



**Junta Ejecutiva del Programa  
de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo, del Fondo de Población  
de las Naciones Unidas y de la  
Oficina de las Naciones Unidas  
de Servicios para Proyectos**

Distr. general  
2 de julio de 2018  
Español  
Original: inglés

**Segundo período ordinario de sesiones de 2018**

4 a 7 de septiembre de 2018, Nueva York

Tema 5 del programa provisional

**Evaluación**

**Evaluación de los servicios operacionales  
interinstitucionales del PNUD**

**Resumen**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	2
II. Contexto .....	4
III. Constataciones .....	8
IV. Conclusiones .....	17
V. Recomendaciones .....	19



## I. Introducción

1. La Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (OEI) ha llevado a cabo una evaluación de los servicios operacionales interinstitucionales del PNUD como parte del plan de evaluación plurianual de la OEI, aprobado por la Junta Ejecutiva del PNUD en su primer período ordinario de sesiones de 2018. La evaluación tiene por objeto fortalecer la rendición de cuentas del PNUD a los asociados para el desarrollo mundiales y nacionales; contribuir a mejorar la supervisión, la gobernanza y las prácticas de gestión de riesgos en el PNUD y facilitar el aprendizaje institucional.

2. Los objetivos de la evaluación eran determinar la eficacia y eficiencia de los servicios operacionales interinstitucionales prestados por el PNUD y presentar constataciones, conclusiones y recomendaciones para mejorar y orientar la contribución del PNUD como proveedor de servicios interinstitucionales de apoyo operacional. En la evaluación, que abarca el período comprendido entre 2010 y 2017, se examinan de manera general las estructuras operacionales establecidas para contestar a las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto son eficaces y eficientes los servicios operacionales prestados por el PNUD a otras entidades de las Naciones Unidas? ¿Cuáles son las esferas en que el PNUD ha tenido éxito y cuáles son los aspectos que pueden mejorarse? ¿Qué valor añadido tiene para otras entidades de las Naciones Unidas contar con los servicios operacionales interinstitucionales del PNUD? ¿Cuáles son el valor añadido, las ventajas y las dificultades para el PNUD de prestar servicios operacionales interinstitucionales a otras entidades de las Naciones Unidas?

3. La metodología de la evaluación siguió un enfoque de base teórica<sup>1</sup>, tomando como punto de partida una teoría abreviada del cambio y ciertas hipótesis sobre la forma en que, según se prevé, los servicios operacionales interinstitucionales del PNUD agregarán valor a las contribuciones de los organismos de las Naciones Unidas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La selección de las preguntas, los métodos y la estrategia propuesta para realizar la evaluación se basaron en la puesta a prueba de esas hipótesis.

4. El examen de los estudios existentes y los principales documentos estratégicos, tanto internos como externos, abarcó la labor de evaluación de múltiples fuentes, incluida la labor realizada por la Dependencia Común de Inspección y entidades de supervisión internas y externas. También se examinaron las evaluaciones de la actividad interinstitucional encargadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en relación con los programas experimentales de la estrategia de operaciones institucionales y las operaciones institucionales comunes de las Naciones Unidas a nivel de los países. Además, en la evaluación se tuvo en cuenta el informe del Secretario General titulado “Cambiar el paradigma de la gestión en las Naciones Unidas: implementar una nueva estructura de gestión para aumentar la eficacia y fortalecer la rendición de cuentas”<sup>2</sup> y se consideró el examen de 2018 de la función de gestión y los procesos institucionales del PNUD. El examen contenía un análisis de las tendencias financieras en relación con los datos sobre la recuperación de los gastos y otros datos cuantitativos facilitados por el PNUD.

---

<sup>1</sup> Las evaluaciones de base teórica suelen descansar en una teoría del cambio que procura explicar la causalidad y los cambios, incluidas las hipótesis subyacentes.

<sup>2</sup> A/72/492/Add. 2.

5. Se llevaron a cabo la codificación y la metasíntesis de las evaluaciones y auditorías del PNUD, incluidas la evaluación conjunta de la eficacia institucional del PNUD, la evaluación del Plan Estratégico y los programas mundiales y regionales del período 2014-2017, así como las auditorías del PNUD relativas a los servicios compartidos mundiales y la documentación inicial de la auditoría de la agrupación de las funciones de los servicios operacionales.

6. Se enviaron misiones sobre el terreno para la reunión de datos a 16 sedes y oficinas en los países<sup>3</sup>, escogidas de manera que representaran diferentes modalidades de servicios operacionales, a países que aplicaban estrategias de operaciones institucionales y países con centros de servicios integrados, así como a los países donde se prestaban servicios básicos comunes sin esas estrategias. En la selección de los países, el equipo también se aseguró de que se incluyeran los países que habían adoptado la modalidad “Unidos en la acción”, países de todas las regiones y lugares que sirvieran de ejemplos del apoyo operacional prestado por el PNUD en entornos afectados por conflictos. Además, la OEI celebró consultas con el equipo de la Dependencia Común de Inspección que evaluaba la eficacia de las operaciones interinstitucionales del sistema de las Naciones Unidas y aprovechó la complementariedad entre ambas evaluaciones desde el punto de vista de los informantes clave entrevistados y la reunión y el análisis de datos.

7. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas y se organizaron grupos de discusión con más de 350 personas de entidades de las Naciones Unidas, gobiernos y la sede del PNUD, y de centros de servicios compartidos mundiales, centros regionales y oficinas en los países. Las respuestas de los entrevistados se codificaron por tipo de pregunta formulada y se analizaron tanto cuantitativa como cualitativamente, y luego se organizaron y clasificaron en subtemas principales. Los datos reunidos se analizaron partiendo de la base de la teoría del cambio relativa al apoyo prestado por el PNUD a los servicios operacionales y se triangularon en función de los datos objetivos de encuestas y estudios documentales y monográficos de países.

8. Se realizó una metasíntesis de encuestas institucionales y encuestas externas sobre diferentes aspectos de la eficiencia y la eficacia de los servicios operacionales del PNUD. Los resultados de las encuestas se utilizaron para examinar las posibles tendencias y las correlaciones con las constataciones de la evaluación.

9. A continuación, se elaboraron, y utilizaron en la evaluación, encuestas de la OEI sobre satisfacción de los clientes y sobre los proveedores de servicios, a fin de triangular más a fondo las constataciones de los informes. La encuesta de los proveedores de servicios se envió a una muestra del personal del PNUD, que comprendía: directores de operaciones; directores adjuntos y directores para los países; directores de operaciones de centros regionales; personal de las dependencias de servicios compartidos mundiales de Copenhague y Kuala Lumpur, y personal de la sede del PNUD en Nueva York que trabaja en los servicios operacionales interinstitucionales. En total, se recibieron 219 respuestas de 61 países. La encuesta sobre satisfacción de los clientes se envió a todos los representantes de equipos de las Naciones Unidas en los países y a los jefes de los organismos a nivel de sede, región y país. En total, se recibieron 377 respuestas de 112 países y de 30 entidades de las Naciones Unidas.

---

<sup>3</sup> Nairobi (incluidas las operaciones en Somalia para la oficina en el país), Brasilia, Kuala Lumpur, Copenhague, Hanoi, Luanda, Moroni, Bamako, Bogotá, Asunción, Praia, Ginebra, Nueva York, París, Viena y Roma.

10. El aseguramiento de la calidad de la evaluación corrió por cuenta de un miembro del Grupo Consultivo Internacional de Evaluación, órgano independiente de expertos en desarrollo y evaluación. El aseguramiento de la calidad se llevó a cabo de conformidad con los principios y criterios de la OEI para garantizar la solidez y fiabilidad de la metodología de la evaluación y del análisis de las constataciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El encargado de asegurar la calidad examinó la aplicación de las normas y reglas de calidad de la OEI respecto de la metodología, la triangulación de los datos reunidos y el análisis y la independencia de la información y la credibilidad de las fuentes. La evaluación también fue objeto de un examen interno por expertos de la OEI antes de su aprobación definitiva.

11. La evaluación se llevó a cabo durante un período de considerables cambios operacionales para las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos independientes. En 2016, la Asamblea General, en su resolución [71/243](#), de 21 de diciembre de 2016, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, instó a que se alcanzara una mayor cohesión y coherencia en el apoyo de las Naciones Unidas a los Estados Miembros. En respuesta a las propuestas del Secretario General, la Asamblea General aprobó posteriormente la resolución [72/279](#), de 31 de mayo de 2018, sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Está previsto que el Secretario General presente un plan de ejecución a los Estados Miembros en septiembre de 2018. Se estima que las reformas entrarán en vigor en enero de 2019. Se prevén cambios en los servicios operacionales, incluido el plan de reubicar, en los próximos años, algunas de las oficinas de los organismos de las Naciones Unidas en locales comunes. Como consecuencia de esas reformas cambiará el alcance de las responsabilidades del PNUD a nivel de los países. Si bien la presente evaluación puede ser útil por la información que contiene y la oportunidad de su publicación en momentos en que avanza la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, no se ofrece en ella ninguna observación ni recomendación sobre esa reforma. Su propósito guarda relación directa con el PNUD y con los servicios operacionales que presta en la actualidad.

## II. Contexto

12. La extensa presencia del PNUD en los países ha servido durante muchos años como plataforma operativa para los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados. El PNUD fue el brazo inicial de la asistencia técnica de las Naciones Unidas en los países en que se ejecutaban programas y, por tanto, el primer organismo en condiciones de prestar apoyo operacional, desde su creación, a otras entidades de las Naciones Unidas. Muchas entidades de las Naciones Unidas se sirven de la capacidad de ejecución del PNUD para poder desempeñarse de manera más eficiente y eficaz, y en contextos operacionales difíciles, y a veces peligrosos, o en países donde no hay un programa lo bastante grande para abrir una oficina.

13. Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo es que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se ha ampliado considerablemente. El PNUD presta servicios actualmente a más de 80 entidades de las Naciones Unidas en más de 170 países. Algunos organismos también han desarrollado su propia capacidad para prestar servicios operacionales, incluso a otras entidades de las Naciones Unidas. En las etapas iniciales, los recursos ordinarios del PNUD eran suficientes para financiar sus actividades de apoyo. Solo en 1982, la decisión del Consejo de Administración

del PNUD<sup>4</sup> sobre el reembolso de los servicios prestados por las oficinas exteriores del PNUD a los organismos de ejecución autorizó al PNUD a recuperar los gastos de los servicios prestados a las Naciones Unidas. Otro acontecimiento importante fue la decisión 2012/27 de la Junta Ejecutiva, en la que se reitera el principio de la recuperación de la totalidad de los costos establecido en la resolución 62/208 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2007, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En su decisión 2013/9, la Junta Ejecutiva reiteró que el principio rector de la financiación de todos los gastos no relacionados con programas debería estar basado en la recuperación total de los gastos, proporcionalmente, de los recursos básicos y complementarios. Esto obligó al PNUD a garantizar la recuperación de la totalidad del costo de los servicios prestados a otras entidades de las Naciones Unidas. Sin embargo, hasta la fecha el PNUD no ha logrado recuperar plenamente el costo de esos servicios por las razones que se examinan más adelante.

14. Otros cambios importantes fueron la rápida expansión de la disponibilidad y transferencia de datos, la computación en la nube, el software cada vez mejor y más barato y el aumento de la deslocalización de los servicios operacionales. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas no se caracteriza por marchar a la vanguardia del aprovechamiento de las nuevas tecnologías y soluciones operacionales. Si bien estos cambios deberían permitir la actualización más rápida y menos costosa de los sistemas y crear una nueva dinámica para determinar dónde y por quién puede prestarse el apoyo operacional de la manera más eficiente, ello no siempre ha sido así. A lo largo de los años, las entidades de las Naciones Unidas han seguido frecuentemente agendas antagónicas o superpuestas, trabajando en sus propios compartimentos estancos y generando considerables ineficiencias, especialmente a nivel de los países.

15. Se han llevado a cabo muchas reformas para tratar de remediar esas deficiencias<sup>5</sup>. Más recientemente, en el informe ya mencionado del Secretario General de 2018, se da prioridad a la promoción de las operaciones institucionales comunes en los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de aprovechar los progresos realizados mediante el enfoque “Unidos en la acción” y de ampliar las estrategias<sup>6</sup> de las operaciones institucionales que elaboran las oficinas en los países.

16. Se parte del supuesto de que, siempre que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigan avanzando hacia el reconocimiento mutuo<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Decisión 82/33 del Consejo de Administración del PNUD; puede consultarse en <https://digitallibrary.un.org/record/33683?ln=en>

<sup>5</sup> Ya en 1979, en su resolución 34/213, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la aplicación de la sección V del anexo a la resolución 32/197 de la Asamblea General sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General pidió al Secretario General que asegurase, en consulta con los gobiernos y los jefes ejecutivos de las organizaciones interesadas, que el coordinador residente [normalmente el Representante Residente del PNUD] pudiera “contribuir a la aplicación, a nivel nacional, del objetivo formulado en el párrafo 32 del anexo a la resolución 32/197, a saber, el logro de la mayor uniformidad posible de los procedimientos administrativos, financieros, de adquisición y de otra índole”.

<sup>6</sup> La estrategia de las operaciones institucionales es el marco experimental del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo basado en los resultados para planificar, seguir de cerca, ejecutar y evaluar las actividades operacionales.

<sup>7</sup> El reconocimiento mutuo es un principio aprobado por la Asamblea General en 2016, que permite a los organismos emplear sus respectivos procesos sin necesidad de recurrir a medidas adicionales de diligencia debida para volver a probar la competitividad y contratar servicios jurídicos o auditorías externas. Este principio permite la prestación de servicios entre organismos, al hacer posible que cada organización del sistema de las Naciones Unidas aproveche las políticas, los procedimientos, los instrumentos y los mecanismos operacionales conexos de las demás.

de políticas y procedimientos con el fin de facilitar la colaboración activa en todas las operaciones institucionales comunes de los organismos<sup>8</sup>, será posible generar economías y reencauzarlas hacia los programas y permitir a las Naciones Unidas integrar mejor las tecnologías y aplicar prácticas de gestión avanzadas, con los siguientes fines: mejorar la calidad de los servicios en términos de la satisfacción del cliente y el cumplimiento de los parámetros y controles del riesgo; permitir que las entidades de las Naciones Unidas se centren más en sus mandatos y funciones programáticas, y reducir los costos de transacción para los gobiernos y los organismos colaboradores. Dado que el Secretario General ha creado la expectativa de establecer servicios auxiliares comunes para todos los equipos de las Naciones Unidas en los países para 2021, se estudiarán opciones para establecer redes de centros de servicios compartidos, que serían administradas por las entidades de mayor envergadura de los sistemas, aprovechando su escala y cobertura geográfica, a fin de ofrecer servicios a otras entidades del sistema<sup>9</sup>.

17. La reforma ha tenido y seguirá teniendo importantes ramificaciones para el PNUD y su tradicional función administrativa. Sin embargo, en la resolución [72/279](#) de la Asamblea General se presta la debida atención a la capacidad de respuesta del PNUD, que es la plataforma de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y desempeña una función integradora de la asistencia prestada a los países en sus esfuerzos por implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Queda por aclarar qué se entiende por función integradora, pero en el informe del Secretario General se señala que, repositionados como plataforma integradora, los activos y conocimientos especializados del PNUD pueden ponerse al servicio de un sistema más amplio para el desarrollo como base operacional de los equipos de las Naciones Unidas en los países y el nuevo sistema de coordinadores residentes, con la plena separación de las funciones del Coordinador Residente y el Representante Residente del PNUD<sup>10</sup>. En la presente evaluación se ha tenido en cuenta esta evolución de las condiciones generales, pero se ha tomado como base lo que se ha documentado oficialmente y triangulado a partir de las consultas con los principales interesados. Basada en las entrevistas con el personal directivo del PNUD, la presente evaluación parte del supuesto de que, dado el compromiso del PNUD de ayudar a los países a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el principio de no dejar a nadie atrás, el PNUD ha de reafirmar su presencia universal y desarrollará actividades o estará listo para desarrollarlas incluso en países donde no se han hecho estudios de viabilidad ni de la viabilidad financiera de las actividades de múltiples organismos. La presencia del PNUD en esas localidades o el acceso por proximidad le permiten posicionarse estratégicamente como fuerza integradora en apoyo de los países y los asociados de las Naciones Unidas en su empeño por hacer realidad la Agenda 2030 y prestar servicios a entidades de las Naciones Unidas con su red operativa.

18. Los documentos más importantes desde el punto de vista normativo que han orientado la presente evaluación son el Plan Estratégico anterior (2014-2017) y el actual Plan Estratégico (2018-2021). El actual Plan Estratégico indica que la labor del PNUD en 170 países de todo el mundo se cimienta en diversas y eficaces asociaciones, que son vitales para las funciones fundamentales a nivel de país como red operativa para las Naciones Unidas y otros asociados. En el plan, el PNUD se compromete a mejorar los acuerdos de servicios operacionales del sistema de las Naciones Unidas en respuesta al llamamiento de la Asamblea General, en su resolución [71/243](#), para una aplicación progresiva, cuando proceda, de los procedimientos operativos estándar y las estrategias de operaciones institucionales y

<sup>8</sup> Resolución [71/243](#) de la Asamblea General, párrafo 52.

<sup>9</sup> [A/72/492/Add 2](#), párrafo 18.

<sup>10</sup> *Ibid.*

la necesidad de crear sinergias y adoptar modelos flexibles, eficaces en función de los costos y participativos para la presencia sobre el terreno.

19. La línea del desempeño del modelo institucional del PNUD tiene por objeto fortalecer su orientación al cliente dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se prevé que la constante mejora de su eficiencia operacional permitirá al PNUD ofrecer a los organismos que lo soliciten un mejor apoyo operacional, ya sea para ejecutar programas en países en que no hay proveedores de financiación, o para reducir la necesidad de que otros organismos dispongan de capacidad operacional sobre el terreno. Las medidas concretas comprenden la creación de un mecanismo de presentación de sugerencias por parte de los clientes para los organismos de las Naciones Unidas en relación con la calidad de los servicios prestados, la formulación de acuerdos de prestación de servicios según proceda, el apoyo a la formulación de estrategias de operaciones institucionales como parte de los esfuerzos de formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la elaboración de una metodología más transparente y clara para el cálculo de los costos de los servicios que han de incluirse en la lista universal de precios.

20. Una red mundial de profesionales del PNUD presta servicios a entidades de las Naciones Unidas desde tres lugares dedicados a ese fin —la sede en Nueva York y las dependencias de servicios compartidos mundiales en Copenhague y Kuala Lumpur— y desde los centros regionales en la Ciudad de Panamá, Ammán, Bangkok, Addis Abeba y Estambul, aparte de la presencia del PNUD en 170 países. Los servicios se prestan en las siguientes esferas: recursos humanos, adquisiciones, finanzas, administración, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), seguridad y asistencia jurídica.

21. La Dirección de Servicios de Gestión en la sede es el nudo central de servicios operacionales en Nueva York que dirige las políticas operacionales y supervisa los servicios operacionales.

22. La Dependencia de Servicios Compartidos Mundiales de Copenhague alberga al personal de los servicios administrativos. Consta de dos unidades, Servicios de Prestaciones y Derechos y Servicios de Nómina Mundial. En la esfera de las adquisiciones, la Dependencia de Copenhague se centra en la creación de capacidad y la formación de personal en adquisiciones complejas y en el asesoramiento especializado y la colaboración institucional en ámbitos diversos: elecciones, salud, respuesta a las crisis y energía y medio ambiente. La Dependencia de Servicios Compartidos Mundiales de Kuala Lumpur proporciona servicios compartidos mundiales de capacitación en materia de transacciones y análisis financieros, y otros servicios conexos, a dependencias del PNUD. También presta servicios de adquisiciones no especializados y se encarga de todas las contrataciones para la entrega de bienes y la prestación de servicios a petición de las direcciones y las oficinas en los países.

23. El Centro de Servicios para Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico de Copenhague administra el programa de funcionarios subalternos del cuadro orgánico y los servicios del Auxiliar Especial del Programa de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas.

24. En el pasado los centros regionales también prestaban servicios interinstitucionales, pero en 2017 las transacciones operacionales para los servicios de apoyo a la gestión (finanzas, recursos humanos, tecnología de la información y adquisiciones) se trasladaron a las dependencias de servicios compartidos mundiales. En algunos centros regionales todavía se mantienen algunos servicios relacionados con la seguridad, los servicios comunes y la administración.

25. Las oficinas del PNUD en los países prestan servicios a otras entidades de las Naciones Unidas y en el 92% de los países, las oficinas prestan servicios comunes junto con los equipos de las Naciones Unidas en los países. La mitad de las oficinas en los países (49%) de todas las regiones están aplicando el concepto “Unidos en la operación”<sup>11</sup>.

26. También se elaboraron modelos de servicios integrados en el Brasil, Cabo Verde y Viet Nam. Se establecieron asimismo la dependencia de servicios comunes de Viet Nam, el centro de operaciones conjuntas del Brasil y la oficina conjunta de Cabo Verde, en el contexto de la estrategia de operaciones institucionales, a fin de racionalizar las principales esferas operacionales de las entidades de las Naciones Unidas que participan en esos países, reuniendo los servicios de apoyo en un solo centro en cada país.

### III. Constataciones

#### Corrientes financieras y tendencias operacionales

##### Constatación 1. Entidades de las Naciones Unidas que reciben servicios

27. El PNUD tiene la mayor huella geográfica de los servicios operacionales de todos los organismos de las Naciones Unidas. Actualmente presta servicios a más de 80 entidades de las Naciones Unidas, incluidos organismos especializados, misiones, fondos y programas, en más de 170 países. Entre 2010 y 2017 se registró un aumento del 9% en el número de clientes de las Naciones Unidas.

##### Constatación 2. Tendencias de la recuperación de los gastos

28. El PNUD recupera solo parcialmente<sup>12</sup> el costo de los servicios prestados a los organismos: 427 millones de dólares, en total, entre 2010 y 2017, o sea, por término medio, unos 53 millones de dólares por año, lo que equivale a menos del 10% de la cantidad total que recupera el PNUD por la ejecución de sus propios proyectos de desarrollo. En 2017 se observó una disminución del 11,4% en el costo recuperado de los servicios prestados a los organismos, tras un aumento del 18% en 2016.

##### Constatación 3. Tendencias de los servicios de nómina y prestaciones

29. El PNUD proporciona servicios mundiales de nómina, prestaciones y derechos para casi el mismo número de funcionarios de otras entidades de las Naciones Unidas que del PNUD. El volumen de los servicios se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años. La organización es uno de los pocos organismos en condiciones de efectuar pagos en monedas locales, ajustándose a las prácticas bancarias existentes.

<sup>11</sup> Unidos en la operación es un modelo institucional que proporciona a los equipos de las Naciones Unidas en los países un plan esquemático para el apoyo operacional común a la aplicación del programa único en el país mediante el aprovechamiento de la capacidad operacional existente y la consolidación de la prestación de servicios.

<sup>12</sup> Hay variaciones en el nivel de la recuperación de los gastos; algunas dependencias los recuperan plenamente, como el Centro de Servicios para los Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico; otras, mucho menos.



#### **Constatación 4. Tendencias de las adquisiciones**

30. El valor de las adquisiciones contratadas por el PNUD para otras entidades de las Naciones Unidas ascendió a 1.966 millones de dólares entre 2010 y 2017. Desde 2015 se observa un aumento de alrededor del 20%. El PNUD sigue siendo competitivo a pesar de que otros organismos están cada vez en mejores condiciones de proporcionar servicios y opciones de adquisición comparables<sup>13</sup>.

#### **Constatación 5. Tendencias de las transacciones y las inversiones**

31. Entre 2010 y 2017 el PNUD gestionó transacciones financieras por un valor total de 1.600 millones de dólares e inversiones por un valor de 7.000 millones de dólares para entidades de las Naciones Unidas, incluido el PNUD. La organización cuenta con una sólida red bancaria y es el único organismo en condiciones de recibir contribuciones y efectuar pagos en monedas locales en la mayoría de los países.

### ***Eficacia y eficiencia de los servicios operacionales del PNUD***

#### **Constatación 6. Eficacia y éxitos obtenidos**

32. La eficacia de los servicios operacionales prestados por el PNUD a otras entidades de las Naciones Unidas ha variado según el servicio y el lugar. Las entidades de las Naciones Unidas se declararon más satisfechas con los servicios prestados por las dependencias especializadas del PNUD que con los prestados a nivel de país, que presentan mayor variación y suelen requerir seguimiento. Los servicios de la organización que han tenido más éxito<sup>14</sup> han sido los servicios para funcionarios subalternos del cuadro orgánico, así como los servicios de nómina mundial, prestaciones y derechos y tesorería.

33. En los casos en que los clientes estaban más satisfechos, los factores clave que influían positivamente en la calidad de los servicios del PNUD y el nivel de satisfacción con estos eran los siguientes: orientación al cliente con flexibilidad para atender las necesidades particulares del usuario; uso de indicadores clave del desempeño, sistemas de evaluación de los acuerdos de prestación de servicios y canales para recibir información de los usuarios; personal de gran capacidad y baja rotación, y un sólido modelo de recuperación de los gastos.

34. Entre los progresos cabe mencionar: reducción de la duplicación de funciones y del costo administrativo de las transacciones; prestación de servicios operacionales del PNUD a otras entidades de las Naciones Unidas y servicios comunes de apoyo en 123 oficinas en los países; armonización de los enfoques en materia de adquisiciones de 53 países, con acuerdos comunes a largo plazo para 103 países; introducción de servicios comunes de recursos humanos en 42 países; servicios comunes de TIC en 70 países, y servicios comunes de gestión financiera en 37 países<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, por ejemplo.

<sup>14</sup> En la triangulación para evaluar la eficacia y el éxito se incluyeron, entre otras cosas, las respuestas a encuestas de la OEI y otros estudios, y se tuvieron en cuenta las entrevistas codificadas con representantes de las entidades de las Naciones Unidas que recibían servicios y el personal del PNUD que los prestaba, así como la forma en que la satisfacción contribuía a las hipótesis positivas de la teoría del cambio en contraposición a los riesgos, junto con el número de los servicios solicitados.

<sup>15</sup> Datos tomados de informes anuales de 2017 orientados hacia los resultados.

### **Constatación 7. Eficiencia y aspectos susceptibles de mejora**

35. Hay margen para mejorar la eficiencia de los servicios operacionales prestados por el PNUD y la organización indica su compromiso con los cambios prometidos en el Plan Estratégico (2018-2021), aprobado recientemente, para lograr que la organización actúe con mayor agilidad y espíritu de innovación e iniciativa, y cumpla mejor su función catalizadora y de facilitación del apoyo al sistema de las Naciones Unidas y acelere la marcha hacia una mayor eficiencia mediante estrategias de operaciones institucionales, el reconocimiento mutuo y una mayor armonización operacional.

36. En general, las entidades de las Naciones Unidas indicaron que estaban satisfechas, hasta cierto punto, con la eficiencia del PNUD y la calidad de sus servicios. Las entidades de las Naciones Unidas también llegaron a la conclusión de que, en cierta medida, los servicios prestados por el PNUD eran oportunos, estaban orientados al cliente y eran de buena calidad y de que, en medida más modesta, eran flexibles y económicos.

37. Entre los aspectos susceptibles de mejora más destacados figuraban la facturación, los pagos y las transacciones financieras, así como los locales comunes, y el asesoramiento sobre adquisiciones y recursos humanos. Se consideró que la orientación al cliente era insuficiente, salvo en los casos señalados en la sección anterior (Centro de Servicios para Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico y recursos humanos, en Copenhague, y tesorería), y que, para mejorar, era preciso: obtener la opinión de los clientes y actuar en consecuencia; reducir los costos de transacción; simplificar los procesos transaccionales; mejorar los mecanismos de gobernanza para la prestación de servicios; elevar la calidad de los servicios prestando suficiente atención a la orientación al cliente; proporcionar más procesos automatizados, y mejorar la presentación de informes y la facturación.

38. Los principales factores que inciden negativamente en la calidad y el grado de satisfacción son: falta de liderazgo para asegurar una cultura orientada al cliente y un personal debidamente capacitado para prestar servicios de calidad y oportunos; falta de acuerdos de prestación de servicios, de indicadores clave del desempeño, de sistemas de evaluación y de canales para recibir información del usuario; distintos sistemas de planificación de los recursos institucionales, acceso limitado al sistema Atlas<sup>16</sup>, sistemas obsoletos e instrumentos inadecuados que generan duplicaciones, errores y retrasos, y falta de claridad sobre la relación óptima costo-calidad, la recuperación de los gastos, la facturación y a quién dirigirse y para qué.

### **Constatación 8. Orientación al cliente y capacidad del personal**

39. En general, cuando los clientes no estaban satisfechos, ello se debía a que el PNUD no orientaba sus servicios al cliente, lo cual se vinculaba, a su vez, a una medida variable de capacidad del personal para proporcionar oportunamente servicios de calidad y transparencia en la facturación y la recuperación de los gastos, problema aún peor a nivel de los países.

40. Menos del 22% de las entidades de las Naciones Unidas consultadas opinaron que los servicios operacionales del PNUD eran oportunos o estaban orientados al cliente<sup>17</sup>. Algunas oficinas en los países prestan servicios de calidad, pero otras consideran que el apoyo a otros organismos es un obstáculo y merece claramente menos prioridad que las necesidades del PNUD. Los actuales arreglos de prestación de servicios de las oficinas del PNUD en los países dependen de la calidad y el interés variables del personal de esas oficinas, con insignificantes canales de información

<sup>16</sup> Programa informático de planificación de los recursos institucionales del PNUD.

<sup>17</sup> Encuesta de la OEI sobre la satisfacción del cliente.

sobre la satisfacción del cliente y ninguna medida del desempeño que tenga en cuenta la calidad de los servicios prestados a otras entidades de las Naciones Unidas.

### **Constatación 9. Armonización y reconocimiento mutuo**

41. El reconocimiento mutuo no es objeto todavía de aceptación general y la falta de armonización de las políticas, los procedimientos y los mecanismos de todo el sistema de las Naciones Unidas dificulta la integración de la prestación de servicios.

42. Históricamente, cada organismo de las Naciones Unidas ha establecido sus propios sistemas, políticas, normas y procedimientos. Se ha reconocido que esta práctica es sumamente ineficiente y ha sido objeto de críticas y recomendaciones de cambio, en la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo y otros medios. “Las culturas y las disposiciones institucionales no se prestan al logro de respuestas integrales del sistema, entre otras cosas, por el lento progreso de la armonización y la simplificación de las prácticas institucionales”<sup>18</sup>.

43. La marcha hacia el reconocimiento mutuo se ha visto impulsada a nivel de la Sede de las Naciones Unidas; sin embargo, el proceso descendente de filtración hasta el nivel de los países llevará tiempo, y el personal de ese nivel ha expresado confusión en cuanto al significado y alcance del reconocimiento mutuo, así como sobre los cambios que este requiere. En su resolución 71/243, la Asamblea General solicitó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que siguiera simplificando y armonizando los instrumentos, las prácticas institucionales, los procesos e informes de programación de los distintos organismos en consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o un marco de planificación equivalente. No obstante, los requisitos y plazos para modificar los procedimientos de las oficinas en los países no están claros. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión trabajan actualmente para mejorar la comunicación con el personal sobre el terreno, pero es importante recordar que, si bien el personal directivo a nivel institucional suele hacer progresos considerables en la armonización y racionalización, este proceso no siempre se filtra hacia abajo, y modificar la mentalidad y las prácticas de las oficinas en los países puede llevar tiempo.

### **Constatación 10. Los acuerdos de prestación de servicios y los indicadores clave del desempeño**

44. El PNUD no hace un uso sistemático de los acuerdos de prestación de servicios ni de los indicadores clave del desempeño. Existen acuerdos elaborados a nivel institucional, pero a nivel de los países, en su mayor parte, no existen, y ni la organización ni los organismos han dado prioridad sistemáticamente a su seguimiento y supervisión.

45. Se han elaborado acuerdos a nivel institucional y de las dependencias de servicios compartidos mundiales. Las dependencias especializadas de Nueva York y las dependencias de servicios compartidos mundiales cuentan con indicadores clave del desempeño y, según los informes institucionales, generalmente los aplican de manera satisfactoria. Sin embargo, a nivel de los países, no suele haber indicadores y los servicios no se ajustan a ninguna norma operativa institucional. Las observaciones sugieren un alto grado de informalidad en la prestación de servicios, lo que crea una gran variabilidad en su calidad y en la satisfacción del cliente respecto de todas las

---

<sup>18</sup> Aplicación de la resolución 71/243 de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2018: informe del Secretario General (A/73/63-E/2018/8).

oficinas en los países. La agrupación de los servicios significa que las dependencias de servicios especializados suelen estar en mejores condiciones de cumplir los acuerdos de prestación de servicios con indicadores clave del desempeño para garantizar la observancia de normas mínimas con cierta uniformidad. Sin embargo, todavía no existe un sistema bien establecido de deslocalización en condiciones de atender las necesidades de todas las oficinas en los países o de hacer parte del trabajo durante los períodos de máxima demanda.

#### **Constatación 11. Sistemas de evaluación y canales de información de los usuarios**

46. El PNUD carece de sistemas de evaluación adecuados para determinar la calidad de los servicios que presta a los organismos y la satisfacción que generan, y no existen canales de información automatizados para una gestión adaptable en tiempo real.

47. La organización publica los resultados de encuestas anuales o semestrales sobre satisfacción institucional, pero son de alcance limitado y los clientes los consideran insuficientes. El 56% del personal del PNUD indicó que sus oficinas nunca determinaban la satisfacción de los clientes o no lo hacían con suficiente frecuencia. En las entrevistas se puso de relieve que, en la actualidad, se da por sentado que los proveedores de servicios deben proporcionar datos de evaluación e información del usuario en tiempo real. Los clientes esperan poder evaluar los servicios en el momento en que se prestan y también esperan contar con canales de comunicación de resultados que, como mínimo, respondan en tiempo real. El 80% del personal operacional del PNUD consultado para el examen de la función de gestión y los procesos institucionales de 2018 respondió que se necesitaba un sistema de seguimiento en línea o automatizado en tiempo real para sustituir los instrumentos actuales.

#### **Constatación 12. Transparencia de los costos y relación óptima costo-calidad**

48. La falta de transparencia en la fijación de los precios de los servicios del PNUD y la deficiente comunicación al respecto induce a los organismos a cuestionar la relación óptima costo-calidad, a pesar de reconocer que esos servicios suelen ser mucho más baratos que si los prestaran ellos mismos.

49. El 58% de las entidades de las Naciones Unidas encuestadas no consideran que la metodología del PNUD para el cálculo de la recuperación de los gastos sea transparente. Ello es especialmente cierto en el caso de los costos imputados sobre la base de la lista universal de precios a nivel de los países. En el caso de los servicios comunes compartidos, las listas de precios locales y los acuerdos bilaterales negociados directamente con las sedes, hay una mayor claridad sobre los cálculos y, en cierta medida, los precios pueden negociarse. Cuando los organismos entienden los cálculos, aunque algunos sigan pensando que el precio es excesivo, lo califican de justo y transparente, por lo cual perciben una relación costo-calidad mejor. El personal del PNUD consultado para el examen de la función de gestión y los procesos institucionales de 2018 también estimó que las políticas y los procedimientos relacionados con la recuperación de los gastos eran muy poco satisfactorios. En particular, la falta de transparencia impide que el PNUD tenga una conversación transparente con los clientes, basada en los hechos, cuando fija los precios de sus servicios.

#### **Constatación 13. Insuficiencia de las inversiones en tecnología de la información**

50. Las inversiones en TIC registraron un notable aumento, pasando de 2,6 millones de dólares en 2016, a 8,5 millones de dólares en 2017, para responder a la

reestructuración de las oficinas y funciones del PNUD y como resultado de las inversiones insuficientes en TIC durante el período 2013-2016. Sin embargo, la organización sigue tropezando con dificultades debido a los sistemas obsoletos, los instrumentos inadecuados y un número limitado de personal de tecnología de la información para atender satisfactoriamente las necesidades.

51. Atlas, el sistema de planificación de los recursos institucionales del PNUD, necesita ser actualizado y fue duramente criticado por las entidades de las Naciones Unidas y el personal del PNUD. Se estimó que tenía un efecto negativo en la eficiencia. Las principales preocupaciones en relación con el sistema Atlas son: tecnología y procesos obsoletos; ecosistema complejo que requiere un alto nivel de mantenimiento; dificultades de compatibilidad con otros programas informáticos de planificación de los recursos institucionales, con la consiguiente duplicación de la labor y generación de errores; falta de accesibilidad, y limitaciones para la elaboración de informes personalizados.

#### **Constatación 14. Agrupación de servicios**

52. La plena agrupación de los servicios que no dependen de la ubicación prestados a entidades de las Naciones Unidas podría aportar una mayor eficiencia, ahorros y economías de escala. Sin embargo, el PNUD carece de una visión clara de la agrupación, de recursos suficientes y de las herramientas, los procesos y los planes de ejecución necesarios.

53. Las entrevistas y otras evaluaciones pusieron de relieve los siguientes factores clave que actualmente dificultan la agrupación: ausencia de un plan de acción claro, estudio de viabilidad y análisis funcional; resistencia de las oficinas en los países y las direcciones regionales; limitaciones causadas por el actual modelo descentralizado; falta de sistemas fáciles de usar, automatizados e integrados compatibles con el sistema Atlas; ausencia de una clara metodología de cálculo de los costos de los servicios; definición imprecisa de las funciones de las dependencias de servicios compartidos mundiales y deficiencias estructurales y de la asignación presupuestaria; marco institucional interno de rendición de cuentas que requiere ajustes, y necesidad de que los responsables de las políticas aclaren los procedimientos operativos estándar y aseguren la obtención de recursos.

#### **Constatación 15. Ventajas de los modelos de servicios integrados**

54. Los modelos de servicios integrados a nivel de los países no son necesariamente más eficientes y eficaces en función del costo, pero proporcionan a los equipos de las Naciones Unidas en los países un mayor sentido de titularidad de las estrategias de los servicios operacionales y mayor satisfacción. Los modelos estudiados en el Brasil, Cabo Verde, Viet Nam y Copenhague revelaron mecanismos de gobernanza compartidos más neutrales y menos parciales, así como una mayor orientación al cliente, además de ofrecer un margen más amplio para aprovechar la profesionalización del personal de operaciones.

55. Las entidades de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, expresaron un alto grado de satisfacción con la eficacia del apoyo operacional cuando existía un arreglo de servicios compartidos, comunes e integrados, en comparación con el modelo tradicional del organismo principal. Los clientes estaban satisfechos cuando el PNUD dirigía los servicios comunes, como en Copenhague, pero lo estaban aún más cuando la unidad de servicios integrados no dependía de ningún organismo, sino de los equipos de gestión de operaciones, como en Viet Nam. La gobernanza y el cálculo de los costos compartidos han allanado el camino hacia la responsabilidad compartida y un nivel de independencia más satisfactorio. Además, era mucho menos oneroso para

el PNUD, ya que no tenía que subvencionar a otras entidades de las Naciones Unidas debido al bajo nivel de recuperación de los gastos.

#### **Constatación 16. Problemas de los modelos de servicios integrados**

56. Los acuerdos de integración de los servicios operacionales a nivel de los países siguen tropezando con varias dificultades, como la falta de aceptación por parte de las entidades de las Naciones Unidas, la sostenibilidad financiera y el hecho de depender del PNUD como entidad jurídica, función que conlleva gastos, riesgos y obligaciones.

57. En su calidad de entidad jurídica que ha concertado un acuerdo básico modelo de asistencia con los gobiernos, el PNUD asume, en el plano jurídico, la obligación de rendir cuentas, riesgos y responsabilidades, en nombre de las entidades de las Naciones Unidas que solicitan servicios y todos los arreglos integrados. Por consiguiente, el PNUD debe proporcionar o contratar determinados servicios en nombre de la dependencia integrada. El PNUD también presta servicios de supervisión financiera a todas las dependencias de servicios integrados, pero, en general, no recupera plenamente el costo de absorber los riesgos conexos.

58. La sostenibilidad financiera de esas iniciativas integradas no es segura y representa un riesgo, especialmente para el PNUD. Es preciso esforzarse por determinar el umbral de rentabilidad de esas estructuras integradas; en la mayoría de los ejemplos analizados, el PNUD sigue subvencionando parte del costo de los servicios prestados a otras entidades de las Naciones Unidas. En este sentido, más allá de la importancia estratégica de dirigir y ayudar a consolidar las experiencias de integración operacional eficaz, la eficiencia en función de los costos y la sostenibilidad financiera son igualmente importantes para proteger las inversiones realizadas por el PNUD y evitar otras nuevas.

#### ***Valor añadido que aporta a las entidades de las Naciones Unidas contar con el PNUD como proveedor de servicios***

#### **Constatación 17. Valor añadido para las entidades de las Naciones Unidas**

59. Los ahorros y la relación óptima costo-calidad son valores añadidos iniciales de suma importancia, pero la mayor eficiencia en función de los costos no basta para granjearse y mantener la satisfacción de las entidades de las Naciones Unidas, que también esperan procesos mejores, servicios oportunos y de calidad, capacidad de respuesta y reducción de los riesgos.

60. Las entidades de las Naciones Unidas se han dirigido al PNUD solo en modesta medida por la expectativa de una relación óptima costo-calidad y economías de gastos. Las entrevistas revelaron que no todos los organismos llevaban a cabo un análisis de la relación costo-beneficio al elegir al PNUD como proveedor de servicios. Algunos organismos destacaron que estaban dispuestos a pagar precios más altos, siempre que los servicios fueran de calidad y oportunos. Sin embargo, las entidades de las Naciones Unidas indicaron que si los servicios resultaran cada vez más caros ello los induciría, en gran medida, a abandonar al PNUD. Sin embargo, otro factor casi tan importante en la posible decisión de abandonar al PNUD sería la falta de puntualidad y calidad de los servicios, y la ausencia de servicios adecuados de atención al cliente. Las opciones más económicas ocupaban puestos más bajos en la escala de prioridades para la adopción de decisiones, y más del 20% de los encuestados consideró que esas opciones no constituían en absoluto un factor clave.

61. En menor medida, las entidades de las Naciones Unidas encuestadas consideraron que los servicios operacionales interinstitucionales del PNUD también

aportaban valor añadido por los siguientes conceptos: coordinación de las Naciones Unidas; menos duplicación de esfuerzos; sinergias entre las entidades de las Naciones Unidas y menos riesgos; mayor transparencia, simplificación de los procesos y procedimientos; ahorros; igualdad de género y empoderamiento de la mujer; innovaciones.

### ***Valor añadido para el PNUD de la prestación de servicios operacionales a otras entidades de las Naciones Unidas***

#### **Constatación 18. Valor añadido para el PNUD**

62. Las economías de escala son los beneficios más tangibles de valor añadido para el PNUD aportados por la prestación de servicios a otras entidades de las Naciones Unidas. Otros beneficios son más intangibles como, por ejemplo, las oportunidades de situar al PNUD a la vanguardia del sistema de las Naciones Unidas; las sinergias generadas entre las entidades de las Naciones Unidas; la mayor coordinación de las Naciones Unidas, y una mayor visibilidad. En cierta medida, el PNUD también se beneficia porque genera innovaciones y mejoras para atender las necesidades de otros organismos. Las ventajas de las que no saca partido son la recuperación total del costo de sus servicios y la eficiencia a nivel de los países lograda gracias a la mayor deslocalización de los servicios de los organismos y la integración de los servicios auxiliares de apoyo.

63. Las economías de escala más fáciles de reconocer que benefician al PNUD se relacionan con los servicios y los locales comunes, las adquisiciones, las operaciones bancarias y el uso de divisas. Al concentrar las peticiones de los organismos, el PNUD está en mejores condiciones de reconocer las necesidades comunes y aumentar su poder de negociación. El volumen de servicios en determinadas líneas de servicios, como las finanzas y la tesorería, también puede reportar ventajas en la negociación de servicios bancarios.

64. Se reconoce asimismo que la función rectora del PNUD en la prestación de servicios operacionales tiene un efecto positivo en la visibilidad del PNUD y lo sitúa en una posición estratégicamente favorable frente a los donantes, asociados y gobiernos anfitriones. El conocimiento de que el PNUD presta servicios a otras entidades de las Naciones Unidas ayuda a los gobiernos y donantes a ver en el PNUD un asociado serio y digno de confianza al que pueden confiar su labor, al tiempo que, potencialmente, mejora la coordinación de las Naciones Unidas, se promueven las sinergias entre las entidades de las Naciones Unidas y se contribuye a la potenciación de los recursos.

65. La recuperación de los gastos, a pesar de sus limitaciones actuales y su escasa importancia en cifras absolutas, puede representar un importante valor añadido para el PNUD. Con modelos más adecuados y mayor capacidad para recuperar plenamente el costo de los servicios prestados a otras entidades de las Naciones Unidas, los ingresos adicionales generados podrían mejorar la capacidad operacional y la eficiencia. Con los servicios auxiliares de apoyo integrados en unidades comunes y con la deslocalización de las funciones operacionales agrupadas, la mayor eficiencia también podría permitir destinar a los programas las economías realizadas.

## ***Dificultades que presenta al PNUD la prestación de servicios operacionales***

### **Constatación 19. Dificultades que enfrenta el PNUD**

66. El PNUD tropieza con dificultades en la prestación de servicios a otras entidades de las Naciones Unidas debido a la falta de recursos financieros y humanos, la deficiencia de los instrumentos y sistemas de gestión y su incapacidad para fijar satisfactoriamente los precios y recuperar plenamente el costo de los servicios que presta. Hasta cierto punto, ello afecta negativamente a la reputación del PNUD y a la atención que presta a su mandato de desarrollo y a sus asociados.

67. Entre los principales factores que entorpecen la prestación de servicios por el PNUD a otras entidades de las Naciones Unidas cabe mencionar la falta de modelos institucionales adecuados para fijar los precios y recuperar plenamente el costo de los servicios prestados, incluidas la supervisión y las obligaciones; la falta de suficiente personal para prestar servicios oportunos y de calidad; la falta de recursos financieros para la inversión en sistemas e instrumentos adecuados de TIC, y la falta de aceptación por parte de las oficinas en los países del mandato de prestar servicios a otras entidades de las Naciones Unidas.

68. Un importante problema con que ha tropezado el PNUD ha sido el de determinar el costo comparativo de los servicios operacionales y presentar esos gastos de manera transparente a las entidades de las Naciones Unidas y el personal del PNUD. En todos los casos, las dependencias institucionales, a todos los niveles, solo facturan, en general, algunos de los gastos directos efectuados en cada una de esas dependencias, no los gastos indirectos. Los gastos generales y las inversiones de capital del PNUD tampoco se tienen en cuenta. A nivel de los países se utiliza un enfoque de cálculo de los costos marginales para recuperar los gastos. No siempre es realista suponer que el personal a nivel de los países tiene tiempo libre para prestar servicios a los organismos, al mismo tiempo que trabaja para el PNUD; ello se remonta a una época en que los recursos ordinarios eran suficientes para que el personal prestase servicios adicionales. Solo el 16% de las oficinas en los países consultadas indicaron que disponían de tiempo suficiente para facilitar servicios operacionales de calidad a las entidades de las Naciones Unidas que los solicitaban<sup>19</sup>.

69. La renuencia de algunas entidades de las Naciones Unidas a pagar la totalidad de los gastos también es un problema importante para el PNUD. La organización ha tratado de ajustar el precio de los servicios a lo largo del tiempo, pero ha encontrado mucha resistencia, sobre todo en el plano institucional. A nivel de los países, con todo, las entidades de las Naciones Unidas se quejan frecuentemente de los precios durante las consultas, pero cuando los costos se presentan de forma transparente y con claridad en cuanto a la forma en que se calcularon, suelen admitir que el precio es justo. La explicación adecuada del método usado para calcular el costo podría ayudar a superar esta resistencia a la recuperación total de los gastos.

### **Constatación 20. Falta de incentivos y de una visión bien delimitada.**

70. La falta de incentivos para servir a otras entidades de las Naciones Unidas, como las evaluaciones de la actuación profesional, y la ausencia de una visión bien delimitada ha dado lugar a menudo a la falta de interés y motivación en el personal del PNUD para prestar servicios de calidad a otras entidades de las Naciones Unidas.

71. En las evaluaciones de la actuación profesional de los funcionarios consultados a nivel de los países, actualmente no se incluye el desempeño en la prestación de servicios a otras entidades de las Naciones Unidas. Aunque esto puede ser cierto de

<sup>19</sup> Encuesta de la OEI de los proveedores de servicios.



algunos funcionarios en algunos países, la práctica no es uniforme en todas las oficinas en los países. Ello crea una sensación de informalidad en la prestación de esos servicios, lo cual influye en el grado de dedicación y motivación del personal, lo que puede afectar a la calidad general de los servicios. A veces, el personal del PNUD de las oficinas en los países ni siquiera está bien informado acerca de la razón por la que presta esos servicios, y algunos funcionarios consideran erróneamente que se trata de un favor.

72. La observancia demasiado estricta de un enfoque descentralizado de las operaciones lleva aparejada la falta de coherencia, genera riesgos y limita la eficiencia. La descentralización es importante para la programación y permite a las regiones y los países apoyar el desarrollo en consonancia con sus necesidades particulares. Sin embargo, un enfoque igualmente descentralizado de las operaciones no es eficiente e impide realizar economías de escala, genera incoherencias en las normas de calidad operacional entre las distintas oficinas y diluye las responsabilidades y la rendición de cuentas.

73. La prestación de servicios a entidades de las Naciones Unidas sin recursos suficientes ha hecho a veces que se desviase la atención del PNUD de su propio mandato de desarrollo, y de sus asociados, a fin de tener en cuenta o favorecer las necesidades de otras entidades de las Naciones Unidas, con el resultado de que el personal viera los cargos de recuperación de gastos como un medio de aumentar los ingresos de la oficina en el país. Sin embargo, las más de las veces, las entidades de las Naciones Unidas dijeron que, a su juicio, se les asignaba una prioridad secundaria. El personal y los clientes consultados indican que esas limitaciones afectan a la reputación y fiabilidad del PNUD. Por otra parte, el PNUD no puede ofrecer servicios adecuados sin la garantía de recuperar plenamente los gastos.

74. No está claro qué entiende el PNUD por el compromiso contenido en el Plan Estratégico de servir como red operativa de las Naciones Unidas y sus asociados. El PNUD no tiene una visión bien delimitada. A pesar de que puede prestar servicios a casi todas las entidades de las Naciones Unidas desde casi todas las oficinas en los países, lo que constituye una ventaja competitiva, no está claro que el PNUD esté bien posicionado para seguir prestando todos los servicios en todas partes o que deba hacerlo. Lo que está claro es que una red operativa al servicio del sistema de las Naciones Unidas debería mantener sistemáticamente la calidad de los servicios y la orientación al cliente en todos los niveles. Con la nueva dirección, se ha entrado en una etapa de reflexiones críticas y evaluaciones internas, como el examen de 2018 de la función de gestión y los procesos institucionales del PNUD, que tienen por objeto mejorar sus servicios de gestión y sus procesos institucionales y mejorar la posición del PNUD para convertirlo en una red operativa preeminente del sistema de las Naciones Unidas.

## IV. Conclusiones

### **Conclusión 1. El PNUD carece de una visión de su papel como red operativa del sistema de las Naciones Unidas.**

75. Poseedor de la mayor huella geográfica de todos los organismos de las Naciones Unidas en todo el mundo, y con una larga tradición de prestación de apoyo operacional, el PNUD está en buenas condiciones de desempeñarse como red operativa del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el principio de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, ya no es una conclusión obvia que el PNUD mantendrá esta función rectora. La reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la desvinculación del sistema de coordinadores residentes del PNUD, la promoción de la iniciativa

“Unidos en la acción”, el establecimiento de estrategias de operaciones institucionales de las Naciones Unidas y el uso creciente de la deslocalización de los servicios compartidos a nivel mundial de las dependencias de otros organismos de las Naciones Unidas, sugieren que hay un cambio en curso del paradigma en cuanto a la forma en que las Naciones Unidas funcionan y coordinan los servicios operacionales. Aunque el PNUD sigue siendo un actor importante, la organización ya no puede suponer que mantendrá su función como única “red operativa”. Hay otros organismos que ofrecen servicios competitivos y el PNUD carece de una visión clara de cómo operar en este entorno en evolución y prestar servicios operacionales de manera más eficiente y eficaz, dentro de los límites de los recursos, las políticas y los procedimientos existentes.

**Conclusión 2. El PNUD no ha estado prestando sistemáticamente servicios operacionales orientados ante todo hacia el cliente.**

76. Existen importantes factores de ineficiencia en el modelo de prestación de servicios del PNUD y grandes variaciones en la calidad de esos servicios. La rapidez de las transacciones y la calidad de los servicios prestados a otros organismos se atribuyen con demasiada frecuencia a las relaciones personales, y se tiene la impresión de que la prioridad del PNUD es su propia labor. Los planes de recuperación de los gastos y los procesos de facturación no son claros. El PNUD no hace un uso sistemático de los acuerdos de prestación de servicios ni de los indicadores clave del desempeño y no existen sistemas de evaluación con canales adecuados de información del usuario para medir la satisfacción del cliente.

**Conclusión 3. Las inversiones insuficientes del PNUD en sistemas e instrumentos de TIC, dotación de personal y capacitación han impedido alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios.**

77. El PNUD no ha mantenido un nivel óptimo de capacidad humana y de inversiones financieras para establecer sistemas y servicios operacionales de alta calidad. La versión obsoleta del sistema Atlas en uso y las limitaciones de acceso y de su interfaz con otros sistemas de planificación de los recursos institucionales generan elevados costos de mantenimiento. Carentes de sistemas fáciles de usar, las oficinas en los países suelen volver a las soluciones locales y los controles manuales, que aumentan el riesgo de errores y producen servicios más lentos y menos económicos.

**Conclusión 4. El PNUD no ha logrado fijar los precios satisfactoriamente y recuperar el costo de los servicios prestados a entidades de las Naciones Unidas.**

78. La lista universal de precios es insuficiente y el sistema de determinación de los costos marginales, que depende de que el personal tenga tiempo libre para atender a las entidades de las Naciones Unidas después de haber hecho su trabajo para el PNUD, no es un enfoque orientado al cliente y no tiene debidamente en cuenta que muchas oficinas en los países han reducido el número de funcionarios. También es difícil prever y planificar el volumen de servicios solicitados por los organismos de las Naciones Unidas, y estos se resisten a pagar a un nivel que permita al PNUD recuperar plenamente el costo de esos servicios.

**Conclusión 5. Las dependencias centrales especializadas están en mejores condiciones de prestar los servicios que no dependen de la ubicación.**

79. Las dependencias de servicios compartidos mundiales están en mejores condiciones que las oficinas en los países de prestar los servicios que no dependen de la ubicación, asegurando una calidad más uniforme, mayor eficiencia y menos riesgos. Lamentablemente, el modelo descentralizado de las operaciones ha resultado

ineficiente. La falta de una visión unificada con un fuerte liderazgo ha llevado a la práctica actual de agrupar solo unos pocos servicios para unas cuantas oficinas en los países a título voluntario, solución poco propicia para lograr el pleno potencial de la agrupación, que genera considerables eficiencias y economías de escala.

**Conclusión 6. Los acuerdos de servicios operacionales comunes e integrados o conjuntos a nivel de los países permiten prestar satisfactoriamente los servicios que dependen de la ubicación y son superiores a los acuerdos con un organismo principal.**

80. Los acuerdos de servicios integrados comunes normalmente dependen del equipo de las Naciones Unidas en el país y no de un organismo principal, lo cual genera una gobernanza más neutral, implicación y confianza, y pueden mejorar la capacidad de gestión y dar a la prestación de los servicios una mayor orientación al cliente. Este modelo también es financieramente menos oneroso para el PNUD, ya que significa que el PNUD no tiene que subvencionar los servicios para los organismos debido al bajo nivel de recuperación de los gastos.

## V. Recomendaciones

**Recomendación 1. El PNUD debería formarse una idea clara de su función en relación con la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y refinarla a fin de prestar servicios a las entidades de las Naciones Unidas más orientados al cliente y de mayor calidad.**

81. Al formarse una idea clara de su función, el PNUD debería delimitarla estratégicamente –qué servicios le conviene ofrecer y cómo– y demostrar que le interesa trabajar para los organismos de las Naciones Unidas con un plan para mejorar la orientación al cliente mediante incentivos adecuados encaminados a mejorar la calidad de los servicios. Esto incluye la elaboración de acuerdos de prestación de servicios con uso obligatorio de los indicadores clave del desempeño y el establecimiento de un sistema de evaluación en tiempo real con canales automatizados de información del usuario incorporados en la prestación de servicios para asegurar su calidad y puntualidad.

**Recomendación 2. La Dirección de Servicios de Gestión debería fijar los precios de manera adecuada y obtener la plena recuperación de los costos de todos los servicios prestados a entidades de las Naciones Unidas.**

82. Será importante, para ello, revisar las actuales metodologías de recuperación de gastos, reconsiderar la lista universal de precios y ofrecer instrumentos y medios de creación de capacidad a las oficinas en los países para que adapten los métodos de cálculo de los costos que mejor reflejen la cadena de procesos detrás de cada una de las líneas de servicios, incluido el costo de la gestión de riesgos y las obligaciones asumidas por el PNUD como proveedor de servicios. A medida que elabore una estrategia más detallada de cálculo de los costos, el PNUD también debería determinar en qué puntos de los procesos puede mejorarse la eficiencia, en comparación con otros organismos, e incluir el costo de la mayor sostenibilidad institucional.

**Recomendación 3. El PNUD debería llevar a cabo gradualmente la plena agrupación de los servicios que no dependen de la ubicación, para todas las regiones y todas las oficinas en los países, con carácter obligatorio, al menos en lo relativo a los servicios prestados a organismos.**

83. Para ello, la Dirección de Servicios de Gestión tendrá que evaluar la actual capacidad disponible en las dependencias de servicios compartidos mundiales y elaborar una estrategia para desarrollar estructuras adecuadas y profesionalizar los servicios, haciendo los ajustes necesarios para cada lugar en función de los idiomas locales y husos horarios. El liderazgo es fundamental para garantizar que todas las direcciones regionales se adapten a este modelo centralizado, indispensable para obtener más economías de escala y una mayor eficiencia. A medida que la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo vaya estableciendo nuevos centros de servicios dirigidos por otros organismos de las Naciones Unidas, habrá que considerar la posibilidad de que estos absorban parte de los servicios que se presten a otras entidades de las Naciones Unidas, según proceda.

**Recomendación 4. El PNUD debería promover el uso de arreglos de servicios comunes, compartidos e integrados a nivel de los países cuando se trate de servicios que dependen de la ubicación.**

84. La Dirección de Servicios de Gestión deberá realizar una evaluación más crítica de lo que actualmente se consideran servicios que dependen de la ubicación y determinar qué servicios deben mantenerse necesariamente en el país y no pueden ser prestados por las dependencias de servicios compartidos mundiales. Seguidamente, el PNUD debería promover la idea de que todos los servicios que dependen de la ubicación sean prestados en el marco de arreglos locales de servicios comunes, compartidos e integrados, mediante el establecimiento de una estructura institucional bien definida de apoyo a un modelo mejorado para la implantación de estrategias de operaciones institucionales de las Naciones Unidas en apoyo de esos mecanismos integrados. Al mismo tiempo, a fin de posicionar estratégicamente al PNUD, este debería facilitar instrumentos como la estrategia de operaciones institucionales y el análisis automatizado de la relación costo-beneficio para ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países y las oficinas del PNUD a adoptar decisiones más transparentes y basadas en datos en relación con el costo y la eficiencia de los arreglos locales de servicios integrados y compartidos.

**Recomendación 5. El PNUD debería elaborar un enfoque de ejecución por etapas para invertir en la mejora de los sistemas e instrumentos de TIC en los próximos cinco años y asegurarse de contar con el personal esencial y una estrategia eficaz para aprovechar esas inversiones.**

85. Esto supone la inversión en una actualización del sistema de planificación de los recursos institucionales para mejorar sus interfaces de usuario y el establecimiento de un sistema de evaluación en tiempo real con canales automatizados de comunicación de resultados para vigilar y mejorar la calidad de los servicios. El PNUD también debería considerar la posibilidad de asociarse a otros organismos para encontrar soluciones de comercio electrónico y estudiar las opciones de asociación institucional a fin de crear en colaboración, e introducir a título experimental, instrumentos y sistemas nuevos y avanzados, incluida la sustitución, en última instancia, del actual sistema de planificación de los recursos institucionales por otro mejor adaptado a las necesidades de todas las entidades de las Naciones Unidas.