Naciones Unidas DP/2008/52

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Distr. general
25 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2008
Nueva York, 8 a 12 de septiembre de 2008
Tema 5 del programa provisional
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

La estructura de gobernanza de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos*

Propuesta para ajustar las funciones del Comité de Coordinación de la Gestión a los actuales arreglos de gobernanza de la UNOPS

Resumen

En el presente informe se propone realizar ajustes en el Comité de Coordinación de la Gestión para ajustar sus funciones al contexto de la estructura general de gobernanza de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Los cambios sugeridos reflejan la madurez de la UNOPS como entidad desde sus comienzos en 1995 y las realidades del medio en el que ahora actúa. Los cambios tienen por objeto definir y asignar más eficazmente la responsabilidad de rendir cuentas de la UNOPS a la luz de su evolución y de sus perspectivas futuras como proveedor autofinanciado de servicios operacionales.

A continuación se presentan los elementos de la decisión que recomienda el Comité de Coordinación de la Gestión. Esta presentación a la Junta Ejecutiva tiene la aprobación del Secretario General (anexo 2: carta de fecha 8 de agosto de 2008).

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva quizás desee a) respaldar la modificación del papel y la función del Comité de Coordinación de la Gestión —que se denominaría Comité de Asesoramiento sobre Políticas— como se esboza en el presente informe, aclarando la cuestión de la rendición de cuentas y proporcionando un enfoque del asesoramiento sobre actividades estratégicas que permitirá a la UNOPS cumplir su mandato, como proveedora de servicios operacionales, sobre la base de una autofinanciación completa; b) recomendar la delegación de las atribuciones en materia de recursos humanos, en relación con la UNOPS, en el Director Ejecutivo de la Oficina; y c) recomendar que se proceda a introducir en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada los cambios propuestos en el documento DP/2008/52.

* La compilación de los datos necesarios para proporcionar a la Junta Ejecutiva información actualizada ha retrasado la presentación de este informe.

08-49107 (S) 160908 160908

Índice

		Página
	Introducción	3
I.	Antecedentes	3
II.	Principales razones para ajustar los arreglos de gobernanza	5
	A. El cambio fundamental de la realidad operacional de la UNOPS	5
	B. Cuestiones relativas a la supervisión y la rendición de cuentas	6
III.	Creación de un comité de asesoramiento sobre políticas	6
IV.	Relaciones de dependencia	7
Anexos		
1.	Funciones originales del Comité de Coordinación de la Gestión	10
2.	Carta del Secretario General de fecha 8 de agosto de 2008 (disponible en la página web de la Junta Ejecutiva)	

Introducción

1. En el presente informe se propone realizar ajustes en las funciones del Comité de Coordinación de la Gestión (MCC) para adaptarlas al contexto de la estructura general de gobernanza de la UNOPS. Los cambios sugeridos reflejan la madurez de la UNOPS como entidad desde sus comienzos en 1995 y la realidad del medio en el que ahora actúa. Los cambios tienen por objeto definir y asignar más eficazmente la responsabilidad de rendir cuentas de la UNOPS a la luz de su evolución y de sus perspectivas futuras como proveedor autofinanciado de servicios operacionales.

2. La decisión fue recomendada por el MCC luego de un extenso diálogo y de consensos entre sus miembros, junto con el asesoramiento jurídico de la Oficina de Asuntos Jurídicos. Posteriormente el Secretario General hizo suya la recomendación (véase el anexo 2, disponible en la página web de la Junta Ejecutiva).

I. Antecedentes

3. La UNOPS adquirió entidad separada e identificable en cumplimiento de la decisión 48/501 de la Asamblea General, del 19 de septiembre de 1994, de conformidad con la decisión 94/12.2 de la Junta Ejecutiva del PNUD. Los arreglos originales de gobernanza prevén la designación, por el Secretario General de las Naciones Unidas, de un Director Ejecutivo encargado de dirigir la UNOPS. Entre los elementos fundamentales de la estructura de gobernanza y supervisión están los siguientes:

a) La Junta Ejecutiva FNUAP/PNUD, en que se incluye a la UNOPS como un tema de agenda del segmento del PNUD; y

b) El MCC (véase más adelante la esfera de acción).

4. El Grupo Consultivo de Usuarios se creó con la responsabilidad “de asegurarse de que la Oficina de Servicios para Proyectos tenga plenamente presentes las preocupaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones que utilizan sus servicios y deberá formular las recomendaciones apropiadas” (decisión 94/12 de la Junta Ejecutiva). Sin embargo, el Grupo Consultivo de Usuarios sólo se reunió una vez (véase DP/2002/CRP.5, párrafo 13).

5. La UNOPS también informa a la Quinta Comisión de la Asamblea General, principalmente para el examen de resultados de auditorías, y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), principalmente para el examen de solicitudes presupuestarias y de revisiones a los reglamentos y reglamentaciones financieros. La cuentas de la UNOPS están sujetas a la comprobación de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

El Comité de Coordinación de la Gestión

6. El papel y las funciones del MCC fueron establecidos en DP/1994/61 y posteriormente aprobados mediante las decisiones 94/12, 94/32 y 95/1 de la Junta Ejecutiva. El arreglo seleccionado refleja el contexto histórico: la UNOPS deriva del PNUD; hay una estrecha asociación entre las actividades de las dos organizaciones; y las Naciones Unidas desean ejercer la suficiente supervisión sobre la UNOPS. El Administrador del PNUD fue designado Presidente, y entre los miembros del MCC están el Secretario General Adjunto del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de

Servicios de Gestión y el Departamento de Servicios Administrativos. Se nombra Director Ejecutivo al Secretario del MCC.

7. En 2001 el Secretario General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que examinara estas disposiciones sobre gobernanza en el contexto de una relación más amplia PNUD-UNOPS. En el informe resultante se propone crear una junta de gestión para reemplazar al MCC, presidida por un ex funcionario de alto nivel de las Naciones Unidas que pueda dedicar tiempo suficiente a la función. El Secretario General no aceptó esa recomendación.

8. Pese a que se realizaron dos exámenes de los arreglos de gobernanza de la UNOPS, el único cambio significativo se produjo en 2002, con posterioridad a DP/2002/CRP.5, cuando se amplió la composición del MCC para incluir a los principales clientes de la UNOPS (el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) como miembros titulares, y el Asesor Jurídico (o su representante) y el Contralor de las Naciones Unidas (o su representante) como miembros natos. Sin embargo, no se modificaron las funciones del MCC tal como se esbozaron originalmente en DP/1994/61 (anexo 1).

9. En 2003 la Junta Ejecutiva solicitó un examen independiente del modelo de operaciones de la UNOPS (DP/2003/40). En el examen se señala un desajuste entre autoridad y responsabilidad en cuanto se relacionan con el MCC y la Junta Ejecutiva, y se sugiere que el Director Ejecutivo presida el MCC.

10. Posteriormente la función del MCC figuró en el programa de varios períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva. El MCC y la Junta Ejecutiva decidieron postergar hasta una fecha posterior el examen de este tema y dedicarse primero a mejorar la situación financiera de la UNOPS. En 2005 el Director Ejecutivo informó a la Junta (DP/2005/30, párrafos 65 a 67, “Gobernanza: medidas ulteriores”) que presentaría en el período de sesiones de enero de 2006 recomendaciones sobre las funciones y la composición del MCC “teniendo en cuenta el entorno comercial, la posible base de clientes y las necesidades operativas”. La Junta Ejecutiva estuvo de acuerdo y programó el examen del tema para su primer período ordinario de sesiones de 2006 (decisión 2005/36). Sin embargo, el tema no se examinó ni en ese ni en ningún otro período de sesiones.

11. En el cumplimiento de sus tareas el MCC se reunió con frecuencia diversa. Como se señala en DP/2005/39, “El Comité se reunía de forma intermitente cuando la situación de la UNOPS era buena, pero empezó a reunirse con mayor regularidad cuando sus dificultades financieras aumentaron”. La mayoría de los Secretarios Generales Adjuntos prefirieron designar representantes para que asistieran a las reuniones del MCC. El FIDA, tal vez en parte por tener su sede en Roma, en la mayoría de las reuniones optó por no participar. Varios miembros del MCC también eran, a veces, clientes importantes de la UNOPS y tendían a dar prioridad a sus intereses específicos.

12. En el curso de los años los miembros del MCC han expuesto diversos grados de descontento con respecto a la función del Comité. Han expresado preocupación porque, aunque oficialmente el MCC es responsable de la supervisión fiduciaria y de gestión, no necesariamente posee una información detallada u oportuna, ni siquiera la posibilidad de dedicar el tiempo necesario al ejercicio de su función. A mediados de 2006 la nueva Presidencia cuestionó la función del MCC, habida

cuenta de la evolución de la UNOPS como una entidad independiente y para aclarar la rendición de cuentas. El asunto fue examinado por miembros del MCC. En el presente informe figura la recomendación del MCC para actualizar sus funciones y su composición.

II. Principales razones para ajustar los arreglos de gobernanza

A. El cambio fundamental de la realidad operacional de la UNOPS

13. El arreglo original de gobernanza del MCC refleja la situación que predominó durante la primera mitad del decenio de 1990 con respecto a las operaciones y la reforma y que condujo a la creación de la UNOPS. Desde entonces la esfera de acción de los servicios de la UNOPS ha sufrido profundas transformaciones, incluso por decisiones de la Junta Ejecutiva sobre la ampliación de su función de prestación de servicios: a) la decisión 2004/3, de cooperar con bancos de desarrollo regionales y subregionales; b) la decisión 2004/15, de trabajar directamente con los gobiernos en determinadas circunstancias; y c) la decisión 2007/38, sobre la fusión parcial de la UNOPS con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, que autorizó a la UNOPS a prestar algunos servicios a organizaciones no gubernamentales.

14. Aunque el PNUD sigue siendo un asociado y cliente clave de la UNOPS, la parte correspondiente a operaciones con el PNUD se ha estabilizado en alrededor del 35%, con un pequeño aumento en 2007 y 2008. Como se reconoce en la decisión 2002/2, la UNOPS ha progresado en la diversificación de su base de clientes y ha respondido a las demandas de servicios de las organizaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas, especialmente en las esferas del mantenimiento de la paz y de las operaciones humanitarias y relacionadas con el desarrollo.

15. La relación del PNUD con la UNOPS ha cambiado, de “organización madre” o “supervisora”, a asociado, con la UNOPS como subcontratista. Donde, en un principio, las funciones de gestión de la UNOPS estaban estrechamente integradas en las del PNUD, ahora hay independencia. Por ejemplo, con respecto a los asuntos relativos al personal, las atribuciones han sido delegadas a la UNOPS. Mientras antes la UNOPS dependía totalmente de la red de oficinas del PNUD en los países para la implementación sobre el terreno, hoy posee su propia red de oficinas regionales y centros de operaciones a nivel de países. Los servicios administrativos que proporcionan las oficinas del PNUD de países a la UNOPS no difieren de los suministrados a otras entidades de las Naciones Unidas. Al igual que otros fondos y programas de las Naciones Unidas —como el FNUAP— la UNOPS terceriza en el PNUD varias funciones, incluida la de tesorería. Significativamente, mientras anteriormente la auditoría interna la hacía la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD, ahora la UNOPS tiene su propia función de auditoría interna.

16. La UNOPS ha establecido el Comité Asesor de Estrategia y Auditoría, con un mandato similar al de otros entes comparables de las Naciones Unidas. Ciertamente, el Comité, que asesora al Director Ejecutivo, ofrece una alternativa viable para algunas funciones de supervisión o gestión del riesgo previstas originalmente para el MCC.

17. En suma, en sus 13 años de existencia la UNOPS ha madurado significativamente como entidad separada y de identidad propia. Ha puesto en marcha los mejores instrumentos y capacidades para facilitar y promover la responsabilidad operacional del Director Ejecutivo.

B. Cuestiones relativas a la supervisión y la rendición de cuentas

18. La supervisión de la Quinta comisión, de la CCAAP y del FNUAP está firmemente establecida. Como se detalla en DP/2008/6, se presentará a la Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual de 2008, un marco de supervisión y rendición de cuentas que guarda proporción con los del PNUD y el FNUAP.

19. La Junta Ejecutiva ha asumido una función activa, muy bien acogida, para abordar la crisis financiera de la UNOPS. En 2003 la Junta intensificó su sólida supervisión y orientación del rumbo estratégico y de las actividades de la UNOPS. Además, mediante su decisión 2007/9 la Junta fijó un calendario para la presentación regular de informes del Director Ejecutivo.

20. Después de un examen minucioso del contexto histórico, de la madurez de la UNOPS y de los enfoques de avanzada de la supervisión y la rendición de cuentas, el MCC llegó a la conclusión de que ha llegado el momento de recomendar que el Director Ejecutivo responda directamente ante la Junta Ejecutiva, como lo hacen el Administrador del PNUD y el Director Ejecutivo del FNUAP. Esto requiere una revisión del mandato del MCC, que fue aprobado por el Secretario General.

III. Creación de un comité de asesoramiento sobre políticas

21. Se propone la revisión del papel, las funciones y la composición del MCC para permitir que cumpla una función de asesoramiento sobre políticas. Para reflejar este nuevo enfoque se sugiere que el MCC se denomine Comité de Asesoramiento sobre Políticas.

22. Este modelo que se propone otorgaría al Director Ejecutivo de la UNOPS una autoridad totalmente independiente y le asignaría la responsabilidad de la conducción de las operaciones de la Oficina. El Comité de Asesoramiento sobre Políticas proveería orientación normativa para asegurar que la estrategia y las actividades de la UNOPS correspondan a los objetivos más generales de las Naciones Unidas y que estén coordinadas con la labor de otros entes a fin de asegurar un enfoque complementario y evitar superposiciones. La responsabilidad por el empleo de los recursos financieros y de otro tipo de la UNOPS la asumirá el Director Ejecutivo.

Funciones del Comité de Asesoramiento sobre Políticas

23. De conformidad con esta propuesta, y sujeto a la aprobación del Secretario General, el Comité de Asesoramiento sobre Políticas tendría las siguientes funciones de asesoramiento sobre políticas:

a) Proporcionar orientación a la UNOPS para desarrollar su estrategia y plan de operaciones congruentes con su base de autofinanciación; y

b) Proporcionar orientación sobre las relaciones entre la UNOPS y otros departamentos, oficinas y fondos, programas, organismos y organizaciones de las Naciones Unidas a nivel de organizaciones y en el contexto de los equipos de las Naciones Unidas en los países que dependen de los coordinadores residentes/coordinadores humanitarios.

Composición y reuniones del Comité de Asesoramiento sobre Políticas

24. Se propone que se modifique la composición del Comité de Asesoramiento sobre Políticas en consonancia con el mandato revisado, para incluir lo siguiente (con una presidencia rotativa designada anualmente por los miembros):

a) Administrador, PNUD;

b) Presidencia, Comité de Alto Nivel sobre Gestión;

c) Secretario General Adjunto, Departamento de Gestión de las Naciones Unidas;

d) Secretario General Adjunto, Departamento de Servicios sobre el Terreno de las Naciones Unidas; y

e) Secretario General Adjunto, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

25. El Asesor Jurídico (o su representante) puede participar *ex officio* de las reuniones, pero no debe ser propuesto para presidirlas.

26. Se recomienda que el Comité de Asesoramiento sobre Políticas celebre dos reuniones por año, una antes del primer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva y otro antes de su período de sesiones anual. El Presidente o el Director Ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias, según sea necesario.

IV. Relaciones de dependencia

27. En consonancia con la propuesta de modificación del MCC, el Director Ejecutivo rendirá cuentas directamente a la Junta Ejecutiva. El Director Ejecutivo informará periódicamente a la Junta Ejecutiva sobre las directrices recibidas del Comité de Asesoramiento sobre Políticas, según sea necesario, cuando la Junta aborde cuestiones relativas a políticas y en la forma de un adjunto a su Informe Anual. Esta propuesta requerirá introducir modificaciones al Reglamento Financiero de la UNOPS, de la forma siguiente:

Párrafo 3.1, C. Rendición de cuentas, Artículo III

"El Director Ejecutivo rinde cuenta de las actividades de la UNOPS a la Junta Ejecutiva y al Secretario General".

Añadir: "El Comité de Asesoramiento sobre Políticas dará directrices de política a la UNOPS".

Párrafo 8.3

"Se procura la armonización con el PNUD y el FNUAP de la siguiente forma:

a) En la Cuenta de la UNOPS se creará una reserva operacional, a un nivel establecido por la Junta Ejecutiva. La Reserva Operacional, cuya finalidad es garantizar la viabilidad e integridad financieras de la UNOPS, tendrá financiación completa y constará de activos líquidos irrevocables y fácilmente disponibles. Los elementos que se podrán compensar y sufragar con esta reserva estarán limitados a los siguientes:

i) Disminución o déficit de recursos;

ii) Irregularidad en las corrientes de fondos;

iii) Aumentos de los costos reales en relación con las estimaciones previstas o fluctuaciones en la ejecución; y

iv) Otras contingencias que den lugar a la pérdida de recursos respecto de los cuales la UNOPS haya contraído compromisos en materia de programación;

b) La decisión de retirar fondos de la reserva operacional incumbirá exclusivamente al Director Ejecutivo, que dará cuenta de todos los retiros de fondos a la Junta Ejecutiva en su período ordinario de sesiones siguiente y, entre períodos de sesiones, a los miembros de la Junta Ejecutiva, según lo que pueda prescribir la Junta Ejecutiva, y siempre y cuando la situación, a juicio del Director Ejecutivo, así lo requiera;"

Párrafo 9.2, Artículo IX, Administración de los fondos

"El Secretario General podrá delegar al Administrador del PNUD las atribuciones relativas a la custodia de fondos que puedan facilitar la gestión eficiente y eficaz de los ingresos de la UNOPS, así como de los recursos puestos a cargo de la UNOPS, y el Administrador del PNUD podrá aceptar por escrito esa delegación de atribuciones."

Reemplazar: "Administrador del PNUD" *por* "Director Ejecutivo de la UNOPS".

Párrafo 10.1, Artículo X. Fiscalización interna

"Con sujeción a la confirmación por el Administrador del PNUD de que no existe ningún conflicto con las disposiciones aplicables del Reglamento Financiero del PNUD, del cual el presente Reglamento es un anexo, el Director Ejecutivo, en consulta con la Comisión de Coordinación de la Gestión, podrá establecer una reglamentación financiera detallada de la UNOPS con objeto de lograr una gestión financiera eficaz y económica y distribuir la reglamentación financiera detallada a los miembros de la Junta Ejecutiva para su información, por lo menos 30 días antes de que entre en vigor. El Director Ejecutivo podrá establecer procedimientos congruentes con el presente Reglamento para la aplicación de dicha reglamentación financiera".

Suprimir: ", en consulta con la Comisión de Coordinación de la Gestión,"

Delegación de atribuciones en el Director Ejecutivo de la UNOPS en materia de recursos humanos, en relación con el personal de la Oficina

28. Actualmente el Administrador del PNUD delega en el Director Ejecutivo de la UNOPS sus atribuciones en materia de recursos humanos. De conformidad con los arreglos propuestos, el Secretario General otorgaría las atribuciones en materia de recursos humanos, en relación con el personal de la UNOPS, directamente al Director Ejecutivo de la Oficina.

Anexo 1*

Funciones originales del Comité de Coordinación de la Gestión

29. Las funciones del MCC, tal como se establecen en el documento DP/1994/61, incluyen:

a) Asesorar a la UNOPS en la elaboración de su estrategia y su plan de actividades empresariales y procurar que ésta utilice sus propios recursos financieros para prestar servicios de ejecución de programas y proyectos, servicios de gestión y otros servicios de apoyo, así como para administrar los préstamos;

b) Velar por que el marco jurídico esté de acuerdo con el principio de autofinanciación y por que la UNOPS satisfaga el requisito consiguiente de funcionar como una empresa;

c) Revisar las políticas operativas de la UNOPS y autorizar cualquier modificación de éstas a fin de que pueda desempeñar sus funciones con arreglo al marco jurídico establecido por la Asamblea General y por la Junta Ejecutiva;

d) Examinar el programa y el presupuesto anuales de la UNOPS, así como la documentación conexa y darles su autorización, para que se sometan a los órganos competentes para su aprobación;

e) Garantizar que la UNOPS tenga en cuenta las necesidades de los usuarios de sus servicios. Al desempeñar esta función, el Comité de Coordinación de la Gestión vela también por que la UNOPS considere debidamente las recomendaciones que recibe del Grupo de Asesoramiento a los Usuarios de la UNOPS;

f) Determinar las relaciones que deberá mantener la UNOPS con los departamentos de las Naciones Unidas, con el PNUD y sus oficinas exteriores y con otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas;

g) Examinar y evaluar los resultados y la eficacia de la UNOPS;

h) Procurar que la UNOPS disponga de los servicios de apoyo administrativo adecuados en condiciones económicas.

---

* Véase el anexo 2, carta del Secretario General de fecha 8 de agosto de 2008, en la página web de la Junta Ejecutiva.