuesta dentro de un plazo determinado. Se debe informar a los proveedores que no se aceptarán aumentos de precios; sin embargo, pueden negarse a modificar los términos de su propuesta original y dicha decisión no hará que sus propuestas sean inadmisibles. Al recibir las Mejores ofertas finales de los proveedores, el comité de evaluación debe volver a reunirse para realizar una comparación final de las ofertas competidoras.

Negociaciones en situaciones donde se ha renunciado a la competencia o se ha aprobado una excepción a los métodos de licitación formales

En situaciones en las que se ha utilizado una excepción a los métodos de licitación formales, las negociaciones son importantes para garantizar precios, términos y condiciones competitivos. Dado que no ha habido un proceso de licitación competitivo, la organización de las Naciones Unidas no ha tenido la oportunidad de comparar los precios ni la calidad que se ofrecen. Por lo tanto, la organización debe hacer todo lo posible para justificar la selección y garantizar que el precio sea razonable, tratando de obtener los términos y condiciones más favorables en cada aspecto de la oferta del proveedor. Algunas de las principales actividades que deben realizarse antes de las negociaciones son unos estudios de

costos adecuados, estudios de mercado, consultas con expertos y la verificación de las referencias de los clientes.

Esto se puede hacer realizando un análisis de precios y costos. Existen algunos métodos que se pueden utilizar para determinar que el precio que se paga y las condiciones de la oferta son justos y razonables, como se describe a continuación:

- Precio de mercado, p. ej., a través de la consulta de publicaciones de mercado
- Precio de catálogo o de lista y descuento aplicado
- Precio histórico (es decir, obtener información sobre la comparación del precio actual con un precio que ha pagado la organización u otra organización de las Naciones Unidas en el pasado por bienes o servicios iguales o similares)
- Utilizar la evaluación realizada anteriormente sobre la base del costo total de propiedad como referencia
- Verificar si la oferta es la misma que para otro cliente comparable
- Comparar el precio o costo con bienes, servicios u obras similares adquiridos en base a licitaciones competitivas
- Obtener un desglose de la información de costos del proveedor y determinar si los elementos de costo son razonables, como los precios unitarios de los componentes y las tarifas de mano de obra

Si, después del análisis, el oficial de adquisiciones considera que el precio a pagar no es justo y razonable, se puede procurar la competencia o negociación con el proveedor para reducir el precio.

6.5 Revisión y aprobación de la adjudicación del contrato

Introducción

La revisión de la adjudicación del contrato es un paso esencial en el proceso de contratación. Proporciona asesoramiento por escrito independiente sobre la aceptabilidad y precisión del proceso de adquisición realizado, y el compromiso de fondos propuesto por la autoridad de adquisiciones de más alto nivel o el oficial con la autoridad delegada correspondiente (autoridad adjudicadora). La adjudicación es la decisión formal y la aprobación para establecer un contrato, por ejemplo, un contrato de servicios u orden de compra, o un acuerdo a largo plazo, con un proveedor aprobado, basado en una revisión independiente del proceso de adquisición dentro de los límites de la autoridad adjudicadora. La fase de adjudicación marca la conclusión exitosa del proceso de adquisición y el punto de partida de la finalización y ejecución del contrato.

El propósito de realizar una revisión antes de recomendar la adjudicación es el siguiente:

- Proporcionar una revisión independiente e imparcial de las recomendaciones para la adjudicación de contratos u órdenes de compra.
- Asegurarse de que el proceso de adquisición se llevó a cabo de manera justa y siguió las políticas y procedimientos adecuados.
- Confirmar que se dispone del presupuesto necesario para el compromiso contractual.
- Confirmar que la recomendación para la adjudicación y los términos del contrato representan la mejor relación calidad-precio y que la selección del proveedor elegido es en beneficio de los intereses de las Naciones Unidas.
- Procurar la aprobación de la autoridad competente para comprometer contractualmente a las Naciones Unidas a adquirir los bienes, servicios u obras.

Es necesaria una elaboración minuciosa de los documentos de recomendación y aprobación del contrato para facilitar el proceso de adjudicación; las explicaciones proporcionadas deben ser transparentes, claras e incluir justificaciones precisas del proceso que conduce a la recomendación de adjudicación. La transparencia y la diligencia debida son aspectos clave en esta etapa. La omisión deliberada de información relevante es tan carente de ética como enviar deliberadamente información incorrecta; los documentos de presentación abreviados para tomar atajos no son eficientes a largo plazo ni están en consonancia con los principios de adquisiciones de las Naciones Unidas. Para evitar retrasos y omisiones, se deben utilizar plantillas estandarizadas y listas de verificación para el control de calidad. Cuando surgen retrasos, suelen ser un síntoma de una planificación de ejecución deficiente o el resultado de intentos de tomar atajos para acelerar el proceso.

En general, el funcionario de más alto rango en una organización de las Naciones Unidas es la fuente ejecutiva de toda la autoridad de adquisiciones y, como tal, proporciona la aprobación de la adjudicación de contratos y las adquisiciones. A través del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada específico de la organización, este funcionario puede volver a delegar esa autoridad en funcionarios de nivel superior. Esos funcionarios pueden designar a personas dentro de sus organizaciones como oficiales de adquisiciones con autoridades de adjudicación limitadas para aprobar las adjudicaciones. Solo estos oficiales de adquisiciones y otro personal designado de las Naciones Unidas tienen autoridad para celebrar contratos en nombre de la respectiva organización de las Naciones Unidas. Por lo tanto, solo esos miembros del personal pueden realizar una compra. Normalmente, el alcance de la delegación de autoridad se basa en el nivel del oficial de adquisiciones.

Las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido diferentes niveles de delegación de autoridad para implementar sus actividades de adquisición con respecto a la responsabilidad del proceso de adquisición, revisión, recomendación y adjudicación. Las delegaciones, generalmente, se establecen mediante umbrales financieros. Las recomendaciones y la aprobación de la adjudicación por encima de un umbral predefinido generalmente están sujetas a una revisión independiente por parte de un comité de contratos y la aprobación de la máxima autoridad en materia de adquisiciones dentro de una organización. Esto da lugar a los siguientes dos escenarios de proceso:

- Revisión y adjudicación por debajo del umbral (no se requiere revisión por parte del comité de contratos) o
- Revisión y adjudicación por encima del umbral para revisión por parte del comité de contratos.

Recomendación de adjudicación

La principal responsabilidad del oficial de adquisiciones en esta fase es elaborar un documento de recomendación de adjudicación, basado en el proceso de licitación y el informe de evaluación, para presentarlo ante la persona o comité apropiado para su revisión, recomendación o aprobación posterior de acuerdo con la política y los procedimientos establecidos de la organización y los niveles de delegación de autoridad. El oficial de adquisiciones se asegura de que los documentos de recomendación de adjudicación estén redactados de manera clara, precisa y honesta y que reflejen toda la información necesaria que conduce a la recomendación de adjudicación. Se deben seguir los procesos de adquisición adecuados, por ejemplo:

- En general, la adquisición se ha llevado a cabo de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, las políticas y los procedimientos pertinentes.
- Se ha obtenido una cantidad mínima de ofertas válidas y, de no ser así, se ha registrado una justificación como parte de la recomendación de adjudicación para confirmar por qué se considera aceptable dadas las circunstancias.
- Si no ha habido licitación, se ha rechazado la oferta más baja aceptable o ha habido otras excepciones, incluidas las de los métodos de licitación formales, las razones deben registrarse y explicarse como parte de la recomendación de adjudicación, citando la regla financiera pertinente.
- Se ha realizado una recomendación de evaluación del proveedor o se ha completado la diligencia debida para garantizar que el proveedor sea aceptable y pueda cumplir con la orden de compra o el contrato.
- El proceso de adquisición y la evaluación se han llevado a cabo de manera justa y adecuada.
- Resumen de la recomendación de adjudicación.

Revisión y aprobación

Para ofertas por debajo de un cierto umbral designado por la organización de las Naciones Unidas, el documento de recomendación de adjudicación, generalmente, se envía al funcionario con la autoridad adjudicadora correspondiente para su revisión y aprobación. Antes de contraer un compromiso, la autoridad adjudicadora revisa la oferta en términos de: cumplimiento con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y las políticas y procedimientos de adquisiciones; disponibilidad de fondos; y cumplimiento de los procesos de documentación adecuados. La autoridad adjudicadora luego rechaza o acepta la recomendación de adjudicación. La aceptación constituye la aprobación de la adjudicación.

Para las ofertas por encima de cierto umbral designado por la organización de las Naciones Unidas, el comité de contratos de la organización revisa de forma independiente el proceso de adquisición para garantizar que se hayan seguido los reglamentos, normas, políticas y procedimientos y que los fondos estén disponibles para la aprobación posterior. El comité de contratos debe ser independiente de los funcionarios que participan en el proceso de adquisición para evitar conflictos de intereses al revisar y recomendar la adjudicación. El comité de contratos debe reunirse de manera periódica y seguir los procedimientos establecidos para la revisión, recomendación y registro de las actas de las reuniones del comité. Es responsabilidad del comité de contratos asegurarse de que se cumplan los siguientes requisitos:

- Las actividades de adquisición se llevan a cabo de conformidad con los procedimientos y directivas del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y de acuerdo con las mejores prácticas comerciales.
- Se ha obtenido la autoridad apropiada para el compromiso de fondos y que los fondos están disponibles en el presupuesto, lo cual generalmente se realiza a través del sistema de planificación de los recursos institucionales (PRI) de la organización.
- Se logra la mejor relación calidad-precio.

En caso de que una organización no tenga su propio comité de revisión de contratos a nivel local o no tenga suficiente capacidad de revisión de contratos en su sede, se puede solicitar la revisión por parte del comité de revisión de contratos local o de la sede de otra organización de las Naciones Unidas, siempre que exista un acuerdo mutuo entre las dos organizaciones.

Las actas deben enviarse a la autoridad adjudicadora de la organización, que debe revisar las recomendaciones del comité de contratos. La autoridad adjudicadora puede rechazar o aprobar las recomendaciones. Cuando la autoridad adjudicadora decida no aceptar el asesoramiento del comité de contratos, las razones deben registrarse por escrito y enviarse al presidente del comité de contratos.

Aunque no es una práctica habitual, hay algunas organizaciones, como el Banco Mundial, que exigen que los resultados de la adjudicación se envíen a los solicitantes para que presenten su declaración de "no objeción". Solo una vez que el solicitante haya confirmado su "no objeción" al resultado del proceso de contratación, se podrán celebrar contratos con el proveedor recomendado para la adjudicación. El propósito de esta declaración de "no objeción" es garantizar que los productos y servicios adquiridos cumplan efectivamente con los requisitos del solicitante. En algunas organizaciones se requiere la declaración de "no objeción" antes de la adjudicación.

6.6 Contrato

Introducción

Se requiere un contrato por escrito para formalizar una obligación, con la excepción de compras de bajo valor (los umbrales varían entre organizaciones). Esto suele estar estipulado en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de cada organización. Un contrato se forma sobre la base de una "oferta" y una "aceptación" y, en el contexto de las adquisiciones en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, es un documento escrito que contiene el acuerdo y los términos y condiciones entre la organización de las Naciones Unidas y el proveedor, y que sirve como prueba de la obligación. Los instrumentos contractuales comunes entre las organizaciones de las Naciones Unidas son órdenes de compra, contratos de servicios y obras, acuerdos a largo plazo, contratos de sistemas, contratos de renovación automática, contratos de arrendamiento, etc. En el sistema de las Naciones Unidas, los contratos se basan en procesos de licitación competitiva. Sin embargo, en determinadas circunstancias (por ejemplo, contrato directo, contrato de fuente única o contratos complejos) para proceder a formar un contrato con el proveedor seleccionado, el oficial de adquisiciones puede necesitar aclarar y negociar los términos y condiciones. Se deben seguir los procedimientos adecuados para garantizar que no se lleven a cabo negociaciones con respecto a cuestiones ya acordadas en la etapa de licitación y que las partes tengan claros sus respectivos derechos y responsabilidades. En determinados casos, se podrán realizar negociaciones con el proveedor seleccionado en cuanto a condiciones de pago, términos y condiciones complementarios, entrega, etc. No obstante, las negociaciones deberían generar una comprensión clara de las responsabilidades en virtud del contrato. En este contexto, la negociación es el proceso de llegar a un acuerdo sobre los términos y condiciones de un acuerdo contractual a través de conversaciones entre la organización de las Naciones Unidas y el proveedor.

Negociación del contrato después de la adjudicación del contrato

En un proceso de licitación competitiva, se recomienda seleccionar el instrumento contractual apropiado e incluir una copia de muestra de un contrato como parte de los pliegos de condiciones. De esta forma, cualquier problema que el proveedor pueda tener con los términos y condiciones especiales y generales del contrato se aborda en su respuesta a los pliegos de condiciones y se tienen en cuenta durante la evaluación de las propuestas. En estos casos, en general, las negociaciones muy limitadas deberían tener lugar después de la evaluación/adjudicación y antes de la firma del contrato.

Cuando sea necesario, las negociaciones tienen el potencial de mejorar el resultado de las adquisiciones al reducir las incertidumbres, los riesgos y los costos. Sin embargo, como regla general, en esta etapa del proceso, las negociaciones con el proveedor no deben abordar asuntos acordados durante el proceso de licitación. El oficial de adquisiciones también debe asegurarse de que no surja ninguna impresión de conducta deshonesto o conflicto de intereses.

Los siguientes ejemplos describen elementos que se pueden negociar antes de la firma del contrato.

ASUNTO	EJEMPLO
Aspectos técnicos	Garantías, servicio posventa, soporte durante el ciclo de vida, problemas menores de calidad
Términos especiales	Tipos de fianzas, garantías, seguros, calendario de pagos, anticipos y montos retenidos
Información de gestión	Frecuencia y contenido de los informes, criterios de aceptación de los hitos acordados
Indicadores clave del desempeño	Los indicadores clave del desempeño aplicables y cómo se medirán y quién los medirá.
Plazos	Duración del contrato, hitos clave, fechas de entrega, tiempo de respuesta
Incentivos de desempeño	Incentivos de entrega y calidad
Personal	Miembros clave del equipo y puntos focales, acuerdos de subcontratación

En ciertos casos, es posible que la organización de las Naciones Unidas no pueda imponer al proveedor todas sus condiciones de contratación, pero es posible que deba negociar ciertas condiciones especiales de contratación. Especialmente en aquellos casos en los que el proveedor posee un producto patentado, el poder de negociación de la organización puede verse reducido.

Buena práctica

Los siguientes son ejemplos de buenas prácticas de negociación:

- Las negociaciones no deben llevarse a cabo cuando puedan distorsionar la competencia.
- Preferiblemente, las negociaciones deben realizarse por escrito.
- Cuando las negociaciones se lleven a cabo en persona, por teléfono, videoconferencia o en el sitio del proveedor o la organización de las Naciones Unidas, deben estar presentes, como mínimo, dos miembros del personal de la organización de las Naciones Unidas. En situaciones inusuales, o cuando existan implicaciones legales importantes, incluya la participación de un abogado o de la oficina jurídica en las negociaciones.
- Los miembros del equipo de negociación deben seleccionarse cuidadosamente para lograr la combinación correcta de experiencia en negociación y competencias en materia contractual, financiera o técnica. A medida que aumenta el valor y la complejidad del contacto, también aumentará la necesidad de contar con negociadores capacitados.
- El equipo de negociación debe ejercer la diligencia debida y prepararse adecuadamente antes de llevar a cabo la negociación.
- Durante el proceso de negociación, todos los miembros del equipo de negociación deben asegurarse de que no surja ningún conflicto de intereses y que no se acepten obsequios ni atenciones sociales del proveedor.

Documentación del proceso de negociación

Para garantizar que el proceso de finalización del contrato esté completamente documentado y que se mantenga un registro de auditoría adecuado, las actas/informes de todas las negociaciones escritas y orales con el proveedor deben mantenerse en un archivo. La documentación de las negociaciones también es importante en el caso de futuras controversias con el proveedor. También es importante conservar documentación que demuestre que la negociación fue justificada y aprobada. Como mínimo, la siguiente información debe tenerse en cuenta al documentar un proceso de negociación y debe mantenerse en el archivo de adquisiciones:

- Justificación para llevar a cabo la negociación, incluidos los objetivos
- Breve descripción de la estrategia de negociación
- Acta de las negociaciones, que indique fecha, hora y participantes de ambas partes
- Intercambios escritos entre las partes negociadoras y otras comunicaciones escritas que formen parte de la negociación
- Acuerdo final entre las partes
- Todas las actas de las negociaciones, la correspondencia escrita y los acuerdos finales formarán parte integrante del contrato que firmarán las partes y se adjuntarán al contrato, según corresponda.

Definición de contrato

Un contrato es un acuerdo por escrito y jurídicamente vinculante concertado entre una organización y un proveedor, en el que se establecen los términos y condiciones, incluidos los derechos y las obligaciones de la organización y el proveedor. Un contrato puede adoptar muchas formas diferentes, por ejemplo, acuerdos a largo plazo, orden de compra o memorando de entendimiento. Un contrato generalmente incluye las siguientes partes:

- Descripción clara y completa del trabajo (especificaciones, términos de referencia, detalles de los trabajos)
- Precio, base de pago; forma de pago
- Lista de actividades
- Fecha de entrega
- Incoterm aplicable
- Referencia al orden de precedencia de los documentos que forman parte del contrato
- Términos y condiciones específicos
- Condiciones generales de contratación

- Se pueden incorporar otros documentos según sea necesario; por ejemplo, oferta, registros escritos de conferencias de licitación, correspondencia por correo electrónico o postal

Un contrato se compone de "cláusulas" (o párrafos numerados) denominados colectivamente "términos y condiciones". Un "término" es una declaración que trata de un tema específico, es decir, precio, entrega, pago, inspección, garantía, etc. Una "condición" es una declaración que activa o suspende un término si se desarrolla una determinada situación o se cumplen determinados parámetros (por ejemplo, revisión del precio unitario si la cantidad varía en una determinada proporción). Los términos y condiciones generales y específicos tienen por objeto proporcionar disposiciones legalmente exigibles para asegurar el cumplimiento satisfactorio del proveedor y la organización de las Naciones Unidas.

Las organizaciones de las Naciones Unidas han desarrollado Condiciones generales (CG) para bienes, servicios y obras (en función de la naturaleza de la adquisición) que establecen un marco legal que forma parte de cada contrato. Como se trata de documentos jurídicos estándar de la organización, como principio general, no deben modificarse sin consultar previamente con la autoridad jurídica responsable dentro de cada organización. Se adjuntan como anexo al contrato o se incorporan mediante referencia, citando el sitio web de las Naciones Unidas correspondiente, donde se puede acceder a ellos. La versión adecuada que se utilizará depende de los entregables que se vayan a adquirir.

Además de las Condiciones generales, la organización puede desear incluir condiciones especiales en el contrato. Dichas condiciones pueden imponer elementos de costo nuevos y potencialmente innecesarios que los proveedores deben incorporar en el precio de los bienes y servicios que proponen entregar. Por esta razón, los términos y condiciones especiales deben elegirse con cuidado, dado que podrían afectar al precio que la organización de las Naciones Unidas paga por sus bienes y servicios.

Condiciones generales (CG)

Las Condiciones generales se consideran cláusulas estándar que deberían estar en todo tipo de contrato u orden de compra emitida por una organización de las Naciones Unidas. A continuación, se detallan algunos ejemplos de Condiciones generales.

Condición jurídica

Esta cláusula define la condición jurídica de la organización de las Naciones Unidas, así como las otras partes del contrato. Por ejemplo, un proveedor de una organización de las Naciones Unidas se define como un "proveedor independiente" y no como un empleado de una organización de las Naciones Unidas. También define el estado, los privilegios y las inmunidades de una organización de las Naciones Unidas.

Fuente de instrucciones

Esta cláusula define que "el contratista no solicitará ni aceptará instrucciones de ninguna autoridad externa a la organización de las Naciones Unidas en cuestión en relación con la ejecución del contrato en cuestión". Esta cláusula asegura que "el interés de la organización de las Naciones Unidas está protegido y que el contratista se abstendrá de cualquier acción que pueda afectar negativamente a la organización de las Naciones Unidas".

Responsabilidad del contratista por los empleados

Esta cláusula requiere que el contratista asuma la responsabilidad de sus empleados en virtud del contrato respectivo, y que solo se seleccione personal competente y confiable que tenga altos estándares éticos y respete las costumbres locales. También reserva el derecho a la organización de las Naciones Unidas de examinar y separar del servicio a miembros del personal de los contratistas.

Cesión

Esta cláusula impide que el proveedor ceda, transfiera, pignore o realice otras disposiciones del contrato, partes de este, o cualquier derecho, reclamación u obligación en virtud del contrato a otra parte. La cláusula está destinada a minimizar el riesgo para la organización de las Naciones Unidas en los casos en que el fracaso financiero o los cambios en la condición jurídica del proveedor tengan un efecto inminente en el cumplimiento del contrato.

Subcontratación

Esta cláusula prescribe que “el contratista deberá obtener la aprobación previa por escrito de la organización de las Naciones Unidas en caso de que el contratista desee subcontratar parte o todas las obligaciones contractuales a un tercero”. Esto concuerda con la cláusula sobre la responsabilidad del proveedor hacia los empleados, y tiene como objetivo garantizar la transparencia con respecto a las partes del contrato.

Los funcionarios no deberán sacar provecho

Esta cláusula determina que el proveedor garantiza que ningún funcionario o representante de las Naciones Unidas ha recibido o que el proveedor no le ofrecerá ningún beneficio directo o indirecto que surja o esté relacionado con la ejecución del contrato o la adjudicación del mismo.

Compra de bienes

Suele existir un conjunto de cláusulas que definen la entrega, inspección, embalaje, transporte, garantías, aceptación, rechazo, título y licencia de exportación de los bienes. En general, están diseñados para que los términos y condiciones de un contrato principal o una orden de compra los reemplacen, en su totalidad o en parte. Sin embargo, estas disposiciones proporcionan una protección de términos jurídicos relacionados con los derechos y recursos de la organización de las Naciones Unidas con respecto a la adquisición de bienes. Las garantías, por ejemplo, ofrecen a la organización de las Naciones Unidas soluciones cuando se descubren defectos de fabricación, de mano de obra o latentes después de que se hayan aceptado los productos y servicios.

Indemnización

Esta cláusula establece que, "el contratista indemnizará, mantendrá indemne y defenderá, a sus propias expensas, a la organización de las Naciones Unidas de y contra todos los juicios, reclamaciones, demandas y responsabilidad de cualquier naturaleza o tipo que surjan de actos de omisión del contratista". Esto significa que el contratista compensará a la organización de las Naciones Unidas en caso de daños, pérdidas, perjuicios o gastos incurridos.

Seguro y responsabilidad frente a terceros

Esta cláusula requiere que el proveedor mantenga un seguro de responsabilidad para sus equipos y bienes, y una compensación laboral para sus trabajadores. La cláusula tiene como objetivo proteger a la organización de las Naciones Unidas contra posibles reclamaciones como consecuencia de lesiones o daños que pudieran derivarse del cumplimiento del contrato.

Gravámenes/embargos

Un gravamen es una reclamación adjunta a una propiedad inmueble, como una carga, una hipoteca o impuestos no pagados. Un embargo es una reclamación legal contra la propiedad de otro como garantía para el pago de una deuda. Un embargo le proporciona al acreedor del embargo el derecho a vender la propiedad para saldar la deuda si no se paga de otra manera. Por otro lado, un embargo se elimina cuando se paga un contrato. Esta cláusula evita que el proveedor cause o permita cualquier embargo, incautación u otro gravamen contra cualquier monto adeudado o vencido por cualquier trabajo realizado o materiales suministrados en virtud del contrato, o por cualquier otra reclamación o demanda contra el proveedor.

Propiedad del equipo

Esta cláusula prescribe que, “el derecho de propiedad sobre cualquier equipo o suministros que pueda ser proporcionado por la organización de las Naciones Unidas recaerá en la organización o será devuelto a la organización al concluir el contrato o cuando el contratista ya no lo necesite”.

Derechos de autor, patentes y otros derechos de propiedad

Esta cláusula reconoce el principio de que si la propiedad intelectual se crea para una organización de las Naciones Unidas, “será propietaria” de dicha propiedad.

Uso del nombre, emblema o sello oficial de la organización de las Naciones Unidas

Esta cláusula prohíbe al proveedor revelar su relación contractual con una organización de las Naciones Unidas con fines comerciales.

Carácter confidencial de documentos e información

Esta cláusula constituye un acuerdo de no divulgación entre las partes del contrato de cualquier dato compilado o recibido por cualquiera de las partes en virtud del contrato.

Fuerza mayor; otros cambios en la condición

Esta cláusula excusa retrasos o incumplimientos que de otro modo constituirían un incumplimiento del contrato y que están fuera del control o la influencia de las partes contratantes.

Rescisión

Esta cláusula otorga a cada parte contratante el derecho a rescindir el contrato siempre que se envíe una notificación de rescisión inminente a la parte a la cual se rescinda dentro de un plazo específico, que varía según el tipo de requisito y la duración del contrato. Esto minimiza el riesgo para la organización de las Naciones Unidas y el proveedor proporcionando un medio para poner fin a sus obligaciones en vista de circunstancias imprevistas, al tiempo que proporciona un medio para que la parte que se da de baja cubra sus necesidades o encuentre otro empleo útil para sus recursos. Esta cláusula también permite que la organización de las Naciones Unidas rescinda sin causa (también denominada por "conveniencia") en cualquier momento dentro de un período de tiempo específico, en cuyo caso reembolsará al contratista todos los costos razonables incurridos antes de recibir la notificación de rescisión.

Solución de controversias

Esta cláusula requiere la resolución de controversias a través del arbitraje de la CNUDMI cuando una negociación de buena fe, es decir, una solución amistosa, no logra llegar a un acuerdo.

Prerrogativas e inmunidades

Esta cláusula protege las prerrogativas e inmunidades que tiene una organización de las Naciones Unidas y establece que "nada que se incluya o esté relacionado con el contrato se considerará una renuncia a dichas prerrogativas e inmunidades".

Exención de impuestos

Esta cláusula establece que la organización de las Naciones Unidas está exenta de todos los impuestos directos y derechos de aduana según lo establecido en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

Cumplimiento de la ley

Esta cláusula estipula que, "el contratista deberá cumplir con todas las leyes, ordenanzas, reglamentos y reglamentaciones que estén relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los términos del contrato".

Autoridad para modificar

Dicha cláusula define la forma en que se puede modificar un contrato, si corresponde.

Conducta de los contratistas

Hasta cierto punto, los aspectos sociales y medioambientales de las adquisiciones sostenibles se consideran en las decisiones sobre adquisiciones, a través de cláusulas en las condiciones generales del contrato de la organización de las Naciones Unidas, tales como: prohibir al contratista utilizar trabajo infantil; velar por que el contratista no fabrique ni distribuya minas antipersonal o componentes de las mismas; y asegurarse de que el contratista haya implementado medidas para prevenir la explotación y

los abusos sexuales y condiciones que obliguen al proveedor a no participar en prácticas discriminatorias por motivos de género.

Los organismos especializados, que tienen sus propias condiciones contractuales generales de contratación, pueden tener disposiciones adicionales para abordar la sostenibilidad. Por ejemplo, las condiciones generales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contienen una cláusula laboral que requiere el cumplimiento de una serie de principios relacionados con las normas internacionales del trabajo de la OIT.

Regalos y atenciones sociales

Esta cláusula establece que "los proveedores no ofrecerán obsequios ni atenciones de ningún tipo a los miembros del personal de las Naciones Unidas. También están prohibidos los viajes recreativos a eventos deportivos o culturales, parques temáticos u ofertas de vacaciones, transporte, o invitaciones a almuerzos o cenas extravagantes".

Ejemplos de condiciones especiales

Las condiciones especiales no se aplican a todo tipo de contrato u orden de compra emitida por una organización de las Naciones Unidas y, generalmente, se incluyen para describir los acuerdos comerciales entre las partes para el tipo particular de bienes, servicios u obras que se adquieren. Este tipo de cláusulas se negocian con el proveedor/contratista. A continuación, se detallan algunos ejemplos de condiciones especiales de un contrato.

Indemnización por daños y perjuicios

La indemnización por daños y perjuicios es una forma de resarcimiento que debe pagar el proveedor al comprador en caso de incumplimiento o retraso en la entrega. Por ejemplo, una suma o porcentaje fijo por cada día que el proveedor se retrase en la entrega del equipo. La suma suele ser una estimación de la pérdida que probablemente sufrirá la organización como resultado del incumplimiento.

Forma de pago

El plazo de pago estándar de todas las organizaciones de las Naciones Unidas es de 30 días neto. Sin embargo, el método de pago puede negociarse con el proveedor. Normalmente, las organizaciones de las Naciones Unidas no aceptan pagos por adelantado. Para obtener más información sobre los diferentes métodos de pago, consulte "Tipos de contratos según el pago" a continuación.

Garantías/fianzas de cumplimiento

Una fianza es un instrumento financiero por escrito ejecutado por un proveedor y una segunda parte (el garante o garantes) para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del principal responsable con un tercero (el beneficiario o comprador), que se identifican en la fianza. Las organizaciones de las Naciones Unidas exigen que las fianzas sean incondicionales e irrevocables. Si no se cumplen las obligaciones principales, la fianza garantiza el pago, en la medida estipulada, de cualquier pérdida que pueda sufrir la parte acreedora. Las fianzas cumplen el papel de póliza de seguro para que el comprador mitigue el riesgo de ofertas frívolas o incumplimiento por parte del proveedor. Al igual que cualquier póliza de seguro, el costo de la fianza es un porcentaje del valor nominal de la póliza y es un costo a cargo del proveedor. Las garantías/fianzas de cumplimiento protegen a la organización de las Naciones Unidas contra el incumplimiento del proveedor. Las fianzas de cumplimiento se utilizan, por ejemplo, en contratos de obras y contratos de consultoría muy delicados y, por lo general, se establecen en el 10 % del valor del contrato.

Estos instrumentos se utilizan en adquisiciones complejas donde el costo de la elaboración de los contratos es elevado y la consecuencia del incumplimiento por parte del proveedor podría implicar un perjuicio grave para la organización de las Naciones Unidas. Cuando se requieran, las fianzas de cumplimiento son una condición del contrato y, por lo general, deben emitirse y aceptarse correctamente como condición para la efectividad del contrato.

Uso de Incoterms

En el caso de equipos, bienes y productos básicos, la orden de compra o el contrato debe indicar claramente el punto de transferencia de la responsabilidad del flete y el riesgo del proveedor al comprador. Los Incoterms de la Cámara de Comercio Internacional son definiciones comerciales estándar más comúnmente utilizadas en los contratos de ventas internacionales para abordar estos importantes temas, con distintas divisiones de responsabilidad para las siguientes funciones:

- Embalaje de bienes para su envío
- Despacho para exportación
- Transporte de la fábrica al puerto/aeropuerto de envío
- Transporte internacional
- Transporte desde el puerto de llegada hasta el destino final
- Manipulación
- Seguro durante el transporte
- Despacho de importación
- Aranceles de importación

El alcance de los Incoterms se limita a asuntos relacionados con los derechos y las obligaciones de las partes del contrato de venta con respecto a los costos y riesgos relacionados con la entrega de los bienes vendidos. Especifican dónde entrega el proveedor los bienes, qué costos paga el proveedor y cuándo el proveedor transfiere el riesgo de tránsito al comprador. Las organizaciones de las Naciones Unidas suelen utilizar solo algunos de los Incoterms para la gran mayoría de sus compras de equipos, bienes y productos básicos (para obtener más información, consulte el Capítulo 12, Sección 12.4: Incoterms).

Instrumentos contractuales

Las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas utilizan diferentes tipos de instrumentos contractuales. Los más utilizados son los siguientes:

- Carta de intención
- Orden de compra (OC)
- Contrato para servicios/obras
- Contrato para acuerdos de servicio/consultores individuales
- Acuerdo/contrato de sistemas a largo plazo, acuerdo marco, contrato de renovación automática
- Modificaciones a instrumentos contractuales.

Se recomienda tener documentos modelo para cada instrumento contractual, que diferencien el tipo de adquisición.

Carta de intención

Este es un documento precontractual, generalmente en forma de una carta que expide la organización de las Naciones Unidas a un posible proveedor, carta que, en ocasiones, es firmada por ambas partes, y se utiliza para expresar la expectativa de que ambas partes celebrarán un contrato en el futuro. Este instrumento precontractual conlleva un riesgo sustancial y, por lo tanto, debe utilizarse únicamente después de una minuciosa evaluación de riesgos y debe ser aprobado por la autoridad delegada pertinente. Debe usarse únicamente en casos excepcionales y cuando el tiempo no permita la finalización de un contrato definitivo, pero la exigencia requiere un acuerdo vinculante inmediato para que el proveedor pueda iniciar la ejecución del contrato antes de que todas las partes firmen el contrato. El principio más importante es que nunca se debe enviar una carta de intención antes de que se haya recibido la aprobación de la adjudicación del oficial de adquisiciones de más alto rango en la organización o la autoridad delegada respectiva. Si se utiliza una carta de intención, se recomienda utilizar un formato estándar para la carta de intención e incluir cláusulas que limiten las responsabilidades de la organización y permitan retirarla con obligaciones legales y financieras mínimas.

Orden de compra (OC)

Una orden de compra (OC) es un contrato que se envía a los proveedores para documentar la compra de bienes. Los proveedores deben enviar una copia de acuse de recibo de la orden para establecer la aceptación del contrato. Los órdenes de compra son el tipo de contrato más utilizado y, en comparación con otros contratos, son un documento más simplificado y estandarizado. En general, solo se utilizan

para la compra de bienes, pero pueden especificar servicios relacionados, como instalación, capacitación y mantenimiento. Siempre deben incluir o hacer referencia a las condiciones generales de contratación de la organización para bienes o servicios. Las órdenes de compra también se pueden utilizar para recurrir a acuerdos a largo plazo.

Contrato para servicios/obras

Un contrato para servicios/obras establece un conjunto de términos y condiciones y obligaciones legales entre las partes contractuales para la contratación de servicios u obras. Este instrumento de contrato se adapta mejor a servicios o trabajos complejos, u obligaciones mutuas entre las partes, y siempre debe incluir o hacer referencia a las condiciones generales de contratación de la organización para servicios u obras.

Cuando se combinan bienes y servicios, o los niveles de calidad están vinculados al rendimiento del producto, o en caso de proyectos de gran tamaño y complejos, la tendencia es utilizar "contratos basados en el rendimiento". Esto significa que toda la adquisición se estructura en torno al propósito y el resultado del trabajo a realizar y no a la forma en que se realizará el trabajo. Contratos basados en el rendimiento:

- Describen los requisitos en términos de resultados de rendimiento requeridos, en lugar de los métodos de desempeño del trabajo
- Proporcionan al proveedor mayor libertad para determinar cómo lograr el resultado requerido
- Utilizan estándares de rendimiento medibles y un plan de vigilancia del control de calidad
- Incluyen incentivos y desincentivos para cuando los servicios excedan o no cumplan con los requisitos del contrato, y especifican los procedimientos para manejar esas situaciones

Contrato para acuerdos de servicio/consultores individuales

Los acuerdos de servicio son contratos mediante los cuales la organización celebra un acuerdo con una empresa comercial para los servicios de un individuo. Los acuerdos de servicio son diferentes de los contratos de servicio. Los contratos de servicio definen el alcance del trabajo a completar, mientras que los acuerdos de servicio definen términos de referencia específicos para un individuo.

Acuerdo a largo plazo/contrato de sistema, acuerdo marco, contrato de renovación automática

Un acuerdo a largo plazo es un acuerdo por escrito entre una organización de las Naciones Unidas y un proveedor que establece todos los términos comerciales aplicables a los pedidos que pueden emitirse a través del acuerdo a largo plazo para bienes o servicios preseleccionados, es decir, precios, descuentos, pago, entrega y empaque y cualquier otro término especial relevante, así como los términos y condiciones generales (para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.2: Selección del método de adquisición).

Tipos de contratos según el pago

Los tipos de contratos más comunes prevén pagos en función de:

- Precio fijo firme, como contratos de suma fija
- Contratos de tiempo y materiales
- Contratos de reembolso de costos
- Combinaciones de los estos

Contratos de suma fija

Con un contrato de suma fija, el proveedor acepta realizar el trabajo por un precio de suma fija, independientemente del costo final, lo que minimiza los riesgos para la organización de las Naciones Unidas. Estos contratos se utilizan principalmente para asignaciones en las que el contenido y la duración de los servicios, y la producción requerida del proveedor están claramente definidos. Se utilizan ampliamente en estudios sencillos de planificación y viabilidad, estudios medioambientales,

diseño detallado de estructuras estándar o comunes, preparación de sistemas de procesamiento de datos, prestación de servicios con hitos claros, etc. Los pagos están vinculados a productos (entregables o hitos), como informes, ilustraciones, presupuestos detallados, finalización de actividades o resultados específicos, etc. Estos contratos son fáciles de administrar porque los pagos vencen una vez que se completan los resultados claramente especificados. Se recomienda que se defina un alcance detallado de los servicios o presupuesto detallado.

Contratos de tiempo y materiales

Un contrato de tiempo y materiales es un contrato en el que el proveedor acepta suministrar bienes/servicios/obras en precios/tarifas por unidad fijos y el precio final depende de las cantidades necesarias para realizar el trabajo. Una gran cantidad de cambios puede provocar disminuciones o aumentos en los precios/tarifas por unidad. Este tipo de contrato es adecuado cuando resulta imposible, debido a la naturaleza de los bienes/servicios/obras, determinar con suficiente precisión la cantidad de bienes/servicios/obras que se requieren del proveedor. En este caso, el comprador y el proveedor comparten el riesgo relacionado con el tiempo y el costo. La organización de las Naciones Unidas asume el riesgo de las cantidades totales finales, es decir, el costo final no se conoce dado que las cantidades totales no se conocen desde el principio, y el proveedor asume el riesgo de los precios/tarifas por unidad fijos.

Contratos de reembolso de costos

Los contratos de reembolso de costos se recomiendan únicamente en circunstancias excepcionales, como condiciones de alto riesgo o cuando los costos no se pueden determinar de antemano con suficiente precisión. Dichos contratos deben incluir incentivos apropiados para limitar el costo, por ejemplo, no exceder un precio máximo. El riesgo de los contratos de reembolso de costos lo asume la organización de las Naciones Unidas, dado que el proveedor no tiene ningún incentivo para controlar los costos o terminar antes o a tiempo. La organización de las Naciones Unidas debe supervisar y administrar cuidadosamente el contrato.

Elaboración y firma de contratos

Se recomienda a los oficiales de adquisiciones que consulten las plantillas o modelos de contratos existentes, como se mencionó anteriormente. Si los documentos contractuales no se pueden basar en las plantillas disponibles, el oficial de adquisiciones debe garantizar las aprobaciones adecuadas y la revisión por parte de los oficiales jurídicos antes de redactar nuevas cláusulas. Los documentos contractuales deben basarse en los siguientes elementos:

- Pliego de condiciones y enmiendas o aclaraciones posteriores
- Oferta del proveedor y modificaciones o aclaraciones posteriores
- Recomendación de adjudicación
- Recomendaciones del comité de contratos, si las hubiera
- Decisión final adoptada por la autoridad adjudicadora

Para contratos complejos, se debe compartir una copia del borrador del contrato con el proveedor. Se recomienda que el proveedor tenga tiempo suficiente para revisar el borrador del contrato y solicitar que los cambios o modificaciones propuestos al texto se proporcionen por escrito y estén justificados. Si en esta etapa el proveedor plantea un problema legal, el oficial de adquisiciones debe asegurarse de que se lleve a cabo la consulta adecuada.

El proveedor puede solicitar que se utilice su plantilla contractual o términos y condiciones adicionales o diferentes. Como regla general, el oficial de adquisiciones siempre debe utilizar las plantillas de la organización de las Naciones Unidas. Esto asegura la coherencia y que se incluyan las cláusulas estándar de la organización de las Naciones Unidas. Si esto no es aceptable para el proveedor, especialmente en el caso de requisitos de fuente única, la organización de las Naciones Unidas puede tener que aceptar excepcionalmente la utilización de la plantilla de contrato del proveedor. Esto debe modificarse para garantizar que los intereses de la organización de las Naciones Unidas estén protegidos, especialmente con respecto a los privilegios e inmunidades de la organización de las Naciones Unidas y la solución de controversias. En todos los casos, la oficina jurídica debe revisar la plantilla de contrato del proveedor.

El oficial de adquisiciones debe revisar los cambios propuestos por el proveedor para determinar que no entren en conflicto con el requisito original y la oferta, y que sean aceptables para la organización de

las Naciones Unidas. Después de la consulta y análisis internos con el proveedor adjudicatario, la organización de las Naciones Unidas revisa la versión preliminar hasta que el texto sea aceptable para ambas partes. El oficial de adquisiciones debe asegurarse de que el contrato/orden de compra esté completo, que se incluyan todos los elementos acordados por las partes y todos los anexos correspondientes, y que las condiciones generales y especiales de contratación de la organización de las Naciones Unidas formen parte del contrato/orden de compra. En particular, el oficial de adquisiciones debe asegurarse de que:

- La organización no celebre ningún contrato contrario a sus condiciones generales de contratación (es decir, ningún documento contractual, en particular la propuesta del proveedor, debe incluir una cláusula de elección de la ley aplicable, ni hacer referencia a la jurisdicción de los tribunales de ningún país en particular).
- Todos los documentos contractuales aclaren que la organización de las Naciones Unidas está exenta de impuestos.
- El Incoterm incluido en los documentos contractuales sea el mismo que el solicitado en el pliego de condiciones.
- El proveedor presente una fianza de cumplimiento, si se requiere según el pliego de condiciones, en una forma aceptable para la organización de las Naciones Unidas; las fianzas de cumplimiento deben mantenerse en un lugar seguro y protegido.
- El nombre, cargo y dirección de las partes se reflejen claramente en el documento.

Todos los contratos deben ser firmados por un funcionario autorizado de la organización de las Naciones Unidas y por una persona debidamente autorizada en nombre del proveedor. El contrato debe expedirse en dos copias originales, ambas firmadas, una para el proveedor y otra para el expediente del caso de adquisición. Cada organización de las Naciones Unidas tendrá sus propios procedimientos de archivo específicos para sus contratos y órdenes de compra, pero se recomienda que el oficial de adquisiciones se asegure de que el proveedor devuelva una copia firmada del contrato, también llamada copia de acuse de recibo, para el expediente y que el expediente esté completo antes de continuar con cualquier otro procedimiento interno, es decir, proporcionar una copia a la oficina de solicitudes o al transportista, según corresponda.

Notificación de adjudicación y reunión informativa de proveedores no seleccionados

Una vez que se ha firmado la orden de compra, el contrato o el acuerdo a largo plazo, se debe publicar una notificación de adjudicación y se debe notificar y proporcionar información a los proveedores no seleccionados, si así lo solicita el proveedor. En general, las organizaciones de las Naciones Unidas publican las notificaciones de adjudicación en el UNGM o en su sitio de Internet. Normalmente, se incluye lo siguiente:

- Número de referencia de la licitación
- Tipo de bienes/servicios adquiridos
- Nombre del proveedor adjudicatario
- Valor total de la adjudicación

Cuando se haya organizado una reunión informativa, debe ser una experiencia de "lecciones aprendidas" para el proveedor que no haya sido seleccionado, lo que le permitirá responder mejor a solicitudes futuras. Por lo tanto, la reunión informativa debe centrarse en la oferta del proveedor. Cuando se realice la reunión informativa, la organización de las Naciones Unidas debe identificar las debilidades y deficiencias significativas del proveedor no seleccionado, y explicar la base general de la decisión de adjudicación de la organización. La organización de las Naciones Unidas no debe comparar la oferta no seleccionada con otras ofertas, incluida la oferta adjudicataria. Tampoco debe revelar los méritos relativos o la clasificación técnica ni los precios de otras ofertas.

Reclamaciones de los proveedores

Los proveedores que perciban que han sido tratados injustamente en relación con la solicitud o adjudicación de un contrato u orden de compra pueden presentar una queja ante la persona apropiada dentro de la organización de las Naciones Unidas. Cada organización de las Naciones Unidas tendrá sus propios procedimientos para gestionar las reclamaciones. Si las organizaciones de las Naciones Unidas tienen un proceso formal al respecto, los detalles deben estar disponibles en el sitio web de la organización, incluida la opción de presentar el caso ante la Oficina de Supervisión Interna. Bajo ninguna

circunstancia se permitirá que el personal involucrado en la actividad de adquisiciones objeto de la queja participe en la revisión de las reclamaciones.

Un proceso de reclamación en general involucra a un alto funcionario designado o una junta de revisión que hará una evaluación inicial de la queja y que puede, a su criterio, solicitar aclaraciones al funcionario autorizado responsable del proceso de adquisición o cualquier otro miembro del personal, según sea necesario. El funcionario superior o la junta de revisión emitirán una respuesta al proveedor. Esta respuesta reflejará la posición formal definitiva de la organización sobre el asunto. A los proveedores que presenten quejas se les puede conceder reuniones de aclaración para comprender mejor el fundamento de la decisión final de la organización sobre el tema. El proceso de reclamación es un asunto delicado que siempre debe abordarse de acuerdo con el proceso establecido por la organización. Cualquier alegato de fraude o conducta indebida del personal deberá plantearse ante la Oficina de Supervisión Interna o se debe abordar de acuerdo con la política de denuncias de irregularidades de la organización.

Capítulo 7

Gestión de contratos

Este capítulo abarca los siguientes temas:

7.1	Introducción a la gestión de contratos	135
7.2	Habilitación de la gestión de contratos	135
7.3	Seguimiento y control de la ejecución del contrato	136
7.4	Gestión de cambios	141
7.5	Recursos	144
7.6	Resolución de controversias	146
7.7	Pago/Gestión financiera	148
7.8	Finalización y cierre del contrato	150

7.1 Introducción a la gestión de contratos

Los términos "gestión de contratos" y "administración de contratos" se suelen utilizar como sinónimos. Sin embargo, la "gestión de contratos" se entiende comúnmente como un concepto más amplio y estratégico que cubre todo el ciclo de adquisiciones, incluida la planificación, formación, ejecución, administración y cierre de un contrato y trasciende las actividades "administrativas" cotidianas en el ciclo de adquisiciones. La gestión de contratos incluye gestionar la relación entre el proveedor, la unidad adquirente, el solicitante o el usuario final, así como enviar observaciones al proveedor en relación con su desempeño y la resolución de controversias, si fuera necesario.²⁹

La administración de contratos incluye medidas administrativas que se adoptan después de la adjudicación de un contrato, como la modificación del contrato, el cierre, el mantenimiento del expediente del contrato y la conservación de documentos y la gestión de los instrumentos de garantía (por ejemplo, la garantía de cumplimiento).³⁰ Debido a que resulta difícil trazar la línea divisoria entre los dos términos, y debido a que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas comúnmente utilizan "gestión de contratos" al describir la fase de administración de contratos, en este capítulo se utilizará "gestión de contratos".

El propósito de la gestión del contrato es garantizar que todas las partes del contrato cumplan cabalmente con sus respectivas obligaciones de la manera más eficiente y eficaz posible, entreguen los resultados comerciales y operativos requeridos del contrato y proporcionen una buena relación calidad-precio. Se basa en la idea de que el contrato es un acuerdo, una asociación con derechos y obligaciones que deben cumplir ambas partes para lograr el objetivo. No tiene como objetivo encontrar culpables, sino más bien identificar problemas y encontrar soluciones de forma conjunta.

La gestión de contratos es similar a la gestión de proyectos, dado que cada contrato puede considerarse como un miniproyecto. Tiene un objetivo único, ocupa recursos, tiene fecha de inicio y finalización, requiere coordinación y planificación de actividades pertinentes, seguimiento y documentación en un expediente del contrato durante todo el proceso. La gestión de contratos incluye la documentación del desempeño. En función de la organización y los bienes o servicios que se adquieran, el seguimiento diario/periódico del contrato puede ser principalmente responsabilidad del solicitante.

7.2 Habilitación de la gestión de contratos

En la primera fase del proceso de gestión de contratos, el oficial de adquisiciones se asegura de que exista un entendimiento compartido, una distribución de responsabilidades y sistemas, y procedimientos establecidos para realizar un seguimiento y controlar la ejecución del contrato, y abordar de manera efectiva los posibles cambios y controversias. El proveedor debe considerarse un miembro del equipo del proyecto, y todos los miembros deben esforzarse por lograr el éxito. Tras la firma del contrato, se deben tomar varios pasos para asegurarse de que las funciones, las

²⁹ A final de Manual, se incluye un glosario de términos sobre adquisiciones de las Naciones Unidas.

³⁰ A final de Manual, se incluye un glosario de términos sobre adquisiciones de las Naciones Unidas.

responsabilidades y las obligaciones estén claramente asignadas entre las partes y que se establezcan los sistemas y procedimientos adecuados para realizar el seguimiento del desempeño y mantener los esfuerzos bien enfocados.

Expediente y documentación del contrato

El oficial de adquisiciones debe abrir el expediente del contrato, y se debe analizar cuidadosamente el contrato y tener en cuenta los derechos y obligaciones de cada parte. Cualquier cuestión que requiera una aclaración o un cambio del contrato debe estar completamente documentado en este expediente. (El solicitante normalmente tendrá un expediente aparte, con una copia del contrato, como parte de los expedientes de gestión del proyecto). Aunque la práctica puede variar entre organizaciones, los siguientes documentos normalmente forman parte del expediente del contrato:

- Original del contrato y todas las enmiendas
- Todas las comunicaciones orales y escritas relacionadas con el proveedor (correspondencia electrónica, interna y externa, notas de conversaciones telefónicas y actas de reuniones)
- Copia de la oferta adjudicataria y documentos de adjudicación
- Definición de requisitos (p. ej., pedido)
- Informes (p. ej., informes de inspección previos al envío)
- Comprobante de recepción de mercancías e informe de aceptación de solicitante/cliente
- Informe de evaluación de proveedores

Otros documentos relacionados que preceden a la finalización del contrato, como el pliego de condiciones, las ofertas recibidas, el informe de evaluación de la licitación, etc., suelen formar parte de otros expedientes relacionados (p. ej., el expediente de la oferta). Las facturas, el comprobante de pago y otros documentos relacionados con el pago se guardarían en un expediente financiero, y los documentos relacionados con el envío/transporte se mantendrían en un expediente de envío.

Es importante documentar cuidadosamente la ejecución del contrato porque constituye una prueba de cumplimiento y evidencia en caso de controversias. Su contenido también contribuye a la memoria institucional y se utiliza con fines de auditoría.

Análisis de contratos

Tan pronto como sea posible, el miembro responsable del personal de las Naciones Unidas (gestor del programa, solicitante u oficial de adquisiciones) debe analizar los términos y condiciones del posible contrato y desarrollar una estructura de desglose del trabajo del contrato (plan de gestión del contrato) que refleje tanto los aspectos técnicos como administrativos de ejecución del contrato. El solicitante y el oficial de adquisiciones deben llegar a un acuerdo sobre las metas de desempeño intermedias basadas en las obligaciones de ejecución del contrato. Las metas intermedias permitirán a la organización de las Naciones Unidas medir el progreso, detectar variaciones significativas en el desempeño, tomar medidas correctivas y realizar un seguimiento.

7.3 Seguimiento y control de la ejecución del contrato

Conferencia previa a la ejecución

Antes de que comience el desempeño en contratos de gran volumen o complejos, generalmente para servicios u obras, el oficial de adquisiciones y el solicitante deben reunirse con el equipo del proveedor para analizar su comprensión y administración conjunta del contrato. La reunión debe ser formal, el orden del día debe distribuirse con antelación y las partes deben elaborar actas y aprobarlas. Cada parte debe designar a una persona que actuará como portavoz oficial de la organización durante la ejecución del contrato.

Durante la conferencia previa a la ejecución, las partes deben revisar una serie de temas para que la organización y el proveedor comprendan plenamente los términos y condiciones del contrato y los elementos clave del contrato. El plan del proyecto/programa debe actualizarse con la participación de ambas partes para reflejar la fecha real de efectividad, así como hitos/entregables del contrato y cualquier cambio que pueda haber ocurrido desde que fue planificado.

La organización debe revisar el plan de evaluación del desempeño con el proveedor, de modo que ambas partes conozcan la base sobre la cual se establecerá el desempeño. Esto debe entenderse como hitos de un seguimiento conjunto y no como obligaciones contractuales. Las partes también deben analizar cómo y cuándo medir e informar el desempeño real. Las técnicas, el momento oportuno y la frecuencia de la medición y la presentación de informes deben reflejar la naturaleza y la esencialidad del trabajo. Debe lograrse un equilibrio razonable entre la carencia de mediciones/informes de cualquier tipo y la presentación excesiva de informes. Las partes también deben aclarar cualquier ambigüedad restante y analizar los procedimientos para gestionar los cambios y resolver las diferencias. Y, finalmente, es importante tener un buen plan de comunicación para que los problemas que surjan se puedan abordar lo antes posible.

En el caso de órdenes de compra de servicios simples o bienes/equipos, un contacto telefónico o por correo electrónico suele ser suficiente para iniciar las actividades, con el apoyo de una agilización y un seguimiento periódicos.

Comunicación efectiva

La gestión exitosa de los contratos, incluido el cumplimiento de los términos y condiciones del contrato, requiere que las organizaciones mantengan una comunicación y un control efectivos sobre la ejecución del contrato. Las relaciones entre las dos partes deben basarse en un flujo abierto de comunicación y la voluntad de tomar las acciones necesarias para la corrección y mejora, y se ve facilitada por los siguientes elementos:

- Cada parte del contrato establece procedimientos de comunicación claros para garantizar que su personal sea plenamente consciente de sus funciones y responsabilidades, así como procedimientos de cumplimiento para realizar un seguimiento y garantizar el desempeño.
- Fomentar una actitud de trabajo en equipo, procurar obtener los mejores resultados de los esfuerzos conjuntos, tener disposición para debatir sobre los problemas sin recurrir inmediatamente a recriminaciones y realizar los ajustes inmediatos que puedan ser necesarios para corregir los problemas.
- Un sistema de informes orales y escritos bien organizado que destaque el progreso y los problemas, y los mida con el rendimiento y los resultados esperados.
- Reuniones de revisión del progreso y la ejecución del contrato a intervalos apropiados.

Para la adquisición de bienes, la supervisión y el control de los contratos se cubren en gran medida mediante la agilización, la inspección previa al envío y la recepción y aceptación finales.

A medida que avanza el desempeño y se desarrollan los acontecimientos, las partes descubrirán que pueden tener que modificar sus expectativas y planes originales para adaptarse a los eventos reales. Al hacerlo, deberán modificar los términos y condiciones de su contrato para que refleje el estado actual de su acuerdo. Esta es una parte inevitable de la contratación, porque nadie puede predecir el futuro con perfecta exactitud. Sin embargo, es importante que las partes lo hagan de forma consciente y abierta, y con actitud de trabajo en equipo, para mantenerse de acuerdo sobre lo que están haciendo. Si no se comunican, podrían terminar mitigando una controversia sobre cuáles son realmente sus obligaciones en virtud del contrato.

Seguimiento

Una vez que se ha adjudicado el contrato, el oficial de adquisiciones responsable, o el solicitante, realiza un seguimiento del desempeño, recopila información y mide el cumplimiento real del contrato. Esto es esencial para un control eficaz. Los recursos dedicados a estas tareas y las técnicas utilizadas para realizarlas dependerán de la naturaleza del trabajo del contrato, el tamaño y la complejidad del contrato y los recursos disponibles.

Para contratos pequeños, simples y no esenciales, una llamada telefónica ocasional puede ser todo lo que se necesite para asegurarse al miembro responsable del personal de las Naciones Unidas que todo se está desarrollando según lo planificado. Sin embargo, para contratos de gran volumen y complejos, el miembro responsable del personal de las Naciones Unidas puede exigir informes extensos, reuniones periódicas de progreso, exámenes formales y revisiones técnicas y auditorías para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de prestación de servicios. En los contratos basados en el desempeño, los indicadores de desempeño desarrollados en la etapa de planificación y acordados en el contrato se utilizan para realizar un seguimiento del desempeño. En algunos casos, el plan de garantía de calidad

del proveedor propuesto puede usarse como base para realizar el seguimiento del desempeño del proveedor.

Las observaciones se realizan con el fin de recopilar información relacionada con aquellos aspectos del desempeño que, cuando se midan, describirán el progreso del trabajo. La razón para observar, recopilar información y medir el progreso es tener una base para comparar el logro real con el logro planificado con el fin de ejercer un control. Cada parte debe dirigir su atención internamente para asegurarse de que está cumpliendo con sus propias obligaciones y externamente para asegurarse de que la otra parte esté cumpliendo con sus obligaciones.

La observación y la recopilación de información deben dirigirse a cuatro puntos de control generales. Estos incluyen: control de costos; control de horarios; cumplimiento de especificaciones, términos de referencia, detalles de trabajos (garantía y control de calidad); y el cumplimiento de los términos y condiciones, requisitos de trámites y aspectos administrativos del desempeño. Existen dos métodos de seguimiento diferentes (la observación directa y la observación indirecta), que se describen a continuación.

Observación directa

La observación directa significa observación física personal. El funcionario responsable de las Naciones Unidas, o un representante de campo, está físicamente presente en el lugar de trabajo durante su desempeño para ver cómo progresa. Este enfoque es más práctico cuando el trabajo es de carácter físico y se realiza en una cantidad limitada de sitios.

Los proyectos de construcción son ejemplos de trabajos en los que fácilmente se implementa la observación directa. El inspector acude al sitio e inspecciona visualmente el trabajo, y compara las observaciones con las especificaciones de construcción y las ilustraciones con el cronograma para determinar el progreso del trabajo. Sin embargo, la observación directa por parte del funcionario responsable de las Naciones Unidas o del representante de campo es de utilidad limitada cuando el trabajo es en gran parte de carácter intelectual o cuando es demasiado complejo para que la inspección física por sí sola proporcione suficiente información para medir el progreso. En estos casos, la observación directa debe complementarse o sustituirse por la observación indirecta.

Observación indirecta

La observación indirecta se refiere a pruebas, informes del progreso de muchos observadores, revisiones técnicas, indicadores de desempeño y auditorías. La observación indirecta es apropiada siempre que la observación directa proporcione información insuficiente o ambigua. Por ejemplo, los proyectos que involucran un esfuerzo intelectual como el análisis de infraestructuras donde es poco probable que las observaciones personales en las oficinas donde se realiza el trabajo revelen si el trabajo está adelantado, dentro del plazo o retrasado.

Procedimientos de recepción, inspección y aceptación

La inspección implica examinar o poner a prueba un producto o servicio para asegurarse de que cumple con los requisitos del contrato. Cuando se trata de cantidades de bienes, la inspección también significa verificar que se haya entregado la cantidad correcta de artículos. Algunas organizaciones pueden tener acuerdos a largo plazo o contratos únicos con agentes de inspección, mientras que otras pueden tener expertos internos que realizan visitas e inspecciones a las plantas. Generalmente, existen los siguientes tipos de métodos de inspección:

- Controles sensoriales y dimensionales
- Comprobaciones de rendimiento físico
- Ensayos destructivos

Controles sensoriales y dimensionales

Los controles sensoriales y dimensionales son exámenes que realiza un inspector con sus ojos, oídos y otros sentidos. El inspector ejerce un nivel significativo de juicio personal. En el caso de un sacapuntas automático disponible comercialmente, por ejemplo, este método revela defectos superficiales, piezas faltantes, funcionamiento ruidoso y piezas desalineadas. Para los servicios de limpieza, la inspección visual detecta superficies que no están limpias.

Las organizaciones de las Naciones Unidas suelen utilizar controles sensoriales y dimensionales para realizar inspecciones. Al utilizar este método, el personal de las Naciones Unidas en el punto de recepción (es decir, la oficina de las Naciones Unidas o la misión de campo que utiliza el artículo) debe realizar un examen visual para verificar que se haya entregado el tipo y la clase de producto adecuados y que cumpla con las especificaciones descritas en el pedido o contrato. También debe haber una inspección visual para determinar si el embalaje, empaque, marcado y etiquetado cumplen con los requisitos del contrato. Se debe documentar cualquier signo de daño, como abolladuras y roturas. El personal de las Naciones Unidas también debe realizar un recuento físico para asegurarse de que se haya entregado la cantidad correcta del producto comparando la cantidad recibida con la cantidad pedida. En función del tipo de artículo, también puede ser necesario verificar el estado del producto para asegurarse de que no se haya estropeado, oxidado o deteriorado. No se debe aceptar ningún artículo que no se ajuste a los estándares apropiados y se debe presentar un informe de recepción e inspección, en el cual se señale cualquier artículo que no cumpla con las especificaciones.

Pruebas físicas o de rendimiento

Las pruebas físicas, de rendimiento o de funcionamiento proporcionan datos de rendimiento reales que se comparan con el rendimiento o las características físicas requeridas o con un rango de lo que se considera aceptable según el contrato. Requerir que un motor funcione o un sistema operativo funcione a un cierto nivel durante un período de tiempo específico es un ejemplo de una prueba de rendimiento. Los materiales de prueba para determinar su composición química o densidad frente a los parámetros de la especificación son ejemplos de pruebas físicas. En un contrato de servicio de autobús, esperar en una parada de autobús en particular para ver si el autobús llega a tiempo es una prueba de rendimiento para verificar el cumplimiento del horario requerido. Las pruebas de rendimiento para los servicios que requieren mucha mano de obra suelen realizarse como una muestra aleatoria.

Ensayos destructivos

Los ensayos destructivos requieren que los productos finales cumplan con ciertos estándares de fiabilidad o resistan un nivel específico de estrés. Por ejemplo, calentar un producto hasta que se quema prueba las características ignífugas de un producto final. El rayado a través de capas de pintura recién aplicadas muestra la cantidad de capas aplicadas por un proveedor de pintura.

Estándares de aceptación o rechazo

La aceptación o el rechazo de productos o servicios deben basarse en los estándares identificados en el contrato o la orden de compra. En general, las organizaciones de las Naciones Unidas se basan en dos tipos de estándares:

- Estándares de cumplimiento estricto: requisitos basados en descripciones técnicas específicas de las Naciones Unidas.
- Estándares subjetivos: requisitos basados en un criterio más amplio, más crítico, que aplica el inspector. Algunos ejemplos de estándares subjetivos pueden ser "ajuste cómodo" o "operación fácil".

No es inusual que ambos tipos de estándares se apliquen a diferentes aspectos de una compra. En dichos casos, se debe exigir el cumplimiento de los estándares estrictos y de los estándares subjetivos. Sin embargo, si ambos estándares se aplican a un solo aspecto de la compra, generalmente, son incongruentes entre sí y, por lo tanto, no se puede exigir el cumplimiento. Ambos tipos de estándares también se pueden aplicar a diferentes aspectos de los requisitos del servicio. Por ejemplo, un contrato de servicios de corte de césped puede estipular que el césped se cortará una vez a la semana, que es un estándar de cumplimiento estricto, o que el césped siempre debe estar limpio y corto, lo cual es un estándar subjetivo. La base para la aceptación o el rechazo debe ceñirse a los requisitos establecidos en el contrato, como se indica en el siguiente cuadro.

TIPO DE REQUISITO	SE REFIERE A...
Requisito de producto final	<ul style="list-style-type: none"> • Un producto medible del trabajo, como un informe de análisis de gestión o la fabricación de un producto.

	<ul style="list-style-type: none"> • Establece un tiempo específico para la entrega o finalización. El rechazo, u otros recursos, pueden ser apropiados si el producto final es deficiente o se entrega tarde.
Requisito de nivel de esfuerzo	<ul style="list-style-type: none"> • La cantidad de trabajo requerida para proporcionar un nivel específico de esfuerzo durante un período de tiempo establecido, en un trabajo que solo se puede establecer en términos generales. • Al proveedor se le paga una cantidad fija en dólares o en la divisa correspondiente. • Adecuado para la investigación o estudio en un área específica de investigación y desarrollo. • La obligación del proveedor de proporcionar el nivel de esfuerzo finaliza cuando vence el contrato. La única base para el rechazo o la aplicación de recursos (es decir, indemnización por daños y perjuicios o suspensión del pago total, etc.) es la forma en que se aplicó el esfuerzo durante la ejecución del contrato (es decir, el proveedor no dedicó el tiempo acordado o no utilizó el tiempo de forma productiva lo que generó un trabajo por debajo del estándar, etc.)

La inspección y aceptación o rechazo de productos y servicios determina si la organización de las Naciones Unidas debe realizar el pago al proveedor.

Tipos de informes

Documentación de recepción e inspección

Las inspecciones pueden ser provisionales o finales y la recepción puede ser total o parcial. Las organizaciones suelen utilizar formularios/informes estándar para confirmar que se ha realizado la inspección y registrar si los productos/servicios han sido aceptados o rechazados. En la actualidad, las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan cada vez más el software de adquisiciones de sistemas de planificación de los recursos institucionales de la organización para registrar de forma electrónica la entrega y los aspectos relacionados con la finalización del contrato. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 13: Adquisición electrónica)

Reuniones de progreso

Las reuniones de progreso pueden ser simplemente informes del progreso orales. Proporcionan algunas ventajas y desventajas sobre los informes escritos. Una ventaja es que los oyentes pueden hacer preguntas sobre la información, el análisis y las conclusiones que se comunican, y pueden interactuar con la persona que presenta el informe. Una desventaja es que los oyentes pueden no tener tiempo durante la reunión para considerar la información y hacer su propio análisis antes de que finalice la reunión.

Informes escritos

Los informes escritos casi nunca proporcionan información en "tiempo real". No le dicen al lector cómo están las cosas ahora; solo proporcionan al lector una imagen de algún momento en el pasado. La antigüedad de la información depende de la naturaleza y frecuencia de los informes y de las capacidades de la persona que los presenta. Un informe de cumplimiento de costo/planificación que se presenta el 1 de junio, y que depende de la información contable, en realidad puede describir un estado del costo/planificación al 30 de abril, o antes, en función de las capacidades del sistema de contabilidad del vendedor. Las conclusiones del informe sobre el estado del proyecto son válidas solo si la información en la que se basan es precisa y el analista es competente, realista y honesto.

Al decidir confiar, total o parcialmente, en los informes (incluidas las reuniones), el funcionario responsable de las Naciones Unidas también debe decidir qué información debe contener cada informe. Algunas de las cuestiones que deben considerarse de acuerdo con las pautas de presentación de informes de contratos de la organización son las siguientes:

- ¿Qué información debe incluir el informe: conclusiones sobre desempeño, análisis, información sin procesar o alguna combinación de estos?

- ¿Con qué frecuencia se debe presentar el informe y en qué momentos?
- ¿Cuál es el punto de corte (fecha “a partir de”) para que la información se incluya en el informe?
- ¿En qué formato debe presentarse el informe?
- ¿A quién se debe presentar el informe y a quién se debe enviar copias?

Análisis de diferencias

No es suficiente observar y recopilar información sobre el desempeño; esa información debe analizarse para determinar si el desempeño es satisfactorio o no. El análisis compara el desempeño real con los objetivos de desempeño para determinar si existen diferencias. El funcionario responsable de las Naciones Unidas que descubre una diferencia entre el desempeño real y el esperado debe determinar varias cosas: ¿Es significativa? ¿Cuál fue su causa? ¿Fue un error único o es un problema continuo? ¿Qué tipo de acción correctiva sería más efectiva?

El análisis de diferencias debe ser oportuno, especialmente cuando la información se obtiene a través de informes. Esa información ya es antigua cuando se recibió. Las demoras en el análisis de su importancia pueden permitir que el desempeño deficiente se deteriore aún más, quizás sin la esperanza de lograr una acción correctiva eficaz. Es especialmente importante actuar con prontitud durante las primeras fases de la ejecución del contrato cuando es probable que la acción correctiva tenga el mayor efecto. En casos de ejecución negativa del contrato, una revisión de la información en el expediente del contrato muestra con frecuencia que hubo señales de advertencia (informes, actas de reuniones, cartas, memorandos) que pasaron inadvertidos o fueron ignorados. Cuando se delega la responsabilidad de realizar un seguimiento del desempeño, el funcionario responsable de las Naciones Unidas debe tomar medidas para garantizar que esas personas analicen la información con prontitud, informen sus hallazgos y tomen medidas correctivas.

Adopción de una acción correctiva

Cuando el solicitante o el oficial de adquisiciones descubren una diferencia significativa entre el desempeño real y el esperado, deben tomar medidas correctivas si es posible. Deben identificar la causa del problema y determinar una solución que no solo lo elimine como fuente de dificultades futuras, sino que corrija el efecto que ya ha tenido, si es posible. Si el efecto no se puede corregir, es posible que las partes tengan que negociar un cambio en el contrato, con compensación a la parte perjudicada, si corresponde.

Seguimiento

Una vez que se ha adoptado o está en curso la acción correctiva, el oficial de adquisiciones y el solicitante deben determinar si ha tenido o está teniendo el efecto deseado. Si no es así, es posible que se necesiten acciones adicionales. A lo largo de este proceso de acciones correctivas y seguimiento, todas las partes deben mantenerse informadas. La comunicación efectiva entre las partes es esencial para evitar malentendidos y controversias cuando las situaciones no avanzan según lo planificado. La parte que adopta la acción correctiva debe hacer todo lo posible para que la otra parte sepa que es consciente del problema y lo está abordando con seriedad. En ocasiones, esto es más importante que la acción correctiva en sí.

7.4 Gestión de cambios

La gestión de cambios es el proceso de evitar cambios no deseados y de incorporar los cambios necesarios en el contrato. El control efectivo de los cambios implica establecer procedimientos formales para cambiar el contrato y limitar la cantidad de personas que están facultadas a realizar cambios.

Es natural que el personal de una parte del contrato trabaje directamente con sus contrapartes en la organización de la otra parte del contrato, personas que hablan su idioma y comprenden sus políticas y costumbres. Estos colegas suelen pasar por alto los canales formales de comunicación, y dichas relaciones pueden conducir a acuerdos informales e indocumentados que se apartan de los términos y condiciones del contrato. Dichos acuerdos informales suelen conducir a situaciones de compromiso no autorizado o tolerancia causada por una autoridad aparente comunicada involuntariamente por el solicitante. Es importante que todas las partes tengan en cuenta que el contrato escrito es el acuerdo, hasta que se haya modificado formalmente; dicha modificación no es simplemente una formalidad.

"Cambio constructivo", utilizado para describir un cambio de contrato, se deriva del concepto de "interpretar" y no del concepto de "construir". Por lo tanto, un cambio constructivo es una situación que puede interpretarse como que tiene el efecto de un cambio de contrato de buena fe. Se produce un cambio constructivo cuando el oficial de adquisiciones, u otro funcionario debidamente autorizado, cambia el contrato sin aplicar los procedimientos legales y reglamentarios adecuados. Un cambio constructivo puede resultar de una acción específica o de una inacción. Los cambios constructivos no tienen por qué tener un impacto en los costos; los compromisos no autorizados siempre lo hacen.

La posibilidad de un cambio constructivo coloca a la organización de las Naciones Unidas en una mala posición de negociación al renegociar el precio o costo, u otro término o condición del contrato. Por lo tanto, debe evitarse el debate con el proveedor sobre cambios constructivos. A menos que los cambios estén documentados en una modificación del contrato, es probable que se produzca un malentendido entre el personal de las Naciones Unidas y el personal del proveedor.

Modificaciones a los instrumentos contractuales

Una modificación a un instrumento contractual (también conocida como "enmienda del contrato") es un registro escrito de los cambios a los términos y condiciones originales. Se realiza para reflejar cambios al requisito original, para reflejar la resolución de problemas de desempeño o para cumplir con consideraciones administrativas formales. Es posible que la organización de las Naciones Unidas o el proveedor deseen modificar el contrato por diversas razones. Cabe destacar que no todas las enmiendas generan un aumento o disminución en el valor del contrato, pero aún se requiere una enmienda por escrito si alguno de los términos del contrato ha cambiado. Puede haber, por ejemplo, una modificación a los detalles de los trabajos que no tenga un impacto financiero, pero necesitaría estar documentada para garantizar que se trate como una obligación formal en virtud del contrato. Si una enmienda aumenta el valor del contrato, es posible que el caso deba ser aprobado primero por el comité de revisión de contratos de la organización antes de que se pueda firmar una enmienda. Cada organización de las Naciones Unidas puede tener diferentes umbrales que indiquen cuando es necesario revisar un aumento en el valor de un contrato. En algunos casos, es cuando el valor aumenta en más de un cierto porcentaje.

Cuando la organización recibe una solicitud de un proveedor para modificar un contrato, debe revisar la solicitud y analizar su impacto en el cronograma de finalización, precio, cantidad y calidad. La organización debe consultar al solicitante o al usuario final sobre todos los aspectos de la solicitud y determinar si la solicitud se puede ejecutar mejor a través del contrato actual o, si se requieren cambios sustanciales en el alcance, a través de una nueva adquisición. Una enmienda de contrato puede abarcar los siguientes asuntos:

- Prórroga de tiempo para completar el contrato
- Cambio en las especificaciones
- Cambios de precio
- Cambio en el personal clave
- Cambios administrativos, como cambio de nombre, condición jurídica, domicilio, etc.

Solo un miembro del personal autorizado de las Naciones Unidas puede cambiar oficialmente un contrato. Los cambios no oficiales, en forma de cambios constructivos o compromisos no autorizados, pueden ser tan perjudiciales para el proceso de adquisición de la organización de las Naciones Unidas como las compras realizadas originalmente sin la autoridad delegada adecuada. Los solicitantes deben proporcionar enmiendas a las solicitudes cuando se necesiten cambios en el precio, el tipo o la cantidad de artículos que se van a adquirir. Según corresponda, los solicitantes también deben proporcionar documentación adicional para constatar la necesidad de la modificación.

Requisitos de documentación

La documentación para constatar la modificación del contrato incluye:

- Especificaciones/términos de referencia/detalles de los trabajos revisados
- Justificación que indique por qué es necesaria la modificación
- Informe de evaluación del desempeño que abarque el desempeño del proveedor hasta la fecha
- Estimación de costos revisada que contabilice los aumentos y disminuciones en los productos o servicios y los costos asociados realizados por la modificación, si es relevante

- Declaración que manifieste que la modificación está dentro de la autorización de gastos corrientes o dentro de un aumento totalmente aprobado en la autorización de gastos corrientes para cubrir cualquier costo por encima de la autorización de gastos corrientes
- Número de solicitud (y número obligatorio, si procede)
- Fecha de aprobación de la solicitud inicial
- Breve descripción de la enmienda

Buena práctica

Se recomiendan las siguientes prácticas:

- Utilizar formatos estándar para las modificaciones del contrato (también conocidas como "enmiendas") para introducir cambios en el contrato original y cualquier enmienda anterior, haciendo referencia a las cláusulas del contrato original y sus enmiendas.
- No realizar, bajo ninguna circunstancia, una modificación del contrato mediante correcciones o eliminaciones en el documento original del contrato.
- Realizar siempre cualquier modificación a un instrumento contractual por escrito
- Documentar siempre las modificaciones en el expediente del contrato

Cambios financieros

Los cambios financieros incluyen sobrecostos y aumento de costos. Los sobrecostos ocurren cuando el costo de realizar una actividad pactada es mayor que el monto acordado. Esto puede ocurrir debido a fluctuaciones del tipo de cambio, subestimación del nivel de esfuerzo requerido; subestimación de los costos de materiales o aumento de los costos de materiales o mano de obra. La organización de las Naciones Unidas procura evitar esta situación; por ejemplo, utilizando contratos de suma fija en los que los pagos se realizan de acuerdo con el logro de hitos específicos. En este caso, el proveedor asume el riesgo de sobrecostos.

El aumento de costos se define como un cambio en el alcance del trabajo o nuevos términos y condiciones que han sido solicitados por el comprador y que normalmente derivan en costos adicionales. Se le puede permitir al proveedor un aumento de costos siempre que el cambio del contrato esté documentado y que el contrato se modifique en consecuencia. La planificación cuidadosa y la elección del texto deberían reducir la frecuencia de esta situación, pero aún es probable que ocurra en contratos de construcción y servicios complejos.

Retrasos y variaciones

La gestión de reclamaciones por retrasos y variaciones implica abordar circunstancias en las que un proveedor hace una reclamación por trabajo o costos adicionales imprevistos, o cuando la organización de las Naciones Unidas ha variado los requisitos del proveedor. Los retrasos y las variaciones típicas que deben abordarse incluyen: retrasos (excusables, inexcusables); y variaciones menores en el alcance de la obra o las condiciones de ejecución.

Retrasos excusables

Los retrasos excusables son demoras ajenas al control del proveedor y sin culpa o negligencia por parte del proveedor. Entre ellos, se incluyen retrasos causados o autorizados por la organización de las Naciones Unidas y retrasos causados por casos de fuerza mayor u otros eventos ajenos al control del proveedor, como incendios, inundaciones, actos de guerra, etc. Este es el único tipo de retraso para el cual es apropiado extender el período de ejecución sin obtener la consideración del proveedor. Algunos retrasos excusables otorgan el derecho al proveedor a una compensación monetaria en forma de un aumento de un contrato de precio fijo/suma fija. Esto podría ser un aumento en el precio máximo de un contrato de tiempo y materiales. Además, puede dar lugar a un ajuste de los plazos si la organización de las Naciones Unidas causó o pudo haber evitado el retraso.

Retrasos inexcusables

Los retrasos inexcusables son demoras que no están autorizadas por la organización de las Naciones Unidas y son, de alguna manera, culpa del proveedor. Incluso los retrasos que pueden ser excusables se consideran inexcusables si el proveedor pudo haber controlado los efectos de la demora de alguna manera y no lo hizo.

7.5 Recursos

Un "recurso contractual" es un medio de reparación que cualquiera de las partes puede reivindicar para compensar el incumplimiento o falta de ejecución de la otra parte de un término o condición del contrato. Para determinar el recurso apropiado, se recomienda lo siguiente:

- Identificar el incumplimiento
- Considerar la causa (negligencia del proveedor o de la organización de las Naciones Unidas, fuerza mayor, etc.)
- Considerar el contrato/tipo de requerimiento (bienes, servicios u obras)
- Considerar el contexto (p. ej., fuente única, competencia, emergencia)
- Considerar los requisitos de beneficiario/usuario final
- Aplicar el principio de proporcionalidad

Los recursos deben especificarse en los términos y condiciones del contrato. El contrato debe garantizar que el proveedor sea responsable de rectificar los productos defectuosos a su propio costo. También debe garantizar que la organización de las Naciones Unidas tenga derecho a que los productos defectuosos sean reparados o reemplazados a expensas del proveedor si el proveedor no cumple con la disposición de la garantía dentro de un período de tiempo específico. A menos que haya una declaración explícita en el contrato, el proveedor puede negarse a pagar el costo de envío cuando devuelva la mercancía para su reparación.

Al considerar cualquier recurso contractual, es prudente solicitar comentarios al proveedor. Como buena práctica comercial, el proveedor debe tener la oportunidad de presentar pruebas en contra de la interposición del recurso. Esa evidencia podría apuntar a un retraso excusable o imposibilidad de cumplimiento. Dicha evidencia puede derivar en un recurso que sea justo y equitativo tanto para la organización de las Naciones Unidas como para el proveedor.

Los recursos disponibles para una organización de las Naciones Unidas se describen a continuación:

Deficiencia menor

Cuando la organización determina que la deficiencia no pone en peligro el uso previsto de los bienes, puede aceptar los bienes "tal como están" a condición de obtener una reducción razonable en el precio acorde con el costo de rectificar la deficiencia.

Garantías

Un contrato para la venta de bienes generalmente prevé una cláusula de garantía en los términos y condiciones específicos del contrato o en los términos y condiciones estándar del contrato de la organización de las Naciones Unidas. Las garantías ofrecen recursos a la organización adquirente cuando se descubren defectos después de que se hayan aceptado los productos y servicios. Los derechos de la organización de las Naciones Unidas por la garantía se basan en "garantías estándar" para productos comerciales listos para su uso o en "garantías específicas" para equipos hechos a medida. También pueden basarse en la "garantía implícita" de que los productos deben estar a la altura de las declaraciones que realice el proveedor. La administración de garantías es principalmente responsabilidad de los solicitantes o usuarios finales. Debido a que los usuarios finales suelen ser los primeros en identificar defectos en los productos que cubre la garantía, es esencial que estén familiarizados con los procedimientos requeridos.

Las garantías comerciales proporcionadas por los fabricantes y los servicios contienen estrictos procedimientos de notificación que la organización de las Naciones Unidas debe seguir. Si no se siguen estos procedimientos, el proveedor no está obligado a cumplir con los términos de la garantía. En consecuencia, la organización de las Naciones Unidas debe establecer los pasos generales a seguir cuando surjan problemas con los artículos aceptados. Normalmente, se requiere la ayuda del asesor jurídico de la organización.

Cuando ocurren problemas con los artículos aceptados, y antes de que se notifique al proveedor, el usuario final o solicitante debe:

- Identificar los derechos específicos de las Naciones Unidas en virtud de la garantía.
- Verificar que el defecto esté cubierto por la garantía y que se aplique al incidente específico de falla, respondiendo estas preguntas:
 - ¿La organización de las Naciones Unidas ha aceptado oficialmente el producto o servicio?
 - ¿Cuándo vence la garantía y qué cubre?
 - ¿Tiene la organización de las Naciones Unidas alguna obligación en virtud de la garantía y se han cumplido esas obligaciones?
 - ¿Los hechos justifican recurrir a la garantía?

Una vez que se ha recopilado la información, la organización de las Naciones Unidas puede notificar al proveedor y obtener la posición del proveedor y sus razones para tomar esa posición; llegar a un acuerdo sobre cómo y cuándo se aplicará la garantía; y documentar la notificación. Independientemente de cuándo se descubrió el defecto, habrá menos margen de discusión si los miembros del personal de las Naciones Unidas notifican al proveedor antes de que caduque el período de garantía.

Notificación de rechazo de bienes que no cumplen los requisitos

La organización de las Naciones Unidas debe notificar al contratista por escrito del rechazo de los bienes tan pronto como una inspección determine que existen desviaciones de las especificaciones y cuando la desviación o deficiencia no se considere menor. Esto es especialmente importante para las obras civiles porque se requieren inspecciones provisionales en diferentes etapas y una inspección o notificación demorada podría considerarse como un acontecimiento que justifica una compensación financiera adicional para el contratista.

Indemnización por daños y perjuicios

Las partes de un contrato pueden acordar explícitamente, por adelantado, una suma que deberá pagarse por concepto de daños y perjuicios en caso de cualquier incumplimiento. En la mayoría de los casos, esto se aplica a un retraso en la ejecución. Esta indemnización por daños y perjuicios es una estimación de la pérdida real en la que se incurriría y no se consideran como una penalización. Las disposiciones por daños y perjuicios se incluyen normalmente en las condiciones generales de los contratos estándar de la organización. Cuando las demoras generan costos adicionales, o pérdida de ingresos u otros beneficios para la organización, están cubiertos por la indemnización por daños y perjuicios que paga el proveedor a la organización y normalmente se calculan como un porcentaje del valor del contrato hasta un monto máximo.

La indemnización por daños y perjuicios por entrega tardía normalmente se acumulan por cada día que pasa, u otro período, que se calcula para contabilizar la entrega tardía. Generalmente, las organizaciones de las Naciones Unidas exigen que la cláusula de indemnización por daños y perjuicios se agregue además de otros recursos.

Garantía de cumplimiento

Esta garantía es un instrumento financiero por escrito que emite por un banco o una compañía de seguros a favor de la organización de las Naciones Unidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del proveedor, como las fianzas de cumplimiento. Las garantías de cumplimiento se utilizan en adquisiciones complejas donde el costo de la elaboración de los contratos es elevado y el impacto del incumplimiento por parte del proveedor podría suponer un perjuicio grave para la organización (por ejemplo, en contratos de obras y contratos de consultoría muy delicados), y por lo general, se establecen en el 10 % del valor del contrato. Cumplen la función de una póliza de seguro para la organización de las Naciones Unidas para mitigar el riesgo de incumplimiento por parte del proveedor.

Compensaciones en contratos de obras o servicios

La mayoría de los contratos de servicios incluyen una cláusula que establece que "el pago solo se realiza tras completar determinadas tareas". Los pagos en virtud de un contrato de servicio normalmente se desglosan en pagos parciales una vez que el proveedor completa determinadas tareas y la organización de las Naciones Unidas las acepta y aprueba. La organización tiene derecho a retener el pago de las

facturas recibidas por incumplimiento o retrasos en la consecución de los hitos especificados en el contrato. La organización también puede descontar o "compensar" los costos incurridos por la organización como resultado del incumplimiento o demoras del contratista.

Rescisión

Notificación de intención de rescisión

Cuando la organización de las Naciones Unidas considera que el problema es lo suficientemente grave como para poner en peligro la ejecución del contrato, notifica al contratista su intención de rescisión y le otorga un plazo determinado para resolver el problema. La rescisión es el recurso más grave que tiene a su disposición una organización de las Naciones Unidas. Es el ejercicio del derecho de la organización de las Naciones Unidas a interrumpir total o parcialmente la ejecución del contrato.

Rescisión de un contrato de bienes y servicios

La cancelación ocurre cuando una de las partes rescinde el contrato debido al incumplimiento de la otra parte. Los recursos para ese incumplimiento normalmente incluyen daños y perjuicios que indemnizan a la parte que no incumplió por cualquier pérdida sufrida debido al incumplimiento, y dichos daños y perjuicios son generalmente compensatorios. En todos los casos de rescisión, se debe solicitar la consulta y el asesoramiento previos del funcionario designado en la organización. Un ejemplo de dicho incumplimiento sería cuando el proveedor no es capaz de rectificar o se niega a rectificar los bienes o servicios que no cumplen los requisitos. En este caso, la organización de las Naciones Unidas puede rescindir el contrato por incumplimiento, contratar a un proveedor alternativo para rectificar los bienes que no cumplen los requisitos, volver a adquirir los bienes o prestar los servicios requeridos. La organización de las Naciones Unidas puede proceder a ejecutar la garantía de cumplimiento. Los costos corren por cuenta del proveedor original.

Rescisión por incumplimiento de condiciones generales

Algunas organizaciones de las Naciones Unidas tienen una cláusula que les otorga derecho a rescindir el contrato inmediatamente en caso de incumplimiento de las condiciones generales relativas a las normas éticas, por ejemplo, minas, explotación sexual o principios y derechos fundamentales en el trabajo, previa notificación al proveedor y sin responsabilidad de ningún tipo. Sin embargo, si los oficiales de adquisiciones tienen conocimiento de dichas circunstancias en relación con los proveedores de la organización, se debe solicitar inmediatamente al funcionario designado en la organización asesoramiento sobre cómo manejar el caso.

Rescisión de obras

Los contratos de obras de una organización de las Naciones Unidas incluyen subcláusulas específicas que detallan las condiciones en las cuales la organización (el empleador) puede rescindir las obras, los procedimientos que deben seguirse y la valoración posterior de las obras que se hayan realizado hasta el punto de rescisión. Cabe señalar que el proveedor también tiene derecho a rescindir el contrato o suspender las obras en determinadas condiciones específicas, relacionadas principalmente con retrasos en los pagos por parte de la organización de las Naciones Unidas. Nuevamente, las subcláusulas específicas detallan las circunstancias en las cuales el proveedor puede rescindir el contrato, los procedimientos que deben seguirse y la valoración posterior de las obras que se hayan realizado. Por lo tanto, es importante que la organización cumpla con todas sus obligaciones contractuales.

7.6 Resolución de controversias

Los contratos deben ser claros y siempre deben incluir los Términos y Condiciones Generales de la respectiva organización de las Naciones Unidas; las responsabilidades y obligaciones, tanto del proveedor como de la organización de las Naciones Unidas, deben estar claramente definidas para minimizar la posibilidad de controversias y desacuerdos. Sin embargo, no importa qué tan bien esté redactado un contrato y qué tan bien se gestione su cumplimiento, la naturaleza dinámica de las relaciones contractuales contribuye a la posibilidad de que surjan controversias entre las partes. De hecho, los desacuerdos, como los cambios, son prácticamente inevitables. Todos los involucrados deben preverlos y se consideran un aspecto normal de la gestión de contratos. Cuanto más grande y complejo sea el proyecto, mayor será el potencial de malentendidos y desacuerdos.

La planificación de la gestión del contrato debe incluir un acuerdo sobre el procedimiento a seguir para resolver los desacuerdos entre las partes con respecto a las responsabilidades y la interpretación del contrato. Surgirán diferencias de opinión entre los profesionales calificados en el curso de la ejecución. Las reclamaciones/solicitudes de cambios son parte de la ejecución normal del contrato, y el procedimiento para revisarlas y escalarlas cuando sea necesario debe establecerse desde el principio. También debería haber un procedimiento acordado para elevar las inquietudes a un nivel superior de autoridad. No obstante, el contrato debe indicar qué parte tiene la responsabilidad de una decisión determinada, y la otra parte debe respetar esa responsabilidad.

Las partes no deben permitir que los desacuerdos y controversias impidan la ejecución del contrato. Deben comprometerse con la resolución amistosa de las inevitables controversias que surgirán entre ellos. Las reclamaciones y controversias contractuales no se pueden evitar por completo, pero se pueden resolver de manera efectiva, justa y sin rencores ni litigios. Las partes experimentadas de un contrato anticiparán reclamaciones y controversias y reconocerán que no son necesariamente indicativas de incompetencia o mala voluntad, sino que simplemente reflejan el hecho de que la previsión, la planificación y el desempeño humanos no son perfectos. Dado que es difícil evitar la inyección de personalidades en las controversias, las controversias deben resolverse rápidamente, antes de que se agraven e infecten toda la relación contractual.

Muchos desacuerdos contractuales se derivan de ambigüedades en el texto de los contratos. A tales efectos, el oficial de adquisiciones debe seguir reglas comúnmente aceptadas que han sido desarrolladas por jueces y árbitros para resolver ambigüedades en el texto del contrato. Como se señaló anteriormente en este capítulo, es importante que haya una conferencia previa a la ejecución en la que ambas partes revisen el contrato para asegurarse de que cada parte comprenda su función y responsabilidades, y registren actas de la reunión para documentar los debates. Entre algunas de las reglas básicas para resolver el texto ambiguo de un contrato, se incluyen las siguientes:

- Respetar el orden de precedencia establecido de los documentos
- Interpretar el contrato en su conjunto y, siempre que sea posible, de forma coherente
- Aplicar definiciones de diccionario a palabras cotidianas y un diccionario jurídico para términos legales
- Aplicar definiciones comerciales o técnicas estándar a palabras técnicas, a menos que el contexto o el uso indiquen un significado diferente
- Cuando se produzca un conflicto entre dos secciones del contrato y no existen instrucciones en contrario, se debe suponer que:
 - El texto escrito a mano tiene prioridad sobre el texto mecanografiado
 - El texto mecanografiado tiene prioridad sobre el texto preimpreso en un formulario estándar
 - Las cláusulas específicas tienen prioridad sobre las cláusulas generales

Reglas adicionales

Con el fin de resolver un texto ambiguo, se aplican primero las reglas básicas. Cuando las reglas básicas no brindan una respuesta, la organización de las Naciones Unidas debe buscar otras formas de encontrar una solución al problema. Si las palabras en sí mismas no resuelven la ambigüedad, el oficial de adquisiciones debe encontrar evidencia de la intención de ambas partes cuando celebraron el contrato. Por ejemplo, se pueden encontrar pruebas en las actas de la conferencia previa a la propuesta o en las reuniones de avance.

Si no se puede encontrar evidencia de la intención de las partes, entonces se deben examinar las circunstancias circundantes. Los procedimientos de arbitraje pueden exigir a una parte contratante interpretaciones que sostuvo, o al menos no impugnó, antes de la controversia. Se examinan las inconsistencias con interpretaciones pasadas de la organización de las Naciones Unidas o del proveedor, por ejemplo, la interpretación de una organización de las Naciones Unidas del texto en el detalle de los trabajos en una reunión inicial con el proveedor después de la adjudicación prevalecerá sobre una opinión posterior y contradictoria de la organización de las Naciones Unidas. De manera similar, si la organización puede demostrar que el proveedor originalmente calculó determinado trabajo según lo requerido por el contrato y, ahora, está tratando de reclamar que el trabajo es adicional, el trabajo se considerará como parte del contrato básico, no como trabajo adicional. Si la resolución no es evidente, se deben considerar los principios de asignación de riesgos.

Normalmente, el texto ambiguo en un contrato se interpreta en contra de la parte que lo redactó. Por ejemplo, una ambigüedad en el detalle de los trabajos de la solicitud, incorporada en el contrato, se interpretaría en contra de la organización de las Naciones Unidas. Asimismo, una ambigüedad en el enfoque técnico propuesto por el proveedor, incorporada en el contrato, se interpretaría en contra del proveedor. Y finalmente, si la ambigüedad es evidente, y la parte que no redactó el contrato no solicita una aclaración antes de la adjudicación del contrato, entonces se consideraría que esa parte tiene la última oportunidad para corregir la ambigüedad. En cuyo caso, la interpretación es contraria a la parte que no redactó el contrato.

Claves para una resolución de controversias eficaz

Antes de escalar una controversia, considere emplear las siguientes claves para una resolución efectiva de controversias:

- Reconocer que los documentos de un contrato no son perfectos
- Tener en cuenta los objetivos más amplios
- Centrarse en los hechos
- Despersonalizar los problemas
- Estar dispuestos a hacer concesiones razonables

Negociación y mediación

El medio preferido de resolución de controversias comerciales es la negociación. La solución amistosa es el primer paso en un proceso de resolución de controversias. Todas las negociaciones que se lleven a cabo para llegar a una solución amistosa se basan en abrirse a alcanzar a un acuerdo, dado que esto suele ser menos costoso que los métodos alternativos de resolución de controversias. La organización de las Naciones Unidas debe esforzarse por resolver siempre las controversias mediante la negociación. Cuando la negociación no es posible o fracasa, se encuentran disponibles medios más formales de resolución de controversias. La mediación es un método privado de resolución de controversias mediante la presentación a un tercero imparcial acordado que tiene una autoridad no vinculante.

Arbitraje

El arbitraje también es un método de resolución de controversias mutuamente acordado y es el último recurso para resolver una controversia. El arbitraje, al igual que los litigios judiciales, requiere mucho tiempo y es costoso. En el arbitraje, las partes acuerdan someter su controversia a un panel de árbitros que tienen autoridad para emitir un juicio vinculante. El proceso de arbitraje es más formal que las negociaciones ordinarias entre las partes (que pueden estar representadas por abogados), pero es menos formal que los procedimientos judiciales. La cláusula de arbitraje estándar de los contratos de las Naciones Unidas reconoce que se harán esfuerzos para resolver las controversias a través de la negociación, incluida la mediación o la conciliación, que a veces se puede considerar como una etapa menos formal antes del arbitraje formal.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) ha desarrollado un proceso de arbitraje aceptado internacionalmente que también es favorecido por las organizaciones de las Naciones Unidas. Todos los contratos/órdenes de compra de las Naciones Unidas establecen que en caso de arbitraje, el arbitraje se llevará a cabo de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI. El proceso puede describirse como un conjunto de principios generalmente aceptados para el arbitraje internacional. Muchas instituciones de arbitraje nacionales e internacionales se han declarado dispuestas a actuar como autoridades nominadoras de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI. El costo del arbitraje se comparte equitativamente entre cada parte en la controversia. La ubicación del panel de arbitraje es un país que pueda exigir el cumplimiento de la decisión del panel.

Cada parte en la controversia nombrará un árbitro y los dos árbitros elegidos seleccionarán a un tercer miembro del panel. Las partes en la controversia luego prepararán su caso y lo presentarán ante el panel de arbitraje. Después de una revisión cuidadosa de todos los hechos, el panel de arbitraje toma una decisión que es vinculante para las partes.

7.7 Pago/Gestión financiera

Entre los derechos del proveedor está el derecho a recibir el pago en el momento oportuno por la entrega satisfactoria de los bienes/servicios/obras, conforme a los términos del contrato. Entre las

obligaciones de la organización de las Naciones Unidas, se encuentra la obligación de realizar el pago al proveedor de manera oportuna y no causar costos indebidos al proveedor por una gestión irrazonable de dicha obligación financiera. Si bien la responsabilidad de la gestión de los aspectos financieros del contrato varía entre las organizaciones, incluye lo siguiente:

- Procesar los pagos adeudados de acuerdo con el contrato y con la certificación del solicitante si así lo requiere el contrato.
- Revisar las implicaciones financieras de los cambios de contrato, en términos de costos/resultados originales y el presupuesto disponible.
- Liquidación de garantías financieras: liberación de fianzas de licitación, fianzas de cumplimiento, fianzas de pago anticipado una vez que el motivo para solicitarlos pierda validez.

Un pago a un proveedor se puede realizar en una de las cinco modalidades siguientes:

- Anticipado
- Parcial
- Progresivo
- Final
- Retenido (retención)

Pago anticipado

Un pago anticipado es una suma de dinero que se paga al proveedor al momento de la firma del contrato, en previsión de los gastos anticipados identificados. Por lo general, las organizaciones de las Naciones Unidas no proporcionan pagos anticipados. Sin embargo, en ocasiones, puede ser necesario realizar pagos anticipados para cosas como un alquiler, una matrícula, primas de seguros y gastos del trabajo realizado en países específicos. Un pago anticipado debe estar justificado y requiere una aprobación especial antes de que el oficial de adquisiciones pueda incluirlo en un contrato y, si se acuerda, se deben documentar todas las razones. Por encima de ciertos umbrales, los proveedores que reciben pagos por adelantado deben proporcionar garantías como avales bancarios.

Pago parcial

Un pago parcial se basa en la aceptación de un producto o servicio en particular. Para procesar un pago parcial, debe haber un documento en el expediente que confirme la aceptación de las Naciones Unidas. Esta confirmación suele tener la forma de una factura o un comprobante de entrega que detalle los bienes o servicios, y esté firmado por un miembro del personal de las Naciones Unidas autorizado para aceptar el producto o servicio.

Pago progresivo

Un pago progresivo, también conocido como pago fraccionado, es una forma de financiamiento por contrato que se realiza antes de que se acepte el trabajo final o los entregables. La organización de las Naciones Unidas utiliza esta forma de pago en el caso de trabajos de servicio a largo plazo en los que hay un artículo final, como un informe. Si se autorizan los pagos progresivos, normalmente, deberían estar vinculados a un hito en la ejecución del contrato, como la entrega y aceptación de un informe preliminar para la aprobación de una organización de las Naciones Unidas o la entrega de un resumen de los hallazgos iniciales para su revisión por la organización de las Naciones Unidas. El trabajo de servicio para el cual el servicio en sí es el entregable previsto (por ejemplo, servicio de mensajería, servicios de limpieza, etc.) no necesitaría pagos progresivos, pero utilizaría la modalidad de pagos parciales para los servicios prestados durante el período de facturación.

Pago final

Un pago final es un pago realizado en confirmación/aprobación de la finalización de toda la ejecución del contrato. La oficina de pagos puede realizar el pago basándose en la factura del proveedor y su recepción de un informe de recepción o un expediente de entrega de otra oficina de las Naciones Unidas. Para los servicios in situ en su propia oficina, los solicitantes pueden desempeñar una función más activa.

Retención

Los pagos retenidos se utilizan en obras y asignaciones de consultoría complejas para garantizar la finalización del contrato o el cumplimiento de las disposiciones de la garantía y en algunos contratos de construcción para garantizar que el proveedor general haya pagado a sus subcontratistas. La organización de las Naciones Unidas conserva los pagos retenidos hasta que el proveedor haya proporcionado un comprobante de que ha cumplido con todas sus obligaciones en virtud del contrato. Esta disposición del contrato permite a la organización de las Naciones Unidas retener una parte del pago, generalmente del 10 al 15 % de cada factura enviada por el proveedor.

7.8 Finalización y cierre del contrato

Las actividades de cierre de contratos son generalmente bastante sencillas, especialmente para contratos de menor valor y órdenes de compra. Sin embargo, en contratos complejos y de alto valor que implican pagos progresivos o garantías, el oficial de adquisiciones se asegura de que el expediente del contrato esté debidamente cerrado. Las actividades necesarias para completar y cerrar un contrato se describen a continuación.

El proceso de cierre garantiza que se hayan cumplido todas las obligaciones contractuales y que las obligaciones residuales (como las garantías, los avales y el servicio y soporte posventa) estén claramente definidas en términos de responsabilidad, obligaciones, procedimientos y plazos. El cierre del contrato se produce una vez que el proveedor ha cumplido todas las obligaciones contractuales. Incluye los siguientes pasos clave:

PASO	ACCIÓN
1	Revisar y confirmar que se haya tomado la acción apropiada de acuerdo con las listas de verificación del cierre de contratos.
2	<ul style="list-style-type: none">Elaborar el informe final de cumplimiento del contrato (generalmente realizado por el solicitante con información del oficial de adquisiciones, según sea necesario), incluidas las lecciones aprendidas, si las hubiera.En función de la organización, este informe puede ser exclusivamente interno o puede compartirse con el proveedor para su conocimiento y para recibir sus comentarios.
3	Elaborar el formulario de evaluación del proveedor y enviarlo para la acción apropiada.
4	Expedir la aceptación final en base al informe del solicitante.
5	Realizar acuerdos financieros finales.
6	Liquidar/devolver fianzas o garantías, según corresponda.
7	Registrar cualquier obligación residual (garantías, etc.) y notificar al solicitante sobre los procedimientos.
8	Cerrar expediente del contrato.

La organización de las Naciones Unidas suministró equipo y material.

Antes de cerrar un contrato, los activos proporcionados al proveedor por la organización de las Naciones Unidas durante el contrato deben devolverse a la organización de las Naciones Unidas. Se debe elaborar un informe que confirme la recepción de este material y equipo y se debe adjuntar al expediente del contrato. El proveedor también debe devolver el material suministrado no utilizado que ha proporcionado la organización de las Naciones Unidas. El proveedor debe elaborar un informe que detalle la cantidad de material consumido durante la ejecución del contrato, así como la cantidad y calidad del material devuelto a la organización de las Naciones Unidas. Se debe adjuntar una copia del informe al expediente del contrato.

Liquidación de garantías

Las fianzas de cumplimiento, los pagos retenidos y las garantías deben devolverse a sus propietarios una vez que el proveedor haya cumplido con sus obligaciones contractuales. Las garantías deben liquidarse en el momento y en la forma que se estipulan en el contrato. En el caso de obras y equipos de capital, el departamento de finanzas normalmente guarda las garantías y las mantiene a salvo hasta que hayan caducado.

Informe de desempeño del proveedor

Una vez concluida cada orden de compra o contrato, se debe evaluar el desempeño del proveedor. Los informes de desempeño del proveedor deben ser completados por los solicitantes/usuarios finales con aportes del oficial de adquisiciones, según corresponda. Se utilizan para documentar el desempeño satisfactorio o deficiente de los proveedores. Una vez completado, se debe guardar una copia en el expediente del contrato y en el expediente del proveedor (para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.1: Estudio de mercado). El informe de desempeño del proveedor debe abordar los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de los plazos de entrega/entrega a tiempo.
- Cumplimiento de los términos y condiciones del contrato.
- Cumplimiento de las disposiciones sobre la garantía.
- Calidad de los bienes o servicios prestados de acuerdo con el contrato.
- Respuesta oportuna a las solicitudes de la organización.
- Retraso indebido en el cumplimiento del contrato.
- Cualquier reclamación infundada contra la organización.
- Omisión de información relevante para el desempeño (por ejemplo, quiebra, litigios en curso, etc.).

Los informes de desempeño de los proveedores alertan a la organización de las Naciones Unidas sobre patrones en los problemas de desempeño e identifican a los proveedores que podrían presentar riesgos elevados de desempeño. El oficial de adquisiciones puede procurar la revisión y la acción apropiadas del personal directivo cuando el informe de desempeño del proveedor sea particularmente negativo, de acuerdo con las políticas y procedimientos de la organización individual.

Reclamaciones

Una reclamación es una solicitud de cualquiera de las partes para obtener un derecho (establecido en el contrato) que no se está cumpliendo. Las reclamaciones pueden derivar de costos imprevistos, controversias sobre la interpretación de las cláusulas del contrato, controversias sobre lo que está incluido en el precio del contrato, o incumplimientos del contrato. Cualquier reclamación (ya sea emitida por la organización de las Naciones Unidas o el proveedor) debe incluir una explicación completa del problema, así como sus causas y la cláusula del contrato en virtud de la cual se presenta la reclamación. Solo se deben considerar las reclamaciones de proveedores contratados directamente por la organización de las Naciones Unidas. Las reclamaciones presentadas por el subcontratista de un proveedor deben rechazarse dado que no existe un contrato entre el subcontratista y la organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el proveedor puede desear presentar una reclamación contra la organización de las Naciones Unidas en base a una reclamación presentada en su contra por su subcontratista. Los contratos no se pueden cerrar hasta que se resuelvan todas las reclamaciones.

Lecciones aprendidas

Se prevé que el solicitante y el oficial de adquisiciones completen un informe de lecciones aprendidas. Esta práctica se recomienda y permite a la organización recopilar y utilizar información para mejorar las posibilidades de éxito de futuras acciones de adquisiciones. Abarca como mínimo las siguientes preguntas y temas:

- ¿Se definió adecuadamente el requisito?
- ¿Fueron apropiados el método y los criterios de evaluación?
- ¿Qué tipo de sugerencias presentaron los proveedores?
- ¿Qué problemas se encontraron?
- Recomendaciones para evitar situaciones similares.

Capítulo 8

Adquisiciones de emergencia

Este capítulo abarca los siguientes temas:

8.1	Situaciones de emergencia	152
8.2	Emergencias y adquisiciones	153

8.1 Situaciones de emergencia

Todas las organizaciones de las Naciones Unidas deben llevar a cabo sus actividades de adquisiciones de conformidad con sus respectivos marcos de adquisición (reglamentos, reglamentaciones, manuales y otras publicaciones). Debido a la función de muchas organizaciones de las Naciones Unidas en áreas de posconflicto y poscrisis, pero también para estar preparados para emergencias y urgencias imprevistas que ocurren en cualquier área de operaciones, muchas organizaciones de las Naciones Unidas tienen sus propios procedimientos de adquisición para emergencias. Por lo general, los establece la máxima autoridad en materia de adquisiciones dentro de una organización, generalmente, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada. Esto permitirá a la organización simplificar su proceso de adquisición de una forma u otra para facilitar una respuesta rápida durante una situación de emergencia, sin comprometer el cumplimiento de los principios de adquisiciones aplicables.

El uso de procedimientos de adquisiciones para emergencias debe limitarse a situaciones idénticas o similares a las descritas en este capítulo. En un contexto de adquisiciones, el resto de las situaciones que sean de importancia o urgencia deben ser tratadas por cada organización de las Naciones Unidas mediante la aplicación de sus procedimientos de adquisiciones habituales.

Definición de emergencia y situaciones de emergencia

El Glosario de términos de adquisiciones de las Naciones Unidas define una exigencia o emergencia como:

"Una necesidad excepcional, imperiosa, emergente o situación de fuerza mayor que no sea el resultado de una mala planificación o gestión o de preocupaciones sobre la disponibilidad de fondos, que dará lugar a daños, pérdidas o perjuicios graves a la propiedad o las personas, si no se abordan de inmediato".

Diferentes organizaciones de las Naciones Unidas han desarrollado e interpretado esta definición en mayor profundidad y en consonancia con sus respectivos mandatos, por lo que la esencia sigue siendo la misma en todos los ámbitos. En el marco de las Naciones Unidas, un evento o una serie de eventos de emergencia, generalmente, incluirá la totalidad o cualquiera de las situaciones siguientes:

- Calamidades repentinas como terremotos, inundaciones, plagas de langostas y desastres imprevistos similares.
- Emergencias provocadas por el ser humano como guerras, hostilidades (ya sea que la guerra se declare o no), guerra civil, rebelión o revolución o cualquier evento o eventos similares que amenacen de manera inminente la vida o los medios de subsistencia humanos y causen trastornos en la vida de la comunidad en una escala excepcional o provoquen una afluencia de refugiados o el desplazamiento interno de poblaciones o el sufrimiento de las poblaciones afectadas.
- Sequías, malas cosechas, plagas y enfermedades que provoquen la erosión de la capacidad de las comunidades y poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades básicas.
- Conmociones económicas repentinas, fallos del mercado o colapso económico que provoquen una erosión de la capacidad de las comunidades y poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades básicas.

- Emergencias complejas para las cuales el gobierno de un país afectado o el Jefe o Jefa de Agencia de una organización de las Naciones Unidas haya solicitado apoyo dentro de su mandato respectivo.

Orientación adicional

Regidas por sus respectivos mandatos y en el contexto de desarrollo, consolidación de la paz o humanitario, algunas organizaciones de las Naciones Unidas han agregado otra dimensión a su enfoque de las emergencias y que es estratégica y en la cual el tiempo es un factor decisivo o la mitigación de riesgos es fundamental.

Aquí, el término "estratégica" se utiliza para describir situaciones en las que la participación de una organización en una crisis, o la rápida expansión de sus programas en un contexto específico, se considera esencial para obtener resultados de desarrollo, seguir siendo relevante y mantener o aumentar la reputación de la organización.

El concepto de "tiempo como factor decisivo" se utiliza para denotar la necesidad de entregar resultados de desarrollo en un plazo muy corto o mediano, dentro del cual una organización específica debe generar una contribución o un efecto para seguir siendo un actor relevante en el campo del desarrollo.

El término "riesgo" significa la identificación de los riesgos de seguridad que expondrían al personal, los activos, las obras u operaciones de una organización de las Naciones Unidas a una mayor vulnerabilidad y que requiere una acción urgente para reducir esos riesgos a un nivel aceptable.

Si corresponde a su organización, los oficiales de adquisiciones encontrarán una referencia a estos imperativos en el respectivo documento de políticas.

Cuando se enfrente a una situación en la que se sugiera la aplicación de procedimientos de adquisición para emergencias, antes de procurar la aprobación de la autoridad correspondiente (normalmente el personal directivo superior), el oficial de adquisiciones siempre debe tratar de evaluar y verificar la legitimidad de dicha solicitud y ser consciente de si existe un protocolo general de emergencia de alto nivel establecido en su organización. Según corresponda, el oficial de adquisiciones puede identificar soluciones alternativas para las urgencias operativas que no constituyan una emergencia según la definición de su organización. Ante la ausencia de una definición de emergencia a nivel organizacional, la definición proporcionada en este capítulo puede utilizarse como guía para evaluar qué situaciones normalmente calificarían como una emergencia y cuáles no.

8.2 Emergencias y adquisiciones

Enfoques de las adquisiciones de emergencia dentro de las Naciones Unidas

En función del mandato de una organización de las Naciones Unidas y su área (o áreas) de operación, los procedimientos de adquisición para emergencias pueden variar desde un capítulo habilitante en el manual de adquisiciones hasta un marco detallado y separado, que aborde no solo las emergencias sino también a otros tipos de urgencias reconocidas; y todas o la mayoría de las situaciones intermedias. Se espera que los oficiales de adquisiciones estén familiarizados con los procedimientos de adquisiciones para emergencias de sus respectivas organizaciones.

Tanto el PNUD como el UNFPA cuentan con políticas y procedimientos acelerados específicos para funciones operacionales que atienden emergencias en adquisiciones pero también abarcan la gestión financiera, de recursos humanos y de programas. Estos procedimientos son bastante amplios y generalmente prevén situaciones especiales en las que puede ser necesaria una mayor delegación general de autoridad y flexibilidad en áreas específicas de programas y operaciones durante un período de tiempo determinado. Representan una modificación integral de las políticas y procedimientos estándar y están diseñados para facilitar una respuesta rápida general a las demandas de los países dentro de un marco claramente definido y se aplican principalmente a nivel regional o nacional. En el contexto de las adquisiciones, por ejemplo, la delegación de autoridad de adquisiciones a nivel local puede incrementarse con Políticas aceleradas y se puede permitir la presentación retroactiva al comité de revisión de adquisiciones.

La Secretaría de las Naciones Unidas, UNRWA, ACNUR, UNOPS y otras organizaciones de las Naciones Unidas han incorporado procedimientos de adquisición para emergencias en sus respectivos manuales de adquisiciones. Estos pueden variar desde procedimientos bastante detallados hasta resaltar la posibilidad de un proceso de revisión y adjudicación acelerado a través del comité de revisión de adquisiciones respectivo en una situación de emergencia.

En UNICEF, durante las emergencias, las Oficinas del país tienen la autoridad para adquirir suministros a nivel local, independientemente del valor, excepto una serie de productos y servicios altamente técnicos y estratégicos que requieren una Autorización de adquisición local especial. Esto significa que UNICEF fomenta las adquisiciones locales, que deben priorizarse en situaciones de emergencia sobre las adquisiciones en el extranjero, cuando sea posible, para mejorar potencialmente los tiempos de entrega y garantizar la idoneidad de los suministros.

Además, organizaciones como ACNUR o el PMA, que tienen más probabilidades de llevar a cabo parte o la mayoría de sus operaciones en un entorno de emergencia, pueden tener un marco de políticas establecido que contenga los procedimientos generales de preparación y respuesta ante emergencias de la organización, con un mecanismo y criterios de activación y desactivación. Las adquisiciones de emergencia en dichas organizaciones también pueden estar vinculadas a esta política general, a si la organización está operando en una emergencia declarada y al lugar donde esté operando.

Independientemente del nivel de detalle y complejidad por el que haya optado una organización de las Naciones Unidas, los procedimientos de adquisición de emergencia no representan por defecto una renuncia general a la competencia o una excepción al uso de métodos de licitación formales. Esto significa que el uso de procedimientos de adquisición para emergencias es distinto de una excepción al uso de métodos de licitación formales. En caso de que sea necesario renunciar a la competencia en una situación de emergencia, el oficial de adquisiciones deberá, además, solicitar una excepción al uso de métodos de licitación formales a la autoridad respectiva, como sería el caso en una situación que no sea de emergencia y según el procedimiento aplicable en su organización (para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.2: Estrategia de adquisición)

Además, los procedimientos de adquisición para emergencias no servirán para eludir la participación de la función de adquisición. En cambio, su objetivo es proporcionar un marco para el oficial de adquisiciones dentro del cual, en situaciones claramente definidas y reconocidas y según términos definidos, él o ella podrá acelerar el proceso de adquisición tanto como sea posible sin dejar de garantizar un nivel de competencia acordado, aunque a veces reducido, adecuado a la situación.

Un buen ejemplo de cómo acortar y simplificar el proceso de licitación en una situación de emergencia reconocida es la práctica actual de la UNOPS en la que se puede otorgar permiso a los oficiales de adquisiciones para aplicar métodos informales de licitación a todas las adquisiciones independientemente del valor total estimado, es decir, un proceso de solicitud de cotización bastante flexible especialmente desarrollado para emergencias. El uso de procedimientos abreviados o simplificados, como se describe anteriormente, puede dar lugar a que se asigne una mayor responsabilidad al personal encargado de realizar adquisiciones en respuesta a una situación de emergencia. Por lo tanto, es importante que las actividades de planificación y preparación tengan debidamente en cuenta los niveles de personal necesarios para poner en funcionamiento de manera adecuada y eficaz los procedimientos de adquisición de emergencia.

Planificación estratégica y emergencias

Como ocurre con el proceso de adquisición normal, si bien las emergencias suelen ser causadas por acontecimientos imprevistos, el oficial de adquisiciones puede tomar medidas proactivas en cualquier momento para estar preparado para posibles situaciones de emergencia. Algunas de las medidas proactivas que se pueden tomar se describen a continuación:

- Identificación y registro anticipados de proveedores adecuados, también regionales, de productos solicitados con frecuencia en operaciones de emergencia, incluida la confirmación por parte de los proveedores de la voluntad de responder a solicitudes con poca antelación.
- Según lo requiera la política existente, precalificación de proveedores de productos solicitados con frecuencia en operaciones de emergencia.
- Estímulo para que dichos proveedores se registren en el Mercado Global de las Naciones Unidas www.ungm.org o en el sistema de licitación electrónica que utilice el organismo de las Naciones Unidas pertinente.

- Desarrollo de especificaciones estándar para bienes, servicios u obras que normalmente se requieren en situaciones de emergencia.
- Siempre que sea posible, considerar la aplicación de los conceptos de costo total de propiedad (CTP) y costo del ciclo de vida (CCV) que integran las prescripciones de eliminación con el objetivo de mitigar el impacto medioambiental. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 14: Adquisición sostenible)
- Si es posible, establecimiento de acuerdos a largo plazo³¹ con proveedores de productos que normalmente se solicitan en situaciones de emergencia. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.2: Estrategia de adquisición)
- Especificación en los acuerdos a largo plazo relevantes de la necesidad de disponibilidad de existencias y preparación para emergencias (en ocasiones, denominadas existencias blancas).
- Identificación de los acuerdos a largo plazo relevantes de otras organizaciones de las Naciones Unidas y garantía previa de que dichos acuerdos a largo plazo se pueden utilizar. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 9: Cooperación)
- Hacer de los posibles requisitos y procedimientos de adquisiciones en situaciones de emergencia un tema en el contexto de la cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas en el espíritu del Capítulo 9 sobre Cooperación, especialmente a nivel regional o nacional. Lo ideal sería desarrollar e implementar una estrategia común de adquisiciones (acuerdos a largo plazo conjuntos para productos de emergencia, etc.).
- Inicio del proceso de solicitud antes de que los fondos estén disponibles en organizaciones donde actualmente no se puede iniciar ningún proceso de adquisición sin la confirmación de la disponibilidad de fondos. En este contexto, se recomienda que los pliegos de condiciones contengan una disposición clara que permita cancelar la licitación en cualquier etapa antes de la adjudicación. En este caso, el posible impacto grave de las demoras puede justificar el inicio del proceso de adquisición antes de la confirmación de la disponibilidad de fondos. Sin embargo, no se debe realizar ningún pedido antes de la recepción de los fondos o, en su ausencia, sin la aprobación por escrito del funcionario autorizado.³²
- Colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas para comprender sus necesidades de adquisiciones y si existe una dependencia excesiva de un proveedor específico.
- Identificar todas las posibles modalidades de entrega junto con los plazos relacionados, los costos potenciales y los posibles obstáculos (para bienes, servicios y obras relacionados con emergencias)
- Procurar detalles sobre cualquier variación en los permisos de importación y los procedimientos de despacho de aduanas para carga humanitaria en caso de que ocurra una emergencia. Asegurarse de que el personal de adquisiciones, los proveedores o distribuidores y las unidades del cliente conozcan las disposiciones especiales y los plazos relacionados.

Ejemplos de posibles flexibilidades en situaciones de emergencia

En situaciones de emergencia, se considera permisible y justificado un nivel general de transigencia durante el proceso de adquisición. En lo que al método de adquisición se refiere, la licitación, la evaluación, la revisión y la adjudicación, se debe considerar un enfoque acelerado coherente con el que han establecido otras organizaciones de las Naciones Unidas. Otros enfoques en materia de adquisiciones en una situación de emergencia pueden ser los siguientes:

- Se puede considerar la marca del producto, el uso de documentos de requisitos existentes, aunque no idénticos, para bienes o servicios similares (licitaciones previas o acuerdos a largo plazo), descripciones de productos o instrucciones (manuales) y las compras de entrega inmediata (a menudo, más caras).

³¹ Un acuerdo a largo plazo es un acuerdo escrito entre una organización del sistema de las Naciones Unidas y un proveedor, que se establece por un período de tiempo definido y se aplica a bienes o servicios específicos a precios prescritos o disposiciones de precios, y sin obligación jurídica de realizar pedidos de ninguna cantidad mínima o máxima.

³² Los funcionarios autorizados son normalmente miembros del personal dentro de la organización que tienen la autoridad para aprobar acciones de adquisición y contraer obligaciones contractuales para la adquisición de bienes, obras o servicios en nombre de la organización.

- Se podría dar prioridad a los proveedores con experiencia en el suministro del sistema de las Naciones Unidas en operaciones de emergencia con el fin de reducir los plazos de entrega y el riesgo de incumplimiento del contrato.
- Los acuerdos a largo plazo existentes (incluidos los acuerdos a largo plazo de otras entidades de las Naciones Unidas) se pueden utilizar si es factible.
- Se pueden utilizar listas existentes u otras listas de proveedores.
- Considerar la compra de equipo de segunda mano; suministro de stock existente; redistribución de bienes de otras operaciones; bienes en préstamo de otra organización de las Naciones Unidas; desvío de bienes en proceso de entrega para otro proyecto; o arrendamiento de equipo hasta que se entreguen los bienes solicitados.

Si aún no se han implementado, antes de aplicar cualquiera de los enfoques anteriores debe formalizarse y convertirse en parte del marco de adquisiciones de la organización respectiva.

Documentación

La documentación adecuada del proceso de adquisición en un expediente de adquisiciones es un requisito para cada ejercicio de adquisición. Los procedimientos de adquisición para emergencias a menudo permiten una mayor flexibilidad en el proceso que los casos o las actividades de adquisición habituales. Esto aumenta la responsabilidad de los oficiales de adquisiciones, así como de los directores involucrados, de documentar que la adquisición se haya llevado a cabo de conformidad con el marco de adquisiciones aplicable (reglamentos, reglamentaciones, manuales y otras publicaciones relevantes). Es fundamental que el oficial de adquisiciones incluya toda la documentación que generalmente se requiere en el expediente de adquisiciones. Además de eso, documentará las justificaciones y aprobaciones otorgadas para utilizar los procedimientos de adquisiciones aplicables a emergencias y cualquier otra medida que se tome en relación con los mismos.

Cada organización de las Naciones Unidas debe evaluar por sí misma hasta qué punto requiere procedimientos de adquisición designados para emergencias, como se describe en este capítulo. Se recomienda un análisis de riesgo organizacional para evaluar la probabilidad de que ocurra una emergencia y el impacto que dicha emergencia tendría en la organización. El mandato de la organización, las áreas de operación y la importancia de la función de adquisición para las operaciones continuas de la organización en una situación de emergencia deben incluirse en el análisis de riesgos, además de consideraciones como el acceso al mercado y los requisitos de adquisición reales previstos o diferentes en caso de una emergencia.

Capítulo 9

Cooperación

Este capítulo abarca los siguientes temas:

9.1	Cooperación con organizaciones de las Naciones Unidas	157
9.2	Métodos alternativos de cooperación	161

9.1 Cooperación con organizaciones de las Naciones Unidas

Introducción

Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo si deciden trabajar en forma conjunta sobre los requisitos de adquisiciones comunes. Los beneficios potenciales de la cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas en adquisiciones pueden resultar en precios más beneficiosos y costos generales más bajos debido a la oportunidad de obtener economías de escala. Los oficiales de adquisiciones también pueden evitar la repetición innecesaria de ejercicios de licitación mediante la cooperación con otras organizaciones sobre requisitos similares. Durante las actividades de adquisiciones conjuntas, el intercambio de experiencia en adquisiciones, información y conocimientos especializados en la materia entre las organizaciones también son buenas oportunidades de intercambio de conocimientos y aprendizaje para todos los involucrados: los oficiales de adquisiciones, los solicitantes y los expertos en la materia a nivel operativo, así como los directores que apoyarán y promoverán iniciativas conjuntas de adquisiciones a nivel estratégico.

Ejemplos de iniciativas de adquisiciones conjuntas y colaboración dentro de las Naciones Unidas

En los últimos años, se ha puesto un mayor hincapié en establecer e impulsar iniciativas y actividades de adquisiciones conjuntas dentro de las Naciones Unidas. Se pueden encontrar ejemplos de dichas iniciativas en el sitio web del Centro de conocimientos del Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM) www.ungm.org, junto con información más detallada, resultados de investigación y orientación:

- Equipos de adquisiciones comunes.
- Comunidades de práctica (por ejemplo, sobre adquisición electrónica).
- Varios grupos de trabajo de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión³³: el Grupo de trabajo de armonización (Armonización de procesos y prácticas de adquisición en apoyo de las operaciones sobre el terreno), el Grupo de trabajo de gestión estratégica de proveedores (mejores prácticas sobre evaluación de proveedores, evaluación del desempeño, seminarios comerciales y sanciones a los proveedores), el Grupo de trabajo de desarrollo profesional (capacitación y desarrollo profesional del personal de adquisiciones) y el Grupo de trabajo de adquisiciones sostenibles (integración de las intervenciones de adquisiciones sostenibles en las actividades de adquisición).
- Varias iniciativas sobre adquisiciones colaborativas, como el Proyecto de materias primas de alto valor y el Proyecto de adquisición colaborativa de vehículos y gestión de flotas.

Para obtener más información, consulte

<https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/Index>.

Aunque las adquisiciones conjuntas entre las organizaciones de las Naciones Unidas tienen muchos beneficios, la cooperación puede resultar difícil y también puede conllevar algunos riesgos. El sistema de las Naciones Unidas ha realizado importantes esfuerzos para armonizar sus normas y procedimientos en materia de adquisiciones, pero no siempre están alineados, y esto puede dificultar el trabajo conjunto de algunas organizaciones de las Naciones Unidas en actividades de adquisiciones conjuntas.

³³ Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas

También puede haber diferencias entre las organizaciones de las Naciones Unidas en los umbrales de adquisiciones, la delegación de autoridad y el proceso de revisión y adjudicación de contratos, lo que puede suponer obstáculos para las adquisiciones conjuntas. Además, existen desafíos en la elaboración de especificaciones técnicas, términos de referencia o detalles de los trabajos y criterios de evaluación que cubran las necesidades de todas las organizaciones de las Naciones Unidas involucradas. Este esfuerzo también implica una inversión significativa de tiempo y recursos del personal de adquisiciones y puede tener costos de oportunidad. Además, el empleo de acuerdos a largo plazo (para obtener más información, consulte el Capítulo 6 y la sección siguiente sobre "acuerdos a largo plazo de la organización de las Naciones Unidas") conlleva sus propios desafíos. En casos de niveles elevados de demanda (por ejemplo, durante una emergencia), es posible que los proveedores con acuerdos a largo plazo no puedan satisfacer las necesidades de todas las organizaciones de las Naciones Unidas que deseen adquirir bienes o servicios. Además, los acuerdos a largo plazo requieren una gestión conjunta de los contratos y un seguimiento continuo para garantizar que se mantengan la rentabilidad y la eficiencia, lo cual puede exigir más tiempo y recursos.

Para aprovechar mejor los beneficios de las adquisiciones conjuntas, las organizaciones adquirentes deben comprometerse con la armonización y estar dispuestas a cooperar con otras organizaciones de la siguiente manera:

- Asignar oficiales de adquisiciones para trabajar en actividades de adquisiciones conjuntas que estén convencidos de las posibles ventajas de la actividad.
- Identificar requisitos de adquisiciones similares que se presten a actividades de adquisiciones conjuntas.
- Priorizar la comunicación abierta y frecuente y comprometerse a mantener informadas a todas las partes interesadas.
- Establecer secciones de adquisiciones competentes con suficiente capacidad de recursos.
- Garantizar el apoyo a la gestión en todos los niveles.

El documento "Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país"

El documento "Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país"³⁴ establece las modalidades de las adquisiciones comunes y brinda asistencia a los equipos de las Naciones Unidas para identificar y desarrollar estrategias para implementar iniciativas de adquisiciones comunes en las que participan varias organizaciones de las Naciones Unidas. Ofrece específicamente apoyo a los equipos de gestión de operaciones de las Naciones Unidas con sus iniciativas de adquisiciones comunes a nivel de país. Al respaldar iniciativas de adquisiciones comunes, el documento "Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país" promueve la armonización de las prácticas comerciales y contribuye a mejorar la eficacia y la eficiencia de las actividades de adquisiciones de las Naciones Unidas.³⁵

Para obtener más información, consulte

<https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/HARMWG>

Cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas

Para fortalecer aún más la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas, apoyar las iniciativas de armonización de las Naciones Unidas y promover el concepto de "Una ONU", un funcionario autorizado³⁶ puede determinar que la cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas es apropiada. La cooperación puede incluir la realización de actividades de adquisiciones conjuntas; confiar en la decisión de adquisición de otra organización de las Naciones Unidas; el uso de acuerdos a largo plazo y contratos establecidos por otras organizaciones de las Naciones Unidas

³⁴ El mandato para desarrollar estas Directrices fue proporcionado por las Revisiones Integrales de Políticas de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2004 y 2007, los informes del progreso de los países participantes en la iniciativa piloto "Unidos en la acción" y diversas decisiones y acuerdos relacionados con la coherencia en todo el sistema. Además, las Resoluciones A/RES/59/250 y A/RES/62/208 de la Asamblea General destacan la necesidad de reducir los costos de transacción y mejorar la eficiencia. En su 11.ª reunión, celebrada en marzo de 2012, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión recomendó a sus miembros que utilizaran, de conformidad con sus reglamentos y reglamentaciones, las modalidades del documento "Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país" en el marco operativo específico de su organización y para alentar a las organizaciones a que los apliquen.

³⁵ Las Directrices del documento también se ofrecen como un archivo EPUB, que es un estándar de libro electrónico abierto y gratuito del Foro Internacional de Publicación Digital (IDPF, por sus siglas en inglés). Puede utilizar archivos EPUB con la mayoría de los lectores de libros electrónicos actuales.

³⁶ Los funcionarios autorizados son normalmente miembros del personal dentro de la organización que tiene la autoridad para aprobar acciones de adquisición y contraer obligaciones contractuales para la adquisición de bienes, obras o servicios en nombre de la organización.

("aprovechamiento"); solicitar a otra organización de las Naciones Unidas que lleve a cabo actividades de adquisiciones en su nombre; o adquirir bienes, obras o servicios de otra organización de las Naciones Unidas.



Antes de comprometer su organización con actividades de adquisiciones cooperativas, los oficiales de adquisiciones consultarán sobre el tema con el funcionario autorizado de su propia organización y propondrán actividades de adquisiciones colaborativas de acuerdo con el marco regulatorio pertinente (reglamentos, reglamentaciones, manuales y otras publicaciones) de su organización. Esto se hará para garantizar que su enfoque sea totalmente compatible de forma interna y siga los procesos y procedimientos adecuados.

Actividades conjuntas de adquisición

La organización puede optar por llevar a cabo actividades conjuntas de adquisición con una o más organizaciones de las Naciones Unidas para aumentar la eficiencia del proceso de adquisición, optimizando las ganancias en torno a la rentabilidad, la relación calidad-precio y la sostenibilidad a largo plazo de los mercados.

Una actividad común de contratación conjunta es la licitación conjunta. En esta modalidad de colaboración, las organizaciones de las Naciones Unidas cooperantes, generalmente, acordarán que una organización lidere el proceso de adquisición conforme al marco de adquisiciones (reglamentos, reglamentaciones, manuales y otras publicaciones) de esa organización (organización líder). Las organizaciones cooperantes acordarán conjuntamente las especificaciones técnicas, términos de referencia o detalles de los trabajos, pliegos de condiciones y criterios de evaluación, y también evaluarán conjuntamente las ofertas presentadas. La decisión de participar en una licitación conjunta se basa normalmente en las necesidades compartidas y el valor total estimado de una serie única o relacionada de acciones de adquisición planificadas (con el objetivo de lograr economías de escala), y se utiliza con frecuencia para la adquisición de los bienes y servicios más comunes que utilizan las organizaciones de las Naciones Unidas.

Normalmente, las solicitudes conjuntas solo están sujetas a la revisión del contrato y los requisitos de adjudicación de la organización líder. Otras organizaciones participantes pueden estar representadas en el comité de revisión de adquisiciones de la organización líder. Sea o no este el caso, todas las organizaciones participantes deben reconocer el proceso de revisión y adjudicación de la organización líder, incluido su comité de revisión de adquisiciones, para evitar la duplicación de esfuerzos y, por lo tanto, perder las sinergias obtenidas.

Las solicitudes conjuntas son útiles tanto en la Sede de las Naciones Unidas como a nivel de país, donde a menudo cada organización adquiere bienes y servicios similares, como suministros de oficina y

equipos de oficina, servicios de mantenimiento de flotas, servicios de hoteles y conferencias, servicios de viajes, servicios de seguridad, servicios de limpieza y servicios de imprenta. Cuando se realizan adquisiciones conjuntas, es probable que las organizaciones obtengan precios más competitivos debido a las economías de escala; así como otras condiciones beneficiosas, como plazos reducidos para las adquisiciones. Cualquiera de las actividades de adquisiciones conjuntas que se describen a continuación conlleva sus propios desafíos. Por lo tanto, es importante que los profesionales de adquisiciones, antes de embarcarse en cualquier actividad de este tipo con otra organización u organizaciones, consulten el documento mencionado anteriormente "Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país", que describe los posibles desafíos que pueden surgir y ofrece las soluciones adecuadas. Además, proporciona muchos ejemplos de actividades de adquisiciones conjuntas exitosas en las Naciones Unidas, que son motivadores y didácticos.

Las actividades de adquisiciones conjuntas pueden no limitarse a la licitación conjunta, y las organizaciones de las Naciones Unidas también pueden cooperar en diferentes partes del proceso de adquisición. Por ejemplo, la OMS, con su sólida experiencia técnica, lleva a cabo actividades de control de calidad en un proceso de adquisición de vacunas dirigido por UNICEF. Si bien esto no constituye un proceso de licitación conjunta en sí mismo, la OMS contribuye al proceso asegurando que todas las vacunas adquiridas sean efectivas y seguras. Otros ejemplos de actividades de adquisiciones conjuntas que no necesariamente conducen a una licitación conjunta son las estrategias y pronósticos conjuntos, las consultas conjuntas de la industria, la colaboración entre organizaciones sobre innovación de productos, etc.

Reutilización de resultados de licitaciones de organizaciones de las Naciones Unidas

Para una sola o una serie relacionada de acciones de adquisiciones planificadas, una organización puede depender del proceso de selección competitivo de otra organización de las Naciones Unidas, cuando los beneficios potenciales de emprender un nuevo proceso de licitación no justificarían el esfuerzo y los costos administrativos asociados. El oficial de adquisiciones puede reutilizar los resultados de licitaciones existentes para adquirir bienes, obras o servicios sin llevar a cabo un proceso de licitación aparte, siempre que:

- Se haya proporcionado el permiso del organismo principal.
- La adjudicación se haya realizado dentro de un plazo razonable posterior a la fecha de validez de las ofertas iniciales. La práctica en las organizaciones varía: se recomienda un máximo de 12 meses; sin embargo, en mercados con precios fluctuantes o volátiles, se deben verificar los precios actualizados del mercado antes de expedir una orden de compra o contrato.
- Los requisitos para los bienes, obras o servicios son sustancialmente similares y las cantidades originalmente ofrecidas han sido similares o mayores.
- El proveedor se compromete a ofrecer los bienes, obras o servicios al mismo precio y los términos comerciales aún se consideran razonables para el mercado.
- El proveedor acepta los términos y condiciones de contratación de la organización participante.

Acuerdos a largo plazo de organizaciones de las Naciones Unidas ("aprovechamiento")

"En el marco de este modelo de cooperación, los acuerdos a largo plazo existentes o los contratos de otras organizaciones de las Naciones Unidas se utilizan para reducir los costos administrativos, beneficiarse de las tarifas preferenciales ya logradas y, en algunos casos, aprovechar la experiencia que la otra organización ha desarrollado en la adquisición de ciertos grupos de productos básicos. El propósito de utilizar acuerdos a largo plazo existentes es crear una situación de beneficio mutuo tanto para el titular del acuerdo a largo plazo como para otra organización; (a) la organización "que aprovecha" el acuerdo puede realizar adquisiciones más rápidamente al tiempo que reduce los costos de transacción y, (b) el aumento del uso de un acuerdo a largo plazo existente puede potencialmente dar acceso a tarifas preferenciales o precios unitarios más bajos y, por lo tanto, aumentar la relación calidad-precio para todas las partes participantes. Los bienes y servicios para la administración de una oficina son los productos básicos más evidentes para los que es sensato utilizar el acuerdo a largo plazo de otra organización.

Este modelo se utiliza con frecuencia para los siguientes grupos de productos básicos: viajes, papelería/material de oficina, limpieza, seguridad, equipos informáticos, hostelería y hospedaje, banca, comunicaciones (telefonía fija, móvil), imprenta, servicio postal y de mensajería, y mobiliario de oficina.

Este modelo también se puede aplicar para adquisiciones pragmáticas; por ejemplo, diferentes organismos pueden necesitar adquirir el mismo equipo médico, productos farmacéuticos, servicios de consultoría, etc. con los propósitos de sus programas".³⁷

Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen diferentes políticas para aceptar los acuerdos a largo plazo de otras organizaciones y para aceptar el uso de sus propios acuerdos a largo plazo por parte de otras organizaciones. Es posible que se apliquen procedimientos específicos al uso del acuerdo a largo plazo de otra organización, y estos deben cumplirse en su totalidad. En la mayoría de los casos, el establecimiento de un acuerdo a largo plazo distinto con el proveedor según los términos de un acuerdo a largo plazo existente, o el acceso a un acuerdo a largo plazo existente, no estará sujeto a un proceso de revisión y adjudicación separado por parte de la organización de las Naciones Unidas en cuestión. Se suele tratar como si hubiera superado con éxito la revisión por parte de su propio comité de revisión de adquisiciones. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 6: Proceso de adquisición)

Para obtener más información sobre el uso compartido y la utilización de acuerdos a largo plazo, consulte el documento "Mejores prácticas para compartir acuerdos a largo plazo entre organismos de las Naciones Unidas", que se puede encontrar en el sitio web de UNGM <https://www.ungm.org/Public/KnowledgeCentre/Harmonization>.

9.2 Métodos alternativos de cooperación

Adquisiciones de otra organización de las Naciones Unidas

Cuando un funcionario autorizado determina que una organización de las Naciones Unidas tiene una capacidad o área de especialización particular o que ha obtenido condiciones favorables en la adquisición de ciertos bienes, obras o servicios, el oficial de adquisiciones puede adquirir bienes, obras o servicios de otra organización de las Naciones Unidas, incluso a través del establecimiento de un Memorando de Entendimiento con la organización de las Naciones Unidas. Algunos ejemplos incluyen: PNUD para elementos electorales; UNFPA para anticonceptivos y artículos censales; UNICEF para vacunas para niños; y PMA para alimentos. En determinadas circunstancias, puede ser apropiado o necesario solicitar a otra organización de las Naciones Unidas que lleve a cabo determinadas actividades de adquisición en nombre de la organización. La autorización para la subcontratación de actividades de adquisiciones se puede considerar en situaciones como las que se describen a continuación.

Cuando una organización de las Naciones Unidas reconoce la experiencia de otra en la adquisición de bienes, obras o servicios específicos, o no tiene la capacidad de adquisición necesaria en un lugar determinado, el funcionario autorizado puede subcontratar la acción de adquisición, dentro del nivel de autoridad delegada, y designar a la otra organización de las Naciones Unidas como su agente de adquisición. La falta de capacidad en materia de adquisiciones suele encontrarse a nivel de país, donde una organización de las Naciones Unidas puede tener escasa presencia y no disponer de un oficial de adquisiciones o un equipo de adquisiciones completo para realizar más tipos de adquisiciones aparte de las más simples. En dichas situaciones, esta organización puede necesitar depender de otra para obtener ayuda con sus requisitos de adquisición.

Subcontratación a otra organización de las Naciones Unidas

Existen ciertos lugares donde un proyecto conjunto de las Naciones Unidas proporciona ciertos servicios administrativos centralizados a otras organizaciones asociadas. Esta configuración puede utilizarse para garantizar que se disponga de la capacidad de adquisiciones necesaria para lograr economías de escala y aumentar la eficacia y la eficiencia. En dichos lugares, el funcionario autorizado puede autorizar, dentro del nivel de autoridad delegada, la subcontratación de algunas o todas las acciones de adquisiciones durante un período de tiempo determinado, y designar la actividad conjunta de las Naciones Unidas como su agente de adquisiciones. Las organizaciones de las Naciones Unidas participantes normalmente establecerán reglas y procedimientos específicos para estas actividades de adquisiciones conjuntas. Ejemplos de estos tipos de arreglos son los que apoyan ubicaciones comunes de las Naciones Unidas y locales compartidos. Los servicios subcontratados típicos incluirían seguridad,

³⁷ Adquisiciones comunes de las Naciones Unidas a nivel de país, Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo de 2015, versión 3.1, 2.4, página 7.

administración de instalaciones y servicios de limpieza; servicios de mensajería, correo y envío; catering para el personal; viajes; contratos de suministro de material de oficina; y servicios de TI.

Cooperación con los gobiernos: subcontratación a un gobierno, una ONG u otra organización internacional pública

En apoyo de la creación de capacidades o en relación con arreglos o acuerdos de asociación, el funcionario autorizado puede determinar que es apropiado solicitar a un gobierno, una organización no gubernamental u otra organización internacional pública ajena al sistema de las Naciones Unidas que lleve a cabo determinadas actividades de adquisiciones en nombre de la organización de las Naciones Unidas para un programa o proyecto específico. Un funcionario superior designado por la organización de las Naciones Unidas será responsable de la revisión y aprobación de la solicitud, después de considerar las recomendaciones de los funcionarios pertinentes de la organización y cualquier evaluación disponible realizada de la capacidad de gestión administrativa o financiera de la organización pertinente.

Capítulo 10

Mercado Global de las Naciones Unidas

Este capítulo abarca los siguientes temas:

10.1	Acerca del Mercado Global de las Naciones Unidas	163
10.2	Funciones del UNGM para el personal de adquisiciones de Naciones Unidas	163

10.1 Acerca del Mercado Global de las Naciones Unidas

El sitio web del Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM) (www.ungm.org) se estableció en 2003 en respuesta a las resoluciones de la Asamblea General relacionadas con la reforma del régimen de adquisiciones en 2003, 2005 y 2007, que abordan el registro y la gestión de proveedores, así como la solicitud de "un sitio web común de adquisiciones globales de las Naciones Unidas".

El UNGM es el portal que utilizan 27 organizaciones de las Naciones Unidas como base de datos de proveedores para el registro de posibles proveedores, así como para la publicación de licitaciones y adjudicaciones de contratos, el intercambio de acuerdos a largo plazo, las mejores prácticas y la información general relacionada con las adquisiciones. El personal de las Naciones Unidas tiene acceso al sitio, donde entre 2500 y 3500 nuevas empresas o personas registran su interés en entablar relaciones comerciales con organizaciones de las Naciones Unidas cada mes.

10.2 Funciones del UNGM para el personal de adquisiciones de Naciones Unidas

El personal de las Naciones Unidas interesado en utilizar el UNGM, debe registrarse en su propio organismo, en <https://www.ungm.org/Account/Registration/OrganizationUser>

Una vez registrado, el miembro del personal de las Naciones Unidas tiene acceso a las siguientes funciones:

- Buscar proveedores en base al nombre de la empresa, el código UNSPSC³⁸, los países y una variedad de criterios adicionales
- Ver el estado de los proveedores en términos de admisibilidad y sanciones desde los enlaces de Búsqueda de proveedores y Ver inadmisibilidad
- Registrar el desempeño de los proveedores utilizando la búsqueda de proveedores como punto de partida
- Buscar acuerdos a largo plazo creados por organizaciones hermanas de las Naciones Unidas para aprovecharlos
- Utilizar el Centro de conocimientos para acceder a información acerca del Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores, Categorías de adquisiciones, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG) y sus grupos de trabajo, Otras iniciativas de colaboración, Estadísticas anuales y mucho más.
- Encontrar amplia información para orientar a los proveedores potenciales sobre el sistema de las Naciones Unidas, los procedimientos de adquisición y el registro en UNGM en el Centro de conocimientos en www.ungm.org

Con derechos especiales asignados (presentar solicitud en registry@ungm.org) el personal de las Naciones Unidas también puede:

- Crear anuncios de licitación, adjudicaciones de contratos y acuerdos a largo plazo.
- Ayudar a los proveedores con acceso limitado a Internet a registrarse en sus organizaciones de las Naciones Unidas.

Acerca del registro de proveedores

Para la gran mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas que utilizan el UNGM como su base de datos de proveedores, el registro con UNGM es un requisito para que los proveedores potenciales

³⁸ Codificación de productos utilizada para clasificar bienes y servicios en el UNGM

participen en un proceso de licitación, dado que estas organizaciones tienen su base de datos de proveedores integrada con una plataforma de licitación electrónica o abastecimiento electrónico. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 13: Adquisición electrónica)

Un simple procedimiento de registro Básico es común para todas las organizaciones que participan en el UNGM. Los proveedores o personas que cumplan con todos los requisitos y completen toda la información requerida se aceptan automáticamente en el Nivel Básico.

Algunas organizaciones pueden tener hasta dos niveles adicionales de registro en el caso de procesos de licitación de alto valor, así como procedimientos de registro específicos de productos básicos en el caso de tipos específicos de productos alimenticios, productos farmacéuticos, etc. Para las organizaciones que tienen niveles adicionales de registros, los proveedores deben completar un procedimiento de calificación simple en cualquier momento después del registro Básico inicial, en el que deben proporcionar información y documentos adicionales que se almacenarán en un repositorio común de documentos, protegido por derechos de acceso.

Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden configurar sus preferencias en términos de los tipos de proveedores que les gustaría aceptar según los códigos UNSPSC seleccionados o los filtros de país, lo cual garantiza una base de datos de proveedores relevante.

Las organizaciones y sus oficinas extrasede también tienen la opción de "Registro asistido" para proveedores con capacidad limitada, por ejemplo, para pequeñas empresas de países en desarrollo y economías en transición, o proveedores con acceso limitado o nulo a Internet. El personal de las Naciones Unidas puede solicitar la asignación de derechos para ayudar a los proveedores a registrarse en su organización específica desde registry@ungm.org.

Acerca de los anuncios de licitación, adjudicaciones de contratos y acuerdos a largo plazo

Además de albergar las bases de datos de proveedores de las entidades de las Naciones Unidas, el UNGM también permite la publicación de anuncios de licitación y adjudicaciones de contratos. Varias organizaciones de las Naciones Unidas han implementado los servicios web del UNGM o utilizan una API (interfaz de programación de aplicaciones) web para publicar automáticamente anuncios de licitación, adjudicaciones de contratos o acuerdos a largo plazo por cuenta propia y en el sitio web del UNGM.

Acerca de la admisibilidad de proveedores

El UNGM cuenta con un sistema de admisibilidad de proveedores totalmente integrado que analiza a los proveedores potenciales con las listas de sanciones de los organismos de las Naciones Unidas, las Listas de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Lista de empresas y personas inhabilitadas del Banco Mundial. Los proveedores y las personas se comparan con estas listas al registrarse y la base de datos completa se analiza periódicamente. Los proveedores y las personas sancionados se señalan para garantizar que el personal de las Naciones Unidas esté al tanto de su estado de sanción.

Para obtener más información sobre el Mercado Global de las Naciones Unidas, comuníquese con registry@ungm.org o visite www.ungm.org.

Capítulo 11

Sanciones a proveedores

Este capítulo abarca los siguientes temas:

11.1	Prácticas prohibidas	165
11.2	Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores	167

Introducción

Todas las organizaciones de las Naciones Unidas se esfuerzan por proporcionar bienes, servicios y obras en apoyo de su trabajo en las respectivas áreas de operaciones, y conforme a lo que rige en sus mandatos. Esas tareas se llevan a cabo mediante el empleo de recursos públicos. Por ello, al emplear esos recursos, las organizaciones de las Naciones Unidas apuntan a cumplir con los más altos estándares de integridad, transparencia, equidad y competencia, y no exigen menos de aquellos que desean trabajar con ellas en el desempeño de sus actividades. Las organizaciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, no aceptarán trabajar con ninguna entidad que no cumpla con los estándares que las organizaciones de las Naciones Unidas promulgan en sus políticas y marcos operativos.

Naciones Unidas es administradora de fondos públicos y, por lo tanto, las organizaciones de las Naciones Unidas y sus proveedores deben cumplir con los más altos estándares éticos, tanto durante el proceso de licitación como durante la ejecución de un contrato. En este capítulo, los oficiales de adquisiciones podrán encontrar más información sobre lo que constituye una práctica prohibida, que es un término ampliamente utilizado para describir actos u omisiones inaceptables o proscritos que pueden tener lugar en cualquier momento durante el proceso de adquisición. Los oficiales de adquisiciones deben estar atentos a los riesgos de las prácticas prohibidas y gestionar el proceso de adquisición para mitigar dichos riesgos.

En lo que se refiere a sus propias obligaciones personales con respecto al comportamiento y medidas adoptadas que sean éticamente correctos y apropiados, se recomienda a los funcionarios de adquisiciones consultar el Capítulo 2 sobre Ética en las adquisiciones.

11.1 Prácticas prohibidas

Las organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado políticas y estándares para proveedores, junto con un marco común para las sanciones (ver sección 11.2: Marco de políticas modelo) para reducir el riesgo de que los proveedores se involucren en prácticas prohibidas durante el proceso de adquisición y en etapas posteriores. Además, el Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas informa a los proveedores que no pueden participar en prácticas prohibidas; deben revelar cualquier situación que pueda parecer un conflicto de intereses. Naciones Unidas tiene una política de "tolerancia cero" con respecto a la aceptación de obsequios o atenciones sociales; y existen restricciones sobre la contratación de exmiembros del personal de la organización de las Naciones Unidas como empleados. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 2: Ética)

A continuación, se incluyen los tipos y definiciones generales acordados³⁹ de conducta o comportamiento dentro de las Naciones Unidas que constituyen prácticas prohibidas y que pueden tener lugar en cualquier momento durante el proceso de adquisición, incluida la ejecución del contrato o en etapas posteriores.

- **Una práctica corrupta** es ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influir indebidamente en las acciones de otra parte.
- **Una práctica fraudulenta*** es cualquier acto u omisión, incluida una tergiversación, que, deliberadamente o imprudentemente, engañe o intente engañar a una parte para obtener un beneficio financiero o de otro tipo o para evitar una obligación.

³⁹ Fuente: Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores publicado en UNGM (<https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPF>)

- **Una práctica coercitiva** es un acto u omisión que perjudica o daña, o amenaza con perjudicar o dañar, directa o indirectamente, a cualquier parte o la propiedad de la parte para influir indebidamente en las acciones de una parte.
- **Una práctica colusoria** es un acuerdo entre dos o más partes para alcanzar un fin ilícito, como influir indebidamente en la actuación de otra parte.
- **Una práctica no ética:** conducta contraria al conflicto de intereses, obsequios y atenciones sociales, disposiciones posteriores al empleo u otros requisitos publicados para hacer negocios con la organización en cuestión, de conformidad con el Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas o el marco normativo específico de un organismo de las Naciones Unidas similar.
- **Obstrucción:** actos u omisiones de un proveedor que impidan u obstaculicen a la organización afectada a la hora de recabar datos en un caso particular, según se describe en este documento.

*Una definición aún más específica de fraude, con la introducción del concepto de presunto fraude, fue respaldada por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión en su sesión en Budapest, en marzo de 2017, y es aplicable y vinculante en todas las Naciones Unidas:

- **Fraude** es cualquier acto u omisión por el cual una persona o entidad, deliberadamente, tergiversa u oculta un hecho: a) para obtener un beneficio o ventaja indebidos o evitar una obligación para sí mismo o para un tercero, o b) de tal manera que provoque que una persona o entidad actúe, o deje de actuar, en su perjuicio.
- **El presunto fraude son** acusaciones que se considera que justifican una investigación y, si se corroboran, establecerían la existencia de fraude que resultaría en la pérdida de recursos para la organización.

Además de lo anterior, puede haber otras manifestaciones de prácticas prohibidas y comportamiento no ético que los oficiales de adquisiciones deben conocer. A continuación se enumeran algunos patrones comunes, sin embargo, no constituyen los únicos. Los oficiales de adquisiciones deben ser conscientes de que los proveedores que tengan la energía criminal necesaria no se cansarán de intentar manipular el sistema para obtener una ventaja indebida.

- **Supresión de ofertas:** uno o más proveedores que de otro modo se esperaría que presentaran una oferta, o que hayan ofertado previamente, acuerdan abstenerse de ofertar o retirar una oferta presentada previamente para que se acepte la oferta del competidor adjudicatario designado.
- **Licitación complementaria:** un acuerdo entre proveedores por el cual, al menos uno de ellos, acepta presentar una oferta que es demasiado alta para ser aceptada o que contiene términos y condiciones especiales que no serán aceptables para una organización de las Naciones Unidas.
- **Rotación de ofertas:** los proveedores presentan ofertas pero acuerdan turnarse para presentar la oferta más baja.
- **Subcontratación:** los proveedores acuerdan no ofertar ni presentar una oferta perdedora a cambio de subcontratos del adjudicatario.
- **División de mercado:** los proveedores dividen los mercados entre ellos asignándose clientes, productos o territorios específicos.

Orientación adicional

Sostenibilidad y admisibilidad

Si se sospecha que un proveedor ha incurrido en negligencia social o medioambiental, cualquier incidente de este tipo debe abordarse dentro de una organización de las Naciones Unidas. Se puede decidir que dichos sucesos están comprendidos en el mandato de un organismo de revisión de proveedores establecido, que normalmente se ocuparía de las prácticas prohibidas que se definen en el Marco Normativo de las Naciones Unidas. La negligencia social y medioambiental debe determinarse en relación con el contexto local de operaciones y el grado y la persistencia de la negligencia. Los ejemplos de negligencia social pueden incluir la violación de las disposiciones básicas de salud y seguridad; falta de pago de salarios; y acoso y discriminación. Los ejemplos de negligencia medioambiental pueden incluir el incumplimiento persistente de las normas sobre descargas al agua, aire y suelo y casos repetidos de incumplimiento de las disposiciones de eliminación de desechos. Cuando ocurra dicha negligencia, las organizaciones de las Naciones Unidas deberían considerar trabajar con proveedores para abordar situaciones que están fuera de las obligaciones contractuales. El incumplimiento por parte de los proveedores de tomar las medidas adecuadas puede dar lugar a la rescisión del contrato. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 2: Ética)

Además, en algunos entornos donde interviene una dimensión de la contratación pública, la idoneidad "sostenible" de los posibles proveedores se ha convertido en un requisito obligatorio cuando se prevé un criterio mínimo de aprobación/reprobación como condición previa para acceder al proceso de licitación. En este caso, es especialmente importante que el funcionario de adquisiciones busque pruebas del cumplimiento del proveedor de la legislación local y que no se haya informado de ningún incumplimiento en relación con incidentes pasados. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 14: Adquisición sostenible)

Notificación de prácticas prohibidas

Cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas, consultor u otro contratista, u otra persona involucrada en el proceso de adquisición que tenga conocimiento de la conducta indebida o irregularidades de un proveedor, incluidas, entre otras, las prácticas prohibidas, tiene la obligación de informar cualquier incidente de este tipo inmediatamente a la autoridad respectiva dentro de su organización según lo designado en el marco normativo específico.

11.2 Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores

El Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores es un conjunto de políticas y pautas acordadas relacionadas con la sanción de los proveedores que han estado involucrados en prácticas prohibidas (fraude, corrupción, colusión, coacción, prácticas no éticas y obstrucción, como se define en 11.1). El Marco Normativo Modelo también proporciona a las organizaciones de las Naciones Unidas los procedimientos para divulgar, a través del Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGGM), los nombres de entidades e individuos que pueden haber cometido, a través de sus acciones u omisiones, prácticas prohibidas. Uno de los principales objetivos del Marco Normativo Modelo es la creación de sistemas sólidos específicos del organismo que satisfagan las necesidades de cada organismo, que respondan a sus políticas y capacidades, y que puedan armonizarse con esfuerzos similares en todo el sistema de las Naciones Unidas. Para ello, se prevé que el Marco Normativo Modelo se incorpore a los procedimientos del organismo y que, en su debido momento, establezca lineamientos claros para que sus juntas o comités los interpreten e implementen.

El Marco Normativo Modelo se desarrolló en 2009-2010 en virtud del Proyecto sobre sanciones a proveedores, que fue financiado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas. El proyecto fue dirigido por el PNUD y el marco resultante se inspiró principalmente en el modelo del Banco Mundial.

Estructura del Marco Normativo Modelo

El Marco Normativo Modelo se compone de tres partes:

- Principios rectores: estos son los principios que inspiraron la creación del Marco Normativo Modelo. Pueden ser adoptados de forma total o parcial a discreción del organismo de acuerdo con sus reglas y necesidades. En general, existen 11 principios rectores recomendados propuestos en el Marco Normativo Modelo, entre los cuales se pueden encontrar propiedad, flexibilidad, dinamismo, orientación empresarial, rehabilitación y separación de funciones de los organismos individuales.
- Procedimientos sugeridos del Marco Normativo Modelo: este es el núcleo del Marco Normativo Modelo, es el modelo sugerido de política que los organismos deben considerar al definir una Política de Sanción de Proveedores.
- Asuntos importantes adicionales: esta sección trata sobre asuntos jurídicos importantes, tales como privilegios e inmunidades, ejercicio de discreción y acciones relacionadas con el personal del organismo, que por su naturaleza deben ser abordados individualmente por cada organismo que participe en el Marco Normativo Modelo.

Para obtener más información, se recomienda a los oficiales de adquisiciones que visiten la página del UNGM "Sistemas de sanción a proveedores y organismos de las Naciones Unidas" (<https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPF>)

Marcado y administración de proveedores sancionados

Cada organización que ha adoptado e implementado el Marco Normativo Modelo, en virtud de dicho marco, puede tener que sancionar a un proveedor o proveedores por incurrir en prácticas prohibidas. Para garantizar que todas las organizaciones que utilizan el UNGM en apoyo de sus actividades de adquisición conozcan las sanciones que han impuesto otras organizaciones participantes a los proveedores, el UNGM dispone de la lista combinada de sanciones a los proveedores, que se denomina Lista de Inadmisibilidad de las Naciones Unidas. El sistema del UNGM compara los detalles de los proveedores que se registran y ya están registrados en el UNGM con los detalles de las empresas o personas en listas como la Lista consolidada de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Lista de personas y empresas inadmisibles del Banco Mundial y la Lista de Inadmisibilidad de las Naciones Unidas, que es la lista agregada de proveedores sancionados o suspendidos que mantienen las organizaciones de las Naciones Unidas que han adoptado el marco normativo.

Existen diferentes tipos de sanciones que se pueden imponer a los proveedores en virtud del Marco Normativo Modelo, con sujeción a la gravedad de los hallazgos de las investigaciones y la práctica prohibida en la que se incurrió; y en función de si un proveedor ya está registrado en el UNGM en el momento de la sanción. Cada tipo de sanción o indicación (código de colores) está sujeto a diferentes derechos de visualización y edición en el UNGM tanto para el proveedor como para el usuario de las Naciones Unidas respectivamente, para proteger la integridad del proceso de sanción y reflejar la seriedad de la sanción respectiva.

- Inadmisibilidad o inhabilitación
- Inadmisibilidad para el registro
- Censura
- Otra sanción
- Problemas de desempeño del proveedor

Con la excepción de los problemas de desempeño de los proveedores, todas las demás sanciones se visualizarán en el panel del UNGM. Todos los usuarios de las Naciones Unidas pueden visualizar los proveedores sancionados en el UNGM.

Para garantizar que la Lista de Inadmisibilidad de las Naciones Unidas proporcione información en tiempo real sobre los proveedores sancionados en el UNGM, es importante que cada organización que haya adoptado el Marco Normativo Modelo designe a un administrador que incluya las sanciones de proveedores de su organización en el UNGM y mantenga esta información actualizada en todo momento. En el área del UNGM dedicada al personal de las Naciones Unidas, los oficiales de adquisiciones pueden encontrar la "Guía del UNGM: instrucciones sobre proveedores inadmisibles, función de la ILA y sanciones". Este documento proporciona información práctica sobre cómo se ha implementado el Marco Normativo Modelo en las Naciones Unidas y cómo sus resultados se han reflejado en el UNGM. También es un manual para los oficiales de adquisiciones, especialmente aquellos

encargados de la administración de la lista de proveedores sancionados de su organización, que proporciona una guía paso a paso sobre cómo pueden administrar los proveedores sancionados y reflejar la indicación de sanciones pertinente utilizando el UNGM. Además, ilustra cómo los oficiales de adquisiciones pueden buscar proveedores sancionados en el UNGM.

Capítulo 12

Logística

Este capítulo abarca los siguientes temas:

12.1	Proceso de planificación logística	171
12.2	Selección del modo de transporte	173
12.3	Embalaje	174
12.4	Incoterms 2010	177
12.5	Seguro durante el transporte	184
12.6	Documentos de envío	185
12.7	Recibo de envíos	187
12.8	Restricciones a la exportación o importación de bienes	187

La logística aborda el enlace de transporte esencial entre el consignador (remitente) y el consignatario (receptor) con el objetivo de recibir los bienes cuando y donde se necesitan, y en buenas condiciones. Esto requiere una estrecha colaboración entre las adquisiciones, el proveedor y el transportista, y una consideración de la terminología y documentación utilizada. El transporte que se utilice, ya sea por tierra, mar o aéreo, puede introducir ciertos costos y riesgos que pueden mitigarse mediante métodos apropiados de envío, cobertura de seguros, instrucciones de empaque adecuadas y la consideración de los roles y responsabilidades de las partes que participan en la cadena de eventos de transporte hasta la entrega final a los clientes.

Definición de logística

El Consejo de Gestión Logística ha definido la logística como:

"... la parte del proceso de la cadena de suministro que planifica, implementa y controla el flujo y almacenamiento eficientes y efectivos de bienes, servicios e información relacionada desde el punto de origen hasta el punto de consumo para cumplir con los requisitos de los clientes".

Este capítulo proporciona solo un resumen de la logística con una perspectiva de adquisición. Los especialistas en logística tendrán un enfoque más avanzado y algunas organizaciones de las Naciones Unidas tratan la logística como un campo de especialización separado. En su sentido más amplio, el alcance de la logística comprende el transporte, envío y recepción, almacenamiento y operaciones de importación y exportación. En ocasiones, las áreas adicionales de gestión de inventario, adquisición, planificación de la producción y servicios al cliente también pueden considerarse dentro del ámbito de la logística. Además, algunas organizaciones de las Naciones Unidas utilizan los almacenes como herramienta estratégica en la gestión de la cadena de suministro.

En resumen:

- La logística es una "unidad de servicio" cuyos esfuerzos deben dedicarse a ayudar a los usuarios finales.
- El objetivo es recibir suministros en buen estado.
- Una reclamación de seguro exitosa no compensa los inconvenientes causados a los usuarios finales por la llegada de suministros en condiciones deficientes o inaceptables y, por lo tanto, la gestión de riesgos tiene mayor prioridad que el costo.
- Utilizar los servicios de contenedores, carga completa, siempre que sea posible, dado que ofrecen la mejor protección.
- Dar instrucciones de envío claras para asegurar el mejor manejo posible.
- No enviar ningún suministro, ni siquiera por correo postal, sin una notificación oportuna y sin la entrega de los documentos de respaldo al usuario final.

12.1 Proceso de planificación logística

Una planificación logística adecuada implica considerar aspectos logísticos a lo largo de las distintas etapas del proceso de adquisición. Contribuye a procesos de adquisición eficientes y reduce el riesgo de incurrir en problemas que pueden generar costos adicionales y demoras. La planificación de la logística comienza en la fase de evaluación de necesidades de la adquisición considerando los objetivos o el resultado deseado del solicitante y el usuario final y, a partir de ahí, trabajando en retrospectiva para determinar qué conducirá a una finalización exitosa de la actividad. Lo ideal sería que este proceso comience incluso antes de que se realice el pedido, mediante una cooperación estrecha y una comunicación eficiente entre la unidad operativa que realiza la solicitud y los oficiales de adquisiciones y de compras.

Existen muchos aspectos de la planificación logística que deben tenerse en cuenta durante las distintas etapas del proceso de adquisición. Dichos aspectos se detallan a continuación:

1. Comprender el contexto operativo del producto requerido y, si es posible, ayudar a desarrollar especificaciones adecuadas a las condiciones locales.
2. Evaluar la actividad de adquisición y el tiempo y los recursos financieros disponibles para determinar la urgencia del requerimiento. La urgencia puede determinar la ubicación de la compra y, por lo tanto, también el modo de transporte.
3. Determinar el tipo de abastecimiento.

Al determinar el tipo de abastecimiento, el oficial de adquisiciones debe decidir si los bienes se comprarán a nivel local, regional o internacional, o a través de acuerdos a largo plazo establecidos. En algunas organizaciones, los bienes también pueden estar disponibles en un almacén como existencias excedentes de otro proyecto. También pueden estar en una reserva de productos ya comprados con otro propósito, pero disponibles para su desvío con el objetivo de cubrir una necesidad más urgente. Los bienes incluso pueden obtenerse en préstamo de una organización filial o estar disponibles como donación en especie. Existen algunas organizaciones de las Naciones Unidas que preposicionan ciertos bienes como parte de una política de almacenamiento de emergencia, ya sea a nivel mundial, regional o local. Estas opciones también deben considerarse al determinar si se debe comprar, y cómo y dónde comprar el producto requerido, a fin de satisfacer las necesidades del usuario final de manera oportuna y rentable.

4. Determinar qué mercados están mejor posicionados para responder a los requisitos de entrega del usuario final.

El oficial de adquisiciones también debe decidir qué mercados están mejor posicionados para responder a los requisitos de entrega del usuario final mediante la evaluación de los costos totales de entrega, así como los plazos de entrega, además del cumplimiento de los criterios técnicos y de rendimiento. Por ejemplo, el equipo de una región no es necesariamente el más adecuado para otra región, aunque pueda tener un precio competitivo. En general, existe una compensación entre el precio de compra de un producto y sus costos de transporte y el tiempo de entrega. La importancia relativa de estos factores determinará dónde se compran los bienes y cómo se transportan. Cabe señalar que la distancia geográfica no determina necesariamente el costo y el tiempo de entrega. Las rutas comerciales y los buques de enlace también tendrán un impacto.

La aceptación de una oferta más cara para cumplir con la fecha de entrega solicitada debe evaluarse cuidadosamente y analizarse con el solicitante y el usuario final para garantizar el uso más eficaz de los fondos. Cuando la fecha de entrega es el factor principal en la adjudicación de un contrato y se convierte en un criterio de evaluación obligatorio, debe indicarse claramente en el pliego de condiciones. En tal caso, toda oferta que no cumpla con el calendario de entrega solicitado deberá ser rechazada.

5. Revisar los requisitos de entrega y transporte, así como el presupuesto, y asegurarse de que estén completos y sean realistas.

El costo de transporte es un componente importante en el costo de los bienes adquiridos y entregados en el sitio designado. Por lo tanto, los oficiales de adquisiciones deben garantizar una planificación logística adecuada y hacer todo lo posible para mantener bajos los costos de transporte. Sin embargo, en la planificación de la logística, la alternativa más barata puede no

ser siempre la que ofrece el menor costo total. Una estrategia de entrega de bajo costo pero deficiente puede resultar en demoras, bienes dañados o hurtados, tarifas portuarias excesivas, etc. Por lo tanto, todos los factores deben evaluarse al elegir la solución logística adecuada.

6. Determinar y comparar el tiempo de entrega total, incluidas las actividades logísticas.

Los diferentes corredores logísticos incurren en costos diferentes, pero también tienen un impacto en los tiempos de entrega totales. Es posible que una ruta sea, por ejemplo, más barata, pero provoque muchas dificultades y retrasos en el despacho de bienes en tránsito. Una ruta alternativa puede reducir el tiempo de transporte. En algunos países de origen, por ejemplo, el proceso de exportación puede llevar más tiempo o los puertos pueden experimentar mucha congestión. Se deben tener en cuenta los tiempos de entrega totales de la cadena de suministro.

7. Determinar el medio de contratación de transporte más rentable.

Determinar el medio más rentable de contratar el transporte, es decir, ya sea del proveedor de los bienes e incluido en la misma orden de compra, o contratado con un agente de carga independiente. Algunas organizaciones también permiten el transporte con sus propios recursos (por ejemplo, transporte de bienes en vehículos del proyecto por parte del personal del proyecto).

En los casos en que la organización decida que es más rentable contratar el transporte, el oficial de adquisiciones debe verificar la disponibilidad y competitividad de un acuerdo a largo plazo para los servicios de transporte. En el caso de envíos grandes en los que posiblemente se puedan obtener tarifas más favorables, se pueden considerar las licitaciones puntuales.

8. Asegurar un envío de acuerdo con la póliza de la organización (ver "seguro durante el transporte" a continuación).
9. Garantizar que los documentos de envío recibidos del proveedor y del transportista estén completos y sean precisos y que el destinatario haya recibido sus copias correspondientes (ver "documentos de envío" a continuación).
10. Mantener al usuario final informado sobre las fechas de entrega previstas y reales para que las tenga en cuenta en su planificación local.
11. Asegurarse de que se hayan ultimado los preparativos necesarios para despejar la carga a la llegada.
12. Organizar la aceptación de los bienes a su llegada por parte de la unidad receptora y garantizar que las reclamaciones se inicien dentro del plazo estipulado en el seguro de carga para garantizar los intereses de la organización en caso de pérdida o daño de la carga.
13. Obtener la confirmación del destinatario de que el envío se ha recibido en buen estado.

Requisitos logísticos de bienes

Se deben considerar los siguientes requisitos logísticos a la hora de enviar bienes:

- Selección del modo de transporte
- Agentes de transporte
- Embalaje
- Contenerización
- Embalaje e instrucciones de envío
- Marcas de etiquetado y envío
- Incoterms
- Seguro durante el transporte
- Documentos de envío
- Recibo del envío
- Restricciones a la exportación o importación de bienes

Cada tarea se explicará con mayor detalle en las siguientes secciones.

12.2 Selección del modo de transporte

Existen cuatro modos básicos de transporte de carga que se utilizan, ya sea de forma individual o en combinación: *marítimo*, *ferroviario*, *por carretera* y *aéreo*. Los oficiales de adquisiciones deben considerar tanto la economía como la eficiencia al elegir el modo de transporte. En general, los costos del transporte aéreo, ferroviario y por carretera son comparativamente más altos que el transporte marítimo de bienes, por lo que en general se recomienda el transporte marítimo. El flete marítimo generalmente representa entre el 15 % y el 20 % de los costos de los bienes, mientras que el flete aéreo puede representar hasta el 100 %. Los envíos internacionales marítimos tienen un promedio de tres a cinco semanas (pero pueden ser considerablemente más largos), mientras que los envíos aéreos generalmente demoran menos de una semana. El equilibrio de los parámetros operativos, como el tiempo y los recursos financieros, debe determinar el modo de transporte.

Selección de los métodos de envío.

1. La capacidad de decidir el método correcto de envío depende de varios factores, incluida la urgencia, la naturaleza de los bienes, el costo, la necesidad de un manejo cuidadoso, el peso y volumen, el valor de los bienes, frecuencia o periodicidad de entrega y fiabilidad del método.

Se deben tener en cuenta varios factores al planificar el envío de cualquier artículo, y estos factores pueden estar en conflicto. Por ejemplo, un envío urgente no puede enviarse por vía aérea debido a fondos insuficientes o porque el tipo de bienes impide el envío aéreo.

Regla general:

- Relativamente alto valor/volumen: utilizar transporte aéreo
- Relativamente bajo valor/volumen: utilizar transporte marítimo

Se deben considerar cuidadosamente los siguientes aspectos:

Tipo de suministros

En muchos casos, existen varias opciones. En algunos casos, sin embargo, no hay elección. Por ejemplo, los productos perecederos deben enviarse por vía aérea, y grandes cantidades de fertilizantes, insecticidas y tuberías de alcantarillado, por ejemplo, se enviarán por vía terrestre o marítima (es posible que no se permita el envío de mercancías peligrosas por transporte aéreo).

Geografía

El origen y el destino determinan la distancia y, por lo tanto, el tipo de transporte requerido. El envío terrestre puede ser lógico en ciertos casos, mientras que en otros casos podría ser necesario el transporte aéreo. Los factores relacionados incluyen la infraestructura de transporte, la seguridad, las condiciones climáticas, etc.

Factor tiempo

Excepto en casos de emergencia o cuando la máxima prioridad sea la entrega de suministros en el menor tiempo posible, las adquisiciones deben realizarse para permitir el envío por medios económicos o racionales. Por lo tanto, resulta de gran importancia que los programas de suministro se planifiquen teniendo en cuenta el envío para evitar costosos envíos urgentes o compras de una fuente que no sean especialmente racionales cuando se tiene en cuenta el tiempo de envío.

Costo

No existe una regla para indicar el costo porcentual del transporte en comparación con el valor de los suministros. Excepto en los casos claros en los que solo se pueda seleccionar el transporte aéreo o terrestre, el costo del transporte aéreo debe compararse automáticamente con el terrestre. Los envíos pequeños y medianos a menudo pueden enviarse por vía aérea aproximadamente al mismo precio que por vía terrestre, en particular, cuando se requiere el transbordo y el reenvío en el transporte terrestre. Una regla general: agrupar los pedidos pequeños para realizar un envío conjunto, dado que los envíos pequeños repetidos se vuelven muy costosos, especialmente cuando se agrega el costo del despacho de aduanas de los bienes.

Seguridad

Los equipos frágiles o delicados de alto valor se envían mejor por vía aérea, incluso si no hay una urgencia especial en su envío. De la misma manera, la carga con riesgo de hurto que se transporte por vía marítima debe estar en contenedores, como repuestos de automóviles, maquinaria de oficina y papelería, productos farmacéuticos y medicinas, etc. Recuerde que una reclamación de seguro exitosa es, en el mejor de los casos, una compensación financiera; nunca compensará las molestias ocasionadas al destinatario por la llegada de suministros en mal estado.

Agentes de transporte

Los agentes de transporte, también conocidos como transitarios o corredores de fletes, son contratados por la organización de las Naciones Unidas, o el proveedor, para llevar a cabo los trámites y operaciones de envío. El agente de transporte también puede ser empleado por la organización para recibir bienes en lugares donde los miembros del personal de las Naciones Unidas no estén físicamente presentes a fin de realizar el despacho y la recogida rápidos de bienes vulnerables a la pérdida o el hurto. El uso de un agente de transporte adecuado con experiencia y conocimientos especializados reduce el riesgo de la operación de adquisición. Los oficiales de adquisiciones deben asegurarse de que el respectivo transportista tenga todos los documentos necesarios para el despacho de bienes en tránsito (ver "documentos de envío" a continuación).

Resumen

En resumen, los oficiales de adquisiciones deben priorizar las preferencias de transporte de acuerdo con los siguientes criterios:

- El medio de transporte más barato que cumpla con los requisitos de entrega.
- Programar el envío a través de la menor cantidad de puntos de transbordo.
- Enviar a través de puntos de transbordo y aduanas preferidos.
- Utilizar agentes de transporte dedicados siempre que sea posible.
- Aplicar la regla de proporción de 1:4 en el caso del envío aéreo (enviar por vía aérea si es menos del 25 % del costo de los bienes).
- Enviar por vía aérea si el peso es inferior a 200 kg.
- Envío por vía aérea cuando se requiera cadena de frío.
- Enviar por vía terrestre o marítima si se trata de mercancías peligrosas.

Por último, los oficiales de adquisiciones deben realizar una lista priorizada de todas las soluciones técnicamente viables. Si una solución prioritaria está comprendida en el marco presupuestario predefinido, el plan debe ejecutarse. Si las mejores soluciones quedan fuera del marco o si ninguna solución es factible, los oficiales de adquisiciones deben presentar las opciones existentes a la unidad operativa solicitante y pedir una decisión.

12.3 Embalaje

La naturaleza de los bienes junto con el modo de envío y las condiciones climáticas requeridas durante el tránsito y en el destino, determinan el embalaje requerido.

La durabilidad, el tamaño y el peso de los bultos deben considerarse en relación con los medios de transporte previstos. Se debe garantizar que los equipos, las instalaciones de almacenamiento, los operadores y los trabajadores involucrados en el envío de los bienes tengan la capacidad de manipular los bienes en el embalaje elegido. Por ejemplo, algunas instalaciones portuarias solo pueden manejar contenedores de 20 pies, por lo que no deben usarse contenedores de 40 pies. Además, se deben considerar las restricciones de peso por eje para ciertos envíos por carretera y el calado máximo permitido para los buques en puertos poco profundos. Se deben considerar las condiciones climáticas tanto en el destino final como en tránsito, para garantizar que el embalaje pueda soportar el calor, el frío, la lluvia, la humedad, el moho, el polvo, el rocío de agua salada, etc., si es necesario. Ciertos tipos de productos requieren un envío por transporte aéreo y a temperatura constante, equipo de cadena de frío y seguimiento de temperatura.

Para mayor seguridad, asumir siempre que los envíos se manejarán de forma brusca y se cargarán y descargarán varias veces antes de llegar al destino final.

El tipo de embalaje seleccionado debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

Tipo de producto

Utilice cajas para objetos grandes y pesados como máquinas, bolsas para polvo como cemento, bidones de plástico o recipientes para líquidos, cajas de madera para artículos pequeños y pesados como clavos y fardos para materiales voluminosos como el algodón.

Si bien muchos artículos, como impresoras, máquinas de oficina, electrodomésticos, se entregan en paquetes de poliestireno moldeado y luego se colocan en cajas de cartón que ofrecen una excelente protección, muchos pedidos de equipos compuestos no se pueden empaquetar de la misma manera. Además del embalaje exterior, este tipo de carga debe asegurarse dentro de su embalaje para evitar que se mueva durante el envío. En dichas ocasiones, es importante indicar a los proveedores específicamente que empaqueten para transporte aéreo, marítimo o en contenedores.

Modo de transporte

En general, el transporte aéreo requiere menos embalaje que el transporte marítimo y terrestre, y los envíos en contenedores requieren menos embalaje que los envíos que no se transportan en contenedores debido a menores riesgos de pérdidas o daños.

Ruta y destino final

En áreas con mayor incidencia de pérdidas o daños debido a un mal manejo, robo y hurto, se necesitan más embalajes y más fuertes.

Si se requieren varios traslados a lo largo del camino, por ejemplo, de un buque a un ferrocarril, de un ferrocarril a un camión y, finalmente, a un vehículo con tracción en las 4 ruedas, el embalaje debe realizarse de forma meticulosa y debe ser especialmente fuerte. El embalaje interno debe realizarse para evitar el movimiento dentro de las cajas; las instrucciones a tales efectos deben incluirse en el pliego de condiciones y en la orden de compra.

Además, se debe instruir a los proveedores para que eviten entregar paquetes individuales muy pesados, ya que pueden crear problemas en el destino. Por ejemplo, puede ser muy difícil cargar una caja que pesa 250 kg en la parte trasera de una camioneta sin equipo de elevación, pero cargar tres cajas más pequeñas no presentaría ningún problema. Por lo tanto, se puede solicitar a los proveedores que entreguen sus productos en paquetes que no excedan los 50 - 80 kg cada uno, siempre que la carga se pueda dividir en consecuencia.

Condiciones climáticas

Es posible que se requieran desecantes (agente secante hecho de sílice o una forma de arcilla que se empaqueta en forma de gránulos en bolsas) u otros materiales de embalaje especiales, como papel encerado y papel de aluminio laminado, en áreas con niveles elevados de humedad. Otros materiales de embalaje utilizados para proteger los envíos de condiciones climáticas adversas incluyen: papel, cartón, material de relleno y amortiguación, contenedores e insertos, cajas plegables de cartón corrugado, películas de protección contra la corrosión, películas estirables y retráctiles, etc.

Aranceles aduaneros y tarifas de transporte

En los casos en que los aranceles específicos o las tarifas de transporte se basen en el peso, se prefiere la utilización de materiales de embalaje más ligeros y menos abundantes.

Costo de los materiales de embalaje

El costo de las cajas de madera ha aumentado considerablemente, por lo que en algunos casos, se puede invitar a los proveedores a cotizar por separado el costo del empaque. Los documentos de licitación o las órdenes de compra que mencionan "embalaje de exportación" no son lo suficientemente explícitos. Se debe indicar claramente a los proveedores qué tipo de embalaje de exportación se requiere, dado que su embalaje estándar puede no ser adecuado.

Palés

Los palés fueron concebidos para un fácil manejo de todo tipo de artículos apilables, como pequeñas cajas, cartones o bolsas. Consisten en tablas de madera como suelo sobre el que se colocan las mercancías, una tapa de madera, y el conjunto se ata de forma segura para constituir una unidad

compacta. El suelo en sí está clavado en bloques de madera que permiten el paso de la horquilla de una carretilla elevadora. Los europalés estándar tienen las siguientes medidas: 120 x 80 cm, y los palés estadounidenses son de 120 x 100 cm. Los palés son ideales para cargar en contenedores y facilitan la manipulación con carretilla elevadora.

Se recomienda encarecidamente que cada caja de cartón, caja o unidad de mercancía cargada en palés esté claramente marcada para facilitar la identificación, en caso de que un palé se pierda durante el tránsito. Por ejemplo, un envío debe describirse como "tres palés con 40 cajas cada uno", en lugar de solo "tres palés". Pueden ocurrir infinitas dificultades, pérdida de tiempo y pérdida de suministros en el destino cuando la cantidad de paquetes en el conocimiento de embarque (B/L) y en las facturas no concuerdan con la cantidad realmente recibida porque se ha roto la envoltura del palé.

Embalaje sostenible

Además de los criterios mencionados, el embalaje debe abordar finalmente las preocupaciones en materia de sostenibilidad como las siguientes:

- Es beneficioso, seguro y saludable para las personas y las comunidades a lo largo de su ciclo de vida.
- Cumple con los criterios del mercado en cuanto al rendimiento y al costo.
- En la medida de lo posible, se obtiene, fabrica, transporta y recicla utilizando energías renovables.
- Optimiza el uso de materiales de origen renovables o reciclados.
- Se fabrica utilizando tecnologías de producción limpia y mejores prácticas.
- Está fabricado con materiales saludables durante todo el ciclo de vida.
- Está diseñado físicamente para optimizar los materiales y la energía.
- Se recupera y utiliza eficazmente en ciclos biológicos o industriales cerrados.⁴⁰

Contenerización

A menos que los bienes se envíen en contenedores de 20 pies o 40 pies (ver cuadro a continuación), la organización debe especificar que se deben enviar bajo cubierta para evitar daños durante el transporte (por ejemplo, riesgos de óxido, humedad o salpicaduras del mar).

Se podría considerar la contenerización para una protección adicional y para manejar el envío de manera más efectiva, sin embargo, esto puede aumentar el costo. Si se utilizan contenedores, se recomienda intentar aprovechar al máximo el espacio y enviar solo contenedores completos para ahorrar costos, dado que la tarifa de envío, generalmente, no depende del peso. El uso de contenedores LCL (de carga parcial) que consolida los envíos de diferentes clientes, expone el envío a los riesgos de pérdida y retrasos si uno o varios envíos experimentan dificultades en el despacho de aduanas. Además, los envíos pequeños corren el riesgo de esperar semanas para completar una carga de contenedor completo. Por lo tanto, se recomienda, siempre que sea posible, planificar las cargas que completen el contenedor.

Cabe señalar que la contenerización no reducirá la necesidad de un embalaje adecuado, dado que parte del viaje generalmente se realiza fuera del contenedor y porque los propios contenedores pueden ser manejados de manera brusca por los operadores portuarios o experimentar tormentas en alta mar.

DIMENSIONES DE LOS CONTENEDORES (TAMAÑO, VOLUMEN Y CARGA ÚTIL)	CONTENEDOR DE 20 PIES	CONTENEDOR DE 40 PIES
Longitud interior	5,90 m	12,02 m
Ancho interior	2,33 m	2,33 m
Altura interior	2,21 m	2,21 m
Ancho de la puerta	2,30 m	2,30 m

⁴⁰ Para obtener más información, consulte la definición de embalaje sostenible desarrollada por la Coalición de embalaje sostenible, GreenBlue que se encuentra en www.sustainablepackaging.org

Altura de la puerta	2,14 m	2,21 m
Carga útil (aprox.)	18 - 19,5 toneladas métricas	28 toneladas métricas

TIPO DE CONTENEDOR Existen diferentes tipos de contenedores que se pueden utilizar según el tamaño y el tipo de productos a enviar, como se describe en el siguiente cuadro:	CARACTERÍSTICAS
Dry Van (seco)	Tipo de contenedor más común.
Open Top (parte superior abierta)	Sin techo rígido para cargas altas.
Flat Rack (bastidor plano)	Sin techo ni laterales para cargas anchas.
Reefer (refrigerado)	Para el transporte de productos perecederos.
High Cube (sobrealtura)	Contenedores de tipo seco más altos que los contenedores estándar.

Instrucciones de embalaje y envío

Las instrucciones estándar de embalaje y envío son documentos que especifican cómo se embalarán y enviarán los bienes, y a quién notificar durante el envío. Enumeran todos los documentos necesarios para el despacho de aduanas y para el pago.

Las instrucciones de embalaje y envío deben formar parte de todas las órdenes de compra como anexo. Las instrucciones de embalaje y envío están vinculadas a los Incoterms 2010 específicos utilizados. Los oficiales de adquisiciones deben consultar los documentos estándar disponibles en la organización.

Marcas de etiquetado y envío

Para facilitar la identificación de los bienes y su manipulación durante el tránsito, se debe indicar a los proveedores que proporcionen un etiquetado y una marca de envío claros y completos en todos los paquetes. Las marcas de etiquetado y envío deben incluir:

- Consignatario
- Destino
- Puerto de descarga
- Identificación del proyecto
- Número de orden
- Número de caso

Además, las mercancías deben etiquetarse con respecto a requisitos especiales, como mercancías peligrosas, carga sensible a la temperatura, etc.

El contenido de los paquetes no debe incluirse en la marca para desalentar el robo y el hurto.

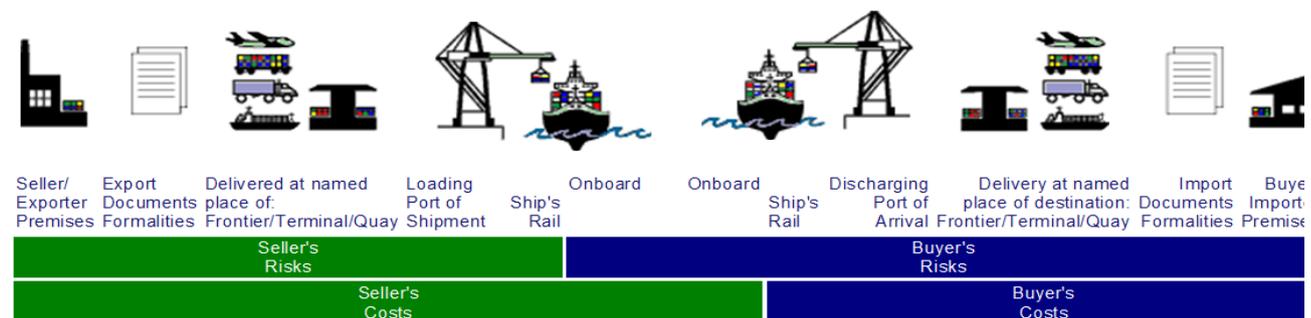
12.4 Incoterms 2010

Para evitar conflictos y dificultades, los importadores y exportadores, o compradores y vendedores, deben tener un entendimiento común de los términos y condiciones conforme a los cuales comercian. Los Incoterms son términos estándar que definen las obligaciones tanto del comprador como del vendedor en relación con el envío de mercancías. Se utilizan en todo el mundo en el comercio local e internacional y contribuyen en gran medida a eliminar las causas de desacuerdo.

Los Incoterms 2010 explican un conjunto de términos comerciales de tres letras (términos E, F, C y D) que reflejan la práctica de empresa a empresa en los contratos de venta de bienes. Las reglas de los

Incoterms describen principalmente las tareas, los costos y los riesgos involucrados en la entrega de bienes de los vendedores a los compradores y cuándo se transfieren, lo cual se ilustra en la figura 1.

Figura 1: Cambio de responsabilidad/propiedad y responsable de los costos durante el transporte



Instalaciones del vendedor / exportador	Formalidades de los documentos de exportación	Entregado en el lugar convenido de Frontera / Terminal / Muelle	Carga en puerto de embarque	Borda del buque	A bordo	A bordo	Borda del buque	Descarga en puerto de destino	Entrega en el lugar de destino convenido Frontera / Terminal / Muelle	Formalidades de documentos de importación	Instalaciones del comprador / importador
Riesgos del vendedor					Riesgos del comprador						
Costos del vendedor						Costos del comprador					

La línea superior ilustra las diferentes etapas de la cadena de transporte donde la propiedad (riesgo y responsabilidad) puede cambiar de vendedor a comprador, mientras que la línea inferior indica cuando los costos de transporte cambian del vendedor al comprador.

El texto completo de los Incoterms constituye un libro en sí mismo, y sería difícil incorporarlo todo en este manual. Se examinará únicamente la terminología que se utiliza más comúnmente, junto con un resumen de las obligaciones respectivas del vendedor y los compradores.

Los Incoterms han sido establecidos por la Cámara de Comercio Internacional (ICC). ICC revisa los Incoterms cada diez años para asegurarse de que sean apropiados y actuales. La versión publicada en 2010 es la que se presenta aquí. ICC ofrece un servicio de arbitraje y su interpretación es ampliamente aceptada.

Los oficiales de adquisiciones deben estar familiarizados con los Incoterms para comprender la división de responsabilidades y riesgos entre el comprador y el vendedor. Se puede encontrar más información en diferentes formatos e idiomas en el sitio web de ICC en www.iccwbo.org.

CUALQUIER MEDIO DE TRANSPORTE		TRANSPORTE MARÍTIMO / FLUVIAL ÚNICAMENTE	
ExW	- Ex Works (franco en fábrica)		
FCA	- Free Carrier (franco transportista)		- Free Alongside Ship (franco al costado del buque)
CIP	- Carriage and Insurance Paid To (transporte y seguro pagados hasta)	FAS	- Free On Board (franco a bordo)
CPT	- Carriage Paid To (transporte pagado hasta)	FOB	- Cost and Freight (costo y flete)
DAT	- Delivered at Terminal (entregado en la terminal)	CFR	- Cost, Insurance and Freight (costo, seguro y flete)
DAP		CIF	
DDP			

- Delivered at Place (entregado en un punto)		
- Delivered Duty Paid (entregado con derechos pagados)		

Validez de los Incoterms

Los Incoterms se aplican solo si se incorporan en el contrato de venta o si, por ejemplo, se mencionan en la oferta, las condiciones de venta, la orden de compra, la confirmación de una orden o si las partes lo estipulan en un acuerdo separado. Las partes que deseen utilizar los Incoterms 2010 deben especificar claramente que su contrato se rige por los Incoterms 2010.

¿Qué regulan los Incoterms?

Los Incoterms deben entenderse como parte del contrato de venta. El alcance de los Incoterms se limita a asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de las partes del contrato de venta (vendedor y comprador) con respecto a la entrega de bienes vendidos, en particular cuestiones de entrega, documentos, transferencia de riesgo del vendedor al comprador y reparto de costos entre vendedor y comprador.

Los Incoterms no se aplican a ...

Todas las cuestiones relativas a la transferencia de propiedad, derechos de propiedad de los bienes, incumplimientos de contrato y sus consecuencias, exclusiones de responsabilidades en determinadas circunstancias, plazo de prescripción y condiciones de pago no están sujetas a los Incoterms. Estas cuestiones deben aclararse en el contrato de venta.

Incoterms 2010 de uso común

Esta guía explica las obligaciones del vendedor y del comprador de los 8 Incoterms más utilizados.

Se recomienda leer la "Guía ICC de Incoterms 2010" donde se explica cómo los Incoterms 2010 pueden funcionar para usted en la práctica diaria y proporciona respuestas prácticas a preguntas importantes y recurrentes.

TÉRMIN	SIGNIFICADO	PARA...
FOB	Free on Board (franco a bordo)	Adquisiciones locales o adquisiciones internacionales donde el proveedor de los bienes no organiza el transporte internacional.
FCA	Free Carrier (franco transportista)	
CPT	Carriage Paid To (transporte pagado hasta)	Adquisiciones internacionales donde el proveedor organiza el transporte.
CFR	Cost and Freight (costo y flete)	
CIP	Carriage and Insurance Paid To (transporte y seguro pagados hasta)	Contratación internacional donde el proveedor organiza el transporte y el seguro en nombre del comprador.
CIF	Cost, Insurance and Freight (costo, seguro y flete)	
DAT	Delivered at Terminal (entregado en la terminal)	Adquisición local o adquisición internacional donde el proveedor organiza el transporte y asume el riesgo y costo hasta el lugar de entrega.
DDP	Delivered at Place (entregado en un punto)	

Nota: Todos los términos mencionados anteriormente deben ir seguidos del nombre del punto de destino (por ejemplo, CPT Almacén de Naciones Unidas, Bakú, Azerbaiyán).

Nota: En lugar de DAT/DAP, se puede considerar el uso de CPT y la cobertura muy buena de seguro a todo riesgo que ofrece el programa de seguros negociado globalmente por varias organizaciones de las Naciones Unidas.

Uso de Incoterms

Los cuadros siguientes contienen una introducción al uso de los Incoterms 2010. Para obtener una descripción completa del uso, consulte las guías de ICC sobre Incoterms.

FOB, CFR y CIF

TRANSPORTE MARÍTIMO/FLUVIAL	FOB	CFR	CIF
Uso	Se utiliza comúnmente para cargas de gran tamaño, voluminosas o con sobrepeso que no caben en un contenedor de carga marítima, como petróleo o granos.		
Importación/Exportación	El vendedor paga todos los costos relacionados con la exportación, incluidos los aranceles, impuestos y trámites aduaneros. El comprador paga los costos de las licencias de importación y el despacho de aduanas.		
Riesgo	El vendedor asume el riesgo de entregar los bienes en el buque en el puerto de exportación. Una vez a bordo del buque, el riesgo de pérdida o daño pasa al comprador.		
Transporte	El vendedor paga los costos de entrega de los bienes en el buque. El transporte lo organizará el comprador.	El vendedor es responsable de entregar los bienes a bordo del buque en el puerto de envío y de pagar los costos asociados con el transporte de los bienes al puerto de destino convenido.	
Seguro	El comprador asegura.		El vendedor asegura en nombre del comprador.
Ejemplo	FOB Gdansk, Polonia	CFR, Puerto Príncipe, Haití	CIF Puerto marítimo de Hong Kong

Nota:

- Una vez a bordo del buque, el vendedor puede facturar al comprador. Por lo tanto, el plazo de pago puede vencer antes de que la carga esté disponible para su inspección en el destino final.
- La inspección previa al envío en el país de exportación puede ser aconsejable para garantizar la calidad.
- No es aconsejable utilizar FOB, CFR o CIF para envíos en contenedores. En su lugar, se deben utilizar FCA, CPT o CIP, consulte a continuación.
- La asignación de riesgo es similar en los tres términos FOB, CFR y CIF. El riesgo pasa del vendedor al comprador en el "punto FOB" o cuando los bienes se colocan en el buque.

FCA, CPT y CIP

CUALQUIER MEDIO DE TRANSPORTE	FCA	CPT	CIP
Uso	Se puede utilizar para todos los modos de transporte aéreo, marítimo y terrestre y para carga "no voluminosa", entregada en palés, embalada, en caja o carga que quepa en un contenedor de carga marítima o aérea.		
Importación/Exportación	El vendedor paga todos los costos relacionados con la exportación, incluidos los aranceles, impuestos y trámites aduaneros. Es posible que el comprador deba pagar los Cargos por manipulación en terminal en el puerto de exportación. El comprador organiza el despacho de importación y paga los costos de las licencias de importación y los aranceles de despacho.		
Riesgo	El vendedor asume los riesgos hasta que los bienes hayan sido entregados en un "lugar convenido" o entregados al transportista principal en el país de exportación. Una vez que la carga se pone a disposición del transportista principal, el comprador asume el riesgo de pérdidas o daños.		
Transporte	El vendedor paga los costos de poner la mercadería a disposición en el lugar acordado en el país de exportación. El comprador organiza y paga el transporte principal.	El vendedor es responsable de organizar el transporte y de pagar los costos asociados con el transporte de los bienes al lugar de destino convenido.	
Seguro	El comprador asegura.		El vendedor asegura en nombre del comprador.
Ejemplo	FCA Transportes AZ, Tokio, Japón	CPT Aeropuerto de Kampala, Uganda	CIP Almacén de Naciones Unidas en Kabul, Afganistán

Nota:

- Una vez que el vendedor entrega la carga al transportista principal en el país de exportación, el vendedor puede facturar al comprador. Por lo tanto, el plazo de pago puede vencer antes de que la carga esté disponible para su inspección en el destino final.
- La inspección previa al envío en el país de exportación puede ser aconsejable para garantizar la calidad.
- El riesgo de cualquier pérdida o daño pasa del vendedor al comprador en el denominado "punto FCA" o cuando el vendedor pone los bienes a disposición del transportista principal en el país de exportación.

DAT y DAP

CUALQUIER MEDIO DE TRANSPORTE	DAP	DAT
Uso	Puede utilizarse para todos los modos de transporte aéreo, marítimo y terrestre para todo tipo de carga; voluminosos o no, carga entregada en palés, en sacos, embalados, en cajas o en contenedores.	
Importación/Exportación	El vendedor paga todos los costos relacionados con la exportación, incluidos los aranceles, impuestos y trámites aduaneros. El comprador paga los costos de las licencias de importación y el despacho de aduanas.	
Riesgo	El vendedor asume los riesgos de pérdidas o daños hasta que los bienes se hayan entregado en el lugar convenido.	El vendedor asume los riesgos hasta que los bienes se hayan entregado en la terminal acordada (por ejemplo, aeropuerto). El comprador asume el riesgo de pérdidas o daños una vez que la carga se descarga del medio de transporte de llegada. El comprador asume el riesgo de transportar los bienes hasta el destino final.
Transporte	El vendedor paga los costos de entrega de los bienes en el lugar de entrega final acordado estipulado en el contrato.	El vendedor es responsable de entregar los bienes en la terminal acordada (aeropuerto, puerto marítimo, etc.). El comprador corre con los gastos de transporte hasta el lugar final de entrega.
Seguro	El vendedor asegura.	El vendedor asegura hasta la terminal designada. El comprador asegura desde la terminal hasta el destino final.
Ejemplo	DAP Almacén de Naciones Unidas en Harare, Zimbabue.	DAT Aeropuerto de Maputo, Mozambique.

Nota:

- El vendedor no puede facturar al comprador hasta que la carga se entregue en el lugar o terminal convenidos. Por lo tanto, el pago puede realizarse después de que la carga esté disponible para su inspección.
- La inspección previa al envío en el país de exportación aún puede considerarse a los efectos de garantía de calidad.
- DAT/DAP es la forma de adquisición más cara, dado que el proveedor asume los máximos riesgos. Además, a diferencia de los términos F y C, el flujo de caja del proveedor se ve afectado negativamente, ya que la facturación se retrasa hasta que los bienes se entregan en buen estado en el lugar o la terminal convenidos.

FRANCO A BORDO (FOB) PUERTO DE EMBARQUE CONVENIDO

"Free on Board", o "franco a bordo", significa que el vendedor entrega cuando los bienes se colocan para embarcar en el puerto de embarque convenido. Esto significa que el comprador debe asumir todos los costos y riesgos de pérdidas o daños de los bienes a partir de ese momento. El término FOB requiere que el vendedor despache los bienes para la exportación. Este término se puede utilizar únicamente en el caso del transporte marítimo o fluvial. Si las partes no tienen la intención de entregar los bienes a través de la borda del buque, se debe utilizar el término FCA.

Se recomienda que los contratos no solo citen: "FOB", que no es claro y puede dar lugar a muchas interpretaciones, sino que especifique el puerto de embarque. Incluso es preferible solicitar FOB puerto de Reino Unido, en lugar de FOB Londres, por ejemplo, dado que permite la posibilidad de enviar desde otro puerto si hay un buque conveniente, al mismo costo; o FOB puerto Continental Norte, en lugar de FOB Hamburgo o FOB Rotterdam, por la misma razón. Esto depende de los términos de las ofertas recibidas y solo se puede especificar en contratos con el acuerdo del vendedor.

<p>El vendedor debe:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar y embalar los bienes según sea necesario. • Entregar los bienes en el buque que se indique en el contrato. • Asumir todos los costos y riesgos de los bienes hasta que se entreguen a bordo del buque. • Asumir los costos de contar, medir y pesar. • Proporcionar, a expensas del comprador, facturas certificadas consulares, certificados de origen y ayudar a obtener otros documentos disponibles en el país y que puedan ser necesarios para el despacho de aduanas. • Facilitar al comprador, a expensas del vendedor, el documento habitual de comprobante de entrega.
<p>El comprador debe:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reservar espacio, a cargo del comprador, a bordo de una embarcación y enviar todas las instrucciones requeridas al vendedor para permitir la entrega oportuna para el envío. NOTA: Este registro y reenvío normalmente lo realiza el agente de transporte del comprador. • Asumir todos los gastos y riesgos de los bienes desde el momento en que han sido colocados a bordo del buque. • Asumir el costo de obtener los documentos necesarios para la exportación de los bienes. • Pagar los gastos de sobrestadía en los que se incurra en el puerto de embarque a menos que la detención sea atribuible al vendedor. • Asumir los costos incurridos si la embarcación, designada por el comprador o su agente, no puede recibir los bienes. • Asumir el costo del conocimiento de embarque y cualquier documento que el comprador haya solicitado al vendedor que obtenga. • Pagar el costo de la inspección cuando se requiera.

FRANCO TRANSPORTISTA (FCA)

Este término ha sido diseñado para satisfacer los requisitos del transporte moderno, en particular el transporte "multimodal" como el tráfico de contenedores o carga rodada, también denominada "roll on-roll off", por remolques y transbordadores. Se basa en los mismos principios fundamentales que el FOB, excepto que el vendedor cumple con sus obligaciones cuando entrega la mercancía a la custodia del transportista en el punto designado (y no se carga en ningún medio de transporte utilizado para el viaje principal).

"Free Carrier" (franco transportista) significa que el vendedor cumple con su obligación de entrega cuando ha entregado los bienes despachados para exportación a cargo del transportista designado por el comprador en el lugar o punto de destino convenido. Si el comprador no indica un punto de destino preciso, el vendedor puede elegir dentro del lugar o rango estipulado donde el transportista recibirá la mercancía a su cargo. Cuando, conforme a la práctica comercial, se requiera la asistencia del vendedor para celebrar el contrato con el transportista (por ejemplo, en el transporte ferroviario o aéreo), el vendedor puede actuar por cuenta y riesgo del comprador.

Este término puede usarse para cualquier modo de transporte, incluido el transporte multimodal.

"Transportista" significa cualquier entidad o persona que, en un contrato de transporte, se compromete a realizar o procurar la realización de un transporte ferroviario, por carretera, marítimo, aéreo, fluvial o mediante una combinación de dichos modos. Si el comprador instruye al vendedor para que entregue la carga a una persona, por ejemplo, un transitario que no es un "transportista", se considera que el vendedor ha cumplido con su obligación de entregar los bienes cuando estén bajo la custodia de esa persona.

"Terminal de transporte" es una terminal ferroviaria, una estación de carga, una terminal o patio de contenedores, una terminal de carga multipropósito o cualquier punto de recepción similar.

"Contenedor" incluye cualquier equipo utilizado para unificar la carga, por ejemplo, todo tipo de contenedores o bastidores planos, aceptados o no por ISO, remolques, cajas móviles, equipo de carga rodada y se aplica a todos los modos de transporte.

12.5 Seguro durante el transporte

Durante el transporte y almacenamiento, toda la carga es vulnerable a una variedad de riesgos, como daños, hurtos y robos, roturas, no recepción en forma parcial o total de un envío. El seguro de carga brinda protección contra posibles pérdidas financieras derivadas de dichos riesgos.

Es importante garantizar la protección de los bienes que son objeto de riesgos, que incluyen guerras, huelgas, disturbios y conmoción civil. Además, la duración de la cobertura del seguro debe ser suficiente para el período de transporte, de un almacén a otro, incluido el almacenamiento en el lugar de destino. Los bienes se aseguran por el costo, el seguro y el valor del flete más un porcentaje acordado para reflejar el costo indirecto de reemplazar los bienes.

Habida cuenta de lo anterior, la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas han negociado un contrato de seguro de carga global que se recomienda utilizar a todas las oficinas. El seguro suele ser un seguro a todo riesgo con cobertura a nivel mundial, a excepción del riesgo de guerra. El riesgo de guerra puede cubrirse con una prima adicional (transporte marítimo y aéreo). El riesgo de guerra de transporte terrestre suele ser una cobertura diferente y es posible que deba contratarse por separado. Los oficiales de adquisiciones deben consultar a la persona responsable dentro de la organización para obtener más información sobre la cobertura, en caso de dudas.

En el caso de una reclamación o acontecimiento que pueda dar lugar a una reclamación, se debe notificar lo antes posible siguiendo los procedimientos internos de la organización. Se debe tener en cuenta que las pólizas de seguro pueden tener plazos breves para la presentación de reclamaciones.

Para el transporte *marítimo*, es necesario conocer el significado y cobertura de los tres tipos diferentes de "Cláusulas de Carga del Instituto" A, B y C. Estas cláusulas se utilizan para especificar qué elementos de la carga están cubiertos en caso de daños o pérdidas del envío. Las cláusulas de carga del Instituto pueden cubrir todo, desde la carga en sí hasta el contenedor que la contiene y el modo de transporte utilizado para enviarla.

Existen tres conjuntos básicos de cláusulas de carga del Instituto: A, B, C. Al igual que se puede obtener un seguro para paquetes nacionales más pequeño, el transporte a granel también se asegura.

Estas cláusulas fueron desarrolladas por la Cámara de Comercio Internacional como un medio de seguro para la carga mientras se envía desde la ubicación original hasta su destino final.

Al igual que con el seguro de un automóvil, cuanto mayor sea la prima que se pague, mayor cobertura se obtiene. Las tres cláusulas se describen brevemente de la misma manera:

- La Cláusula de carga del Instituto A se considera la cobertura de seguro más amplia y se prevé pagar la prima más alta porque se está solicitando una cobertura total.
- La Cláusula de carga del Instituto B se considera una cobertura más restrictiva y se prevé pagar una prima moderada porque quizás solo se esté solicitando que los artículos más valiosos de la carga estén cubiertos o solo una cobertura parcial de la carga.
- La Cláusula de carga del Instituto C se considera la cobertura más restrictiva y probablemente se pagará la prima más baja, pero la cobertura de la carga será mucho menor.

RIESGO CUBIERTO Y EXCLUSIONES	CLÁUSULAS DEL INSTITUTO DE CARGA		
	(A)	(B)	(C)
Fuego o explosión	•	•	•
Buque o embarcación varado, hundido, quemado o volcado	•	•	•
Transporte terrestre volcado o descarrilado	•	•	•
Colisión o contacto del buque, embarcación o medio de transporte con cualquier objeto externo excepto el agua	•	•	•
Terremoto, rayo o erupción volcánica	•	•	•
Vandalismo	•	•	•
Hurto	•	•	•
Conducta indebida intencional del asegurado	•	•	•

RIESGO CUBIERTO Y EXCLUSIONES	CLÁUSULAS DEL INSTITUTO DE CARGA		
	(A)	(B)	(C)
Echazón	•	•	•
Arrastre por las olas	•	•	•
Entrada de agua de mar, río o lago en un buque, embarcación, medio de transporte, contenedor o lugar de almacenamiento	•	•	•
Pérdida total de cualquier paquete perdido por la borda o que ha caído durante la carga o descarga de un buque o embarcación	•	•	•
Piratería	•	•	•
Guerra	•	•	•
Huelgas, disturbios y revueltas civiles, incluidos terroristas o cualquier persona que actúe por motivos políticos	•	•	•
Insuficiencia o inadecuación del embalaje	•	•	•

Cada una de las *cláusulas de carga del instituto* están reservadas para *bienes en tránsito*. Los artículos que se envían se consideran *bienes en tránsito* cuando han salido de la ubicación original y están en tránsito hacia el destino final.

Cuando los bienes estén *asegurados* durante el transporte, ya sea terrestre, aéreo o marítimo; significa que si la carga se daña o se pierde durante el tránsito, será reembolsada o reemplazada a la parte que tenga la propiedad "técnica".

Por ejemplo, el destinatario del envío no puede reclamarlo en su inventario hasta que realmente lo reciba, en cuyo caso el remitente todavía tiene la propiedad. En caso de que la carga *asegurada* se dañe, el remitente recibirá los beneficios del seguro para sus bienes y el comprador recibirá un reembolso. Tener la carga *asegurada* es beneficioso para ambas partes.

12.6 Documentos de envío

Los documentos de envío completos y apropiados son de vital importancia para la entrega oportuna de los bienes. El proveedor necesita documentos para trasladar el pedido desde sus instalaciones y recibir el pago del comprador. El transitario requiere documentos para contratar el transporte; el destinatario

necesita documentos para reclamar los bienes a su llegada; y el destinatario o la parte a notificar requiere documentos para tramitar el despacho de aduana. Cada etapa del envío genera documentos que incluso pueden ser requeridos una vez que el equipo esté en el país, por ejemplo, para registrar un vehículo o equipo de radio.

El contenido exacto de un conjunto de documentos de envío depende del tipo de bienes que se envían, el medio de transporte, quién envía los bienes (transitario, proveedor, etc.) y cualquier requisito especial del país receptor.

Si bien los documentos particulares requeridos varían de un caso a otro, cada envío debe tener evidencia documentada de:

- Contenido del envío
- Peso y volumen del contenido
- Origen de los bienes (si es necesario)
- Precio de los bienes
- Evidencia de transporte de los bienes

Los siguientes documentos de envío son comunes a todos los envíos:

DOCUMENTO DE ENVÍO	PROPÓSITO
<p>Conocimiento de embarque (B/L) (para envío marítimo)</p> <p>Guía de porte (otros medios de transporte)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El contrato de transporte entre el remitente y el transportista, en el cual se indica cómo se envían los bienes y cuándo llegarán. • Evidencia de que el transportista ha recibido los bienes para su envío y evidencia concluyente de que los bienes se enviaron como se indicó. • Documentos que demuestren la propiedad de los bienes especificados (un documento de título). Se recomienda especificar que el conocimiento de embarque esté marcado como "Clean on Board" (limpio a bordo) y "Freight Prepaid" (con flete prepago) (especialmente cuando se utiliza el Incoterm CPT).
Facturas comerciales y facturas pro forma	Describen los bienes e indica su valor.
Listas de embalaje	Describen el contenido, la cantidad total de unidades de embalaje, las marcas, el peso y el volumen de cada unidad.
Certificados de origen	<ul style="list-style-type: none"> • Indican el país de origen o fabricación de los bienes, y siempre son emitidos por una Cámara de Comercio local. • Son obligatorios para la importación y también se utilizan con fines estadísticos.
Certificado de regalo	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituye a la factura comercial y al certificado de origen en el caso de bienes procedentes de donaciones en especie o de almacén. • Prueba el valor de los bienes.
Documentos adicionales necesarios cuando se utiliza un agente de carga	
Certificado de recibo del transportista	Prueba de que el proveedor ha entregado los bienes al transportista.
Factura de flete	Indica detalles del envío y los cargos.
Documentos adicionales	
Certificados que certifican la calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser necesario para certificar la calidad. • Generalmente proporcionado por el proveedor.

Responsabilidad

El proveedor o el transportista (en función de quién esté organizando el transporte) es responsable de consolidar los documentos de envío recibidos y debe recibir instrucciones de enviar por mensajería un juego de documentos originales al destinatario y los dos juegos restantes a la entidad contratante. Los

documentos deben verificarse para asegurarse de que toda la información sea correcta y coherente en todos los documentos. Además, los oficiales de adquisiciones deben asegurarse de que el destinatario haya recibido los documentos.

Términos utilizados en los documentos de envío

Los siguientes términos se utilizan con frecuencia en los documentos de envío:

Consignatario

El consignatario es el receptor de los bienes, por lo general, pero no necesariamente, una oficina de una organización de las Naciones Unidas. El consignatario puede ser, aunque no necesariamente, idéntico a la dirección de entrega. El consignatario siempre debe recibir una copia de los documentos de envío. El consignatario puede hacerse cargo del despacho de aduanas y otras formalidades gubernamentales a petición de la persona responsable de la actividad de adquisición en cuestión, sin embargo, esto también puede ser manejado por una parte a notificar. Los detalles del consignatario (como dirección, país, nombre, teléfono/fax, correo electrónico o persona de contacto) deben incluirse en la orden de compra y en el etiquetado de los paquetes.

Parte a notificar

Los funcionarios de adquisiciones (o el consignatario) pueden contratar a una parte a notificar para organizar el despacho de aduana de los bienes y otras formalidades gubernamentales. En dicho caso, los documentos de envío también deben enviarse a la parte a notificar.

Dirección de entrega/destino final

La dirección de entrega o destino final es la dirección del usuario final donde se entregarán físicamente los bienes.

12.7 Recibo de envíos

Cuando se entrega un envío al destinatario, es una práctica común que el transportista solicite un recibo. Al mismo tiempo, el destinatario debe realizar una inspección superficial de los paquetes con todos los documentos de envío. Si el envío está aparentemente en buen estado, se recomienda que se otorgue un endoso (por ejemplo, "recibido en buenas condiciones externas - contenido sin verificar"). Sin embargo, si los signos de alteración son visibles, el recibo debe indicar las reservas necesarias (por ejemplo, "cajas rotas", "falta de contenido", "cajas abiertas con signos de hurto"). Siempre que sea posible, los paquetes deben pesarse para determinar las diferencias entre los pesos declarados y reales, y documentar cualquier discrepancia en las notas de entrega.

El seguro normalmente extiende su cobertura para incluir un período de almacenamiento de 30 a 60 días en destino. Puede haber ambigüedad aquí, dado que a veces significa días en el almacén en el destino para permitir el despacho y la recolección o detenerse después de la entrega en el sitio, o significa días en el sitio después de que se haya realizado la entrega. Si esto no queda claro en los documentos en mano o no se entiende claramente en un acuerdo permanente, entonces debe aclararse con la parte que negoció la cobertura. Sin embargo, incluso si la cobertura incluye 60 días en el sitio, siempre es preferible verificar los suministros lo antes posible después de que se haya realizado la entrega. Los transportistas o los proveedores pueden estar involucrados en una reclamación, pero no son parte del acuerdo de 60 días. Siempre debilita el caso cuando una reclamación se presenta con retraso.

En resumen:

- Los agentes de transporte con experiencia en las condiciones locales del país pueden ayudar a organizar la recuperación/despacho de aduanas/posterior envío.
- La inspección oportuna de los bienes recibidos es importante.
- La documentación adecuada y la denuncia de daños o envíos faltantes, si los hubiera, son importantes.

12.8 Restricciones a la exportación o importación de bienes

Los países exportadores pueden restringir el envío de ciertas clases de productos a ciertos países o prohibir su exportación por completo. Estas restricciones se consideran comúnmente para equipos que

tienen doble uso (civil/militar) o tecnología informática y de telecomunicaciones de alta gama. El oficial de adquisiciones debe conocer estas restricciones para poder calcular el tiempo de espera requerido para la autorización y modificar la estrategia de abastecimiento si fuera necesario.

Los países importadores también pueden imponer restricciones. Los equipos de telecomunicaciones y los productos farmacéuticos suelen requerir la autorización previa del ministerio en cuestión que emitirá la licencia. Otros tipos de equipos, como vehículos usados de más de cierta antigüedad, pueden prohibirse por completo. Algunos países prohíben productos de determinados orígenes por motivos políticos. La obtención de permisos suele ser un ejercicio prolongado. La oficina receptora debe confirmar que el permiso correspondiente está en mano antes de que el proveedor esté autorizado a enviar los bienes. La consecuencia probable del envío sin el permiso es que el receptor deberá pagar el costo de almacenamiento en el puerto y los cargos del buque aplicables hasta que se emita la autorización. También existe el riesgo considerable de que la carga se deteriore o se pierda durante este período.

También hay restricciones de las Naciones Unidas aplicables a algunos países. Para obtener más información, consulte la página web del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas www.un.org/sc/suborg/en.

Capítulo 13

Adquisición electrónica

Este capítulo abarca los siguientes temas:

13.1	Introducción	189
13.2	Aplicaciones y herramientas de adquisición electrónica	190
13.3	Licitación electrónica	191

13.1 Introducción

El Glosario de términos de adquisiciones de las Naciones Unidas define la adquisición electrónica como "adquisición electrónica que se produce cuando las actividades del proceso de compra se llevan a cabo electrónicamente, generalmente a través de Internet, para acortar el tiempo del ciclo y reducir los costos de transacción del proceso de adquisición". En su sentido más amplio, la adquisición electrónica implica transferencias de datos electrónicos para respaldar las adquisiciones operativas, tácticas y estratégicas. Por lo tanto, la adquisición electrónica ha existido durante mucho más tiempo que el término en sí, que entró en uso por primera vez después del establecimiento de Internet en la década de 1990. Desde la década de 1960 hasta mediados de la década de 1990, la adquisición electrónica tomó principalmente la forma de intercambio electrónico de datos (EDI). Hoy en día, la adquisición electrónica suele estar respaldada por tecnologías de Internet y cada vez es más frecuente.

Quienes participan en la función de adquisición deben comprender los diferentes conceptos y herramientas de adquisiciones electrónicas para contribuir a su desarrollo, uso, evaluación y perfeccionamiento como un medio para mejorar la eficiencia y eficacia de las adquisiciones. En este capítulo, los oficiales de adquisiciones podrán aprender sobre los diferentes aspectos de las adquisiciones electrónicas en varios niveles de complejidad. Esto puede variar desde distintas organizaciones de las Naciones Unidas que publican sus ofertas electrónicamente y usan el correo electrónico para recibir ofertas hasta sistemas de adquisiciones electrónicas completamente integrados que incluyen una herramienta de licitación electrónica a través de la cual los posibles licitantes pueden, a través de una plataforma, comunicarse con una organización, obtener paquetes de licitación y enviar sus ofertas electrónicamente.

Beneficios y limitaciones

Los posibles beneficios de los diferentes conceptos de adquisición electrónica no solo adoptan la forma de mejoras técnicas y administrativas. También pueden manifestarse como logros de dimensión política. La adquisición electrónica puede mejorar la equidad, la transparencia y la trazabilidad del proceso de licitación, desalentando así las prácticas prohibidas⁴¹. También reduce la interacción humana durante el proceso de adquisición, lo que reduce las posibles oportunidades de aplicar cualquier práctica prohibida en general. Además, las herramientas de adquisición electrónica pueden ofrecer un acceso más amplio al mercado para los proveedores, lo cual promueve la competencia y una participación más sencilla de los proveedores y, en el mejor de los casos, genera un mayor nivel de competitividad en las ofertas recibidas. La adopción de incluso un nivel comparativamente modesto de adquisición electrónica puede ser igualmente útil para reducir los residuos medioambientales e implementar un proceso más sostenible a través del flujo de trabajo sin uso de papel.⁴²

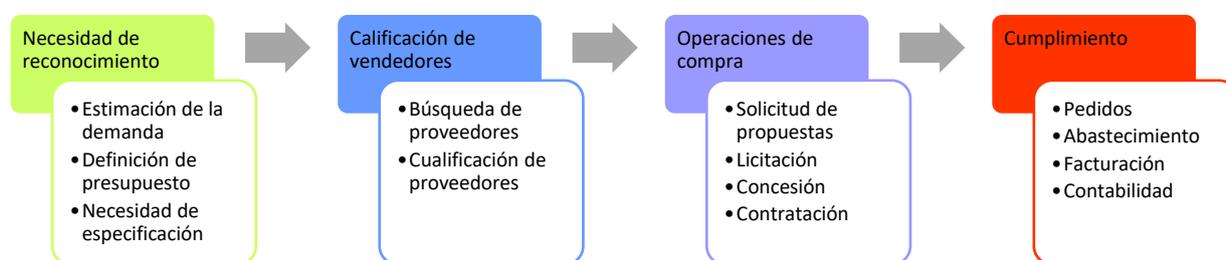
También es importante tener en cuenta los desafíos logísticos, tecnológicos y financieros inherentes a la implementación de herramientas de adquisición electrónica. En primer lugar, el acceso fiable a Internet no es una realidad global, lo que repercute negativamente en el principio de igualdad de competencia para los proveedores, especialmente en un contexto local o regional. Además, puede

⁴¹ Las prácticas prohibidas pueden ser corrupción, fraude, coacción, colusión, obstrucción y prácticas no éticas. Fuente: Marco Normativo sobre las Sanciones a los Proveedores publicado en UNGM (https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPFTEXT#_ftnref1), estado 6 de febrero de 2017.

⁴² Para obtener más información sobre los beneficios derivados de la adquisición electrónica, consulte: CNUDMI. Guía para la promulgación de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (parte 1, Disposiciones generales, págs. 26-29). Viena: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>. Consultado: 3 de febrero de 2017.

haber problemas relacionados con deficiencias de infraestructura y con tecnología no disponible por parte del proveedor, los cuales podrían provocar una restricción de acceso al mercado para el proveedor. En cuanto a las cuestiones financieras, algunos sistemas de adquisición electrónica pueden resultar demasiado costosos para su consideración. Sin embargo, una posible opción puede ser cooperar con otra organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, adquiriendo los derechos para usar su sistema. Además, algunas interfaces de software complejas han demostrado ser un desafío para la implementación de plataformas de adquisición electrónica en el pasado, y generaron dificultades para los usuarios por todos lados. Estos desafíos destacan la importancia de la aceptación y el apoyo institucional de alto nivel para las soluciones de adquisición electrónica, con el fin de ayudar en la implementación de reglas, políticas y buenas prácticas para la adquisición electrónica.⁴³ Al considerar la introducción de cualquier herramienta o método como se presenta en este capítulo (o cualquier otra herramienta electrónica disponible para respaldar el proceso de adquisición), cada organización de las Naciones Unidas debe asegurarse de que su marco de adquisiciones habilite, sobre todo, las herramientas más progresivas, como la subasta electrónica inversa y los sistemas dinámicos de adquisición, y enmendar sus políticas en consecuencia antes de la implementación de dicha solución.

El cuadro a continuación resume las principales actividades que se pueden procesar con la ayuda de un sistema de adquisición electrónica con el objetivo de garantizar más flexibilidad, transparencia, competitividad y sostenibilidad.



13.2 Aplicaciones y herramientas de adquisición electrónica

Dentro del amplio espectro de lo que la adquisición electrónica puede implicar y representar, y que está en continuo desarrollo y evolución, los principales ejemplos de herramientas y aplicaciones, tanto para realizar como para apoyar electrónicamente el proceso de adquisición, son los siguientes:

Herramientas tradicionales de adquisición electrónica

- Correo electrónico (email)
- Red informática mundial (www)
- Herramientas y plataformas de Internet como el Mercado Global de las Naciones Unidas (UNGM) y los sitios web de las organizaciones de las Naciones Unidas

Las organizaciones de las Naciones Unidas han pasado cada vez más de la recepción física de ofertas en papel u ofertas por fax a la aceptación de presentaciones electrónicas de los licitantes. Además, la importancia de Internet y las herramientas basadas en Internet han aumentado enormemente en los últimos años. La publicación de licitaciones en los sitios web de las organizaciones de las Naciones Unidas y la evolución del UNGM como una herramienta clave para los profesionales de adquisiciones y proveedores por igual son solo dos ejemplos. (Para obtener más información, consulte el Capítulo 10: UNGM y la siguiente sección sobre recepción electrónica de ofertas)

Sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI), alojados o basados en la nube

Los sistemas de sistemas de planificación de los recursos institucionales son sistemas de información de gestión que integran y automatizan muchas de las prácticas comerciales, procesos y flujos de trabajo asociados con las operaciones de una empresa u organización. Los sistemas de PRI generalmente

⁴³ Para obtener más información sobre los desafíos que enfrenta la implementación de herramientas de adquisición electrónica, consulte: CNUDMI. Guía para la promulgación de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (parte 1, Disposiciones generales, págs. 30-32). Viena: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>. Consultado: 3 de febrero de 2017.

gestionan la fabricación, la logística y la distribución, el inventario, el envío, la facturación y la contabilidad de una empresa u organización. Estos sistemas ayudan en el control de muchas actividades comerciales, como ventas, entrega, facturación, producción, adquisiciones, gestión de inventario y gestión de recursos humanos. En general, dentro de un entorno de adquisiciones, los sistemas de PRI incluyen el proceso desde la adquisición hasta el pago que generalmente abarca el flujo de trabajo y el proceso de aprobación desde la solicitud hasta la orden de compra aprobada y finaliza con el pago de la factura, es decir, el ciclo de vida completo de una transacción.

Licitación electrónica o abastecimiento electrónico, alojados o basados en la nube

El sistema de licitación electrónica (eTendering) es un sistema electrónico que permite a los oficiales de adquisiciones y proveedores gestionar el proceso de licitación en línea. Las herramientas de licitación electrónica pueden integrarse con el UNGM para la gestión de licitaciones y proveedores. Dentro de muchas organizaciones de las Naciones Unidas, las herramientas de licitación electrónica están integradas con el sistema de adquisiciones electrónicas, que suele formar parte de una solución de planificación de los recursos institucionales. (Para obtener más información, consulte la siguiente sección sobre licitación electrónica)

Pueden existir combinaciones de los anteriores dentro de una organización de las Naciones Unidas.

Recepción electrónica de ofertas

La recepción de ofertas por correo electrónico puede ser un buen primer paso en un proceso de adquisición gestionado electrónicamente que abarcaría la interacción con la comunidad de proveedores. La viabilidad depende del área real de operaciones y del acceso a una conexión a Internet sólida y segura, lo que significa que para algunas organizaciones que aún dependen de la recepción de originales en papel de las ofertas por correo, mensajería o fax, es posible que los licitantes tengan la oportunidad de enviar sus ofertas por correo electrónico. Esto puede ayudar a mejorar la eficiencia y eficacia del proceso de adquisición, así como a mejorar el impacto medioambiental del proceso de licitación.

Para las presentaciones electrónicas por correo electrónico, se debe configurar una dirección de correo electrónico dedicada, y se debe estipular claramente en los pliegos de condiciones que las ofertas enviadas a cualquier otra dirección de correo electrónico serán rechazadas. Esta dirección de correo electrónico debe estar protegida para garantizar que los correos electrónicos se mantengan sin abrir hasta la apertura de ofertas. De ser posible, las personas que no estén directamente involucradas en el proceso de adquisición y que estén debidamente autorizadas deben tener un acceso único al correo electrónico seguro.

Es importante tener en cuenta que la fecha límite establecida en el pliego de condiciones se aplica de igual modo a la presentación de ofertas impresas y electrónicas. En el caso de la presentación de ofertas por correo electrónico, la marca de tiempo de recepción debe ser la fecha y la hora en que se recibió la presentación en la bandeja de entrada del correo electrónico dedicado. Una organización de las Naciones Unidas nunca será responsable de los retrasos causados por problemas de red, etc. Es responsabilidad exclusiva de los licitantes asegurarse de que su oferta se reciba en la bandeja de entrada dedicada antes de la fecha límite de licitación prescrita.

Además, la distribución de los pliegos de condiciones se puede realizar de forma electrónica. Aquí, se aplica un principio rector: el trato justo de todos los proveedores y licitantes, es decir, los invitados, deben recibir la misma información al mismo tiempo.

Si los pliegos de condiciones no permiten presentaciones electrónicas, cualquier presentación recibida por medios electrónicos puede ser rechazada. No se interpretará que ningún requisito de documentación del proceso de licitación restringe el uso de ningún medio electrónico de intercambio de datos, siempre que los medios electrónicos respeten los principios de adquisición y permitan un registro de auditoría adecuado del proceso de adquisición.

13.3 Licitación electrónica

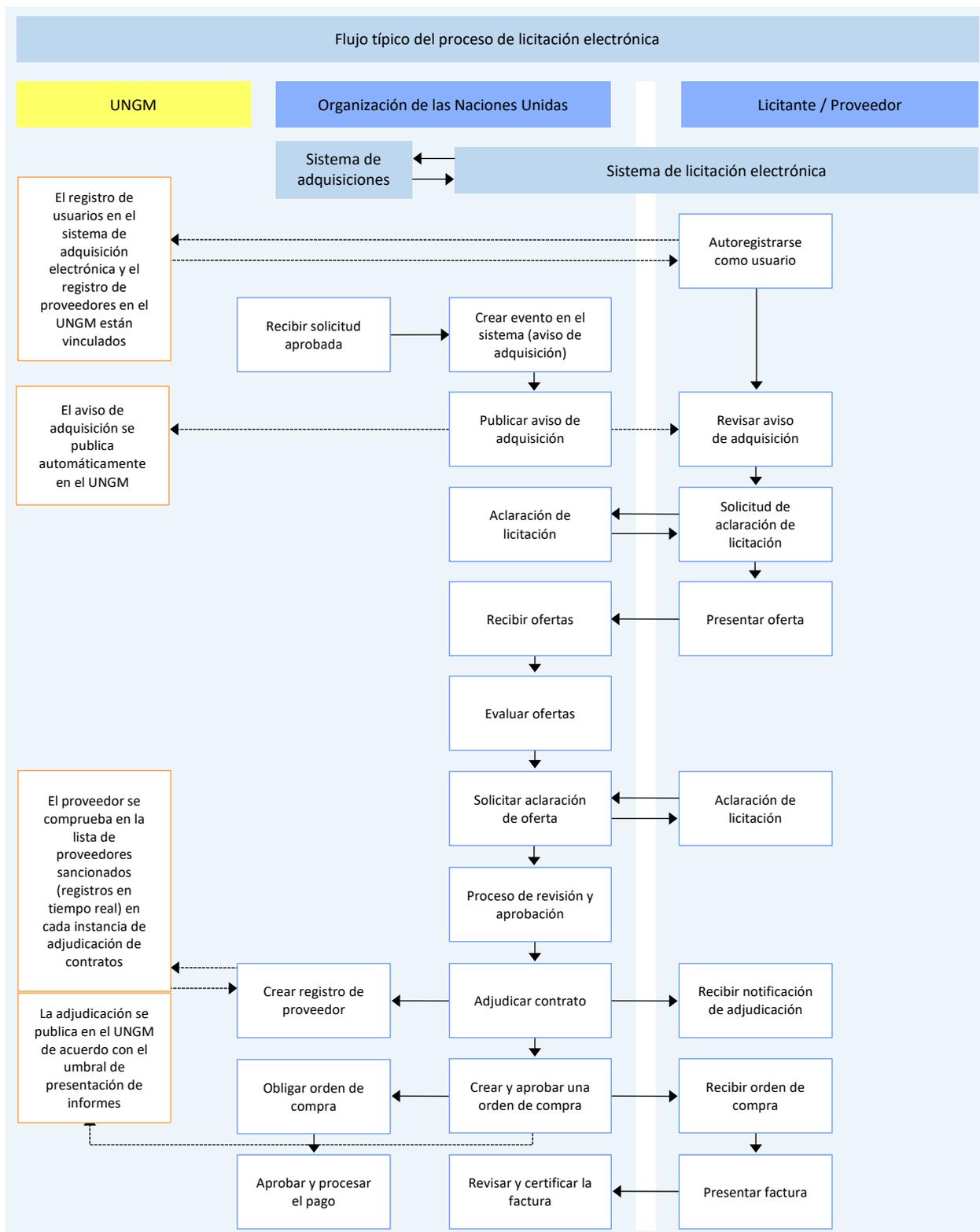
Normalmente, la licitación electrónica o el abastecimiento electrónico es un sistema independiente que suele integrarse con el sistema de planificación de los recursos institucionales (PRI) existente de una organización, o es un módulo del mismo, que permite a los oficiales de adquisiciones y proveedores gestionar el proceso de licitación en línea desde su lado respectivo. Puede integrarse con varios pasos

del sistema de PRI de una organización y también puede vincularse a otros pasos en el proceso de adquisición, como el flujo de trabajo de solicitud, la creación de proveedores y el flujo de trabajo de la orden de compra. Las herramientas de licitación electrónica también pueden integrarse con el UNGM para la gestión de licitaciones y proveedores. Si está bien diseñado e implementado, el sistema de licitación electrónica puede aportar beneficios considerables a los usuarios dentro de una organización de las Naciones Unidas y a la comunidad de proveedores por igual.

Si bien los pasos individuales dentro del flujo pueden variar de un sistema a otro y de una organización a otra, siempre habrá una interacción limitada y administrada, incluida la posible comunicación mediante mensajes de seguimiento, entre la organización de las Naciones Unidas y el licitante durante todo el proceso, mientras que todas las demás actividades en el mismo sistema permanecen completamente separadas una de la otra (segregación de funciones) para proteger la integridad del proceso de adquisición para ambas partes, es decir, la organización de las Naciones Unidas y el licitante/proveedor.

El siguiente flujo de proceso puede considerarse típico de un sistema de licitación electrónica utilizado por una organización de las Naciones Unidas. En función de la organización y la solución de adquisición electrónica seleccionada, puede haber menos funcionalidades o más, como una planificación de adquisición o una herramienta de administración y gestión de contratos, mientras que el principio general de cómo funciona sigue siendo el mismo.

Lo ideal será que haya puntos de integración con el sistema de adquisiciones electrónico interno de la organización de las Naciones Unidas, que en muchos lugares sería parte de un sistema de planificación de los recursos institucionales (PRI). En el siguiente gráfico, también se muestran los posibles puntos de integración con la plataforma de UNGM para ilustrar cómo un sistema de licitación electrónica, sujeto a los requisitos internos y limitaciones técnicas de cada organización, también puede servir como una herramienta para automatizar ciertas rutinas relacionadas con el UNGM y las herramientas y datos allí disponibles.



Algunas de las ventajas de una herramienta de licitación electrónica o eTendering pueden ser cualquiera de las siguientes, especialmente cuando esta herramienta se ha integrado con el sistema de adquisiciones electrónicas de la organización (desde la adquisición hasta el pago) o se ha incorporado a su solución de planificación de los recursos institucionales.

- Facilitar, apoyar y gestionar el proceso de contratación y licitación, en el mejor de los casos desde la identificación de los requisitos de adquisición hasta la adjudicación del contrato o creación de orden de compra.

- Experiencia de trabajo cotidiana más fácil e intuitiva para los oficiales de adquisiciones y todos los demás usuarios del sistema.
- Práctica de adquisiciones coherente en toda la organización de las Naciones Unidas.
- Equidad y transparencia demostradas en el proceso de adquisición hacia los licitantes, socios y auditores por igual.
- Disponibilidad sencilla y en tiempo real de registros y expedientes de adquisiciones auditables.
- Capacidades de generación de informes más sólidas.
- Eficiencias obtenidas a través de un sistema que respalda el trabajo diario del oficial de adquisiciones y facilita los flujos de trabajo relacionados.
- Mejor seguimiento y gestión de los ejercicios de adquisiciones.
- Gestión de carga de trabajo para gerentes.
- Mayor cumplimiento de la política de adquisiciones a través de procesos guiados y automatizados (a nivel mundial, regional y nacional)

Cabe señalar que si todos los aspectos mencionados anteriormente se incluyen en dicha herramienta, pueden ser complejos e implicarán cambios profundos en la forma en que se ejecutan las adquisiciones. Se debe considerar una introducción, despliegue e implementación paso a paso, junto con una estrategia sólida de gestión del cambio y el requisito de capacitación, tanto para el personal involucrado como para los proveedores.

Enfoques de licitación electrónica y herramientas más avanzadas

Existen diferentes enfoques que las organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado en su selección de una herramienta o sistema de licitación electrónica. Existen varias soluciones comerciales disponibles en el mercado. Además, algunas organizaciones han decidido crear su propia herramienta de licitación electrónica utilizando la experiencia, la capacidad y los recursos internos.

Se pueden seleccionar herramientas electrónicas adicionales, como catálogo electrónico (eCatalogue), subasta inversa electrónica (eReverse Auction) y sistemas dinámicos de adquisición, como opciones independientes o para complementar y expandir una herramienta de licitación electrónica (eTendering). Las organizaciones de las Naciones Unidas deben hacer su elección de acuerdo con su perfil de adquisiciones, basándose en un análisis de necesidades y de acuerdo con su capacidad y nivel tecnológicos existentes. Además, considerarán los sistemas relevantes que ya están en funcionamiento y los requisitos de integración relacionados. Las herramientas adicionales disponibles pueden automatizar e integrar una o varias fases adicionales del proceso de adquisición.

Subasta inversa electrónica

Una subasta inversa electrónica (SIE) también puede ser una herramienta de adquisición independiente y fomenta la competencia entre los licitantes a través de un sistema de negociación en línea y en tiempo real. Durante un período de tiempo específico, que normalmente es breve, un licitante puede presentar ofertas electrónicas en este sistema electrónico, compitiendo automáticamente con las ofertas de otros licitantes. Una subasta inversa electrónica realiza ofertas de bienes, servicios y obras, donde los precios y valores presentados por los licitantes se presentan electrónicamente y son visibles para todos los licitantes que participan. Para evitar la colusión, en ocasiones, es posible que la parte final del proceso de licitación de una subasta inversa electrónica no se revele. De esta forma, los licitantes presentarán su mejor y última oferta (Mejor oferta final) sin conocer su propia clasificación en la licitación ni la de los demás licitantes en el proceso de licitación.

Por ejemplo, las organizaciones de las Naciones Unidas pueden utilizar la subasta inversa electrónica para adquirir productos básicos, servicios estandarizados y pequeñas obras para su sede, oficinas regionales o proyectos locales. Después de las ofertas sucesivamente reducidas que se producen en línea, la organización adquirente puede elegir la mejor oferta en función de la optimización de costos, la calidad, la sostenibilidad y los factores de riesgo.⁴⁴

⁴⁴ Para obtener más información sobre la subasta inversa electrónica, consulte: CNUDMI. Guía para la promulgación de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (Capítulo VI: Subasta electrónica inversa). Viena: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>. Consultado: 2 de febrero de 2017.

Catálogo electrónico

El catálogo electrónico, que suele utilizarse en adquisiciones de entidades gubernamentales, es una herramienta electrónica para la organización y presentación de licitaciones una vez que la calificación de los proveedores haya concluido con éxito. Se utiliza para mostrar productos, servicios u obras a las organizaciones adquirentes, con detalles claros de las compras previstas. Por lo general, la organización adquirente determina las especificaciones técnicas y el formato del catálogo electrónico en una plantilla estandarizada para facilitar la evaluación de los diferentes productos.

Con la herramienta de catálogo electrónico, la organización adquirente puede tener acceso a una lista de artículos que ofrece el proveedor, con información de respaldo. La adquisición se puede procesar mediante pedido directo o solicitud de cotización. El proceso de compra electrónica también puede implicar más pasos, como realizar pedidos y verificar pedidos, designar especificaciones de transporte, emitir facturas, solicitar pagos y supervisar la aprobación. La adquisición de mobiliario, equipo de reprografía, servicios de capacitación y formación, y servicios de limpieza de oficinas son los ejemplos más comunes de adquisición por catálogo electrónico.

Sistema dinámico de adquisición

Como herramienta de adquisición electrónica, el Sistema Dinámico de Adquisición (SDA) es un proceso que facilita a la organización adquirente la compra de bienes, servicios y obras electrónicamente en un plazo más largo. El sistema dinámico de adquisición se extiende más allá de las limitaciones de los acuerdos a largo plazo o contratos marco y procesos de abastecimiento más o menos rígidos. Está destinado a mercados que se mueven más rápido, donde los proveedores van y vienen y los precios pueden fluctuar. El sistema dinámico de adquisición puede ayudar a garantizar que una organización de las Naciones Unidas obtenga la mejor relación calidad-precio del mercado en un momento determinado.

En este sistema, las organizaciones adquirentes publicarán un anuncio de licitación, en el cual especificarán el tipo y la cantidad estimada para la compra, los requisitos técnicos y administrativos, la tecnología prevista, los prerrequisitos sociales y sostenibles para la admisibilidad y otras especificaciones relativas a la compra. Una vez que las organizaciones adquirentes hayan establecido sus requisitos, los licitantes o proveedores pueden participar en cualquier momento en un concurso electrónico de licitaciones. El plazo es más largo y puede corresponder al tiempo establecido para un acuerdo a largo plazo. Este proceso electrónico permanece abierto durante todo el período de validez definido anteriormente para posibles licitantes o proveedores que cumplan con los requisitos para competir. Las organizaciones adquirentes también pueden exigir que las ofertas se presenten en formato de catálogo electrónico. Se pueden encontrar historias exitosas de adquisiciones a través del sistema dinámico de adquisición en el sector de la salud en relación con la adquisición de productos farmacéuticos.

Empresa a empresa (EaE)

Con el avance de las tecnologías y el cambio en los comportamientos de compra, según corresponda, las estrategias de desarrollo de adquisición electrónica también podrían tener como objetivo anticiparse y conectarse con la adopción de plataformas orientadas al consumidor, dos de las cuales son las plataformas de empresa a empresa o EaE y de empresa a consumidor o EaC (por ejemplo, Amazon y Alibaba), y el aprovechamiento de las redes sociales.

En las plataformas de EaE, la integración de la adquisición electrónica con portales de compra como Amazon y Alibaba puede acelerar la implementación de una solución de cadena de suministro completa para muchas organizaciones, incluidos no solo los módulos de solicitudes, procesamiento de pedidos y entrega, sino también los esfuerzos de selección, contratación y catalogación y los plazos de entrega. Los portales tradicionales de adquisición electrónica (como SAP o PeopleSoft) que tienen una satisfacción de usuario muy baja debido a la poca facilidad de control y uso, pueden integrarse con estos proveedores de servicios de EaE y así mejorar la usabilidad en términos de velocidad y elección (proceso de compra con un clic en el dispositivo móvil), a la vez que se mantienen los controles (aprobaciones, informes, auditorías).

En términos de oportunidades en las redes sociales, ahora se ha demostrado que el comportamiento del consumidor es el poder de la retroalimentación instantánea del comprador (evaluaciones en línea). Tanto para las organizaciones públicas como privadas, la capacidad de acelerar el estudio de mercado para nuevos proveedores y vendedores, la evaluación comparativa y la verificación de referencias de su credibilidad, y para el seguimiento continuo del desempeño y la recopilación de comentarios, las redes

sociales ahora han hecho posible brindar a los compradores evaluaciones en tiempo real mucho más precisas para la toma de decisiones. Un ingrediente fundamental es la amplia base de datos proveniente de una base de usuarios diversa.

Capítulo 14

Adquisición sostenible

Este capítulo abarca los siguientes temas:

14.1	Adquisición sostenible	197
14.2	Pacto Mundial de las Naciones Unidas	221

14.1 Adquisición sostenible

Introducción

El concepto de adquisición sostenible⁴⁵ está relacionado con la consideración de factores sociales y medioambientales junto con factores económicos al tomar decisiones de adquisiciones. La Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (mencionada en el Capítulo 1, Sección 1.5) ha definido la adquisición sostenible como una adquisición que *“integra requisitos, especificaciones y criterios compatibles y a favor de la protección del medioambiente, del progreso social y del desarrollo económico, es decir, que procura la eficiencia de los recursos, mejora la calidad de los productos y servicios y, en última instancia, optimiza los costos”*.

Los principios subyacentes del proceso de adquisición son lograr una buena relación calidad-precio sobre la base del análisis y la evaluación de los costos del ciclo de vida de los bienes, servicios u obras. Esto genera beneficios a largo plazo no solo para la organización sino también para la sociedad, la economía y el medioambiente.

La adquisición sostenible constituye una parte fundamental de un impulso general para el desarrollo sostenible por parte de los gobiernos y las organizaciones de las Naciones Unidas. También se incluye en uno de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible que se abordan en el Capítulo 1: Objetivo 12 – Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Entre las metas específicas para lograr el Objetivo 12 se encuentra la meta 12.7, que consiste en *“promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”*.

Una motivación clave para el compromiso de las Naciones Unidas con la sostenibilidad ha sido el potencial para lograr eficiencias e invertir los ahorros resultantes en una mayor programación. Esto ha requerido un cambio drástico en la forma en que las organizaciones de las Naciones Unidas consideran las adquisiciones. En el pasado, muchas organizaciones de las Naciones Unidas veían la sostenibilidad como una carga financiera, más que como una forma de actividad comercial inteligente. Con las recesiones económicas, las organizaciones de las Naciones Unidas vieron cómo se reducían sus presupuestos generales, lo que generó una renuencia a gastar más dinero para lograr la sostenibilidad. A lo largo de los años, las organizaciones de las Naciones Unidas se han dado cuenta de que los compromisos a corto plazo con la sostenibilidad generarán ahorros a largo plazo.⁴⁶

Adquisición sostenible en las normas, procedimientos, contratos e iniciativas de adquisiciones de las Naciones Unidas

La práctica de la adquisición sostenible ha tenido mucho éxito en el sector privado. También ha ido creciendo tanto a nivel nacional como local, lo cual puede servir como una mejor práctica para las organizaciones internacionales. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la implementación de criterios y procesos de adquisiciones sostenibles es más compleja, principalmente debido a los reglamentos y reglamentaciones existentes que rigen las licitaciones competitivas, particularmente a nivel internacional.

Al mismo tiempo que se comprometen a promover e integrar la sostenibilidad a lo largo de todo el ciclo de adquisiciones, las organizaciones de las Naciones Unidas deben cumplir con políticas, requisitos,

⁴⁵ Este capítulo ha tomado prestado de algunas pautas existentes sobre adquisición sostenible, especialmente la guía específica de las Naciones Unidas “Comprar para un mundo mejor: guía sobre adquisiciones sostenibles para el sistema de las Naciones Unidas (2011)” disponible en <http://greeningtheblue.org/resources/procurement>. Para obtener más detalles, consulte la guía.

⁴⁶ NACIONES UNIDAS. *A Vision of a Sustainable UN 2020* (Una visión de unas Naciones Unidas sostenibles - 2020). Estocolmo: PNUMA, 2012.

reglamentaciones y reglamentos distintos, como el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas⁴⁷, las Condiciones Generales de Contratación de las Naciones Unidas⁴⁸, el Código de Conducta para Proveedores⁴⁹ y las políticas y los manuales de adquisición de las organizaciones de las Naciones Unidas⁵⁰, muchos de los cuales se han revisado para incorporar disposiciones adicionales al objeto de abordar los factores de sostenibilidad, centrándose en cuestiones sociales y ambientales.

A pesar del énfasis en los precios de compra, la falta de datos sobre el costo del ciclo de vida de los productos, la incertidumbre de los supuestos con respecto a las tasas de descuento, el enfoque en los presupuestos anuales de adquisiciones y la complejidad general que plantean las variables medioambientales y sociales, las políticas y los procedimientos de adquisiciones actuales promueven el equilibrio de la ponderación de los factores de sostenibilidad en las decisiones en materia de adquisiciones. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas han estado probando criterios de sostenibilidad obligatorios⁵¹ en las licitaciones, y las conclusiones preliminares indican que no existe evidencia que sugiera que la sostenibilidad siempre implique ofertas con precios más altos ni que se favorezca a proveedores de economías desarrolladas.

La adquisición sostenible es coherente con las mejores prácticas comerciales actuales y con los principios y normas de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas no requiere nuevas normas, sino simplemente un enfoque perfeccionado para la implementación que sea más sensible a los principios de sostenibilidad.

Las diversas iniciativas voluntarias e individuales que promueven diferentes organizaciones en las Naciones Unidas también desempeñan un papel importante en el avance de las adquisiciones sostenibles en el sistema de las Naciones Unidas.

Principales iniciativas de las Naciones Unidas en adquisición sostenible

La adquisición sostenible ha logrado un progreso muy claro en los últimos años dentro del sistema de las Naciones Unidas. Según el Informe estadístico anual sobre adquisiciones de las Naciones Unidas, el 91 % de las organizaciones de las Naciones Unidas (según el gasto anual de 2016) han comenzado a adoptar prácticas de adquisición sostenible. Un enfoque central de estas iniciativas es el desarrollo de una política organizacional o el desarrollo de una estrategia de adquisición organizacional que incluya consideraciones de sostenibilidad. Las actualizaciones anuales sobre el progreso de las adquisiciones sostenibles dentro del sistema de las Naciones Unidas se pueden encontrar en la sección de Adquisiciones sostenibles del Informe estadístico anual⁵²

Estos avances positivos son un testimonio de cómo el sistema de las Naciones Unidas está cambiando hacia una integración más concreta de los principios del desarrollo sostenible en sus funciones principales y de cómo las adquisiciones se consideran un elemento estratégico de dicho cambio.

Los factores principales para facilitar los cambios en el contexto de las adquisiciones sostenibles han sido la estrategia de Neutralidad climática de las Naciones Unidas y el apoyo que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente proporcionó para su implementación a través de la iniciativa por unas Naciones Unidas sostenibles y sus redes de puntos focales de sostenibilidad en las organizaciones de las Naciones Unidas⁵³. Paralelamente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

⁴⁷ Véase, específicamente, el Artículo 5.12 del Reglamento Financiero en el Capítulo 1, Sección 1.3 sobre: NACIONES UNIDAS. *Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas: Revisión 7*. Departamento de Gestión de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, División de Adquisiciones, 2013, pág. 8. Véase también el Capítulo 1, Sección 1.4 de este manual sobre Marco regulatorio.

⁴⁸ Las cláusulas que prohíben el trabajo infantil, la venta o fabricación de minas terrestres, la explotación sexual y el comportamiento no ético se pueden encontrar en las NACIONES UNIDAS. *Condiciones Generales de Contratación: contratos de suministro de bienes y servicios*. División de Adquisiciones de las Naciones Unidas, 2012. Para obtener más información, consulte el Capítulo 6, Sección 6.6 sobre Contrato.

⁴⁹ NACIONES UNIDAS. *Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas*. División de Adquisiciones de las Naciones Unidas, 2013. Para obtener una lista de cuestiones, incluidas las relacionadas con la sostenibilidad, que se abordan en el Código de Conducta para Proveedores, consulte el Capítulo 2, Sección 2.8 sobre Ética a nivel de proveedores.

⁵⁰ Para obtener información detallada, visite www.ungm.org

⁵¹ Por ejemplo, ONU Mujeres ha incluido cláusulas en sus condiciones generales que requieren que los proveedores tomen las medidas adecuadas para evitar prácticas discriminatorias, incluida la extensión de esta obligación a la cadena de suministro de la que forma parte el proveedor. Para obtener más información, consulte las "Condiciones generales de contratación de ONU Mujeres: contratos para el suministro de bienes y servicios" que se encuentran disponibles en <http://www.unwomen.org/es>.

⁵² El Informe estadístico anual sobre adquisiciones de las Naciones Unidas, publicado por la UNOPS, recopila e interpreta datos de una cantidad considerable de organismos de las Naciones Unidas y se encuentra disponible en <https://www.ungm.org/Public/ASR>

⁵³ La Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) aprobó tres decisiones clave, propuestas por el Grupo de Gestión Ambiental a través del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en 2009, 2013 y 2015, en apoyo de unas instalaciones y operaciones de las Naciones Unidas con neutralidad climática y, en general, más sostenibles desde el punto de vista medioambiental en 2020. Las decisiones comprometen a todos los miembros

de las Naciones Unidas (OSS) y la Dependencia Común de Inspección (DCI) instaron claramente a las organizaciones de las Naciones Unidas a utilizar su poder adquisitivo para alcanzar los objetivos declarados de neutralidad climática y gestión general de la sostenibilidad.⁵⁴

La presión externa también es un factor clave, como las solicitudes de los Estados Miembros en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en junio de 2012 que exigen que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas integren principios de desarrollo sostenible en la gestión de instalaciones y operaciones⁵⁵ y, en última instancia, los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueven prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales (metas del Objetivo 12, ODS).

Las prácticas de adquisición sostenible también están creciendo debido al aumento de las consideraciones medioambientales y sociales en la gestión interna en todos los niveles. A partir del otoño de 2017, más de 29 organizaciones de las Naciones Unidas comenzaron a implementar sistemas de gestión medioambiental que exigen que las consideraciones medioambientales obligatorias también se incluyan en el proceso de adquisición⁵⁶. El uso de normas de construcción internacionales está creciendo de manera constante entre los administradores de instalaciones de las Naciones Unidas y eso requiere que se incluyan consideraciones de sostenibilidad en la adquisición de cualquier equipo o servicio que se utilice en la construcción certificada.

El Código de Conducta para Proveedores (consulte el Capítulo 2, Ética en las adquisiciones, Sección 2.7) expresa las expectativas que tiene Naciones Unidas con respecto al comportamiento de sus proveedores. Entre otros compromisos, el Código prevé que los proveedores cumplan con las normas laborales internacionales de la OIT. Entre los ejemplos de algunas de estas cláusulas se incluyen: el derecho a la negociación colectiva; prohibición del trabajo forzoso u obligatorio; igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor; igualdad de oportunidades y trato con respecto al empleo; y condiciones adecuadas de salud y seguridad en el lugar de trabajo. El Código también anima a los proveedores a registrarse en la iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas⁵⁷.

La incorporación de la perspectiva de género en las adquisiciones es parte de esta tendencia general, y las mejores prácticas están aumentando. Dado que se gastan miles de millones de dólares en la adquisición de bienes, servicios y obras civiles en el sistema de las Naciones Unidas anualmente y menos del 1 % de los contratos se adjudican a empresas propiedad de mujeres⁵⁸. El quinto ODS representa el objetivo de lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas. Este no es un objetivo independiente, pero tiene una importancia significativa para lograr también los otros objetivos (por ejemplo, eliminar la pobreza y el hambre, garantizar una buena salud y educación para todas las personas). ONU Mujeres ha tomado la iniciativa para integrar las consideraciones de género en sus

de la JJE a: a) medir su huella medioambiental (emisiones de GEI, residuos, agua y conciencia del personal); b) reducir los impactos tanto como sea posible mediante la integración de objetivos de sostenibilidad medioambiental en la programación de instalaciones y operaciones (a través de planes de acción o sistemas de gestión medioambiental, por ejemplo); y compensar las inevitables emisiones de gases de efecto invernadero a más tardar en 2020; los detalles de dichas decisiones se pueden encontrar en el sitio web de la Junta de los Jefes Ejecutivos en los informes de las reuniones de noviembre de 2007, abril de 2013 y abril de 2015. <http://www.unsystem.org/content/reports>

⁵⁴ Un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en 2009 analizó los esfuerzos de las organizaciones para alcanzar el compromiso de neutralidad climática. El informe señaló la necesidad de involucrar a la función de adquisición en estas iniciativas y, en particular, recomendó que las organizaciones desarrollen mejores estrategias para mejorar la gestión medioambiental y la sostenibilidad en general, de las cuales la adquisición sostenible sería un componente. En marzo de 2010, se publicó un informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas titulado "Perfil ambiental de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: revisión de políticas y prácticas internas de gestión ambiental". En lo que respecta a la adquisición sostenible, el informe recomienda que: "Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en actividades sobre el terreno deberían establecer políticas y directrices internas en materia de adquisición sostenible, que tengan en cuenta las condiciones locales del país anfitrión y las necesidades de las oficinas extrasede".

⁵⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/66/288*, 11 de septiembre de 2012

⁵⁶ www.greeningtheblue.org

⁵⁷ Los Diez Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas abarcan cuestiones como los derechos humanos, los derechos laborales, el soborno y la corrupción, así como las expectativas sobre la gestión medioambiental. Para obtener más información, consulte: <https://www.unglobalcompact.org/>; para obtener más información sobre las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, visite: <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

⁵⁸ Una empresa propiedad de mujeres se define como una empresa registrada legalmente en cualquier sector que al menos el 51 % sea propiedad, esté administrada y controlada por una o más mujeres.

adquisiciones y elaborar pautas que también pueden aplicar otras organizaciones de las Naciones Unidas⁵⁹

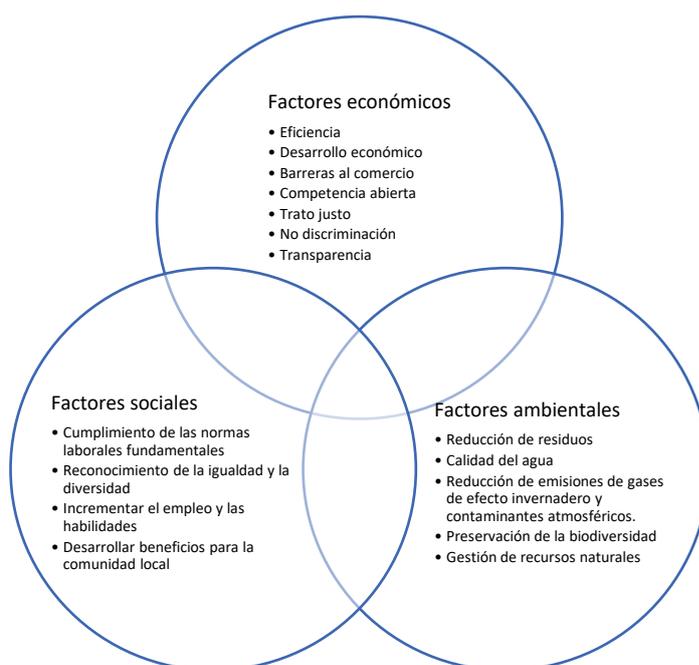
Las adquisiciones de las Naciones Unidas, con un poder adquisitivo de USD 17,7 mil millones en 2016⁶⁰ y un gasto típico del 60 % - 80 % de su gasto total en bienes, servicios y obras, podría utilizarse como estímulo para fomentar prácticas comerciales sostenibles y enviar una señal importante al mercado mundial. A este respecto, las adquisiciones de las Naciones Unidas podrían desempeñar un papel importante en la configuración de la cultura empresarial futura de sus proveedores. Esto complementará los esfuerzos existentes de los oficiales de adquisiciones en los sectores público y privado. Para acelerar la implementación de la adquisición sostenible y hacerla más efectiva, se necesita un esfuerzo sostenido que genere conciencia y desarrolle la capacidad de los oficiales de adquisiciones, los solicitantes y, si es necesario, la de los proveedores.

Las actualizaciones sobre el avance en las iniciativas de sostenibilidad medioambiental en todo el sistema de las Naciones Unidas se pueden encontrar en www.greeningtheblue.org y, más específicamente sobre adquisiciones sostenibles, en el Centro de conocimientos en www.ungep.org

Factores de sostenibilidad

Los factores de sostenibilidad incluyen cuestiones económicas, sociales y medioambientales. El siguiente diagrama ilustra muchas de las cuestiones relacionadas con estos tres factores.⁶¹

Figura 1 - Los tres pilares del desarrollo sostenible



⁵⁹ ONU Mujeres ha implementado un registro obligatorio del perfil de género de propiedad entre proveedores en su sistema de planificación de los recursos institucionales interno (ATLAS) y ha introducido mecanismos específicos justos y transparentes para permitir la adjudicación de contratos a empresas propiedad de mujeres. La planificación para la perspectiva de género también se lleva a cabo a nivel del proceso de adquisición individual y a nivel departamental más amplio y eventualmente organizacional de ONU Mujeres. A nivel del proceso individual, la perspectiva de género se integra en decisiones específicas relacionadas con el abastecimiento, la definición de requisitos, el proceso de solicitud y la adjudicación y gestión de contratos. A nivel organizativo, la planificación y la previsión agregadas permiten identificar la demanda de productos básicos que se pueden considerar para los procesos de adquisición deliberados con perspectiva de género. ONU Mujeres también ha redactado un documento de orientación sobre adquisiciones con perspectiva de género, así como el informe "El poder de las adquisiciones: cómo adquirir productos y servicios de empresas que son propiedad de mujeres", que se puede encontrar en: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications>

⁶⁰ Adquisiciones sostenibles en el sistema de las Naciones Unidas, 2016, Informe estadístico anual sobre adquisiciones de las Naciones Unidas

⁶¹ Guía específica de las Naciones Unidas "Comprar para un mundo mejor: guía sobre adquisiciones sostenibles para el sistema de las Naciones Unidas (2011)" disponible en <http://greeningtheblue.org/resources/procurement>

Los factores económicos incluyen el costo de los bienes, servicios y obras durante todo su ciclo de vida (precio, mantenimiento, operaciones y eliminación), pero también muchos otros factores como el desarrollo económico local, el empleo, la eficacia y la buena gobernanza.

Los factores sociales se relacionan con las posibles contribuciones de las decisiones de adquisición a la erradicación de la pobreza, aspectos como la distribución de recursos, el respeto de las condiciones laborales justas y los derechos humanos por parte de las empresas, y con aspectos como el equilibrio de género, el desarrollo de las comunidades locales, el empleo y la seguridad económica para familias enteras. Si bien la literatura disponible sobre adquisiciones sostenibles a menudo se ha inclinado hacia los aspectos medioambientales de las adquisiciones sostenibles, los aspectos sociales están adquiriendo una importancia cada vez mayor, en parte, debido a los objetivos de la política gubernamental de aumentar el acceso a las oportunidades de adquisiciones entre las minorías y los grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, o personas con discapacidades. Ha habido un mayor enfoque internacional en los factores sociales en los últimos años que le aportó una mayor visibilidad y conciencia a las organizaciones sobre su importancia.

Los factores medioambientales se relacionan con la contribución de productos, servicios y obras a lo largo de todo su ciclo de vida (desde la extracción de la materia prima hasta la eliminación) hasta aspectos como las emisiones de gases de efecto invernadero, el agotamiento de los recursos (agua, energía, materia prima) y la liberación de sustancias químicas nocivas en el medio ambiente. En la actualidad, se encuentran disponibles diferentes metodologías y técnicas para realizar una evaluación adecuada del impacto que cada decisión de adquisición tiene en el medioambiente, también mediante la monetización de su valor en términos de costos que cada organización debería estar dispuesta a pagar.

Implementación de adquisiciones sostenibles

La siguiente sección proporciona detalles adicionales sobre la implementación de adquisiciones sostenibles y diferencia entre la incorporación de la adquisición sostenible a un nivel estratégico dentro de la función de adquisición de una organización y la implementación a nivel de los procesos de adquisiciones individuales.

Sostenibilidad a nivel de estrategia de adquisición organizacional

La estrategia de adquisición es una fase crucial para el logro efectivo de la sostenibilidad a través de las adquisiciones y para promover las metas y objetivos generales de la organización de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La implementación de la adquisición sostenible requiere un compromiso de alto nivel y un enfoque bien estructurado. El compromiso de alto nivel puede expresarse generalmente a través de un documento de política que establece las aspiraciones organizativas y las metas u objetivos clave en relación con la adquisición sostenible. Muchas organizaciones complementan el uso de una política con el desarrollo de una estrategia de adquisición que también incorpora criterios de sostenibilidad. La adquisición sostenible puede verse especialmente facilitada por el desarrollo de un Plan de acción de adquisición sostenible.

Estrategia de adquisición sostenible

El desarrollo de una estrategia de adquisición sostenible puede proporcionar un enfoque sólido, coherente y bien coordinado de adquisición sostenible dentro de una organización, y también puede ayudar a definir los mecanismos para implementar y supervisar la adquisición sostenible. Una estrategia de adquisición sostenible:

- Proporciona pasos prácticos claros sobre cómo se llevará a cabo la adquisición sostenible.
- Proporciona escalas de tiempo dentro de las cuales se llevará a cabo la adquisición sostenible.
- Asigna responsabilidades a individuos y grupos dentro de la organización.
- Define las áreas de riesgo clave y las oportunidades que deben abordarse.
- Establece los objetivos y las metas de la adquisición sostenible, así como los hitos para el logro de estos objetivos y metas.

- Proporciona información sobre la medición, el seguimiento y la auditoría del desempeño durante un período de tiempo establecido (por ejemplo, el período que abarque la Estrategia)

El proceso para desarrollar una estrategia de adquisición sostenible debe ser lo más inclusivo posible para aprovechar la experiencia interna y lograr la aceptación de la adquisición sostenible en todos los niveles dentro de la organización.

Priorización

Un enfoque clave para lograr una sostenibilidad efectiva a través de las adquisiciones es establecer prioridades, asegurando que no solo sean pertinentes y significativas para la organización en sí, sino que también sean realistas y alcanzables. Realizar un ejercicio de priorización puede ayudar a aumentar gradualmente el enfoque en la implementación de la adquisición sostenible en lugar de intentar lograr todo de inmediato.

Se pueden y se deben considerar diferentes factores al priorizar las categorías de productos o servicios que se verán afectadas. Entre ellos se incluyen:

- Los riesgos medioambientales y sociales de las categorías clave de productos y servicios (y sectores industriales).
- Las prioridades de la propia organización.
- La importancia de la entidad compradora en términos de gasto y margen de acción.
- La capacidad del mercado para proporcionar alternativas o soluciones sostenibles.
- El nivel de esfuerzo requerido por parte del personal involucrado.
- Cumplimiento de reglamentos y reglamentaciones, estándares internacionales y mejores prácticas.
- El potencial para influir en el comportamiento de los proveedores y otras partes interesadas.
- Las oportunidades para "triumfos rápidos", es decir, opciones que se implementen fácilmente (por ejemplo, embalaje reducido, papel reciclado, etc.).

En general, el proceso de priorización de adquisición sostenible sigue un enfoque estructurado de cuatro pasos:

Paso 1: Análisis del gasto

El análisis de los patrones de gasto puede ayudar a identificar los impactos potenciales de la sostenibilidad y obtener conocimiento sobre el aprovechamiento de la organización para abordarlos. Se relaciona con el examen de la cartera de adquisiciones de la organización; es decir, qué y cuánto se compra a quién, dónde y cómo; incluidos los estudios de mercados de suministro clave, perfiles de adquisiciones, análisis de riesgo y una evaluación del impacto de la organización en sus mercados de suministro clave (para obtener detalles sobre cómo realizar un análisis de gastos de adquisiciones, consulte el Capítulo 4, Sección 4.4).

Paso 2: Identificar prioridades

Esto se relaciona con acordar las prioridades en los tres principales campos de acción del desarrollo sostenible y los principales problemas de sostenibilidad que la organización pretende abordar. Teniendo en cuenta que las organizaciones pueden tener diferentes prioridades y objetivos en el área de desarrollo sostenible, una estrategia de adquisición sostenible debe estar alineada y reflejar los compromisos, objetivos y metas organizacionales específicos que la organización individual ha establecido en el campo de la sostenibilidad. Por lo tanto, una estrategia de adquisición sostenible debe proporcionar el plan de acción para gestionar el aspecto de adquisiciones de las políticas y estrategias de sostenibilidad de las organizaciones.

Paso 3. Análisis de los riesgos de sostenibilidad

La evaluación de los posibles riesgos económicos, medioambientales y sociales de los bienes, servicios y obras que una organización adquiere sistemáticamente es un paso crucial para comprender la relevancia de la adquisición sostenible e identificar los desafíos y oportunidades relacionados, al tiempo que se integran factores de sostenibilidad en las operaciones de adquisiciones. Por ejemplo, existen vulnerabilidades sociales conocidas en las condiciones laborales en algunos países en desarrollo donde

los productos se fabrican a muy bajo precio a expensas de que sus empleados reciban salarios muy bajos y suelen trabajar en condiciones adversas o incluso peligrosas. Asimismo, se sabe que aunque el trabajo infantil es ilegal, todavía se utiliza con frecuencia en determinadas partes del mundo.

Este ejercicio de análisis puede tomar la forma de un ejercicio de riesgo de sostenibilidad simplificado o puede ser más elaborado en función de las capacidades de cada organización (para obtener más información, consulte el capítulo 3 sobre Gestión de riesgos). Al mismo tiempo, las organizaciones deben enfocarse en categorías clave que se consideren estratégicamente importantes o que conlleven un alto riesgo de sostenibilidad. Se recomienda que el oficial de adquisiciones colabore activamente y comparta información con otros organismos de las Naciones Unidas y se comprometa con organizaciones de investigación que estudian temas de sostenibilidad en los sectores medioambiental y social para mantenerse al tanto de las lecciones aprendidas y los nuevos desarrollos.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de los factores de riesgo clave a considerar y temas o subtemas a evaluar mientras se realiza una evaluación de riesgos de sostenibilidad:

Los indicadores de riesgo medioambiental (como las emisiones al aire y al agua, los residuos a los vertederos, el uso de recursos y la calidad medioambiental) incluyen los siguientes temas que pueden evaluarse:

- Emisiones/contaminantes en el aire
- Descarga de aguas residuales
- Generación de residuos
- Recursos no renovables
- Recursos renovables vulnerables
- Sustancias químicas/materiales peligrosos
- Consumo de combustibles fósiles
- Consumo de agua
- Impacto en el ecosistema/paisaje
- Transporte y logística

Los indicadores de riesgo socioeconómico (como el trabajo, el género, la comunidad y la gobernanza) incluyen los siguientes temas que pueden evaluarse:

- Riesgos de derechos humanos
- Trabajo forzoso
- Trabajo infantil
- Libertad de asociación
- Discriminación
- Remuneración injusta
- Seguridad y salud ocupacional
- Igualdad de género
- Impacto comunitario negativo
- Participación local limitada
- Riesgos de corrupción

Después de realizar la evaluación de riesgos, el oficial de adquisiciones debe ser más consciente de cualquier problema medioambiental, social y económico específico asociado con el proceso de producción de un producto o con los servicios que se proporcionarán, y puede redactar criterios sociales, económicos o medioambientales de acuerdo con el Plan de acción de adquisición sostenible para su inclusión en el proceso de adquisición (es decir, especificaciones, criterios de evaluación y contrato final).

Paso 4. Análisis del alcance de la mejora y el aprovechamiento

Este paso se relaciona con la evaluación del alcance de mejora para cada categoría de adquisición en relación con los riesgos y prioridades medioambientales y sociales identificados en el paso anterior. También se refiere a evaluar la influencia que la organización tiene sobre los proveedores clave en el mercado en relación con la conducción de un mejor desempeño en sostenibilidad.

Al final del ejercicio de priorización, el objetivo es desarrollar un plan de acción de adquisición sostenible que incorporará una lista de las principales categorías de adquisición de productos/servicios para las cuales existe un potencial de mejora en cuanto a la adquisición sostenible y, por lo tanto, los esfuerzos deben intensificarse para incorporar consideraciones de sostenibilidad cuando se vayan a llevar a cabo

operaciones de adquisiciones reales. Considerando las circunstancias de la organización, criterios mínimos de sostenibilidad para la inclusión en cada ejercicio de adquisición para estos productos/servicios priorizados, se pueden acordar categorías y objetivos específicos de adquisición sostenible. Dicho proceso debe ser gradual y cualquier intención debe comunicarse con suficiente anticipación al mercado en un esfuerzo por garantizar que la base de proveedores esté lista para responder al elevado desempeño en materia de sostenibilidad.

Normalmente, el ejercicio de priorización se lleva a cabo en el nivel más alto de la función de adquisición de la organización. También puede llevarse a cabo durante la planificación anual de las operaciones de adquisiciones previstas priorizando categorías de bienes, servicios y obras que serían adecuadas para la sostenibilidad e incluyendo criterios sociales y medioambientales en el proceso de adquisición.

Se debe aplicar el mismo enfoque de cuatro pasos para evaluar el riesgo involucrado para cada uno de los factores internos y externos que se han identificado en el ejercicio de priorización. Por ejemplo, la capacidad del mercado para proporcionar alternativas o soluciones sostenibles requiere una evaluación de cómo los actores a lo largo de la cadena de suministro podrán cumplir con los requisitos de sostenibilidad (consulte también el Capítulo 4, Estrategia de adquisición organizacional).

Asignación de recursos

Las buenas adquisiciones dependen de la asignación adecuada de los recursos limitados de una organización para cumplir con sus requisitos operativos. En este sentido, la adquisición sostenible es una buena adquisición, dado que procura entregar el máximo resultado a partir de una cantidad limitada de insumos durante el período de tiempo más largo. En muchas organizaciones, existe una tendencia a centrarse en la recuperación de la inversión a corto plazo en lugar de considerar el valor a largo plazo. Los productos y servicios sostenibles pueden tener un precio de compra inicial más alto; sin embargo, cuando se examina toda su vida útil suelen resultar más rentables. Las organizaciones también deben considerar la posible necesidad de un presupuesto a más largo plazo, dado que los ciclos presupuestarios cortos actuales tienden a fomentar soluciones a corto plazo.

Adquisiciones sostenibles a nivel de operación de adquisiciones individuales

El siguiente diagrama destaca las etapas en las que las intervenciones de adquisiciones sostenibles deben integrarse en el ciclo de adquisición, y cada etapa se explica con más detalle a continuación. Sin embargo, es importante señalar que la integración de factores de sostenibilidad en el proceso de adquisición no debe ser onerosa al agregar requisitos innecesarios, sino que debe vincularse específicamente con el cumplimiento de los objetivos de la organización y sus requisitos de adquisiciones.

En este sentido, cabe destacar la importancia de elegir con precisión el objeto del contrato, dado que no solo servirá de referencia para la redacción del pliego de condiciones y otros criterios, sino que evitará compras innecesarias o distorsiones del mercado. Por ejemplo, al adquirir un producto o servicio sostenible, los criterios de evaluación deben centrarse estrictamente en la naturaleza, el rendimiento o la funcionalidad del artículo que se va a comprar y no pueden relacionarse con ningún otro elemento que se considere externo o que supere el consumo esperado⁶².

Se puede acceder a información más detallada en la guía de adquisiciones sostenibles específica de las Naciones Unidas titulada "Comprar para un mundo mejor" y en las pautas específicas del producto.⁶³

⁶² En el caso EVN Wienstrom, se declaró inadmisibles un criterio de adjudicación relativo a la cantidad de electricidad producida a partir de fuentes renovables en exceso del consumo esperado de la autoridad contratante, dado que no estaba vinculado al objeto del contrato. En ese caso, la autoridad contratante tampoco pudo verificar el criterio de manera efectiva. COMISIÓN EUROPEA. Adquisiciones ecológicas Manual sobre la contratación pública ecológica. 3.ª Edición. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, p. 51

⁶³ <http://greeningtheblue.org/resources/procurement>

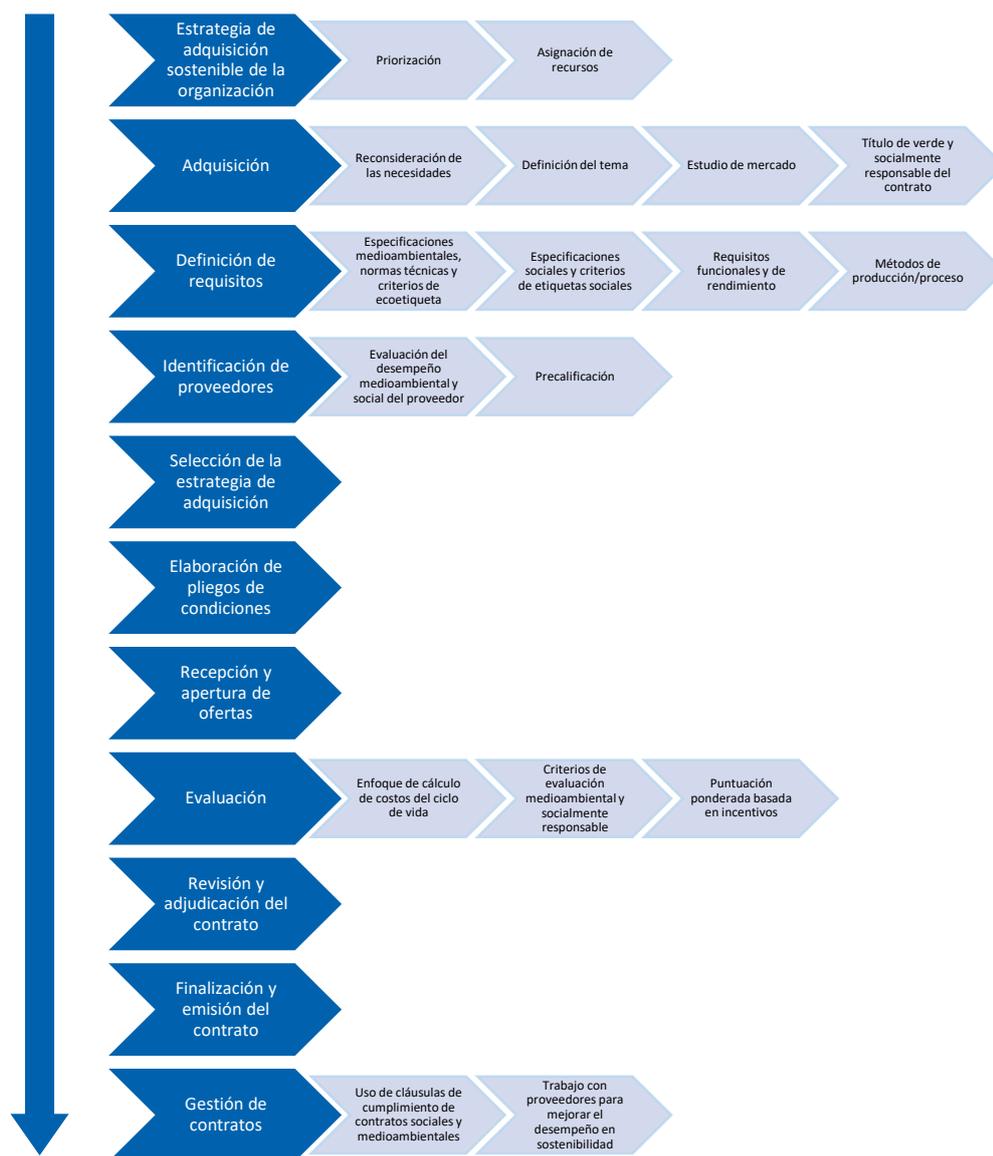


Figura 2: El proceso de adquisición con indicaciones de intervenciones de sostenibilidad

Planificación de adquisiciones

La planificación y la previsión de adquisiciones son de vital importancia para la adquisición sostenible, al igual que lo es para el proceso de adquisición tradicional. Esto se facilita mediante una serie de análisis, como la evaluación de riesgos de sostenibilidad, el análisis del mercado de suministro, el análisis de las necesidades de la organización y las partes interesadas, el análisis de la demanda, etc.

Un insumo importante para integrar la sostenibilidad en esta etapa es el análisis de los costos del ciclo de vida, que se describe con mayor profundidad a continuación. Una evaluación de los flujos financieros y los impactos de sostenibilidad a lo largo del ciclo de vida del producto/servicio se considera la mejor práctica y proporciona información sustantiva que impulsará las intervenciones de sostenibilidad en las etapas posteriores del proceso. Si se tiene en cuenta el mayor costo y tiempo que se necesitan para realizar dichas evaluaciones, una evaluación simplificada se adaptaría mejor a las necesidades de integración de la sostenibilidad, y cubriría los principales flujos e impactos financieros.

Enfoques de los análisis de costos a lo largo del ciclo de vida

Todo acto destinado a evitar o reducir el consumo es, por definición, más sostenible. En consecuencia, confiar en especificaciones destinadas a extender la vida útil de los objetos adquiridos, que suele

traducirse en costos más bajos durante su vida útil, es una buena forma de mejorar el perfil de sostenibilidad de una acción de adquisición.

Existen diferentes técnicas y métodos para calcular los costos de bienes, servicios y obras a lo largo de su ciclo de vida para facilitar las prácticas de adquisición sostenible y representan diferentes grados de complejidad. Algunos de los posibles beneficios se describen a continuación:

- Proporciona principios rectores para lograr la sostenibilidad.
- Permite a los profesionales organizar información y datos medioambientales, económicos y sociales complejos en una forma estructurada.
- Reduce los costos y aumenta la productividad a partir de un uso más eficiente de los recursos y la reducción de desperdicios y en los productos y procesos existentes.
- Ayuda a aclarar las ventajas y desventajas de la integración de criterios de sostenibilidad en el proceso de adquisición con la compra rentable al proporcionar un panorama más completo de los impactos positivos y negativos a lo largo del ciclo de vida del producto.
- Muestra a las organizaciones cómo ser más responsables de su empresa teniendo en cuenta el espectro completo de impactos asociados con sus compras de bienes, servicios y obras.
- Promueve la conciencia y estimula la innovación en los actores de la cadena de valor sobre temas de sostenibilidad.
- Ayuda a las organizaciones a encontrar medios de producción más sostenibles y a diseñar productos más sostenibles.
- Brinda acceso a la innovación del mercado de proveedores explotando un mercado en rápida expansión para materiales alternativos y tecnologías y productos de menor costo.
- Identifica los riesgos estratégicos de suministro, en términos de continuidad y costo.
- Implementa técnicas de adquisición de buenas prácticas que reducen la exposición potencial a riesgos financieros, regulatorios y de reputación.

Costo total de propiedad (CTP)

Como se explica con mayor detalle en el Capítulo 5 sobre Planificación del proceso de adquisición, el costo total de propiedad es la metodología que ayuda a separar los costos ocultos del precio de adquisición y que identifica otros costos a los que está sujeta la organización durante las diferentes etapas de la vida de los bienes, servicios u obras que se adquieren.

Según la definición de la norma ISO 20400:2017, el costo total de propiedad incluye:

- Precio de compra y todos los costos asociados (entrega, instalación, seguro, etc.).
- Costos operativos, incluido el uso de energía, combustible y agua, repuestos y mantenimiento.
- Costos al final de la vida útil, como el desmantelamiento y la eliminación.⁶⁴

Un oficial de adquisiciones puede, por ejemplo, optar por la instalación de lámparas solares de alta calidad o lámparas de tecnología LED, que son más ecológicas, de alta eficiencia energética y requieren un mantenimiento mínimo. Aunque estos tipos de fuentes de energía sostenibles suelen ser costosos, los ahorros a largo plazo compensan el mayor precio del producto. La acción de adquisición también puede justificarse mediante el cálculo de los ahorros de energía anuales, por ejemplo, durante un período de cuatro años, lo que la hace presupuestariamente neutra en su implementación.

⁶⁴ <https://www.iso.org>

Consideraciones de costos para lámparas y luminarias⁶⁵.

El costo de proporcionar iluminación a un edificio tiende a estar dominado por los costos de energía. Por ejemplo, una luminaria típica puede costar entre 50 y 100 euros. Durante una vida útil de 20 años, operada 8 horas por día, una luminaria de este tipo consumiría entre 400 y 500 euros de electricidad (suponiendo el costo de 10 céntimos/kWh). En consecuencia, suele ser rentable utilizar una luminaria más cara aunque solo sea un 10-20 % más eficiente. El uso de luminarias más eficientes, en ocasiones, puede permitir la instalación de menos luminarias, lo cual genera un ahorro en desembolso de capital. Las lámparas de bajo consumo duran más que sus homólogas de tungsteno y halógenas de tungsteno, lo cual genera un ahorro en costos de mantenimiento y energía consumida. Reemplazar una lámpara halógena de tungsteno de 35 W por una de LED de 11 W de alta calidad equivalente puede costar entre 50 y 80 euros adicionales según los precios actuales. Durante un período de 10 años, con un uso de 8 horas al día, esto ahorrará alrededor de 70 euros en electricidad. Pero durante el mismo período, el LED no tendrá que reemplazarse, sin embargo, la lámpara halógena deberá reemplazarse 14 veces. Aunque las lámparas son baratas, el costo del personal para reemplazarlas no lo es.

Costo del ciclo de vida (CCV)

Si bien el costo total de propiedad es una evaluación económica de los posibles costos directos involucrados durante el ciclo de vida de bienes, servicios u obras, el costo del ciclo de vida va más allá al considerar también los costos monetizados medioambientales y sociales y los impactos positivos y negativos tanto para la organización como para la sociedad.⁶⁶

El costo del ciclo de vida (CCV) es una metodología analítica para la evaluación sistemática de los costos medioambientales y sociales durante el período del análisis del ciclo de vida, según se define en el alcance acordado. Puede abordar un período de análisis que cubra todo el ciclo de vida o etapas seleccionadas o períodos de interés en el mismo.⁶⁷ Además, durante el análisis, se deben tener en cuenta y monetizar los costos internos y externos al evaluar el ciclo de vida de un producto, considerando también a todos los actores involucrados en la cadena de suministro. Al considerar el costo del ciclo de vida, se deben contemplar los costos internos tales como compra, instalación, mantenimiento, operación y eliminación, también en base al valor actual neto (VAN) al incluir los costos futuros descontados a los costos actuales.⁶⁸ Los impactos medioambientales externos, como los relacionados con el cambio climático, la acidificación del suelo o el agua, las emisiones de gases de efecto invernadero, etc. y las externalidades sociales como la creación de empleo o el desempleo, las condiciones de trabajo, etc., también se pueden monetizar y agregar al costo total.⁶⁹

Un ejemplo típico de aplicación de costo del ciclo de vida es la adquisición de vehículos para el transporte. Además de los costos directos de adquisición, mantenimiento y operación de repuestos (uso de consumo de combustible alternativo), se puede tener en cuenta la eliminación y otro tipo de costos relacionados con las emisiones peligrosas. Este último aspecto se refiere a los costos indirectos que afronta la comunidad en la cual recae el impacto de las emisiones. Gracias a técnicas de cálculo reconocidas internacionalmente, este impacto se puede monetizar y se puede tener en cuenta su costo a la hora de verificar que se cumplen los requisitos mínimos de sostenibilidad durante la etapa de evaluación⁷⁰.

Evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida (ESCV)

La evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida (ESCV) se refiere a la evaluación de todos los impactos negativos y beneficios *medioambientales* y *sociales*, junto con los económicos, en los procesos de toma de decisiones hacia productos más sostenibles a lo largo de su ciclo de vida, que abarca tanto los costos

⁶⁵ Iluminación interior en los Criterios de CPE de la UE publicados en 2012 que se encuentran en http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

⁶⁶ ISO/DIS 20400:2017 (E), pág. 26.

⁶⁷ BS ISO 15685:5

⁶⁸ Para obtener más información sobre el análisis de costos del ciclo de vida, consulte la Iniciativa del Ciclo de Vida que inició el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Sociedad de Toxicología y Química Ambiental (SETAC), disponible en: <http://www.lifecycleinitiative.org>

⁶⁹ Una lista de herramientas para el cálculo del costo del ciclo de vida incluye: EXIOPOL, ExternE/NEEDS, LIME, EPS y ReCiPe. Se pueden encontrar otras herramientas en la página 60 del siguiente informe: COMISIÓN EUROPEA. *Adquisiciones ecológicas Manual sobre la contratación pública ecológica*. 3.ª Edición. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, p. 60.

⁷⁰ Para obtener más información, consulte Transporte: criterios de CPE de la UE publicados en 2012, en http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

monetizados como los no monetizados. En resumen, proporciona una evaluación combinada y completa del ciclo de vida de un producto.

Para la evaluación de los costos medioambientales y sociales no monetizados, existen algunas herramientas diseñadas para medirlos, por ejemplo, mediante indicadores (o puntos de referencia de desempeño) basados en estándares y convenciones internacionales y la realización de pruebas con categorías de impacto determinadas⁷¹. Por ejemplo, al aplicar la evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida para analizar el ciclo de vida y los impactos externos de sostenibilidad de un ordenador, los indicadores serían los *efectos positivos, levemente positivos, indiferentes, levemente negativos y negativos*. Mientras tanto, las categorías de impacto serían *el uso del agua, el agotamiento de la capa de ozono, las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas (incluido el patrimonio cultural), las repercusiones socioeconómicas y la gobernanza*. La evaluación podría mostrar, por ejemplo, que la fase de producción del ordenador tiene graves impactos sociales negativos, mientras que la fase de reciclaje es más responsable desde el punto de vista medioambiental y social, lo cual proporciona un panorama completo de dónde son más necesarias las intervenciones de sostenibilidad y, al mismo tiempo, asegurar una buena relación calidad-precio.⁷²

Todas las técnicas presentadas anteriormente se centran en cuatro fases principales del ciclo de vida que se evalúan: materias primas, fabricación/prestación del servicio, uso del producto/servicio y eliminación del producto/finalización del servicio. Representan herramientas esenciales que ayudan en la planificación, en la identificación de las necesidades y en la definición del objeto del contrato y, cuando es posible, también en la etapa de evaluación y en el cálculo de los costos generales. En la etapa de planificación, las herramientas ayudan a responder preguntas como cuál será el resultado económico si la organización opta por comprar un producto ecológico o un producto fabricado de manera socialmente responsable; cuál será el costo de hacerlo en comparación con la compra de otro producto; y si el producto ecológico o socialmente responsable es más caro, ¿habrá ahorros a largo plazo? Un concepto erróneo común de la adquisición sostenible es que estos productos o servicios siempre cuestan más, sin embargo, esto puede no ser necesariamente cierto en muchos casos. El uso de las técnicas anteriores durante la etapa de evaluación muestra que el precio inicial más alto del artículo sostenible suele compensarse con creces por los costos de uso y eliminación mucho más bajos. Asimismo, la compra de artículos socialmente responsables puede, por ejemplo, fomentar la integración social de los grupos vulnerables en la sociedad y mejorar la competitividad de un determinado sector para estimular la diversificación económica y la mejor relación calidad-precio a largo plazo.

Gestión de la demanda: cuestionar las necesidades

Todos los productos o servicios tienen algún impacto en el medioambiente, la economía y las personas. Las organizaciones que han progresado más en materia de adquisición sostenible, a menudo, han logrado el éxito al "repensar" sus necesidades. En lugar de solo considerar un vehículo eléctrico o cambiar las especificaciones de su flota existente, han cuestionado, por ejemplo, las necesidades de transporte. En los casos en que la videoconferencia puede reemplazar la necesidad de una reunión o donde se ha reducido la cantidad de vehículos comprados, las organizaciones han constatado que sus costos e impactos de sostenibilidad se han reducido significativamente. El cuestionamiento de nuestras necesidades conduce a un examen de lo que es esencial para esa entrega y ayuda a identificar dónde hay ineficiencias y desperdicio en el sistema, como la duplicación de esfuerzos o el pedido excesivo de materiales como reserva o mecanismo de seguridad.

Una evaluación eficaz de las necesidades es un paso importante para lograr un impacto de sostenibilidad positivo en el proceso de adquisición. Por ejemplo, al adquirir bienes para la instalación de estufas energéticamente eficientes para comunidades rurales, el oficial de adquisiciones debe considerar primero llevar a cabo una visita de campo y realizar consultas a los miembros de la comunidad local para evaluar sus necesidades, problemas y perspectivas con respecto al proyecto. La participación y la aceptación del usuario final son esenciales si se quiere lograr un impacto positivo en la sostenibilidad. En este caso, la evaluación de necesidades puede identificar la necesidad de comprar dos tipos diferentes de estufas para satisfacer dos necesidades diferentes. También puede indicar que las instrucciones basadas en imágenes proporcionadas con los kits garantizarán que se utilicen

⁷¹ Una de las herramientas de evaluación del ciclo de vida para la evaluación de los impactos externos de la sostenibilidad es el ReCiPe2016 que utiliza el Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente de los Países Bajos (RIVM). Para obtener más detalles técnicos y ejemplos sobre cómo aplicar esta herramienta, consulte: HUIJBREGTS, MAJ y otros *ReCiPe2016: Un método armonizado de evaluación del impacto del ciclo de vida a nivel de punto medio y punto final, Informe I: Caracterización*. RIVM, 2016.

⁷² Para obtener estudios de casos específicos sobre evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida, consulte el siguiente informe: PNUMA. *Hacia una evaluación de la sostenibilidad del ciclo de vida: tomar decisiones informadas sobre los productos*. Iniciativa del Ciclo de Vida, 2011.

correctamente. Una consideración adicional también puede incluir el abastecimiento de opciones más eficientes desde el punto de vista energético⁷³.

Por último, la necesidad de reducción de costos debería obligar a los solicitantes a identificar soluciones más eficientes con beneficios claros también en relación con el uso de los recursos naturales. Luego, se buscan eficiencias en la compra de dispositivos energéticamente inteligentes (desde ordenadores hasta sistemas de aire acondicionado) o servicios (desde servicios de comedor que incluyen disposiciones para la reducción del desperdicio de alimentos o el aumento de alimentos de temporada y de origen local, hasta servicios de limpieza que incluyen el uso eficiente de cantidades de producto y el uso de productos con reducido contenido tóxico). Al cambiar las prácticas de gestión, incluso mediante la adquisición de sistemas de aire acondicionado más eficientes, paneles solares, ascensores y otras medidas similares, algunas organizaciones consiguen ahorros de hasta 100.000 USD anuales.

Análisis de mercado

Los requisitos de sostenibilidad deben adaptarse a lo que el mercado puede ofrecer para no sobrecargar a los proveedores con objetivos poco realistas. Cabe recordar que los mercados están en mejores condiciones de ofrecer productos y servicios más sostenibles si estos requisitos se señalan con suficiente antelación y se introducen con el tiempo. Un buen conocimiento del mercado permitirá a los compradores obtener la mejor relación calidad-precio. El diálogo con los principales proveedores también puede ayudar a construir ese entendimiento y aumentar la conciencia de los oficiales de adquisiciones sobre los productos y servicios sostenibles que podrían estar disponibles, pero que los proveedores no han presentado porque no existía una solicitud específica anteriormente. Este diálogo puede tener lugar a través de diferentes medios y en diferentes formatos como reuniones presenciales, seminarios web, cursos de capacitación de proveedores, etc.

También se puede promover un diálogo entre posibles proveedores e instituciones financieras para ayudar a los proveedores locales a acceder al capital necesario para mejorar sus operaciones a lo largo del tiempo o, en algunos casos, para satisfacer las demandas del oficial de adquisiciones. Esto ocurre especialmente en el caso de empresas pequeñas, medianas y tradicionalmente desfavorecidas. Mediante el establecimiento de canales financieros para los proveedores locales, las necesidades del oficial de adquisiciones no solo estarán en sintonía con el mercado, sino que también contribuirán al desarrollo económico local, a un mayor acceso al mercado y a un mejor proceso de participación.

Título sostenible

Una buena manera de enviar una señal anticipada y consistente al mercado es resaltar los aspectos de sostenibilidad de la actividad de adquisiciones en el título. Esto se puede lograr mediante la inclusión de palabras clave relevantes como "energéticamente eficiente", "con perspectiva de género", "de origen ético" o "local", entre otras. Se debe tener cuidado de utilizar palabras clave que sean claras y específicas, en lugar de seleccionar palabras que puedan considerarse vagas o engañosas, como "sostenible" o "verde". Dado que los proveedores pueden usar inicialmente el título de la licitación para determinar si presentarán o no una oferta, el uso de palabras clave específicas ayudará a reducir la confusión y garantizará que los licitantes correctos presenten las ofertas correctas. Por ejemplo, una licitación para servicios de gestión de instalaciones tiene una mayor probabilidad de ofrecer mejores estándares de rendimiento medioambiental y social si se titula "Adquisición de servicios de gestión de instalaciones energéticamente eficientes", "Adquisición de servicios/productos de limpieza no tóxicos". El título debe permitir que los proveedores comprendan claramente que dichas licitaciones y contratos incluirán requisitos de sostenibilidad específicos y se reforzará el mensaje que indique que la sostenibilidad es una consideración importante para la organización adquirente.

Aquí se incluyen otros ejemplos de títulos adecuados:

- La solicitud de propuestas para servicios de limpieza sería servicios de limpieza ambiental, incluida la recogida selectiva de residuos.
- Solicitud de cotización para el suministro de papel reciclado para escribir, imprimir y fotocopiar.
- Solicitud de propuestas para el diseño y construcción de un edificio energéticamente eficiente.⁷⁴

⁷³ UNOPS. Energía más limpia y mejor calidad de vida para la población rural de Perú. Equipo de Sostenibilidad del Grupo de Adquisiciones de UNOPS, 2015.

⁷⁴ PNUD, Adquisición ambiental: Guía práctica, vol. 1. Serie de prácticas del PNUD, 2008

Definición de requisitos

La definición de requisitos es un factor clave para garantizar la mejor relación calidad-precio y el resultado más sostenible. Se formulan determinando si existe una característica técnica específica o ciertas exigencias en términos de rendimiento o funcionalidad, o una combinación de estas. También es fundamental en esta etapa que los criterios de sostenibilidad estén estrictamente relacionados con el objeto del contrato y sean específicos y objetivamente cuantificables. De hecho, los criterios de sostenibilidad se definen y establecen en los pliegos de condiciones como requisitos obligatorios para garantizar la transparencia (para obtener más información, consulte el Capítulo 5 sobre Planificación del proceso de adquisición). Durante esta etapa, los factores sociales y medioambientales deben traducirse en instrucciones que cumplan con los requisitos específicos del resultado definido, que se desea lograr con la acción de adquisición. En esta etapa, también debe definirse el procedimiento para la verificación de requisitos.

Al preparar la definición de requisitos y los criterios de sostenibilidad que se incluyen en ella, es importante considerar los siguientes aspectos:

- Factores clave para el éxito de la licitación (es decir, ¿cuál es la necesidad que la licitación pretende satisfacer? Y, desde una perspectiva de sostenibilidad, ¿cuáles son los requisitos mínimos que deben cumplirse para que el resultado de la acción de adquisición se considere exitoso?)⁷⁵
- Resultados de la evaluación del ciclo de vida del producto o servicio requerido.

A continuación, se incluyen algunos ejemplos de factores a considerar al determinar posibles criterios medioambientales y sociales de bienes, servicios y obras⁷⁶ durante la etapa de definición de requisitos.

Criterios medioambientales

Biodegradabilidad

- En el caso de productos que puedan ser adecuados para el compostaje, asegurarse de que los materiales se puedan descomponer de forma rápida y segura.

Diseño para el desmontaje

- Cuando los productos se componen de miles de tipos diferentes de materiales, en particular plásticos y metales, ayuda si están diseñados para ser fácilmente desmontables y que los materiales puedan reciclarse. Esto es particularmente relevante para productos electrónicos y eléctricos como refrigeradores, televisores, ordenadores personales e impresoras.

Eficiencia de recursos, energía y agua

- Los costos de funcionamiento suelen pasarse por alto al adquirir productos. Procurar equipos que sean energéticamente eficientes, como los productos con clasificación Energy Star. Además, verificar que el producto no tenga un efecto "dominó" por el uso de más recursos, por ejemplo, especificar toallas de papel en lugar de secadores de manos puede aumentar el volumen de papel que desecha, lo que también tiene un costo.

Embalaje mínimo

- La mayoría de los productos se compran con niveles excesivos de embalaje, ya sea para agregar valor cosmético o para proteger el producto de una mala manipulación. El embalaje debe desecharse una vez que ha cumplido su cometido y, en la mayoría de los casos, el costo de eliminación recae en el cliente y no en el proveedor.

Contaminación nula (o reducida) con un uso mínimo de productos químicos tóxicos, CFC, ozono y otros contaminantes

- La elección de productos alternativos de baja contaminación no solo ayuda a reducir el impacto ambiental, sino que, a menudo, implica evitar evaluaciones y

⁷⁵ La información se puede obtener de colegas en otras partes de la organización, de partes interesadas externas y de catálogos de mejores prácticas de adquisición sostenible existentes en el sistema de las Naciones Unidas. Orientación disponible sobre las "Directrices de adquisiciones sostenibles" en <http://www.greeningtheblue.org/resources/procurement>

⁷⁶ Fuente: Purchasing for Sustainability (Compras para la sostenibilidad), Forum for the Future.

capacitaciones prolongadas de Control de Sustancias Peligrosas para la Salud (COSHH), por ejemplo, personal de limpieza o técnicos de laboratorio.

- Los materiales químicos y peligrosos deben manipularse, almacenarse, reciclarse de manera adecuada y segura o someterse a un proceso de eliminación sostenible.

Criterios sociales

Estándares de seguridad y salud

- Estos estándares nunca deben pasarse por alto y es sensato evaluar muchos productos con un funcionario cualificado en materia de salud y seguridad. Entre los ejemplos, se incluyen equipos eléctricos, vehículos, productos químicos de limpieza y mobiliario.
- De igual importancia es establecer que las modalidades del servicio a prestar cumplan con toda la legislación nacional relacionada con la salud y seguridad en el trabajo.

Producción local

- Abastecerse con compras de proveedores locales significa que los beneficios económicos se puedan percibir en las comunidades locales. Esta inversión local ayuda a garantizar la sostenibilidad económica continua del área a través de la creación de empleo.

Origen ético

- Las leyes y costumbres locales también deben respetarse al establecer conductas éticas y morales estandarizadas.

Trabajo

- Libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva; la libre asociación de los trabajadores y la comunicación abierta con el personal directivo sobre las condiciones laborales deben ser reconocidas sin temor a sufrir acoso o represalias de ningún tipo.
- Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- Erradicación del trabajo infantil y protección de los niños contra la realización de cualquier tipo de trabajo que pueda interferir en su educación o que pueda ser peligroso para su salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
- Eliminación de la discriminación por motivos de raza, género, religión, orientación sexual y en materia de empleo y ocupación.
- Cumplimiento de todas las leyes en materia de salarios y jornadas laborales. Las remuneraciones de los trabajadores deben garantizarse de acuerdo con las leyes y reglamentaciones nacionales correspondientes.

Minas

- Asegurar que los proveedores no estén involucrados en actividades económicas relacionadas con la fabricación de minas ni con los componentes utilizados principalmente para la producción de minas.

Explotación sexual y género

- Garantizar la prevención de la explotación o abuso sexual de cualquier persona directa o indirectamente relacionada con el contrato.
- La proporción de mujeres en los cargos de liderazgo y la propiedad de un potencial proveedor.
- La proporción de empleadas mujeres.
- El grado en el cual el equipo del proyecto tiene equilibrio de género.
- El grado en el cual un proveedor cuenta con políticas que contribuyen a la igualdad de género.
- El grado en el cual un proveedor obtiene y subcontrata empresas propiedad de mujeres o dirigidas por mujeres.
- Si el proveedor se ha inscrito en acuerdos/marcos/principios voluntarios que apoyan el empoderamiento de las mujeres (por ejemplo, los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (PEM)).

Criterios mínimos de sostenibilidad en la definición de requisitos

La especificación de criterios de sostenibilidad en esta etapa implica tomar una decisión sobre los estándares mínimos que todas las licitaciones deben respetar. Deben utilizarse requisitos mínimos para mitigar los riesgos de sostenibilidad que pueden poner en peligro el éxito del proyecto de adquisición. Los estándares mínimos de sostenibilidad están influenciados tanto por la disponibilidad del mercado como por la agenda de sostenibilidad de la organización adquirente; por ejemplo, las organizaciones de las Naciones Unidas que tienen una política ambiental o neutralidad climática deben, simplemente, negarse a considerar bienes, servicios y obras que no cumplan con los niveles mínimos de eficiencia energética; y todas las organizaciones de las Naciones Unidas deben reflejar sus preocupaciones con los derechos humanos, incluidas las cuestiones laborales y de igualdad de género, mediante la inclusión de disposiciones pertinentes (p. ej., cláusulas laborales) en sus condiciones generales.

Es especialmente importante que un análisis de mercado anticipado identifique las opciones de sostenibilidad disponibles. Los oficiales de adquisiciones podrán entonces "establecer un estándar" de sus requisitos mínimos a un nivel que pueda ser igualado de manera realista por una cantidad suficiente de ofertas. Por el contrario, los requisitos de sostenibilidad que son excesivamente altos para el mercado podrían tener el efecto no deseado de alejar a los proveedores y poner en peligro la licitación por falta de ofertas.

Las fichas de productos de adquisiciones sostenibles de las Naciones Unidas⁷⁷ pueden ayudar a desarrollar criterios de sostenibilidad mínimos y adicionales. Los criterios "básicos" y "avanzados" se han desarrollado teniendo en cuenta la disponibilidad de soluciones sostenibles en diferentes regiones y el nivel de ambición de los solicitantes y los oficiales de adquisiciones.

Al redactar especificaciones técnicas, se debe considerar el tipo de especificación que se utilizará, ya sea de conformidad con estándares específicos, desempeño o funcional o alguna combinación. Tanto los estándares internacionales como los criterios de etiquetas ecológicas y etiquetas sociales se pueden utilizar como referencia en la redacción de los requisitos de sostenibilidad.

Las posibles técnicas para la elaboración de requisitos sostenibles que se centren en las características técnicas de un determinado bien, servicio u obra son las siguientes:

- Especificar el material para definir los requisitos del producto.
- Indicar métodos de producción y proceso más sostenibles.

Al adquirir mobiliario (sillas, mesas, armarios, estanterías, alacenas, etc.)⁷⁸:

- Al menos el 30 % de la madera virgen o materiales a base de madera (incluidos los sólidos, laminados, enchapados y maderas que se utilizan para la producción de contrachapados) procederá de bosques certificados como gestionados de forma legal y sostenible.
- Los productos utilizados para el revestimiento de superficies de muebles deberán:
- No contener sustancias peligrosas que estén clasificadas como cancerígenas, nocivas para el sistema reproductivo, mutágenas, alergénicas por inhalación o nocivas para el medioambiente según las normas de clasificación nacionales o internacionales.
- No contener retardantes de llama orgánicos halogenados, ftalatos, aziridina y poliaziridinas ni plomo, cadmio, cromo, mercurio y sus compuestos.
- No contener metales pesados.

En cuanto a los aspectos sociales, entre los ejemplos de requisitos que pueden incluirse en un contrato de obra se encuentran los siguientes:

- Medidas para evitar accidentes laborales y condiciones específicas de gestión de productos peligrosos con el fin de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. El licitante deberá demostrar con la documentación adecuada que cuenta con un sistema de gestión de seguridad que es apropiado para el tamaño y la complejidad de la operación, de acuerdo con OHSAS 18001 Sistemas de gestión de seguridad y salud ocupacional o normas equivalentes.
- Exigir el cumplimiento de determinadas normas de diseño para garantizar el acceso al edificio a todas las categorías de usuarios, incluidas las personas con discapacidad.

⁷⁷ <http://greeningtheblue.org/resources/procurement>

⁷⁸ ICLEI. *Directrices sobre adquisiciones sostenibles: ficha de producto de mobiliario*. PNUMA, 2009.

Las especificaciones funcionales y de rendimiento deben referirse a los resultados y productos deseados (como calidad, fiabilidad o utilidad) que se esperan del bien, servicio o trabajo adquirido. El diseño de especificaciones a través de requisitos funcionales y de rendimiento es la mejor manera de lograr el resultado óptimo en términos de sostenibilidad. Permiten a los oficiales de adquisiciones probar el mercado y brindan a los proveedores mayor libertad para desarrollar y presentar soluciones innovadoras y sostenibles. Sin embargo, debe recordarse que unas especificaciones excesivamente amplias podrían dar lugar, por ejemplo, a que un producto no satisfaga las necesidades declaradas. A continuación, se muestra una lista de especificaciones que establecen requisitos medioambientales y sociales mínimos con información clara y explícita sobre el rendimiento y la funcionalidad, relacionados con la sostenibilidad:

En la adquisición de un servicio de calefacción central⁷⁹:

- El clima interior del edificio de oficinas debe mantenerse entre 20 y 22 grados Celsius y con una humedad relativa de 50 %.
- El sistema de calefacción debe funcionar con fuentes renovables en lugar de quemar combustibles fósiles.

En la adquisición de papel para escribir, imprimir y fotocopiar, debe⁸⁰:

- Tener una durabilidad mayor a 100 años según las normas ISO 9706, DIN 6738 o equivalente.
- Ser compatible con maquinaria que cumpla con las normas DIN 19309, AFNOR Q11-013 o equivalente.

En la adquisición de proveedores locales para estimular la producción local y la creación de empleo⁸¹:

- El licitante reservará el 95 % de las oportunidades laborales contratadas para las comunidades locales, según lo definan personas con estatus nacional, que vivan en un radio de 50 km en torno a la ubicación del proyecto.

Uso de etiquetas: medioambientales o sociales^{82,83}

Cuando se aplica correctamente, las etiquetas ecológicas/medioambientales o las etiquetas sociales pueden ser útiles para preparar especificaciones técnicas y criterios de adjudicación. Sin embargo, los oficiales de adquisiciones y los solicitantes nunca deben exigir a los proveedores que se registren en un esquema de etiquetado particular, y deben agregar la frase "o equivalente" siempre que se mencione una etiqueta específica.

Lo que pueden hacer los oficiales de adquisiciones y los solicitantes es lo siguiente:

- Utilizar criterios de etiquetas para redactar especificaciones técnicas.
- Verificar el cumplimiento a través de etiquetas o su equivalente.
- Utilizar ofertas como parámetros de referencia en la etapa de adjudicación.
- Utilizar etiquetas de un solo tema para un enfoque progresivo.
- Verificar la credibilidad de las etiquetas y los impactos que abordan.

Sin embargo, no deberían:

- Exigir que los productos lleven una etiqueta.
- Utilizar una etiqueta sin verificar su credibilidad, independencia y base científica.
- Elevar el nivel de los requisitos de sostenibilidad sin realizar primero un análisis de mercado.
- Utilizar criterios que no se hayan publicado con antelación.

⁷⁹ PNUD, Adquisición ambiental: Guía práctica, vol. 1. Serie de prácticas del PNUD, 2008

⁸⁰ PNUD, Adquisiciones ambientales: Guía de práctica Vol. 1. Serie de prácticas del PNUD, 2008

⁸¹ UNOPS: Lista de verificación de criterios de adquisiciones sostenibles, 2016. Disponible en: <https://www.unops.org>

⁸² Esta sección se basa en la Guía de las Naciones Unidas sobre etiquetas ambientales para profesionales de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas. El resumen ejecutivo con enlaces al documento completo se puede encontrar en el siguiente enlace: https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/Env_Labels_Guide.pdf

⁸³ Debe advertirse que, aunque ciertas etiquetas sociales hacen referencia expresa a algunos o todos los convenios fundamentales de la OIT, ninguno de ellos es obligatorio, certificado o autorizado por la OIT.

La elección de basar una acción de adquisición en una etiqueta que abarque varias categorías de productos y servicios, ofrezca una evaluación de impacto integral a lo largo del ciclo de vida y garantice la imparcialidad del esquema, es una garantía de la calidad y fiabilidad de los criterios⁸⁴.

Por ejemplo, al comprar productos hechos de madera, la organización requiere que el material provenga de una fuente gestionada correctamente, como la gestión forestal sostenible con certificación FSC o PEFC, y este requisito debe incluirse en las especificaciones. Otro ejemplo podría ser cuando se adquieren servicios de gestión de instalaciones, como servicios de limpieza, los requisitos de sostenibilidad pueden exigir que la empresa utilice al menos un porcentaje determinado de productos de limpieza y desechables ecológicos que estén certificados por estándares como etiquetas medioambientales o que provengan de fuentes de comercio justo.

Aunque no son tan numerosas como las etiquetas ecológicas, algunas etiquetas sociales están comenzando a surgir en varios sectores del mercado. Las etiquetas sociales pueden abarcar diferentes tipos de cuestiones socioeconómicas, como los derechos humanos, los derechos de los trabajadores, las empresas propiedad de mujeres,⁸⁵ el trabajo infantil, el pago de un precio justo a los productores de los países en desarrollo, etc. Algunas etiquetas también incorporan aspectos medioambientales y sociales. Como es el caso de ciertas etiquetas ecológicas, algunas etiquetas sociales se centran en un solo tema, mientras que otras tienen un enfoque más amplio.

Una de las etiquetas sociales más conocidas es "Fairtrade"⁸⁶. Según una resolución del Parlamento Europeo sobre Comercio Justo y Desarrollo⁸⁷, comercio justo significa, entre otras cosas:

- Un precio de producción justo, que garantiza salarios justos y cobertura de los costos de producción y vida sostenibles.
- Pagos parciales realizados por adelantado (si así lo solicita el productor).
- Transparencia y trazabilidad en toda la cadena de suministro.
- Creación de capacidades y empoderamiento de productores.

Identificación de proveedores

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, los criterios de abastecimiento pueden evaluar el desempeño de los licitantes para garantizar que solo las ofertas de empresas "admisibles" se consideren en la etapa de evaluación. Los criterios se pueden utilizar para evaluar las operaciones de la empresa licitante (y las empresas que subcontrata) en su conjunto, en lugar de solo los productos finales adquiridos. Los criterios incluidos en esta etapa pueden abordar cuestiones como el compromiso de los proveedores con la sostenibilidad y la capacidad técnica de sostenibilidad necesaria, es decir, experiencia previa, sistemas de gestión ambiental, políticas laborales, sociales y con perspectiva de género, etc. El proceso de abastecimiento también se puede utilizar para identificar y llegar a proveedores de grupos infrarrepresentados que se hayan identificado o de regiones geográficas y demográficas específicas, y como medio para garantizar el contenido y la representación locales en el proceso de licitación⁸⁸.

Al adoptar una estrategia de abastecimiento, debe hacerse con el objetivo de lograr el mejor resultado para el proyecto. La sofisticación de la estrategia de abastecimiento dependerá de la complejidad de la acción de adquisición. Es importante tener en cuenta que las decisiones tomadas durante la etapa de abastecimiento tienen un impacto significativo en todo el proceso de adquisición. Por lo tanto, se recomienda encarecidamente que las decisiones estén bien documentadas y respaldadas por todos los actores clave que participen.

Cumplimiento de la legislación medioambiental: los licitantes no podrán participar en un contrato si han sido declarados culpables de conducta profesional indebida grave, incluido el incumplimiento de la

⁸⁴Se puede encontrar una lista de programas de ecoetiquetado y las categorías de productos que abarcan en www.globalecolabelling.net. Además, el Centro de Comercio Internacional ha desarrollado una plataforma en línea que permite a sus usuarios explorar y comparar más de 210 estándares de sostenibilidad y crear la hoja de ruta personalizada de su empresa hacia el comercio sostenible. Se encuentra en <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/voluntary-standards/standardsmap/>

⁸⁵ Organizaciones como el Consejo Nacional de Empresas Comerciales de Mujeres (WBENC) y WEConnect International certifican las empresas controladas, operadas y propiedad de mujeres. La certificación valida que la empresa tiene un 51 % que es poseído, controlado, operado y administrado por una mujer o mujeres. Las organizaciones han creado la etiqueta "Propiedad de mujeres", que tiene como objetivo llamar la atención de los consumidores sobre los productos producidos por una empresa que pertenece y es operada por mujeres, conforme al certificado de WBENC en Estados Unidos o WEConnect International a nivel mundial.

⁸⁶ www.fairtrade.net/

⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0320+0+DOC+PDF+V0//ES>.

⁸⁸ Para obtener más información, consulte el Capítulo 6 sobre el Proceso de adquisición.

legislación medioambiental, comprobada por cualquier medio que las autoridades contratantes puedan demostrar; o si no han cumplido con las obligaciones relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social de acuerdo con las disposiciones legales del país en el que están establecidos o con las del país de la autoridad contratante.

Los licitantes deben presentar una declaración que indique que cumplen con este criterio. Previa solicitud, se les puede pedir que aporten pruebas documentadas para respaldar esta declaración.

Producción de acuerdo con las normas internacionales del trabajo (autodeclaración): el licitante deberá acreditar que tanto él como los fabricantes de los productos de limpieza cumplen con las normas internacionales del trabajo (Convenios fundamentales de la OIT), enumeradas a continuación, a lo largo de toda la cadena de suministro. La cadena de suministro incluye a los productores y fabricantes de todos los productos de limpieza que están relacionados con este contrato. Además, incluye la mano de obra contratada (fabricantes por contrato) que puedan comercializar, fabricar o proporcionar bienes y servicios que se utilicen para fabricar y suministrar el producto final.

Libertad de asociación y protección del derecho de sindicación (n.º 87)

Derecho de sindicación y negociación colectiva (n.º 98)

Trabajo forzoso (n.º 29)

Abolición del trabajo forzoso (n.º 105)

Discriminación (empleo y ocupación) (n.º 111)

El licitante debe presentar pruebas adecuadas de que se han cumplido estos requisitos, como una autodeclaración por escrito (como una declaración del código de conducta de la industria vigente) de que se cumplen los requisitos, junto con un respaldo documentado de la implementación y el seguimiento de las medidas.

Mediante el uso de las disposiciones de estos convenios como criterios sostenibles, un oficial de adquisiciones puede exigir específicamente a los proveedores que cumplan plenamente con las leyes de remuneración, condiciones de trabajo, seguridad social y cotización al seguro establecidas por las jurisdicciones nacionales. De manera similar, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) define qué constituye discriminación contra la mujer y compromete a los signatarios a trabajar para poner fin a todas las formas de discriminación contra la mujer⁸⁹.

Evaluación del desempeño medioambiental y social de los proveedores

Para promover prácticas de adquisiciones sostenibles, es importante asegurarse de que este requisito se comunique claramente al mercado a través de un programa de participación de proveedores que enfatice la sostenibilidad. Dicho programa podría incluir seminarios para proveedores, producción de materiales de orientación para posibles proveedores y cualquier otro medio de comunicación que utilice la organización⁹⁰.

Durante la etapa de abastecimiento, las organizaciones adquirentes pueden desear enfatizar la importancia del medioambiente o cualificaciones sociales de los proveedores. La verificación de la idoneidad puede evaluarse mediante referencia a autodeclaraciones, así como a varios estándares y etiquetas internacionales sociales y ambientales que hayan sido verificados por un tercero. Un tipo particular de autodeclaración es el que se refiere a los sistemas de gestión organizacional de los

⁸⁹ En lo que respecta al abastecimiento, ONU Mujeres articula y comunica claramente su impulso para el abastecimiento con perspectiva de género a los posibles proveedores. El sitio web corporativo de ONU Mujeres tiene una página dedicada a proveedores con perspectiva de género y los posibles proveedores también son identificados e invitados a participar en ejercicios de adquisiciones basados en su perfil de género. Se encuentra en <http://www.unwomen.org/es>. Se pueden aplicar las siguientes prácticas para aumentar la participación de las empresas propiedad de mujeres y otros grupos infrautilizados en el proceso de licitación: clasificar las empresas propiedad de mujeres en función de la propiedad y el control para permitir un estatus y un trato preferenciales; establecer objetivos mensurables, por ejemplo, otorgar al menos 20 % de todos los contratos a empresas propiedad de mujeres; introducir requisitos de subcontratación, por ejemplo, los proveedores a los que se adjudiquen contratos por encima de cierto umbral deben presentar planes para que las empresas propiedad de mujeres participen en sus cadenas de suministro y llevar a cabo estrategias para lograr los objetivos establecidos; proporcionar creación proactiva de capacidades y desarrollo de habilidades de adquisiciones para eliminar la barrera del conocimiento y permitir que las empresas propiedad de mujeres compitan con éxito en los mercados de adquisiciones (asistencia financiera y técnica específica); medir el progreso, supervisar y evaluar (por ejemplo, la GBR) para asegurar el cumplimiento de las políticas y para hacer los ajustes y mejoras necesarios.

⁹⁰ Por ejemplo, en la fase de abastecimiento, UNICEF señala al mercado hacia un abastecimiento más sostenible mediante la participación anticipada de los proveedores y mediante reuniones de consulta antes de las licitaciones.

proveedores, que existen para asegurar que los proveedores estén calificados para cumplir con sus objetivos de desempeño social y medioambiental⁹¹.

Los oficiales de adquisiciones también deben poner en conocimiento de los proveedores actuales y potenciales el Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas (ver Capítulo 2 sobre Ética en las adquisiciones) y recomendarles que cumplan los principios del Pacto Mundial⁹². Para obtener más detalles, consulte la Sección 14.2 a continuación.

Los proveedores pueden cargar en el UNGM información opcional sobre sus iniciativas medioambientales y sociales, como evidencia de programas de responsabilidad social corporativa, sistemas de gestión de seguridad y salud ocupacional, políticas de seguridad, sistemas o políticas de gestión medioambiental, perfil de género de propiedad, cumplimiento de normas (como ISO 14001, OHSAS 18001), etc. Por lo tanto, los oficiales de adquisiciones pueden confiar en esta fuente para asegurarse de que cumplen con cualquiera de los niveles de desempeño de sostenibilidad mencionados anteriormente.

Cabe reiterar que, el término "o equivalente" siempre debe indicarse cuando se hace referencia a una norma o etiqueta, y la evidencia y la documentación apropiada proporcionada por los proveedores debe servir como comprobante del cumplimiento.

Evaluación y preselección de proveedores

Muchas organizaciones de las Naciones Unidas obtienen proveedores de listas aprobadas. Estas listas podrían reflejar cada vez más los problemas de sostenibilidad de importancia para las Naciones Unidas informando también sobre el desempeño medioambiental y social de proveedores específicos. En una situación en la cual se haya establecido una preselección de potenciales proveedores, los oficiales de adquisiciones podrían realizar una selección inicial de las calificaciones de sostenibilidad de los proveedores en cuestión al incluirlos en la lista. Por lo general, se lleva a cabo una evaluación más detallada de proveedores específicos durante la precalificación y la evaluación de las ofertas que surgen de una licitación.

Precalificación

La precalificación es un proceso formal mediante el cual los potenciales proveedores se evalúan en función de un conjunto de criterios predeterminados, con el fin de establecer una preselección y determinar cuáles deben ser invitados a licitar. Este método puede ayudar a reducir el potencial de incumplimiento del contrato, especialmente en el caso de actividades de adquisición complejas, de alto riesgo o con un nivel técnico elevado. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, también se puede utilizar como un medio para garantizar que, para una determinada acción de adquisición, se garanticen los estándares mínimos de rendimiento de sostenibilidad de los proveedores seleccionados.

La evaluación de la experiencia de sostenibilidad de los proveedores individuales se realiza normalmente mediante el uso de un cuestionario de precalificación. Aquí, los oficiales de adquisiciones pueden solicitar y evaluar las prácticas de sostenibilidad de los proveedores individuales y también ayudar a sensibilizar al mercado sobre los requisitos de sostenibilidad importantes.

Los cuestionarios de precalificación normalmente utilizan un método de puntuación ponderada para determinar a los candidatos seleccionados y siguen un proceso de evaluación formal. Se recomienda que expertos técnicos en la materia participen en la evaluación. Los criterios de sostenibilidad incluidos en los cuestionarios deben representar el umbral mínimo deseado y deben seleccionarse cuidadosamente para reflejar los aspectos más importantes y relevantes de la sostenibilidad para la organización adquirente. Cabe destacar que los criterios de precalificación deben referirse al

⁹¹ Las normas ISO pertinentes se pueden encontrar en: <https://www.iso.org/home.html>; EMAS: el Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales de la UE es un instrumento de gestión premium desarrollado por la Comisión Europea para que las empresas y otras organizaciones evalúen, informen y mejoren su desempeño medioambiental, más información disponible en http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm; OHSAS: la Certificación de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional es una especificación internacional del sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional que tiene como objetivo ayudar a las organizaciones a controlar los riesgos de seguridad y salud ocupacional, más información disponible en <http://www.certificationeurope.com/ohsas-18001-occupational-health-and-safety-management/>.

⁹² El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una iniciativa de política estratégica para empresas que se comprometen a alinear sus operaciones y estrategias con diez principios universalmente aceptados en las áreas de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción.

desempeño del proveedor y sus operaciones y no a los productos o servicios que constituyen el objeto del contrato. Este último factor se verá reflejado en los criterios de evaluación de la licitación.

A continuación, se incluyen algunos ejemplos:

- Si la entidad adquirente se centra en el empoderamiento económico de las mujeres, puede optar por incluir preguntas sobre las políticas y prácticas internas de los posibles proveedores relacionadas con la promoción de la mujer o la igualdad de género.
- Si la entidad adquirente está interesada en las prácticas laborales o de derechos humanos y del niño, puede optar por incluir una pregunta sobre cómo los proveedores potenciales realizan un seguimiento y localización del flujo de materiales a través de su cadena de suministro para garantizar que se evite el trabajo infantil.
- Si la atención se centra en cuestiones medioambientales, se puede solicitar a los proveedores que incluyan sus normas de gestión medioambiental o de calidad (es decir, ISO 14001), o su experiencia previa en la realización de proyectos similares (p. ej., diseñar y construir proyectos de construcción ecológica).

Como ocurre con el desarrollo de requisitos sostenibles, las entidades adquirentes deben centrarse en desarrollar criterios claros. El uso de estándares de terceros puede ser un apoyo útil en este sentido. Los oficiales de adquisiciones deben profundizar sus conocimientos sobre estas normas antes de incorporarlas en un ejercicio de precalificación.

Dado que los procesos de precalificación pueden imponer un requisito adicional tanto a los proveedores como a los compradores, debe tenerse debidamente en cuenta si se utilizan o no. Se requieren tiempo y recursos adicionales para llevar a cabo las precalificaciones correctamente. En el caso de que haya varios proveedores calificados y admisibles, dicho ejercicio puede, en última instancia, reducir los costos de adquisición a largo plazo. Esto ocurre especialmente si se planifican varias acciones de adquisición durante un período determinado. Los organismos de las Naciones Unidas pueden utilizar los resultados de precalificación de otros organismos (como es el caso de los proveedores de productos farmacéuticos precalificados por la OMS).

Se recomienda encarecidamente que los oficiales de adquisiciones notifiquen y proporcionen comentarios a los proveedores que hayan pasado el proceso de precalificación pero que luego fueron deseleccionados debido a otros aspectos en sus ofertas. Estos comentarios pueden ser una gran oportunidad para apoyar el desarrollo del mercado.

Evaluación

En el sistema de las Naciones Unidas, la evaluación se realiza cada vez más sobre la base de la mejor relación calidad-precio. El proceso de evaluación debe proporcionar un método justo, transparente y responsable para evaluar las ofertas de los proveedores sobre la base de equilibrar el costo con la sostenibilidad y otros factores no financieros (para obtener más información, consulte el Capítulo 6 sobre Proceso de adquisición, Sección 6.4).

Una forma eficaz de promover la sostenibilidad de las adquisiciones es mediante el uso de criterios técnicos y de abastecimiento, centrándose en el desempeño sostenible del proveedor, del producto, servicio u obra y el proceso relativo de producción y entrega.

Los criterios de evaluación de la sostenibilidad son fundamentales para realizar evaluaciones exhaustivas y coherentes del desempeño en materia de sostenibilidad de las ofertas y propuestas de los proveedores. Estos criterios deben reflejar la solución sostenible preferida y deben formularse de tal manera que recompensen un mayor rendimiento en términos de sostenibilidad. Las organizaciones de las Naciones Unidas deben determinar los criterios de evaluación medioambiental y social que se adapten a sus propias necesidades. Pueden referirse a:

- Calidad, diseño, posibilidad de reparación, idoneidad de uso y ergonomía.
- Explicación de los criterios de sostenibilidad en cuanto a aspectos funcionales y cómo se suministran y eliminan los productos, servicios y obras.
- Desempeño medioambiental en términos de composición de materiales, proceso de producción, gestión de emisiones y eficiencia de recursos (energía, agua, residuos), etc.
- Desempeño social en términos de trabajo y condiciones laborales, estándares de salud y seguridad, oportunidades de empleo para promover la igualdad y diversidad de

- género, capacitar a las mujeres en materia de propiedad y control de las empresas, etc.
- Costo evaluado más bajo (precio, costo total de propiedad, costo del ciclo de vida y evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida).

Se pueden formular configurando:

los criterios mínimos u obligatorios de aprobación/reprobación, por ejemplo:

- Embalaje respetuoso con el medioambiente: los materiales de embalaje pueden separarse en partes de un solo material, y al menos el 80 por ciento del embalaje en peso consiste en materiales que son fácilmente reciclables (con sistemas de reciclaje disponibles a nivel local) o que se pueden compostar.
- Lo mismo puede tenerse en cuenta a la hora de formular criterios sociales en el caso de contratación de obras de rehabilitación que requieran el empleo de categorías de trabajadores desfavorecidas, como jóvenes o mujeres.
- Al menos, el 30 % de los trabajadores locales deben ser mujeres.

el rango numérico de requisitos (para la adquisición de obras de rehabilitación), por ejemplo:

- Los trabajadores locales deben tener entre 18 y 26 años; si tienen más de 26 años deben comprobar que son económicamente vulnerables.

Los tipos de formulaciones anteriores son adecuados para el método de oferta de menor respuesta técnica (para obtener más información, consulte el Capítulo 6 sobre Proceso de adquisición, Sección 6.4).

- Ponderación del requisito. Cuando los criterios de evaluación no pueden cuantificarse fácilmente, se recomienda emplear este enfoque, que garantiza la recompensa de estándares o desempeño sostenibles superiores⁹³. De hecho, los criterios de evaluación también se pueden utilizar estratégicamente cuando los oficiales de adquisiciones no están seguros de la madurez del mercado en términos de adquisiciones sostenibles y en qué medida los precios serán más altos. Al aplicar un sistema de puntuación ponderada para la evaluación, los oficiales de adquisiciones pueden asignar puntos adicionales a aquellos proveedores que cumplan con los requisitos de sostenibilidad más altos. A continuación, se incluye un ejemplo de cómo se podrían incluir criterios de evaluación medioambiental en una licitación:

la organización de las Naciones Unidas está adquiriendo mobiliario para sus oficinas y quiere apoyar la reducción de residuos y promover el reciclaje. En este escenario, las especificaciones podrían indicar que el mobiliario se construya con un mínimo del 20 % de madera, plásticos o metales reciclados, y que se otorgarán hasta “X” puntos para ofertas con mayor porcentaje de materiales reciclados. De esta forma, la organización de las Naciones Unidas estaría favoreciendo a los licitantes con el mayor porcentaje de componentes reciclados⁹⁴.

Se puede utilizar el mismo enfoque al seleccionar las pymes que emplean a personas con discapacidad para los servicios de limpieza o que adoptan un enfoque con perspectiva de género⁹⁵:

- Pymes con 1 empleado con discapacidad/año - 2 puntos
- Pymes de 2 empleados con discapacidades/año - 4 puntos
- Pymes de 3 empleados con discapacidades/año - 6 puntos

Progresivamente, estos criterios de evaluación pueden incluirse como requisitos obligatorios en las actividades de adquisiciones posteriores, a medida que el mercado madure.

El siguiente es otro ejemplo de cómo se podrían incluir criterios de evaluación social en una licitación:

la organización de las Naciones Unidas está adquiriendo productos textiles para uno de sus programas y quiere apoyar prácticas laborales justas y condiciones de trabajo seguras. En este escenario, los

⁹³ Para obtener más información sobre el método de puntuación ponderada, consulte el Capítulo 6 sobre el proceso de adquisición.

⁹⁴ Un ejemplo similar es la acción de adquisición que adoptó UNICEF, en la que la puntuación de sostenibilidad representó el 30 % (treinta por ciento) de la puntuación comercial general para la licitación de 2017 para equipos de inyecciones seguras para vacunas, que se centra en aspectos de emisión de CO₂, consumo de combustible y eliminación de desechos asociados con el producto y el envío.

⁹⁵ Al seleccionar pymes con un enfoque con perspectiva de género, se pueden aplicar las siguientes puntuaciones de ponderación: pymes con políticas de igualdad de género: 2 puntos; pymes con mujeres en la mitad de los puestos ejecutivos: 4 puntos; pymes con al menos un 51 % de propiedad de mujeres: 6 puntos.

criterios de evaluación podrían indicar que aquellos proveedores que brinden documentación sobre los salarios y beneficios que proporcionan a sus empleados y acrediten que cumplen con los estándares y lineamientos internacionales en materia de salud y seguridad, como OHSAS 18000, ISO 45001 y las Directrices de la Organización Internacional del Trabajo [ILO-OSH](#) recibirán X puntos adicionales. En este caso, las Naciones Unidas estaría asegurando que el contrato se adjudique a un proveedor que se desempeñe mejor en relación a los estándares laborales, de salud y de seguridad, y que sea más realista considerando su método de verificación (la documentación de terceros que certifique lo mencionado anteriormente es más fiable que la autodeclaración).

Todos los factores mencionados anteriormente deben combinarse con los criterios de evaluación de costos y estructurarse de manera que puedan determinar la oferta con mejor relación calidad-precio durante el ciclo de vida del producto, servicio u obra. Lo anterior se puede incluir en las licitaciones mediante la aplicación de costo total de propiedad, costo del ciclo de vida y evaluación de sostenibilidad del ciclo de vida, por lo que los costos directos e indirectos, así como los costos asociados internos y externos relevantes, podrían incluirse.

Por último, es posible introducir criterios sostenibles como "desempate" entre dos proveedores que tengan la misma puntuación en un proceso de evaluación. En este caso, la adjudicación puede realizarse sobre la base de la propiedad de mujeres; en caso de que todos (o ninguno) los proveedores que estén empatados por la puntuación más alta combinada de la evaluación sean propiedad de mujeres, se puede aplicar el enfoque de mejor de oferta final.

Gestión de contratos

Desde una perspectiva de sostenibilidad, la gestión de contratos⁹⁶ asegura que los proveedores cumplan con sus compromisos de sostenibilidad y crea un mecanismo para mejorar el desempeño mediante el uso de indicadores de desempeño.

Si bien todos los contratos deben administrarse, adoptar este enfoque adquiere especial importancia en el caso de los contratos que tienen un alto impacto en la sostenibilidad, que suelen ser también para compras esenciales de la organización compradora. Los temas clave son asegurar una relación cualitativa con los proveedores, conocimiento mutuo de los objetivos de sostenibilidad, planificación anticipada, cláusulas contractuales justas y equilibradas e indicadores clave de desempeño (KPI) acordados.

Cláusulas contractuales de sostenibilidad

La inclusión de requisitos específicos de sostenibilidad en las condiciones del contrato es una característica justa, abierta y transparente, dado que todos los proveedores potenciales que compiten por el contrato conocerán desde el inicio del proceso las obligaciones contractuales que deberán cumplir. Las cláusulas del contrato sobre sostenibilidad deben estar estrictamente vinculadas al objeto del contrato y también deben describir cómo se entregará o implementará el bien, servicio u obra que se adquiere. Tiene sentido incluir criterios de sostenibilidad en las condiciones del contrato para reducir los impactos medioambientales y sociales de la actividad de adquisición, y proporcionar también mecanismos para supervisar el desempeño a través de indicadores clave del desempeño, sanciones, incentivos o indemnizaciones por daños y perjuicios.

Las condiciones generales de varias organizaciones de las Naciones Unidas ya contienen algunas cláusulas que abordan el trabajo infantil, la producción y venta de minas antipersonal, la explotación sexual y la discriminación por motivos de género. Estas condiciones contractuales requieren el cumplimiento de una amplia gama de normas internacionales importantes. El incumplimiento de estas disposiciones faculta a las organizaciones interesadas a rescindir un contrato de inmediato.

A continuación, se enumeran algunos ejemplos de cláusulas contractuales sociales y medioambientales:

- El contratista calculará anualmente la cantidad de emisiones de CO₂ causadas directamente por el transporte de los productos suministrados para el contrato y comunicará esta información a la organización contratante. Al finalizar el contrato, el contratista deberá demostrar los esfuerzos realizados para reducir las emisiones de CO₂ a través del transporte de productos.⁹⁷

⁹⁶ Para obtener más información, consulte el Capítulo 7 sobre etapas posteriores a la adquisición.

⁹⁷ ICLEI. *Directrices sobre adquisiciones sostenibles: ficha de producto de vehículos*. PNUMA, 2011.

- En el caso de la subcontratación, los proveedores de servicios de transporte deben tener acuerdos de sostenibilidad con sus subcontratistas que estén alineados con lo acordado entre la organización de las Naciones Unidas y el contratista. Se exige al licitante que presente las pruebas apropiadas para constatar que se ha cumplido con este requisito, como una autodeclaración por escrito.⁹⁸
- El proveedor deberá cumplir con las Normas fundamentales del trabajo de la OIT en toda la cadena de suministro durante la vigencia del contrato. El contratista debe asegurarse de que los subcontratistas cumplan las mismas obligaciones.
- El proveedor deberá respetar en todo momento y en todas las circunstancias pertinentes a la ejecución del Contrato y en relación con todo su personal, y asegurarse de que sus subcontratistas respeten: la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social y cualquier otro motivo que pueda ser reconocido por la legislación nacional del país o países donde se lleva a cabo la ejecución, total o parcial, del Contrato.⁹⁹
- El contratista contratará, para la ejecución del contrato, a varias personas con discapacidad (por ejemplo, el 10 % del personal).¹⁰⁰
- El contratista deberá incluir un plan formal para manejar adecuadamente cualquier residuo o subproducto de residuos generado durante la ejecución del contrato.
- El contratista deberá proporcionar todas o una de las siguientes opciones¹⁰¹:
 - Documentación que acredite la presencia de un sistema de gestión medioambiental válido, como ISO 14001 o equivalente.
 - Copia de la política de sostenibilidad de la organización.
 - Copia del último informe de responsabilidad social corporativa de la organización.
 - Una declaración firmada por el presidente (u otro funcionario ejecutivo) que confirme el compromiso de la organización con la sostenibilidad.

Revisión del desempeño de sostenibilidad

Es importante establecer indicadores clave de desempeño para el contrato con el fin de supervisar y evaluar el cumplimiento del desempeño del proveedor relacionado con las cláusulas sociales y medioambientales, así como para evaluar el impacto de la acción de adquisición en el área objetivo durante un período de tiempo predeterminado. Los indicadores clave de desempeño proporcionan un marco para revisar metas/objetivos e incluir las lecciones aprendidas en la estrategia de adquisición sostenible de la organización y compartir los resultados con la comunidad empresarial y otras partes interesadas. El seguimiento, incluida su frecuencia y metodología, es fundamental para lograr un cambio real y una mejora en el desempeño del proveedor¹⁰². Además, los hitos e indicadores de la gestión de contratos pueden formar parte de las cláusulas del contrato, por ejemplo, al disponer reuniones periódicas para revisar el desempeño en materia de sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, teniendo en cuenta que las cláusulas del contrato deben estar vinculadas con el objeto del contrato, se recomienda en la gestión de contratos exigir a los proveedores que realicen mejoras interanuales (o más frecuentes) en una serie de aspectos relacionados con la sostenibilidad, que incluyen: reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, reducción del consumo de agua y proporción creciente de contenido reciclado en los materiales utilizados. El establecimiento de planes de mejora continua y el aumento del nivel de los proveedores los ayudará a mejorar su desempeño y tendrá el efecto de elevar el estándar de desempeño en materia de sostenibilidad en su sector.

Muchos de los efectos de sostenibilidad reflejados en un contrato estarán presentes más adelante en la cadena de suministro. En este sentido, la forma en la cual el proveedor actúa con sus propios proveedores y subcontratistas es de fundamental importancia en cualquier revisión de proveedores.

⁹⁸ ICLEI. *Directrices sobre adquisiciones sostenibles: ficha de producto de transporte de carga*. PNUMA, 2011.

⁹⁹ Los contratos de la OIT contienen la denominada "cláusula laboral", que hace referencia a los principales convenios de la OIT.

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Adquisiciones sociales: Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*. Unión Europea, 2010.

¹⁰¹ UNOPS. Lista de verificación de criterios de adquisiciones sostenibles, 2016. Disponible en: <https://www.unops.org>

¹⁰² Con respecto a la eficacia de las cláusulas contractuales y la gestión del desempeño de la sostenibilidad, UNICEF supervisa si la satisfacción del usuario final con los productos "más ecológicos" es tan alta como con los productos menos "ecológicos" para los suministros de agua, saneamiento e higiene y educación. Los resultados de la reducción de las emisiones de CO2 también se controlan semestralmente o anualmente utilizando un método publicado para medir las compensaciones de carbono. Siguiendo este enfoque, UNICEF compensa 100 toneladas de emisiones de CO2 cada año solo dentro de los suministros de agua, saneamiento e higiene y educación.

Para garantizar que los compromisos de sostenibilidad asumidos en el contrato se apliquen a lo largo de la cadena de suministro, los oficiales de adquisiciones deben verificar que existan "contratos en secuencia" (con los mismos términos y características) entre el proveedor principal y cualquier subcontratista/proveedores que puedan haber participado en la ejecución del contrato. Estos contratos suelen incluir requisitos de sostenibilidad. Sin embargo, debe reconocerse que los contratos consecutivos se suelen utilizar si se trata de contratos de alto riesgo/valor, dado que suelen no ser populares entre los proveedores.

Las auditorías de proveedores son una forma muy útil de determinar hasta qué punto los proveedores pueden cumplir y cumplen con los requisitos de sostenibilidad, así como para garantizar que las responsabilidades se distribuyan en cascada de manera adecuada a lo largo de las cadenas de suministro. Sin embargo, debido a las limitaciones de recursos, no es factible para las organizaciones de las Naciones Unidas realizar auditorías a todos sus proveedores (o potenciales proveedores). Por lo tanto, se aplica un enfoque de evaluación de impacto/riesgo para identificar situaciones en las que las auditorías no solo están justificadas, sino que son esenciales para garantizar la seguridad del suministro, y situaciones en las que existe un riesgo de incumplimiento relacionado con los objetivos de sostenibilidad. Por lo tanto, cuando se manejan contratos con cláusulas de sostenibilidad, la realización de auditorías periódicas puede ser un enfoque valioso para recabar evidencia de cumplimiento de los requisitos, así como para actualizar los riesgos relacionados con la gestión y finalización del contrato.

Acción correctiva

Otro aspecto importante de la supervisión del desempeño es requerir una acción correctiva cuando la organización de las Naciones Unidas descubre que el proveedor no está cumpliendo con los requisitos de sostenibilidad del contrato, o cuando una auditoría revela un incumplimiento. La organización de las Naciones Unidas deberá exigir al proveedor que desarrolle un plan de implementación correctiva. Este plan debe incluir información sobre el área de incumplimiento y su causa, las acciones que el proveedor tomará para abordar y resolver el incumplimiento y el plazo de tiempo en el que se logrará. El oficial de adquisiciones debe supervisar de cerca al proveedor para asegurarse de que las medidas correctivas acordadas se implementen de manera oportuna. Por último, los resultados del seguimiento del contrato y la adopción de acciones correctivas pueden servir para lograr un mejor desempeño de sostenibilidad para las futuras actividades de adquisiciones.

14.2 Pacto Mundial de las Naciones Unidas

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es un llamamiento a las empresas de todo el mundo a que alineen sus estrategias y operaciones con diez principios universales sobre derechos humanos¹⁰³, normas laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción, y a adoptar medidas que promuevan los objetivos y cuestiones de las Naciones Unidas consagrados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una plataforma de liderazgo para el desarrollo, implementación y divulgación de políticas y prácticas corporativas responsables. Se lanzó en el año 2000 y es la iniciativa de sostenibilidad corporativa más grande del mundo, con más de 8000 empresas y 4000 signatarios no comerciales con sede en más de 170 países y más de 70 redes locales.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas cuenta con el apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En diciembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas renovó el mandato de la Oficina del Pacto Mundial y la oficina de las Naciones Unidas que apoya la iniciativa en su resolución "Hacia asociaciones mundiales de colaboración: un enfoque basado en principios para mejorar la cooperación entre las Naciones Unidas y todos los asociados pertinentes" (A/RES/70/224). Entre otras cosas, esta resolución reconoce "el papel vital que sigue desempeñando la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en lo que se refiere a fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para asociarse estratégicamente con el sector privado". Afirma que las actividades del Pacto Mundial de las Naciones Unidas están "de conformidad con el mandato que le ha conferido la Asamblea General para promover los valores de las Naciones Unidas y las prácticas empresariales responsables dentro del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad empresarial mundial".

¹⁰³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó, en su resolución 17/4 de junio de 2011, un documento titulado "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'", 2011, que se encuentra disponible en https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf. Existen tres principios rectores fundamentales: las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos; el papel de las empresas en el cumplimiento de todas las leyes aplicables y el respeto de los derechos humanos; y la necesidad de recursos efectivos para abordar el incumplimiento de estos derechos y obligaciones.

Los diez principios

a. Derechos humanos

Principio 1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente.

Principio 2. Las empresas deben asegurarse de que no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

b. Normas laborales

Principio 3. Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Principio 4. Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

Principio 5. Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Principio 6. Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

c. Medioambiente

Principio 7. Las empresas deberán adoptar un enfoque preventivo respecto a los retos medioambientales.

Principio 8. Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad medioambiental.

Principio 9. Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medioambiente.

d. Anticorrupción

Principio 10. Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

Puede encontrar más información en www.pactomundial.org.

La sostenibilidad corporativa comienza con el sistema de valores de una empresa y un enfoque basado en principios para llevar a cabo la actividad comercial. Esto significa operar de manera que, como mínimo, cumpla con las responsabilidades fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción. Las empresas responsables promulgan los mismos valores y principios donde sea que tengan presencia, y saben que las buenas prácticas en un área no compensan el daño en otra. Al incorporar los principios del Pacto Mundial en estrategias, políticas y procedimientos, y al establecer una cultura de integridad, las empresas no solo cumplen con sus responsabilidades básicas para con las personas y el planeta, sino que también están sentando las bases para el éxito a largo plazo. Los Diez Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas se derivan de: la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), la [Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), la [Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo](#) y la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#).

Naciones Unidas recomienda encarecidamente a todos sus proveedores participar activamente en el Pacto Mundial de la ONU. Con ese fin, el Código de Conducta para Proveedores de las Naciones Unidas se ha desarrollado reconociendo la importancia de los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y se considera un medio importante para integrar estos diez principios en las operaciones de las Naciones Unidas. El Código de conducta aborda los temas incluidos en el Pacto en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción, y la interpretación del Código debe realizarse de manera coherente con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas. (Para obtener más detalles sobre el Código de Conducta para Proveedores, consulte el Capítulo 2, Ética en las adquisiciones).

Glosario de términos de adquisiciones

Todas las definiciones que se incluyen en este documento, a menos que se indique lo contrario, reflejan el glosario de términos aprobado en la reunión de la Red de Adquisiciones en Montreal en septiembre de 2012.

Arbitraje

Método acordado de antemano por las partes de un contrato para resolver una controversia mediante la presentación a uno o más árbitros externos neutrales para obtener un juicio vinculante; el arbitraje se utiliza normalmente para evitar litigios, es decir, procedimientos judiciales.

Otorgar

Acción realizada por el comprador en base a la evaluación de ofertas, para aprobar la selección del proveedor para un contrato específico.

Mejor oferta final

Herramienta que se puede utilizar durante la fase de evaluación final de una adquisición mediante una solicitud de propuestas cuando al menos dos proveedores calificados permanecen dentro de un rango competitivo. Es un término que indica al proveedor que el comprador no tiene la intención de negociar después de que se reciben las ofertas, por lo que el proveedor debe presentar los precios finales y los entregables.

Oferta

Una oferta en respuesta a un llamado a licitación o una oferta en respuesta a una subasta electrónica.

Garantía de la oferta (fianza de licitación)

Garantía facilitada por un proveedor por la cual se asegura el cumplimiento de las obligaciones resultantes de la adjudicación de un contrato con la intención de evitar lo siguiente: el retiro o la modificación de una oferta después de la fecha límite para la presentación de dichos documentos; la negativa a firmar el contrato o a facilitar la garantía requerida para la ejecución del contrato después de que se haya aceptado una oferta; o el incumplimiento de cualquier otra condición previa a la firma del contrato especificada en el pliego de condiciones.

Licitante, proponente, oferente

Entidad que presenta una oferta en respuesta a una licitación. Por lo general, el término "licitante" se utiliza para referirse a la entidad que responde a un llamado a licitación, solicitud de cotización o subasta electrónica; el término proponente se utiliza para referirse a la entidad que responde a una solicitud de propuestas.

Conocimiento de embarque

Contrato de un transportista y acuse de recibo de los bienes que se compromete a transportar de un lugar a otro y entregar a un destinatario designado (consignatario).

Estimación cuantitativa

Descripción y estimación cuantitativa de todos los materiales o suministros que serán necesarios en un proyecto de construcción propuesto o la producción de equipos (generalmente diseñados a medida) proporcionados a los licitantes con fines de fijación de precios.

Contrato de renovación automática

Contrato u orden de compra especial que normalmente se emite para aprovechar los requisitos repetitivos y reparaciones de emergencia que involucran bienes y servicios de bajo valor, para reducir la carga de trabajo administrativo.

Comprador

Persona o personal designado por un funcionario autorizado para realizar todas las actividades necesarias para la adquisición de bienes, obras o servicios de acuerdo con los reglamentos, las reglamentaciones, las políticas y los procedimientos aplicables. El término comprador también se utiliza para indicar la entidad de las Naciones Unidas que es parte del contrato.

Catálogo

Una lista organizada de bienes o servicios que especifica la descripción, el precio, la unidad de medida y otros atributos. Un catálogo puede estar disponible como documento o en formato electrónico.

Adquisición conjunta, adquisición común

Formato de adquisición en el que varias organizaciones de las Naciones Unidas colaboran entre sí para llevar a cabo la adquisición de manera conjunta o para compartir el resultado de un proceso de adquisición, obteniéndose de este modo beneficios para el grupo en su conjunto. Las adquisiciones conjuntas buscan conseguir una reducción del precio o una mejora del servicio a través de economías de escala y reducir las ineficiencias y la duplicación de tareas entre las distintas organizaciones de las Naciones Unidas.

Licitación competitiva

Método de licitación en el que, a través de un anuncio abierto, se invita a presentar ofertas a proveedores competidores y se les informa del alcance, las especificaciones y los términos y condiciones del contrato propuesto, así como de los criterios en función de los que se evaluarán las ofertas. El objetivo de la licitación competitiva es obtener bienes o servicios al precio más bajo o con la mejor relación calidad-precio mediante un proceso competitivo abierto y justo.

Consignación

(1) Acuerdo con un proveedor para almacenar bienes en la ubicación de un cliente donde los bienes seguirán siendo propiedad del proveedor hasta que se utilicen o se vendan; (2) Envío que se entrega a un transportista normal para su transporte y entrega.

Contrato

En el contexto de las adquisiciones de las Naciones Unidas, un contrato es un acuerdo escrito y jurídicamente vinculante suscrito entre una organización y un proveedor en el que se establecen los términos y condiciones aplicables, lo que incluye los derechos y las obligaciones de la organización y del proveedor. Un contrato puede adoptar numerosas formas, por ejemplo, acuerdo, orden de compra, memorando de entendimiento o carta de asignación.

Administración de contratos

Todas las medidas adoptadas después de la adjudicación de un contrato relacionadas con los aspectos administrativos de este, como su modificación, su cierre, la conservación de documentos, el mantenimiento del expediente del contrato, la tramitación de controversias o reclamaciones y la gestión de los instrumentos de garantía (por ejemplo, la garantía de cumplimiento).

Gestión de contratos

Seguimiento y gestión continuados del desempeño del proveedor respecto de los bienes o servicios prometidos, garantizándose al mismo tiempo el cumplimiento de todos los demás términos y condiciones del contrato, como el precio y los descuentos. Este proceso incluye gestionar la relación entre el proveedor, la unidad adquiriente, el solicitante y el usuario final, así como enviar observaciones al proveedor en relación con su desempeño, al igual que la resolución de controversias, si fuera necesario.

Modificación del contrato, enmienda del contrato

Cualquier cambio escrito realizado en los términos del contrato. Las modificaciones del contrato solo se hacen efectivas cuando las ejecutan por escrito ambas partes.

Contratista

Cualquier parte en un contrato de adquisición suscrito con la organización. Un contratista puede corresponder a diversas figuras; por ejemplo, una persona, una empresa (ya sea de propiedad privada o pública), una sociedad o un organismo gubernamental.

Estimación de costos

Cálculo aproximado de los gastos o costos que conllevará el suministro de los bienes o la prestación de los servicios.

Incumplimiento

Falta de cumplimiento por una parte contratante de una o varias de las obligaciones previstas para ella en el contrato.

Plazo de entrega

Tiempo que se tarda en entregar los bienes, es decir, desde la fecha del contrato hasta el momento en que el proveedor pone los bienes a disposición del comprador en el lugar acordado y según las condiciones de entrega.

Eliminación

Proceso consistente en retirar algo de un lugar, refiriéndose por lo general a la retirada de chatarra, residuos, excedentes y artículos obsoletos y de desecho de las instalaciones de una organización.

Adquisición electrónica

Adquisición de forma electrónica que se produce cuando las actividades del proceso de compra se realizan de forma electrónica, normalmente a través de Internet, para acortar el tiempo del ciclo y reducir los costos de transacción del proceso de adquisición.

Urgencia

Necesidad o situación de fuerza mayor excepcional, apremiante y emergente, que no es resultado de una planificación o gestión deficientes ni de cuestiones relativas a la disponibilidad de fondos y que, si no se aborda de inmediato, dará lugar a daños, pérdidas o lesiones graves para bienes o personas.

Expresión de interés

Respuesta a una solicitud de expresión de interés a través de la cual se manifiesta interés en participar en una licitación.

Precio fijo

Término de un contrato que indica que el precio se fija en una cantidad determinada y que no está sujeto a cambios, a menos que el comprador solicite un cambio en las especificaciones, la entrega o el plazo. En general, la solicitud de un comprador de un cambio en las especificaciones, entrega o términos en un contrato de precio fijo solo ocurriría en respuesta a un cambio inesperado en las especificaciones o una circunstancia crítica que afectaría la capacidad del proveedor para cumplir con el contrato de acuerdo con los términos originales.

Fuerza mayor

Disposición contractual según la cual acontecimientos importantes (y generalmente incontrolables) pueden excusar a una parte, en la totalidad o parte, del cumplimiento de sus obligaciones contractuales; por ejemplo, incendio, guerra o inclemencias climáticas. Es una cláusula estándar en los contratos de las organizaciones del Sistema Común de las Naciones Unidas.

Condiciones generales de contratación

Las Condiciones generales de contratación (en ocasiones, denominadas "términos y condiciones generales") son un conjunto de disposiciones contractuales estándar que se incorporan en prácticamente todos los contratos mercantiles que celebra Naciones Unidas, incluidos sus fondos y programas. Las Condiciones generales de contratación abarcan una serie de cuestiones, como el estatus del contratista respecto de la Organización, el uso de subcontratistas, la indemnización, los derechos de propiedad intelectual, la utilización del nombre, el emblema o el sello de las Naciones Unidas, la rescisión y los casos de fuerza mayor, la solución de controversias, las prerrogativas e inmunidades, las normas de conducta y las modificaciones.

Pacto Mundial

Red internacional de carácter voluntario en aras del civismo empresarial creada por las Naciones Unidas para respaldar la participación tanto del sector privado como de otros agentes sociales con el objetivo de promover un civismo empresarial responsable y principios sociales y medioambientales universales con miras a hacer frente a los desafíos de la globalización. Se basa en diez principios relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el medioambiente y la lucha contra la corrupción. Consulte www.globalcompact.org para obtener más información.

Bienes

Objetos de todo tipo y descripción, incluidas las materias primas, productos y equipos y objetos en forma sólida, líquida o gaseosa, y electricidad, así como los servicios accesorios al suministro de los bienes si el valor de esos servicios accesorios no excede el de los bienes en sí mismos.

Garantía

Promesa o prenda, es decir, algo que se entrega o existente como garantía para cumplir con un compromiso futuro o una condición posterior (por ejemplo, garantía bancaria). También puede ser una disposición en un contrato mediante la cual una persona se compromete a pagar la obligación de otra persona en caso de que esa persona no pague deudas o no cumpla con un deber específico.

Incoterms

Conjunto de términos comerciales normalizados y ampliamente reconocidos, diseñados por la Cámara de Comercio Internacional (ICC), destinados a su inclusión en los contratos de compraventa de bienes y cuyo objetivo es proporcionar disposiciones contractuales normalizadas que aclaren los costos, los riesgos y las responsabilidades de las partes en el contrato; en particular, en relación con el envío y la entrega de los bienes de los vendedores a los compradores. Para obtener más información sobre estos términos y sus definiciones, que están protegidos por los derechos de autor de la ICC, consulte el sitio web de la ICC.

Propiedad intelectual

Creaciones o invenciones, incluidos, entre otros, los derechos de autor (como diseños, ilustraciones, software, datos, texto original, mapas), marcas comerciales (como símbolos y nombres) y patentes (como formulaciones de medicamentos, hardware).

Inventario

Cualquier material, componente o producto que se mantenga para su uso posterior.

Llamado a licitación

Método de licitación formal a través del cual se invita a posibles proveedores a presentar una oferta para el suministro de bienes o para la prestación de servicios. Por lo general, el llamado a licitación se utiliza cuando la necesidad se ha especificado de manera clara y detallada y la base para la adjudicación es el precio más bajo.

Factura

Solicitud de pago emitida por el proveedor en la que se establece el importe que debe abonar el comprador por los bienes entregados o los servicios prestados.

Tiempo de espera

Tiempo que transcurre desde el momento en que se realiza un pedido hasta la recepción del pedido de bienes, servicios u obras, incluido el tiempo de transmisión, procesamiento, preparación y envío del pedido.

Carta de intención

Documento precontractual, generalmente en forma de carta y, en ocasiones, firmado por ambas partes, que se utiliza para expresar la expectativa de la formación del contrato en el futuro y para garantizar que ambas partes entiendan claramente ciertos acuerdos básicos. Cuando se redacta correctamente, la carta de intención no debe crear ninguna obligación vinculante para ninguna de las partes.

Obligación

Toda obligación contraída como resultado de la aplicación de una ley, una norma o un acuerdo; de tener una obligación o responsabilidad legal; o de haber contraído una deuda o una obligación con otra parte.

Costo del ciclo de vida, costo de vida total, costo total de propiedad

Suma de todos los costos recurrentes y únicos (no recurrentes) en los que se ha incurrido a lo largo de toda la vida útil de un bien, un servicio, una estructura o un sistema o de un período concreto de esta. Incluye el precio de compra, el costo de instalación, los gastos de operación y de mantenimiento, los costos de actualización y el valor residual o de salvamento al final de la propiedad o de la vida útil.

Indemnización por daños y perjuicios

Suma acordada durante la formación de un contrato que será pagada por la parte infractora en caso de un incumplimiento definido del contrato (como incumplimiento o retraso en la entrega). El monto de la indemnización por daños y perjuicios debe calcularse de buena fe y debe basarse en una estimación del daño real que resultará del incumplimiento.

Logística

Proceso de planificación, implementación y control del flujo y almacenamiento eficiente y rentable de los bienes y la información relacionada desde el punto de origen hasta el punto de consumo con el fin de cumplir con los requisitos del cliente.

Acuerdo a largo plazo

Acuerdo escrito suscrito entre una organización del sistema de las Naciones Unidas y un proveedor para un período de tiempo concreto cuyo fin es el suministro de bienes o servicios específicos a precios o disposiciones sobre precios concretos y sin obligación legal alguna de realizar un pedido por una cantidad mínima o máxima.

Estudio de mercado

Proceso de recopilación y análisis de información sobre las capacidades dentro del mercado para satisfacer las necesidades de la organización, con el fin de identificar proveedores, ayudar en el desarrollo de especificaciones, términos de referencia y detalles de los trabajos, determinar la información de precios y obtener información sobre la tecnología disponible.

Compra arbitraria

Adquirir bienes o servicios "fuera de contrato", es decir, sin utilizar contratos que se hayan establecido para los respectivos bienes o servicios.

Memorando de entendimiento

Según su utilización en el sistema de las Naciones Unidas, un memorando de entendimiento es: i) un acuerdo informal que describe las expectativas, el compromiso y los objetivos a largo plazo de las partes en términos más amplios en lugar de específicos; o ii) un contrato jurídicamente vinculante, generalmente utilizado cuando la parte contratante es una entidad no comercial. La redacción del memorando de entendimiento puede determinar si es jurídicamente vinculante para cualquiera de las partes.

Valor actual neto

Compara el valor de un dólar hoy con el valor de ese mismo dólar en el futuro, teniendo en cuenta la inflación y la rentabilidad. Si el valor actual neto de un posible proyecto es positivo, la inversión agrega valor y puede ser aceptada. Si es negativo, el proyecto debe rechazarse.

Licitación

Término genérico empleado para referirse al proceso a través del cual se solicita a proveedores que presenten una cotización, una oferta o una propuesta en respuesta a un pliego de condiciones.

Opción

Un derecho unilateral en un contrato, por medio del cual, durante un plazo específico, el comprador puede optar por ejercer un derecho, como comprar suministros o servicios adicionales previstos en el contrato, o extender la duración del contrato.

Subcontratación

Proceso de externalización de un proceso empresarial, que una organización puede haber realizado previamente de forma interna o que la organización considera necesario o importante, a una empresa, proveedor o contratista independiente donde el proceso se compra como un servicio.

Garantía de cumplimiento (fianza de cumplimiento)

Instrumento financiero cuyo objetivo es proporcionar a las Naciones Unidas seguridad contra el incumplimiento por parte de un proveedor de sus obligaciones, y sirve como medio de indemnización por el incumplimiento de un proveedor de los términos de un contrato.

Adquisición

Adquisición mediante compra o arrendamiento de inmuebles, bienes u otros productos (incluida la propiedad intelectual), obras o servicios.

Comité de revisión de adquisiciones, comité de revisión de contratos o comité de contratos

Comité establecido para la revisión independiente de los contratos propuestos por encima de umbrales determinados. La revisión se lleva a cabo para verificar que se cumplan todas las reglas, políticas y procedimientos de adquisiciones, y que los intereses de la organización estén debidamente protegidos.

Propuesta

Oferta en respuesta a una solicitud de propuestas

Orden de compra

Tipo de contrato que documenta la compra de bienes o servicios.

Tarjeta de compra

Método de pago mediante el cual los solicitantes están autorizados a tratar directamente con los proveedores para compras muy frecuentes y de bajo costo mediante el uso de una tarjeta de crédito emitida por un banco o un proveedor reconocido de tarjetas de crédito. Las tarjetas reducen el papeleo y permiten que el personal de compras y cuentas por pagar se centre en actividades de mayor valor añadido.

Cotización

Oferta en respuesta a una solicitud de cotización. Sin embargo, si se presenta en respuesta a una consulta, es simplemente una declaración de precio y disponibilidad.

Recepción de bienes, nota de recepción de bienes

Acuse de recibo oficial de bienes

Marco regulatorio (adquisiciones)¹⁰⁴

Existencia de la estructura apropiada necesaria para apoyar el establecimiento, implementación, control y dirección de la función de adquisición, generalmente en forma de un sistema de reglamentaciones, reglamentos, manuales y otras publicaciones relacionadas que definen y defienden los principios y valores de las adquisiciones públicas, rigen todas las actividades de adquisición dentro de una organización y proporcionan los medios para exigir su cumplimiento.

Recurso

Medio de resarcimiento que cualquiera de las partes puede reivindicar para compensar el incumplimiento o falta de ejecución de la otra parte de un término o condición del contrato.

Solicitud de expresión de interés

Anuncio publicado con el fin de identificar proveedores que deseen participar en una futura licitación

¹⁰⁴ Esta definición queda fuera de las definiciones acordadas por la Red de Adquisiciones y se ha proporcionado a los efectos del Manual del Profesional de Adquisiciones para facilitar su consulta y comprensión.

Solicitud de Información

Instrumento empleado para realizar un estudio de mercado con el que se busca obtener información del mercado que pueda utilizarse para identificar posibles proveedores, así como las soluciones disponibles o posibles para satisfacer las necesidades identificadas, lo que también puede incluir información sobre el costo y el plazo de entrega.

Solicitud de propuestas

Método formal de licitación en el que se solicita a los posibles proveedores que presenten una propuesta para el suministro de bienes, obras o servicios, según las especificaciones, el alcance del trabajo o los términos de referencia incluidos en los pliegos de condiciones. Por lo general, se utiliza en casos en los que los requisitos son complejos y no se pueden especificar de forma clara o completa, cuando se vayan a realizar evaluaciones técnicas detalladas, o cuando el precio o el costo pueden no ser la única base para la adjudicación.

Solicitud de cotización

Método de licitación informal a través del cual se invita a proveedores a presentar una cotización para el suministro de bienes o para la prestación de servicios. Por lo general, las solicitudes de cotización se utilizan para la adquisición de artículos estándar de distribución general en aquellos casos en que el valor de la adquisición es inferior al umbral establecido para los métodos de licitación formales.

Solicitud

Una solicitud por escrito o computarizada de un cliente o usuario interno para el cumplimiento o adquisición de bienes, servicios u obras.

Solicitante

Persona o miembro del personal que inicia un pedido de compra, es decir, una solicitud para la adquisición de bienes, obras o servicios.

Valor residual

Valor de un artículo que ha cumplido su propósito funcional pero retiene algún valor como en canje o desecho.

Oferta sellada

Oferta presentada en un sobre sellado para evitar que se revele o conozca su contenido antes de la fecha límite para la presentación y de la apertura de todas las ofertas.

Instrumentos de garantía

Instrumentos financieros cuyo objetivo es proporcionar a las Naciones Unidas una garantía respecto de los gastos y las pérdidas resultantes del incumplimiento por parte de un proveedor de las obligaciones que le corresponden. Su objetivo es asegurar la existencia de fondos para indemnizar a las Naciones Unidas en caso de que se produzca dicho incumplimiento, y no pretenden ser un castigo. Los principales instrumentos de garantía son la garantía de la oferta y la garantía de cumplimiento. Las garantías pueden adoptar la forma de garantías bancarias, fianzas de cumplimiento, cartas de crédito contingente y cheques cuyo principal responsable sea un banco y depósitos en efectivo.

Separación de funciones

Mecanismo de control interno cuyo fin es garantizar que ninguna persona o unidad orgánica sea responsable de más de una función relacionada.

Servicios

Trabajo, deber o tarea que realiza un contratista de conformidad con un contrato. La prestación de servicios puede implicar la prestación asociada de servicios públicos o instalaciones si se especifica en los términos del contrato. Los ejemplos típicos de servicios incluyen seguridad, cáterin, limpieza, gestión de viajes, gestión de eventos, servicios informáticos, capacitación, transporte de carga y consultoría.

Fuente exclusiva

Adquisición de productos o servicios de un proveedor seleccionado, aunque haya otros proveedores que brinden productos o servicios similares.

Fuente única

Término de adquisición empleado cuando no existe un mercado competitivo para el requisito, es decir, el producto o servicio necesario está disponible solo de una fuente.

Licitación

Término genérico empleado para referirse al proceso a través del cual se solicita a proveedores que presenten una cotización, una oferta o una propuesta.

Pliegos de condiciones

Documentos que se expiden para describir los requisitos de adquisición e invitar a los proveedores a presentar una oferta, cotización o propuesta.

Identificación de proveedores

Proceso de búsqueda de proveedores adecuados que puedan suministrar los productos o servicios que necesita la organización adquirente.

Especificaciones

Descripción de los requisitos técnicos de un material, producto o servicio. Las especificaciones suelen referirse a los requisitos fijados para materiales o productos, pero también puede tratarse de los requisitos fijados para los servicios (términos de referencia) o para las obras (detalle de los trabajos).

Normalización

Proceso que consiste en acordar una especificación estándar para un producto o una línea de productos en concreto. El objetivo suele ser lograr economías de escala, la compatibilidad con otros productos, facilitar el funcionamiento, el mantenimiento y la reparación de bienes ya adquiridos, etc. La normalización puede dar lugar a situaciones de fuente única o limitada, factor que debe tenerse en cuenta al adoptar una decisión de normalización.

Detalle de los trabajos

Especificación de requisitos de contratos de obras en los que se describen los servicios o bienes específicos que se espera que preste o suministre un contratista. Por lo general, se indican el tipo, el nivel y la calidad del servicio, y los plazos aplicables. En general, va acompañado de un presupuesto detallado o ilustraciones/diseños.

Administración

Responsabilidad de una organización de gestionar los fondos y recursos que le confían sus Estados miembros y otros donantes de manera ética y transparente, y para el bienestar y el interés de los beneficiarios designados de los fondos y recursos encomendados.

Subcontratista

Parte que realiza trabajos para un contratista como parte de un proyecto de mayor tamaño.

Proveedor

Entidad que proporciona o podría proporcionar a la organización bienes u otros productos (incluida la propiedad intelectual), servicios u obras. Un proveedor puede corresponder a diversas figuras, como por ejemplo una persona, una empresa (ya sea de propiedad privada o pública), una sociedad, un organismo gubernamental o una organización no gubernamental.

Adquisición sostenible

La adquisición se denomina sostenible cuando integra requisitos, especificaciones y criterios compatibles y a favor de la protección del medioambiente, del progreso social y en apoyo del desarrollo económico, es decir, procurando la eficiencia de los recursos, mejorando la calidad de los productos y servicios y, en última instancia, optimizando los costos.

Términos de referencia

Descripción del trabajo que deberá llevarse a cabo para prestar un servicio concreto, en la que por lo general se indican las tareas que se realizarán, el nivel de calidad y de empeño, los plazos y los productos que se deben entregar.

Transparencia

Principio que implica un proceso mediante el cual se hace accesible, visible y comprensible información fiable y oportuna sobre las condiciones, decisiones y acciones existentes relacionadas con las actividades de la organización.

Vendedor

Ver proveedor

Garantía

Aseguramiento (explícito o implícito) por parte del proveedor de que el material, el producto o la mano de obra que se vende corresponde a su descripción o a lo prometido (por ejemplo, sin defectos, o de lo contrario se reparará o reemplazará de manera gratuita) o a las condiciones establecidas en la garantía.

Obras

Todas las actividades asociadas con la construcción, reconstrucción, demolición, reparación o renovación de un edificio, estructura o actividades tales como preparación del sitio, excavación, erección, construcción, instalación de equipos o materiales, decoración y acabado, y servicios relacionados con la construcción, como perforación, mapeo, fotografía satelital, investigaciones sísmicas y servicios similares que se presten de conformidad con el contrato de adquisición, si el valor de esos servicios no excede el de las obras mismas.

