



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/686/Add.1
5 de febrero de 1997
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 sus observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas" (A/51/686).

ANEXO

Observaciones del Secretario General sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas"

I. OBSERVACIONES GENERALES

1. El Secretario General señala que el objetivo del informe, a saber, recomendar arreglos generales integrados para los servicios comunes en Nueva York, concuerda con su propósito de aumentar la eficiencia de las estructuras de apoyo administrativo de toda la Organización con vistas a lograr economías de escala y un apoyo más coherente y eficaz de las actividades sustantivas. Tales arreglos deben servir para reducir, y no para aumentar, la burocracia y para contribuir a eliminar la duplicación y el solapamiento en la administración financiera y del personal y en los servicios de apoyo.

2. El plan de acción mediante el cual se pretende lograr ese propósito se basa en una serie de exámenes internos realizadas desde la perspectiva de la vinculación entre las estructuras de apoyo administrativo de las oficinas situadas fuera de la Sede y el Departamento de Administración y Gestión, y su objetivo es establecer un sistema más unificado de apoyo administrativo para la Organización en su conjunto, que incluya la elaboración de un plan estratégico sobre tecnología de la información. Los exámenes se basan en estudios anteriores y en la labor que está llevando a cabo la Junta de Eficiencia y podrían contribuir a determinar la viabilidad de trasladar ciertos servicios comunes a lugares menos costosos, aprovechando las técnicas de comunicación modernas.

3. El Secretario General reconoce una similitud de opinión respecto del tema del informe y acoge favorablemente la esencia y las recomendaciones del informe. No obstante, el informe no contiene aportaciones concretas a la elaboración de soluciones prácticas para consolidar los servicios comunes y aumentar su eficiencia. La cuestión se aborda de una manera muy general, sin que se cuantifiquen los costos y beneficios de las propuestas ni se evalúen las gestiones para modificar los arreglos relativos a los servicios comunes que están llevando a cabo actualmente las Naciones Unidas y sus órganos afiliados. En el informe no se responde el interrogante de si mediante la recentralización y la consolidación de los servicios comunes en la Sede podrían obtenerse economías de escala o si, en casos concretos, la consolidación podría tener consecuencias negativas para la eficiencia de los servicios.

4. El ejemplo de la tecnología de la información demuestra que la consolidación de los servicios comunes no redundaría necesariamente en un aumento de eficiencia y que a este respecto la flexibilidad es esencial. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de gestionar los recursos tecnológicos de los departamentos sería confiar esa responsabilidad a los propios departamentos; la función de supervisión seguiría correspondiendo a la autoridad central competente. De modo similar, la gestión de los asuntos de personal y financieros conexos, seguiría siendo competencia de los departamentos, mientras que la División de Servicios de Informática ofrecería servicios técnicos y apoyo sujetos a un sistema de reembolso, de conformidad con las necesidades de los departamentos, y ejercería la supervisión general de la correcta aplicación de

la política en materia de tecnología de la información. Con este método se reduciría la función de apoyo administrativo a nivel de toda la Secretaría y aumentaría la responsabilidad respecto de la gestión en los niveles adecuados.

II. OBSERVACIONES PARTICULARES

Red de telecomunicaciones (párrs. 15 a 18)

5. El informe refleja el enfoque adoptado por la Secretaría respecto de cómo pueden aprovechar mejor los organismos especializados la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. Como señalaron correctamente los Inspectores, el grupo interinstitucional establecido que se ocupa de las cuestiones relacionadas con las telecomunicaciones ha establecido recientemente el marco para una participación más amplia y una mayor utilización conjunta de los servicios e instalaciones que se presten a ello. Cabe señalar que existen varias iniciativas para el uso compartido de los recursos de telecomunicaciones en la Sede, entre ellas un contrato que se ha de concertar con la empresa International Society of Airlines Telecommunications que permitirá la transmisión de un gran volumen de datos entre Nueva York y otros lugares.

6. En el párrafo 16 del informe se cuestiona 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 los usuarios. Cabe señalar que las Naciones Unidas han decidido contratar a empresas comerciales para que presten todos los servicios y coordinar las cuestiones técnicas y de gestión de todas las organizaciones del sistema. Se considera que este método es el más eficaz en función de los costos en un mercado de las telecomunicaciones muy competitivo. La utilización de fuentes comerciales ha resultado más ventajosa que una red de propiedad de las Naciones Unidas en cuanto a la disponibilidad de conocimientos técnicos, a la eficiencia operacional y al costo, entre otras cosas.

7. Las críticas formuladas por los Inspectores sobre la incapacidad de las Naciones Unidas para aplicar tarifas ventajosas respecto de las del mercado están justificadas y la Secretaría está intentando poner en marcha un proceso más rápido de revisión de las tarifas de su red de comunicaciones. Se han adoptado medidas encaminadas a reducir esas tarifas y se está elaborando un mecanismo que permita estudiar los costos a que deben ir ligadas las tarifas.

Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) (párrs. 19 a 21)

8. La experiencia ha demostrado que la decisión de establecer el Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) únicamente para las Naciones Unidas era acertada; si se hubiera concebido para todas las organizaciones, no habría alcanzado jamás la etapa actual. No obstante, las Naciones Unidas se dieron cuenta rápidamente de que el SIIG podía convertirse en modelo para todo el sistema y recomendó a la Asamblea General que se pusiera a disposición de las organizaciones del sistema sin cargo alguno. De hecho, la adopción del SIIG por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha permitido conseguir precisamente las economías a que hacen referencia los Inspectores, aunque ello se logró sin que existiera una política

oficial promulgada a nivel central, como se sugiere en el informe. Conviene señalar que las modificaciones de los programas informáticos de gestión de los recursos humanos que necesitaron la OIT, el PNUD y el UNICEF eran de poca envergadura, lo cual demuestra que la uniformidad en la gestión de los recursos humanos es mayor de lo que reconocen o perciben la mayoría de los observadores. La mayor parte de las modificaciones afectan a funciones o informes no previstos inicialmente entre las necesidades de las Naciones Unidas.

9. Las cuestiones relativas a la futura puesta en práctica del SIIG, que se abordan en el párrafo 21 del informe, son objeto de consultas entre las Naciones Unidas, el PNUD y el UNICEF. La creación de una entidad interinstitucional semiautónoma del SIIG que preste apoyo a las diversas organizaciones podría beneficiar claramente a todas ellas, incluidas las Naciones Unidas, al reducir su carga financiera. No obstante, tal decisión debería ir acompañada de la armonización de las políticas de personal, financieras y de servicios de apoyo, puesto que algunas necesidades operacionales difieren de las funciones habituales de la Secretaría.

10. En el párrafo 48 del informe, los Inspectores observan que todo parece indicar que las aplicaciones del SIIG no son totalmente pertinentes para las necesidades de gestión de las actividades operacionales para el desarrollo y las oficinas sobre el terreno. A este respecto, es necesario señalar que toda la labor relacionada con el SIIG, desde los inicios del proyecto, se ha compartido con el PNUD, el UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las modificaciones de los programas informáticos realizadas hasta el momento para la OIT y el PNUD guardan relación fundamentalmente con funciones o informes adicionales que inicialmente no estaban contemplados en el SIIG. De hecho, la existencia de un sistema en funcionamiento ha llevado a un examen de la pertinencia e importancia estratégica de los cambios solicitados, de manera que únicamente se efectuaran los indispensables, es decir, el SIIG ha contribuido ya a la normalización recomendada por los Inspectores.

11. Como se señala en los párrafos 55 a 57 del octavo informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos en relación con el SIIG (A/C.5/51/23), el Secretario General considera beneficioso que el Sistema sea la norma en toda la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General estima que todas las entidades que realizan actividades sobre el terreno, como el PNUD, el UNICEF, el ACNUR y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, deberían compartir el mismo sistema sobre el terreno o, preferiblemente, trabajar en forma conjunta para conseguir el acceso a distancia por medio del SIIG, tal vez con centros operacionales regionales que podrían ser comunes a todas las partes interesadas. El Secretario General se complace en informar que hay ya en marcha consultas a ese respecto. Puesto que esas consultas tienen repercusiones de gran alcance, hará falta cierto tiempo para que se llegue a conclusiones definitivas sobre la viabilidad de tal proyecto.

Servicios jurídicos (párrs. 22 a 24)

12. El Secretario General comparte la opinión de los Inspectores de que es indispensable que las normas de derecho se apliquen de manera uniforme y sistemática dentro de la Organización y que se proteja a ésta de reclamaciones del exterior. El Secretario General hace suya la sugerencia de que se

establezca algún mecanismo consultivo con participación de la Oficina de Asuntos Jurídicos y de los usuarios de sus servicios y señala que la Oficina ha empezado ya a establecer vías para examinar con sus clientes el modo en que presta sus servicios. Actualmente se está determinando si los clientes desean que esas consultas sean oficiales y periódicas o se celebren en forma oficiosa y según las necesidades.

Servicios de conferencias (párrs. 25 a 28)

13. Los servicios de reuniones y documentación de los órganos rectores de los fondos y programas reciben la misma prioridad que los de todos los demás órganos intergubernamentales. No parece necesario establecer nuevos mecanismos de consulta. Los Servicios de Conferencias celebran reuniones periódicas de información y coordinación con las secretarías de todos los órganos interesados, incluidas las de los órganos rectores de los fondos y programas. Además, las secretarías y los funcionarios responsables de los Servicios de Conferencias mantienen una relación de trabajo bien establecida para tratar cuestiones corrientes relacionadas con las reuniones y la documentación. La Junta Ejecutiva del PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), y la Junta Ejecutiva del UNICEF han establecido recientemente grupos de trabajo intergubernamentales sobre documentación en cuyos trabajos participan los directivos de la Oficina de Servicios de Conferencias.

14. La reciente modernización de los equipos de reproducción de las Naciones Unidas podría ofrecer nuevas posibilidades de imprimir las publicaciones y materiales informativos de los fondos y programas sobre la base de un sistema de reembolso. Los documentos de los órganos rectores de esos fondos y programas ya se imprimen gratuitamente.

15. En relación con las consideraciones de los Inspectores sobre la responsabilidad de los que suministran servicios y la supervisión por parte de los usuarios, cabe recordar que, en el caso de los Servicios de Conferencias, los usuarios son los propios órganos intergubernamentales y de expertos y, por extensión, los Estados Miembros, y no dependencias particulares de las secretarías de los fondos y programas.

Información pública (párrs. 29 y 30)

16. El Secretario General señala que la propuesta de los Inspectores de fortalecer la función del Departamento de Información Pública coincide con su política de incrementar el papel de los centros y servicios de información del Departamento, de estrechar la cooperación con los órganos subsidiarios y con las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno y de convertir el Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas (CMINU) en un mecanismo eficaz de colaboración y coordinación profesional.

Adquisiciones (párrs. 33 a 35)

17. El Secretario General considera valioso el concepto de un sistema de adquisiciones consolidado e integrado con carácter de servicio común que propugnan los Inspectores. A este respecto, cabe recordar que el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, bajo los auspicios de la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición, se reúne anualmente para tratar

cuestiones como la normalización de los vehículos, la evaluación de los proveedores y el sistema de evaluación de su actuación y examinar problemas comunes y coordinar esfuerzos en relación con diversas cuestiones relativas a las adquisiciones como la armonización de las condiciones generales de los contratos. De vez en cuando se celebran también reuniones especiales sobre cuestiones concretas. Como un paso más en la promoción de la coordinación de las adquisiciones en todo el sistema, la Secretaría de las Naciones Unidas y la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición han intercambiado sus listas respectivas de proveedores por medios electrónicos o en forma de disquete para que sean utilizadas por las 37 organizaciones miembros del Grupo de Trabajo. El anuncio de la adjudicación de contratos por las Naciones Unidas en la publicación de la Oficina Procurement update es otro ejemplo del mejoramiento de la coordinación en materia de adquisiciones.

Viajes (párrs. 36 a 38)

18. En lo referente a la observación formulada en el párrafo 36 sobre la insatisfacción de los usuarios respecto de los servicios de envío de carga que ofrece la empresa Matrix, cabe señalar que después de que se expresaran esas opiniones se llamó a licitación para la adjudicación del contrato. De resultas de esa evaluación de las ocho propuestas recibidas por las tres entidades usuarias, se acordó que el nuevo contrato, que entraba en vigor el 1º de noviembre de 1996, debía otorgarse al contratista actual, Matrix International, Inc.

Valija diplomática y correo (párrs. 41 y 42)

19. En lo que respecta a la observación de los Inspectores de que "el servicio de valija diplomática fue criticado por la lentitud de recorrido entre origen y destino, que tarda 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", es necesario hacer la siguiente aclaración.

20. La mayor parte de los envíos por valija tardan menos de una semana, lo que incluye el envío del artículo de la oficina de origen a la oficina de correo, el envío a los destinos en el extranjero, el despacho de aduana en el país de destino y la distribución por el personal del servicio de correos del lugar de destino. No obstante, puesto que para la mayor parte de los destinos hay servicio de valija diplomática sólo un día a la semana, si la oficina de origen no entrega el envío el día que corresponde, éste no se despachará hasta la semana siguiente. En esas situaciones el plazo se alarga a dos semanas. Cabe observar que en los cinco últimos años no se ha dado ningún caso en que los documentos de una conferencia importante cuyo despacho haya estado a cargo del servicio de correo o de valija diplomática hayan llegado a su destino con retraso.

21. En cuanto a la utilización de servicios de correo expreso por algunos programas afiliados, los envíos realizados por este método equivalen a menos del 1% del volumen total de correo de esos programas. Si bien a primera vista puede parecer recomendable consolidar los envíos urgentes para conseguir descuentos por razón del volumen, esto no ha resultado práctico porque, como promedio, cada

una de las entidades de Nueva York, no efectúa más de tres o cuatro envíos diarios por destino.

Fórmulas de presupuestación y reembolso (párrs. 51 a 55)

22. Conviene recordar que el presupuesto de las Naciones Unidas se prepara con arreglo a sus propias necesidades. Cuando se prestan servicios al PNUD, al FNUAP y al UNICEF, se solicita el reembolso según una fórmula convenida, cuya tasa se aplica al costo del servicio en cuestión. Como señalaron correctamente los Inspectores en el párrafo 54, dadas las reducciones del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, cabe sostener que el costo de los servicios a los que se aplica la tasa de reembolso es inferior al valor de esos servicios. Los reembolsos que reciben las Naciones Unidas por los servicios prestados son, pues, inferiores a los gastos directos e indirectos conexos. Por ejemplo, el Servicio Médico recibe reembolsos por los servicios que presta sobre la base del costo del servicio. No obstante, hay costos directamente imputables al PNUD, al FNUAP y al UNICEF, como los de las vacunaciones, medicamentos, radiografías, etc. Se está estudiando la posibilidad de aplicar un cargo interno respecto de esas partidas, que se cobraría directamente a los programas subsidiarios, como modificación del sistema actual de reembolso. El reembolso en el caso de las telecomunicaciones se basa en el uso de los servicios operacionales, que incluyen el equipo, los circuitos de larga distancia y el personal, pero no los gastos de gestión ni las adiciones importantes al sistema. No se efectúan reembolsos por los servicios de conferencias prestados a los órganos legislativos del PNUD, el FNUAP y el UNICEF, ya que son órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social. El costo de los servicios que brinda la Biblioteca tampoco se reembolsa.

23. En el párrafo 55 del informe, los Inspectores plantean la cuestión de si los servicios comunes deben presupuestarse como entidades semiautónomas y autosuficientes. El concepto de autosuficiencia implica que los ingresos generados deberían cubrir los gastos efectuados. Los Inspectores observaron que el crecimiento rápido en un ámbito de la labor de la Secretaría podía afectar a su capacidad de prestar servicios y que se necesitaba mayor flexibilidad y transparencia en lo relativo a los costos. Si bien el mejoramiento de los mecanismos de supervisión podría conducir a soluciones adecuadas, para elaborar un nuevo sistema de gestión que incorporara tales mecanismos haría falta un análisis más a fondo.

24. A este respecto conviene señalar que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, que los Inspectores presentan como ejemplo de servicios comunes que funcionan como empresas comerciales (párr. 50) no es un modelo adecuado. La Caja no forma parte de la Secretaría y en buena medida se autofinancia gracias a las aportaciones y las inversiones. Con la excepción de las telecomunicaciones, ninguno de los servicios de apoyo examinados en el informe genera ingresos; más bien, se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y mediante los reembolsos de los programas afiliados.

Plantilla (párr. 56)

25. El Secretario General objeta la observación que hacen los Inspectores de que la competencia del personal, así como las tasas de vacantes y el movimiento

del personal, afecta también el rendimiento óptimo de los servicios comunes. La afirmación de que la competencia del personal es deficiente es tan grave que merece pruebas y determinaciones fácticas, no una observación superficial. El Secretario General está plenamente satisfecho con la competencia de los directivos y el personal de los servicios comunes, a los que se aplica el sistema de evaluación de la actuación profesional establecido.

Nuevo marco conceptual (párrs. 62 a 76)

26. El Secretario General considera interesantes y merecedoras de un análisis y una reflexión minuciosos las ideas presentadas por los Inspectores. Sin embargo, señala que, si bien los Inspectores han tratado de abordar algunas cuestiones clave, no lo han hecho a fondo y de manera exhaustiva, y se han limitado a un examen demasiado generalizado de esas cuestiones sin presentar pruebas objetivas ni un análisis de la relación costo-beneficio.

27. Si bien la importancia que reviste mejorar la capacidad y la eficiencia de los servicios comunes es indiscutible, el informe no ofrece una evaluación exhaustiva de los beneficios y los costos que acarrearía el cambio al nuevo marco propuesto. Ello es lamentable pues un análisis detallado de estas cuestiones con referencia a servicios concretos, que incluyera las virtudes y defectos de la situación actual y del modelo propuesto, habría contribuido en gran medida a que se alcanzara el objetivo del estudio de los Inspectores. Lo que interesa principalmente al Secretario General es que la reforma propuesta de los servicios comunes se aborde caso por caso, con la debida consideración de las circunstancias particulares de cada servicio y las virtudes, defectos y prioridades de los que en la actualidad lo utilizan y lo suministran. Aunque la justificación y las directrices enunciadas en el informe son útiles, en este momento sus recomendaciones no pueden considerarse un plan de acción.

28. La justificación del establecimiento de un sistema centralizado que abarcara los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas se basa en que es posible y conveniente establecer ese modelo general. No obstante, la experiencia ha demostrado que las ventajas de ese modelo no son obvias y que su introducción entraña muchas dificultades, en algunos casos fundamentales. Si se rebasa el tamaño óptimo de algún servicio, los problemas de coordinación y la compleja estructura de responsabilidades (incluidos el sistema de autorización) reducen la eficiencia, por lo que el uso común de los recursos en esos ámbitos puede resultar contraproducente. Sin un análisis detallado y metódico de esas dificultades, la aceptación de la centralización incondicional de los servicios comunes dentro de un plazo rígido no reflejaría la complejidad y la particularidad de los problemas de cada servicio. Por otra parte, mediante diversos arreglos flexibles y prácticos entre la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas se están abordando las necesidades de servicios determinados. Mejorar esos arreglos pragmáticos es menos costoso y más eficaz por el momento que emprender una reforma radical de los servicios comunes, a no ser que se demuestre lo contrario de forma convincente.

29. El Secretario General desea recordar que se está trabajando ya en mejorar la coordinación de la planificación y la prestación de servicios comunes. No obstante, esta labor no permite concluir que el establecimiento de una organización de servicios comunes única sería conveniente para todas las entidades usuarias. Además, no parece que en semejante modelo se tengan en

consideración las disparidades existentes entre los mandatos, necesidades, mecanismos de asignación de costos y disponibilidad de recursos de las diversas entidades usuarias. El Secretario General se inclina a favor de arreglos flexibles y pragmáticos, adaptados a cada servicio. Como primer paso, habría que demostrar la eficacia en función de los costos de cada servicio y evaluar su competitividad respecto de los proveedores externos de servicios o de los servicios compartidos.

30. En lo que se refiere a la disposición de la Secretaría de las Naciones Unidas para adoptar un modelo nuevo de servicios comunes, no se trata sólo de voluntad, sino también de recursos. Los escasos recursos de que disponen las Naciones Unidas han de utilizarse de la manera más eficaz posible. En ocasiones puede ser grande el beneficio derivado de persuadir a los fondos y programas subsidiarios a que compartan la carga. Por lo tanto, la cooperación debe adaptarse a las necesidades y circunstancias particulares de cada caso. Las dificultades que indudablemente existen no pueden superarse mediante macrosoluciones globales como un sistema de servicios comunes amplios y autofinanciados ni instando a su creación para "promover una perspectiva única y la coherencia de conceptos". De adoptarse, éstas y otras propuestas contenidas en el informe no conducirían necesariamente a mejoramientos sustanciales y de hecho podrían complicar la difícil tarea de gestionar los servicios comunes de las Naciones Unidas.

III. COMENTARIOS SOBRE LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1

31. El Secretario General considera valiosas las ideas presentadas por los Inspectores, pero, por los motivos expuestos en los párrafos 26 a 30 *supra*, juzga prematuro apoyar un nuevo marco conceptual para los servicios comunes. La viabilidad de ese marco y el plazo de ejecución requerirían un análisis mucho más detallado y profundo de los aspectos de organización, financieros y técnicos.

32. El Secretario General apoya el párrafo b) de la recomendación 1, relativo a la presentación de informes sobre los progresos hechos en la esfera de los servicios comunes.

Recomendación 2

33. El Secretario General está de acuerdo con la esencia de la recomendación. Se estudiarán medidas encaminadas a promover la consolidación y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios comunes de la Sede, habida cuenta de las observaciones y propuestas formuladas por los Inspectores.

Recomendación 3

34. El Secretario General toma nota de la recomendación.
