



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/53/787
11 de enero de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo tercer período de sesiones
Tema 165 del programa

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre los
servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra, Parte I (Panorama general de la cooperación y la coordinación administrativas)" (JIU/REP/98/4).





SERVICIOS COMUNES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN GINEBRA

Parte I: Panorama general de la cooperación y la coordinación administrativas

Preparado por

Homero L. Hernández
Raúl Quijano

Dependencia Común de Inspección

Ginebra

11

12

13

14

15

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		v
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vi
I. INTRODUCCIÓN	1 a 11	1
II. EL ENTORNO	12 a 41	3
A. El lugar de destino	12 a 14	3
B. Tendencias de los gastos y la dotación de personal	15 a 22	3
C. Posibles limitaciones	23 a 34	8
D. Elementos comunes	35 a 41	10
III. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVAS	42 a 79	13
A. Pautas	42 a 44	13
B. Servicios comunes de la ONUG	45 a 78	16
C. Servicios no prestados por la ONUG	79	25
IV. NUEVO MARCO CONCEPTUAL	80 a 96	26
A. Objetivos principales	81	26
B. Directrices generales	82 a 84	26
C. Plan de acción	85 a 96	27
CUADROS:		
Cuadro 1. Fechas de instalación de algunas organizaciones con sede en Ginebra		9
Cuadro 2. Características de los servicios actuales en Ginebra		14
Cuadro 3. Alcance de los servicios comunes actuales		15
Cuadro 4. Administración de algunos servicios comunes de Ginebra		17
GRÁFICOS:		
Gráfico 1. Los diez principales lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas		4
Gráfico 2. Gastos administrativos de personal en los principales lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas.....		4
Gráfico 3. Tendencias de la dotación de personal en las entidades de las Naciones Unidas en Ginebra (1984/85 - 1994/95)		5
Gráfico 4. Tendencias de la dotación de personal en los organismos especializados de Ginebra (1984/85 - 1994/95)		6
Gráfico 5. Porcentaje de los funcionarios de apoyo a los programas respecto del personal total: entidades de las Naciones Unidas y organismos especializados con sede en Ginebra		7
Gráfico 6. Porcentaje del apoyo a los programas respecto del total del presupuesto por programas de las comisiones regionales en 1996/1997		7
Gráfico 7. Porcentaje del personal de apoyo a los programas respecto del personal total de los organismos especializados con sede en Ginebra y la CEPE ..		7
Gráfico 8. Los círculos concéntricos de la cooperación y la coordinación administrativas		13
Gráfico 9. Ingresos de los servicios comunes de la ONUG, según sus fuentes		19
Gráfico 10. Plan de acción para los servicios comunes de Ginebra (2000-2010)		29
Gráfico 11. El círculo de la administración de los servicios comunes		30

ÍNDICE (continuación)

	<u>Página</u>
Anexo 1. Total de los desembolsos y del personal de las organizaciones con sede en Ginebra: distribución entre las entidades de las Naciones Unidas y los organismos especializados	32
Anexo 2. Total de los desembolsos y del personal de las organizaciones con sede en Ginebra: porcentaje de cada organización	33
Anexo 3. "Plan estratégico para los servicios comunes", preparado por el Departamento de Gestión de las Naciones Unidas	34

SIGLAS

CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCSI	Comité de Coordinación de Sistemas de Información
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CICE	Centro Internacional de Cálculos Electrónicos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMI	Consejo Mundial de Iglesias
DCI	Dependencia Común de Inspección
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OEIN	Organismo Europeo de Investigaciones Nucleares
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
SINU	Servicio de Información de las Naciones Unidas
SMC	Servicio Médico Común
SMC	Servicio Médico Común
UIP	Unión Interparlamentaria
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Ginebra es actualmente el mayor de los lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas sobre la base del número de funcionarios y del volumen de los desembolsos. Se da el caso de que también ocupa el primer lugar entre los ocho lugares de destino más caros del sistema que tienen más de 1.000 funcionarios. Por lo tanto, Ginebra es el lugar de destino en que más convendría a los Estados Miembros impulsar reformas que favorezcan la eficiencia y la cooperación entre las secretarías para lograr un buen rendimiento en los métodos y en las vías de ejecución de los programas.

No obstante, y a pesar de su estrecha proximidad física y de diversos elementos comunes resultantes de la estructura del régimen común de las Naciones Unidas, las secretarías que funcionan en Ginebra comparten muy pocos servicios. No hay ningún servicio compartido por los cinco organismos especializados instalados en la ciudad, y entre las entidades de las Naciones Unidas regidas por la misma Carta existen servicios de apoyo paralelos.

El cuadro general presenta una considerable fragmentación y duplicación de las estructuras de servicios y gastos generales. Esta situación se agrava por la inexistencia de todo órgano intergubernamental consultivo o de examen que pudiera dar orientación estratégica a todas las entidades y secretarías de Ginebra en las cuestiones administrativas y presupuestarias. Además, la circunstancia de que los servicios comunes de la ONUG no se apoyen en un papel de dirección institucional que sea factor de cohesión ha debilitado la función central de la ONUG en desmedro de su destaque y su identidad, conduciendo a sus actuales problemas de rendimiento.

En vista de ello, los Inspectores formulan las recomendaciones que siguen.

Recomendación 1: Nuevo marco conceptual para los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra

Con el fin de poner en práctica cabalmente las disposiciones sobre servicios comunes de los Acuerdos de Relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados con sede en Ginebra, la Asamblea General y los órganos competentes de los organismos especializados con sede en Ginebra tal vez quieran aprobar el nuevo marco conceptual que se propone en el presente informe para los servicios comunes en Ginebra y pedir que las respectivas secretarías informen cada dos años sobre su ejecución como parte de sus proyectos de presupuestos por programas (párrafos 80 a 95).

Recomendación 2: Revitalización de los servicios comunes de la ONUG

En aplicación de la recomendación precedente, el Secretario General debería examinar la posibilidad de perfeccionar y poner en práctica, según corresponda, las medidas de revitalización recomendadas en el presente informe para los servicios comunes de la ONUG, incluyendo el establecimiento de un comité de servicios comunes de la ONUG presidido por su Director General, así como el eventual nombramiento, en el momento conveniente, de un funcionario de alto nivel para impulsar objetivos y disposiciones de alcance amplio en materia de servicios comunes en Ginebra (párrafos 45 a 78).

Recomendación 3: Supervisión intergubernamental de los servicios comunes en Ginebra

La Asamblea General tal vez desee examinar las disposiciones más eficaces para fortalecer una supervisión regular y sistemática de los servicios comunes en Ginebra, incluyendo un papel más activo del Comité Diplomático de Ginebra, así como reuniones más periódicas de la CCAAP en Ginebra, dedicadas concretamente a los problemas de coordinación administrativa y presupuestaria entre las secretarías y entidades con sede en Ginebra (párrafos 24 a 26, 47 y 48).

I. INTRODUCCIÓN

1. El examen por la DCI de los servicios comunes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas situados en Ginebra constituye la continuación de dos informes anteriores de la Dependencia sobre el mismo tema: "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno" (JIU/REP/94/8) y "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas" (JIU/REP/96/5). En esta serie de informes, los Inspectores procuran en todos los casos el mismo objetivo: presentar un cuadro coherente que permita acentuar las sinergias en la gestión administrativa entre las organizaciones situadas en un mismo lugar a fin de que puedan racionalizar la estructura de sus gastos comunes y sus costos y concentrar los menores recursos con que cuentan en su mandato constitucional que constituye su razón de ser.

2. Esta serie de informes comparte también el mismo marco legislativo que figura en los Acuerdos de Relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. El artículo tipo de esos Acuerdos en lo referente a los "servicios administrativos y técnicos" estipula, entre otras cosas, que las Naciones Unidas y los organismos especializados "reconocen que, a fin de unificar los métodos administrativos y técnicos y de utilizar de la manera más eficiente el personal y los recursos, conviene evitar, siempre que sea posible, el establecimiento y funcionamiento en las Naciones Unidas y en los organismos especializados de servicios que compitan entre sí o dupliquen sus actividades". En el mismo artículo, las Naciones Unidas y los organismos especializados "convienen en consultarse mutuamente con respecto al establecimiento y la utilización de servicios administrativos y técnicos comunes, sin perjuicio de reexaminar periódicamente la conveniencia de mantener tales servicios".

3. Unos 50 años después de su aprobación por los Estados Miembros, las disposiciones citadas de los Acuerdos de Relación aún no han recibido expresión práctica por las secretarías situadas en Ginebra. Los pocos servicios compartidos por todas las secretarías, como el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos (CICE), el Servicio Médico Común (SMC), los de valija diplomática o de capacitación, constituyen la excepción más que la regla. No ha existido hasta ahora ningún marco ni estímulo para la coordinación administrativa y presupuestaria en Ginebra, ni siquiera entre los departamentos de las Naciones Unidas y sus organismos afiliados, que se rigen por la misma Carta y el mismo órgano legislativo supremo y se encuentran bajo la autoridad del Secretario General.

4. Los servicios comunes, privados durante tanto tiempo de dirección y de base en las Naciones Unidas, el CAC, y en realidad también los órganos rectores del sistema, están siendo reconocidos cada vez más, por fin, como un instrumento primordial para construir un sistema de las Naciones Unidas coherente, eficaz en función de sus costos y racionalizado. A este respecto corresponde aplaudir al Secretario General de las Naciones Unidas por haber señalado, como uno de los objetivos prioritarios de su reforma, la consolidación de los locales y servicios comunes de la Organización en todos los niveles y lugares de destino. Como se indica en su informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma", el éxito futuro de las Naciones Unidas "dependerá de su capacidad para lograr una unidad de propósito entre sus diversos departamentos, fondos y programas, lo que habrá de permitirles actuar coherentemente y desplegar sus recursos estratégicamente. Por otra parte, también deberán formar parte de los procedimientos normales de organización las alianzas y asociaciones con los organismos especializados y otras organizaciones" (documento A/51/950, de 14 de julio de 1997, párrafo 18). En el mismo informe, el Secretario General también propone reducir considerablemente los gastos administrativos de la Organización (párrafo 57). En procura de este objetivo, el Secretario General ha designado en la Sede a un Coordinador Ejecutivo de Servicios Comunes, que ha preparado un "Plan estratégico para los servicios comunes" que se reproduce en el anexo 3 del presente informe.

5. De este modo, la concepción y las medidas adoptadas por el Secretario General para lograr una Organización mejor integrada y de menor volumen y el gran destaque que ha dado al fortalecimiento de los servicios comunes como medio destinado a ese fin, constituyen la indicación más precisa, hasta la fecha, de que los servicios comunes habrán de alcanzar por fin una identidad propia convirtiéndose en un componente de importancia en el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas. Ello constituirá un requisito importante para lograr servicios comunes eficaces del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra.

6. La aplicación cada vez mayor, por las secretarías con sede en Ginebra, de innovaciones tecnológicas en los procedimientos administrativos y de gestión ofrece oportunidades muy importantes para el desarrollo de instrumentos y métodos comunes de gestión administrativa que pueden movilizar sinergias en el aprovechamiento de esta importante partida de costos, reducir la excesiva fragmentación actual de los esfuerzos de innovación tecnológica en Ginebra y dar lugar a economías considerables. Las comprobaciones de este informe indican que la integración de los sistemas y técnicas de información de gestión puede convertirse en la base de una nueva estructura de los servicios comunes en Ginebra.

7. Aunque los jefes ejecutivos tienen a su cargo una función dirigente primordial en el logro de servicios comunes de buen rendimiento y fácil utilización, el éxito de sus empeños probablemente siga siendo tan esquivo como en los últimos 50 años si no cuenta con el apoyo enérgico y uniforme de los órganos rectores de las respectivas organizaciones. La considerable duplicación de los servicios de apoyo y los sistemas de información de gestión en Ginebra parece corresponder, en gran medida, a la estructura de dirección multicéntrica de las organizaciones.

8. No sólo los organismos especializados tienen sus respectivos órganos rectores, como lo estipulan sus textos constitucionales, sino que lo mismo ocurre con la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas. A diferencia de Nueva York, por ejemplo, Ginebra carece de un único mecanismo rector, consultivo o de examen que abarque a todas las organizaciones y entidades allí situadas y que dé a todas ellas una orientación estratégica sobre las cuestiones administrativas y presupuestarias e impulse métodos coordinados y uniformes en la búsqueda de una mayor eficacia y economía. De este modo, apenas existe oportunidad alguna en Ginebra para una fiscalización comparativa de los presupuestos de gestión administrativa de las organizaciones y sus procedimientos de reestructuración. Aún falta, por lo tanto, que Ginebra se beneficie más cabalmente del ejercicio por la Asamblea General y la CCAAP de sus responsabilidades de supervisión en cuanto a la coordinación administrativa y presupuestaria del sistema común.

9. Los problemas mencionados se examinarán con cierto detalle en los capítulos que siguen, con el auxilio de ilustraciones gráficas. El capítulo II presenta el entorno de los servicios comunes, con un examen de las pautas de gastos y de personal, y en él se destacan algunas posibles limitaciones, así como algunos aspectos comunes de las secretarías. En el capítulo III se analizan las pautas de la cooperación y coordinación administrativas y se examina el grado de centralización de los servicios comunes de la ONUG en el desarrollo de nuevas disposiciones sobre cooperación administrativa. En el capítulo IV se propone un nuevo marco conceptual para los criterios de cooperación en la gestión y la prestación de servicios de apoyo.

10. La parte II de este informe comprende un análisis más detallado de algunos servicios comunes que ofrecen ciertas enseñanzas y referencias para la emulación en la elaboración y organización de servicios de apoyo competitivos y eficaces en función de su costo, compartidos por algunas secretarías de Ginebra o todas ellas.

11. Los datos y otras informaciones básicas utilizados para el informe se obtuvieron, no sin alguna dificultad y considerables retrasos, de las secretarías interesadas. En algunos casos la información suministrada era incompleta o no se prestaba fácilmente para las comparaciones entre organizaciones. Se han utilizado en la mayor medida posible los documentos sobre el presupuesto por programas y de otras fuentes para corroborar o completar algunos de los datos recibidos, a fin de asegurar que el análisis de las pautas y porcentajes de los gastos y la dotación de personal tuvieran la mayor validez posible. Los inspectores expresan su gratitud a todos cuantos les brindaron su plena colaboración en la realización de este examen. A menos que se indique otra cosa, todos los datos utilizados en el informe fueron obtenidos de las organizaciones con sede en Ginebra por medio de un cuestionario de la DCI.

II. EL ENTORNO

A. El lugar de destino

12. Ginebra ha sido sede de instituciones internacionales y de la diplomacia multilateral durante bastante más de 100 años. Por ejemplo, la UIT, que está situada en la ciudad, fue fundada durante el siglo pasado. Ginebra también fue sede de la Sociedad de Naciones entre 1919 y 1939, y también se estableció allí la sede de la OIT en 1919. Desde 1945 la ciudad ha sido un importante centro de actividades de las Naciones Unidas y, durante muchos años, siguió siendo el principal de los lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas desde el punto de vista del número de funcionarios y el nivel de gastos (gráfico 1, página 4). Las organizaciones y entidades con sede en Ginebra emplearon, durante el bienio de 1994-1995, a más de 18.000 funcionarios en todo el mundo, a más de 8.000 de ellos en sus sedes de Ginebra, y gastaron más de 6.000 millones de dólares de los EE.UU.

13. El carácter central de la ciudad para el sistema de las Naciones Unidas se refleja asimismo en el hecho de que allí tienen su sede cinco organismos especializados (la OIT, la UIT, la OMS, la OMPI y la OMM), así como varias entidades de las Naciones Unidas (por ejemplo, la OACNUR, la UNCTAD, la CEPE, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, etc.). En el Palacio de las Naciones de Ginebra se celebran anualmente unas 300 conferencias internacionales y 7.000 reuniones, casi el doble de las que tienen lugar en la Sede de Nueva York. Están instaladas en la ciudad unas 140 misiones permanentes y un número apenas menor de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en su mayoría de ámbito mundial. Son ejemplos la OMC, el OEIN, la OIM, el CICR, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la UIP, el CMI, etc., lo que lleva al personal internacional de Ginebra a más de 20.000 personas.

14. Se da el caso de que Ginebra, que figura en primer lugar entre los lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas, también está primera entre los ocho lugares de destino más caros del sistema que tienen más de 1.000 funcionarios (gráfico 2, página 4). Como los puestos del personal constituyen con gran ventaja la partida de gastos más importante de todas las organizaciones del sistema, la consecuencia que se deduce es que Ginebra es el lugar en que los Estados Miembros debieran impulsar más enérgicamente las reformas que favorezcan la eficiencia y la economía de costos y donde la cooperación entre las secretarías sería más conveniente para lograr un funcionamiento eficaz y economías de escala. Los argumentos en favor de tal cooperación se fortalecen por las tendencias registradas en los gastos y la dotación de personal de las organizaciones, que se examinarán a continuación.

B. Tendencias de los gastos y la dotación de personal

15. Los anexos 1 y 2 presentan datos sobre los gastos y la dotación de personal de las secretarías y entidades con sede en Ginebra respecto de los bienios de 1984-1985 y 1994-1995. Los desembolsos agregados aumentaron, en términos nominales, en ese período de diez años pasando de 2.600 a 6.000 millones de dólares (130%), mientras que el número total de funcionarios aumentó de 14.624 a 17.845 (22%). Sin embargo, como lo indica el anexo 2, en el bienio de 1994-1995 la OACNUR y la OMS por sí solas representaron el 67% y el 53% de los desembolsos y del número de los funcionarios, respectivamente.

16. Para las entidades de las Naciones Unidas (con exclusión de los cinco organismos especializados), los desembolsos aumentaron de 1.300 a 3.500 millones de dólares (160,9%) durante el mismo decenio y el personal aumentó de 4.954 a 8.714 funcionarios (75,9%). Con exclusión de los datos de la OACNUR, sin embargo, los desembolsos de las entidades de las Naciones Unidas aumentaron nominalmente un 137,8% y el personal aumentó un 12,6%. Cabe observar que la ONUG, que es el principal proveedor de servicios comunes de la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas en Ginebra, experimentó una reducción general de personal de 14% (gráfico 3c, página 5).

17. Mientras que en el bienio 1984-1985 las entidades de las Naciones Unidas representaban un 49% de los desembolsos totales y el 34% del personal, sus porcentajes aumentaron en 1994-1995 a 57% en los desembolsos y a 49% en el personal. Respecto de los organismos especializados, los desembolsos

aumentaron nominalmente algo más de 100%, mientras que el personal disminuyó, globalmente, un 5,6%. Sólo la OMPI registró un fuerte aumento de 84,4% en el nivel de su dotación de personal.

Gráfico 1. Los diez principales lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas (según el número de funcionarios, en 1985 y 1995)

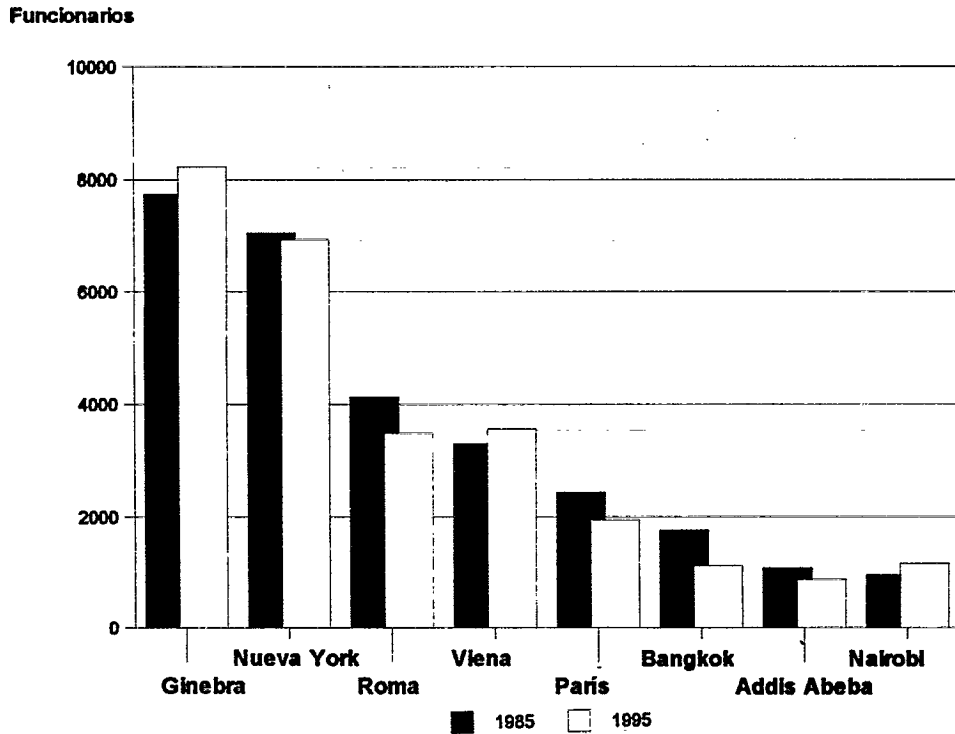


Gráfico 2. Gastos administrativos de personal en los principales lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas (categorías P-4 y G-4 con cónyuge y dos hijos a cargo, en marzo de 1998)

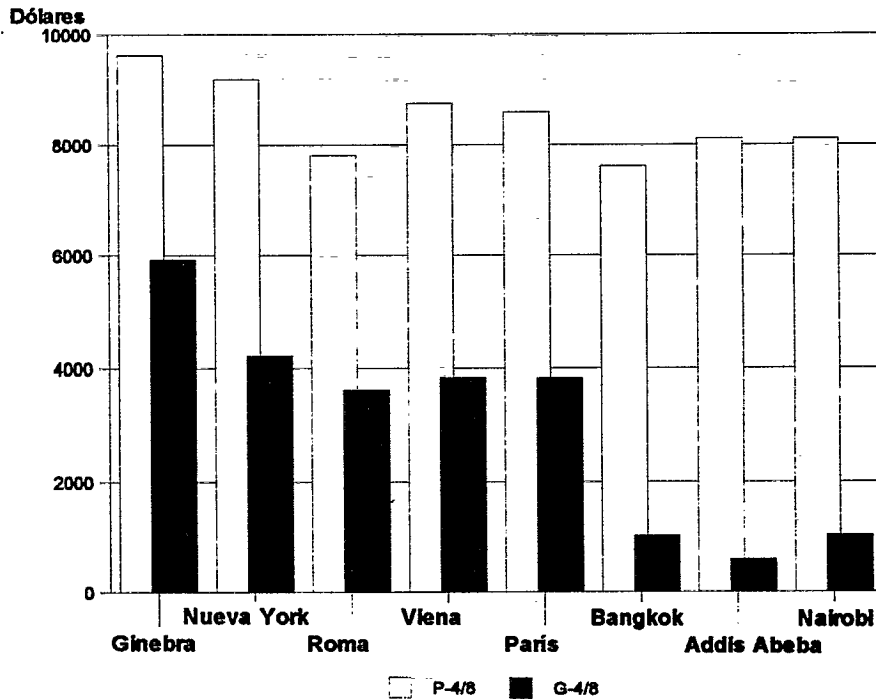
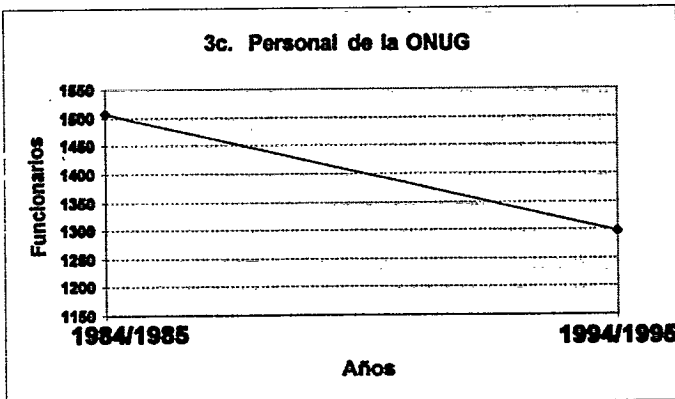
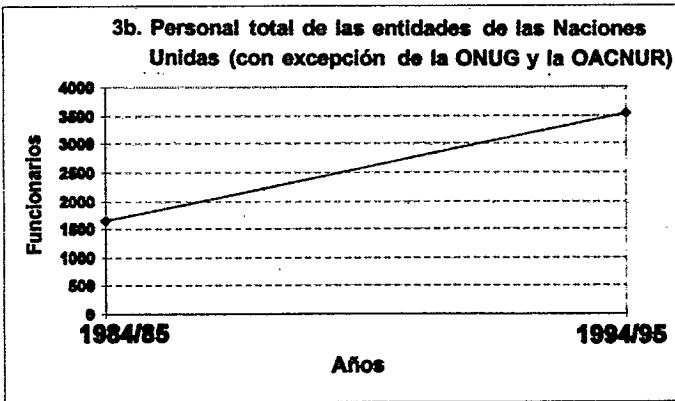
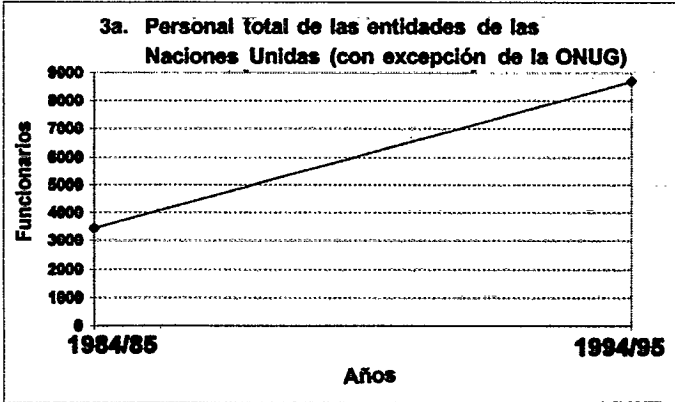


Gráfico 3

Tendencias de la dotación de personal en las entidades de las Naciones Unidas en Ginebra (1984/1985—1994/1995)



18. Los desembolsos agregados de las secretarías y entidades con sede en Ginebra por servicios de apoyo administrativo y de gestión, que constituyen el objeto por excelencia de los servicios comunes, se duplicaron con creces en términos absolutos pasando de 429 a 874 millones de dólares entre 1984-1985 y 1994-1995, mientras que el personal que presta esos servicios aumentó un 4,3% pasando de 4.456 a 4.656 funcionarios en igual período. Estos datos, sin embargo, sólo se refieren a los servicios de gestión administrativa desarrollados en Ginebra, sin incluir los servicios de apoyo prestados por algunas de las organizaciones (en especial la OACNUR, la OMS y la OIT) en sus lugares de destino exteriores, ni los gastos por contratación externa con el sector privado.

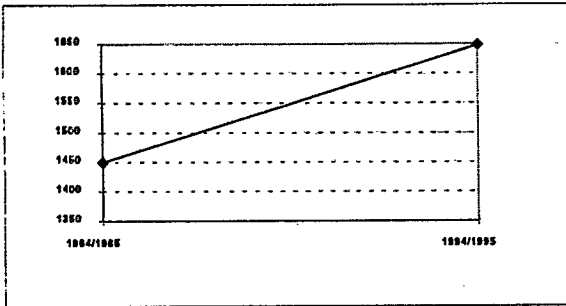
19. En valores agregados, la proporción de los desembolsos por servicios de apoyo y del respectivo personal en los totales de las organizaciones muestra una tendencia al descenso en el mismo período: de 16,5% a 14,4% en los desembolsos y de 30,5% a 26,1% en el personal. Pero gran parte de esa disminución parece explicarse sobre todo por la insuficiencia de recursos que se registró en los servicios de apoyo a las entidades de las Naciones Unidas, cuyo porcentaje se redujo en los desembolsos de 15,8% a 11,5%, y en el personal de 35,5% a 19,1%. El porcentaje de la ONUG en los desembolsos de las entidades de las Naciones Unidas a las que presta servicios disminuyó de 13% a 8,9%, y en el personal, de 30% a 14,9%.

20. La situación de los organismos especializados, que ilustra el gráfico 4 (página 6), muestra que el personal de los servicios de apoyo aumentó moderadamente en la OIT y la OMPI en proporción a su aumento global de personal, mientras que disminuyó en la OMM siguiendo de cerca las tendencias generales de su dotación de personal durante ese decenio. En la UIT y la OMS, los recursos de los servicios de apoyo aumentaron en proporción inversa al volumen de su personal, globalmente en disminución. Además, la proporción de recursos de administración y gestión en el total de los recursos durante el bienio 1994-1995 es muy superior (en más de 10 puntos porcentuales) en los organismos especializados, en conjunto, que en las entidades de las Naciones Unidas (gráfico 5, página 7).

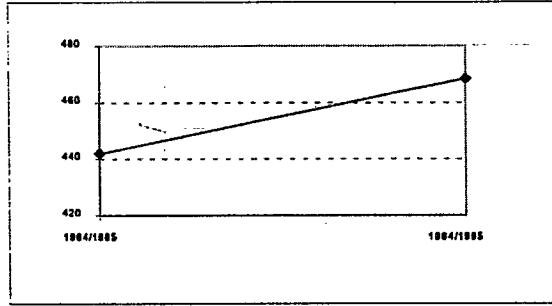
Gráfico 4. Tendencias de la dotación de personal en los organismos especializados de Ginebra (1984/1985-1994/1995)

NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS

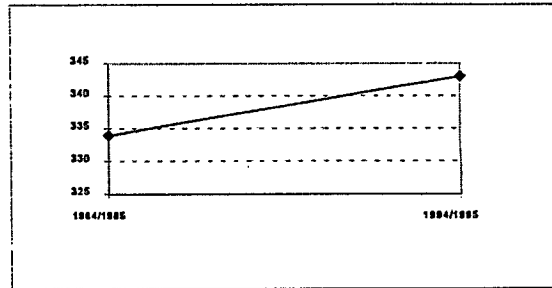
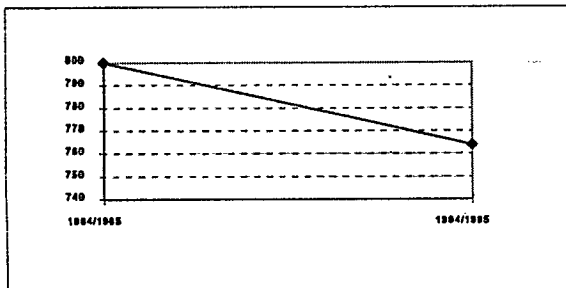
I. OIT



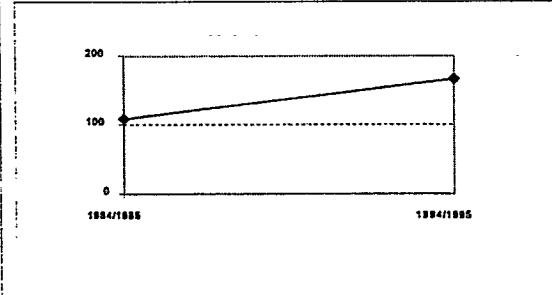
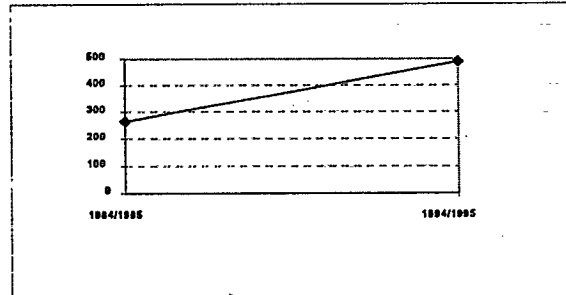
PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN



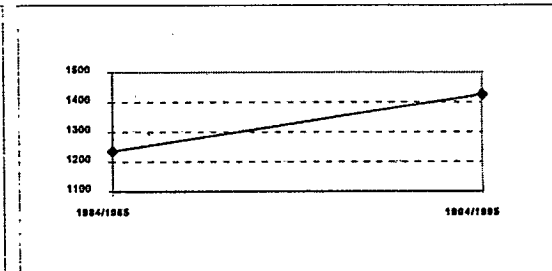
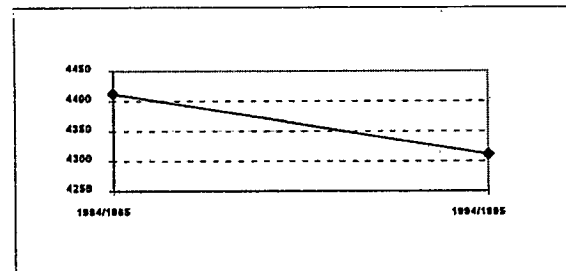
II. UIT



III. OMPI



IV. OMS



V. OMM

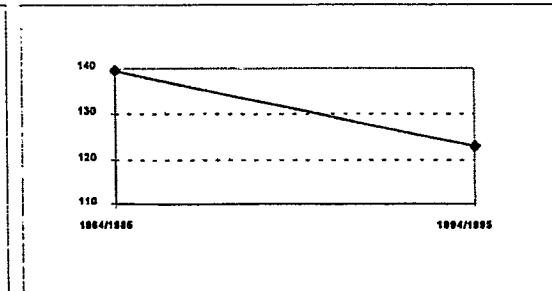
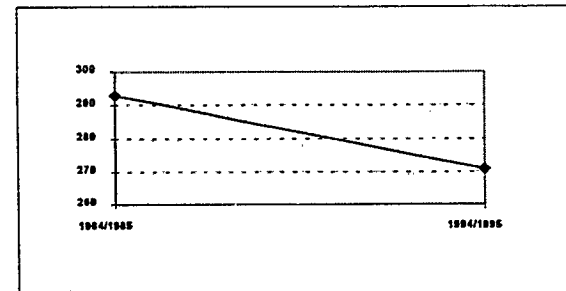


Gráfico 5. Porcentaje de los funcionarios de apoyo a los programas respecto del personal total: entidades de las Naciones Unidas y organismos especializados con sede en Ginebra

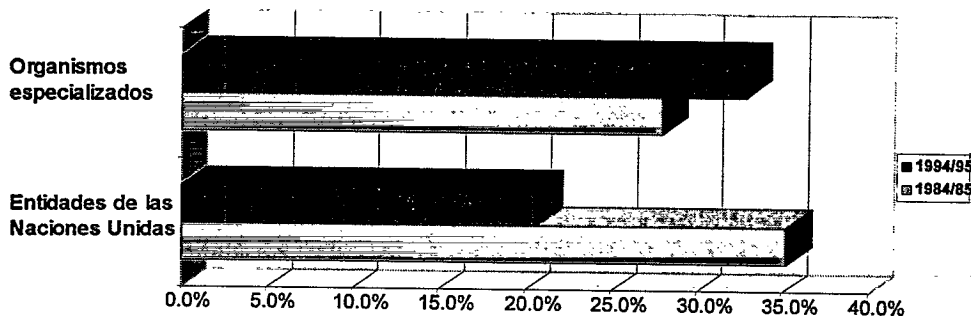


Gráfico 6. Porcentaje del apoyo a los programas respecto del total del presupuesto por programas de las comisiones regionales en 1996/1997

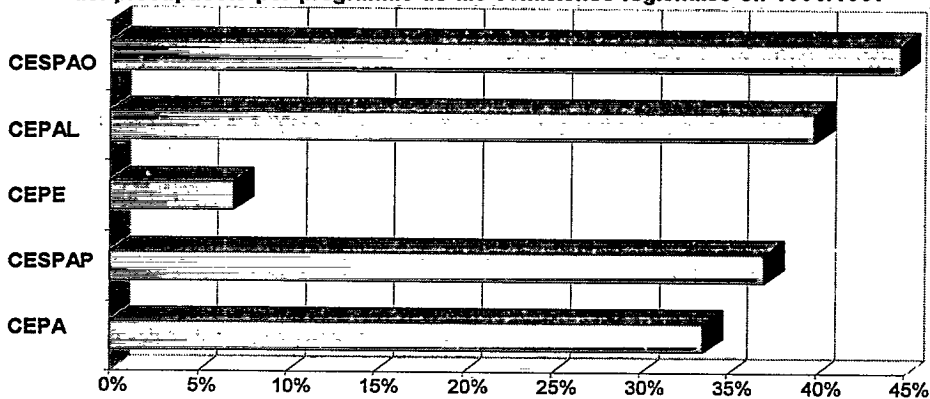
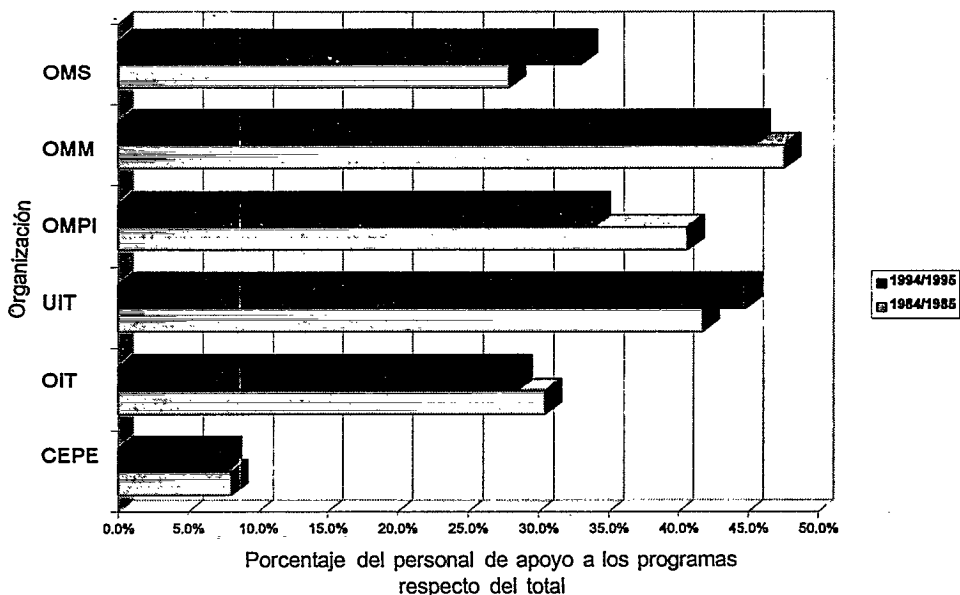


Gráfico 7. Porcentaje del personal de apoyo a los programas respecto del personal total de los organismos especializados con sede en Ginebra y la CEPE



21. La explicación de esta evidente discrepancia entre las entidades de las Naciones Unidas y los organismos especializados puede residir en las considerables presiones tendientes a reducir los costos que se experimentaron en toda la Secretaría de las Naciones Unidas durante el último decenio, así como en la circunstancia de que la ONUG presta servicios centralmente, aunque de manera imperfecta, a la casi totalidad de las entidades de las Naciones Unidas situadas en Ginebra a pesar de que en algunas de esas entidades (como la OACNUR, la UNCTAD o el CCI) funcionan servicios de apoyo paralelos. La existencia de la ONUG como institución central de servicios comunes de las entidades de las Naciones Unidas ha servido probablemente para limitar, en alguna medida, el crecimiento de los gastos por servicios de apoyo en esas otras entidades durante el último decenio.

22. El gráfico 6 (página 7) parece confirmarlo así al mostrar que, como la CEPE recibe sus

servicios principalmente de la ONUG, sus gastos de apoyo (incluidos algunos de los prorrateados por la ONUG) son significativamente inferiores a los que habrían sido en comparación con otras comisiones económicas de las Naciones Unidas que mantienen sus propios servicios. La comparación puede extenderse igualmente a otras secretarías que funcionan en Ginebra y que tienen servicios de apoyo propios (gráfico 7, página 7). Sin embargo, existen diversas limitaciones que pueden afectar probablemente al desarrollo de servicios comunes de gestión administrativa en Ginebra, como se analizará en la sección siguiente.

C. Posibles limitaciones

1. Los regímenes de dirección y la responsabilidad

23. La fragmentación de los servicios de apoyo refleja por lo general la pluralidad de los órganos rectores independientes que actúan en Ginebra y el régimen de responsabilidad autónoma de las secretarías frente a los órganos competentes respectivos. Así ocurre con los organismos especializados que son constitucionalmente autónomos, pero también con entidades de las Naciones Unidas como la OACNUR, la UNCTAD, el CCI, la CEPE, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el UNITAR y el UNRISD. A diferencia de estas entidades, la ONUG carece de un órgano rector propio distinto de la Asamblea General, que se reúne en Nueva York. Algunos de los órganos de supervisión tienen facultades de revisión y aprobación de los presupuestos (CCI, OACNUR, UNITAR y UNRISD), lo que no ocurre en otros. En última instancia todos los órganos subsidiarios dependen de la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social. Por otra parte, el Secretario General, como jefe ejecutivo de todas las entidades, está facultado para desarrollar y perfeccionar servicios comunes destinados a todas las entidades con sede en Ginebra. Pero esa facultad está compartida con los órganos rectores que tienen a su cargo la revisión y aprobación de los presupuestos de esas entidades y están encargados de asegurar la coherencia administrativa y presupuestaria entre ellos. Difícilmente podría sostenerse que tal cosa se cumple en la actualidad.

24. El cuadro cambia en el caso de los organismos especializados. Éstos tienen órganos legislativos y de gestión ejecutiva propios, que jurídicamente no dependen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, salvo en lo que respecta a las cuestiones del régimen común estipuladas en la Carta de las Naciones Unidas y en los Acuerdos de Relación. De conformidad con los Artículos 57, 58 y 63 de la Carta, el Consejo Económico y Social, que se reúne periódicamente en Ginebra, está dotado de amplias facultades de coordinación de todo el sistema. Sin embargo, no está del todo claro si la competencia del Consejo Económico y Social alcanza también a la coordinación administrativa y presupuestaria del régimen común. Esa responsabilidad parecería corresponder a la Asamblea General, asistida por el CCAAP a nivel gubernamental y por el CAC y el CCCA en la coordinación entre las secretarías.

25. Los servicios administrativos comunes son uno de los elementos del régimen común, así como las normas en materia de personal y las escalas de salarios comunes constituyen otro de sus elementos. Pero mientras que la Comisión de Administración Pública Internacional existe para asegurar la aplicación coherente de las normas comunes sobre personal dentro del sistema, no hay ningún mecanismo intergubernamental análogo relativo a los servicios comunes. Probablemente se deba a esta leve negligencia que los servicios comunes no sólo hayan sufrido una crisis de identidad con el curso de los años, sino que el concepto mismo haya tendido a desacreditarse dentro del sistema.

26. Aunque la CCAAP y el Comité Diplomático de Ginebra examinan periódicamente cuestiones administrativas y presupuestarias de las organizaciones con sede en Ginebra, las conclusiones de este informe indican la necesidad de una supervisión intergubernamental más amplia y sistemática que dé una orientación estratégica a las secretarías en Ginebra sobre las cuestiones administrativas y presupuestarias, incluyendo los procesos de reestructuración interna, impulsando criterios coordinados y uniformes de búsqueda de una mayor eficiencia y economía. La situación se vuelve más compleja por la circunstancia de que los órganos rectores se reúnen en distintos momentos del año civil y apenas parece existir ningún contacto consultivo entre ellos con fines de coordinación de su política en la dirección que ejercen sobre las secretarías.

2. Antecedentes históricos

27. Las organizaciones fueron fundadas en diferentes años (véase el cuadro 1) y en distintas circunstancias. Cada una de ellas ha desarrollado una identidad histórica, una autonomía de gestión y una cultura propia. Las estructuras y hábitos de gestión administrativa autónoma que han existido durante más de 50 años habrán de resistirse sin duda a las profundas reformas que puede requerir la construcción de los servicios comunes entre las secretarías que se contemplan en este informe, sobre todo si tienen consecuencias en la seguridad en el empleo y el nivel jerárquico. Los departamentos de administración y gestión han ido creciendo, con el curso de los años, hasta niveles tan altos de dotación de personal, categoría y autoridad que tienden ahora a predominar sobre los programas constitucionales que dieron origen a la creación de los organismos. Esta tendencia puede explicar que algunos de esos departamentos se fortalezcan en su personal en desmedro de los departamentos que cumplen funciones sustantivas (gráfico 4, página 6). La cuestión medular, por lo tanto, consiste en determinar dónde deben concentrar las secretarías sus recursos que ahora se han reducido: en una administración interna excesiva, o en el cumplimiento de su mandato constitucional.

Cuadro 1. Fechas de instalación de algunas organizaciones con sede en Ginebra

Organización	Año	Organización	Año
UIT	1865	OMS	1950
OIT	1919	OACNUR	1951
ONUG	1939/1945	UNCTAD	1964
CEPE	1947	OMPI*	1970
OMS	1948	ONUSIDA	1996

* Algunas de las "Uniones" administradas por la OMPI se remontan al siglo pasado: la Unión de París (1883) y la Unión de Berna (1886).

28. Los cinco organismos especializados, en particular, no han logrado desarrollar en todos estos años ninguna efectiva tradición de cooperación entre ellos, más allá de las consultas oficiosas ocasionales entre directores de servicios. A pesar de su gran proximidad recíproca, no cuentan con nada similar a la ONUG, la proveedora central de servicios de las entidades de las Naciones Unidas. Por otra parte, los organismos menores (la UIT, la OMPI y la OMM) ven con recelo cualquier disposición de colaboración que pueda erosionar su identidad o en la cual sus necesidades y criterios de prioridad pudieran desviarse por la influencia de los organismos de mayor volumen.

3. Mandatos y escala de las actividades

29. Los mandatos de las organizaciones y entidades son casi tan diferentes como la escala de sus actividades. Entre las entidades de las Naciones Unidas, la OACNUR, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios tienen diversos atributos comunes en la esfera de los asuntos humanitarios y la protección de los derechos humanos. Pero la OACNUR está más orientada a las actividades sobre el terreno y más descentralizada que ninguna otra entidad con sede en Ginebra. Actualmente le corresponde un 60% del personal total de las entidades de las Naciones Unidas en Ginebra, porcentaje inferior al de 68% que alcanzaba en 1985. La escala de operaciones muy vasta de la OACNUR, su amplia descentralización exterior y las características de su labor, que se cumple en situaciones de emergencia, se han esgrimido para justificar su gradual desvinculación del conjunto de servicios comunes de la ONUG.

30. La CEPE, la UNCTAD y el CCI también tienen algunas similitudes de fondo. La CEPE recibe sus servicios fundamentalmente de la ONUG, mientras que la UNCTAD y el CCI mantienen algunos servicios de apoyo propios. Si bien la UNCTAD es uno de los dos organismos de los que depende el CCI y es también

la autoridad que lo administra, ambos mantienen sin embargo servicios administrativos separados, incluyendo la administración independiente de sus programas de cooperación técnica, a pesar de que la UNCTAD presta servicios en esa esfera a otras entidades con sede en Ginebra como la CEPE, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el UNRISD. Esta última entidad, sin embargo, ha manifestado a los Inspectores su preferencia por recibir sus servicios exclusivamente de la ONUG, sobre todo para evitar que se le facturen separadamente por la ONUG y la UNCTAD, como ahora ocurre.

31. El mandato y la estructura de dirección de los organismos especializados también presentan acentuadas diferencias. Las secretarías de la UIT, la OMPI y la OMM tienen un tipo de funcionamiento relativamente similar y están fuertemente centralizadas. La UIT y la OMPI, en particular, comparten diversos atributos importantes. Sus secretarías funcionan en realidad como servicios comunes de sus órganos sectoriales legislativos o de reglamentación. También están fuertemente orientadas hacia el sector privado. Más de 400 empresas privadas son miembros de la UIT y aportan más del 10% de su presupuesto, mientras que el presupuesto de la OMPI se financia hasta en un 80% por el sector privado a través de los derechos de registro de patentes. Ambos organismos administran también importantes programas de publicaciones que generan ingresos, y que incluyen publicaciones electrónicas. De este modo, parecería perfectamente viable una importante sinergia administrativa entre los dos organismos que, por otra parte, se encuentran físicamente muy próximos el uno del otro. En caso de realizarse, podría beneficiar también a la OMM.

32. Los mandatos de la OIT y la OMS son disímiles, salvo en lo relativo a la medicina del trabajo, y sus mecanismos rectores son muy exclusivos dentro del sistema (la estructura tripartita de la OIT y los Comités Regionales de la OMS). Ambos están descentralizados, relativamente en el caso de la OIT, que tiene alrededor de un 30% de su personal en oficinas exteriores, y ampliamente en el caso de la OMS, cuyo personal trabaja en un 60% en sus oficinas regionales y en los países. Corresponde a la OMS, por sí sola, cerca del 50% del personal total de los cinco organismos. Desde el punto de vista del volumen y el alcance de las actividades, la OACNUR, la OMS y la OIT se encuentran relativamente próximas, pero en cuanto a la viabilidad de la mancomunación de recursos administrativos en servicios comunes la OIT y la OMS, cuyas sedes apenas distan 50 metros la una de la otra, se prestan para emparejarlas, especialmente en virtud de su Acuerdo de 1948, que establece comités conjuntos de ambas secretarías.

4. Fuentes de financiación

33. Aunque los jefes ejecutivos tienen amplias facultades para la administración de los presupuestos ordinarios, no siempre ocurre lo mismo con los recursos extrapresupuestarios y los fondos con destino determinado. Los donantes de esos recursos generalmente procuran ejercer un control sobre su utilización, ya sea creando nuevos órganos de supervisión, como en la OMS, o procedimientos separados de rendición de cuentas que a menudo exigen un personal especialmente dedicado a administrarlos, como lo ilustran los ejemplos de los fondos fiduciarios extrapresupuestarios que administran algunas entidades de las Naciones Unidas, en especial la UNCTAD, el CCI y la Oficina del PNUMA en Ginebra.

34. Por ejemplo, las diversas convenciones concertadas bajo el patrocinio del PNUMA son administradas por dependencias administrativas separadas cuyas líneas de responsabilidad respecto de la dirección ejecutiva son difusas. Estos métodos independientes y paralelos no sólo debilitan la autoridad central en lo relativo a una aplicación coherente de las normas financieras y administrativas, sino que también impiden una administración eficiente de los recursos. Los servicios comunes de las secretarías pueden resultar difíciles de lograr cuando no han podido alcanzarse, en cada una de ellas, estructuras de administración y responsabilidad integradas que abarquen todas las fuentes de recursos financieros.

D. Elementos comunes

1. Miembros comunes

35. No obstante las dificultades enunciadas, las secretarías y entidades con sede en Ginebra comparten efectivamente diversos atributos comunes, además de los Acuerdos de Relación, que podrían aprovecharse para fortalecer la colaboración en la gestión de los servicios de apoyo. Uno de esos elementos es su

condición jurídica de organizaciones internacionales públicas que tienen composición y responsabilidades casi universales. Las organizaciones existen para promover la cooperación y la coordinación entre sus miembros con vistas a la solución de problemas comunes y para procurar objetivos que también lo son. Las secretarías podrían aplicarse a sí mismas esos altos objetivos fortaleciendo la cooperación y la coordinación entre ellas en el cumplimiento de sus mandatos y la ejecución de sus programas.

2. El régimen común

36. Las secretarías no sólo tienen compatibilidades jurídicas: pertenecen también a un único régimen de administración pública internacional basado en el régimen común de salarios, prestaciones y condiciones de trabajo. Comparten el mismo marco básico de reglamentaciones administrativas y financieras, a pesar de algunas variaciones, así como normas comunes de contabilidad. El mecanismo del CAC, en especial el CCCA y la CAPI, también podrían aprovecharse en mayor medida para impulsar proyectos sobre servicios comunes.

3. La ubicación conjunta

37. La ubicación conjunta también constituye un factor de importancia para que algunos servicios comunes resulten viables. En Ginebra, las secretarías se encuentran todas en gran cercanía física, lo que supone que la mancomunidad de los servicios de apoyo es una propuesta práctica si los órganos rectores y las secretarías manifiestan la voluntad política de realizarla.

4. Similitud de los sistemas de gestión administrativa

38. La similitud de los sistemas de gestión administrativa representa probablemente el denominador común más importante que comparten las secretarías. No solamente existe en cada secretaría un departamento de administración y gestión, o su equivalente, sino que, además, esos departamentos están estructurados en forma más o menos similar por funciones principales, como la contratación y administración de personal (o gestión de recursos humanos); presupuesto y asuntos financieros; compras, sistema de información de gestión y tecnología; servicios de conferencias; servicios generales; etc. Estas similitudes estructurales básicas deberían facilitar el logro de sinergias entre las secretarías para el cumplimiento de las funciones de apoyo.

5. El objetivo común de la reforma

39. Muchas de las secretarías con sede en Ginebra están siendo objeto actualmente de reformas internas encaminadas a lograr sistemas y procedimientos de gestión más eficientes, así como economías de costo. Si bien las reformas afectan en algunos casos a programas sustantivos (por ejemplo, en entidades de las Naciones Unidas, la UIT o la OMS), apuntan principalmente a los sistemas de gestión administrativa y de información, en los cuales, como se ilustra en el párrafo siguiente, existen oportunidades para la integración de esfuerzos de las secretarías con el fin de liberar recursos importantes en beneficio de sus programas y funciones constitucionales, que constituyen su razón de ser.

6. Las innovaciones tecnológicas

40. Las innovaciones tecnológicas representan un elemento medular de las iniciativas de reforma ya mencionadas. Las secretarías han hecho grandes inversiones, aproximadamente en el último quinquenio, para la modernización de sistemas de información y tecnologías que están transformando métodos y procedimientos de trabajo de antiquísima raigambre. La normalización y la integración tecnológicas de las secretarías, tal como se aplican actualmente a funciones financieras y de administración de personal y a la publicación electrónica en algunas secretarías, por ejemplo, podría constituir fácilmente la espina dorsal de los servicios comunes del futuro en Ginebra, con enorme beneficio en las ventajas de eficiencia, así como en el ahorro de costos y personal, a condición -desde luego- de que los órganos rectores y las secretarías no desaprovechen las nuevas oportunidades que surgen.

7. Servicios comunes

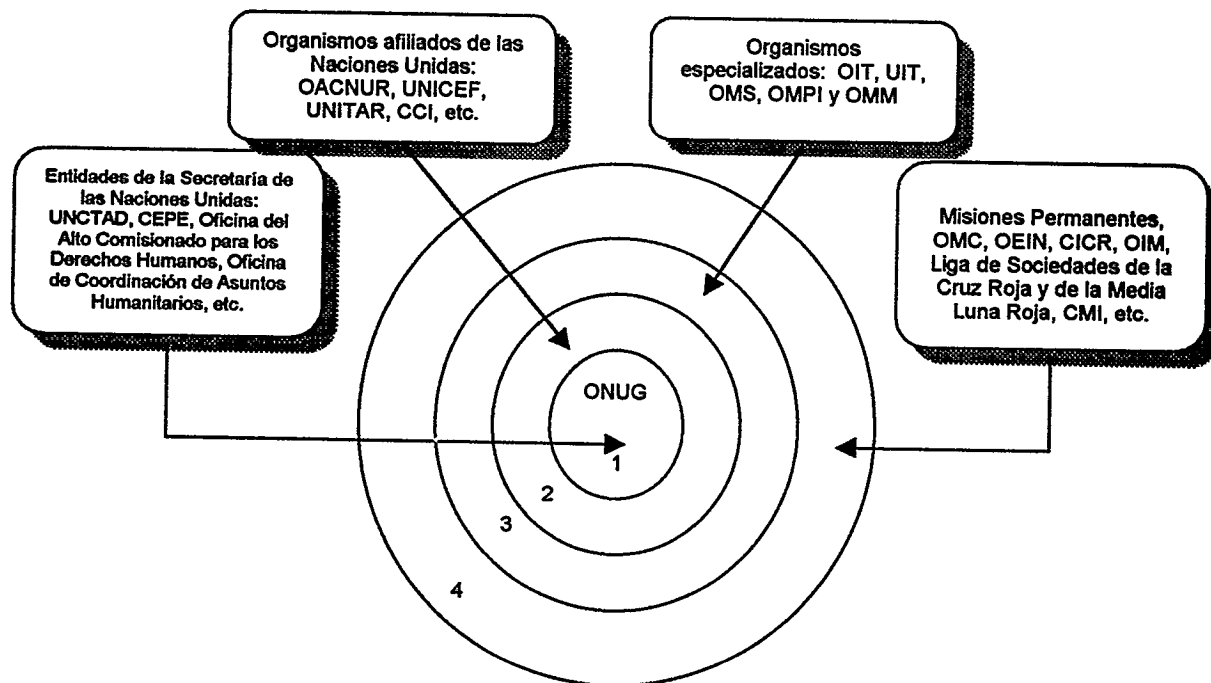
41. Los servicios comunes como el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos, Correspondencia y Valija Diplomática, Capacitación y Enseñanza de Idiomas o el Servicio Médico Común, que actualmente se comparten con mayor o menor éxito por todas las secretarías con sede en Ginebra, ofrecen paradigmas y elementos de referencia que podrían utilizarse para desarrollar disposiciones de colaboración nuevas y eficientes.

III. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVAS

A. Pautas

42. La cooperación administrativa entre las instituciones internacionales de Ginebra puede ilustrarse con cuatro círculos concéntricos (gráfico 8). El central comprende a la ONUG y otras entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas financiadas principalmente con cargo al presupuesto ordinario, cuyos servicios de apoyo están integrados en su mayor parte en la ONUG. El segundo círculo abarca otros organismos y entidades afiliadas a las Naciones Unidas que se financian en lo esencial con recursos extrapresupuestarios y recurren a los servicios de apoyo de la ONUG en grado parcial y variado. El tercer círculo representa los cinco organismos especializados, cuya vinculación administrativa entre sí y con la ONUG es bastante limitada, salvo en unos pocos servicios comunes. En el cuarto círculo hay entidades que no integran el sistema de las Naciones Unidas, como las Misiones Permanentes, organizaciones intergubernamentales y algunas grandes organizaciones no gubernamentales que toman parte en ciertos servicios comunes. Como se ve, la cooperación y coordinación administrativas son cada vez menores desde el círculo interior (el centro de gravedad de la ONUG) a medida que se avanza hacia los exteriores.

Gráfico 8. LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS DE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVAS



ESCALA DECRECIENTE

1. Integración completa de los servicios de apoyo en la ONUG (sólo parcial en el caso de la UNCTAD)
2. Integración parcial con la ONUG; pero la OACNUR y el CCI son virtualmente autónomos.
3. Ninguna integración con la ONUG, y pocos servicios comunes con ella.
4. Participan en algunos servicios (por ejemplo, servicios de conferencias, enseñanza de idiomas, CICE, SMC, etc.).

43. El cuadro 2 (página 14) presenta más detalladamente estas pautas de cooperación, mientras que el alcance geográfico de los servicios comunes actuales y las secretarías que comprenden se ilustra en el cuadro 3 (página 15). Los dos cuadros confirman el alcance limitado de los servicios de apoyo que abarcan a todas las secretarías con sede en Ginebra: el SINU, algunas funciones de contratación que cumple la ONUG, la enseñanza de idiomas, el correo diplomático, el laissez-passer de las Naciones Unidas, el CICE y el SMC. Estos dos últimos servicios son administrados por la OMS. La ONUG y la OMS, en conjunto, administran o albergan todos los servicios comunes de Ginebra. La UNCTAD también presta un servicio común a algunas entidades de las Naciones Unidas en materia de administración de personal de proyectos. No existen servicios comunes a los cinco organismos especializados.

Cuadro 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS ACTUALES EN GINEBRA

A. ENTIDADES COMPRENDIDAS EN LOS SERVICIOS COMUNES	
1. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con sede en Ginebra y algunas otras entidades de Ginebra	Valija diplomática Capacitación Biblioteca SINU CICE SMC Sección de Servicios Electrónicos (redes de transmisión vocal y de datos)
2. Servicios especiales para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con sede en Ginebra	Laissez-passer (excepto la OIT)
3. Servicios especiales para las entidades de las Naciones Unidas	Seguridad y vigilancia * Servicios de conferencias Publicaciones Imprenta Viajes
4. Entidades de las Naciones Unidas y algunos organismos especializados	Seguro del personal Junta del Servicio Común de Compras Visados (se incluye a la OMM) Telecomunicaciones
5. Servicios especiales para todos los organismos especializados	Ninguno
6. Servicios especiales para ciertos organismos especializados	Seguro del personal (OIT y UIT)
B. COOPERACIÓN ENTRE DIRECTORES DE SERVICIOS Y/O SUS USUARIOS	
1. Reuniones formales periódicas	Servicio Común de Compras Subgrupo de Capacitación del CCCA
2. Reuniones oficiosas periódicas	Subgrupo de Capacitación del CCCA (Ginebra) CICE, CCSI, Comité Asesor Interinstitucional sobre Telecomunicaciones, Comité de Innovaciones Tecnológicas (Ginebra)
3. Consultas e intercambios de información ocasionales	Especialistas en tecnología Asesor Jurídico Asesor del Personal Directores Financieros, etc.
4. Servicios contratados con el sector privado en forma conjunta	No se conocen

* También la OIT y la OMS durante sus conferencias generales anuales celebradas en el Palacio de las Naciones.

Cuadro 3. ALCANCE DE LOS SERVICIOS COMUNES ACTUALES

SERVICIOS COMUNES	ENTIDADES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS	INCLUYEN A ORGANISMOS AFILIADOS A LAS NACIONES UNIDAS	ABARCAN A TODAS LAS ENTIDADES DEL SISTEMA CON SEDE EN GINEBRA	ABARCAN A ENTIDADES DE GINEBRA NO INTEGRANTES DEL SISTEMA	INCLUYEN A ORGANIZACIONES O LUGARES DE DESTINO FUERA DE GINEBRA
SERVICIOS DE LA ONUG					
Contratación					
Administración de personal					
Capacitación				Prensa, org. no gubernamentales y Misiones Permanentes	
Presupuesto	Excepto la CEPE				
Contabilidad					
Pagos					Nóminas de sueldos
Tesorería					
Seguro del personal			OMM, Oficina Internacional de Educación		
Seguridad y vigilancia		OACNUR, PNUD, UNICEF y CCI	Conferencias de la OIT y la OMS	Servicios (gratuitos) del Palacio	
Compras		Sólo para suministros	Licitaciones del Serv. de Compras Conjunto *		
Viajes		Sólo OACNUR **			
Laissez-Passer					OIM, FAO y UNESCO
Visados			OMM		
Conferencias					
SINU					
Publicaciones					
Imprenta					
Valija diplomática					
Servicios electrónicos				Asociación Mutual de Funcionarios Internacionales	
SERVICIOS NO PRESTADOS POR LA ONUG					
SMC					Voluntarios de las Naciones Unidas (Bonn)
CICE					

* La OIT se retiró a partir del 16 de diciembre de 1997.

** Únicamente para la expedición de documentos de viaje (laissez-passer y certificados de las Naciones Unidas).

44. La totalidad de los servicios comunes en Ginebra, con inclusión de la ONUG, representó en el bienio de 1994-1995 un 39,2% de los desembolsos y un 28,6% del personal con que contaban las secretarías para el apoyo a los programas. Los servicios comunes de todas las secretarías representaron apenas un 4,5% y un 1,9%, respectivamente, del total de sus desembolsos y de su personal para servicios de apoyo. Este alcance limitado y la poca profundidad de las disposiciones de cooperación entre las secretarías para la gestión racional de sus recursos generales determina una pauta general de estructuras administrativas fragmentadas en el interior de los tres círculos antes mencionados. Así, existen diez servicios de personal diferentes (cinco de ellos en entidades de las Naciones Unidas), y un número apenas menor de servicios de finanzas, compras, procesamiento electrónico de datos, conferencias, publicaciones e imprenta, lo que indica el largo camino que falta recorrer en la edificación de la cooperación administrativa en Ginebra. Este problema se analiza más detenidamente en los párrafos que siguen, en dos niveles: los servicios comunes de la ONUG y los que prestan otras entidades.

B. Servicios comunes de la ONUG

45. Los servicios comunes de la ONUG consisten principalmente en la Dirección de Servicios de Conferencias (traducción, interpretación, reuniones, documentación, publicaciones, imprenta, biblioteca, etc.), la División de Administración (Servicio de Personal, Servicio de Gestión de Recursos Financieros y Electrónicos y Servicios Generales), y el Servicio de Información de las Naciones Unidas (SINU). La Oficina del Director General de la ONUG también cumple algunas tareas en materia de servicios comunes, como las funciones diplomáticas y de protocolo o el asesoramiento jurídico a todas las entidades de las Naciones Unidas y algunos organismos. Los usuarios de Servicios de Conferencias son principalmente institucionales. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la UNCTAD y la CEPE absorben más del 50%, y en algunos casos más del 70% (por ejemplo, en materia de traducción y distribución), del trabajo de la División de Servicios de Conferencias. La mayor parte de los servicios de la División de Administración se prestan principalmente a funcionarios, mientras que los servicios del SINU se orientan fundamentalmente al público y, más en particular, a periodistas y misiones permanentes.

46. La ONUG es, en teoría, el centro de gravedad de los servicios comunes de Ginebra; pero la realidad es diferente. Durante la recopilación de elementos de juicio para este informe, los Inspectores comprobaron la insatisfacción general que reina entre los usuarios individuales e institucionales de los servicios comunes de la ONUG. Ello no significa que los servicios en sí mismos no funcionen, ya que la mayoría de las quejas no se referían al valor del servicio, sino a prolongadas demoras en su suministro y a la falta de responsabilidad y transparencia, sobre todo en los métodos de fijación de costos y facturación, o a la utilización de los ingresos derivados de los servicios comunes (véase el cuadro 4, en la página 17). Los problemas son bastante complejos, y pueden sintetizarse en la forma que sigue.

1. Una institución intergubernamental huérfana

47. La ONUG carece de un órgano intergubernamental de supervisión o promoción análogo a los que fiscalizan el funcionamiento y proyectan la imagen de otras entidades de las Naciones Unidas en Ginebra. No existe ningún mecanismo especial para supervisar el funcionamiento eficaz de los servicios u orientar la actuación de su personal de dirección. En términos más generales, los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas nunca han recibido la atención y el apoyo sistemáticos que cabría esperar de los órganos rectores, salvo en algunos lugares de destino como Viena u oficinas exteriores. Algunos Estados Miembros tienden a adoptar distintas actitudes en los diferentes órganos rectores. Los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas necesitan una manifestación de política intergubernamental claramente formulada y coherente.

48. Otro motivo puede residir en la falta de aplicación adecuada y uniforme de los Acuerdos de Relación mencionados en la Introducción, aun cuando los servicios que presentan una prolongada historia de estabilidad y éxito, como el Fondo de Pensiones o el Servicio de Laissez-Passer de las Naciones Unidas, son los que se mencionan expresamente en esos Acuerdos. En otras palabras, el valor efectivo y potencial de la ONUG como centro de servicios comunes en Ginebra no ha sido reconocido todavía cabalmente por la Asamblea General y el Secretario General.

Cuadro 4. ADMINISTRACIÓN DE ALGUNOS SERVICIOS COMUNES DE GINEBRA

	ONU											OMS				
	División de Administración								División de Servicios de Conferencias				SINU	Dir. del SMC	Local del CICE	
	Compras	Con- tra- ta- ción	Capaci- tación	Vallija diplomá- tica	Finan- zas	Servicios electró- nicos	Idiomas	Publica- ciones	Im- prenta	Documen- tación						
Comité supervisor o asesor de usuarios	SI/No ¹	No	SI	No	No	No	SI ²	SI ²	No	No	SI ²	No	SI ²	No	SI	
Existen normas de calidad o eficiencia	No	No	No	SI	No	No	SI	No	No	No	SI	No	No	No	SI	
Métodos satisfactorios de fijación de costos y facturación	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	No ⁴	n.d.	SI	No
Medición de resultados, fiscalización y evaluación	No	No	No	SI	No	SI (en parte)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	No	SI	SI
Responde a necesidades de los usuarios y les rinde cuentas ⁵	No	No	No	No	En parte ⁶	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	SI
Verificación de calidad y comparaciones externas	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	SI
Sistema de contabilidad de costos ⁷	No	No	No	SI (en parte)	No	No	No	SI	SI	No	No	SI (en parte)	SI	No	No	SI (en parte)

1. El Comité del Servicio de Compras Conjunto no se ha reunido durante dos años y sus recomendaciones habitualmente no se tienen en cuenta.
2. En la Sede de las Naciones Unidas existe un Comité de Conferencias intergubernamental, así como una Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas. En la ONUG no existe ningún comité de usuarios.
3. Existe un comité intergubernamental en la Sede de las Naciones Unidas, pero ningún comité de usuarios en la ONUG.
4. Las tareas de presupuestación, fijación de costos y facturación se cumplen en la ONUG por el Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos.
5. Por ejemplo: informes periódicos sobre el volumen de trabajo, los logros y las dificultades, y estudios sobre satisfacción de los clientes.
6. Estudios sobre satisfacción de los clientes realizados ocasionalmente.
7. Comprende, por ejemplo, los análisis periódicos del costo real de los productos, procedimientos y servicios en relación con los presupuestos y los costos normales, y la correspondiente información a los usuarios.

2. Funcionamiento con carácter de oficina regional

49. La ONUG es una de las varias oficinas regionales (europeas) de las Naciones Unidas y desde la Sede se le da ese trato, casi provincial, a pesar de que la mayoría de las principales entidades y secretarías que utilizan sus servicios tienen su sede en Ginebra y funcionan en todo el mundo. Esto hace de Ginebra un centro eminentemente mundial que, como se indicó más especialmente en el capítulo anterior, también es el mayor lugar de destino de las Naciones Unidas en todo el mundo. Las responsabilidades de alcance mundial de la ONUG que derivan de esta circunstancia no le han granjeado una atención especial ni medidas concretas de habilitación por la Sede con respecto a la presupuestación, la dotación de personal y la administración de los servicios de la ONUG. Por ejemplo, el prorrateo de los recursos para servicios comunes entre la Sede y la ONUG en materia de servicios de conferencias, biblioteca, personal, seguridad y vigilancia, valija diplomática y correspondencia, etc., parece favorecer a la Sede, cuyos servicios comunes interinstitucionales son menores que los de la ONUG. El número de entidades y de funcionarios que reciben servicios exclusiva o parcialmente de la ONUG aumentó un 76% durante el último decenio (véase el párrafo 16), en contraste con la tendencia decreciente de la Sede (véase el gráfico 1, en la página 4), salvo durante la efervescencia de las operaciones de mantenimiento de la paz de 1992-1995. Además, el menguado margen de facultades de gestión y de flexibilidad que la Sede ha concedido a la ONUG durante los años es otro factor que ha acosado igualmente su funcionamiento.

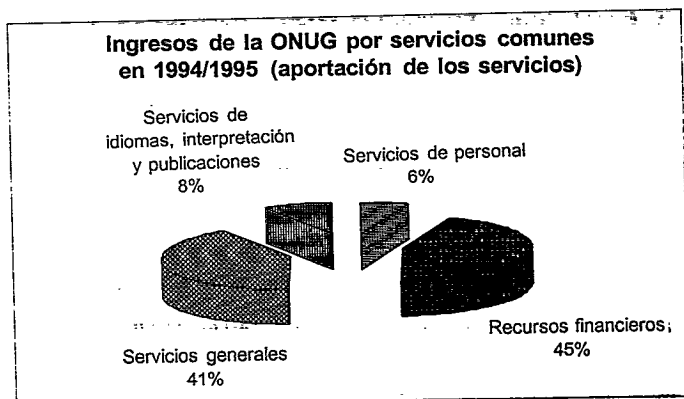
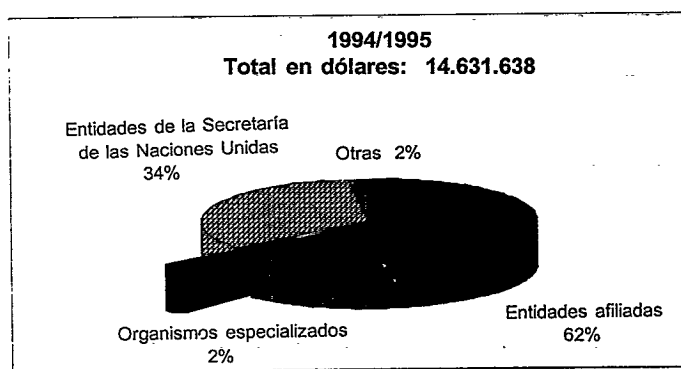
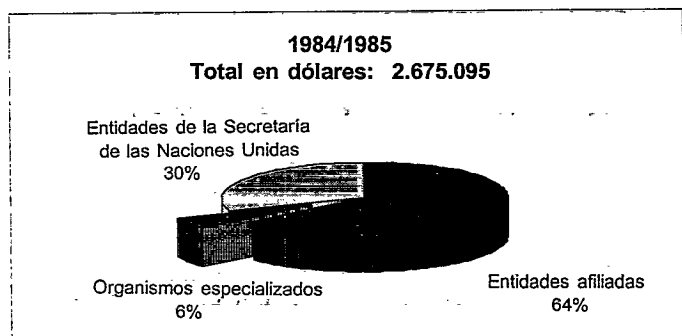
50. Este hecho ya fue destacado hace 24 años, en un documento de 1974 titulado "Disposiciones administrativas para el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT" (A/C.5/1604), en el que se indicaba lo siguiente:

"Uno de los motivos del descontento del Centro de Comercio Internacional con los servicios administrativos prestados por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es que Nueva York no ha delegado suficientes facultades en la Oficina de Ginebra... El intercambio entre Ginebra y Nueva York de las comunicaciones indispensables para la adopción de decisiones sobre asuntos relativamente secundarios ha suscitado numerosas quejas. Para que los arreglos administrativos funcionen en forma satisfactoria, será esencial que Nueva York delegue más facultades en la Oficina de Ginebra, sobre todo en materia de prestaciones financieras y de personal.

Otras de las dificultades experimentadas por el Centro es que no existe la debida actitud para con los beneficiarios y que la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra no da pruebas de diligencia en el cumplimiento de las funciones administrativas... La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra carece además de experiencia en la administración del personal para proyectos sobre el terreno. Cada una de las partes advierte que la otra se preocupa de sus propias actividades, utilizando como punto de referencia métodos de trabajo anteriores."

51. Esta cita con 24 años de antigüedad, que explica los motivos que llevaron al CCI a crear finalmente sus propios servicios de apoyo, aún puede seguir siendo válida en cuanto refleja la evaluación de casi todos los demás usuarios institucionales de los servicios de la ONUG. A esto se debe que la OACNUR haya resuelto desvincularse progresivamente de la ONUG, y que casi ningún organismo especializado de Ginebra parezca dispuesto a participar en cualquier extensión de las disposiciones sobre servicios comunes administrados por la ONUG. En realidad, los organismos especializados también parecen estar desvinculándose de los pocos servicios que hasta ahora han compartido con la ONUG; la OIT acaba de poner fin a su participación en el Servicio de Compras Conjunto. El porcentaje que corresponde a los organismos especializados en los ingresos de la ONUG por servicios comunes se redujo de un 6% en 1985 al 2% en 1995 (gráfico 9, página 19). En síntesis, pues, las dificultades de la ONUG como proveedora de servicios pueden haber dado una imagen general negativa a los servicios comunes en Ginebra.

Gráfico 9
INGRESOS DE LOS SERVICIOS COMUNES DE LA
ONUG, SEGÚN SUS FUENTES



3. Dirección ejecutiva

52. También puede haber contribuido a los problemas de la ONUG la evidente falta de una línea jerárquica coherente. Aunque la ONUG está encabezada por un Director General (Secretario General Adjunto), sus principales divisiones y servicios, en especial la División de Administración, mantienen vías de dependencia y responsabilidad directas con el Departamento de Gestión de la Sede, que está igualmente encabezado por un Secretario General Adjunto.

53. Por otra parte, el Director General no tiene autoridad sobre los directores de programas, también con categoría de Secretario General Adjunto, de las principales entidades de las Naciones Unidas instaladas en Ginebra (OACNUR, UNCTAD, CEPE, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), que son los principales usuarios de los servicios de la ONUG, ni tiene tampoco formalmente autoridad de gestión sobre los directores (de categoría inferior) de otras entidades de las Naciones Unidas como el CCI, el UNITAR, el UNICEF, el FNUAP o el UNRISD. Casi invariablemente, los jefes ejecutivos de algunas de esas entidades tienden a dirigirse directamente a la Sede, cuando no a sus respectivos órganos rectores, para obtener las facultades delegadas especiales que les permitan mantener servicios de apoyo propios y paralelos (UNCTAD, CCI, UNITAR, etc.). La CEPE y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por ejemplo, han dado muestras de una encomiable disciplina en sus relaciones con la ONUG.

4. Organización de las categorías

54. La falta de una dirección que mantenga la cohesión de los servicios comunes en Ginebra se pone de manifiesto igualmente en la organización de categorías del personal de dirección de la ONUG. Es evidente la falta de una categoría intermedia entre el Director General y los Directores (de categoría D-2) de las dos principales divisiones de servicios comunes (Conferencias y Administración). En un pasado ya distante, la ONUG contaba con un puesto de Prosecretario General con ciertas responsabilidades en materia de colaboración interinstitucional en Ginebra. En Nueva York existía un puesto similar. Esa disposición parecía ideal para fomentar la cooperación y coordinación entre las instituciones en los dos principales lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas (Nueva York y Ginebra). Los Inspectores observan el nombramiento, en la Sede, de un Prosecretario General de Servicios Centrales de Apoyo que actuará también como Coordinador Ejecutivo de Servicios Comunes en la Sede, así como en otros lugares de destino, entre ellos Ginebra.

55. Existen razones, sin embargo, para la existencia de un puesto de alto nivel en Ginebra con responsabilidades efectivas de gestión administrativa, incluyendo en especial el apoyo en materia de gestión para las aplicaciones integradas de la tecnología de la información. Actualmente los directores de las dos principales divisiones de la ONUG tienen categoría D-2, mientras que en los organismos especializados, por ejemplo, sus homólogos tienen la categoría de Subdirector General (OIT, UIT, OMS y OMPI). Del mismo modo, la Jefa de Personal de la ONUG tiene igual grado que el Director de Personal de la OACNUR, así como los jefes de administración de la UNCTAD y el CCI. Se encuentra una categoría por debajo de sus homólogos de los principales organismos especializados. La misma comparación puede observarse en otros servicios de la ONUG.

56. La organización de las categorías parece ajustarse más a la situación que se atribuye a la ONUG como oficina regional de las Naciones Unidas que a su posible función de dirección interinstitucional para el desarrollo y la gestión de servicios comunes de todas las organizaciones con sede en Ginebra. Los Inspectores no advierten cómo puede el personal directivo de la ONUG asumir una función eficaz de dirección en nombre del Secretario General para los servicios comunes de Ginebra si su categoría inferior les impide hablar y negociar en igualdad de condiciones con sus homólogos de las secretarías instaladas en Ginebra. En otras palabras, la organización de las categorías del personal directivo de la ONUG puede constituir un lastre psicológico en cualquier esfuerzo por ampliar los servicios de la ONUG a otras organizaciones en Ginebra.

5. Organización

57. La organización jerárquica de algunos servicios de la ONUG, en particular la División de Administración, merece un examen cuidadoso. A diferencia de la División de Servicios de Conferencias, en la que se combinan con funcionalidad criterios verticales y horizontales sobre la gestión de las tareas y los procedimientos (por ejemplo, están determinadas las distintas etapas de la traducción, previamente programadas, con plazos asignados para la tramitación entre una dependencia y otra), la División de Administración tiene un complejo sistema vertical de jefes de servicio, sección, subsección, grupo y subgrupo. La base operativa en que efectivamente se cumplen y administran en muchos casos las actividades y procedimientos y donde se llevan a cabo las funciones operativas de la ONUG y se genera valor para los departamentos usuarios queda casi perdida en medio de esta maraña de jefaturas.

58. Los centros de responsabilidad que, según los documentos de habilitación se encuentran en el nivel de las divisiones, no parecen responder a los centros presupuestarios (nivel de servicios), y estos últimos no corresponden a centros de actividad (por ejemplo, secretarías de órganos de examen de asuntos del personal, visados, laissez-passers, permisos de residencia en Suiza y certificaciones, valija diplomática y correspondencia, seguridad y vigilancia, imprenta y otras numerosas dependencias de servicios generales), que es donde efectivamente se cumplen las funciones a cargo de los directores y de los diversos jefes. A pesar de que estas dependencias de base y directores de actividad son los que efectivamente realizan los servicios comunes de la ONUG, las cifras relativas a sus gastos y a su dotación de personal resultan curiosamente difíciles de obtener porque el sistema presupuestario y organizativo se refiere principalmente a las Divisiones y Servicios. El resultado final es que la responsabilidad del desempeño y la gestión de los servicios comunes de la ONUG no está enfocada rigurosamente en las dependencias y el personal que en realidad prestan los servicios.

59. Los Inspectores consideran que estas dependencias y jefaturas de base deberían identificarse más claramente y recibir mayores facultades en una nueva estructura de organización que economice títulos y niveles jerárquicos favoreciendo en cambio los métodos horizontales de gestión de las actividades y los procedimientos que aportan valor y eficacia a la labor sustantiva de los departamentos usuarios de los servicios de la ONUG. La compresión de los niveles verticales debería dar lugar a ciclos de tramitación más breves y una mayor rapidez en las decisiones y las aprobaciones (por ejemplo, la contratación y colocación, la clasificación de puestos, las apelaciones, solicitudes de subsidio de educación y reembolso de gastos de viaje, etc.). Cuanto más amplias sean las responsabilidades y funciones interinstitucionales de una dependencia de servicios comunes, mayor es la autonomía que debería tener en su funcionamiento y en el

presupuesto. Una ONUG reestructurada y revitalizada debería concentrarse más en la gestión de los ciclos de tramitación y menos en las estructuras y relaciones de mando y control.

6. Diseño y funcionamiento

60. Los problemas señalados en esta materia por los Inspectores en su examen de los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas (JIU/REP/96/5) existen también en la ONUG. Sus dependencias de servicios parecen más un producto de la historia (una herencia de la Sociedad de Naciones) que el fruto de un esfuerzo deliberado por diseñar, y después perfeccionar, servicios que "pertenezcan" a sus usuarios o que faciliten su utilización y sean responsables ante los departamentos y programas sustantivos y respondan a sus necesidades. A esto se debe que la mayoría de los servicios no puedan pasar la prueba decisiva de los auténticos servicios comunes, como resulta del cuadro 4 (página 17). En otras palabras: los usuarios de los servicios de la ONUG son una clientela cautiva que apenas tiene opción ni voto en lo referente al costo, la calidad y la eficiencia de los servicios que recibe.

61. Los servicios de la ONUG, financiados principalmente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, parecen haberse establecido sobre todo para las entidades básicas de la Secretaría situadas en Ginebra. A las entidades afiliadas, financiadas principalmente mediante recursos extrapresupuestarios y cuya importancia y presencia en Ginebra se han acentuado considerablemente con los años, tiende a prestárseles servicios más bien a regañadientes, como a clientes de segunda categoría que no deberían ser "subvencionados" por el presupuesto ordinario. En esta forma no se aprovechan plenamente, en la actualidad, las posibilidades de la ONUG como un centro de servicios comunes que abarque todas las entidades y organismos especializados con sede en Ginebra, especialmente en cumplimiento de las respectivas disposiciones de los Acuerdos de Relación.

62. Existe, por añadidura, una impresión generalizada entre las entidades usuarias en el sentido de que la ONUG atesora la aplicación de las reglamentaciones como una finalidad en sí misma, por encima de la aportación de valor y eficiencia a los trabajos de los departamentos usuarios. El funcionamiento de los servicios parece dominado por la rutina, con muy poca sensibilidad ante las diferencias entre las necesidades de los usuarios que derivan de su naturaleza, su escala o su carácter de actividades de emergencia. Ésta parece ser la razón principal que ha llevado a desvincularse gradualmente de los procedimientos osificados de la ONUG a las entidades fundamentalmente operacionales, que tienen importantes responsabilidades y actividades sobre el terreno, donde la rapidez de la respuesta a las necesidades es un requisito absolutamente esencial. Sin embargo, como lo ilustra el anexo 3 de este informe, el Secretario General está desarrollando un nuevo sistema de responsabilidad para los servicios de apoyo que también debería ayudar a reorganizar los servicios de la ONUG.

7. Dotación de personal

63. La insuficiencia de personal también ha causado estragos en la ONUG. Como se indicó en el capítulo anterior, el personal total de la ONUG ha ido disminuyendo durante el último decenio en contraste con la demanda de servicios cada vez mayor de las instituciones de las Naciones Unidas en Ginebra durante el mismo período. Por ejemplo, sus recursos humanos en porcentaje del personal de apoyo a los programas de todas las organizaciones y entidades con sede en Ginebra disminuyeron de 33,8% en 1984/85 a 27,9% en 1994/95. En porcentaje de los recursos de personal de las entidades de las Naciones Unidas únicamente, la ONUG disminuyó en ese lapso de diez años pasando de 30% a 14,9%. Dejando a un lado las cifras del personal de la OACNUR, la ONUG disminuyó de 47,8% a 36,6% durante el último decenio. Mientras que en 1984/85 cada funcionario de los servicios comunes de la ONUG correspondía a actividades programáticas por valor de 115.500 dólares, esta cifra se duplicó con creces en 1994/95 al pasar a 238.000 dólares.

64. Sin embargo, la insuficiencia de personal ha tenido una medida variada entre las distintas dependencias y divisiones de servicio. Globalmente, la División de Servicios de Conferencias parece la afectada más negativamente, a pesar de sus meritorios esfuerzos para reformar su eficiencia, en comparación con la División de Administración, que ha logrado apoyarse más en puestos con cargo a

recursos extrapresupuestarios, sobre todo en el Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos, que tiene los cordones de la bolsa de la ONUG y en el cual los puestos extrapresupuestarios superan ahora el número de los puestos con cargo al presupuesto ordinario. En cambio, otros campos como el SINU, el Servicio de Personal y varias dependencias de servicios generales (Seguridad y Vigilancia, Servicios de Mensajería, Compras, Valija Diplomática y Correspondencia, etc.), apenas han logrado hacer frente al estancamiento o la disminución de su personal. Por ejemplo, la dotación de personal de la Dependencia de Valija Diplomática se ha mantenido prácticamente sin cambios desde 1980 a pesar de que el número de instituciones que usan la valija diplomática y los destinos de ésta se han duplicado y el tonelaje entregado ha aumentado más de 80% desde entonces. Los inspectores no ponen en tela de juicio las medidas de reducción del personal adoptadas por el Secretario General en sí mismas. Consideran, sin embargo, que las reducciones de personal aplicadas a la ONUG pueden haber sido contraproducentes al debilitar el epicentro de los servicios comunes sin tomar en consideración adecuadamente la ampliación de la demanda y la clientela de esos servicios.

8. Las innovaciones tecnológicas

65. Las innovaciones tecnológicas, introducidas en la ONUG tardíamente a comienzos del decenio de 1990, aún no han producido todos sus efectos de intensificación de la eficiencia de los servicios, determinación de las estructuras y procedimientos administrativos o compensación de las reducciones de personal. La Sección de Servicios Electrónicos recibe un reconocimiento general de buen funcionamiento a pesar las limitaciones de sus recursos, pero aún falta desarrollar más sus posibilidades en materia de servicios comunes fuera de los límites de la ONUG e integrarlas con los servicios de telecomunicaciones. Actualmente, la Sección da acceso a las entidades de las Naciones Unidas y los organismos especializados con sede en Ginebra a la red mundial de telecomunicaciones de las Naciones Unidas.

66. El Sistema de Disco Óptico también está resultando una innovación sumamente eficaz y útil en el almacenamiento, la recuperación y la distribución de la documentación parlamentaria en formato electrónico. Es preciso fomentar más decididamente las posibilidades y beneficios que ofrece para los servicios comunes de todo el sistema. Otras técnicas relacionadas con los servicios de conferencias, como la interpretación y traducción a distancia, también ofrecen una ventana de oportunidades para economías de costo y la aplicación de métodos coordinados en Ginebra, siempre que la infraestructura técnica de tales servicios pueda desarrollarse en la ONUG adecuadamente. Por ejemplo, la División de Servicios de Conferencias da cuenta de economías por valor de unos 500.000 dólares que pueden atribuirse a la "traducción a distancia" para conferencias que se celebran fuera de Ginebra.

67. Las aplicaciones tecnológicas están más adelantadas en algunas dependencias de servicios comunes que en otras. Por ejemplo, el Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos y el Servicio de Seguridad y Vigilancia han hecho progresos considerables en la aplicación de sistemas automatizados, mientras que la Dependencia de Correspondencia y Valija Diplomática, así como la imprenta y otros servicios, siguen necesitando modernización tecnológica. El Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) sigue siendo un proyecto destinado a completarse en un plazo indeterminado. Sus "versiones" no han producido hasta el momento ningún beneficio tangible en materia de eficiencia o reducción de costos en la ONUG. En términos más generales, sus posibilidades parecen limitadas como servicio común destinado a todas las organizaciones con sede en Ginebra, y aun para todas las entidades de las Naciones Unidas situadas en Ginebra. Por ejemplo, la OACNUR y el UNICEF siguen utilizando sistemas de información de gestión independientes que consideran más adecuados a sus respectivas necesidades.

68. En general, y a pesar de los encomiables esfuerzos de la Sección de Servicios Electrónicos de la ONUG y de la colaboración cada vez mayor entre los especialistas en tecnología, parece existir un grado limitado de dirección que impulse las innovaciones tecnológicas y su integración entre las entidades de las Naciones Unidas con sede en Ginebra. No existe tal dirección en absoluto a nivel de todas las organizaciones con sede en Ginebra, salvo el ámbito de la CAPI, un órgano de la CAC. La falta de ese impulso central ha dado lugar a esfuerzos de modernización variados y a sistemas incompatibles.

69. Además, aunque se han hecho grandes esfuerzos para introducir la tecnología informática en la rutina de funcionamiento de la ONUG, se ha informado a los Inspectores de que gran parte de lo invertido sigue teniendo una utilización a todas luces insuficiente, en parte porque no ha sido respaldado todavía con recursos adecuados en materia de capacitación de los usuarios y programas convenientes. La resistencia psicológica de algunos funcionarios a adaptarse a los cambios derivados de la tecnología moderna también puede estar limitando los beneficios de eficiencia y productividad que cabe esperar de las innovaciones tecnológicas.

9. Presupuestación y distribución de costos

70. En su informe sobre los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas, los Inspectores observaron que los presupuestos de los servicios comunes eran muy poco racionales porque no parecían reflejar correctamente los costos y los volúmenes de trabajo de las dependencias de servicios comunes. Igual observación vale para los servicios de la ONUG. Si hoy se cuenta con normas generales en materia de medición del trabajo y contabilidad de costos (al margen de los costos normales relacionados con los sueldos), es forzoso que la fijación de los costos y la presupuestación de los servicios resulten arbitrarias. Probablemente se deba a esta razón que los Inspectores hayan recibido abundantes quejas, entre las entidades usuarias, referentes a los métodos empleados por la ONUG para fijar el costo de los servicios que presta a los departamentos sustantivos.

71. Está en tela de juicio, en particular, si los importantes gastos generales de la ONUG por concepto de dirección superior (cuya compleja estructura vertical se analiza en los párrafos 57 y 58) deberían incluirse o no en los costos de los servicios prestados por los directores de actividades. Otro problema es que, en la mayor parte de los casos, los costos de los servicios no se determinan por los respectivos directores, sino por el Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos, aplicando una fórmula fija. Se ha planteado, por ejemplo, la cuestión de los fundamentos y los métodos utilizados para establecer el valor de los servicios de tecnología de la información. El sistema de contabilidad de costos limitados que ha desarrollado el Servicio de Publicaciones, por ejemplo, podría ser un punto de partida útil para elaborar sistemas más generales.

72. A diferencia de los nuevos métodos de distribución y recuperación de costos que se están introduciendo en algunos organismos con sede en Ginebra, como el sistema integrado de gestión financiera de la UIT (FMI) o el sistema de "comercio interno" de la OMC, la ONUG no ha desarrollado todavía un sistema general sobre la imputación, a las instituciones usuarias de sus servicios, de los costos correspondientes al presupuesto ordinario. Esos costos actualmente se imputan y se recuperan en diferente forma en el caso de los usuarios institucionales extrapresupuestarios. El sistema de reembolso que utiliza la Dependencia de Valija Diplomática para todos sus usuarios, cualquiera que sea la fuente de financiación, podría merecer que lo emularan otros proveedores de servicios. Aunque las entidades del presupuesto ordinario presentan en sus presupuestos por programas un "prorrateo de costos", dista mucho de estar claro cuáles son los conceptos y los niveles de gasto que abarca y cómo se administra para responder a las oscilaciones en la demanda de los usuarios. Por ejemplo, la UNCTAD, la CEPE y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos son los principales usuarios de los servicios de conferencias de la ONUG, y generan más del 50% del volumen de trabajo de las dependencias respectivas. Esto significa que los costos de División de Servicios de Conferencias deberían cargarse proporcionalmente a los presupuestos de las tres entidades mencionadas. Tal cosa no ocurre actualmente.

73. Además, los recursos derivados de los servicios comunes de la ONUG no sólo parecen presupuestarse en forma arbitraria en relación con los verdaderos costos y volúmenes de trabajo, sino que, además, no se administran por los respectivos servicios, sino por el Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos, que parece ejercer una influencia considerable en la asignación y gestión de los recursos de la ONUG y, por extensión, en la administración de otras dependencias de servicios comunes. Por ejemplo, los ingresos generados por las dependencias de servicios no siempre se les asignan para fortalecerlos, salvo en el caso del propio Servicio de Gestión de Recursos Financieros y de Servicios Electrónicos: más de la mitad del personal de este Servicio está financiado actualmente por los usuarios de los servicios comunes.

74. Los Inspectores recomiendan que los servicios comunes se presupuesten al nivel de la dirección de las actividades como servicios semiautónomos y autofinanciados cuyos costos directos e indirectos deben imputarse proporcionalmente a todas las entidades usuarias, con excepción de los órganos normativos. Los presupuestos de los servicios comunes deberían ampliarse o reducirse de un año a otro, o de un bienio a otro, para ajustarlos directamente a la demanda y el volumen de trabajo de cada usuario. En otras palabras, los recursos presupuestarios y la dotación de personal de las dependencias de servicios comunes deberían determinarse por la demanda y no condicionarse por la oferta, como ahora ocurre. Cada departamento usuario, cualquiera que sea la fuente de sus recursos financieros, debería tener una cuenta y una línea presupuestaria propia en los servicios comunes, y los directores de éstos deberían estar facultados para elaborar métodos de contabilidad de costos, así como sistemas de vigilancia y evaluación interna de los resultados propios de sus servicios respectivos, y para administrar los recursos presupuestarios y de personal con que cuentan para el cumplimiento de su responsabilidad frente a los departamentos usuarios.

10. Comité de usuarios

75. Como ya se ha señalado, los servicios comunes de la ONUG actualmente se orientan más hacia la Sede, en Nueva York, en la formulación de sus informes y sus vías de responsabilidad, que hacia los directores de programa que utilizan sus servicios en Ginebra. La noción de que la ONUG debe responder exclusivamente ante Nueva York empaña el hecho de que los directores de programa de Ginebra, como todos los de las Naciones Unidas, son igualmente responsables ante el Secretario General respecto de la administración eficiente de sus programas y recursos. Mientras la ONUG permanezca ligada administrativamente a la Sede de las Naciones Unidas, como en la actualidad, podrá resultar difícil llevar al máximo sus posibilidades como centro de servicios comunes de todas las entidades de las Naciones Unidas y los organismos especializados de Ginebra.

76. Por lo tanto, al no existir un mecanismo intergubernamental de supervisión de la ONUG, los Inspectores consideran necesaria una participación más activa de los directores de las entidades de las Naciones Unidas en la supervisión administrativa de los servicios comunes de la ONUG. En lugar de desvincularse de la ONUG, esas entidades deberían desvincular a la ONUG respecto de Nueva York fortaleciendo su propia identificación con los servicios que presta la ONUG y contribuyendo a mejorar los servicios y resolver los problemas. Tal cosa sería más viable en el ámbito de un comité de usuarios de alto nivel presidido por el Director General de la ONUG e integrado por los directores de las principales entidades de las Naciones Unidas en Ginebra, incluida la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, o sus representantes. El comité podría reunirse cada seis meses y debería ser de composición abierta para incluir a los organismos especializados que desearan participar formal o informalmente.

77. El establecimiento de este comité debería ir acompañado por un grado importante de descentralización de las facultades administrativas respecto de Nueva York. El comité, en efecto, debería ejercer facultades en nombre del Secretario General en la organización, la dotación de personal, la formulación de presupuestos y la modernización general de los servicios comunes de la ONUG. En consecuencia, debería disponer de las facultades de un comité de administración o junta ejecutiva ante el cual los directores de servicios de la ONUG fueran plenamente responsables de su actuación. La distribución proporcional de los costos de la ONUG entre las entidades representadas en el comité que se propone contribuiría a aclarar las facultades y las relaciones de responsabilidad entre los proveedores de los servicios de la ONUG y los usuarios de esos servicios.

78. Los párrafos precedentes indican que la ONUG está lejos de cumplir el objetivo establecido por el Secretario General para los servicios comunes en su Programa de Reforma: "El objetivo es garantizar que los servicios de apoyo sean eficaces en cuanto a costos, de alta calidad y se presten puntualmente sobre una base competitiva y a plena satisfacción de sus destinatarios. Esto entraña una clara estructura de precios para los servicios comunes; un sistema transparente de presupuestación y reembolso; rendición de cuentas a los clientes por la prestación de servicios; mecanismos de información al usuario; la armonización de normas, reglas, políticas y procedimientos, y economías de escala y recurso a fuentes externas en casos determinados" (documento A/51/950, de 14 de julio de 1999, párrafo 243). En consecuencia, existe una necesidad evidente de reconstruir la infraestructura institucional de la ONUG y su

prestigio como pieza clave para poner en práctica las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de Relación mencionados en la Introducción. La revitalización del centro de servicios comunes de la ONUG será la principal condición previa para dar una nueva configuración a los servicios comunes de las entidades de las Naciones Unidas y extender algunos de los servicios a otras organizaciones con sede en Ginebra. En relación con ello, las responsabilidades de la ONUG y su jerarquía derivada de la importancia mundial y el carácter central de Ginebra para el sistema de las Naciones Unidas deberían recibir pleno reconocimiento por el Secretario General y la Asamblea General.

C. Servicios no prestados por la ONUG

79. Tal vez sea instructivo que dos de los servicios comunes más amplios y que actualmente funcionan con mayor éxito en Ginebra no sean administrados por la ONUG, sino que funcionan en el ámbito de la OMS, el mayor de los organismos especializados con sede en Ginebra. Esos dos servicios son el CICE y el SMC. Como pudo observarse en el cuadro 4, el primero de ellos, que prácticamente estuvo desvaneciéndose hasta 1993, cuando recibió un nuevo Director dotado de conocimientos técnicos y de gestión adecuados, pone de manifiesto dos hechos: en primer lugar, que es perfectamente viable la organización de un servicio común de todas las secretarías con sede en Ginebra y que comprenda a otras organizaciones fuera de Ginebra siempre que exista la voluntad de hacerlo funcionar; y, en segundo lugar, que un servicio común puede administrarse con criterio profesional y seguir siendo plenamente responsable ante las entidades usuarias. El SMC y el CICE son objeto de examen más pormenorizado en la parte II de este informe, titulada "Estudio de algunos casos concretos".

IV. NUEVO MARCO CONCEPTUAL

80. El marco conceptual propuesto por los Inspectores para las organizaciones que funcionan en Nueva York (véase "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/5, documento A/51/686, anexo, párrafos 62 a 65) se recomienda también, mutatis mutandis, para las organizaciones con sede en Ginebra. Se reproducen a continuación, para facilitar su consulta, los objetivos y las directrices que se indican en ese informe para los servicios comunes.

A. Objetivos principales

81. Los Inspectores recomiendan que los servicios comunes procuren:

a) Velar por la utilización más eficiente y económica de los recursos humanos y financieros de las entidades participantes, tanto individual como colectivamente, mediante la eliminación de servicios no básicos que sean similares y se superpongan y la mancomunación de los servicios de los mejores especialistas técnicos y de gestión en cada una de las disciplinas funcionales para que ejecuten tareas comunes o conjuntas con el fin de lograr la excelencia en el campo de la gestión;

b) Fomentar la adopción de normas de rendimiento elevado mediante la individualización y aplicación de las mejores prácticas de gestión;

c) Promover una perspectiva única y la coherencia de conceptos y criterios en el sistema de las Naciones Unidas mediante la utilización de los servicios comunes como instrumentos de integración, con inclusión de la armonización de las políticas, métodos y procedimientos operacionales del sistema;

d) Reforzar la prestación de apoyo por la Sede a los enfoques, instalaciones y servicios integrados de las oficinas sobre el terreno de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General sobre las actividades operacionales para el desarrollo;

e) Promover una red mundial interdependiente de servicios comunes mediante, por ejemplo, el apoyo técnico mutuo, el intercambio de información y la transmisión de las enseñanzas obtenidas de la experiencia entre los servicios de diferentes lugares.

B. Directrices generales

82. Los Inspectores determinaron que las siguientes directrices generales, para nada exhaustivas, son fundamentales para la organización y gestión exitosas de los servicios comunes.

a) El establecimiento por las entidades interesadas de las políticas, los métodos y procedimientos operacionales más adecuados y uniformes para cada uno de los servicios comunes, prestando la debida atención al mandato y la misión de cada entidad participante;

b) En vista de la naturaleza específica de cada servicio común, los participantes deberían adoptar la modalidad más apropiada de organización y suministro del servicio de que se trate, con inclusión en algunos casos de actividades conjuntas relativamente autosuficientes y autónomas, o de la contratación basada en un único contrato y una sola política;

c) Debería establecerse un comité de supervisión integrado por los usuarios, en caso de que no exista, para cada servicio o grupo de servicios, cuando corresponda, el cual tendría un mandato claro -que incluiría las atribuciones y responsabilidades relativas a la aprobación de los planes de trabajo del servicio, las propuestas presupuestarias, el desarrollo de normas de calidad y eficiencia y la vigilancia de su aplicación, y la selección de los principales directores del servicio y la evaluación de su desempeño- y se aseguraría de que todos los usuarios rindieran cuentas, en particular respecto de la contabilidad de los costos y la presentación periódica de informes sobre los logros y las limitaciones en materia de rendimiento;

d) Los participantes en los servicios comunes deberían determinar la mejor política de presupuestación, dotación de personal, gestión y compartimiento de los gastos de cada servicio para lograr una profesionalidad y normas de rendimiento congruentes, incluso un espíritu empresarial cuando fuese necesario.

83. A las directrices generales precedentes podrían añadirse los otros principios que siguen, que se señalaron a los Inspectores durante el desarrollo de este estudio:

a) Los servicios comunes no deberían existir como una finalidad en sí mismos: su fundamento principal debería consistir en añadir valor y eficiencia a la labor de las organizaciones participantes, y reducir sus costos;

b) Los servicios comunes no deberían organizarse como monopolios; las organizaciones participantes deberían tener alguna alternativa y cierta flexibilidad;

c) Los servicios comunes también deberían ser competitivos en relación con los proveedores de servicios externos en cuanto al costo, la calidad y la eficiencia. Por este motivo, deberían estar sujetos a verificaciones y comparaciones de calidad periódicas, internas o externas;

d) En los servicios comunes debería hacerse hincapié en los métodos normalizados y la similitud de objetivos; deberían favorecer las posibilidades de funcionamiento conjunto de los equipos y las tecnologías, así como la movilidad de los funcionarios entre las secretarías.

84. Además de las directrices generales precedentes y de ciertos atributos convenientes de los servicios comunes que se enumeran en el cuadro 4, los Inspectores consideran que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, el CICE, la Dependencia de Valija Diplomática, etc., también ofrecen modelos ya puestos a prueba que pueden utilizarse por las organizaciones para el diseño y el desarrollo de disposiciones administrativas comunes en Ginebra.

C. Plan de acción

85. Sobre la base de sus conclusiones, los Inspectores recomiendan un plan de acción para los servicios comunes de Ginebra, que se ilustra en el gráfico 10 y que incluye las siguientes etapas:

86. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su carácter de Presidente del CAC, debería convocar una reunión de jefes ejecutivos y directores de programas de las Naciones Unidas con sede en Ginebra con el objetivo específico de iniciar un plan de acción para los servicios comunes en Ginebra;

87. En la etapa 1 todas las secretarías interesadas deberían establecer un comité de ejecución o de asesoramiento, compuesto por los jefes de administración y gestión (o sus representantes). Este comité tendría las siguientes atribuciones:

a) Examinar los medios para establecer un Grupo de Trabajo para las Innovaciones Tecnológicas y su Integración en Ginebra, con apoyo del CICE y la CAPI y los mejores métodos posibles para lograr la compatibilidad técnica entre las secretarías con sede en Ginebra;

b) Determinar, sobre la base de los modelos que ofrecen los actuales servicios que funcionan con éxito, una lista de servicios o funciones que podrían cumplirse centralmente para todas las organizaciones con sede en Ginebra en un plazo de cinco años. Los Inspectores proponen, en particular, lo siguiente:

- Una guía internacional de teléfonos y direcciones de correo electrónico de todas las secretarías y misiones permanentes;
- Una red zonal para la comunidad internacional de Ginebra (similar al proyecto de red de la zona metropolitana de Ginebra);
- El enlace de todas las secretarías permanentes mediante el sistema de disco óptico;

- La Dependencia de Gestión y Contabilidad de Costos;
 - Un centro de servicios de conferencias para el apoyo a las conferencias y reuniones relativamente amplias, encargado de armonizar los calendarios de conferencias y la reserva de salas de conferencia, teniendo presente que las salas de conferencias de la ONUG se están utilizando actualmente en menos del 50% de su capacidad. El servicio que aquí se propone podría no incluir las funciones de interpretación, traducción y procesamiento de textos, salvo que dos o más organizaciones resolvieran otra cosa;
 - Una editorial del sistema de las Naciones Unidas con una imprenta común que pudieran utilizar las organizaciones situadas fuera de Ginebra. Cada organización podría conservar las funciones previas a la impresión;
 - Un servicio de compras conjunto revitalizado, con un mandato más amplio;
 - Servicios de agencia de viajes;
 - El establecimiento de una política, criterios y disposiciones comunes en materia de contratación externa, teniendo en cuenta las recomendaciones que figuran en el informe de la DCI titulado "El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/97/5; A/52/338).
- c) Los demás objetivos que el Comité estime necesarios.

88. Independientemente de la labor de este Comité, el Secretario General de las Naciones Unidas podría examinar la conveniencia de adoptar medidas para reestructurar y revitalizar la ONUG a fin de restablecer su prestigio y su imagen, teniendo en cuenta las comprobaciones y recomendaciones del presente informe.

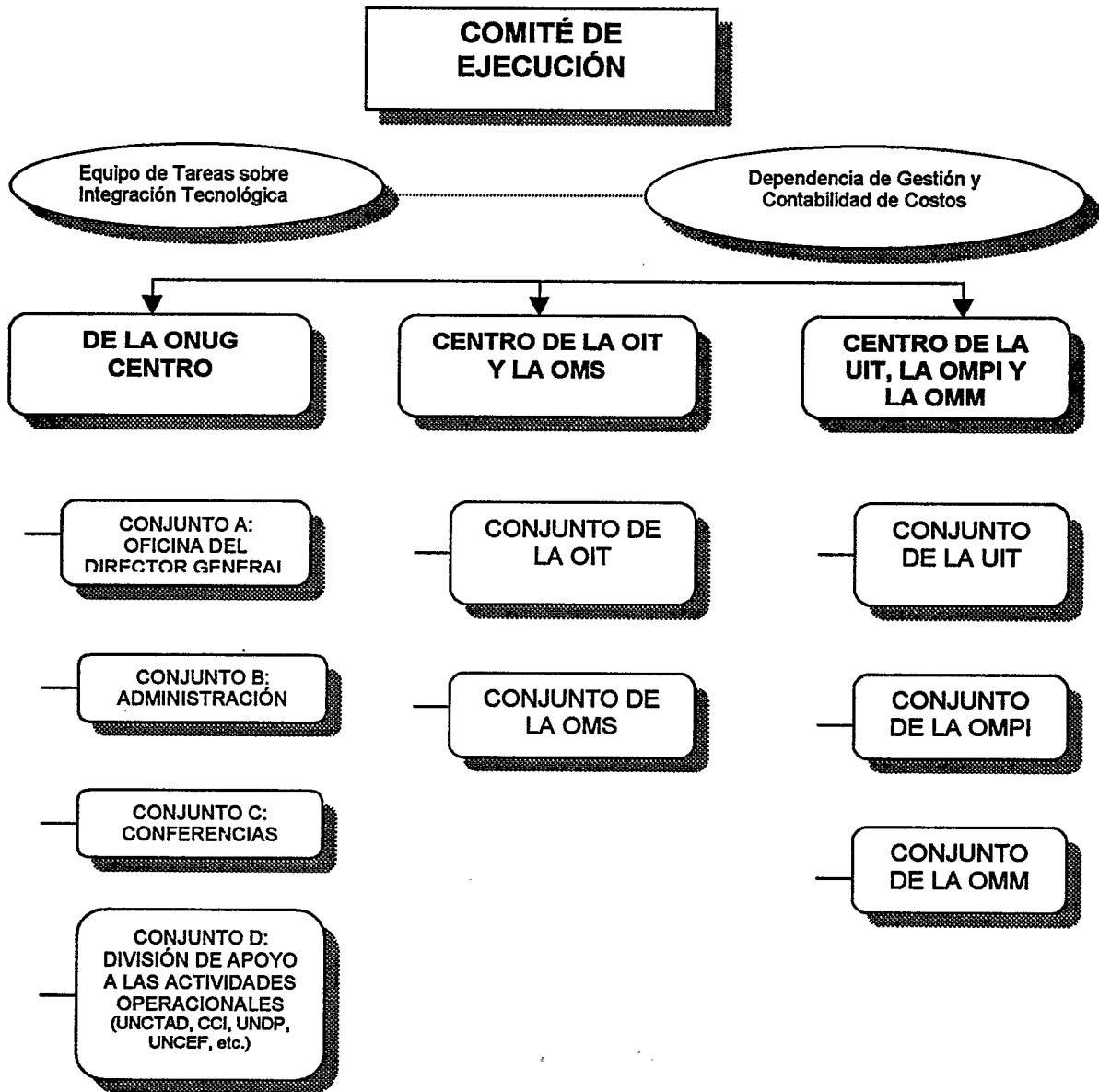
89. En la etapa 2 del plan de acción propuesto, y paralelamente con la puesta en aplicación de los servicios comunes para todas las entidades de Ginebra que se propuso en la etapa 1, podrían establecerse en Ginebra, en un plazo de cinco años (2000-2005), los tres centros de servicios comunes experimentales siguientes:

a) **El Centro de la ONUG (reestructurado y modernizado)**, que debería absorber gradualmente todos los servicios de apoyo que actualmente prestan otras entidades de las Naciones Unidas con excepción de la OACNUR, cuyos servicios de apoyo se absorberían caso por caso con el acuerdo de los interesados y teniendo en cuenta el objetivo de largo plazo de lograr servicios de apoyo integrados y de gran eficiencia para las entidades de las Naciones Unidas en Ginebra. En la nueva configuración de la ONUG, la Oficina del Director General podría convertirse en un conjunto de servicios comunes por derecho propio, por ejemplo, a través de la supervisión directa de algunas funciones políticamente delicadas, como las de seguridad y vigilancia, además de servicios jurídicos y de protocolo. Además, podría establecerse en el Centro de la ONUG una división de apoyo a las operaciones sobre el terreno, pero no necesariamente integrada dentro de la estructura actual de la ONUG. Esa nueva división absorbería funciones de apoyo a la cooperación técnica y otras funciones orientadas a las actividades sobre el terreno que actualmente se cumplen por diferentes entidades de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, como la UNCTAD, el CCI, la CEPE, el PNUD y las oficinas regionales del UNICEF y tal vez, en su momento, la OACNUR. Además, una pequeña dependencia de gestión y contabilidad de costos podría apoyar la modernización de los servicios comunes de la ONUG y también a otros centros de servicios comunes procurando eficiencia en la gestión y los costos.

b) **Centro de la OIT y la OMS**: ambos organismos deberían convenir en la prestación de servicios de apoyo conjuntos a partir de un centro común, la administración integrada de las oficinas y una dependencia médica común (el SMC). Por lo menos un 50% de sus actuales recursos para el apoyo a los programas desde las Sedes (en especial, servicios generales y de administración interna) deberían integrarse progresivamente, correspondiendo a una u otra organización albergar o administrar una parte igual de tales servicios;

c) El Centro de la UIT, la OMPI y la OMM también se establecería en forma similar, encargándose cada organismo de administrar o albergar una parte proporcional de los servicios mancomunados.

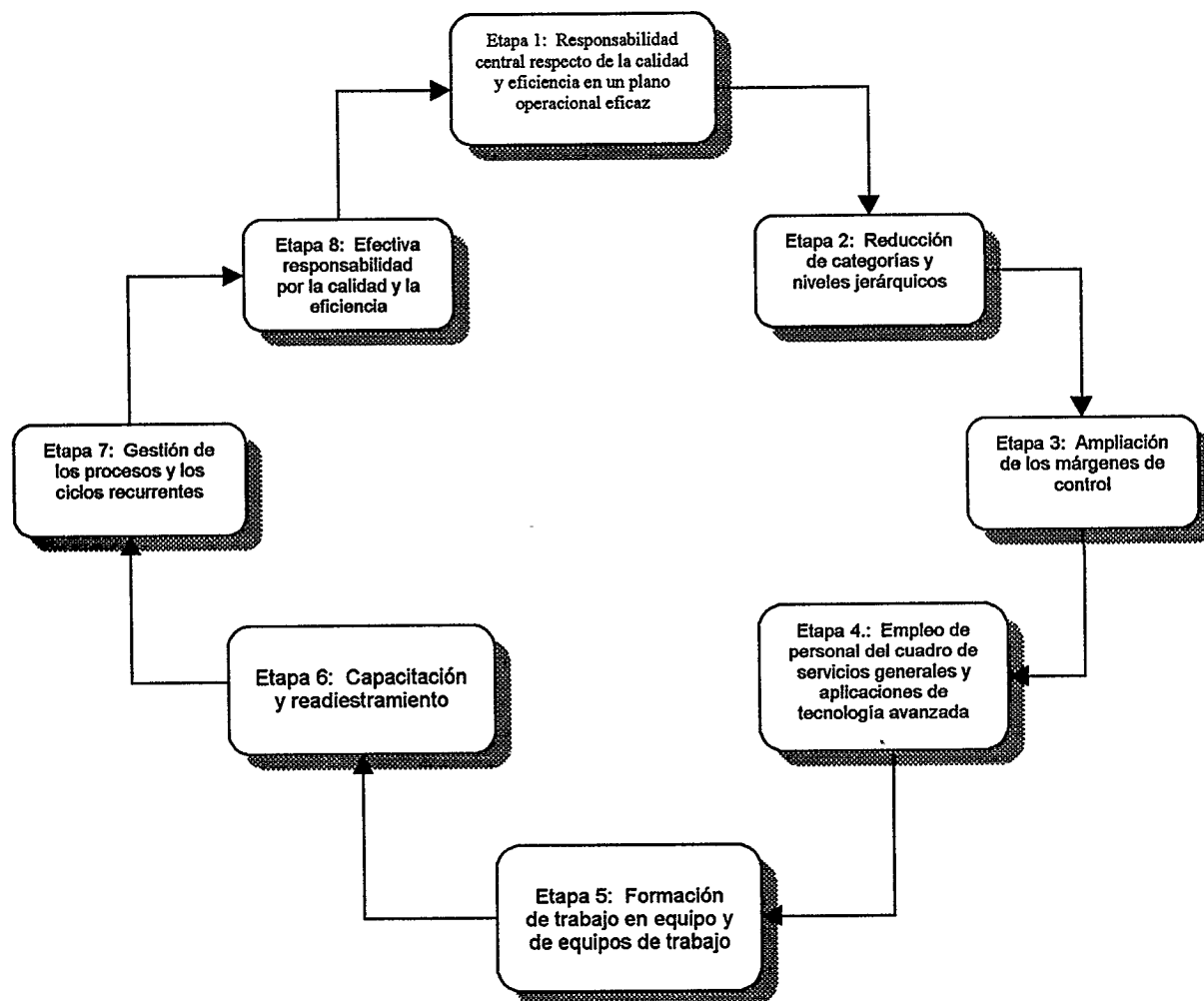
Gráfico 10. PLAN DE ACCIÓN PARA LOS SERVICIOS COMUNES DE GINEBRA (2000-2010)



Principios:

- Equiparación de lo que cada organización aporta y pone en juego: todas son proveedoras de servicios comunes.
- Cada centro de servicios comunes tiene un comité de administración.
- Cada jefe ejecutivo responde ante los demás y debe rendirles cuentas de la gestión eficiente de los servicios asignados a su organización.
- Se estimula una competencia creativa entre los centros y conjuntos de servicios respecto de la prestación eficiente de servicios de alta calidad, y se efectuarán exámenes internos de la gestión para establecer bases a efectos de emulación y reconocer y premiar a los centros y conjuntos de servicios de actuación sobresaliente.
- Movilidad del personal entre los centros y los conjuntos de servicios.

Gráfico 11. EL CÍRCULO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNES



90. La administración de los servicios comunes para toda Ginebra que se determina en la etapa 1 debería prorratearse en la forma más conveniente entre los tres centros experimentales, que deberían competir con espíritu creador en la búsqueda de eficiencia de personal, costos y tecnología con el apoyo especializado de la dependencia de gestión y contabilidad de costos propuesta más arriba. Además, los centros experimentales deberían impulsar los intercambios entre directores de servicios comunes, la comunicación de los resultados obtenidos y demás experiencias adquiridas para garantizar el apoyo mutuo y fortalecer los criterios comunes y la convergencia de los objetivos de gestión administrativa. También deberían extraerse enseñanzas de las disposiciones sobre servicios comunes en Nueva York, Viena y otros lugares de destino.

91. El gráfico 11 ilustra una solución eficaz para la administración de los servicios comunes. Una parte de las funciones de los servicios de apoyo especializados (presupuesto y finanzas, personal, compras, etc.), que actualmente se cumple por funcionarios del cuadro orgánico de las distintas organizaciones puede perfectamente quedar a cargo de funcionarios del cuadro de servicios generales adecuadamente capacitados (GS-5/6), equipados con bases de datos especiales adecuadas. De este modo parece posible lograr economías importantes por el simple procedimiento de reducir categorías y apoyarse para la prestación de servicios en personal del cuadro de servicios generales y tecnología avanzada.

92. En la **etapa 3 (2006-2010)**, las secretarías deberían efectuar un examen a fondo de su experiencia en los tres centros experimentales de servicios comunes y estudiar nuevas medidas para fortalecer la vinculación entre los centros.

93. El marco conceptual y el plan de acción no están definidos rígidamente. Se los propone principalmente para dar impulso y orientación a un proceso de colaboración entre los organismos que es preciso seguir desarrollando y perfeccionando para su puesta en práctica, que debe ser administrado totalmente por las organizaciones con sede en Ginebra y con el cual éstas deben identificarse, sobre todo en la búsqueda conjunta de los objetivos de eficiencia y reestructuración.

94. Las medidas que se proponen, por lo tanto, son totalmente viables, en especial si los órganos rectores y las secretarías interesadas dan muestras del tipo de visión colectiva y de voluntad de acción que se han manifestado, por ejemplo, en la búsqueda pertinaz y previsoramente de la integración económica y monetaria europea. La circunstancia de que cuatro de los cinco organismos especializados situados en Ginebra tengan nuevos jefes ejecutivos debería ayudar a forjar nuevas estrategias e instrumentos de cooperación. Todas las organizaciones y entidades pueden extraer provecho de la aplicación del plan de acción, no sólo por la disminución de gastos generales, sino también en el aspecto más importante de que permite una concentración mayor en los objetivos de sus mandatos constitucionales. La construcción disciplinada de servicios comunes, impulsada por la modernización tecnológica y la integración de las secretarías, podría generar otros beneficios, como la racionalización de los sistemas y procedimientos de apoyo internos, sobre todo en entidades de las Naciones Unidas como la OMS y la OIT, al hacer posible la comparación de la eficiencia del personal entre las distintas secretarías o imponer a los departamentos sustantivos una mayor disciplina en sus pedidos de servicios y en el cumplimiento de los plazos.

95. Si el plan de acción se pone en práctica en tal medida que las organizaciones y entidades interesadas logren por término medio una disminución de 30% de su personal total imputado a gastos generales, formado por 4.656 funcionarios (véase el párrafo 18, en la página 5) en los cinco años próximos, ello debería generar economías en los gastos de personal correspondientes a unos 1.400 funcionarios, lo que representa un ahorro de gastos superior a 200 millones de dólares por año, sobre la base de los últimos niveles de los gastos generales de personal aplicables a Ginebra.

96. Los Inspectores recomiendan, por lo tanto, que la Asamblea General y los órganos competentes de los organismos especializados con sede en Ginebra aprueben el marco conceptual y el plan de acción precedentes.

ANEXO 1

TOTAL DE LOS DESEMBOLSOS Y DEL PERSONAL DE LAS ORGANIZACIONES
CON SEDE EN GINEBRA: DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS ENTIDADES DE LAS
NACIONES UNIDAS Y LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

A. DESEMBOLSOS (valores nominales)

Total en 1984/1985: 2.600 millones de dólares

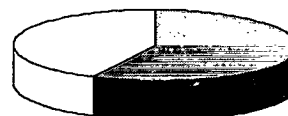
Total en 1994/1995: 6.000 millones de dólares

Organismos
especializados
49%



Entidades de las
Naciones Unidas
51%

Organismos
especializados
43%



Entidades de las
Naciones Unidas
57%

B. RECURSOS HUMANOS

Total en 1984/1985: 14.624 funcionarios

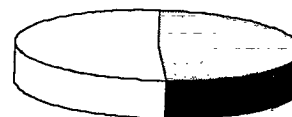
Total en 1994/1995: 17.845 funcionarios

Entidades de las
Naciones Unidas
34%



Organismos de las
Naciones Unidas
66%

Organismos
especializados
51%

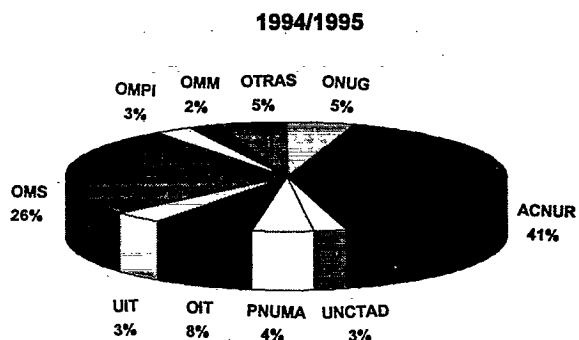
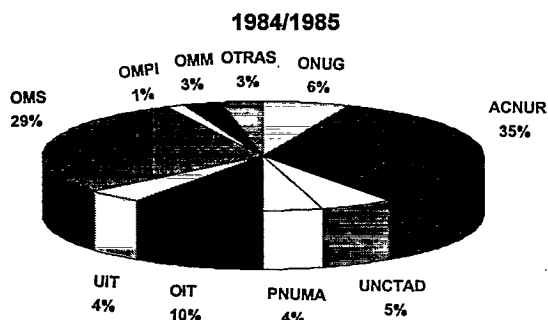


Entidades de las
Naciones Unidas
49%

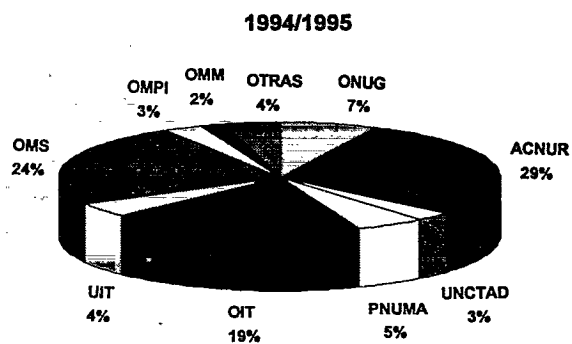
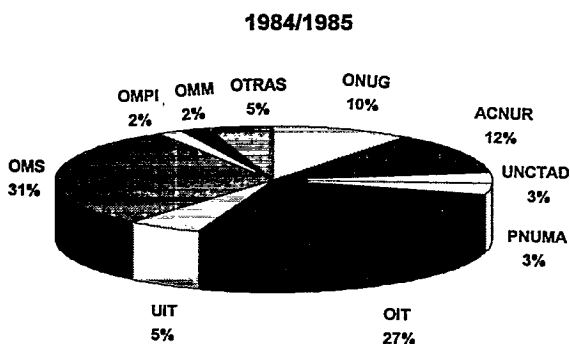
ANEXO 2

TOTAL DE LOS DESEMBOLSOS Y DEL PERSONAL DE LAS ORGANIZACIONES
CON SEDE EN GINEBRA: PORCENTAJE DE CADA ORGANIZACIÓN

A. DESEMBOLSOS (valores nominales)



B. RECURSOS HUMANOS



ANEXO 3 PLAN ESTRATÉGICO PARA LOS SERVICIOS COMUNES

(Preparado por el Departamento de Gestión de las Naciones Unidas)

ANTECEDENTES Y OBJETIVO

1. Los objetivos de reforma del Secretario General Annan se reseñaron en su nota dirigida al Presidente de la Asamblea General (A/51/829, de 17 de marzo de 1997). La responsabilidad de dar forma a las propuestas del Secretario General respecto de los criterios aplicables a los servicios comunes se asignó al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, quien a su vez pidió al Subsecretario General de Servicios de Conferencias y Apoyo que estableciera un Equipo de Tareas encargado de determinar iniciativas concretas que contribuyeran a alcanzar los objetivos del Secretario General en materia de servicios comunes.
2. El Equipo de Tareas, y los 11 grupos de trabajo a los que encomendó funciones, lograron éxito como mecanismo de reacción rápida que ayudó a fijar sin demora un conjunto de medidas. Los resultados obtenidos por el Equipo de Tareas se utilizaron para elaborar el informe del Secretario General a la Asamblea General (A/51/950, de 14 de julio de 1997) y sus actualizaciones ulteriores.
3. El nombramiento, en octubre de 1997, de un Coordinador Ejecutivo de Servicios Comunes y la constitución de un pequeño equipo de apoyo ofrecen un mecanismo para asegurar que se mantenga el impulso generado por el Equipo de Tareas. El proceso, sin embargo, se encuentra ahora en un punto de transición que exige el desarrollo de una estrategia global; la aclaración de las funciones y tareas de las diversas partes que intervienen directamente (el Coordinador Ejecutivo, el Equipo de Tareas y los grupos de trabajo); y la identificación de las vinculaciones y relaciones con otros grupos cuyas actividades comprenden cuestiones relativas a los servicios comunes o los afectan. El presente documento tiene por objeto servir como punto de partida para el examen de tales cuestiones.

PRINCIPIOS BÁSICOS

A. Mandato

4. El Secretario General Adjunto de Administración designó al Coordinador Ejecutivo y estableció el Equipo de Tareas, y en consecuencia es a él a quien se da cuenta de las medidas y las recomendaciones formuladas por el Coordinador Ejecutivo. Aunque el mandato del Coordinador Ejecutivo abarca la Secretaría, los fondos y los programas, el espíritu en que se basa la iniciativa sobre los servicios comunes apunta a encontrar formas prácticas de fortalecer la noción de que las Naciones Unidas constituyen una sola unidad en que las distintas entidades, al mancomunar sus recursos y hacer uniformes sus prácticas, pueden aprovechar más eficazmente los puntos fuertes de cada una.

B. Los servicios comunes: definición práctica

5. La expresión "servicios comunes" ha sido empleada para referirse a diversas disposiciones en materia de servicios. Las presentes propuestas se basan en una diferenciación entre dos clases de tales servicios:

Son servicios centrales aquellos que se prestan a diversas dependencias de una misma organización y se llevan a cabo con una línea directa de subordinación que se encuentra dentro de la organización respectiva.

Son servicios comunes aquellos que se prestan, mediante diversos mecanismos formales u oficiosos, a organizaciones "clientes", que no son la organización que presta esos servicios. La administración de tales servicios comunes requiere que respondan a las preocupaciones de las organizaciones usuarias,

cuyo consentimiento y colaboración constituyen un elemento esencial de su estructura. Puede haber modalidades directas o indirectas para la retribución de esos servicios entre una organización y otra.

6. Un servicio puede ser al mismo tiempo central y común: en realidad, los servicios comunes se basarán normalmente en un servicio central ya existente, sobre todo cuando se aplique el concepto del "organismo principal" (basado en la ventaja comparativa reconocida o la capacidad de determinada organización). También puede ocurrir que una dependencia que presta servicios a usuarios también cumpla funciones normativas que, estrictamente, no constituyen servicios a esos usuarios. El desempeño de funciones normativas y la prestación de servicios a los usuarios son dos funciones diferentes (aunque pueden superponerse), que deben distinguirse la una de la otra: tanto el proveedor de los servicios como el cliente deben saber cuál de las funciones predomina en cada situación, y estar de acuerdo al respecto.

ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA

7. En los párrafos que siguen se resumen los elementos básicos de una estrategia inicial que se propone para los servicios comunes. A medida que se adquieran nuevas experiencias, esta estrategia inicial se irá perfeccionando.

A. Mejoramiento de los servicios centrales

8. Las Naciones Unidas deben asegurar que los servicios centrales funcionen con criterio empresarial y en forma orientada por los clientes. Es fundamental contar con servicios centrales eficientes, flexibles y eficaces en función de su costo, no sólo por su importancia práctica y financiera, sino también porque el buen funcionamiento de los servicios centrales determina el ámbito lógico para la prestación de servicios comunes.

9. Las decisiones referentes a los servicios centrales pueden adoptarse y cumplirse en forma más expeditiva que las que afectan a los servicios comunes, pues éstos requieren consultas y la formación de un consenso.

10. Por lo tanto, el Coordinador Ejecutivo determinará y promoverá la rápida puesta en práctica de mejoras en los mecanismos de los servicios centrales. El objetivo primordial, aunque no exclusivo, de este elemento estratégico se referirá a la Secretaría de las Naciones Unidas, donde se sitúa un número considerable de servicios centrales y comunes. Los mecanismos de "organismo principal" ofrecerán el mismo desafío y las mismas oportunidades a otras organizaciones, fuera de la Secretaría, para desarrollar sus puntos fuertes.

B. Promoción de criterios sobre los servicios comunes

11. Como ya se ha señalado, una de las características de los servicios comunes consiste en que el proveedor del servicio y el usuario deben ponerse de acuerdo en un número relativamente importante de cuestiones para que los mecanismos resulten viables; entre ellos figuran el alcance de los servicios, parámetros de calidad y puntualidad, mecanismos de adopción de decisiones y fórmulas de retribución. Es particularmente difícil alcanzar esos acuerdos cuando las organizaciones utilizan métodos operacionales diferentes, en particular distintas reglamentaciones y procedimientos.

12. A partir de los tipos de servicios comunes actuales o posibles determinados por el Equipo de Tareas y los grupos de trabajo, el Coordinador Ejecutivo promoverá el desarrollo y la utilización de enfoques aplicables a los servicios comunes por los siguientes medios:

- Estableciendo o apoyando grupos de planificación, coordinación o ejecución de servicios comunes para múltiples organizaciones;

- Desarrollando criterios de evaluación conforme a los cuales puedan efectuarse opciones entre distintas modalidades de servicios comunes, entre ellas los criterios del "organismo principal", la contratación externa, los acuerdos de coordinación y los servicios electrónicos de compras; y
- Procurando la armonización o sincronización de distintas modalidades operacionales.

C. Coordinación de las actividades relacionadas con los servicios comunes

13. Hay una multitud de grupos de trabajo, equipos de tareas, comités y funcionarios que están trabajando en temas relacionados, total o parcialmente, con los métodos de los servicios comunes; en particular, entre otros, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA), el Grupo Consultivo Mixto de Políticas y el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos. Además, otros órganos como la Junta de Auditores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la Dependencia Común de Inspección (DCI) tratan periódicamente temas conexos. Una mayor claridad respecto de los temas y la responsabilidad, y una mejor coordinación de las iniciativas y las medidas, contribuirán a un marco general más coherente y eficaz para alcanzar logros. Al mismo tiempo, se reducirán al mínimo la confusión, los retrasos y las lagunas en la atención de los temas.

14. El Coordinador Ejecutivo elaborará un perfil de todos los grupos que actúan sobre temas relacionados con los servicios comunes y propondrá, según corresponda, una distribución de tareas coordinada que optimice el rendimiento de los recursos invertidos para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas y establezca claramente la responsabilidad de los distintos componentes en las actividades de reforma y mejoramiento de la gestión.

D. Promoción de los métodos aplicados a los servicios comunes fuera de Nueva York

15. Se espera que los criterios aplicados a los servicios comunes habrán de promoverse en el mayor número posible de lugares, incluyendo no sólo a Nueva York, Viena, Ginebra y Copenhague, sino también a las comisiones regionales y las oficinas en los países. Si bien esas actividades dispersas pueden recibir estímulo y apoyo desde Nueva York, en estrecha colaboración con otras organizaciones que se ocupan de estas cuestiones, los progresos reales que se logren en otros lugares dependen de la aplicación de los conocimientos, los recursos de personal y la motivación de los interesados que allí se encuentran.

16. Para lograr un equilibrio entre una atención demasiado difusa, con una dispersión excesiva de los recursos, y un alcance insuficiente, el Coordinador Ejecutivo aplicará el siguiente método a la extensión de los mecanismos de servicios comunes:

- Los esfuerzos se concentrarán en primer lugar en la elaboración de objetivos, plazos y modalidades de ejecución para las iniciativas sobre servicios comunes de Nueva York;
- Se establecerá una red para la comunicación de informaciones entre jefes de oficinas, organizaciones y organismos de todos los principales lugares de destino, que permita estimular o apoyar nuevas iniciativas;
- Se supervisará la reproducción en otros lugares de las disposiciones elaboradas por el Equipo de Tareas y los grupos de trabajo en Nueva York, prestándose orientación y respaldo para su aplicación;
- Se iniciarán proyectos experimentales sobre servicios comunes en Ginebra, Viena y otros lugares convenientes, para lo cual Viena es una probable candidata inicial;

- Las iniciativas a nivel de los países se realizarán en enlace con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

FUNCIONES Y RELACIONES

17. Para el futuro previsible, la estructura que forman el Coordinador Ejecutivo, el Equipo de Tareas y los grupos de trabajo ofrece una útil plataforma, por lo menos para las iniciativas sobre servicios comunes en Nueva York. Sin embargo, resultaría útil cierta aclaración acerca de las funciones de cada uno de los participantes y sus relaciones con los demás en la aplicación de la estrategia propuesta.

18. También cabe observar que los recursos humanos y financieros de que disponen el Coordinador Ejecutivo, el Equipo de Tareas y los grupos de trabajo son limitados. En consecuencia, oportunamente se formularán propuestas sobre proyectos de financiación con cargo a recursos extrapresupuestarios.

COORDINADOR EJECUTIVO DE SERVICIOS COMUNES

19. El Coordinador Ejecutivo, personalmente o por conducto del equipo de servicios comunes que se ha constituido, realizará las siguientes funciones:

- Coordinar y supervisar la aplicación de la estrategia resumida en el presente documento, incluyendo su desarrollo o modificación a la luz de la experiencia adquirida;
- Establecer contacto con los jefes de los departamentos, fondos y programas y mantenerles informados sobre las cuestiones relacionadas con los servicios comunes;
- Promover la aplicación de mejoras en los servicios centrales de la Secretaría, dando cuenta al respecto a los miembros del Equipo de Tareas;
- Supervisar el desarrollo de la financiación de las propuestas sobre proyectos en materia de servicios comunes y la obtención de recursos para ellos;
- Presidir el Equipo de Tareas de Servicios Comunes;
- Establecer, fiscalizar y evaluar la eficacia de los grupos de trabajo y demás mecanismos que se establezcan para ocuparse de cuestiones específicas;
- Informar sobre las actividades del Equipo de Tareas y los grupos de trabajo al Secretario General Adjunto de Administración y, según corresponda, a otras autoridades de organismos de las Naciones Unidas.

EQUIPO DE TAREAS DE SERVICIOS COMUNES

20. El Equipo de Tareas de Servicios Comunes cumplirá las siguientes funciones:

- Asistir al Coordinador Ejecutivo en el examen de la ejecución de la estrategia sobre servicios comunes y la evaluación de cualquier modificación que resulte necesaria en la estrategia o en sus modalidades de ejecución;
- Examinar las propuestas y recomendaciones formuladas por los grupos de trabajo sobre servicios comunes, incluyendo las propuestas de proyectos sobre financiación externa;
- Recomendar iniciativas o medidas que establezcan o fortalezcan servicios comunes, en particular las que requieran compromisos de cooperación, participación o recursos humanos o financieros de las organizaciones a las que representan.

21. Los representantes de las organizaciones en el Equipo de Tareas habrán de ayudar a explicar en ellas las iniciativas y medidas recomendadas por el Equipo de Tareas y de fomentar el apoyo a tales iniciativas y medidas en sus organizaciones.

GRUPOS DE TRABAJO DEL EQUIPO DE TAREAS DE SERVICIOS COMUNES

22. Los grupos de trabajo se establecen o suprimen por el Coordinador Ejecutivo con la conformidad del Equipo de Tareas. El presidente de cada grupo de trabajo se designa por el Coordinador Ejecutivo, con la conformidad del Equipo de Tareas. Como los grupos de trabajo no se constituyen con carácter permanente, se espera que su presidente actúe como tal mientras funcione el grupo; ello podrá ser objeto de examen y revisión por recomendación del Coordinador Ejecutivo, el Equipo de Tareas o el propio grupo de trabajo.

23. Los grupos de trabajo tendrán las siguientes responsabilidades:

- La comprobación de hechos referentes a los servicios centrales o comunes ya existentes o que puedan organizarse;
- Recomendar la adopción de medidas concretas, junto con sus plazos respectivos, la estimación de los recursos necesarios y la determinación de la responsabilidad de su puesta en práctica;
- El enlace o coordinación con otros grupos de trabajo, según proceda;
- La determinación o la elaboración de proyectos sobre servicios comunes que se presten para la financiación externa;
- El estudio de los problemas que les remita el Equipo de Tareas y el informe a su respecto.
