



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/686
20 de noviembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 112 del programa

**EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO
Y FINANCIERO DE LAS NACIONES UNIDAS**

Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas" (JIU/REP/96/5).



Anexo

SERVICIOS COMUNES EN LA SEDE
DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

Homero L. Hernández
Raúl Quijano

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN



Ginebra
1996

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Siglas		v
Resumen y recomendaciones		vi
I. INTRODUCCIÓN	1 - 12	1
II. PANORAMA GENERAL	13 - 44	4
A. Red de telecomunicaciones	15 - 18	4
B. Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG)	19 - 21	5
C. Servicios jurídicos	22 - 24	6
D. Servicios de conferencias	25 - 28	7
E. Información pública	29 - 30	8
F. Servicio médico	31 - 32	8
G. Adquisiciones	33 - 35	9
H. Viajes	36 - 38	10
I. Administración de edificios	39	11
J. Seguridad y vigilancia	40	11
K. Valija diplomática y correo	41 - 42	11
L. Seguros	43 - 44	12
III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	45 - 61	12
A. Ámbito	45 -46	12
B. Modalidad	47	14
C. Diseño	48 - 50	15
D. Fórmulas de presupuestación y reembolso	51 - 55	17
E. Plantilla	56	18
F. Comités de administración integrados por los usuarios	57	19
G. Calidad y eficiencia	58	19
H. Rendición de cuentas	59 - 60	19
I. Síntesis	61	20
IV. NUEVO MARCO CONCEPTUAL	62 - 76	21
A. Justificación	62	21
B. Objetivos principales	63	21

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Directrices generales	64 - 65	22
D. Ampliación del alcance de los servicios comunes	66 - 74	23
E. Orientación en materia de política	75 -76	26

Cuadros

1. Ámbito de los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas		13
2. Modalidad de los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas		14
3. Gestión de los servicios comunes		16
4. Calidad y eficiencia de los servicios comunes evaluadas por el PNUD, el UNICEF y el FNUAP		20

Siglas

DCI	Dependencia Común de Inspección
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSIA	Oficina de Servicios Institucionales de Adquisición
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios por Proyectos

Resumen y recomendaciones

La orientación normativa en materia de servicios comunes en el sistema de las Naciones Unidas es inequívoca en cuanto a los objetivos que han de perseguirse: lograr uniformidad administrativa y técnica, asegurar el uso más eficiente del personal y los recursos y evitar el establecimiento y funcionamiento de servicios que compitan entre sí o desplieguen sus actividades. Los inspectores han evaluado en el presente informe de qué manera persiguen estos objetivos y otros conexos las Naciones Unidas y sus programas y fondos afiliados (el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)), que comparten la Sede y otros denominadores análogos tales como una carta común, identidad jurídica, reglamentos financieros y de personal, composición, beneficiarios, etc.

Los Inspectores han determinado que si bien las Naciones Unidas proporciona servicios a título reembolsable a los programas y fondos, apenas unos pocos de esos servicios son auténticos servicios comunes regidos por los principios que se detallarán en el presente informe. En la actualidad apenas el 3% de los recursos de apoyo administrativo y a los programas en las sedes comunes de las organizaciones se rigen por disposiciones relativas a servicios comunes.

Además, si bien la mayoría de los servicios comunes de la Sede cumplen responsabilidades de ejecución para todo el sistema de las Naciones Unidas, su función singular como instrumentos para poder contar con un sistema de las Naciones Unidas cohesivo y eficaz en función de los costos todavía no está debidamente reconocido y establecido en la Secretaría. Por otra parte, los programas y fondos, que comparten afinidades más profundas, todavía no tienen servicios comunes para todos ellos. Por consiguiente, los Inspectores desean ofrecer las siguientes recomendaciones principales que aparecen a continuación, al tiempo que señalan a la atención otras recomendaciones que aparecen en los textos dedicados especialmente a los distintos servicios comunes.

Recomendación 1: Orientación de política

a) Tal vez la Asamblea General desee proporcionar orientación de política respecto de los servicios comunes de la Sede:

- i) Haciendo suyo el nuevo marco para los servicios comunes propuesto en el capítulo IV del presente informe;
- ii) Pidiendo a las organizaciones interesadas que en un período de cinco años compartan progresivamente en el marco de arreglos de servicios comunes la mayoría de funciones que no sean sus funciones particulares o básicas;

b) La Asamblea General también podría incluir en su programa un tema permanente sobre servicios comunes y pedir al Secretario General que cada dos años, en el contexto de su proyecto de presupuesto por programas, informara sobre los progresos que se hubieran hecho en esa esfera;

c) Las juntas ejecutivas de los programas y los fondos también deberían pedir a sus respectivas secretarías que cada dos años informaran sobre los progresos que se alcanzaran en la tarea de fortalecer los servicios comunes en la Sede y en el terreno.

Recomendación 2: Plan de aplicación

En el marco del inciso a) de la recomendación 1 supra, el Secretario General y los jefes ejecutivos de los programas y los fondos deberían adoptar de común acuerdo las medidas necesarias para formular y aprobar un plan de acción para la aplicación por etapas de un plan de servicios comunes en la Sede, teniendo en cuenta los objetivos, directrices y otras propuestas que aparecen en el capítulo IV. El plan de aplicación debería incluir, entre otras cosas, los siguientes elementos:

- a) Una lista de los servicios que comparten todas las organizaciones de la Sede y de los servicios que sólo comparten los programas y fondos;
- b) Medidas para aumentar la calidad y eficacia de los servicios comunes existentes incorporando, según proceda, los principios generales que se enuncian en el capítulo IV y haciendo especial hincapié en la necesidad de efectuar análisis de costo-beneficio, establecer comités de usuarios, fórmulas transparentes y equitativas de compartir los gastos y otras modalidades innovadoras para el suministro y la gestión de los servicios, con inclusión del recurso a contratistas externos en el marco de una política común con contratos comunes;
- c) Supervisión anual de los progresos para orientar la elaboración de nuevos servicios comunes en las dos agrupaciones principales propuestas en el inciso a) supra y en los párrafos 66 y 67;
- d) Establecimiento de vinculaciones interdependientes entre los servicios comunes de la Sede y de otros lugares de destino, especialmente sobre el terreno;
- e) Mayor normalización de las políticas operacionales, los reglamentos y procedimientos administrativos y las especificaciones técnicas en cada una de las esferas de los servicios comunes;
- f) Desarrollo de una metodología para la vigilancia y evaluación conjuntas de la eficacia, el rendimiento y la satisfacción de los usuarios en relación con los servicios comunes.

Recomendación 3: Aumento de la función de los servicios comunes en todo el sistema

Considerando que algunos servicios comunes administrados en la Sede de las Naciones Unidas tienen responsabilidades amplias que abarcan a todo el sistema, y que incluyen en particular el fomento de la integración y la eficacia operacional en la Secretaría y en todo el sistema común, habría que aumentar la función especial de esos servicios y establecerlos debidamente en la Secretaría con miras a lograr, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Que los recursos de presupuesto y personal en todo momento sean proporcionales a las responsabilidades y tareas del sistema común;
- b) Que en la medida de lo posible se financien a sí mismos mediante un sistema más racional de distribución de gastos entre todos los usuarios (excepción hecha de los órganos normativos que, para tal fin, podrían tener partidas y cuentas para servicios comunes en sus presupuestos;
- c) Que tengan la autoridad y autonomía necesarias para administrar eficientemente sus recursos de presupuesto y personal bajo la responsabilidad primaria de comités de usuarios y debidamente facultados y que representen a todas las entidades de usuarios.



I. INTRODUCCIÓN

1. Desde la creación del régimen común de las Naciones Unidas los Estados Miembros han reconocido los beneficios propios que para las organizaciones representan los servicios comunes (o los servicios de apoyo a los programas unificados, conjuntos o de funcionamiento compartido). Por ejemplo, el requisito de los servicios comunes está estipulado en los Acuerdos de relación¹ que son la base jurídica del sistema común.
2. El artículo tipo de esos Acuerdos, relativo 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. Aunque las citas precedentes se refieren concretamente a las Naciones Unidas y los organismos especializados, cabe recordar que desde sus comienzos en 1946, cuando se concluyeron los primeros Acuerdos de relación, el sistema común de las Naciones Unidas ha crecido a lo largo de los años para incluir, por ejemplo, a programas y fondos afiliados de las Naciones Unidas (en adelante denominados "programas afiliados") tales como el UNICEF, el ACNUR, el PNUD, el PMA, el FNUAP y la UNOPS. Aunque esas entidades tienen presupuestos por programas separados y responsabilidades y operaciones mundiales análogas a las de los organismos especializados, carecen del estatuto jurídico o constitucional separado de los organismos especializados. Por consiguiente, el requisito de los servicios comunes se aplica todavía más a las entidades afiliadas a las Naciones Unidas.
4. Las citas que aparecen en el párrafo 2 supra son muy claras respecto de los objetivos que han de guiar el desarrollo de los servicios comunes:
 - a) Lograr uniformidad administrativa y técnica;
 - b) Asegurar el uso más eficiente del personal y los recursos;
 - c) Evitar el establecimiento y funcionamiento de servicios que compitan entre sí o dupliquen sus actividades.
5. Esos objetivos han sido reiterados por la Asamblea General en los últimos años en resoluciones sucesivas² relativas a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Las resoluciones abarcan disposiciones encaminadas a que las organizaciones del sistema tengan locales y servicios comunes³ en el terreno a fin de reducir los gastos generales y aumentar la coordinación, coherencia y eficacia de las actividades operacionales.
6. De los párrafos que anteceden se desprende que el mandato legislativo en favor de los servicios comunes es inequívocamente claro y concreto. No obstante, hasta la fecha la aplicación de ese mandato no ha sido pareja en los distintos lugares de destino ni en lo relativo a la calidad y eficacia de los servicios comunes existentes. En el terreno se están haciendo progresos cada vez mayores en el establecimiento de servicios comunes de apoyo a los programas

con el sistema de los coordinadores residentes. Sin embargo, los logros varían mucho de un país a otro.

7. A nivel de la Sede o a nivel mundial, donde se han desarrollado más a fondo los servicios comunes es en el Centro Internacional de Viena, donde están ubicadas entidades de las Naciones Unidas, el OIEA y la ONUDI. Las organizaciones con sede en Ginebra y Nueva York también tienen servicios comunes que difieren en sus alcances y sus modalidades de funcionamiento. En Viena, Ginebra y Nueva York, algunos servicios comunes parecen funcionar con mayor eficacia y facilidad que otros, lo que pone de relieve la necesidad de que haya algún grado de cooperación entre los lugares de destino para aplicar modelos de servicios comunes que se hayan probado con éxito en otras partes. El enfoque sistemático y amplio adoptado por las organizaciones con base en Viena para desarrollar y administrar sus servicios comunes no se ha adoptado en Ginebra y en Nueva York, donde los servicios comunes no han seguido un patrón sistemático ni han contado con un marco de política orientador.

8. En ese contexto, el objetivo general del presente informe es ayudar a mejorar la gestión y el funcionamiento de los servicios comunes existentes en Nueva York y contribuir al desarrollo y la aplicación de un marco de política coherente para los servicios comunes en la Sede como parte de la actual serie⁴ de informes de la DCI sobre este tema. Para tal fin, los objetivos concretos del presente informe son los siguientes:

a) Aumentar la eficacia y la calidad de los servicios comunes. En tanto que los inspectores tienen conciencia de lo disparaje de la experiencia de los servicios comunes en los diversos lugares de destino, opinan que el problema radica no tanto en el principio de los servicios comunes como tal sino en la organización y gestión de esos servicios para lograr que sean transparentes y rentables para todos los participantes y que respondan con eficacia a las necesidades de éstos. En el presente informe se enuncian varios principios de funcionamiento y administración que deberían aplicarse para aumentar la eficacia, calidad y transparencia de esos servicios;

b) Reducir los gastos generales y conseguir economías de escala y de tiempo en la Sede. Las necesidades totales de recursos para los servicios administrativos y de apoyo a los programas de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y la UNOPS de Nueva York se estiman en aproximadamente 1.000 millones de dólares de los EE.UU. para el bienio 1996-1997⁴, cifra distribuida prácticamente en partes iguales entre las Naciones Unidas y los programas afiliados. El cálculo correspondiente a las Naciones Unidas también incluye la Oficina de Asuntos Jurídicos y el Departamento de Información Pública de la Sede en las secciones 6 y 25 respectivamente del presupuesto por programas para 1996-1997⁵. Las necesidades de recursos para servicios comunes en la Sede se calculan solamente en 30 millones de dólares de los EE.UU. en el mismo bienio, o sea, apenas el 3% de las proyecciones de gastos administrativos y de apoyo a los programas. Esas cifras indican que todavía queda mucho por hacer en el desarrollo de servicios comunes en Nueva York;

c) Fortalecer las sinergias operacionales basadas en los aspectos comunes de la labor. Si bien las organizaciones están afrontando una crisis financiera común, cada una de ellas trabaja independientemente para conseguir soluciones particulares. Hasta la fecha parece no haber una estrategia interorganizacional a nivel administrativo para enfrentar la crisis de manera tal que se puedan sacar las máximas ventajas de los aspectos comunes de las organizaciones, con inclusión, especialmente, de la ubicación en lugares comunes, la carta y la identidad jurídica comunes, composición e intereses comunes, normas y objetivos comunes a todo el sistema, etc. En el presente informe se ponen de relieve esas

similitudes básicas como justificación suficiente para aumentar los esfuerzos encaminados a obtener enfoques y operaciones integrados en la Sede de las Naciones Unidas y en sus programas afiliados;

d) Incluir la cuestión de los servicios comunes en el programa de reforma institucional. Aunque las actuales iniciativas de reforma de las organizaciones con base en Nueva York parecen proporcionar la oportunidad de encarar la cuestión de los servicios comunes como una estrategia de gestión con notables beneficios posibles, ello todavía no se ha examinado a fondo. En el presente informe se sostiene que la posibilidad de mejorar y ampliar los servicios comunes debería figurar en forma prominente en el programa de reforma de esas organizaciones, y que los servicios comunes debían pasar a ser un componente fundamental de la "nueva mentalidad de gestión" que se está implantando en la Sede;

e) Promover un enfoque mundial de los servicios comunes. Una importante característica común de las organizaciones con base en Nueva York es su red mundial de oficinas exteriores y operaciones en el terreno y el papel fundamental de algunas de ellas en el fomento de una verdadera coordinación interinstitucional en el terreno. Como lo determinó la DCI en su informe de 1994 relativo a los locales y servicios comunes en el terreno, la aplicación de las directrices de la Asamblea General sobre la coordinación de políticas y criterios en el terreno y el logro de instalaciones y servicios comunes a nivel de los países parecen haberse visto perjudicados principalmente por el grado limitado de colaboración institucional y, especialmente, por la falta de un verdadero concepto de los servicios comunes que se perciben en las sedes de las organizaciones. Por lo tanto, el fortalecimiento de los servicios comunes en Nueva York podría tener el efecto positivo de acelerar la integración de las políticas y los servicios de apoyo a los programas en otros lugares de destino de todo el mundo. Al mismo tiempo, también podrían aplicarse en la Sede las experiencias positivas extraídas de la gestión de servicios comunes en otros lugares de destino. Los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas deberían convertirse en una red nacional de centros de operación de apoyo mutuo con vinculaciones verticales y horizontales.

9. Los servicios comunes que se examinan en el presente informe han sido seleccionados exclusivamente a los fines indicativos a fin de trazar un panorama general de la organización y gestión de los servicios comunes en Nueva York y desarrollar marcos de referencia para mejorarlos y ampliarlos. En el presente informe se sostiene que todavía queda mucho por hacer para extender el alcance de los servicios comunes a todas las organizaciones con base en Nueva York y más particularmente a los programas afiliados, cuyas similitudes más fundamentales, en especial sus actividades operacionales, fuentes de financiación y orientación y representación en el terreno, parecerían justificar una mayor cohesión institucional en su sede común como requisito previo para lograr una verdadera colaboración y coordinación en el terreno. Por lo tanto, los servicios que actualmente proporciona el PNUD al FNUAP y a la UNOPS podrían considerarse un primer paso práctico hacia el necesario enfoque más sistemático de utilización común de los recursos de apoyo administrativo y de apoyo a los programas de los programas afiliados en la concepción estratégica de los servicios comunes de Nueva York.

10. Con contadas excepciones, las Naciones Unidas administran los servicios comunes existentes en la Sede. De sus entrevistas con los administradores y usuarios de sus servicios, los Inspectores sacaron la conclusión de que las que se perciben como dificultades administrativas en la Sede de las Naciones Unidas y la preocupación de las entidades situadas en la propia Sede respecto de la protección de su identidad y su autonomía administrativa han obstaculizado el

progreso hacia los servicios comunes. Sin embargo, es posible que esas preocupaciones, que no son exclusivas de Nueva York, estén fuera de lugar en el momento actual, caracterizado por la crisis de recursos y la reforma administrativa. Es importante que los Estados Miembros proporcionen directrices inequívocas de política respecto de este importante tema y que los jefes ejecutivos se muestren más dispuestos a colaborar para forjar una visión común y establecer una infraestructura más integrada y económica de los servicios en apoyo de los objetivos del sistema común.

11. Las importantes mejoras en el rendimiento que se advierten en todas las organizaciones con base en Nueva York también han de contribuir a mejorar el contexto general para el desarrollo de servicios comunes eficientes y eficaces en función de los costos y proporcionar beneficios tangibles a todos los participantes, considerados como asociados en pie de igualdad, a los que deben rendir cuentas los administradores de los servicios comunes. Esos principios básicos se desarrollan en más detalle en el presente informe.

12. No se ha analizado en detalle la gestión de los distintos servicios en parte a causa de la metodología deliberadamente amplia que se decidió adoptar para el presente informe, y en parte porque un reciente informe de la DCI⁶ contiene un análisis detallado de los sistemas de administración y los problemas de gestión que tienen influencia directa en la gestión de los servicios que comparten todas las organizaciones con base en Nueva York.

II. PANORAMA GENERAL

13. Los servicios abarcados en el presente informe incluyen: telecomunicaciones, SIIG, asuntos jurídicos, servicios de conferencias en sus diversas subcategorías, información pública y biblioteca, servicio médico, adquisiciones, viajes, administración de edificios y servicios conexos, seguridad y vigilancia, servicios de valija diplomática y correo y dependencia de seguros.

14. Estos servicios, concentrados en el Departamento de Administración y Gestión, con excepción de asuntos jurídicos, información pública y biblioteca, han sido concebidos, presupuestados, dotados de personal y administrados fundamentalmente para satisfacer las necesidades de servicios de los órganos normativos de las Naciones Unidas y los departamentos de la Secretaría. Aunque se comparten con los programas afiliados con sede en Nueva York sobre la base del reembolso, en la mayoría de los casos los servicios solamente satisfacen las necesidades de los programas afiliados que representan un sector relativamente reducido de los usuarios. Análogamente, y con pocas excepciones, los programas afiliados, al igual que los departamentos usuarios de las propias Naciones Unidas, no tienen influencia en la gestión de los servicios porque éstos no están montados como dependencias independientes dirigidas a satisfacer las necesidades de los usuarios bajo la supervisión efectiva de comités de usuarios. Por esas razones, hablar de la existencia de servicios comunes en Nueva York puede no ser exacto. No obstante, los servicios difieren entre sí y algunos son más comunes que otros, como se puede apreciar en el siguiente examen resumido de cada servicio.

A. Red de telecomunicaciones

15. Este servicio está pasando a convertirse en uno de los servicios comunes administrados por la Sede de las Naciones Unidas más extensos, de resultados de la resolución COM 8/1 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989, en

la que se autorizó a que la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas prestara servicios a los organismos especializados. El Comité de Coordinación entre Organismos, establecido en mayo de 1993 para desarrollar una red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, abarca prácticamente a todas las organizaciones y los organismos del sistema común de las Naciones Unidas y apunta a lograr un elevado grado de coordinación y colaboración en la tarea de satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de todo el sistema común.

16. La red tiene por objeto aumentar el alcance y la eficacia de todo el sistema integrado mundial de telecomunicaciones que transmite mensajes por teléfono, télex, facsímile, correo electrónico, transmisión electrónica de datos y documentos y conferencias en vídeo por conducto de la misma red. Indudablemente, el establecimiento de la red propuesta como servicio común del sistema tendrá importante influencia en los demás servicios comunes, tales como los sistemas y las tecnologías de información de la gestión, los servicios de conferencias, los servicios de información pública y biblioteca, etc. No obstante, se han planteado interrogantes respecto de si las Naciones Unidas cuentan con el suficiente número de expertos técnicos y administrativos internos para que la propuesta red de telecomunicaciones de todo el sistema sea económicamente viable para todos los usuarios. Se señaló a los Inspectores que las tarifas de telecomunicaciones que las Naciones Unidas cobraban a los programas afiliados tendían a ser más altas que las de los servicios comerciales.

17. En un informe reciente de la DCI sobre tecnologías de telecomunicaciones y de información conexas en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/95/3) se recomienda que se establezca una red institucional, totalmente independiente desde el punto de vista operacional de cualquier organismo determinado de las Naciones Unidas, la cual sería eficaz en función de los costos, competitiva desde el punto de vista comercial y técnicamente adecuada. Aunque la Asamblea General todavía no ha decidido la modalidad más apropiada para llevar a la práctica el concepto de red mundial, los programas afiliados han iniciado negociaciones con empresas comerciales para hacer arreglos con proveedores externos con miras a satisfacer sus necesidades de comunicación de datos. Esta iniciativa es independiente de las actividades del Comité de Coordinación entre Organismos.

18. Algunos programas afiliados opinan que la estrategia más realista sería establecer una red híbrida de telecomunicaciones que combinaría elementos de la red privada de las Naciones Unidas con elementos comerciales. Sin embargo, los Inspectores opinan que todas las posibilidades deben ser sometidas a análisis rigurosos de viabilidad para establecer su posible eficiencia y rentabilidad. Además, si se siguiera estudiando el concepto de una red mundial financieramente independiente en la que también participaran las misiones permanentes interesadas se podría superar el obstáculo de los gastos de capital necesarios, que por el momento demoran el establecimiento de la red.

B. Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG)

19. El SIIG fue un proyecto iniciado en 1989 como parte del programa de innovaciones tecnológicas de las Naciones Unidas en un momento en que los programas afiliados con sede en Nueva York estaban también desarrollando sus propios sistemas de automatización. Según se informó a los Inspectores, los intentos iniciales de la Secretaría de las Naciones Unidas de hacer participar a todas las entidades de la Sede en el desarrollo del proyecto del SIIG no lograron superar la renuencia de algunos programas afiliados a invertir en los gastos de desarrollo del proyecto, a pesar de que en esos momentos estaban

haciendo inversiones en el desarrollo de sus sistemas particulares. El desarrollo de sistemas separados por las entidades de la Sede virtualmente neutralizó desde el principio el objetivo de lograr un sistema técnicamente integrado y coherente de las Naciones Unidas adaptado a las orientaciones legislativas que aparecen en el párrafo 4. Por ejemplo, aparentemente el SIIG no se diseñó inicialmente para su utilización en las oficinas externas de los programas afiliados, y el UNICEF informa que solamente tiene la intención de servirse de él en su sede. Sin embargo, el PNUD ha cooperado estrechamente con el proyecto del SIIG desde 1990, y los resultados de las principales etapas de desarrollo del sistema fueron al parecer compartidos con los programas afiliados.

20. Aunque la Secretaría de las Naciones Unidas no comparte esta opinión, los Inspectores opinan que si al principio, a mediados del decenio de 1990, se hubiera adoptado una política de innovaciones tecnológicas común en la Sede, ello habría permitido que las organizaciones del caso hubieran desarrollado desde el comienzo mismo tecnologías compatibles o normalizadas, puesto sus recursos administrativos y técnicos al servicio de la empresa común, tenido mayor poder de negociación con los proveedores y logrado reducir los gastos generales de inversión, adquisiciones, conservación y capacitación que se han hecho hasta la fecha.

21. El SIIG, a punto de ser totalmente operacional, ya ha dado muestras de sus posibilidades como servicio común del sistema de las Naciones Unidas que puede adaptarse a las necesidades particulares de las organizaciones de la Sede y de otras partes sin tener que modificar su diseño original destinado a satisfacer las necesidades de las Naciones Unidas. En la actualidad, todas las entidades de la Sede tienen la intención de participar en el SIIG, en alguna de sus formas, además de las oficinas y entidades de las Naciones Unidas en otros lugares de destino y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al igual que el proyecto de la red mundial de comunicaciones, el SIIG también tendrá efectos positivos generales en los demás servicios, especialmente en las esferas de finanzas, personal y administración general, que podrían extenderse a los programas afiliados. Por ese motivo, parecería lógico que todas las entidades de la Sede adoptaran una política y estrategias comunes para satisfacer las necesidades de mantenimiento, mejoramiento y capacitación, para lo cual sería razonable compartir los recursos y los gastos. Por ejemplo, el servicio común de apoyo a la producción previsto por todas las entidades de la Sede sería un excelente punto de partida. De esa manera, y con sujeción a un cuidadoso análisis de todas las cuestiones, el SIIG podría pasar a ser un servicio relativamente autónomo y autofinanciado del sistema común.

C. Servicios jurídicos

22. La Oficina de Asuntos Jurídicos presta estos servicios a todas las organizaciones y oficinas de enlace de Nueva York. La Oficina tiene personal dedicado casi exclusivamente a los programas afiliados, que proporcionan recursos extrapresupuestarios para ese fin. No obstante, los programas afiliados también tienen sus propios servicios jurídicos especializados que se ocupan de las cuestiones administrativas, de la misma manera que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. La Oficina de Asuntos Jurídicos es el servicio jurídico central de la Secretaría y de todos los órganos de las Naciones Unidas, incluidos, entre otros, los programas afiliados. A fin de lograr una comprensión y práctica uniformes y coherentes del derecho internacional por conducto de las Naciones Unidas y proteger los intereses de la Organización a nivel de todo el sistema, los programas afiliados solicitan y reciben el asesoramiento y los servicios jurídicos proporcionados comúnmente a los demás

órganos de las Naciones Unidas. Por ser entidades financiadas separadamente, los programas afiliados reembolsan a la Oficina de Asuntos Jurídicos los gastos del asesoramiento y los servicios que ésta les presta.

23. La Oficina proporciona regularmente asesoramiento al PNUD, el UNICEF y el FNUAP sobre sus acuerdos básicos de asistencia y cooperación con los Estados Miembros, los comités nacionales y otras organizaciones internacionales, así como sobre su organización constitucional e institucional, privilegios e inmunidades, interpretación y aplicación de sus reglamentos, reglamentos y estatutos financieros y de personal, resolución de reclamaciones y controversias comerciales, asesoramiento sobre actividades operacionales, cuestiones administrativas y cuestiones generales de derecho internacional público y privado.

24. Aunque algunos programas afiliados se quejan del costo de los servicios jurídicos de la Oficina de Asuntos Jurídicos, ésta arguye que sus honorarios son más bajos que los que se pagarían recurriendo al mercado privado que, por otra parte, carece de los conocimientos que la Oficina de Asuntos Jurídicos tiene respecto de las políticas del sistema de las Naciones Unidas y su documentación jurídica sumamente especializada, que es única en el mundo. El hecho de que no haya un mecanismo consultivo en que participen la Oficina de Asuntos Jurídicos y los usuarios de sus servicios significa que las quejas respecto de honorarios demoras, y calidad de los servicios de la Oficina no se pueden resolver debidamente.

D. Servicios de conferencias

25. Los servicios de conferencias constituyen un servicio común muy importante compartido por todas las entidades de la Sede y que abarcan diversas subcategorías de servicios, tales como traducción, interpretación, imprenta, distribución, etc. Excepción hecha de la documentación para reuniones, los programas afiliados en general recurren a servicios externos de imprenta por contrata que, a su juicio, proporcionan servicios más eficientes y puntuales. No obstante, los trabajos de imprenta podrían constituir un servicio común ideal, ya fuera en forma interna o recurriendo a contratos con proveedores externos, de la misma manera que los viajes, mediante un contrato único.

26. Con respecto a la función de prestación de servicios de conferencias, algunos programas afiliados han manifestado su preocupación por el hecho de que, al ser usuarios relativamente menores de estos servicios, normalmente no se les asigne prioridad para la tramitación de sus documentos para reuniones, especialmente durante los períodos de mayor actividad de conferencias. En los últimos años se han tomado medidas para fortalecer la cooperación y las consultas entre las dependencias que prestan servicios y los departamentos sustantivos y de redacción, así como las secretarías de los principales órganos normativos.

27. El fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre todas las entidades de la Sede no sólo atendería a las preocupaciones y expectativas de los programas afiliados y otros participantes sino que también permitiría aumentar constantemente la calidad, eficacia y puntualidad de los servicios. Además, aumentaría la comprensión de los participantes respecto de las prioridades de los servicios de conferencias, así como de su capacidad y de las dificultades con que tropiezan para cumplir sus tareas dentro de los plazos previstos.

28. Al mismo tiempo, los Inspectores reconocen que los servicios de conferencias son singulares entre todos los servicios comunes examinados en el

presente informe, ya que su razón de ser es fundamentalmente apoyar las deliberaciones de los órganos normativos. Probablemente por esa razón, el de conferencias es uno de los pocos servicios comunes que tiene su propio mecanismo de supervisión intergubernamental, a saber, el Comité de Conferencias.

E. Información pública

29. Las posibilidades del Departamento de Información Pública (DIP) como infraestructura común para el diseño y la producción de material informativo relacionado con cada entidad parecen no ser plenamente aprovechadas en la actualidad por otras dependencias y oficinas de la Secretaría ni por programas afiliados. Con todo, la de la información pública parecería ser una esfera de servicios comunes que podría extenderse a todo el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo si se considera que promover la imagen, los objetivos y los logros del sistema de las Naciones Unidas es uno de los objetivos fundamentales de todas y cada una de las organizaciones. Ciertamente es que se han desarrollado diversas formas de cooperación interinstitucional por conducto del Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas (CMINU), órgano subsidiario del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), que hasta la fecha ha servido como mecanismo para coordinar las actividades de los servicios de información del sistema de las Naciones Unidas. El DIP ha cooperado por conducto del CMINU con los programas afiliados para movilizar recursos de todo el sistema en apoyo de las conferencias mundiales y otros acontecimientos internacionales de importancia. De hecho, si se reconociera en mayor medida la función del DIP como infraestructura de servicios comunes se facilitarían la proyección de una imagen de unidad de objetivos en el sistema de las Naciones Unidas en su totalidad y se facilitarían la integración de los recursos de información a nivel de los países, donde en general el CMINU todavía no es muy eficaz.

30. La Biblioteca Dag Hammarskjöld, que es parte del DIP, funciona como servicio común para todas las entidades de la Sede, a pesar de que diversos departamentos y oficinas mantienen sus propias dependencias especializadas de referencia y documentación. La Biblioteca elabora políticas en materia de bibliotecología, mantiene coordinación con otras bibliotecas del sistema de las Naciones Unidas y coopera con ellas en proyectos y actividades de interés común, mantiene enlace con las bibliotecas depositarias de las Naciones Unidas y presta asesoramiento a la Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas sobre cuestiones pertinentes. La aplicación de la moderna tecnología de las comunicaciones a su funcionamiento, particularmente con el establecimiento del Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas (SIBNU), con inclusión del SIBNU en CD-ROM y su sistema de recuperación en línea, ha hecho que la Biblioteca pasara a ser el centro de una red de las Naciones Unidas de puntos de información en el marco más amplio de las bibliotecas vinculadas electrónicamente dentro del sistema de las Naciones Unidas en su totalidad, accesible a representantes, personal de secretaría e investigadores del exterior.

F. Servicio médico

31. El Servicio Médico funciona eficazmente como servicio común responsable de la salud, la atención médica y el bienestar de todos los funcionarios de las Naciones Unidas y los programas afiliados de todo el mundo, con inclusión de las misiones de mantenimiento de la paz. El Director del Servicio Médico, que encabeza este servicio, también desempeña una función de coordinación en el sistema común de las Naciones Unidas en la aplicación de programas de bienestar de personal y la solución de los problemas de salud que se plantean en el

terreno. Este servicio proporciona además apoyo y supervisión técnica a 45 dispensarios de las Naciones Unidas en el terreno, clínicas de las comisiones económicas regionales y dependencias médicas de las misiones de mantenimiento de la paz.

32. Aunque los Inspectores no recibieron quejas respecto del funcionamiento y la calidad generales de este Servicio, han concluido que el Servicio tiene una carga de trabajo muy grande y que sus gastos reales no parecen distribuirse proporcionalmente entre todos los usuarios, especialmente, por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los programas afiliados, pues al parecer no se les cobran los gastos de vacunación, medicamentos, radiografías, etc.

G. Adquisiciones

33. La Secretaría ha racionalizado recientemente la función de adquisiciones elevando de categoría el Servicio de Adquisiciones y Transporte y convirtiéndolo en División, y consolidando en una sola la Sección de Adquisiciones para Misiones y la Sección de Adquisiciones de la Sede y las Oficinas Regionales. Todas las actividades relacionadas con adquisiciones están consolidadas ahora en la misma delegación de autoridad y cuentan con el apoyo de una base de datos común de proveedores que sirve a la División de Adquisiciones y Transporte y al Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DADSG).

34. No obstante, la racionalización e integración de la función de adquisiciones en la Secretaría propiamente dicha todavía no se ha extendido a los programas afiliados. Excepción hecha de la adquisición de servicios, tales como servicios de envío de carga, envíos en general, viajes, etc., la mayor parte de las funciones de adquisición no son comunes a todas las entidades de la Sede, y ni siquiera lo son entre los programas afiliados. Cada uno de ellos mantiene un servicio particular para este fin, incluso para elementos tan básicos como suministros de oficina. Se informó a los Inspectores de que anteriores intentos de compartir la adquisición local de bienes y servicios en la Sede enfrentaron la oposición de algunos programas afiliados, que adujeron que sus necesidades y métodos de adquisición eran diferentes. Excepción hecha de la adquisición de los servicios mencionados precedentemente, no se hacen contratos de adquisición conjuntos, y prácticamente no hay ningún intercambio oficial y sistemático de información sobre proveedores y costos entre los distintos servicios de adquisiciones. Con todo, si todas las organizaciones con base en Nueva York se pusieran de común acuerdo para utilizar su considerable capacidad de negociación para la adquisición de suministros y equipo, especialmente en la esfera de la tecnología de la información, podrían conseguir considerables ventajas en los costos.

35. Además, el PNUD y el UNICEF tienen servicios separados y autónomos de adquisiciones en Copenhague, a saber, la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) y la División de Suministros del UNICEF. Aunque al parecer esos dos servicios cooperan más de lo que compiten entre sí, los Inspectores observan que fundamentalmente sus principales clientes y beneficiarios son los mismos. La OSIA parece tender cada vez más a convertirse en un servicio de información sobre el mercado para el sistema común, pero fundamentalmente sigue siendo una dependencia del PNUD que cumple un servicio común para el sistema. Por consiguiente, con pocas excepciones, la función de adquisición sigue siendo un ejemplo de lo que aún queda por hacer para establecer servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas en general y entre los programas afiliados en particular. Un servicio común de adquisiciones de la Sede para todas las entidades o solamente para los programas afiliados

podría estar integrado, al igual que los servicios de conferencias, por subcategorías o principales esferas separadas de adquisición, cuya responsabilidad se podría asignar a las diferentes entidades participantes en el marco de una política común. La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, por ejemplo, se ha manifestado dispuesta a contribuir con sus expertos y su experiencia en esta esfera con miras a desarrollar y administrar un servicio común de adquisiciones para la Sede.

H. Viajes

36. A diferencia de los mecanismos separados de adquisición analizados en los párrafos precedentes, el servicio de viajes se caracteriza por un alto grado de cooperación entre todas las entidades de la Sede. También es uno de los pocos servicios comunes que han concedido un contrato de servicios, mediante licitación, a una empresa privada (American Express) que presta servicios de agencia de viajes a todas las organizaciones de Nueva York. Las condiciones del contrato se negociaron en forma conjunta aprovechando el volumen total de viajes de las organizaciones participantes. Hay un comité de vigilancia administrativa integrado por el contratista y por representantes de las organizaciones que se reúne periódicamente para evaluar el rendimiento y la calidad de los servicios. Hay un arreglo análogo para los servicios de envío de carga de la compañía Matrix, cuyo desempeño, empero, no parece ser satisfactorio para todas las entidades usuarias. Como principio general, debería haber comités de usuarios que evaluaran constantemente la eficiencia y la eficacia en función de los costos de los servicios, ya fueran éstos internos o externos. A este respecto, cabe hacer referencia a un informe de la DCI sobre contratistas externos en el sistema de las Naciones Unidas que ha de publicarse a fines de 1996.

37. Sin embargo, cada organización mantiene sus propios procesos de aprobación y vigilancia de los viajes, proceso que no consideran apropiados para la gestión centralizada bajo un servicio común, en parte porque las organizaciones están situadas en diferentes edificios y tienen sus propias particularidades administrativas, que exigen un cierto grado de flexibilidad. No obstante, tras la introducción del SIIG, que permitirá la tramitación electrónica de todas las autorizaciones de viaje, tal vez sea necesario estudiar la posibilidad de seguir integrando las funciones relacionadas con los viajes entre todas las entidades o los programas afiliados de la Sede.

38. La dependencia de viajes también es responsable de emitir el pasaporte de las Naciones Unidas y otros documentos de viaje para todas las organizaciones del sistema, con inclusión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para esta tarea cuenta con la asistencia de otras dos oficinas situadas en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. El Subsecretario General de Servicios de Conferencias y de Apoyo de la Sede establece las políticas y los procedimientos de las otras dos oficinas de Ginebra y Viena y vigila que esas políticas y procedimientos se cumplan. La dependencia también tiene un servicio de visado, que era un servicio común hasta hace poco tiempo, cuando el PNUD y el UNICEF optaron por delegar esa función a una agencia de viajes privada, al parecer en contra de la opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos. Los Inspectores opinan que es preciso volver a consolidar el servicio común de visado dentro del marco de los servicios comunes recomendado en el próximo capítulo.

I. Administración de edificios

39. El Servicio de administración de edificios y servicios conexos tales como limpieza y conservación no constituye actualmente un servicio común para todas las organizaciones. No obstante, hay un Comité de Coordinación de Locales Comunes que abarca a todas las entidades de la Sede. El Comité, entre otras cosas, trata de establecer políticas y normas comunes para la gestión de los bienes materiales de las organizaciones en la Sede. Sería importante desarrollar y aplicar una estrategia a largo plazo para contar con locales comunes en la Sede integrando gradualmente, en la medida de lo posible, la administración del espacio de oficinas de todas las entidades de la Sede.

J. Seguridad y vigilancia

40. Este servicio es común a todas las organizaciones de la Sede. Excepción hecha de algunas quejas respecto del horario de trabajo de los guardias de seguridad, no se mencionaron otros problemas graves respecto de la calidad de la protección proporcionada a personal y bienes o de la fórmula aplicada para compartir los gastos. Aunque se sugirió a los Inspectores que estudiaran los beneficios financieros y de otro tipo que se obtendrían si se abandonaran los arreglos actuales y se subcontratara este servicio con contratistas externos, ello no parece justificarse dado el rendimiento en general satisfactorio de este servicio, que también cumple funciones de seguridad en el terreno y respuesta con carácter de emergencia.

K. Valija diplomática y correo

41. Este servicio también es común, pero no parece funcionar en forma plenamente satisfactoria para todas las entidades usuarias, y en especial para los programas afiliados. Estos últimos tienen operaciones de correo individuales y recurren en gran medida a los servicios internacionales de correo expreso. El servicio de valija diplomática fue criticado por la lentitud de su servicio de ida y vuelta, que es de dos semanas, y por la carencia de servicios de logística suficientes, con la consiguiente limitación de su capacidad de manejar grandes volúmenes de correspondencia, como suele ocurrir durante las conferencias internacionales importantes. Los Inspectores sacaron la impresión general de que la carga de trabajo del servicio de valija diplomática, medida en función de los volúmenes transportados anualmente, se ha incrementado considerablemente a lo largo de los años, especialmente desde que las operaciones de mantenimiento de la paz aumentaron notablemente, lo cual según se dice, ha afectado la capacidad del servicio de cumplir sus tareas eficazmente y a satisfacción de todos los usuarios.

42. Los programas afiliados tienden a recurrir al servicio de valija diplomática principalmente para envíos voluminosos. Aunque los responsables de la valija diplomática opinaron que podía hacerse un uso mejor y más racional de la dependencia central de valija diplomática en beneficio de una mayor eficacia en función de los costos, un programa afiliado mencionó a los Inspectores que estaba estudiando la posibilidad de salirse del sistema del servicio común de valija diplomática a causa de sus deficiencias. Si esto ocurriera, poco después del desmembramiento del servicio común de visados, se acentuaría aún más el patrón irregular de servicios comunes de Nueva York y Ginebra debido a los problemas de gestión interna de las Naciones Unidas y a la ausencia de una estrategia coherente de servicios comunes. Si se fortaleciera y modernizara considerablemente el servicio de valija diplomática y correo, ello indudablemente permitiría obtener economías, pues se reduciría el uso que

actualmente hacen los departamentos y los programas de la Secretaría de los servicios privados de correo.

L. Seguros

43. El plan de seguros de las Naciones Unidas abarca a todos los funcionarios que figuran en la nómina de pagos de la Sede de las Naciones Unidas, incluidos los funcionarios de los programas afiliados y los jubilados, así como a los representantes en Nueva York de los organismos especializados que han solicitado su inclusión en el plan. La gestión de este plan es simple gracias al servicio común de nómina de pagos de las Naciones Unidas, que abarca asimismo a las organizaciones participantes del plan y permite deducir las primas en la fuente. Todos los años se procesan unas 200.000 reclamaciones, prácticamente sin que se susciten quejas. El plan cuenta con la asistencia de un Comité Consultivo Mixto integrado por seis miembros que representan por partes iguales al personal y a la administración. Los Inspectores opinaron que este servicio estaba eficazmente administrado, funcionaba bien como servicio común y proporcionaba normas útiles para otros servicios comunes. Además, los programas afiliados cuentan con una póliza de seguros marinos y de riesgo de guerra proporcionada por un contratista externo (TNI Insurance Brokers).

44. El panorama que antecede ha puesto de relieve las diferencias y analogías de los distintos servicios comunes de la Sede. En el capítulo siguiente se da una visión integrada de esos servicios y se analizan cuestiones generales de organización y gestión.

III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

A. Ámbito

45. En las columnas 1 a 4 del cuadro 1 figura el actual ámbito interinstitucional y geográfico de cada uno de los servicios comunes examinados en el capítulo anterior. En la columna 5 del mismo cuadro se indican los servicios que podrían abarcar todo el régimen común. Como puede observarse, la gran mayoría de los servicios tienen un amplio alcance. En cuanto al ámbito geográfico, sólo el servicio de viajes está limitado a la Sede de las Naciones Unidas, en tanto que en lo que respecta al ámbito interinstitucional solamente dos servicios (información pública y adquisiciones) no abarcan los programas asociados. Por consiguiente, lo que cabe destacar es que los administradores de la mayoría de esos servicios, a diferencia de los directores de los departamentos sustantivos de las Naciones Unidas, tienen pesadas responsabilidades de ejecución que van mucho más allá de las Naciones Unidas proplamente dichas y tienen consecuencias para la labor de otras organizaciones del sistema.

46. Esa observación conduce a la siguiente doble conclusión provisional. En primer término, el Secretario General debería reconocer y establecer más claramente las responsabilidades y la situación especial de los servicios comunes administrados por las Naciones Unidas cuyo ámbito abarca otras organizaciones del sistema. En segundo término, si están organizados y administrados de manera óptima a fin de garantizar su eficiencia, calidad y rentabilidad sistemáticas para todas las entidades usuarias, los servicios comunes pueden constituir el núcleo administrativo y técnico de un régimen común de las Naciones Unidas coherente y eficaz en función de los costos. Tal como están organizados y administrados en la actualidad, los servicios comunes no cumplen con eficacia ese objetivo fundamental.

Cuadro 1

Ámbito de los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas

Ámbito de los servicios comunes	Sede de las Naciones Unidas	Sede de las Naciones Unidas y otros lugares de destino ¹	Sede de las Naciones Unidas, otros lugares de destino y programas asociados en Nueva York	Sede de las Naciones Unidas, otros lugares de destino, programas asociados en Nueva York y algunos organismos especializados	Posibilidad de extensión a todo el régimen común
Telecomunicaciones	X	X	X	X	X
Servicio Integrado de Información de Gestión	X	X	X	X	X
Oficina de Asuntos Jurídicos	X	X	X	X	X
Servicios de conferencias	X	X	X	X	X
Departamento de Información Pública y biblioteca	X	X	X (Biblioteca)	X (Biblioteca)	X
Servicio médico	X	X	X	X	X
Adquisiciones	X	X			
Viajes	X			X ²	
Edificios	X	X			X
Seguridad	X	X	X	X	
Valija diplomática	X	X	X		X
Seguros	X	X	X	2 ³	

¹ Los otros lugares de destino de las Naciones Unidas incluyen, por ejemplo, Ginebra, Viena, Nairobi y las sedes de las comisiones regionales, las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz y los centros de información.

² El servicio del laissez-passer de las Naciones Unidas abarca todo el sistema, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

³ Con la exclusión de Ginebra y Viena.

B. Modalidad

47. En el cuadro 2 puede observarse que además de la gran mayoría de los servicios compartidos por todas las entidades de la Sede, sólo el PNUD y el FNUAP tienen varios servicios en común que abarcan las finanzas, las cuestiones de personal, las auditorías, el sistema de información de gestión, y las relaciones externas. Es sorprendente que no haya sistemas comunes para todos los programas asociados a pesar de sus aspectos compartidos más evidentes, tales como su carácter esencialmente operacional, su extensa actuación y presencia sobre el terreno, mandatos que se apoyan recíprocamente y el mecanismo del Grupo Consultivo Mixto de Políticas con el que se procura fomentar la armonización de las políticas y los instrumentos de programación sobre el terreno. Los inspectores se preguntan de qué modo puede lograrse la armonización entre esos programas sobre el terreno en ausencia de una ética de colaboración a nivel de la Sede. Los servicios que en la actualidad proporciona el PNUD al FNUAP y a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos parecen ser candidatos perfectamente adecuados para transformarse en servicios comunes para todas las entidades de la Sede o al menos para los programas asociados, especialmente en las esferas de las adquisiciones, la infraestructura de información pública, las auditorías, la evaluación, la contratación, etc., como se indica en el próximo capítulo.

Cuadro 2

Modalidad de los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas

Servicios comunes para:	
1. Todas las organizaciones con sede en Nueva York	Véase la columna 3 del cuadro 1; otros servicios incluyen: caja de pensiones, nómina de sueldos, Junta de Reclamaciones, Junta Mixta de Apelación, asesoramiento del personal, capacitación en idiomas, tribunal administrativo, exámenes y pruebas para el cuadro de servicios generales, transporte de enseres personales y equipo.
2. PNUD, UNICEF, FNUAP	Ninguno*.
3. PNUD y UNICEF	Ninguno.
4. PNUD y FNUAP	Finanzas, personal, sistemas de información de gestión, auditoría interna, impresión, relaciones externas. El PNUD también presta servicios de apoyo a la Oficina de Servicios para Proyectos.
5. UNICEF y FNUAP	Adquisiciones para las oficinas exteriores

* El subgrupo del Grupo Consultivo Mixto de Políticas sobre locales y servicios comunes se ocupa principalmente de los servicios comunes sobre el terreno.

C. Diseño

48. Con excepción de los servicios comunes para el PNUD y el FNUAP así como la Caja de Pensiones y el plan de seguros, o el proyecto de la red de telecomunicaciones, los servicios comunes en Nueva York no se diseñaron inicialmente como empresas colectivas de las instituciones participantes, a pesar del alcance a nivel de todo el sistema de algunos de los servicios, como puede observarse en el cuadro 1. Esto puede explicar por qué algunos de los servicios carecen de los atributos esenciales de los servicios comunes que se enumeran en el cuadro 3. Un ejemplo de la falta de la dimensión de un servicio común en el diseño de los servicios es el programa de innovaciones tecnológicas en la Sede, en particular, el diseño inicial del proyecto del Sistema Integrado de Información de Gestión, cuyo objetivo era responder exclusivamente a las necesidades de las dependencias de la Secretaría. No obstante, la Secretaría sostiene que si el sistema hubiese sido concebido inicialmente para todas las organizaciones nunca habría alcanzado la etapa actual. Pero los inspectores observan que incluso con su capacidad actual las aplicaciones del sistema no parecen ser totalmente pertinentes para las necesidades de gestión de las actividades operacionales para el desarrollo y las oficinas exteriores. Algunos de los programas que han incorporado el Sistema Integrado de Información de Gestión tienen previsto, por lo menos por ahora, utilizarlo solamente para sus necesidades de gestión en la Sede y exceptuar las operaciones sobre el terreno, que representan más del 70% de sus recursos presupuestarios y humanos.

49. Además, las normas según las cuales se administran los servicios no se han enmarcado de una manera en que se tengan plenamente en cuenta los vínculos de los servicios con el régimen común o la rendición de cuentas sobre el rendimiento a las entidades usuarias dentro y fuera de las Naciones Unidas. Por ejemplo, los programas asociados argumentan, con razón, que los reglamentos administrativos y financieros de las Naciones Unidas tal vez no sean apropiados para la naturaleza esencialmente orientada hacia las actividades sobre el terreno de sus necesidades de apoyo a los programas, en que la celeridad de la acción tiene máxima importancia. Los prolongados procedimientos administrativos de las Naciones Unidas en esferas críticas como la contratación, las adquisiciones, los desembolsos, etc. podrían ser un obstáculo costoso para la respuesta a las exigencias que se plantean sobre el terreno, especialmente en situaciones de desarrollo y emergencia de importancia crucial.

50. Además, los servicios comunes no se han establecido como mecanismos semiautónomos, autosuficientes y orientados hacia sus destinatarios, cuya razón de ser consiste en proporcionar servicios eficientes antes que limitarse a interpretar y administrar reglamentos y procedimientos. Lo ideal sería que los servicios comunes, a diferencia de las dependencias sustantivas o de investigación, funcionarían como empresas comerciales, adaptando constantemente su capacidad de dirección y sus productos a los cambios en las necesidades de sus clientes y en las circunstancias del contexto comercial. Un ejemplo de modelo de servicio común es la Caja de Pensiones o incluso el servicio de publicaciones, que tiene una junta interdepartamental de publicaciones (un comité de los usuarios y la administración) y funciona en respuesta a las necesidades de las dependencias donde se originan las publicaciones, que supervisan y vigilan la ejecución y generan ideas para el mejoramiento permanente.

Cuadro 3

Gestión de los servicios comunes

	Red de telecomunicaciones	Servicio Integrado de Información de Gestión	Oficina de Asuntos Jurídicos	Servicios de conferencias	Departamento de Información Pública y Biblioteca	Servicio médico	Viajes	Seguridad	Valija diplomática/Correo	Seguros
1. Administrado por las Naciones Unidas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
2. Servicio prestado (en parte o en su totalidad) por proveedores externos	No	No	No	en parte ¹	No	No	Sí ²	en parte ³	en parte ⁴	No
3. Comité de supervisión y asesoramiento integrado por los usuarios	Sí	Sí	No	No ⁵	No ⁶	No	Sí	Sí ⁶	No	Sí
4. Pronósticos periódicos del volumen de trabajo	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
5. Normas convenidas sobre calidad y eficiencia	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
6. Fórmula satisfactoria de cálculo de costos y facturación	No	n.d. ⁷	No	n.d. ⁷	n.d.	No ⁸	Sí	Sí	No	Sí
7. Supervisión y evaluación del rendimiento	No	Sí	No	Solamente en las Naciones Unidas	No	No	Sí	No	No	Sí
8. Rendición de cuentas a los usuarios/sanciones por rendimiento deficiente	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí

¹ Traducción externa, impresión y contratación de intérpretes independientes.

² Los servicios comerciales de viajes y visado se contratan en forma externa pero las Naciones Unidas mantienen el servicio de visas para sus funcionarios y el del laissez-passer para todos.

³ Para el edificio del anexo.

⁴ Los programas asociados utilizan extensamente servicios privados de correo expreso.

⁵ Este mecanismo de supervisión solamente existe en las Naciones Unidas (por ejemplo, el Comité de Conferencias).

⁶ Existe un Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema pero no hay un mecanismo específico para las organizaciones con sede en Nueva York.

⁷ Proporcionado en forma gratuita por las Naciones Unidas a las demás organizaciones de Nueva York.

⁸ Los programas asociados no tienen que pagar los gastos de vacunación, medicamentos, rayos X, etc.

D. Fórmulas de presupuestación y reembolso

51. Los presupuestos de las dependencias de servicios comunes forman parte integrante del proceso ordinario de presupuestación por programas de las Naciones Unidas. Los gastos de los servicios prestados a los programas asociados son fijados por las Naciones Unidas, a quienes se reembolsan utilizando una fórmula específica para cada servicio. Por ejemplo, la fórmula para el reembolso por concepto de servicios jurídicos se basa en la proporción de meses de trabajo dedicados al PNUD, el UNICEF y el FNUAP y el total de meses de trabajo de la Oficina de Asuntos Jurídicos y la División de Asuntos Jurídicos Generales, aplicado al costo estimado de esas dos dependencias. En cuanto al servicio de valija diplomática, la fórmula de reembolso consiste en la proporción entre la parte correspondiente al PNUD, el UNICEF y el FNUAP de los gastos de flete aéreo y el total de gastos por ese concepto, aplicados al costo de la unidad de flete aéreo y a la proporción prorrateada de los gastos generales de administración.

52. Las fórmulas de reembolso de los servicios prestados a los programas asociados siguen siendo problemáticas. Si bien los programas preferirían pagar por los servicios que efectivamente se les presta, las Naciones Unidas sostienen que ese método sería poco práctico y exigiría una gran necesidad de mano de obra. Como puede observarse en el cuadro 3, los métodos actuales de cálculo de los costos no se consideran satisfactorios en el caso de por lo menos tres servicios comunes examinados en el presente informe. El problema principal es su aparente falta de justificación y transparencia. Los inspectores no proporcionan una solución general que pueda aplicarse a todos los servicios comunes porque los métodos de cálculo de costos y de participación en la financiación de los gastos a menudo son específicos para cada uno de los servicios de que se trata, incluidos los puestos y los elementos no relacionados con los puestos. Por consiguiente, el problema sólo puede ser resuelto por un comité de administración integrado por los usuarios o un grupo especial que represente a los proveedores y usuarios de los servicios.

53. Según la División de Planificación de Programas y Presupuesto de las Naciones Unidas, el enfoque adoptado respecto de las fórmulas de reembolso y las estadísticas sobre volumen de trabajo fue aprobado por la Asamblea General sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, que consideraba que la metodología adoptada por el Secretario General con respecto al reembolso era pragmática y debía seguir aplicándose. Sobre esa base, las Naciones Unidas presentan a los programas asociados estadísticas sobre volumen de trabajo respecto de cada uno de los servicios de que se trate. Los programas deberían examinar sus estadísticas sobre volumen de trabajo, sobre la base de consultas con sus contrapartes de las Naciones Unidas. Entonces se podrían resolver las dudas que pudieran existir. El PNUD, el FNUAP y el UNICEF no realizan un examen de esa naturaleza desde 1988-1989. Durante el bienio 1992-1993, el examen se hizo en forma retroactiva para el período 1988-1989 y años posteriores, cuando al parecer ya no se disponía de registros. Esto llevó a prolongadas negociaciones de conformidad con las cuales hasta 1996 no se reembolsaron a las Naciones Unidas los servicios que prestaron en 1992-1993 y todavía no se ha recibido ningún reembolso por los servicios prestados durante 1994-1995 y en 1996.

54. El problema más general consiste en que la presupuestación de los servicios comunes en la actualidad tal vez no sea la más racional ya que no refleja con precisión los volúmenes de trabajo reales. Las Naciones Unidas carecen de normas oficiales de medición del trabajo y de sistemas de contabilización de los gastos a nivel de toda la Organización. El proceso de presupuestación se basa fundamentalmente en gastos por concepto de sueldos uniformes y fijados de

antemano y el índice de ajuste por lugar de destino y no en gastos uniformes de actividades. Así, no se pueden calcular con ningún grado de precisión los gastos de los servicios, ya sean comunes o de otra índole. Lo que es más grave aún, las entidades que prestan servicios comunes enfrentan un doble dilema presupuestario. En primer lugar, la política de presupuesto de crecimiento cero y los frecuentes recortes presupuestarios en la Secretaría se han aplicado también a los servicios comunes, hasta tal punto que algunos de ellos se han visto despojados de su capacidad de cumplir con eficiencia tareas para el régimen común. En segundo lugar, como observó a los inspectores la División de Planificación de Programas y Presupuesto de las Naciones Unidas, los reembolsos a las Naciones Unidas por los servicios que prestan a los programas asociados parecerían ser "considerablemente inferiores" a lo que deberían ser. Esto entraña que los presupuestos de los servicios comunes sean algo artificiales, a causa de su falta de ajuste en relación con los costos reales de los servicios y el nivel de demanda de los usuarios dentro de la Secretaría y fuera de ella. Cabe preguntarse si la restricción presupuestaria, que ha obligado a depender cada vez más de diversas formas de subcontratación y empleo de personal temporario, no ha resultado contraproducente para los servicios comunes que, en forma ideal, deberían fomentar procesos de trabajo eficiente en toda la Organización y el régimen común.

55. Por ejemplo, desde 1992 las operaciones de mantenimiento de la paz han planteado considerables nuevas exigencias a prácticamente todos los servicios comunes. Si bien se estableció una cuenta especial de las operaciones de mantenimiento de la paz para contribuir a aliviar las nuevas presiones laborales, los inspectores no pudieron establecer si la cuenta se usaba efectivamente para fortalecer todos los servicios afectados por las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, se llegó a la conclusión de que los sectores de asuntos jurídicos, valija diplomática, adquisiciones y servicio médico hacían frente de la mejor manera que podían a las considerables presiones laborales. Los inspectores se preguntan si no se debería calcular el presupuesto de los servicios comunes como si fueran entidades semiautónomas y autosuficientes cuyos gastos directos e indirectos serían sufragados en forma proporcional por todos los usuarios, con excepción, naturalmente, de los órganos normativos. Eso entrañaría que los administradores de los servicios comunes tendrían suficiente autoridad para administrar sus recursos financieros y humanos de la manera que indicaran los comités de administración integrados por los usuarios en representación del Secretario General y de los jefes ejecutivos de los programas asociados.

E. Plantilla

56. En la actualidad, los servicios comunes son administrados y prestados por funcionarios de las Naciones Unidas, esencialmente para responder a las necesidades de las Naciones Unidas, como cualquier otra dependencia de la Secretaría. Si han de ampliarse satisfactoriamente los servicios comunes como se propone en el capítulo siguiente, será necesario formular una política de dotación de personal por separado, que tendrán que adoptar todas las entidades de la Sede interesadas. Con esa política se debería garantizar, entre otras cosas que los administradores de los servicios comunes sean expertos en sus respectivas funciones, y cuenten con la capacidad empresarial que les permita prestar servicios competitivos en cuanto a la calidad, la eficiencia y los costos de los servicios ofrecidos por el sector privado. La política de dotación del personal de los servicios comunes también debería permitir que se aprovechara en forma unificada el personal especializado de las organizaciones participantes mediante adscripciones, préstamos o transferencias. También se observó que además de la competencia del personal, las tasas de vacantes y el

movimiento del personal en algunos de los servicios comunes también afectaban el rendimiento óptimo. Por otra parte, la selección y evaluación periódica de los administradores de los servicios comunes deberían ser una de las principales responsabilidades de los comités mixtos de los usuarios y la administración que se analizan más adelante.

F. Comités de administración integrados por los usuarios

57. Como puede observarse en el cuadro 3, sólo algunos de los 12 servicios cuentan con un comité de administración integrado por usuarios que representen a todas las entidades de la Sede. De conformidad con la experiencia de los inspectores y las conclusiones de los informes anteriores sobre el tema, ningún servicio común puede funcionar armoniosamente sin un mecanismo eficaz de administración a cargo de los usuarios que esté facultado para fijar normas de calidad y eficiencia, aprobar proyectos de presupuesto, seleccionar y evaluar a los administradores de los servicios, resolver conflictos de prioridad, establecer y adaptar fórmulas de participación en la financiación de los gastos a la luz de las nuevas circunstancias y velar en general por que se atiendan y resuelvan con prontitud las controversias.

G. Calidad y eficiencia

58. En el cuadro 4 se indica la forma en que los programas asociados califican la calidad y la eficiencia de los servicios que les prestan en la actualidad las Naciones Unidas. Las calificaciones parecen ser en general más satisfactorias de lo que los inspectores podrían haber esperado en vista de los numerosos problemas señalados a su atención durante las entrevistas que mantuvieron con funcionarios de los programas asociados. No obstante, las calificaciones sugieren que sigue habiendo un amplio margen para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios.

H. Rendición de cuentas

59. En la medida en que los servicios comunes son responsables de su desempeño y productos ante todos los organismos participantes (en contraste con su actual obligación de rendir cuentas exclusivamente al Secretario General) se resume en el cuadro 3. Muy pocos de los 12 servicios incluidos pueden considerarse en la actualidad plenamente responsables también de su labor ante los programas asociados. Los comités de supervisión integrados por usuarios ya mencionados representan un método fiable para garantizar que los servicios comunes rindan cuentas ante todas las entidades usuarias desempeñándose de conformidad con normas acordadas de calidad y eficiencia y cumpliendo plazos, así como tratando a todas las organizaciones participantes en pie de igualdad, sin distinción alguna.

60. Aunque algunos de los servicios, como los de conferencias, las telecomunicaciones o los de seguridad y protección cuentan con un sistema interno de supervisión del rendimiento, que incluye indicadores del rendimiento muy precisos, los datos para la supervisión del rendimiento no son comunicados sistemáticamente a todas las entidades usuarias, especialmente los programas asociados, cuyos canales de comunicación con la mayoría de los servicios parecen ser bastante limitados.

I. Síntesis

61. En el resumen que antecede se pasa revista a un esquema bastante desparejo de organización y gestión de los servicios comunes en la Sede. Se destaca la necesidad de contar con un marco más racional de principios de gestión y una orientación normativa efectiva a fin de velar por que los servicios funcionen verdaderamente como empresas comunes antes que como servicios de las Naciones Unidas que responden lo mejor que pueden a las necesidades de los programas asociados. Los inspectores opinan que los servicios comunes deberían profundizar el espíritu de colaboración, aumentar la coherencia y la integración dentro de la Secretaría y en el régimen común, añadir valor a la labor de las entidades participantes, ser eficaces en función de los costos y competitivos respecto de otros posibles proveedores de servicios. Estos servicios deberían caracterizarse por una calidad profesional a ultranza. Los inspectores reconocen que muchas de las dificultades de rendimiento que aquejan a los servicios comunes no son atípicas de la Secretaría de las Naciones Unidas en general, como se detalla en el informe mencionado de la Dependencia Común de Inspección⁶. Puede esperarse, y con razón, que las iniciativas en marcha en las Naciones Unidas para mejorar la administración, tales como el programa de innovaciones tecnológicas, el creciente hincapié en la capacitación para la gestión o las nuevas estrategias de gestión de los recursos humanos y del rendimiento también crearán un nuevo contexto propicio para fortalecer y ampliar los servicios comunes en la Sede. No obstante, un problema más fundamental es el de crear una nueva estrategia amplia de los servicios comunes en la Sede. En esa estrategia se debería establecer con claridad la condición especial y autónoma de los servicios comunes, que tienen responsabilidades amplias ante las organizaciones del sistema, y conferirles la autoridad y autonomía necesarias para gestionar con eficiencia sus recursos presupuestarios y humanos, y rendir cuentas a todos los usuarios representados en los comités de supervisión. En el capítulo siguiente se tratan en más detalle estas cuestiones.

Cuadro 4

Calidad y eficiencia de los servicios comunes evaluadas por el PNUD, el UNICEF y el FNUAP

(Las cifras se refieren al número de los tres programas asociados que calificaron cada servicio)

	Excelente	Satisfactorio	Deficiente	No opinaron
Telecomunicaciones		1	2	
SIIG		1		2
Oficina de Asuntos Jurídicos	1	2		
Servicios de conferencias	1	2		
Departamento de Información Pública/Biblioteca				3
Servicio médico	1	2		
Servicios de seguridad		3		
Valija diplomática		2,	1	
Seguros		3		

IV. NUEVO MARCO CONCEPTUAL

A. Justificación

62. La justificación de un nuevo marco conceptual más amplio y coherente para los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas es la siguiente:

a) El requisito de que todas las entidades de la Sede cumplan las disposiciones pertinentes de la legislación básica sobre el régimen común de las Naciones Unidas, a la que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente informe, con inclusión en particular de políticas, normas y procedimientos uniformes;

b) Las resoluciones sobre las actividades operacionales para el desarrollo aprobadas por la Asamblea General en los últimos años exigen que las organizaciones del sistema establezcan instalaciones y servicios integrados sobre el terreno. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que, a menos que las organizaciones logren sinergias óptimas respaldadas con una filosofía propia de los servicios comunes en la Sede, será difícil aplicar plenamente las directivas de la Asamblea General sobre programas, instalaciones y servicios integrados;

c) Todas las organizaciones con sede en Nueva York tienen actividades mundiales basadas en los principales lugares de destino del sistema. En consecuencia, la concertación de arreglos amplios para los servicios comunes en Nueva York debería conducir lógicamente a que se concertaran arreglos similares en otros lugares de destino principales;

d) La crisis financiera a que hacen frente todas las organizaciones obliga a realizar un examen a fondo de las estructuras y los costos generales para optimizar las economías de escala y el uso del tiempo en el desempeño de funciones no estatutarias;

e) La ubicación adecuada y contigua de varias entidades orgánicas que comparten una misma finalidad, identidad jurídica y otras características representa un ejemplo práctico de la conveniencia de desarrollar aún más los servicios comunes en Nueva York.

B. Objetivos principales

63. En relación con los objetivos básicos en materia de servicios comunes enunciados en el párrafo 4 del presente informe, los Inspectores recomiendan que los servicios comunes de la Sede 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 de la Sede 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.

C. Directrices generales

64. De resultas de sus entrevistas con los usuarios y proveedores de los servicios comunes actuales, 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 los 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, como en el caso de los actuales arreglos para servicios de viaje, de transporte y de transitarios;

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.

65. Los Inspectores recomiendan que estas directrices se perfeccionen para satisfacer las necesidades concretas de cada servicio y se utilicen como base para consolidar los servicios comunes actuales y desarrollar nuevos servicios comunes en la Sede, como se propone a continuación.

D. Ampliación del alcance de los servicios comunes

66. Los Inspectores consideran que no hay ningún obstáculo que se oponga a la mancomunación de todos los servicios no básicos o no estatutarios de las entidades de la Sede. No obstante, habiendo examinado cuidadosamente todas las consecuencias del criterio mencionado, concluyen que los servicios comunes de Nueva York deberían organizarse, de manera progresiva, en dos grupos principales. El primer grupo incluiría los servicios comunes a todas las entidades de la Sede, como los servicios comunes actuales y otros que podrían formar parte de este grupo. Los Inspectores proponen, por ejemplo, lo siguiente:

- Programa de innovaciones tecnológicas, con especial hincapié en las políticas comunes y las tecnologías estándar;
- Adquisición de bienes y servicios en la Sede, especialmente políticas, licitaciones y contratos comunes;
- Administración de edificios y servicios conexos;
- Trabajos de imprenta y publicaciones;
- Infraestructura de información pública, en la inteligencia de que las organizaciones participantes mantendrían sus funciones especializadas de información pública en la medida en que éstas promovieran directamente sus objetivos estatutarios;
- Formación en materia de gestión;
- Gestión de archivos y expedientes;
- Almacenamiento y otras funciones que pudieran incluirse fácilmente en este primer grupo de servicios comunes.

67. En el segundo grupo, los programas afiliados deberían mancomunar la mayor parte de sus actuales servicios autónomos de personal, administración y finanzas. Entre algunas de las esferas que a juicio de los Inspectores podrían ser objeto de arreglos de mancomunación se incluyen la contratación, las finanzas, la evaluación, las adquisiciones para actividades de desarrollo y operaciones de emergencia, etc. En este segundo nivel, el principio rector debería ser que todas las funciones de apoyo administrativo pudieran ser desempeñadas por un servicio común. El mecanismo del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, que trata de fomentar políticas y procedimientos operacionales comunes entre los programas afiliados, debería utilizarse eficazmente para desarrollar y dirigir servicios comunes que tuviesen que ver concretamente con las entidades miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas en Nueva York, para que ello sirviera de estímulo a la concertación de arreglos similares en los lugares de destino sobre el terreno.

68. Al terminar el presente informe, los Inspectores, que tuvieron plenamente en cuenta todas las observaciones sobre el proyecto de texto formuladas por los directores de los servicios comunes de las Naciones Unidas y por los programas afiliados, consideran útil resumir a continuación la esencia de las observaciones hechas por los programas afiliados debido a sus consecuencias para el desarrollo y la gestión de servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas.

69. El PNUD formuló pocas observaciones y dio la impresión de estar de acuerdo con las recomendaciones y el fondo del informe.

70. El UNICEF manifestó las inquietudes siguientes:

a) Toda propuesta relativa a los servicios comunes debería tener debidamente en cuenta las diferencias sustanciales en el carácter, los mandatos y las funciones de la Secretaría de las Naciones Unidas y los órganos operacionales, como el UNICEF;

b) Debido a esas diferencias, el mismo servicio básico no siempre puede tener el mismo significado en todas las organizaciones;

c) La prestación de servicios comunes será más eficaz cuando las necesidades de las diversas organizaciones asociadas sean relativamente similares y esas organizaciones presten servicios de un nivel comparable y tengan mecanismos eficaces de supervisión por los usuarios y de asignación de los costos. Esas condiciones por lo general no existen en el sistema de las Naciones Unidas y las recomendaciones hechas probablemente conduzcan a que las organizaciones más eficientes desciendan al nivel de las menos eficientes;

d) En el estudio se tendría que dar más importancia a la experiencia adquirida y las ventajas comparativas. Los resultados de los servicios comunes han sido desiguales y ellos han sufrido los problemas causados por la falta de comités eficaces de usuarios, mecanismos de asignación de costos que no reflejan la utilización efectiva, falta de personal competente, politización de los servicios, desviación del uso de los servicios por causas de fuerza mayor, etc. Antes de proceder a una mancomunación incondicional de las funciones no básicas en un período de cinco años es preciso determinar y corregir esos problemas.

71. El FNUAP, si bien manifestó su apoyo a la concertación de arreglos de consulta entre los usuarios y los proveedores de servicios, advirtió que el tiempo necesario para participar en los órganos de consulta o supervisión encargados de las aproximadamente 15 esferas de servicios comunes que se sugieren tal vez absorba demasiado tiempo de personal, en comparación con las economías que se lograrían en relación con los productos. Si se excede del tamaño óptimo de un servicio, los problemas de coordinación y las complicadas vías jerárquicas para rendir cuentas (incluida la obtención de autorizaciones) reducen la eficiencia, y en esas esferas la mancomunación de recursos puede llegar a ser contraproducente. (...) En el caso de una pequeña organización como el FNUAP, en la que la mayoría de los servicios indicados en el informe son dirigidos por una división, sencillamente no se dispone de los recursos de personal necesarios para coordinar la dirección de los servicios comunes.

72. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos manifestó su satisfacción por el hecho de que en el proyecto de informe se subrayaba la importancia de una mayor eficiencia, menores costos y una mejor calidad de los servicios comunes, pero se reservó su aprobación sin condiciones del contenido del informe por las razones siguientes:

a) La UNOPS y el PNUD están examinando la estructura de prestación de servicios comunes y esperan concertar un arreglo al respecto en el futuro cercano;

b) El PNUD y las Naciones Unidas también están estudiando ciertos cambios en sus acuerdos sobre los servicios comunes que muy probablemente afectarán a la UNOPS;

c) La UNOPS es una organización autofinanciada y en consecuencia tiene la responsabilidad de funcionar de una manera eficiente, responsable y progresiva;

d) En su informe de 5 de septiembre de 1995 (DP/1995/45), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, observó "que la UNOPS debería obtener el mejor precio posible por los servicios administrativos prestados por el PNUD o bien, sin duplicar las infraestructuras existentes, debería estudiar la posibilidad de establecer servicios internos en los casos en que ello resultara más económico".

73. Las observaciones de los Inspectores acerca de las inquietudes precedentes son las siguientes:

a) En ninguno de los comentarios de los programas afiliados se menciona el carácter restrictivo de la legislación del régimen común de las Naciones Unidas relativa a los servicios comunes, a la que se refieren los Inspectores en los párrafos 1 a 4 del presente informe;

b) En las observaciones prácticamente no se mencionan la justificación y los objetivos de los servicios comunes que se enuncian en los párrafos 62 y 63, en particular las importantes economías que cada organización podría realizar mediante la concertación de arreglos coherentes para los servicios comunes en Nueva York, lo que tendría la importante consecuencia de que los recursos liberados por la racionalización e integración de las estructuras generales en la Sede fortalecerían las actividades operacionales para desarrollo sobre el terreno;

c) En las observaciones tampoco se mencionan los importantes beneficios que el establecimiento de servicios comunes en la Sede como los que se proponen en el presente informe tendría sobre el terreno, especialmente mediante la aceleración del desarrollo de servicios comunes en los lugares de destino sobre el terreno, el logro de economías de escala mediante la integración de servicios de apoyo a los programas y la facilitación del funcionamiento del sistema de coordinadores residentes de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de los órganos intergubernamentales;

d) La preocupación por las "diferencias sustanciales", según el UNICEF, entre la Secretaría de las Naciones Unidas y los programas afiliados puede ser legítima, pero esas diferencias no son suficientes para dejar de lado los aspectos comunes a las organizaciones situadas en Nueva York. En todo caso, en el informe se tiene en cuenta esa preocupación al proponerse un enfoque doble (dos grupos) para el desarrollo de los servicios comunes en la Sede. Esos servicios, que por las razones que sean pueden parecer no prácticos para todas las organizaciones en Nueva York, podrían orientarse únicamente a los programas afiliados que pudieran desarrollar la modalidad más adecuada de suministro y gestión de los servicios de que se trata (por ejemplo, responsabilidad compartida (el modelo del Centro Internacional de Viena), funcionamiento unificado y autónomo, sistema de tarifas o de cobro directo a los usuarios por servicios prestados, etc.). Independientemente del modelo que se aplique, su propósito debería ser lograr economías sustanciales en relación con tanto los costos como los recursos de personal en las estructuras generales de la Sede, para beneficio de todos los programas sobre el terreno;

e) La necesidad de corregir las deficiencias de los servicios comunes actuales, como una de las condiciones de los nuevos servicios comunes, es uno de los objetivos principales del presente informe, como se indica en el inciso a) del párrafo 8. Además, la aplicación de las directrices generales esbozadas anteriormente, que a juicio de los Inspectores deberían regir los servicios

comunes, y la individualización y aplicación de las mejores prácticas de gestión para el funcionamiento de esos servicios debería ser suficiente para que los servicios u organizaciones "menos eficientes" elevaran el nivel de rendimiento de sus operaciones al de las entidades "más eficientes";.

f) Los recursos necesarios para participar eficazmente en los comités de gestión integrados por usuarios dependerían de la frecuencia o periodicidad de sus reuniones o del mandato de los propios comités, puesto que un solo comité podría perfectamente supervisar varios servicios. Lo que es más importante aún, el nuevo marco conceptual para los servicios comunes propuestos por los Inspectores, de adoptarse en su totalidad, implicaría que las organizaciones participantes tendrían "oficiales de servicios comunes" (que la representarían en los comités de gestión integrados por los usuarios), en lugar de sus propios servicios internos de apoyo a las esferas en que correspondería establecer servicios comunes según el presente informe.

74. A la luz de las aclaraciones precedentes, el Secretario General y los jefes ejecutivos de los programas afiliados deberían adoptar conjuntamente las medidas necesarias para formular y acordar un plan de acción estratégico para la ejecución progresiva de un programa de servicios comunes en la Sede que tuviera en cuenta las conclusiones y observaciones que figuran en el presente informe. El plan de ejecución propuesto debería incluir, entre otras cosas, las siguientes:

a) Lista de los servicios que compartirían todas las organizaciones de la Sede, por una parte, y grupos de servicios que únicamente compartirían los programas afiliados, por la otra;

b) Medidas para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios comunes, mediante la incorporación, cuando corresponda, de los servicios generales indicados más arriba, haciendo hincapié especialmente en la necesidad de análisis de la relación costo-beneficio, comités de gestión eficaces integrados por los usuarios, fórmulas transparentes y equitativas de compartimiento de los gastos y otras técnicas innovadoras para prestar y dirigir esos servicios;

c) Logros anuales que sirvan de puntos de referencia para el desarrollo de nuevos servicios comunes con arreglo a los dos grupos principales propuestos más arriba;

d) Establecimiento de vínculos interdependientes entre los servicios comunes en la Sede y otros lugares de destino, especialmente los lugares sobre el terreno;

e) Mayor normalización de las políticas operacionales, normas y procedimientos administrativos y especificaciones técnicas en cada esfera de servicios comunes;

f) Metodología para la vigilancia constante de la eficiencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los servicios comunes, con inclusión de la satisfacción de los usuarios.

E. Orientación en materia de política

75. Una posible razón de la prioridad relativamente baja dada a los servicios comunes en la Sede puede ser la falta de una orientación legislativa congruente para todos los lugares de destino del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la clara orientación normativa proporcionada por la Asamblea General

respecto de los arreglos en materia de servicios comunes para las organizaciones basadas en Viena y los lugares sobre el terreno podría servir, incluso en mayor medida, para los lugares de destino en Nueva York y Ginebra, que son los centros más importantes de concentración y funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas. Además, durante la realización de este examen se indicó una y otra vez a los Inspectores que los Estados Miembros adoptan posiciones diferentes acerca de un mismo tema en distintos órganos normativos y que sólo un consenso firme entre los Estados Miembros respecto de la cuestión de los servicios comunes puede servir de base para la adopción conjunta de medidas sobre ese particular por todas las entidades de la Sede.

76. En consecuencia, los Inspectores recomiendan lo siguiente:

a) La Asamblea General debería dar orientación normativa sobre la cuestión de los servicios comunes en la Sede:

i) Haciendo suyo el programa de servicios comunes propuesto en el presente informe;

ii) Exigiendo que las organizaciones interesadas mancomunemente progresivamente, en un período de cinco años, la mayor parte de sus funciones no estatutarias o no básicas mediante arreglos de prestación de servicios comunes;

b) La Asamblea General también podría incluir en su programa un tema de carácter ordinario sobre los servicios comunes y disponer que el Secretario General presentara un informe cada dos años, en el marco de la presentación del presupuesto por programas, sobre los progresos logrados en esta esfera;

c) Las juntas ejecutivas de los programas afiliados deberían asimismo disponer que sus secretarías respectivas presentaran informes periódicos sobre los progresos alcanzados en el fortalecimiento de los servicios comunes en la Sede y en los lugares sobre el terreno.

Notas

¹ La DCI examinó detenidamente estos acuerdos de relación en un informe de 1993 sobre el tema (JIU/REP/93/3).

² Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 42/196 (1987); 44/211 (1989); 46/219 (1991); 47/199 (1992); y 48/209 (1993).

³ Véase el informe de 1994 de la Dependencia titulado "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno" (JIU/REP/94/8).

⁴ Dos de los informes anteriores de la DCI a este respecto son: "Servicios comunes de las organizaciones de las Naciones Unidas en el Centro Internacional de Viena" (JIU/REP/94/10) y "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno" (JIU/REP/94/8).

⁵ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/50/6/Rev.1). Véanse también los proyectos de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 del PNUD (DP/1995/51); el UNICEF (E/ICEF/1996/AB/L.5); y el FNUAP (DP/FPA/1996/17 (Parte I)).

⁶ "Gestión de las Naciones Unidas: tareas en curso" (JIU/REP/95/8).
