



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/802
20 de febrero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Temas 116 y 141 del programa

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1996-1997

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
DE LA OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA

Nota del Secretario General

1. Con arreglo a las resoluciones de la Asamblea General 50/214, de 29 de diciembre de 1995, y 48/218 B, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, para su consideración, el informe adjunto, que a su vez le transmitió el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre el examen de la gestión de los servicios de comedores de la Sede.
2. El Secretario General toma nota de que se han adoptado o comenzado a aplicar medidas encaminadas a corregir muchos de los problemas señalados en el examen y está de acuerdo con las recomendaciones formuladas en el informe.

ANEXO

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el
examen de la gestión de los servicios de comedores de la Sede

Resumen

A. Síntesis de los resultados

A petición de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó la gestión de los servicios de comedores de la Sede de las Naciones Unidas. Desde 1986, esos servicios han sido prestados por un contratista, con arreglo a un régimen de pérdidas y ganancias.

El examen incluyó un análisis del contrato y de la forma en que las Naciones Unidas habían supervisado el desempeño del contratista, así como de los estados de las cuentas de explotación que el contratista había presentado a las Naciones Unidas. En el presente informe se examinan también los resultados del examen de la gestión de los servicios de comedores de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI) pertinentes al presente informe.

El contrato vigente sirvió para que las Naciones Unidas no sufrieran mayores pérdidas financieras derivadas de los servicios de comedores. Aunque ello supuso una gran mejora respecto de la situación anterior, no se logró el deseo expresado por la Asamblea General de que los servicios de comedores se autofinanciaran en la medida de lo posible. Tampoco sirvió el contrato para que se hiciera el uso más eficaz posible de los recursos de la Organización.

Con arreglo al contrato, el contratista retendría, en concepto de honorarios de gestión, la diferencia entre los ingresos brutos y los gastos de explotación y absorbería todas las pérdidas. Ahora bien, los gastos de explotación no incluían los gastos directos e indirectos que supuso para la Organización proporcionar y conservar las instalaciones (los locales, el pago de servicios como el agua, electricidad, etc., y el equipo más importante). Así pues, el contratista, con una inversión de capital limitada, obtuvo ganancias considerables, de más de 12 millones de dólares en el período de 10 años comprendido entre 1986 y 1996, mientras las Naciones Unidas seguían subvencionando los servicios de comedores. Si se hubiera estipulado en el contrato, las Naciones Unidas podrían haber obtenido parte de esas ganancias o podría haber obtenido el reembolso de los gastos efectuados.

En la práctica, el contratista explota y gestiona los servicios de comedores de la Sede en nombre de las Naciones Unidas. Recibe dinero en efectivo de los clientes y compra alimentos, bebidas y suministros en nombre de la Organización. Si el contratista no cumpliera sus obligaciones financieras, las Naciones Unidas podrían tener que responder de ellas.

Para proteger debidamente sus bienes, las Naciones Unidas deben comprobar que las transacciones que se lleven a cabo en su nombre sean precisas y apropiadas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que, en general, la Organización no llevaba a cabo procedimientos de supervisión adecuados.

B. Recomendaciones

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que:

- a) Se definan claramente los objetivos de los servicios de comedores de las Naciones Unidas;
- b) Que los servicios de comedores de la Sede queden íntegramente a cargo de un contratista, y que las Naciones Unidas supervisen debidamente su desempeño con arreglo a las condiciones estipuladas en el contrato;
- c) Que todos los gastos efectuados por las Naciones Unidas en relación con el suministro de instalaciones y de equipo para los servicios de comedores sean desglosados y, en la medida de lo posible, reembolsados por el contratista;
- d) Que las Naciones Unidas y el contratista concierten un acuerdo razonable y equitativo de participación en las utilidades;
- e) Que se establezcan claramente los criterios de selección de los proveedores;
- f) Que el contratista presente anualmente estados financieros comprobados de los servicios de comedores;
- g) Que, además de los indicadores de precios de consumo, se incluyan en el contrato indicadores de garantía de la calidad;
- h) Que se reactiven los comités sobre servicios de comedores y que se mejore la supervisión de esos servicios;
- i) Que se lleven a cabo inspecciones sanitarias periódicas de las instalaciones y exámenes médicos de los empleados y que se conserven adecuadamente las instalaciones y el equipo más importante.

La Oficina se complace en señalar que sus recomendaciones se han consignado en el nuevo llamado a propuestas y se tendrán en cuenta al preparar el nuevo contrato para los servicios de comedores de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 3	5
II. DISPOSICIONES CONTRACTUALES	4 - 12	5
III. SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMEDORES	13 - 16	7
IV. FACTORES FUNDAMENTALES PARA EL FUNCIONAMIENTO ÓPTIMO DE LOS SERVICIOS DE COMEDORES	17 - 31	7
A. Objetivos	17 - 20	7
B. Modalidades de contratación externa	21 - 23	8
C. Criterios de selección de proveedores	24 - 25	9
D. Condiciones de los contratos	26 - 28	10
E. Supervisión del desempeño del contratista	29 - 31	10
V. EL NUEVO CONTRATO DE SERVICIOS DE COMEDORES DE 1997	32	11

I. INTRODUCCIÓN

1. Conforme a lo solicitado por la Asamblea General en el párrafo 74 de su resolución 50/214, de 23 de diciembre de 1995, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna llevó a cabo un examen de la gestión de los servicios de comedores de la Sede de las Naciones Unidas entre febrero y junio de 1996. Al mismo tiempo, examinó los servicios de comedores de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI). Del examen de esas dos localidades, se incluyen en el informe los resultados pertinentes para la evaluación de la gestión de los servicios de comedores de la Sede.

2. El examen llevado a cabo por la Oficina tenía por objetivo determinar:

a) Si se había alcanzado la meta de que los servicios de comedores se autofinanciaran en la medida de lo posible;

b) Si las disposiciones contractuales eran adecuadas;

c) Si el desempeño del contratista era satisfactorio y si era objeto de una supervisión adecuada;

d) Si los bienes de las Naciones Unidas gozaban de la debida protección, y

e) Si se respetaban las normas, disposiciones y procedimientos de las Naciones Unidas.

3. La Oficina examinó la gestión y la explotación de los servicios de comedores de la Sede entre marzo de 1986, fecha en que se adjudicó el primer contrato al contratista actual, y marzo de 1996, en que concluyó el segundo período de cinco años. Examinó el proceso de selección del contratista, las condiciones del contrato y la forma en que las Naciones Unidas habían supervisado el cumplimiento de esas condiciones por el contratista, así como su desempeño, incluida la observancia de las normas relativas a los servicios generales. La Oficina examinó también los estados de las cuentas de explotación presentados periódicamente por el contratista y los gastos efectuados y las utilidades obtenidas en el período de 10 años.

II. DISPOSICIONES CONTRACTUALES

4. Antes de 1985, prestaba los servicios de comedores en la Sede de las Naciones Unidas una empresa concesionaria. Aunque el contratista recibía honorarios de gestión por sus servicios, las Naciones Unidas habían de retener las ganancias y absorber las pérdidas que se derivaran de los servicios de comedores. Evidentemente, como el contratista carecía de incentivo, los servicios de comedores generaban déficit, lo cual imponía una gran carga financiera a las Naciones Unidas.

5. En su resolución 39/67, de 13 de diciembre de 1984, la Asamblea General confirmó que el comedor de delegados, la cafetería y los servicios conexos de la

Sede de las Naciones Unidas debían autofinanciarse en la medida posible y pidió al Secretario General que tomara medidas para rectificar la situación que estaba produciendo el déficit.

6. En 1986, sobre la base de un llamado a propuestas y una evaluación de diversos factores, las Naciones Unidas adjudicaron un contrato de cinco años a un contratista que se ocuparía de la gestión y la explotación de los servicios de comedores absorbiendo las pérdidas y reteniendo las utilidades que de ello se derivaran.

7. Con arreglo al contrato, el contratista se ocupa de la explotación y la gestión de los servicios de comedores "en nombre de las Naciones Unidas". Compra "en nombre de las Naciones Unidas todos los alimentos, bebidas y suministros de otra índole que se necesitan para el funcionamiento de los servicios". El contratista percibe todos los ingresos brutos de la actividad "en nombre de las Naciones Unidas". Como las obligaciones se contraen en nombre de las Naciones Unidas, en última instancia, la Organización sería responsable si el contratista no cumpliera sus obligaciones en materia de pagos.

8. En virtud de las disposiciones vigentes, el contratista retiene todas las utilidades y absorbe todas las pérdidas derivadas de la actividad. Aunque en el llamado a propuestas original se había estipulado un acuerdo de participación en los beneficios entre las Naciones Unidas y el contratista, y este último lo había incluido en su oferta, el acuerdo no se incorporó en el contrato definitivo. La Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo afirmó que, por ese motivo los precios iniciales de los servicios habían sido inferiores.

9. En el período comprendido entre 1986 y 1991, las utilidades obtenidas por el contratista ascendieron a 4,7 millones de dólares, de un total de ingresos brutos de 46 millones de dólares. Las Naciones Unidas siguieron haciéndose cargo de algunos gastos relacionados con las instalaciones, el equipo más importante y los servicios de agua, electricidad, etc. subvencionando indirectamente los servicios de comedores.

10. En 1991, sin volver a llamar a licitación, las Naciones Unidas prorrogaron el contrato por otro período de cinco años, manteniendo vigente la disposición relativa a las pérdidas y ganancias. A cambio, el contratista convino en congelar los precios de algunos artículos y en contribuir a determinadas inversiones. En el período comprendido entre 1991 y 1996, las utilidades del contratista ascendieron a 7,4 millones de dólares, mientras que los ingresos brutos, algo inferiores a los del período anterior, alcanzaron los 43 millones de dólares.

11. Si las Naciones Unidas hubieran incluido en el contrato una disposición relativa a la participación en los beneficios, estipulada inicialmente en el llamado a ofertas e incluida en la oferta del contratista, su parte de los beneficios se habría aproximado a los 5 millones de dólares entre 1986 y 1996. Si esa disposición se hubiera incluido en la prórroga del contrato, en 1991, los beneficios de la Organización habrían sido de 3,7 millones de dólares.

12. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que el contrato vigente, que supone una mejora considerable con respecto a la situación

anterior, ha evitado a las Naciones Unidas el tener que absorber pérdidas. No obstante, la Oficina considera que la administración no se ocupó de garantizar que la Organización obtuviera la parte que le correspondía en los beneficios generados, ni tomó medidas para que se reembolsaran a las Naciones Unidas los gastos efectuados en relación con los servicios de comedores.

III. SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMEDORES

13. Los estados de las cuentas de explotación trimestrales presentados por el contratista no se examinaron de forma crítica ni se analizaron junto con él, excepto en dos casos. Aunque el contratista se ocupaba de la gestión de los servicios de comedores en nombre de las Naciones Unidas, no tenía la obligación de presentar anualmente estados financieros comprobados. Además, las Naciones Unidas no tenían información completa sobre los gastos que había efectuado en relación con el mantenimiento y el funcionamiento de los servicios de comedores.

14. El Comité del Personal y la Administración sobre Servicios de Comedores, que debía ocuparse de examinar la calidad, las normas, los precios, la situación en materia de higiene e informes conexos y las sugerencias y quejas del personal, se mantuvo inactivo. El Comité no había tomado medidas respecto de las sugerencias y observaciones de los funcionarios desde octubre de 1994. La Oficina celebra que, a raíz del examen, el Comité del Personal y la Administración sobre Servicios de Comedores se haya reactivado recientemente y haya distribuido un cuestionario para recabar la opinión de los clientes acerca de los servicios.

15. No se habían llevado a cabo inspecciones sanitarias de las instalaciones en que funcionaban los servicios de comedores desde junio de 1995. En el contrato no se había estipulado que el personal a cargo del contratista tuviera que someterse a reconocimientos médicos periódicos. Por otra parte, había que mejorar los servicios de mantenimiento de las instalaciones, a cargo del Servicio de Administración de Edificios.

16. Las averías frecuentes de las cajas registradoras de propiedad de las Naciones Unidas, de cuya conservación se ocupaba la propia Organización, entorpecían el funcionamiento de la cafetería y tenían efectos negativos sobre la fiabilidad de la información financiera.

IV. FACTORES FUNDAMENTALES PARA EL FUNCIONAMIENTO ÓPTIMO DE LOS SERVICIOS DE COMEDORES

A. Objetivos

17. Se necesitan objetivos claramente estructurados. De conformidad con el objetivo de la Asamblea General de que los servicios de comedores se autofinancien, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se propuso que sus servicios de comedores ofrecieran a los funcionarios comidas y bebidas a precios razonables, manteniendo al mínimo las subvenciones directas e indirectas. En cierta medida, esa Oficina procuró que se le reembolsaran los gastos efectuados para poner a disposición del contratista las instalaciones de la cafetería y que se le pagara su parte de las utilidades.

18. En la Sede, en cambio, el requisito relativo a la participación en las utilidades incluido en la solicitud de propuestas de 1991 se omitió en el contrato definitivo. Según el entonces Subsecretario General de Servicios Generales, ese requisito se había incluido en la solicitud sólo para sondear los niveles de precios del mercado y no para obtener utilidades financieras reales. Al parecer, en la Sede se consideraba que los gastos directos e indirectos que efectuaran las Naciones Unidas para proveer servicios de comedores a su personal constituían gastos relacionados con el personal que la Organización debía absorber.

19. Es evidente que las dos formas descritas de prestar los mismos servicios entrañan consecuencias financieras muy diferentes. Es preciso conciliar los objetivos de la Organización en cuanto al funcionamiento de los servicios de comedores e impartir orientación definitiva a todo el personal directivo de los servicios de adquisiciones y de apoyo. Esa orientación se necesita en la Sede y en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, habida cuenta de que se acerca el momento de negociar los contratos.

20. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que se definan claramente los objetivos de los servicios de comedores de las Naciones Unidas (AH96/151/01).

B. Modalidades de contratación externa

21. Las diferentes interpretaciones de los objetivos de los contratos dieron origen a diversas modalidades de ejecución, incluso con el mismo contratista; tal es el caso del contratista de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y del CCI. Las modalidades difieren en los siguientes aspectos:

a) La función de las Naciones Unidas. En la Sede, los servicios de comedores se han considerado una actividad de las Naciones Unidas gestionada por un contratista en nombre de la Organización, mientras que en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y en el CCI la actividad se ha delegado en un contratista que asume la plena responsabilidad. En la Sede, las Naciones Unidas podrían haber sido responsables desde el punto de vista financiero si el contratista no hubiera cumplido sus obligaciones en la materia;

b) El detalle de los gastos que han de sufragar las partes, así como los mecanismos de recuperación de esos gastos. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el contratista paga una cantidad que abarca el sueldo del oficial de enlace y los gastos de personal conexos, la conservación del equipo y los gastos de agua y de electricidad; en la Sede, las Naciones Unidas sufragan la totalidad de esos gastos. Otros gastos, como los de calefacción, teléfono y amortización de los bienes no fungibles (muebles y apliques, por ejemplo) no se recuperaban con arreglo a ninguno de los contratos examinados. Es preciso examinar los distintos tipos de recuperación (total o parcial, estimada o efectiva, etc.);

c) Las normas, de haberlas, en que se basa la participación en las ganancias y las pérdidas. En la Sede, el contratista percibe, en concepto de honorarios de gestión, la diferencia entre los ingresos brutos y los gastos de explotación y absorbe todas las pérdidas. En la Oficina de las Naciones Unidas

en Ginebra, el contratista percibe honorarios de gestión mensuales equivalentes al 3,5% de las ventas. El resto de las utilidades netas se distribuye por partes iguales entre la Oficina y el contratista, mientras que este último absorbe la totalidad de las pérdidas. En el CCI, el contratista percibe honorarios de gestión, pero las Naciones Unidas reciben el resto de las utilidades netas por lo que el contratista carece de incentivos para reducir los gastos y obtener ganancias.

22. En el nuevo llamado a propuestas, la Oficina de Servicios de Conferencia y de Apoyo de la Sede, ha solicitado "propuestas de participación en los ingresos". En cambio, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra tiene previsto dejar de pedir una parte de las utilidades del contratista, habida cuenta de las dificultades aparentes que plantea verificar las pérdidas o ganancias de un contratista. Esta situación pone de manifiesto una vez más la necesidad de adoptar un criterio coordinado. Aunque las prácticas de comercio causen a veces algunas variaciones en las modalidades de un país a otro, habría que establecer directrices para ayudar a los funcionarios directivos a determinar las alternativas más ventajosas al alcance de las Naciones Unidas. La definición de objetivos para los servicios de comedores, señalada anteriormente, facilitará enormemente esa tarea.

23. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda:

a) Que los servicios de comedores de la Sede queden íntegramente a cargo de un contratista, y que las Naciones Unidas supervisen debidamente su desempeño con arreglo a las condiciones estipuladas en el contrato (AH96/151/02);

b) Que todos los gastos efectuados por las Naciones Unidas en relación con el suministro de instalaciones y de equipo para los servicios de comedores sean desglosados y, en la medida de lo posible, reembolsados por el contratista (AH96/151/03);

c) Que las Naciones Unidas y el contratista concierten un acuerdo razonable y equitativo de participación en las utilidades (AH96/151/04).

C. Criterios de selección de proveedores

24. Los criterios utilizados en la selección de proveedores varían ampliamente según la forma en que los funcionarios directivos perciben los objetivos de los servicios de comedores. Así pues, esos criterios incluyen combinaciones de los siguientes factores: los precios de comidas y bebidas, la calidad y variedad del menú, la calidad de la comida que se sirve, las calificaciones de los candidatos a Gerente General, los honorarios de gestión y la rentabilidad proyectada. En consecuencia, se necesitan directrices que rijan los criterios y los factores que han de influir en el proceso de evaluación.

25. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que se establezcan claramente los criterios de selección de los proveedores (AH96/151/05).

D. Condiciones de los contratos

26. En el examen llevado a cabo quedó de manifiesto la necesidad de abordar varias cuestiones relativas a las condiciones de los contratos. En primer lugar, se debería pedir a los contratistas que presentaran anualmente estados financieros comprobados a las Naciones Unidas, sea cual fuere la modalidad empleada. Al fin y al cabo, el contrato es, en lo esencial, una concesión otorgada por las Naciones Unidas para ofrecer a su personal comidas y bebidas a precios favorables. Si el contratista de la Sede obtiene utilidades considerables con inversiones de capital limitadas, tal vez no se esté ofreciendo al personal los mejores precios posibles, mientras que, por otra parte, las Naciones Unidas subvencionan los servicios de comedores; esa situación debería corregirse. Por el contrario, las pérdidas tal vez sería un indicio de que el contratista gestiona los servicios de forma ineficiente. También podrían indicar una utilización insuficiente de la capacidad y una incapacidad de mantener los servicios al nivel convenido, lo cual parece ocurrir en la cafetería del CCI en Ginebra.

27. Las variaciones de los precios deberían verificarse tomando como parámetro algún indicador de precios objetivo, como el índice de precios de consumo de comidas y bebidas en la zona metropolitana correspondiente. Esa comparación, fundamental para que los precios de comidas y bebidas sigan siendo favorables, proporcionará datos importantes para determinar si las utilidades económicas son razonables. Debería exigirse el establecimiento de indicadores de la garantía de la calidad tales como la variación del menú, el tiempo de espera en colas, la utilización de la capacidad y los informes sobre las inspecciones sanitarias y los servicios de fumigación.

28. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda:

a) Que el contratista presente anualmente estados financieros comprobados de los servicios de comedores (AH96/151/06);

b) Que, además de los indicadores de precios de consumo, se incluyan en el contrato indicadores de garantía de la calidad (AH96/151/07).

E. Supervisión del desempeño del contratista

29. La Oficina descubrió incoherencias en la supervisión del desempeño del contratista. En vista de ello, considera que habría que aclarar el mandato de las instituciones de supervisión para incluir, entre otras cosas, una evaluación de los servicios prestados, un examen mensual de las cuentas de explotación, un examen anual de los estados financieros comprobados, estudios de precios y comprobaciones de las variaciones del índice de precios de consumo y una evaluación oficial del desempeño del contratista a lo largo del contrato y al concluir éste, para evaluar la relación costo-calidad.

30. Habría que aumentar la eficacia de los órganos mixtos de supervisión (el Comité del Personal y la Administración sobre Servicios de Comedores de la Sede y el Comité Mixto sobre Servicios de Comedores de Ginebra), que se ve afectada tanto por la falta de claridad en la definición de funciones y la falta de

experiencia e iniciativa de sus miembros como por el clima de las relaciones entre el personal y la administración. En Ginebra, se ha designado a un oficial de enlace de los servicios de comedores para complementar y apoyar la función de supervisión del Comité Mixto. Habría que considerar la posibilidad de establecer un cargo similar en la Sede y otros ámbitos.

31. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda:

a) Que se reactiven los comités sobre servicios de comedores y que se mejore la supervisión de esos servicios (AH96/151/08);

b) Que se lleven a cabo inspecciones sanitarias periódicas de las instalaciones y exámenes médicos de los empleados y que se conserven adecuadamente las instalaciones y el equipo más importante (AH96/151/09).

V. EL NUEVO CONTRATO DE SERVICIOS DE COMEDORES DE 1997

32. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna se complace en señalar que sus recomendaciones se han consignado en el llamado a propuestas y se tendrán en cuenta al preparar el nuevo contrato para los servicios de comedores de la Sede de las Naciones Unidas.

(Firmado) Karl Th. PASCHKE
Secretario General Adjunto de Servicios
de Supervisión Interna
