

**SERVICIOS COMUNES Y CONJUNTOS DE LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN VIENA**

Preparado por

Homero L. Hernández



**Ginebra
2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		v
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES....		vi
I. LAS POLÍTICAS Y SU CONTEXTO	1 - 8	1
II. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNES EN VIENA.....	9 - 30	4
A. Antecedentes.....	9 - 10	4
B. Administración.....	11 - 13	4
C. Memorando de Entendimiento.....	14 - 17	6
D. Arreglos sobre la distribución de los gastos	18 - 24	7
E. Mecanismos de gestión.....	25 - 30	9
III. EXAMEN DE LOS SERVICIOS COMUNES Y CONJUNTOS EN VIENA	31 - 94	11
A. Actuales arreglos sobre los servicios comunes en Viena	33 - 84	11
a) Servicios prestados por la ONUDI.....	33 - 55	11
b) Servicios prestados por el OIEA.....	56 - 74	19
c) Servicios prestados por las Naciones Unidas/ONUV	75 - 84	24
B. Arreglos en vigor sobre los servicios conjuntos en Viena.....	85 - 94	27
IV. NUEVA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNES.....	95 - 111	31
A. Servicios de adquisiciones	96 - 99	31
B. Servicios de tecnología de la información y las comunicaciones.....	100 - 103	32
C. Los servicios de gestión de los recursos humanos.....	104 - 107	34
D. Los servicios financieros	108 - 109	34
E. Servicio de información pública.....	110 - 111	35

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. DESAPARICIÓN DE UN SERVICIO COMÚN: EL CASO DE LA BIBLIOTECA DEL CIV	112 - 138	37
A. Los servicios comunes	112 - 115	37
B. Evaluación de la biblioteca común del CIV	116 - 119	38
C. Retirada progresiva	120 - 130	39
D. Desaparición de un servicio común: lecciones aprendidas.....	131 - 138	43
VI. REPLANTEAMIENTO DE LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS	139 - 155	46
VII. LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	156 - 160	52
Anexos		
I. Los servicios comunes y conjuntos en el CIV		53
II. Indicadores de las dimensiones de las organizaciones con sede en Viena, 2000-2001		54

SIGLAS

CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCSC	Comité Consultivo de Servicios Comunes
CIV	Centro Internacional de Viena
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
DACS	División de Servicios Administrativos y Servicios Comunes
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OFDPD	Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSIA	Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OTPCE	Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAE	Servicio[s] de Administración de Edificios
SINU	Servicio de Información de las Naciones Unidas
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO

Impulsar el desarrollo de los servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas examinando el marco en el que se prestan los servicios comunes y conjuntos a las organizaciones con sede en Viena, subrayando las prácticas óptimas, señalando las esferas que deben mejorarse en la gestión y prestación de los servicios existentes, y examinando las posibilidades de expansión de esos servicios.

A. Contexto de políticas generales

i) En los acuerdos establecidos entre las Naciones Unidas y las organizaciones que son miembros del sistema común de las Naciones Unidas se expresa la conveniencia de la cooperación entre los asuntos administrativos y se establece el marco jurídico para la creación de los servicios administrativos comunes. El Secretario General, en sus propuestas sobre la reforma, de 1997, destacó el potencial que tenían los servicios administrativos comunes para mejorar la eficiencia, y de ese modo, lograr la reducción de los costos, y la expansión y fortalecimiento de los servicios comunes fue una de las ocho estrategias propuestas para el mejoramiento de la capacidad de apoyo. Las iniciativas posteriores destinadas a alcanzar este objetivo de política general han tendido a centrarse en las entidades de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, pero han surgido diversos obstáculos que han limitado los avances en ese sentido (párrs. 1 a 8).

B. Organización y gestión

i) La configuración funcional del Centro Internacional de Viena (CIV), construido por las autoridades de Austria al final de los años setenta con el fin concreto de alojar a las sedes permanentes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), ha facilitado el funcionamiento de los servicios administrativos comunes de las organizaciones con sede en Viena. Estas organizaciones empezaron a ocupar los locales en 1979, junto con otras entidades de las Naciones Unidas que fueron trasladadas a Viena en aquel entonces. Atendiendo a las recomendaciones del informe de 1975 del Grupo de Trabajo Mixto sobre los servicios comunes, se adoptó un sistema de administración asignada, según el cual se asignaban los servicios comunes a las distintas organizaciones con el objetivo de lograr una distribución equitativa y el equilibrio general de las responsabilidades, compartiendo los costos con arreglo a fórmulas previamente establecidas. El Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas, el OIEA y la ONUDI, de marzo de 1977, sigue siendo el instrumento básico por el que se rige el sistema de servicios comunes del CIV, si bien en 1998 se firmó un acuerdo complementario para incluir en los arreglos a la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE) (párrs. 9 a 17).

ii) Las organizaciones con sede en Viena cuentan ahora con 20 años de experiencia en el funcionamiento de un sistema de reparto de costos de los servicios comunes. El sistema se ha

ido perfeccionando gradualmente y se considera un modelo de buenas prácticas dentro del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, la omisión de los gastos de apoyo administrativo en los cálculos es difícil de justificar; y debe resolverse la cuestión de la falta de transparencia respecto del total de los gastos de funcionamiento de algunos servicios comunes (párrs. 18 a 24).

iii) Un mecanismo consultivo conjunto, integrado por un Comité Consultivo de Servicios Comunes (CCSC) integrado por los jefes de la administración y distintos comités conjuntos de asesoramiento o coordinación de la mayor parte de los servicios comunes supervisa la gestión y la administración de los servicios comunes en Viena. El tiempo dedicado a la gestión de estos mecanismos consultivos conjuntos es un componente importante de los costos de la prestación de servicios comunes, pero no figura en los arreglos sobre la participación en los gastos. El CCSC tiene un mandato amplio y está facultado para adoptar decisiones y recomendaciones que a veces pueden entrar en conflicto con las competencias y responsabilidades de un jefe ejecutivo respecto de la prestación de un determinado servicio (párrs. 25 a 30).

C. Servicios comunes y conjuntos actuales

i) De todos los servicios comunes del CIV, el Servicio de Administración de Edificios (SAE), a cargo de la ONUDI, es sin duda el más complejo y representa una carga desproporcionada para esa organización. El Director General de la ONUDI propuso traspasar la gestión del SAE a otra organización del CIV a partir de principios de 1999, pero ninguna de ellas estaba dispuesta a aceptar esa responsabilidad. Aunque no se pone en duda la alta calidad de la gestión actual del SAE, las limitaciones que imponen al servicio las acusadas reducciones presupuestarias de la ONUDI desde mediados de los años noventa deben tenerse debidamente en cuenta cuando se trate de su futuro (párrs. 33 a 45).

ii) Según el Memorando de Entendimiento, el Servicio de Comedor y Cafetería y el Economato, administrados por la UNIDO y el OIEA respectivamente, deben autofinanciarse, pero ambos han disfrutado durante muchos años de subvenciones en los servicios básicos y otros servicios de mantenimiento de edificios. Uno de los objetivos del nuevo contrato de comedores y cafetería, en vigor desde comienzos del 2000, era lograr una reducción considerable en el nivel de los subsidios. Pero en general no se está satisfecho con la calidad de los nuevos servicios de comedores y se ha pedido colectivamente que se restablezca el nivel anterior de las subvenciones. En el caso del Economato, se convino en el CCSC que en el 2000 se reembolsaría al SAE la totalidad del costo de los servicios básicos. El Inspector observa que se sigue subvencionando en cierta medida a cada servicio. Es evidente que en el Memorando de Entendimiento no se preveía subvención alguna, de lo que se desprende que los precios deberían aumentar para cubrir todos los gastos (párrs. 46 a 55 y 66 a 72).

iii) El OIEA se ocupa de dos servicios que inciden directamente en el bienestar del personal, a saber, el Servicio Médico Común y la Guardería Infantil. Las plazas de esta última han aumentado recientemente con la apertura de un nuevo local en septiembre de 2001. Si bien no está claramente justificado que el OIEA se ocupe de la organización de la guardería, se considera por necesidades particulares, que el OIEA tiene un especial interés en gestionar y ocuparse del funcionamiento del Servicio Médico Conjunto. No obstante, el Inspector considera que sería más conveniente para ese servicio estar administrado por un comité conjunto de asesoramiento de la gestión que el arreglo oficioso actual entre los administradores de recursos humanos. Un comité conjunto de ese tipo permitiría contar con una gama más amplia de especialistas

-en particular en asuntos financieros- que se ocuparan de los asuntos del servicio, aumentar su transparencia, y aplicar en mayor medida los criterios de supervisión que se aplican a otros servicios comunes del CIV (párrs. 57 a 61 y 73 a 74).

iv) Un aspecto preocupante es que el servicio de imprenta común del OIEA no sea un servicio común y que la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV) conserve un servicio aparte de reproducción para imprimir parte de la documentación de sus servicios de conferencias. En vista de la sobrada capacidad de la imprenta del OIEA, el Inspector opina que la existencia de dos servicios distintos no está justificada. El Comité Mixto de los Servicios Comunes de Imprenta debería examinar los arreglos actuales y formular propuestas para la fusión del servicio, teniendo debidamente en cuenta las necesidades e intereses de todos los participantes (párrs. 62 a 65).

v) La ONUUV presta varios servicios comunes, tales como la seguridad y vigilancia, el funcionamiento del garaje y la expedición de los documentos oficiales de viaje. Del examen de estos servicios se desprende que en general están bien administrados, aunque se plantean algunos problemas respecto del Servicio de Seguridad y Vigilancia, tales como la conveniencia de que se aplicaran las tasas de participación en los costos del SAE, la utilización de personal supernumerario para funciones de base, y la seguridad de la cerca perimétrica. El Inspector opina que estas cuestiones podrían abordarse en el seno de un comité de asesoramiento conjunto de los servicios de seguridad y vigilancia que convendría establecer (párrs. 75 a 81).

vi) El servicio de interpretación, administrado por la ONUUV, es el único servicio de conferencias que se presta actualmente como servicio común a todas las organizaciones ubicadas en el CIV. Aunque los usuarios de ese servicio parecen satisfechos con su calidad, en la fórmula de reparto de los costos se omiten algunos gastos directos realizados por la ONUUV en la prestación del servicio. No se ha aplicado la propuesta de la ONUUV de reemplazar los acuerdos bilaterales de reparto de costos por un acuerdo unificado después de 1997. La metodología para el reparto de los costos de los servicios de interpretación debería someterse a examen en este momento y modificarse según proceda (párrs. 82 a 84).

vii) La tortuosa historia de los intentos de unificar los servicios de conferencias en el Centro Internacional de Viena está documentada. En la actualidad, las Naciones Unidas proporcionan servicios completos de conferencias a la ONUDI y a la OTPCE, pero, con la salvedad del servicio común de interpretación, el OIEA se mantiene fuera de esos acuerdos, y mantiene su propio servicio de conferencias paralelo. La Asamblea General de las Naciones Unidas consideró que el establecimiento de un servicio de conferencias único en Viena, a cargo de las Naciones Unidas, era una solución ideal desde el punto de vista de la eficiencia en función de los costos (A/RES/44/201). El Inspector opina igualmente que el enfoque unificado podría resultar en considerables economías, y no considera que los argumentos que se aducen para justificar la existencia de servicios aparte para el OIEA sean particularmente convincentes (párrs. 86 a 90).

viii) La enseñanza de idiomas funcionó como un servicio común de la ONUDI hasta 1993, año en el que se retiró el OIEA, y en 1996 la ONUDI decidió suprimir el servicio en vista de las acusadas limitaciones presupuestarias con que se enfrentaba. Actualmente tanto la ONUUV como el OIEA cuentan con programas de enseñanza de idiomas que se superponen en buena medida, situación que es difícil de justificar desde el punto de vista de la eficacia en función de los costos (párrs. 91 a 93).

D. Expansión de los servicios comunes

- i) Durante las entrevistas que se realizaron para preparar este informe se expresó escaso entusiasmo por la ampliación de los servicios comunes del CIV, a excepción de la reciente expansión de los servicios de guardería, actitud que en algunos casos se atribuía a la experiencia adquirida en el pasado. El Inspector considera que podrían hacerse economías mediante arreglos cooperativos en diversas esferas, aunque el éxito de esas medidas depende fundamentalmente de la disposición y la determinación de los funcionarios encargados de aplicarlas.
- ii) Cada una de las cuatro organizaciones ubicadas en el CIV dispone de su propio servicio de adquisiciones a cargo de su respectiva entidad de servicios generales de apoyo. Aunque se intentó concertar diversos arreglos conjuntos en años pasados, se abandonó la idea en vista de los problemas logísticos que se planteaban. El Inspector señala los avances que se han hecho recientemente en Nueva York en las iniciativas relacionadas con las adquisiciones comunes, y opina que podrían servir para reavivar el interés de las organizaciones con sede en Viena. Como mínimo, deberían hacerse nuevos esfuerzos por explorar la posibilidad de hacer economías con la adquisición en común de suministros para las sedes (párrs. 96 a 99).
- iii) Análogamente, no han prosperado las iniciativas más recientes relativas a los servicios comunes o conjuntos de tecnología de la información y las comunicaciones, y las organizaciones con sede en Viena están perdiendo terreno en esa esfera. El Inspector opina que queda mucho por hacer en la prestación de servicios comunes en esferas como los servicios para usuarios, los servicios de Internet, la ubicación de *hardware* básico en un centro de datos compartido, la recuperación en casos de desastre y las políticas y la aplicación de medidas de seguridad. Las organizaciones con sede en Viena han colaborado recientemente en el establecimiento de normas técnicas para la instalación de un nuevo sistema de comunicación por cables en el CIV con el que se atenderá a las necesidades de todas las organizaciones. Ello podría servir de base para tomar iniciativas respecto de otras medidas de integración (párrs. 100 a 103).
- iv) Por lo que respecta a la gestión de los recursos humanos, algunos servicios comunes que habían existido en Viena como los de orientación del personal, vivienda y enseñanza de idiomas se han suprimido en la práctica. No obstante, los funcionarios competentes parecían mostrar cierto interés por restablecer esos servicios comunes, así como en estudiar las posibilidades en esferas como la contratación y los seguros médicos (párrs. 104 a 107).
- v) Respecto de los servicios financieros, parece existir una buena interacción en esferas de interés común entre los administradores financieros superiores de las organizaciones con sede en Viena, y esta relación de cooperación debería facilitar la colaboración futura, posiblemente en el campo de las operaciones de tesorería (párrs. 108 y 109).
- vi) El Inspector considera que en Viena sería posible utilizar más eficientemente los recursos para fines de información pública, y propone que se establezca un grupo de trabajo mixto para estudiar los arreglos actuales con el fin de señalar las superposiciones actuales tanto en las instalaciones como en los servicios, así como las posibles sinergias para establecer un servicio de información pública más efectivamente común (párrs. 110 y 111).

E. Desaparición del servicio de la biblioteca común del CIV

i) En el capítulo V se presenta un análisis de la reciente supresión del servicio común de biblioteca en el Centro Internacional de Viena, para los lectores que tengan el tiempo o el interés suficiente para entrar en detalles de este nivel. El Inspector considera que si bien este estudio concreto aumenta considerablemente el volumen del presente informe, las lecciones que de él se extraen resultan de interés para la política general de expansión de los servicios comunes, y en el contexto de la reforma administrativa de las Naciones Unidas (párrs. 112 a 130).

ii) Entre los factores de costos específicos cabe señalar la falta de transparencia respecto del presupuesto fijo para los servicios de biblioteca y la adecuación de la fórmula de reparto de costos, pero debe también destacarse que las políticas generales de reducción de costos en el contexto de los programas de reforma han tendido a dirigirse particularmente contra los servicios administrativos, en especial los servicios de biblioteca. También han intervenido otros factores al nivel de los servicios como los obstáculos con que ha tropezado la difusión electrónica de la información, y factores de gestión, en particular la ausencia de un comité consultivo mixto eficaz (párrs. 131 a 138).

iii) Las organizaciones con sede en Viena disponen ahora de cuatro servicios de biblioteca distintos que, según se dice, han permitido efectuar más economías que con los arreglos anteriores. Deberían mantenerse en estudio los costos de esos servicios a lo largo de los bienios 2002-2003 y 2004-2005, y, al final del período, deberían evaluarse las tendencias de los costos y el grado de duplicación de los servicios prestados.

F. Nueva concepción de los arreglos administrativos

i) La asignación actual de los servicios comunes es todavía reflejo del intento que se hizo en 1997 de distribuir equilibradamente las funciones de gestión entre las Naciones Unidas, el OIEA y la ONUDI. No obstante, a juzgar por los indicadores de los tamaños de las tres organizaciones en la actualidad y las responsabilidades de cada una de ellas en la administración de sus respectivos servicios comunes, la asignación dista mucho de ser equitativa y las responsabilidades están claramente desequilibradas. Puede concluirse de este análisis que la ONUDI asume una responsabilidad desmesurada debido a que se ocupa de la gestión del complejo de edificios del CIV, y que el OIEA tiene menos responsabilidades de las que le corresponderían siguiendo los criterios en los que se basó el sistema de administración asignada. Este aspecto es preocupante porque no se previó distribuir los gastos de apoyo administrativo de cada servicio común entre los tres principales participantes por suponerse que esos costos se equilibrarían entre sí, un supuesto que ha perdido validez (párrs. 139 a 146).

ii) Dejando aparte el análisis de la falta de equilibrio y equidad en el reparto de responsabilidades de los servicios comunes entre las tres organizaciones, hay motivos más que suficientes para poner en cuestión la justificación de la distribución actual tanto por razones de eficiencia como de eficacia en función de los costos. El Inspector es de la opinión de que se ganaría considerablemente en eficiencia de gestión y en eficiencia operacional poniendo fin a la fragmentación actual. El Inspector propone que se reemplace el sistema de administración asignada por una entidad única de servicios comunes gestionada por las Naciones Unidas. Esa entidad gestionada por la ONUV comportaría la transformación de la División de Servicios Administrativos y Servicios Comunes (DACS) de la ONUV en una División de Servicios

Comunes del CIV con arreglo a las normas de las Naciones Unidas, pero responsable ante los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Viena (párrs. 147 a 154).

iii) No obstante, si las organizaciones con sede en Viena mantienen el sistema actual de administración asignada de los servicios comunes, será preciso volver a negociar el Memorando de Entendimiento para adaptarlo a las circunstancias actuales, suprimiendo las vaguedades y las ambigüedades que tienen su origen en los aspectos que todavía eran inciertos cuando se estableció el Memorando de Entendimiento original y, de ser preciso, modificando las normas de cada servicio común para compatibilizarlas con las disposiciones del Memorando de Entendimiento (párr. 155).

G. El papel de supervisión de los Estados miembros

i) El Inspector considera que las organizaciones con sede en Viena han dirigido los servicios comunes durante más de dos décadas con un acierto considerable. No obstante, la ampliación futura de los servicios comunes de Viena, como los de otras oficinas de las Naciones Unidas, depende fundamentalmente del apoyo de los Estados miembros. Parece, pues, llegado el momento de que los órganos legislativos del OIEA y la ONUDI renueven su apoyo al principio de los servicios comunes, con arreglo a los acuerdos concertados con las Naciones Unidas (párrs. 156 y 157).

ii) Es motivo de particular preocupación el hecho de que el servicio común de biblioteca se suprimiera sin que la propuesta fuera examinada por los órganos legislativos de las organizaciones correspondientes, y puede considerarse que los Estados miembros no ejercieron su función de supervisión cuando se planteó un objetivo importante de política administrativa. Aunque el Secretario General informa sistemáticamente sobre los servicios comunes a la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni la ONUDI ni el OIEA presentan informes sobre sus servicios comunes y ello constituye una anomalía que debería subsanarse sin demora (párrs. 158 a 160).

RECOMENDACIONES

Recomendación 1

Los órganos legislativos de las organizaciones con sede en Viena deberían solicitar a sus respectivos Jefes Ejecutivos que esbozaran conjuntamente propuestas para el establecimiento de una dependencia administrativa única de servicios comunes gestionada por la Oficina de las Naciones Unidas en Viena que podría ponerse en marcha, a más tardar, en el ciclo presupuestario 2006-2007.

A la espera de que se acepte la Recomendación 1 sobre una dependencia administrativa única de servicios comunes en el Centro Internacional de Viena, o en el caso de que los Estados miembros decidan mantener el sistema actual de administración asignada, se presentan también las siguientes recomendaciones.

Recomendación 2

Los órganos legislativos deberían solicitar a los Jefes Ejecutivos de la ONUV, la ONUDI, el OIEA y la OTPCE que establecieran un comité consultivo mixto sobre la gestión para a) el Servicio Médico Común y b) el Servicio de Seguridad y Vigilancia, con un mandato y unas normas claros, como los de otros servicios comunes del Centro Internacional de Viena; y el Memorando de Entendimiento debería modificarse en consecuencia.

Recomendación 3

Los órganos legislativos de las organizaciones con sede en Viena deberían decidir si: a) el servicio de comedor y cafetería y b) el Economato deberían recibir subvenciones respecto de los servicios básicos y/o los servicios de los edificios y, en caso afirmativo, especificarlas; y el Memorando de Entendimiento y las normas correspondientes deberían modificarse en consecuencia.

Recomendación 4

Para facilitar la continuación del diálogo entre las organizaciones con sede en Viena, el Director General de la ONUDI debería facilitar el informe de la auditoría interna de los servicios de comedor y cafetería del CIV a los Jefes Ejecutivos de la ONUV, el OIEA y la OTPCE, así como a los miembros del Comité Asesor de los servicios de comedor y cafetería y al Comité Consultivo de Servicios Comunes.

Recomendación 5

Los Jefes Ejecutivos, por conducto del Comité Consultivo de Servicios Comunes, debería solicitar al Comité Mixto de los Servicios Comunes de Imprenta que presentara propuestas sobre un servicio común de imprenta para atender a las necesidades en esta materia de todas las organizaciones con sede en Viena, y debería llegarse a un acuerdo sobre la aplicación de esas propuestas lo antes posible.

Recomendación 6

La Junta de Gobernadores del OIEA debería solicitar al Director General que celebrara consultas con los Jefes Ejecutivos de la ONUV, y en su caso, de la ONUDI y la OTPCE, y prepararan conjuntamente propuestas sobre unos servicios de conferencias plenamente unificados en las oficinas de Viena, gestionados por las Naciones Unidas, que se habrían de poner en práctica a más tardar en el ciclo presupuestario 2006-2007.

Recomendación 7

Los órganos legislativos de las organizaciones con sede en Viena deberían solicitar a sus respectivos Jefes Ejecutivos que examinaran conjuntamente los costos de los servicios paralelos de enseñanza de idiomas en el Centro Internacional de Viena con el objetivo de determinar cuáles serían las modalidades más rentables de la prestación de esos servicios en el futuro.

Recomendación 8

Los órganos legislativos de las organizaciones con sede en Viena deberían solicitar a sus respectivos jefes ejecutivos que reanudaran sus esfuerzos por ampliar los servicios comunes en el Centro Internacional de Viena. Podrían establecerse grupos de trabajo mixtos bajo los auspicios del Comité Consultivo de Servicios Comunes en las siguientes esferas:

- a) Adquisiciones, sobre todo de suministros y equipo para la sede;**
- b) Tecnología de la información y las comunicaciones;**
- c) La gestión de los recursos humanos, incluidos, entre otros elementos, los seguros médicos, la orientación del personal y los servicios de vivienda;**
- d) Los servicios financieros, prestando especial atención en un principio a las operaciones de tesorería;**
- e) Los servicios de información pública.**

Los grupos de trabajo mixtos deberían presentar propuestas al Comité Consultivo de Servicios Comunes antes de finales del 2004 como máximo, y los jefes ejecutivos deberían presentar un informe provisional a sus respectivos órganos legislativos en sus períodos de sesiones del 2005.

Recomendación 9

Los órganos legislativos de las organizaciones con sede en Viena deberían solicitar a sus respectivos jefes ejecutivos que estudiaran los costos del mantenimiento de tres servicios de biblioteca distintos durante los bienios 2002-2003 y 2004-2005 y que prepararan un informe conjunto para sus períodos de sesiones del 2006 en los que se analizaran las tendencias de los costos así como las duplicaciones de los servicios prestados.

Recomendación 10

Los órganos legislativos deberían solicitar a los jefes ejecutivos de la ONUV, la ONUDI, el OIEA y la OTPCE que examinaran conjuntamente las fórmulas de distribución de costos, bajo los auspicios del Comité Consultivo de Servicios Comunes, con objeto de incorporar los costos del apoyo administrativo de cada servicio común. En ese mismo contexto, deberían someterse a examen las metodologías actuales de reparto de costos del Servicio de Seguridad y Vigilancia y el Servicio de Interpretación, y modificarlas en su caso, para reflejar con más precisión los costos de esos servicios.

Recomendación 11

Tanto si las organizaciones con sede en Viena deciden adoptar una dependencia única administrativa de servicios comunes de conformidad con la Recomendación 1, como si no, el Memorando de Entendimiento de 1977 debería volver a negociarse para adaptarlo a las circunstancias actuales. Las normas de cada servicio común deberían modificarse entonces según procediera para que estuvieran en consonancia con el Memorando de Entendimiento.

Recomendación 12

Para mejorar la eficacia de la función de supervisión de los Estados miembros respecto de los servicios comunes en Viena en el caso de que se mantenga el sistema actual de administración asignada:

- a) La Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI debería incluir los servicios comunes y conjuntos en los temas del programa cada dos años y pedir al Director General que presentara informes completos sobre las actividades de la organización en tanto que proveedora y usuaria de servicios comunes y conjuntos;**
- b) La Junta de Gobernadores del OIEA debería incluir los servicios comunes y conjuntos en su programa cada dos años y pedir al Director General que presentara informes completos sobre las actividades del organismo en tanto que proveedor y usuario de servicios comunes y conjuntos.**

I. LAS POLÍTICAS Y SU CONTEXTO

1. El presente estudio forma parte de una serie de informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre el funcionamiento y el desarrollo de los servicios administrativos comunes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ubicadas en un mismo lugar de destino. En los anteriores informes de esta serie se han examinado los locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, los servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas y los servicios comunes en Ginebra¹. El presente estudio retoma también un informe anterior de la DCI sobre los servicios comunes de las organizaciones de las Naciones Unidas en Viena (CIV)². El objetivo común de estos informes es fomentar la creación de servicios administrativos comunes y un marco racional para su gestión, con el fin de simplificar las estructuras y costos generales y encontrar métodos más eficientes y efectivos para la ejecución de los programas.

2. Los acuerdos de relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones que integran el sistema común de las Naciones Unidas proporcionan el marco legal para la creación de servicios administrativos comunes. En el caso de Viena, esos acuerdos son los concertados en 1957 y 1985, respectivamente, entre las Naciones Unidas y el OIEA y entre las Naciones Unidas y la ONUDI. En ambos acuerdos, las organizaciones "reconocen la conveniencia de cooperar en las cuestiones administrativas de interés mutuo" y se comprometen a consultarse periódicamente sobre estas cuestiones, especialmente las relativas a la utilización más eficaz de las instalaciones, del personal y los servicios, así como sobre los métodos adecuados para evitar que se establezcan y funcionen instalaciones y servicios que supongan concurrencia o duplicación de actividades³. Asimismo, en el acuerdo con la ONUDI se prevé "examinar la posibilidad de mantener o establecer instalaciones y servicios comunes en sectores concretos, incluida la posibilidad de que una organización proporcione esas instalaciones o servicios a una o varias organizaciones diferentes, y de determinar la forma más equitativa de financiar dichas instalaciones o servicios"⁴, disposición que tiene su origen en los arreglos de servicios comunes que estaban en vigor en Viena cuando la ONUDI se convirtió en organismo especializado en 1985.

3. La ampliación de los servicios comunes era una de las medidas previstas por el Secretario General cuando en marzo de 1997 presentó sus propuestas para el fortalecimiento del sistema de

¹ "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno", JIU/REP/94/8 (A/49/629); "Servicios comunes en la Sede de las Naciones Unidas", JIU/REP/96/5 (A/51/686); "Servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra, parte I: panorama general de la cooperación y la coordinación administrativas", JIU/REP/98/4 (A/53/787); "Servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra, parte II: estudio de casos (CICE, SMC, SCE, SVD, SCC)", JIU/REP/2000/5 (A/55/856).

² "Servicios comunes de las organizaciones de las Naciones Unidas en el Centro Internacional de Viena (CIV)", JIU/REP/84/10 (A/39/520).

³ Resolución 1145 (XII) de la Asamblea General, de 14 de noviembre de 1957, art. XIII, y resolución 40/180 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1985, art. 14.

⁴ *Ibíd.*

las Naciones Unidas⁵. Para estudiar la viabilidad de ampliar los servicios comunes, incluido el posible establecimiento de una dependencia de servicios comunes, se estableció un Equipo de Tareas de Servicios Comunes con la participación de la Secretaría y varios fondos y programas. A su vez, el Equipo de Tareas estableció 11 grupos de trabajo sobre servicios concretos. Las iniciativas de reforma del Secretario General se explicaron más detalladamente en su informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma", en el que se proponía como una de las ocho estrategias de mejoramiento de los servicios de apoyo la ampliación y el fortalecimiento de los servicios comunes⁶.

4. La estrategia 6: ampliar y fortalecer los servicios comunes, exigía una revisión sistemática de todos los servicios de apoyo principales. En las medidas que se proponían para esta estrategia, se otorgaba particular importancia al desarrollo de los servicios de adquisiciones y a la infraestructura y servicios de tecnología de la información y de las comunicaciones. Asimismo, se preveía que "en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en Ginebra y en Viena se [establecería] una o más dependencias de servicios comunes para ofrecer determinados servicios comunes a las organizaciones de las Naciones Unidas"⁷. Por consiguiente, uno de los objetivos primordiales de esta estrategia era la ampliación de la dimensión espacial de los servicios comunes más allá de un lugar de destino determinado, con el objetivo de que, cuando fuera factible, se prestaran servicios a nivel de todo el sistema.

5. En octubre de 1997 se nombró a un Coordinador Ejecutivo de Servicios Comunes y se estableció una pequeña Dependencia de Apoyo a los Servicios Comunes. En el documento sobre la estrategia relativa a los servicios comunes, de enero de 1998, se establecían los principios básicos y los principales elementos de una estrategia de servicios comunes y se estudiaba el fomento de los servicios comunes en lugares de destino distintos a Nueva York, y se indicaba que Viena sería probablemente el candidato inicial⁸. Sin embargo, posteriormente se decidió concentrar las iniciativas en la Sede de las Naciones Unidas y en los fondos y programas con sede en Nueva York.

6. En su informe sobre los servicios comunes a la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, el Secretario General evaluó los logros obtenidos hasta el momento, así como los obstáculos que se interponían al logro de más progresos. Se señalaron como servicios administrativos en que podían aplicarse iniciativas de servicios comunes concretas la gestión de archivos y expedientes; los servicios financieros; el sistema integrado de información de gestión (IMIS); las adquisiciones; los servicios de personal; y los servicios de viajes y transporte⁹. Sin embargo, se indicó también que el Equipo de Tareas de Servicios Comunes

⁵ "Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas", A/51/829, 17 de marzo de 1997, pág. 7.

⁶ A/51/950, 14 de julio de 1997.

⁷ *Ibíd.*, párrs. 242 y 243, medida 26.

⁸ "Informe del Secretario General sobre los servicios comunes", A/55/461, 9 de octubre de 2000, anexo, párrs. 15 y 16.

⁹ *Ibíd.*, párr. 66.

estaba "en una encrucijada" y que si bien había podido "aprovechar los elementos comunes" había "algunas diferencias importantes en cuanto a prácticas y necesidades entre la Secretaría, que depende de la Asamblea General, y los fondos y programas, que dependen de sus respectivas juntas ejecutivas"¹⁰. También había ciertas dudas sobre la posibilidad de crear dependencias de servicios comunes. En el caso de las oficinas fuera de la Sede, se continuaría compartiendo información, aunque se observó que "dado que los servicios comunes dependen mucho del lugar donde se prestan y la motivación de las organizaciones es esencial, el desarrollo de los servicios comunes" en oficinas fuera de la Sede, incluida Viena, "se debe seguir administrando por separado y la información pertinente se debe compartir mediante un mecanismo apropiado"¹¹. Recientemente, el Secretario General ha señalado en un informe de seguimiento que de los 11 grupos de trabajo sólo 4 siguen en funcionamiento¹².

7. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) también ha destacado obstáculos a la ampliación de los servicios comunes en una revisión de los servicios comunes en las Naciones Unidas¹³. En el informe se examinaban las medidas concretas que se estaban tomando para aplicar la estrategia del Secretario General en materia de servicios comunes en Nueva York, pero se subrayaba también la importancia de incluir las Oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra y Viena en el marco de la aplicación general de esa estrategia. Dadas las limitaciones de su mandato, la OSSI se vio obligada a centrar su examen en la Secretaría de las Naciones Unidas y la DCI observó que "este tipo de informe hubiera tenido mayor trascendencia si hubiera incluido también la perspectiva de los organismos especializados, que tendrían importancia en la ampliación y el fortalecimiento de los servicios comunes, en particular en Ginebra y Viena"¹⁴.

8. El mandato de la DCI, que abarca a todo el sistema, ha facilitado la revisión amplia de los servicios comunes y conjuntos en Viena, que es el tema del presente informe. Mientras preparaba el informe, el Inspector celebró reuniones en Viena con los altos funcionarios administrativos del OIEA, la ONUDI, la ONUV, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD) y la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE), así como una reunión con altos funcionarios en Nueva York. El Inspector quisiera dar las gracias a todos cuantos participaron en las reuniones y tan desinteresadamente compartieron sus conocimientos y experiencia.

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 69.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 67.

¹² Gestión de archivos y expedientes; servicios de adquisición; servicios de personal, y servicios de viajes y transporte. "Servicios Comunes", Informe del Secretario General, A/57/176, 2 de julio de 2002, párr. 6.

¹³ A/54/157, 30 de junio de 1999.

¹⁴ "Revisión de los servicios comunes de las Naciones Unidas", A/54/157/Add.1, 30 de septiembre de 1999, párr. 10.

II. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNES EN VIENA

A. Antecedentes

9. La primera organización de las Naciones Unidas que se instaló en Viena fue el OIEA, en 1957, seguida por la ONUDI en 1967. Dado que el OIEA ya disponía de una infraestructura administrativa bien establecida, se estimó conveniente por razones de eficiencia y eficacia en función de los costos que la ONUDI compartiera algunos servicios de apoyo del OIEA sobre la base de la recuperación de los costos, pese a que la ONUDI se encontraba en edificios distintos. Estos servicios comprendían el servicio médico, la biblioteca, los servicios informáticos, imprenta y reproducción, vivienda y adquisiciones para la sede, mientras que los servicios de personal, finanzas y servicios generales siguieron siendo competencia de cada organización. De este modo, el OIEA se ocupó de los servicios comunes de la ONUDI durante varios años antes de que ambos organismos comenzaran a ocupar los nuevos locales del Centro del Donaupark¹⁵ en 1979, junto con otras entidades de las Naciones Unidas que fueron trasladadas a Viena por aquel entonces.

10. Las nuevas instalaciones fueron construidas expresamente por el Gobierno de Austria y la ciudad de Viena para alojar a la sede permanente del OIEA y la ONUDI, basándose en cálculos realizados por ambas organizaciones en 1971 sobre el personal que preveían tener en 1981, a saber, 2.325 y 2.266 personas, respectivamente¹⁶. Según las condiciones de los acuerdos de sede suscritos con el Gobierno de Austria, tanto el OIEA como la ONUDI pagarían un alquiler simbólico de un chelín austriaco al año durante 99 años. El complejo está integrado por cuatro torres con oficinas, dos edificios para servicios comunes y una rotonda central que alberga un centro de conferencias de tamaño mediano. El original diseño permite conectar edificios comunicados entre sí con la rotonda central, lo que hace posible la circulación entre los diversos edificios a dos niveles distintos. La disposición funcional del complejo obedecía al deseo de fomentar el uso compartido de los servicios comunes, y estaba previsto que los edificios de servicios comunes albergaran los comedores, la imprenta, una biblioteca, los servicios informáticos, los talleres de mantenimiento, el economato, los servicios médicos y los locales para la enseñanza de idiomas.

B. Administración

11. El traslado del OIEA y la ONUDI a los nuevos locales brindaba la oportunidad de reexaminar los arreglos en vigor en materia de servicios comunes para ampliarlos, por lo que en enero de 1974 ambas organizaciones establecieron un Grupo de Trabajo Mixto para los servicios comunes, a fin de estudiar las repercusiones administrativas y legales del establecimiento de servicios comunes en el Centro del Donaupark. Con arreglo a su mandato, el Grupo de Trabajo Mixto debía examinar, entre diversas posibles esferas de servicios comunes, las siguientes: compras; control de suministros e inventarios; economato; servicios de restaurante; reproducción y distribución de documentos; servicios de computadora; y biblioteca. Posteriormente se

¹⁵ Conocido posteriormente como Centro Internacional de Viena (CIV).

¹⁶ "Plan de Conferencias. Inclusión de Viena en el Plan de Conferencias". Informe del Secretario General, A/10348, 17 de noviembre de 1975, párr. 9.

añadieron la administración de edificios y la seguridad. Asimismo, se pidió al Grupo de Trabajo Mixto que examinara métodos para distribuir los gastos de capital y de funcionamiento entre los organismos, así como otras posibles formas de gestión¹⁷.

12. Se examinaron las siguientes opciones de gestión: administración independiente, administración conjunta y administración asignada. En el primer caso, se trataba de una entidad independiente con su propio presupuesto, personal e identidad jurídica, si bien rendía cuentas al OIEA y a la ONUDI. En el segundo caso, se trataba de una entidad separada, aunque de titularidad compartida, con financiación y personal del OIEA y la ONUDI. Con arreglo a la tercera opción, que es la que acabó eligiéndose, la gestión de cada servicio común debía asignarse a una de ambas organizaciones con el objetivo de conseguir un "equilibrio global de responsabilidades", y con los costos compartidos sobre la base de fórmulas predeterminadas. El Grupo de Trabajo Mixto reconocía que todas las opciones planteaban dificultades, pero concluyó que la administración asignada era la menos problemática de las tres y propuso este método de gestión al menos inicialmente¹⁸. En un informe de 1975, el Grupo de Trabajo Mixto recomendaba que se asignaran equitativamente los servicios partiendo, esencialmente, de que la organización que se encargaba en ese momento de un servicio determinado seguiría ejerciendo esa responsabilidad y de que se concertaran arreglos detallados para cada servicio¹⁹.

13. El informe del Grupo de Trabajo Mixto originó prolongadas negociaciones entre el OIEA y la ONUDI en 1975 y 1976. Entretanto, quedó claro que ambas organizaciones habían sobreestimado el espacio que necesitarían en los nuevos locales y se hizo necesario encontrar ocupantes para el espacio sobrante. Como la ONUDI no era un organismo especializado en esa época, se esperaba que las Naciones Unidas se hicieran cargo del espacio que sobrepasaba las necesidades de la ONUDI²⁰. En cuanto al espacio que sobraba en el OIEA, la Asamblea General acordó asumir esa responsabilidad en su resolución 31/194, de 22 de diciembre de 1976, en la que aprobó la recomendación del Secretario General de que una de las torres destinada originalmente al OIEA fuera ocupada por entidades de las Naciones Unidas, aunque sólo provisionalmente. En la misma resolución, la Asamblea General aprobó un plan escalonado de acción propuesto por el Secretario General para transferir varias dependencias organizativas de Nueva York y Ginebra a Viena²¹. Se preveía también que en el futuro hubiera en Viena nuevas oficinas u organismos de las Naciones Unidas²².

¹⁷ "Informe del Grupo de Trabajo OIEA/ONUDI sobre servicios comunes para la Sede permanente", mayo de 1975, párrs. 4 y 5 y anexo I.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 43 a 47.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 68.3.

²⁰ "Plan de conferencias..." *op. cit.*, párrs. 18 a 20.

²¹ "Locales de las Naciones Unidas. Utilización de los locales para oficinas y de las instalaciones para conferencias en el Centro del Donaupark en Viena", informe del Secretario General, A/C.5/31/34, 11 de noviembre de 1976, e Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), A/31/452, 16 de diciembre de 1976.

²² La ONUV tiene responsabilidades relacionadas con la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, la Oficina de Asuntos del Espacio

C. Memorando de Entendimiento

14. El 31 de marzo de 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas, el Director General del OIEA y el Director Ejecutivo de la ONUDI firmaron un Memorando de Entendimiento sobre la organización de los servicios comunes en el Centro del Donaupark. Mientras que el Grupo de Trabajo Mixto había planteado un sistema de servicios comunes con sólo dos organizaciones, el Memorando de Entendimiento comprendía a tres participantes autónomos.

15. En el Memorando de Entendimiento se establece que "las funciones de explotación y mantenimiento de los locales del Donaupark deben regirse por el principio básico de que las Naciones Unidas, la ONUDI y el OIEA comparten una responsabilidad conjunta y que los servicios comunes se aplicarán con espíritu de cooperación"²³. En el Memorando de Entendimiento se preveía el establecimiento de un comité tripartito encargado de la dirección de política y de la gestión global de la planificación y ejecución de los servicios comunes hasta que se ocupara el complejo del Donaupark. Debía establecerse un grupo de trabajo para estudiar los aspectos financieros, incluida la distribución de gastos. Asimismo, en el Memorando de Entendimiento se señalaba que habría cuestiones de personal que deberían resolverse sobre la base de principios acordados. Aunque se inició la asignación de servicios comunes y, en algunos casos, se previó la creación de comités consultivos mixtos, quedaba por definir la mayor parte de arreglos concretos. Cuando no pudieran resolverse las principales controversias, éstas deberían someterse a los jefes ejecutivos de las organizaciones. Por último, en el Memorando de Entendimiento se preveía que una organización podía rescindir el acuerdo total o parcialmente si avisaba con un mínimo de 12 meses de antelación.

16. Con arreglo al Memorando de Entendimiento, los servicios comunes se asignaron de la manera siguiente: OIEA (servicio médico, economato, imprenta y reproducción, servicio de computadoras); ONUDI (administración de edificios, servicio de comedores, enseñanza de idiomas); Naciones Unidas (seguridad y vigilancia). Debía seguirse estudiando el establecimiento de un servicio de compras común para los equipos y los suministros de la sede, la puesta en común de los servicios de interpretación y un servicio común de recepción, almacenamiento y control de existencias. También se estimó que podrían prestarse en común otros servicios (correos, valija, visados, seguros de bienes).

17. Unos 25 años después de su firma, el Memorando de Entendimiento sigue siendo el instrumento básico por el que se rige el sistema de servicios comunes en el CIV. Sin embargo, tras el traslado a Viena de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE) en 1997, los jefes ejecutivos de la ONUV, la ONUDI, el OIEA y la OTPCE

Ultraterrestre, la Subdivisión de Derecho Mercantil Internacional de la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Dependencia de Apoyo a la Reconstrucción y al Desarrollo y el Comité Científico de las Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas; el Servicio de Información de las Naciones Unidas en Viena, y diversos programas de administración y servicios de conferencias y otros servicios de apoyo y servicios comunes. "Organización de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena", ST/SGB/1998/16, 30 de octubre de 1998.

²³ "Memorando de Entendimiento sobre la organización de servicios comunes en el Centro del Donaupark de Viena", 31 de marzo de 1977, sec. 1.

decidieron en enero de 1998 que la OTPCE debía participar en los arreglos de gestión de los servicios comunes en el CIV, por lo que se firmó un Memorando de Entendimiento complementario a tal efecto. Aunque en el Memorando de Entendimiento complementario se establece que la OTPCE "será un miembro de pleno derecho en este arreglo", se trata de un miembro con una diferencia importante, puesto que además de pagar su parte de los gastos según las metodologías de participación en la financiación de los gastos en vigor, "la OTPCE pagará a la organización que preste un servicio una suma por concepto de gastos generales como contribución a los gastos administrativos de dicha organización"²⁴. Ello se debía a que la OTPCE no prestaría servicios comunes.

D. Arreglos sobre la distribución de los gastos

18. Todo sistema de servicios comunes comprende un mecanismo para la distribución de los costos de los servicios entre las organizaciones participantes, por lo que desde un principio fue necesario establecer fórmulas de participación en la financiación de los costos de los servicios comunes del CIV. El Servicio de Administración de Edificios es, con mucho, el servicio con los costos más cuantiosos y en el período inicial de 1979-1980, se le aplicó una fórmula compleja que comprendía códigos para los objetos de los gastos, centros de costos y una serie de "claves de distribución" como la superficie ocupada, el número de funcionarios, etc. Se observó que el sistema era propenso a errores de codificación y, evidentemente, demasiado complicado, por lo que en 1981 fue sustituido por un sistema de cuotas porcentuales fijas calculadas sobre la base de los gastos de 1980-1981 con arreglo a determinados códigos de objetos de los gastos que podían repartirse, y según el cual correspondía al OIEA un 45,5%, a la UNIDO un 50,1% y el resto al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y a los inquilinos comerciales²⁵. Cuando la ONUDI se convirtió en un organismo especializado, asumió el 31,6% y la parte de la ONUV (incluido el OOPS) se estableció en un 22,9%. Estos coeficientes se aplicaron hasta fines de 1995 y sirvieron también de base para la distribución de los costos de otros servicios como el de seguridad y vigilancia.

19. Durante este período, el número de funcionarios aumentó en el OIEA y la ONUV y disminuyó en la ONUDI. Las subsiguientes reducciones de personal en la ONUDI en 1996 y el traslado del OOPS a Gaza hicieron necesario revisar la fórmula de asignación de gastos de los servicios de administración de edificios, en lo que constituyó la primera parte de un estudio de consultoría sobre la distribución de los gastos de servicios comunes, emprendido en 1996²⁶. En la segunda parte del estudio se examinaron los acuerdos sobre la distribución de los gastos para los otros ocho servicios comunes del CIV.

²⁴ Memorando de Entendimiento suplementario sobre la asignación de servicios comunes en el Centro del Donaupark de Viena", 1998.

²⁵ "VIC common services - cost-sharing arrangements", ONUDI, División de Administración, 1º de febrero de 1984.

²⁶ "Centro Internacional de Viena: estudio sobre la participación en la financiación de los gastos de los servicios comunes. Fase I. Servicio de Administración de Edificios", informe de consultoría, junio de 1996.

20. En el estudio de consultoría se destacó la proporción relativamente alta (48,6%) de las zonas comunes (pasillos, baños, salas técnicas, zonas de bienestar del personal, administración de edificios, servicios de seguridad y vigilancia, inquilinos comerciales, etc.) en la superficie total del CIV. Los cálculos en que se basaba la propuesta de participación en la financiación de los gastos para la administración de edificios comprendían la superficie total y se emplearon distintas metodologías para distribuir las zonas comunes, la superficie ocupada por las instalaciones de servicios al personal (servicios de comedores, guardería y economato) y la que ocupaban otros servicios comunes y conjuntos²⁷. En la propuesta se recomendaba también que los coeficientes de participación en la financiación de los gastos se actualizaran anualmente. Se estableció un grupo de trabajo para revisar las recomendaciones del estudio de consultoría y el Comité Consultivo de Servicios Comunes aceptó la fórmula de participación en la financiación de los gastos para la administración de edificios, que se aplicaría retroactivamente desde el 1º de enero de 1996, con una distribución del 49,7, el 26,9 y el 23,4% entre el OIEA, la ONUDI y la ONUV, respectivamente.

21. Las subsiguientes revisiones de los coeficientes de participación en la financiación de los gastos para la administración de edificios reflejan las reducciones posteriores en la ONUDI, así como el traslado de la OTPCE al CIV en 1997. Basándose en la distribución de superficie a diciembre de 2000, así como en el número de funcionarios y las claves de distribución para los servicios comunes y conjuntos, el coeficiente de participación en los gastos que entró en vigor el 1º de enero de 2001 era de 51,7, 23,1, 17,4 y 7,8% para el OIEA, la ONUV, la ONUDI y la OTPCE, respectivamente. Asimismo, la OTPCE paga gastos generales porque no se ocupa de ningún servicio común.

22. La sede de Viena ha acumulado unos 20 años de experiencia en la administración de un sistema de participación en los gastos de los servicios comunes. Así lo señaló la Asamblea General en su resolución 54/249, de 23 de diciembre de 1999, en la que tomó nota "del nivel avanzado de los arreglos relativos a los servicios comunes y a los indicadores de costos conexos en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena"²⁸. La impresión de que en Viena están bien desarrollados los arreglos de participación en la financiación de los gastos se confirmó en general en las opiniones expresadas en las entrevistas realizadas para el presente informe.

23. Los arreglos actuales de distribución de los costos no abarcan los gastos de apoyo administrativo que realizan las organizaciones al prestar los servicios (gastos de personal, servicios administrativos, financieros, etc.). La decisión de omitir los gastos de apoyo en los cálculos se basó en el supuesto de que cada organización asumiría aproximadamente la misma carga respecto de esos costos al administrar su parte de los servicios comunes, lo que, al parecer, ya no es válido.

24. Otro problema es el de la aparente falta de transparencia, en el caso de algunos servicios comunes, respecto del total de los gastos de funcionamiento del servicio y del desglose de esos costos. En vista de que la eficacia en función de los costos es un tema constante en el proceso de reforma de las Naciones Unidas, la cuestión de la transparencia es particularmente delicada.

²⁷ *Ibíd.*, párrs. 6 a 24.

²⁸ A/RES/54/249, 18 de febrero de 2000, párr. 172.

Dado que según sus acuerdos sobre servicios comunes las organizaciones usuarias tienen poco o ningún control del costo de los servicios que brindan los proveedores, es esencial que confíen en que se les proporcionan los servicios a precios ventajosos. Sin embargo, de las entrevistas realizadas para el presente informe se desprende claramente que al no haber suficiente información sobre los costos, algunos servicios no inspiraban el grado de confianza que era de desear.

E. Mecanismos de gestión

25. Un mecanismo consultivo plenamente funcional es fundamental para la aplicación satisfactoria de cualquier acuerdo en materia de servicios comunes. Como ya se ha señalado, en el Memorando de Entendimiento se preveía un comité de gestión tripartito que impartiría orientación política durante la planificación y ejecución iniciales de los servicios comunes en el CIV. En 1984 la DCI recomendó que se estableciera un comité conjunto de coordinación a nivel de jefes de administración, propuesta que obtuvo el apoyo del Secretario General²⁹. La Comisión Consultiva estimó que la recomendación de la DCI era "lógica y necesaria", en lo que coincidió la Asamblea General³⁰. Sin embargo, el establecimiento oficial de un mecanismo consultivo conjunto no tuvo lugar hasta que la ONUDI pasó a ser un organismo especializado a principios de 1986.

26. Con arreglo a su mandato, revisado en 1998 tras la inclusión de la OTPCE al acuerdo sobre servicios comunes, el Comité Consultivo de Servicios Comunes (CCSC) está integrado por un alto funcionario de las Naciones Unidas, uno del OIEA, uno de la ONUDI y uno de la OTPCE, que cuentan con la asistencia de asesores y expertos cuando se estima oportuno. El CCSC funciona sobre la base de que cada servicio común se asigna a una de las tres organizaciones y funciona bajo la autoridad del jefe ejecutivo respectivo, en quien recae la responsabilidad de ese servicio en última instancia. Asimismo, el CCSC debe tener en cuenta los ámbitos de competencia y los mandatos de cada comité de asesoramiento o coordinación. De este modo, el CCSC puede examinar y, por consenso, decidir o formular recomendaciones, entre otras cosas, sobre cuestiones normativas y asuntos financieros conexos, la contratación externa de servicios y el establecimiento de un nuevo servicio común o la disolución de uno ya existente.

27. En un documento similar se enuncian los principios por los que se rige el establecimiento de comités de coordinación para cada servicio común del CIV, salvo aquellos que ya contaran anteriormente con comités consultivos. Los comités de coordinación deben actuar como un foro para el intercambio de información y de opiniones de carácter general sobre cualquier aspecto de la gestión, incluidas las cuestiones financieras y presupuestarias, y deben presentar a la organización encargada de la gestión recomendaciones sobre cuestiones de política general. Sin embargo, no deben interferir en las actividades cotidianas de un servicio. Existen comités conjuntos de asesoramiento o coordinación para los servicios comunes siguientes: administración de edificios, servicios de comedores, imprenta, economato, guardería y garaje.

²⁹ JIU/REP/84/10, inciso a) de la recomendación 1, "Observaciones del Secretario General", A/39/520/Add.1, 26 de noviembre de 1984, párr. 10.

³⁰ "Informe de la CCAAP", A/39/733, 4 de diciembre de 1984, párr. 6; "Dependencia Común de Inspección", A/RES/39/242, 18 de diciembre de 1984, sec. IV, párr. 1.

Sin embargo, no hay comités para el servicio médico ni para el servicio de seguridad y vigilancia.

28. El CCSC se reúne cuatro veces al año en períodos obligatorios de sesiones y a veces celebra períodos extraordinarios de sesiones. El examen de las actas del CCSC desde 1998 indica que como promedio, han asistido a las sesiones 16 altos funcionarios, generalmente con rango de jefes o rango superior, y a menudo los cuatro jefes de administración. Los jefes de administración de las cuatro organizaciones se suceden anualmente de manera rotatoria en la Presidencia del CCSC, y el programa abarca todos los servicios comunes, si bien se dedica buena parte del tiempo a las cuestiones relativas a la administración de edificios.

29. En la declaración de los principios por los que se rigen los comités de coordinación de cada servicio se subraya que al determinar la frecuencia y la duración de las sesiones debe tenerse en cuenta la necesidad de hacer un uso juicioso del tiempo del personal, puesto que los comités están compuestos por funcionarios de nivel superior. En algunas de las entrevistas realizadas para el presente informe se planteó el problema del tiempo que los administradores superiores de los organismos deben dedicar a los servicios comunes, además del que dedican los responsables directos del funcionamiento de esos servicios. Ese tiempo de administración no se contabiliza a efectos de participación en los gastos, puesto que desde el principio se supuso que esos gastos de apoyo quedarían compensados entre las organizaciones.

30. Otro motivo de preocupación es la sutil distinción que debe establecerse entre la función de asesoramiento del CCSC y cada comité de coordinación, y la responsabilidad -y la consiguiente rendición de cuentas- por las decisiones administrativas que debe recaer en última instancia en los jefes ejecutivos de las organizaciones que administran cada servicio. En las actas de los distintos comités se observa que, en general, se ha llegado a un equilibrio razonable y aceptable, pero cuando surgen problemas en la prestación de un servicio pueden surgir conflictos entre los comités asesores y la organización administradora.

III. EXAMEN DE LOS SERVICIOS COMUNES Y CONJUNTOS EN VIENA

31. Según el documento sobre la estrategia relativa a los servicios comunes, son servicios comunes "los que se prestan, por conducto de diversos organismos oficiales u oficiosos, a organizaciones "clientes" distintas de la organización que presta esos servicios"³¹. Sin embargo, en la sede de Viena, la práctica habitual consiste en establecer una distinción entre los servicios comunes y los servicios conjuntos. Los servicios comunes son los prestados por el proveedor de servicios a todas las organizaciones con sede en el CIV, mientras que los servicios conjuntos se prestan con carácter bilateral (anexo I), y esta distinción se respeta a efectos del presente informe.

32. La actual asignación de servicios comunes en el CIV tiene su origen, en gran medida, en el intento inicial de equilibrar las responsabilidades de administración entre las tres organizaciones signatarias del Memorando de Entendimiento, según lo estipulado por el Grupo de Trabajo Mixto. Actualmente la asignación es la siguiente:

OIEA	ONUDI	Naciones Unidas/ONUS
Servicio médico	Administración de edificios	Seguridad y vigilancia
Servicios de imprenta	Servicios de comedor y cafetería	Garajes
Economato		Documentos de viaje oficiales
Guardería infantil		Servicio de interpretación

A. Actuales arreglos sobre los servicios comunes en Viena

a) Servicios prestados por la ONUDI

33. Con arreglo a los servicios de administración asignada, la ONUDI debía encargarse de la administración de los edificios del complejo del CIV, así como de los servicios de comedor y cafetería y los servicios de enseñanza de idiomas. En retrospectiva, esa asignación parece haber sido más bien ambiciosa, pero en el momento de asumir esas responsabilidades se estaban elaborando planes para que la ONUDI se convirtiera en un organismo especializado, por lo que las perspectivas que se abrían ante la organización eran positivas. No obstante, la retirada de los principales aportadores de contribuciones a finales de 1993 y en 1996 ha repercutido de manera importante en todos los programas de la ONUDI, e incluso de manera relativamente más importante en sus servicios administrativos y de apoyo. Ante este importante recorte del gasto, la organización trató de transferir a las demás organizaciones con sede en Viena la responsabilidad por algunos de sus servicios conjuntos y comunes. Los servicios de enseñanza de idiomas (un servicio conjunto desde 1997 tras la retirada del OIEA) fueron asumidos por la ONUV a partir del ciclo presupuestario de 1998-1999. Sin embargo, la ONUDI ha tenido menos éxitos en sus planes para transferir el Servicio de Administración de Edificios.

³¹ A/55/461, 9 de octubre de 2000, anexo, párr. 5.

i) Servicio de Administración de Edificios

34. En los acuerdos relativos a las sedes se establecen en particular las condiciones que rigen el uso de las distintas partes del CIV, así como las responsabilidades respectivas del Gobierno austriaco y las organizaciones internacionales por lo que se refiere al mantenimiento, la reparación y la reposición. Las organizaciones eran responsables por cuenta propia del funcionamiento ordenado y el mantenimiento adecuado de los edificios, los servicios y las instalaciones, así como de las pequeñas reparaciones y reposiciones. En cuanto a las obras mayores de reparación y reposición, se establecía una distinción entre las que resultaban necesarias a causa de fuerza mayor o debido a una construcción deficiente, que incumbirían al Gobierno austriaco, y todas las demás obras mayores de reparación y reposición, que serían objeto de un acuerdo separado entre las partes³².

35. Con arreglo a lo dispuesto en el Memorando de Entendimiento de 1977, la ONUDI se encarga, en nombre de las organizaciones con sede en el CIV y con el apoyo financiero de éstas³³, de la gestión de las operaciones cotidianas y el mantenimiento y la reparación básicos de los recintos, los edificios y las instalaciones y el equipo correspondientes del complejo. En el Memorando de Entendimiento se pide a un Comité Asesor sobre la Administración de Edificios que "preste asesoramiento a la ONUDI sobre las principales cuestiones relacionadas con los problemas y prioridades de la administración de edificios, normas de trabajo, costos resultantes, etc."³⁴. La Administración de Edificios es un programa principal independiente del programa y presupuestos de la ONUDI. Para 2000-2003 se propusieron en total 111 puestos con cargo al presupuesto ordinario para la Administración Común de Edificios (4 puestos del cuadro orgánico y 107 puestos de los servicios generales) y se calcularon en unos 35,9 millones de euros los recursos necesarios.

36. En el Memorando de Entendimiento se estipula asimismo que se contratarían, con el agente contratante de la ONUDI, todos los servicios apropiados de administración y mantenimiento de edificios "en la medida en que ello sea técnica y económicamente viable". A este respecto, todos los servicios del SAE han sido sometidos a examen y ajustes periódicos en un intento de lograr la mayor eficacia posible en función de los costos. Por ejemplo, a raíz de un examen reciente de los servicios que no contaban con proveedores quedó decidido que tres de esos servicios podrían resultar más económicos sin recurrir a fuentes externas. El Inspector propone que se sigan supervisando periódicamente los costos relativos de las fuentes externas y

³² Véase, por ejemplo, la circular informativa del OIEA que contiene los textos de los acuerdos concertados entre el OIEA, las Naciones Unidas y el Gobierno Federal de la República de Austria relativos a las sedes y acuerdos conexos. INFCIRC/15/Rev.1/Add.1, enero de 1983, secs. III y V.

³³ El Inspector observa que, contrariamente a lo dispuesto en el Memorando de Entendimiento, el OIEA ha contratado separadamente servicios de limpieza para el espacio que ocupa. También utiliza personal para los servicios internos de edificios, lo que genera problemas de coordinación con el Servicio de Administración de Edificios.

³⁴ "Memorando de Entendimiento...", *op. cit.*, sec. 5.

de la prestación de tales servicios por la propia organización, así como la calidad de los servicios prestados.

37. En cuanto a las obras mayores de reparación y reposición, en virtud del acuerdo inicial, firmado el 19 de enero de 1981 por el OIEA, las Naciones Unidas y el Gobierno de Austria, se estableció un fondo común para financiar esos gastos -el Fondo Común para la financiación de obras mayores de reparación y reposición³⁵- y se facilitó una lista provisional de los principales elementos que debían incluirse, que se pormenorizaban en un protocolo separado. Los principales proyectos financiados con cargo al Fondo Común para la financiación de obras mayores de reparación y reposición también son administrados por la ONUDI en nombre de las organizaciones con sede en el CIV y por el Gobierno austriaco. Dado que los edificios del CIV han envejecido, ha aumentado la demanda de obras mayores de reparación y reposición, sobre todo desde mediados del decenio de 1990, y los arreglos de financiación de dicho Fondo Común han sido lógicamente objeto de examen. La situación se ha complicado aún más debido a la necesidad de emprender un amplio programa de remoción del amianto en el CIV -con un costo de unos 100 millones de dólares de los EE.UU.-, que es objeto de deliberaciones aparte con las autoridades austriacas.

38. Cuando se estaba elaborando el presente informe estaban a punto de concluir las negociaciones entre el Gobierno austriaco y las cuatro organizaciones con sede en Viena acerca de un acuerdo revisado sobre el Fondo Común para la financiación de obras mayores de reparación y reposición en el período comprendido entre 2002 y 2006. Las organizaciones con sede en Viena habían propuesto que la financiación de dicho Fondo Común se hiciera a partes iguales (el 50% por Austria y el 50% por las organizaciones con sede en Viena, en lugar de los respectivos 20 y 80%), con el mismo importe máximo para ambas partes (condición impuesta por Austria), y correspondiendo a Austria los fallos catastróficos. También se preveía (y posteriormente se logró) un incremento sustancial de la contribución total anual al Fondo Común para la financiación de obras mayores de reparación y reposición (hasta 2,2 millones de dólares de los EE.UU.), así como de la lista de elementos de los que se ocuparía el Fondo.

39. En 1996 las organizaciones con sede en Viena acordaron emprender, a partir de 1998 y durante diez años, un programa de necesidades fundamentales que abarque las reparaciones y reposiciones que no puedan financiarse sea con cargo al presupuesto ordinario del SAE o con cargo al Fondo Común para la financiación de obras mayores de reparación y reposición. Sin embargo, la ejecución del programa se vio demorada por las dificultades para llegar a un acuerdo sobre las partidas que debía financiar el Programa de necesidades fundamentales. En diciembre de 2000 el Comité Consultivo sobre Servicios Comunes aceptó una propuesta del SAE para que, a partir del bienio 2002-2003, el Programa de necesidades fundamentales se financiara con cargo a su presupuesto ordinario. También convino en 2001 en que, a partir de 2002, se establecería una cuenta especial del SAE para llevar a cuenta nueva los saldos no

³⁵ Con arreglo al acuerdo inicial, los signatarios contribuirían anualmente con 33.333 dólares de los EE.UU. al Fondo Común, y reembolsarían anualmente una tercera parte de los desembolsos efectuados por el Fondo el año precedente, aunque se impuso un límite máximo a la obligación financiera anual tanto de las Naciones Unidas como del OIEA. Cuando en 1986 la ONUDI se convirtió en organismo especializado, las partes correspondientes a las contribuciones y los reembolsos quedaron reducidas al 25%.

utilizados del presupuesto ordinario del SAE, con lo que se tendría mayor flexibilidad para lograr la plena utilización del presupuesto.

40. En la breve reseña que figura más arriba se esbozan algunos de los problemas complejos con que tropiezan las organizaciones con sede en Viena para supervisar la administración del complejo del CIV, así como del volumen de trabajo realizado por la ONUDI en cuanto organización de gestión. Cabe señalar asimismo que la labor relacionada con la administración de edificios revestía mayor complejidad en un momento en que la ONUDI afrontaba una grave crisis financiera. Así, en el bienio 1996-1997 se registró, en comparación con el bienio 1994-1995, una reducción del 8% en los recursos brutos reales presupuestados por la ONUDI para la administración de edificios, y se preveían reducciones en todos los componentes de gastos, incluidos los relativos al personal, el mantenimiento, los servicios públicos y los suministros de accesorios y equipo³⁶.

41. En una presentación presupuestaria de la ONUDI para el bienio de 1998-1999 se formulaba una propuesta para transferir la responsabilidad por el SAE a otra organización con sede en Viena, con efecto a partir de principios de 1999, aunque se reconoció que la transferencia dependía de las consultas y el acuerdo que, con arreglo a lo estipulado en el Memorando de Entendimiento³⁷, se celebrasen con las organizaciones con sede en Viena. Se pretendía "liberar a la ONUDI de la carga administrativa relacionada con la gestión de una operación compleja", y se consideraba que ello era "un paso lógico a la luz de las importantes reducciones de personal... y el hecho de que la parte correspondiente a la ONUDI en los gastos del SAE había quedado reducida al 20% aproximadamente"³⁸. La transferencia también permitiría a la ONUDI prestar atención principalmente a sus funciones esenciales. Sin embargo, no se llegó a tal acuerdo, y el SAE ha seguido siendo responsabilidad de la ONUDI.

42. En el programa y presupuestos 2000-2001, la administración de edificios pasó a ser un programa principal independiente con indicación de ingresos y gastos "para mejorar la transparencia en su gestión de gastos compartidos"³⁹. El proceso prosiguió en el programa y presupuestos de 2002-2003 con la presentación de un programa principal independiente y autoequilibrado. Todos los gastos propuestos están compensados por los ingresos, es decir, por las contribuciones recibidas de las organizaciones con sede en Viena, incluida la ONUDI, mediante el mecanismo de gastos compartidos. Así, el presupuesto principal de la ONUDI sólo muestra la parte que corresponde a esa organización en los costos de las operaciones de administración de edificios, que se incluye en un programa principal independiente (Costos indirectos), y los puestos del SAE quedan excluidos del cuadro orgánico de la ONUDI⁴⁰.

³⁶ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 de diciembre de 1995, pág. 130, cuadro y párrafo 11.8 del Programa 1110.

³⁷ GC.7/21, 21 de noviembre de 1997, párrs. 47, 48 y 83 y G.23-G.28, incluidos los cuadros.

³⁸ IDB.20/7-PBC.14/6, 14 de agosto de 1998, párr. 22.

³⁹ IDB.21/7-PBC.15/7, 2 de marzo de 1999, párr. 30 y G.1-G.5, incluidos los cuadros.

⁴⁰ IDB.24/3-PBC.17/3, 16 de marzo de 2001, párrs. 29 y 30 y G.1-G.5, incluidos los cuadros y el cuadro 1 del anexo A.

43. Los importantes cambios en la modalidad y presentación del documento de programa y presupuesto de la ONUDI, que fueron introducidos a partir del bienio 1998-1999, no permiten establecer fácilmente comparaciones entre los recientes bienios en cuanto a los recursos brutos reales presupuestados para la administración de edificios. Sin embargo, en el documento del programa y presupuesto para 2000-2001 se señalaba que los presupuestos de crecimiento negativo o nulo limitaban "gravemente la capacidad del Servicio de Administración de Edificios (SAE) de asegurar que las labores necesarias de reparación y mantenimiento se realicen de forma periódica..."⁴¹. Las dificultades se vieron agravadas por las elevadas tasas de vacantes en el SAE (cerca del 20% de los puestos presupuestados en el SAE estaban vacantes al 1º de diciembre de 2000), así como por la tasa relativamente baja de ejecución del presupuesto (la consignación bruta para el SAE se desbloqueó en un 85% en el año 2000, frente a un desbloqueo medio del 91% para el presupuesto ordinario)⁴². A pesar de todas las limitaciones, el personal superior de las organizaciones con sede en Viena que fue entrevistado para el presente informe en general elogió la calidad de la actual gestión del SAE.

44. Para el bienio 2002-2003 se presupuestaron para los programas principales de la ONUDI 598 funcionarios (279 del cuadro orgánico y 319 de los servicios generales), sin contar el programa principal de administración de edificios, para el que se presupuestaron 114 funcionarios. Así pues, de un total general de 712 funcionarios, el 16% estaban presupuestados directamente para la administración de edificios, lo que parece ser una cifra desproporcionada y repercute en los gastos de apoyo administrativos asociados. Esta situación se debe en cierto modo a la decisión de prestar por cuenta propia muchos de los servicios de administración de edificios, y un mayor recurso a fuentes externas reduciría la carga que ello obviamente representa para la Organización. No obstante, el Inspector suscribe el parecer de que la responsabilidad por el SAE impone una carga desproporcionada a los altos cargos de la ONUDI.

45. Dado que el OIEA no se muestra dispuesto a asumir la responsabilidad por el SAE, se impone ahora la necesidad de contemplar arreglos alternativos. En las entrevistas celebradas para el presente informe se afirmó en ocasiones que, puesto que los gastos de mano de obra por un trabajo equivalente en el mercado local eran inferiores a los salarios pagados al personal de los servicios generales de las Naciones Unidas, sería más rentable confiar los servicios de administración de edificios a entidades externas. Aparte de que ello queda todavía por demostrar, seguiría siendo necesario que una de las organizaciones con sede en Viena se hiciera responsable de la gestión de la contratación de esas entidades externas. Una propuesta alternativa consistiría en que el propietario del CIV -el Gobierno de Austria- gestionase el complejo y cobrase alquiler a las organizaciones internacionales a una tasa más comercial. En el capítulo VI *infra* se examina asimismo el futuro de la administración de edificios.

ii) Servicios de comedor y cafetería

46. En el Memorando de Entendimiento los servicios de comedor y cafetería y del economato se examinan conjuntamente, por considerar que dichos servicios tienen características comunes,

⁴¹ IDB.21/7-PBC.15/7, *op. cit.*, párr. G.2.

⁴² IDB.24/8-PBC.17/8, 14 de marzo de 2001, párr. 2.

en particular el requisito de autofinanciación⁴³. En ambos casos se prevé el establecimiento de un comité consultivo que preste asesoramiento en lo referente al funcionamiento del servicio. En el Memorando de Entendimiento se señala que la ONUDI "tiene la intención de explotar los servicios de comedor y cafetería mediante un acuerdo contractual, respecto del cual la ONUDI será el agente contratante", y se estipula que el Comité Asesor de los servicios de comedor y cafetería prestará asesoramiento sobre determinados aspectos del servicio, incluidas las especificaciones para el contrato sobre los servicios de comedor y cafetería y la invitación a los contratistas de dichos servicios para que presenten ofertas⁴⁴.

47. Las normas relativas a los servicios de comedor y cafetería fueron adoptadas conjuntamente por las organizaciones con sede en Viena en 1989. En virtud de esas normas, los precios de las comidas y bebidas "deberán ser tales que satisfagan todos los gastos de explotación", y la política de precios deberá aspirar a que los servicios de comedor y cafetería sean rentables sobre una base comercial, sin hacer beneficios (norma 4.01)⁴⁵. En las normas también se señala que los servicios de comedor y cafetería "deberán estar libres de gastos", y que las organizaciones con sede en Viena "proporcionarán y sustituirán todos los bienes de capital", pero que "el material y el equipo fungibles... serán suministrados por los servicios de comedor y cafetería" (norma 5.01).

48. Conforme a los acuerdos iniciales, la mayor parte de los costos del contratista de los servicios de comedor y cafetería se sufragaban mediante cargas impuestas a los consumidores, pero los costos de los servicios sociales y demás servicios de administración de edificios (mantenimiento, limpieza) relacionados con el espacio ocupado por las instalaciones de comedor y cafetería se distribuían entre las organizaciones con sede en Viena de acuerdo con las tasas de distribución de los costos del SAE. En efecto, y contrariamente a lo dispuesto en el Memorando de Entendimiento, las organizaciones con sede en Viena subvencionaban el funcionamiento de los servicios de comedor y cafetería. Es más, el contratista no tenía incentivo alguno en economizar por lo que respectaba al uso de los servicios subvencionados. En el estudio realizado por los consultores en 1996 se estimó la cuantía anual de la subvención y se llegó a la conclusión de que los precios de los servicios de comedor y cafetería tendrían que aumentar un 9% para contrarrestar todos los costos subvencionados (o un 3% si sólo se incluían los servicios básicos)⁴⁶. El informe del auditor externo de la ONUDI para el bienio 1996-1997 determinó que "la cuantía de la subvención... era significativamente elevada" y "no estaba en consonancia con el principio de los servicios de comedor y cafetería como operación rentable y

⁴³ En el Memorando de Entendimiento se señala que "incumbe a la Organización administradora organizar la operación de manera tal que, a la larga, no se produzcan pérdidas". "Memorando de Entendimiento...", *op. cit.*, sec. 4 g).

⁴⁴ *Ibid.*, secs. 4 b) y e).

⁴⁵ "Normas aplicables a los servicios de comedor y cafetería en el Centro Internacional de Viena", Servicios de comedor y cafetería N° 27, 19 de enero de 1989.

⁴⁶ Centro Internacional de Viena - Study of cost sharing of common services, consultancy report, junio de 1996, párrs. 39 a 41.

sin ánimo de lucro⁴⁷. En 1999 la ONUDI calculó que el funcionamiento de los servicios había sido subvencionado por las organizaciones con sede en Viena a razón de 13 millones de chelines austríacos por año⁴⁸.

49. Puesto que el contrato de los servicios de comedor y cafetería expiraba a finales del mes de diciembre de 1999 se convocó a licitación en agosto de 1999 con el objetivo de suprimir la subvención, al menos en parte. Según las actas del Comité Consultivo, determinados servicios seguirían recibiendo subvenciones por valor de unos siete millones de chelines austríacos, al tiempo que se pedía a los licitadores que asumiesen la parte restante del subsidio, por valor de 5,8 millones de chelines austríacos, sobre la base de una escala predeterminada vinculada a la repartición de beneficios. Así, en el caso de que una oferta asumiera el 100% de la subvención, el licitador tendría derecho al 90% del beneficio total, etc., hasta un nivel mínimo de 50% de la subvención. La solicitud de propuestas también puso de manifiesto que era preciso mantener los actuales niveles de precios y la calidad de los servicios de comedor y cafetería.

50. Más de 20 empresas fueron invitadas a la licitación, pero sólo se presentaron 3, y éstas fueron evaluadas técnica y financieramente por un servicio de consultores. Sólo un contratista se comprometió a asumir el 100% de la subvención fijada, y ésta fue la oferta recomendada. Se ofreció al contratista un contrato de seis años a partir del 1º de enero de 2000, que el contratista aceptó. Sin embargo, en noviembre de 1999 el OIEA formuló objeciones en el Comité Asesor de los servicios de comedor y cafetería y en el Comité Consultivo de Servicios Comunes por considerar que no se le había informado o consultado plenamente según lo dispuesto en las normas convenidas.

51. En virtud del actual contrato de servicios de comedor y cafetería, se pide al contratista que satisfaga los gastos de algunos de los servicios (electricidad, agua, limpieza y eliminación de desechos), aunque no los gastos de calefacción, aire acondicionado y ventilación. El contratista también debe sufragar los gastos de mantenimiento y reparación de los locales y el equipo, aunque no los gastos de redecoración normal. En este caso, resultó sumamente difícil mantener los niveles de precios y la calidad de los alimentos y bebidas y sufragar al propio tiempo los gastos de servicios y mantenimiento que habían sido subvencionados anteriormente. Ya el primer año, el nuevo contratista tropezó con graves dificultades de tesorería y no pudo mantener la previsión presupuestaria. Además, la insatisfacción de los consumidores por la calidad de la comida y del servicio se tradujo en una reducción significativa de la demanda, lo que agravó aún más los problemas del contratista.

52. De las numerosas observaciones hechas al Inspector, así como del examen de las actas del Comité Asesor de los servicios de comedor y cafetería se desprendía claramente que la insatisfacción generalizada por los nuevos servicios de comedor y cafetería se debía a preocupaciones reales, como la calidad e higiene de la comida y la motivación del personal de los servicios de comedor y cafetería. La insatisfacción se expresó también en una petición distribuida por el Consejo de Personal del OIEA en junio de 2001 y firmada por 1.100 miembros

⁴⁷ IDB.20/3-PBC.14/3, 23 de junio de 1998, párrs. 21 y 112 a 114.

⁴⁸ Comité Consultivo sobre Servicios Comunes, actas de la reunión 4/99, celebrada el 4 de noviembre de 1999, párr. 13.

del personal de dicho organismo, quienes exigían que se pudiese fin al contrato y se convocase un nuevo proceso de licitación "para seleccionar a una nueva empresa que se encargase del comedor y la cafetería de plena conformidad con los procedimientos establecidos". En la petición también se pedía a las organizaciones con sede en Viena que volviesen a asumir plenamente los gastos de los servicios, justificando en parte dicha petición sobre la base de la experiencia anterior y, en parte, por referencia a la norma 5.01 de los servicios de comedor y cafetería.

53. Por su parte, la ONUDI señaló en las entrevistas celebradas para el presente informe que muchos de los problemas anteriores habían sido resueltos, y que la situación en materia de tesorería había mejorado hasta el punto de que el contratista había empezado a obtener un pequeño beneficio. La ONUDI también facilitó al Inspector un informe sobre el funcionamiento de los servicios de comedor y cafetería, elaborado por un administrador encargado de estas cuestiones de la FAO, quien había visitado las instalaciones en abril de 2001. Ese informe era en gran parte favorable, aunque su alcance se limitaba necesariamente a la experiencia de una persona. Sin embargo, el Inspector no fue notificado a la sazón de que la ONUDI había llevado a cabo en el año 2000 una auditoría interna del funcionamiento de los servicios de comedor y cafetería del CIV y que sólo después de ultimado el presente informe la ONUDI confirmó que se había llevado a cabo tal auditoría interna. Las ulteriores demoras en la respuesta de la ONUDI a la solicitud del Inspector para que se le facilitara el informe de auditoría fueron el motivo de que el presente informe se ultimara sin que en él se hiciera referencia a esta importante auditoría. Teniendo en cuenta los problemas señalados anteriormente y la importancia de los servicios de comedor y cafetería para el bienestar del personal de las organizaciones con sede en Viena, el Inspector considera que, en aras de la transparencia, y para facilitar el ulterior diálogo entre las organizaciones con sede en Viena, la ONUDI debe facilitar el informe de la auditoría interna de los servicios de comedor y cafetería del CIV a los Jefes Ejecutivos de la ONUV y la OTPCE, así como a los miembros del Comité Asesor de los servicios de comedor y cafetería y del CCSC.

54. Existe al parecer un conflicto entre el requisito establecido en el Memorando de Entendimiento de que la operación debe llevarse a cabo de modo que, a la larga, no se produzcan pérdidas, y las Normas de los servicios de comedor y cafetería que se considera prevén la concesión de varias subvenciones por parte de las organizaciones con sede en Viena. La norma 5.01, que prevé la prestación de servicios de comedor y cafetería "libres de cargas", se refiere, a juicio de algunos, no sólo al espacio libre del pago de alquiler, sino también a la prestación de servicios gratuitos. En la norma 4.01 aparecen nuevas ambigüedades por cuanto no se pormenorizan los "gastos de explotación" y no se aclara la intención de incluir o excluir los gastos de cada servicio como gastos de explotación. En general, las normas están supeditadas al instrumento jurídico principal -en este caso, el Memorando de Entendimiento-, y es evidente que dicho Memorando no preveía la concesión de subvenciones, lo que indica que es necesario aumentar los precios para suprimir todas las subvenciones.

55. Sin embargo, se añade la complicación de que los precios de la cafetería son objeto del estudio de precios que sirve para determinar los salarios del personal de los servicios generales, de suerte que los aumentos de los precios de la cafetería al nivel indicado en el informe de los consultores entrañarían un aumento compensatorio de los salarios. No parece lógico que las organizaciones con sede en Viena eliminen una subvención y, acto seguido, compensen al personal con un aumento de los salarios. Además, se ha afirmado que la subvención a los servicios de comedor y cafetería representa un derecho adquirido del personal. Si la intención de

las organizaciones con sede en Viena es retener la subvención a los servicios de comedor y cafetería, será preciso revisar en consecuencia el Memorando de Entendimiento y las Normas del servicio de comedor y cafetería. Habida cuenta de la experiencia adquirida en la explotación de los servicios de comedor y cafetería subvencionados, probablemente se podrán revisar los aspectos concretos del Memorando de Entendimiento que pudieran generar dudas o resultar ambiguos en el futuro.

b) Servicios prestados por el OIEA

56. Los servicios comunes que presta actualmente el OIEA son los servicios médicos, de imprenta y reproducción, economato y guardería. Hasta hace poco el OIEA también prestaba un servicio conjunto de biblioteca, pero las organizaciones participantes se han ido retirando progresivamente del servicio desde el año 2000 (véase el capítulo V).

i) Servicio Médico Común

57. El Servicio Médico Común, establecido fundamentalmente para atender al personal, se encarga, entre otras cosas, de las funciones siguientes: efectuar exámenes médicos en relación con la contratación de personal, los viajes en misión, las reclamaciones por incapacidad y la separación del servicio; aprueba las licencias de enfermedad y de maternidad; administra vacunas; da orientación sobre las medidas de protección de la salud para los viajes en comisión de servicio y sobre cuestiones relacionadas con la salud en el trabajo; organiza campañas de educación sanitaria; y administra primeros auxilios⁴⁹. El interés del OIEA en administrar y dirigir ese servicio común obedece en parte a sus necesidades médicas particulares, puesto que sus inspectores sobre el terreno se ven expuestos a riesgos de salud específicos y los trabajadores expuestos a radiaciones requieren exámenes médicos con más frecuencia. El uso relativamente intenso del Servicio Médico Común por el OIEA se debe también al movimiento de personal profesional en el organismo debido a sus políticas de rotación de personal.

58. En el bienio 2000-2001, el OIEA previó en su presupuesto la contratación de 19 funcionarios para el Servicio Médico Común (3 del cuadro orgánico y 16 de servicios generales) y calculó las necesidades de recursos en unos 3.200 millones de dólares. Con respecto a la fórmula de participación en los gastos de el Servicio Médico Común, desde principios de 1998 el número de claves para imputar los gastos se redujo de tres a uno, el número de servicios prestados a cada organización participante durante el año civil anterior. Ello se hizo en respuesta a la recomendación del estudio de consultoría sobre la participación en los gastos de los servicios comunes del CIV.

59. Con respecto a la gestión, el Servicio Médico Común actualmente no recibe apoyo de su propio comité consultivo de gestión, y en el Memorando de Entendimiento no hay ninguna disposición al respecto. El único requisito del Memorando es que el jefe del servicio médico debe ser nombrado de común acuerdo por las Naciones Unidas, la ONUDI y el OIEA. Cuando se plantean cuestiones relacionadas con los servicios médicos éstas se examinan en las reuniones ordinarias de los jefes de las respectivas oficinas de gestión de recursos humanos. En aras de la

⁴⁹ OIEA, *Administration Manual*, parte II, sec. 18, párr. 1.

eficiencia, el Servicio Médico Común introdujo parámetros para evaluar su funcionamiento (certificación médica en 24 horas, evacuación médica el mismo día, etc.).

60. La oficina de auditoría interna del OIEA efectuó recientemente una auditoría del Servicio Médico Común, aunque el Inspector no pudo tener acceso al informe y, por lo tanto, no pudo verificar la conclusión a que se había llegado en él de que los costos unitarios del Servicio Médico Común eran inferiores al costo de la prestación de servicios equivalente fuera del CIV. Sin embargo, en entrevistas con otras organizaciones participantes resultó que el Servicio Médico Común era considerado menos eficaz en función de los costos que los servicios externos. El Inspector entiende, además, que la auditoría interna del OIEA concluyó, basándose en las respuestas de una encuesta, que en general el Servicio Médico Común era satisfactorio, aunque, según parece, la información la habían suministrado los funcionarios de enlace de cada organización (jefes de gestión de recursos humanos) y no estaba claro si la encuesta se había difundido más ampliamente a los usuarios.

61. El Inspector opina que el Servicio Médico Común podría beneficiarse de la labor de un comité consultivo conjunto de gestión que se reuniera periódicamente para revisar y examinar cuestiones relacionadas con la prestación de servicios médicos al CIV, en lugar del arreglo informal que existe actualmente entre los administradores de recursos humanos. Ese comité conjunto permitiría a una amplia gama de expertos, sobre todo expertos en finanzas, examinar las cuestiones del Servicio Médico Común y brindar orientación al respecto. Además, contribuiría a aumentar la transparencia, elemento esencial para mantener la prestación de servicios comunes, y sería más coherente con el riguroso examen al que se somete a la mayoría de los servicios comunes del CIV⁵⁰.

ii) Servicios comunes de imprenta

62. La imprenta se considera un servicio común del CIV, aunque la ONUV mantiene un servicio de reproducción aparte para atender sus necesidades de documentación destinada a los servicios de conferencias. La imprenta del OIEA dispone de equipo moderno, como una impresora rápida de cuatro colores, una de dos colores y otras dos impresoras de otro tipo. Las personas entrevistadas para el presente informe consideraron en general que el servicio de imprenta del OIEA era satisfactorio, aunque señalaron que de vez en cuando había problemas relacionados con el control de calidad. Sin embargo, la actividad no es eficaz en función de los costos, puesto que hay un exceso de capacidad y, según parece, hay posibilidades de reducir el número de impresoras. El Inspector entiende que la reestructuración de la División de Servicios de Conferencias y Documentación también contribuirá a eliminar la duplicación de actividades administrativas.

63. Según lo dispuesto en el Memorando de Entendimiento de 1977, los servicios de imprenta y reproducción debían autofinanciarse y, para ello, el OIEA utiliza un sistema de cobro a los usuarios, en el que se aplica un costo unitario por página impresa que permite financiar los costos fijos de la imprenta así como los gastos de funcionamiento. El sistema de cobro a los usuarios deberá tenerse en cuenta en cualquier plan de reestructuración de la división y deberá

⁵⁰ Centro Internacional de Viena - Study of cost sharing of common services, *op. cit.*, párrs. 17 a 22.

modificarse en consecuencia. En el estudio de consultoría de 1996 se señaló que el acuerdo actual al parecer no ofrece ningún incentivo a la imprenta para que aumente su eficiencia, puesto que tanto sus costos fijos como variables están garantizados⁵¹. En el estudio se recomendó que el acuerdo de participación en los gastos se modificara mediante la introducción de un sistema con dos tarifas: una para los gastos fijos (personal, alquiler y mantenimiento de equipo) y otra para los gastos variables (papel, tinta, personal temporero) que se cobrara según la utilización concreta del servicio.

64. La eficacia en función de los costos del servicio de imprenta con respecto a los competidores externos fue un tema que planteó recientemente el CCSC⁵². Por lo tanto, ha sido muy oportuna la reciente reactivación del Comité Mixto de los Servicios Comunes de Imprenta, que había desaparecido después de 1994. En su primera reunión, celebrada en febrero de 2001, se llegó a la conclusión de que el Memorando de Entendimiento debía actualizarse y que se propondrían enmiendas. Algunos de los temas tratados fueron la lista de servicios prestados y un nuevo método de cobro, los nuevos mecanismos para evaluar las posibles necesidades de las organizaciones participantes y la contratación externa de servicios.

65. Preocupa al Inspector el hecho de que el servicio común de imprenta no sea por completo un servicio común. La ONUV sostiene que necesita mantener su propio servicio para la reproducción urgente de documentos de los servicios de conferencias, y que quizás en los acuerdos comunes no se asigne la debida prioridad a esas tareas. El hecho de que los proveedores puedan establecer las prioridades con respecto a las actividades y de que los usuarios puedan perder el control del calendario de producción se consideran las principales desventajas de poseer servicios comunes y parecen ser la razón fundamental para mostrarse reacios a ampliar ese tipo de servicios. Sin embargo, en vista de la capacidad excesiva de la imprenta del OIEA, el Inspector considera que ese doble servicio no se justifica. En primer lugar, el Comité Mixto de los Servicios Comunes de Imprenta deberá examinar los acuerdos actuales y formular propuestas para crear un servicio unificado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades e inquietudes de la ONUV. Las propuestas deberán ser examinadas por el Comité Consultivo de Servicios Comunes con el objeto de poner en marcha lo antes posible un servicio común de imprenta totalmente integral.

iii) Economato

66. Los acuerdos de sede con el Gobierno de Austria dan a los funcionarios de las organizaciones internacionales y a los representantes de los Estados miembros el derecho de importar cantidades limitadas de ciertos artículos para su uso o consumo personal exentos de impuestos y de otras restricciones. Las organizaciones, a su vez, pueden establecer un economato para la venta de esos artículos. Antes de instalarse en el CIV, el OIEA y la ONUDI tenían su propio economato, pero desde que se realizó el traslado, el OIEA presta ese servicio común a todas las organizaciones con sede en el CIV y el economato forma parte integrante de la secretaría del OIEA.

⁵¹ *Ibíd.*, párr. 35.

⁵² Se señaló que desde 1994 el precio unitario por página de impresión que cobraba el servicio de imprenta había aumentado de 30 a 36 groschen, es decir, en un 20% (CCCS, 4/2000, párr. 16).

67. Según el Memorando de Entendimiento de 1977, el economato debía administrarse "de modo que, a la larga, no produzca pérdidas", mientras que el Reglamento del economato establece que el servicio "debe administrarse como una operación autofinanciada y sin fines de lucro..." (art. 1.04). Sin embargo, el Reglamento también establece que el economato "será albergado sin costo alguno en locales del CIV con suficiente calefacción y aire acondicionado", pero que se encargaría de la "sustitución de equipo, suministros fungibles, incluso de la decoración... de los locales" (art. 7.01)⁵³.

68. En el Memorando de Entendimiento se previó el establecimiento de un Comité Consultivo del Economato encargado de dar orientación y asesoramiento. El Comité está integrado por miembros nombrados por los jefes ejecutivos y los consejos de personal de cada organización y se reúne periódicamente cada dos o tres meses. Existe también un Subcomité de Selección que asesora sobre los artículos que han de venderse. El examen de las actas de 1997 del Comité Consultivo del Economato muestra que el Comité ha participado activamente en conversaciones y ha brindado asesoramiento sobre una amplia gama de cuestiones, como los derechos de acceso al economato, los derechos de compra, la política de precios y precios relativos, el horario comercial, la calidad de los servicios, la disposición de la tienda y el control de inventarios, el abuso de los privilegios y otras cuestiones de seguridad, la creación de una página de presentación en la Intranet y la participación en la distribución de los recargos de precio especiales. Es práctica común invitar al administrador del economato y al Director de la División de Servicios Generales del OIEA a participar en las reuniones del Comité Consultivo del Economato, y las actas indican que esa participación ha facilitado la corriente de información y el intercambio de opiniones sobre diversas cuestiones, lo que ha contribuido considerablemente a aumentar la transparencia.

69. El Comité Consultivo del Economato también apoyó la propuesta de realizar una encuesta sobre satisfacción del cliente en 1999 y colaboró con la administración del economato en la creación de un grupo de trabajo encargado de diseñar el cuestionario. Respondieron a la encuesta más de 2.000 personas; el 78% de los encuestados describió el servicio como "bueno" en general o mejor y el 92% indicó que utilizaba el economato por comodidad.

70. El Director General del OIEA fija la política de precios del economato tras consultar con el Comité Consultivo del Economato (art. 6.01). Existe un sistema de recargo de precios que según parece está vigente desde mediados de los años ochenta, según el cual los artículos se dividen en categorías a las que se aplican distintos porcentajes de recargo y el administrador del economato fija los precios correspondientes. Según el artículo 6.02, está permitido aplicar a ciertos artículos que se venden en el economato un recargo especial con el propósito de financiar actividades relacionadas con el bienestar del personal, y los fondos obtenidos de esa manera se distribuyen entre las organizaciones con sede en Viena, según la proporción de compras hechas por los funcionarios de cada organización.

71. Al igual que el servicio de restaurante, según el Memorando de Entendimiento, el economato del CIV debe autofinanciarse. De conformidad con el artículo 6.01, los precios de los artículos deberían fijarse en un nivel que permitiera sufragar todos los gastos operacionales

⁵³ "Rules regarding the Commissary at the Vienna International Centre", fecha de entrada en vigor, 13 de diciembre de 2001.

del economato. Sin embargo, en la práctica los gastos de servicios básicos y de administración de edificios del economato se subvencionaron durante muchos años. De conformidad con el acuerdo de 1982 establecido entre el OIEA y la ONUDI, el economato reembolsaba cada año una tasa fija de 100.000 dólares por concepto de servicios básicos, pero se consideró que ese monto era inferior al costo efectivo⁵⁴. El déficit de fondos para financiar los servicios básicos y gastos relacionados con la administración de edificios era cubierto por el Servicio de Administración de Edificios (SAE) y el costo se distribuía entre las organizaciones participantes, que en realidad subvencionaban a los clientes del economato.

72. El problema de la subvención se examinó en las reuniones del Comité Consultivo de Servicios Comunes en el año 2000 y se decidió que en el futuro el economato reembolsaría el costo efectivo de los servicios básicos pero que se mantendría cierta participación en los gastos relacionados con el SAE. El Inspector opina que, al igual que en el caso del servicio de restaurante examinado en párrafos anteriores, si las organizaciones con sede en Viena tienen la intención de mantener la subvención del economato, será necesario modificar el Memorando de Entendimiento y el Reglamento del economato a fin de eliminar las ambigüedades y contradicciones que existen actualmente.

iv) Guardería

73. La guardería del CIV se estableció con el propósito de prestar servicios de guardería a los niños de entre 3 meses y 6 años cuyos padres trabajaran en las organizaciones participantes con sede en Viena. En septiembre de 2001 se abrió una nueva guardería, con la cual la capacidad del Servicio aumentó de 30 a más de 150 niños. La financiación de la nueva guardería se obtuvo de tres fuentes: el Municipio de Viena, el Gobierno Federal de Austria y los Fondos de Bienestar del Personal del OIEA, la ONUV, la ONUDI y la OTPCE. La creación de una guardería como servicio común no estaba prevista en el Memorando de Entendimiento de 1977, pero sí en un memorando de entendimiento complementario en el que se establecen los principios de la participación en los gastos y el número de lugares que se asigna a cada organización participante.

74. El Comité Consultivo de la Guardería del CIV se encargó de la etapa de planificación del proyecto y el OIEA se ocupó de administrar la etapa de ampliación en colaboración con el SAE de la ONUDI. En el CCSC se debatió la cuestión de qué organización administraría la guardería después de la ampliación y, en determinado momento, la OTPCE se ofreció asumir esa responsabilidad convirtiéndose así en proveedora de servicios comunes. Sin embargo, esa propuesta planteó la cuestión de si se podía exonerar a esa organización del pago de los gastos generales por los servicios comunes y conjuntos, por el hecho de asumir la administración de la guardería. Posteriormente, la organización retiró su ofrecimiento de administrar la guardería y el OIEA decidió asumir esa responsabilidad.

⁵⁴ Centro Internacional de Viena..., *op. cit.*, párr. 43.

c) Servicios prestados por las Naciones Unidas/ONU

i) Servicios de seguridad y vigilancia

75. En el Memorando de Entendimiento de 1977 se encargó a las Naciones Unidas la administración y el funcionamiento de un servicio de seguridad para el Centro del Donaupark. La calidad y el nivel del servicio se determinarían tras celebrar consultas entre las organizaciones participantes. Se dispuso, además, que el jefe del servicio sería seleccionado por mutuo acuerdo entre las Naciones Unidas, la ONUDI y el OIEA, y que los guardias de seguridad serían contratados, en la medida de lo posible, a nivel local independientemente de la nacionalidad⁵⁵. Sin embargo, en el Memorando de Entendimiento no se establecieron disposiciones con respecto a la creación de un comité consultivo conjunto para el servicio.

76. La Sección de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas, que forma parte de la División de Servicios Administrativos y Servicios Comunes (DACs) de la ONUV, presta esos servicios, bajo la autoridad del Director General de la ONUV, a las organizaciones internacionales situadas en el CIV. Además de proporcionar los distintos servicios habituales, como la protección del personal y de los bienes, la puesta en práctica de los mecanismos de intervención en situaciones de emergencia y la investigación de accidentes, robos, etc., la Sección de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas asigna oficiales de seguridad a las misiones, tales como las operaciones de mantenimiento de la paz, y presta servicios para atender a las necesidades especiales del OIEA en materia de seguridad nuclear.

77. En el período 2002-2003 se propusieron en total 85 puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario (2 del cuadro orgánico y 83 de servicios generales) así como personal temporario general para financiar otros puestos de la categoría de servicios generales para funciones básicas y la sustitución de personal en misión. Las necesidades de recursos se calculan en unos 9,3 millones de dólares. Los gastos de los servicios de seguridad y vigilancia se distribuyen entre las organizaciones con sede en Viena aplicando los coeficientes de participación en los gastos del SAE. Se ha observado que esa fórmula de participación en los gastos no es totalmente apropiada, porque no tiene en cuenta el número de visitantes, aun cuando los servicios de visitantes (conferencias, recepciones, etc.) son un elemento importante de la Sección de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas. En el estudio de consultoría realizado en 1996 se estableció una fórmula en la que se tuvieron en cuenta la asignación de los locales necesarios, la dotación de personal y el número de participantes en las conferencias, y según el coeficiente de participación en los gastos resultante habría correspondido una proporción mucho mayor a la ONUV y mucho menor a la ONUDI, con un ligero aumento para el OIEA⁵⁶. Una de las dificultades que planteaba esa fórmula era que se basaba en estimaciones que sólo tenían en cuenta el número de participantes en las conferencias sin incluir a otros visitantes, puesto que no se mantenían esas estadísticas. El estudio recomendó que la Sección de Seguridad y Vigilancia creara la base de datos estadísticas necesaria y entretanto se siguiera utilizando la fórmula del SAE. El Inspector entiende que todavía no se están recopilando datos

⁵⁵ "Memorando de Entendimiento...", *op. cit.*, sec. 6.

⁵⁶ Centro Internacional de Viena..., *op. cit.*, párrs. 8 a 16.

estadísticos globales y considera que se deben facilitar los recursos necesarios para iniciar el proyecto sin demora.

78. El examen de los informes sobre las actividades del Servicio de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas en Viena, así como la información obtenida de las organizaciones con sede en Viena, indican que el servicio es eficiente y está bien administrado. Sin embargo, preocupa la cuestión relacionada con la utilización de los recursos destinados al personal temporario general para la contratación de 13 funcionarios del cuadro de servicios generales con contratos de plazo fijo cuando esos funcionarios desempeñan funciones básicas, una práctica que se adoptó tras la reducción de puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario durante el reciente proceso de reforma.

79. Algunos problemas relacionados con el suministro de servicios de seguridad y vigilancia se examinan en el CCSC y en el Comité Asesor de la Administración de Edificios. Un problema actual es la seguridad de la cerca perimétrica, que según la Sección de Seguridad y Vigilancia es necesario reemplazar. Los debates sobre el tema en el CCSC han puesto de relieve opiniones y prioridades divergentes, sobre todo entre el SAE y el CCSC, y el proyecto está sufriendo retrasos. Según el Inspector, es probable que esas cuestiones puedan solucionarse más rápidamente en el marco de un comité consultivo conjunto sobre los servicios de seguridad y vigilancia.

ii) Servicio de garaje

80. La responsabilidad del garaje del CIV, que originalmente correspondía a la ONUDI, fue devuelta a la ONUV en 1994 en el marco de un acuerdo tripartito entre la ONUDI, la ONUV y el OIEA. El garaje, que forma parte integrante del complejo de edificios del CIV, ofrece lugar de estacionamiento para los vehículos oficiales, los vehículos de representantes de los Estados miembros y los del personal. El servicio se autofinancia; cinco sextas partes de los lugares están reservados para funcionarios, a quienes se les cobra un alquiler suficiente para cubrir cinco sextas partes de los gastos de funcionamiento del servicio. La sexta parte restante de los gastos se comparte entre las organizaciones con sede en Viena sobre la base del coeficiente de participación en los gastos de administración de edificios. Supervisa la gestión del servicio un Grupo consultivo mixto para el servicio de garaje, que presta asesoramiento sobre cuestiones normativas, como la tarifa que ha de cobrarse a los usuarios, los derechos de estacionamiento y las multas, y según parece, el servicio funciona satisfactoriamente. En el entendimiento de que el servicio debe autofinanciarse, la Sede de las Naciones Unidas ha delegado plenamente a la ONUV la administración financiera del servicio de garaje con una cuenta establecida localmente.

iii) Documentos oficiales de viaje

81. Según lo dispuesto en los acuerdos de relaciones, los funcionarios del OIEA y de la ONUDI tienen derecho a utilizar el *laissez-passer* de las Naciones Unidas como documento de viaje válido cuando ese uso esté reconocido por los Estados Partes en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas. El Director General de la ONUV, nombrado por primera vez en 1982, representa al Secretario General en las relaciones con las autoridades de Austria, incluidas las cuestiones relativas a la presencia en ese país y las prerrogativas e inmunities pertinentes de todos los funcionarios de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la ONUV está facultada para emitir *laissez-passer* y otros documentos de viaje

oficiales a todas las organizaciones con sede en el CIV, en coordinación con la Sede de las Naciones Unidas cuando sea necesario. Ese servicio común se administra aplicando un sistema de recuperación de costos.

iv) Servicio de interpretación

82. En el Memorando de Entendimiento de 1977 se reconoció que las Naciones Unidas y el OIEA tenían "necesidades operacionales distintas con respecto a los servicios de conferencias... [y] que esas funciones especializadas debían seguir administrándose por separado..."⁵⁷. Sin embargo, en el Memorando se previó la concentración de los servicios de interpretación y finalmente se llegó a un acuerdo con el OIEA sobre el establecimiento en 1992 de un servicio común de interpretación a cargo de la ONUV. La interpretación es el único servicio de conferencias que se presta como servicio común a todas las organizaciones con sede en el CIV. Los servicios de interpretación simultánea se prestan en los seis idiomas oficiales para las reuniones de la ONUDI, el OIEA, la OTPCE y de las dependencias de las Naciones Unidas con base en Viena, así como para las reuniones organizadas en Viena por otros departamentos y oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas y las reuniones de las organizaciones con sede en Viena que se celebran fuera de la ciudad. Las Naciones Unidas son el principal usuario de los servicios de interpretación y en el año 2000 utilizaron un 72% del volumen de trabajo (calculado en días de interpretación); las proporciones correspondientes al OIEA, la OTPCE y la ONUDI fueron del 13, 12 y 3% respectivamente. Entre 1997 y 2000, el número de reuniones que recibieron servicios de interpretación de la ONUV pasó de cerca del 25 al 29% del total de reuniones⁵⁸.

83. El servicio de interpretación cuenta con personal a tiempo completo del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales; además, la ONUV emplea a intérpretes independientes, contratados, en la medida de lo posible, localmente. Los acuerdos de participación en los gastos se rigen por acuerdos bilaterales separados, pero similares, entre la ONUV y las tres organizaciones participantes: cada organización reembolsa a la ONUV todos los gastos relacionados con los intérpretes independientes y "el costo de los servicios de intérpretes de las Naciones Unidas a la tarifa diaria aplicada a los intérpretes independientes contratados localmente", y los gastos de viaje, si los hubiera, se cobran directamente⁵⁹.

84. En el informe de los consultores de 1996 sobre la participación en los gastos de los servicios comunes se señaló que la tarifa diaria no correspondía a los gastos directos reales sufragados por la ONUV, que incluían gastos de supervisión y apoyo administrativos. En el informe se destacaron también las diferencias entre esos acuerdos de participación en los gastos y los de otros servicios comunes del CIV. En respuesta a ello, la ONUV propuso al grupo de trabajo sobre la participación en los gastos de servicios comunes que sustituyera los acuerdos bilaterales existentes por un acuerdo tripartito después de 1997, y se decidió presentar un

⁵⁷ "Memorando de Entendimiento...", *op. cit.*, sec. 8 a).

⁵⁸ Estadísticas proporcionadas por la DACS, ONUV.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, "Cost-sharing arrangements for unified conference service provided by UNOV to UNIDO effective 1 January 2001", anexo A, 5 de abril de 2001.

proyecto al CCSC para su examen y, ulteriormente, al Comité Consultivo para Servicios de Conferencias⁶⁰. Sin embargo, en el momento de redactarse el presente informe, los acuerdos bilaterales aún estaban vigentes y se había negociado un nuevo acuerdo con la OTPCE.

B. Arreglos en vigor sobre los servicios conjuntos en Viena

85. La prestación de servicios conjuntos en el CIV tiene sus raíces históricas en los arreglos concertados para que la ONUDI prestase una serie de servicios de apoyo a la ONUV y a las dependencias de las Naciones Unidas que fueron trasladadas de Nueva York y Ginebra a Viena en 1979. Inicialmente se trataba de los servicios financieros, de personal, jurídicos, de información pública, de conferencias y generales, y se dotó a la ONUDI de nuevos puestos administrativos para hacer frente al volumen de trabajo. Al convertirse la ONUDI en un organismo especializado, en junio de 1985, estos arreglos conjuntos fueron modificados e, inicialmente, se establecieron dependencias distintas para la información pública y los servicios de personal para las Naciones Unidas mediante los oportunos traslados de puestos de la ONUDI a la ONUV⁶¹. Por lo que respecta a los demás servicios conjuntos, sin embargo, como la enseñanza de idiomas, la prestación conjunta fue resultado de la anulación de arreglos anteriores sobre servicios comunes.

i) Servicios de conferencias

86. Como ya se ha indicado, en el Memorando de Entendimiento de 1977 se preveían servicios de conferencias distintos para el OIEA y la ONUDI y las Naciones Unidas, y se llegó a arreglos por los que la ONUDI ofrecía servicios de conferencias a las dependencias de las Naciones Unidas en el CIV. No obstante, cuando la ONUDI se convirtió en organismo especializado, el Secretario General expresó su intención de que, llegado el momento, la ONUV asumiera la responsabilidad de prestar servicios a las conferencias de las Naciones Unidas en Viena⁶². Esto suponía que en el CIV, a la larga, habría tres servicios de conferencias distintos, una idea a la que la DCI se opuso firmemente aduciendo que habría duplicación de tareas y gastos superfluos. En el informe de 1984 de la Dependencia se recomendó que el servicio de conferencias de la ONUDI y las Naciones Unidas debía continuar, con miras a establecer con el tiempo una única estructura de conferencias del CIV como servicio común⁶³.

87. Al comentar el informe de la DCI, el Secretario General estuvo de acuerdo con el objetivo de "unificar los servicios de conferencias para lograr el máximo grado de eficiencia y economía" y señaló que "las Naciones Unidas en vista de la experiencia que tienen en esta esfera... están dispuestas a asumir la responsabilidad de proporcionar servicios de conferencias para todas las organizaciones en el Centro Internacional de Viena"⁶⁴. La Comisión Consultiva también apoyó

⁶⁰ "Report of the working group on cost-sharing of common services", abril de 1997, párr. 11.

⁶¹ A/C.5/38/87, 7 de diciembre de 1983.

⁶² *Ibid.*, párr. 15.

⁶³ JIU/REP/84/10, párrs. 71 a 73 y recomendación 5.

⁶⁴ A/39/520/Add.1, 26 de noviembre de 1984, párr. 18.

la idea de que se unificase el servicio de conferencias en Viena, bajo la dirección de las Naciones Unidas⁶⁵. El Secretario General expuso las propuestas en su informe de septiembre de 1985, tras haber consultado al OIEA y la ONUDI, pero las dos organizaciones expresaron sus reservas⁶⁶. Todo lo que se pudo lograr en esa ocasión fue el establecimiento de servicios conjuntos de las Naciones Unidas y de la ONUDI: la primera organización ofrecería un servicio conjunto de reuniones e interpretación y la segunda un servicio conjunto de traducción y documentación.

88. En 1986, las Naciones Unidas, la ONUDI y el OIEA crearon un Comité Consultivo Conjunto para Servicios de Conferencias en el CIV que emprendió el estudio amplio que había solicitado la Asamblea General. El Comité no pudo ponerse de acuerdo sobre el servicio unificado, pero convino en que los arreglos conjuntos vigentes eran preferibles al establecimiento de servicios separados⁶⁷. No obstante, la existencia de un solo servicio de conferencias de las Naciones Unidas en el CIV, siguió siendo uno de los objetivos de la política de la Asamblea General, quien consideraba que "sería la solución ideal desde el punto de vista de la eficacia en función de los costos" (A/RES/44/201 A de 21 de diciembre de 1989), aunque se planteaba cada vez más como un servicio unificado de las Naciones Unidas y la ONUDI⁶⁸. Tras prolongadas consultas, en 1993 se llegó a un acuerdo sobre un servicio unificado de conferencias de las Naciones Unidas y la ONUDI, bajo la dirección de las Naciones Unidas. El servicio fue instituido en 1995 con el traslado de los servicios de traducción y documentación de la ONUDI a las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 49/237 de la Asamblea General, de 31 de marzo de 1995.

89. Desde 1997, año en que la OTPCE se estableció en el CIV, las Naciones Unidas también han venido ofreciendo una gama completa de servicios de conferencias a esa organización. Las estadísticas presentadas al Inspector por la DACS de la ONUV muestran que el número total de reuniones a las que se han prestado servicios entre 1997 y 2000 aumentó en un 11%. Los porcentajes de las reuniones a las que se prestaron servicios en 2000 son: Naciones Unidas, 72%, y OTPCE, ONUDI y OIEA 14, 9 y 5% respectivamente (en el último caso, sólo interpretación). Por lo que respecta al volumen de trabajo de traducción, en 2000 las cifras fueron: del 82, el 11 y el 7% para las Naciones Unidas, 82%; ONUDI, 11%; y OTPCE, 7%. El perfil estadístico también revela algunos de los problemas surgidos de los servicios de conferencias en Viena (y en otras partes), tales como los altibajos en la demanda de servicios para las reuniones, la puntualidad en la presentación y distribución de documentos y las disparidades entre el volumen de traducción previsto y el efectivamente solicitado. En lo que respecta a los arreglos de participación en los costos de los servicios de conferencias, se han

⁶⁵ A/39/733, 4 de diciembre de 1984, párr. 14.

⁶⁶ A/C.5/40/7, 23 de septiembre de 1985, párrs. 5, 29 y 30.

⁶⁷ A/C.5/49/24, 8 de noviembre de 1994, párr. 2.

⁶⁸ Véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 39/68 A, 13 de diciembre de 1984, párrs. 4 y 5; 44/201 A, 21 de diciembre de 1989, sec. VIII; 45/248 A, 21 de diciembre de 1990, sec. VIII; 48/218 C, 23 de diciembre de 1993, párrs. 7 y 8; 48/222 A, 23 de diciembre de 1993, párr. 14.

establecido acuerdos bilaterales entre las Naciones Unidas y cada una de las organizaciones participantes, en los que se detallan los arreglos para cada servicio, según el volumen de trabajo que corresponde a cada organización.

90. Sigue en pie la cuestión de si los servicios de conferencias de Viena podrían funcionar de forma más eficiente y rentable en el marco de una estructura unificada dirigida por las Naciones Unidas y que ofreciera estos servicios a todas las organizaciones con sede en Viena, incluido el OIEA. Indudablemente, la Asamblea General, en las resoluciones ya mencionadas se mostraba inequívocamente a favor de la unificación de los servicios de conferencias y está claro que el mandato de las Naciones Unidas es firme a este respecto. El Inspector considera que la unificación se podría traducir en un notable ahorro de costos pues podría evitarse, por ejemplo, la duplicación de puestos, en particular al nivel del personal directivo superior. El Inspector es consciente de que en las amplias consultas con el OIEA a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 no se logró concretar un acuerdo sobre el asunto. Este resultado se puede atribuir, al menos en parte, a la insistencia del OIEA en que en vista del carácter especializado y técnico de su trabajo era imprescindible que tuviese sus propios servicios de conferencias. Este argumento no parece estar justificado, ya que la ONUV ha venido prestando servicios de conferencias desde 1997 a la OTPCE, organismo igualmente técnico y especializado, y el propio OIEA ha estado dispuesto a participar en los servicios de interpretación comunes.

ii) Servicios de enseñanza de idiomas

91. De conformidad con el Memorando de Entendimiento de 1977, la enseñanza de idiomas, que funcionó como servicio común hasta 1993, año en que se retiró el OIEA, es competencia de la ONUDI. La enseñanza de idiomas siguió siendo un servicio conjunto de la ONUDI y la ONUV pero, en 1996, ante las limitaciones presupuestarias, la ONUDI notificó, con un año de antelación, a la ONUV su intención de suprimir el servicio. Como las Naciones Unidas tienen la obligación de ofrecer a su personal la enseñanza de idiomas, la ONUV creó su propio servicio de enseñanza de los seis idiomas oficiales, así como del alemán, que empezó a funcionar en julio de 1997. La participación en el servicio de personas a cargo de los funcionarios, del personal de la ONUDI y de la OTPCE, y el personal de las misiones de los Estados miembros se financia mediante el reembolso directo del costo de los servicios ofrecidos.

92. Paralelamente, el OIEA dispone de su propio programa de enseñanza de cinco de los seis idiomas oficiales, así como del alemán y el japonés. En aras de la rentabilidad, el servicio se contrata a una empresa que emplea profesores de idiomas por cuenta propia. La mayoría de los participantes son funcionarios del OIEA, pero los cursos también están abiertos a otras organizaciones con sede en Viena, así como a las misiones permanentes.

93. El hecho de que en el CIV los servicios de enseñanza de idiomas se superpongan y estén -al menos parcialmente- en competencia está en evidente contradicción con los objetivos de la política de servicios comunes de que se trata en el capítulo I, aunque el incentivo de la competencia puede ofrecer, en contrapartida, ciertas ventajas en lo que respecta a la calidad del servicio, además de la posible reducción de costos que pueda representar la contratación externa. No obstante, esas ventajas podrían muy bien quedar anuladas, sin embargo, por el costo de la duplicación, en particular en el caso de los idiomas con muy pocos alumnos, como el árabe y el ruso. El Inspector concluyó, por lo tanto, que debía iniciarse sin demora un examen

pormenorizado de los costos que conlleve la existencia de servicios paralelos de enseñanza de idiomas para determinar las modalidades más rentables de esos servicios en el futuro.

iii) Otros servicios conjuntos

94. La ONUV presta *servicios de comunicaciones* a la ONUDI y a la OTPCE sobre la base de la recuperación de costos, como los de teléfono, fax y télex, los servicios de correos y de ordenanzas, y los de valija diplomática. La ONUDI ofrece *servicios conjuntos de administración de edificios* para determinados servicios operacionales, como los técnicos de las instalaciones de los servicios de conferencias y la limpieza de los locales utilizados conjuntamente, cuyos costos se comparten únicamente entre la ONUV y la ONUDI. La ONUDI viene ofreciendo *servicios audiovisuales* a la ONUV desde la época en que la ONUDI se encargaba de todos los servicios de información pública de las dependencias de las Naciones Unidas en el CIV. Cuando se planificó un servicio de información pública aparte de las Naciones Unidas en el bienio 1984-1985, se decidió que no era necesario duplicar las instalaciones de medios audiovisuales, y actualmente estos servicios son utilizados tanto por la ONUDI como por la ONUV. La ONUDI presta a la ONUV algunos *servicios informáticos* (aplicaciones de computadora central), pero se trata de sistemas antiguos que dejarán de utilizarse en un futuro próximo.

IV. NUEVA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNES

95. La reciente inauguración de la ampliación de la guardería en el CIV demuestra que la cooperación y dedicación de las organizaciones participantes pueden impulsar el desarrollo de los servicios comunes. Este ejemplo, sin embargo, es la excepción y su éxito puede depender en parte del interés personal de los funcionarios en ampliar el servicio. Durante las entrevistas mantenidas para este informe, el Inspector encontró poco entusiasmo cuando pidió que se hicieran propuestas concretas sobre posibles ampliaciones, actitud que a veces se justifica por la experiencia de años pasados. En el capítulo anterior ya se trata de la transformación de los servicios de conferencias y de enseñanza de idiomas en servicios totalmente comunes. A continuación se examinan otros ámbitos posibles de expansión.

A. Servicios de adquisiciones

96. En la adquisición de equipo y la contratación de servicios externos, se suele distinguir entre las necesidades relacionadas con la utilización de los edificios de las sedes y las relacionadas con los programas de investigación y cooperación técnica. Respecto de la primera de estas categorías, durante los años que siguieron al establecimiento de la ONUDI en Viena en 1967, el OIEA se ocupó del servicio común de compras y, cuando el Grupo de Trabajo Mixto presentó su informe en 1975, se asumió que el arreglo seguiría en vigor. En cuanto a la segunda categoría, el OIEA y la ONUDI tenían oficinas separadas especializadas en las necesidades de sus programas, y el Grupo de Trabajo Mixto llegó a la conclusión de que si se fusionaban era poco probable que se redujeran los costos o se aumentara la eficiencia, aunque se proponía que se siguiera estudiando el asunto⁶⁹.

97. Sin embargo, en la época del traslado al CIV, cada una de esas organizaciones tenía su propio servicio de compras. En el Memorando de Entendimiento de 1977 se aceptó la existencia de esos dos servicios hasta "un futuro inmediato", pero se señaló que debería realizarse un estudio conjunto para "considerar el restablecimiento del servicio común de compras del material y suministros para la sede sobre la base más económica", recomendación a la que se hizo referencia en el informe de 1984 de la DCI⁷⁰. No obstante, no se ha restablecido el servicio común, y cada una de las cuatro organizaciones del CIV cuenta con su propio servicio de compras, a cargo de su respectiva entidad de servicios generales de apoyo. Además, se han suprimido diversos arreglos conjuntos. Hasta fecha reciente, por ejemplo, la ONUV y la ONUDI compartían la contrata de los servicios de una agencia de viajes y la ONUDI y el OIEA tenían un acuerdo conjunto para la compra de artículos de papelería de oficina, en tanto que la ONUDI también había iniciado las compras por cuenta de la OFDPD, y la OTPCE utilizaba los servicios de compra tanto de la ONUV como de la ONUDI. Sin embargo, estos arreglos quedaron sin efecto a causa de diversos problemas de logística.

98. En las entrevistas celebradas para este informe se señaló que los servicios de compra separados, en particular para el material de oficina como los lapiceros y el papel para

⁶⁹ "Report of the IAEA/UNIDO working group...", *op. cit.*, párr. 19 a).

⁷⁰ "Memorando de Entendimiento...", *op. cit.*, sec. 7 c); JIU/REP/84/10, párr. 83 y recomendación 3.

fotocopiadora, podían justificarse teniendo en cuenta los métodos modernos de gestión, como la entrega "justo a tiempo", que reducen los costos de almacenaje y el desperdicio. En cuanto a la posibilidad de que una organización proporcionase servicios de compra a otra, los incentivos eran reducidos, ya que las organizaciones estaban reduciendo su personal, en particular en la esfera administrativa, como los servicios generales de apoyo, y que los reembolsos por los servicios pasaban a la partida de "ingresos varios". Desde el punto de vista de la organización que recibe el servicio, también podría haber problemas en relación con el control de calidad, los costos y la puntualidad de las entregas, que planteaban cuestiones de responsabilidad y de rendición de cuentas. Las diferencias de los sistemas operacionales e informáticos de las organizaciones con sede en Viena se sumaron a los obstáculos a las operaciones conjuntas en esta esfera, así como el carácter especializado de las adquisiciones para los proyectos de cooperación técnica.

99. Entre los entrevistados hubo cierta coincidencia en que la base adecuada para la ampliación debían ser las iniciativas interinstitucionales más generales, como la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se mencionó el éxito obtenido por la OSIA en la negociación de contratos ventajosos para la adquisición de unos programas para ordenadores. Sin embargo, la posibilidad de establecer otros arreglos de colaboración a nivel local no pareció despertar mayor interés, ni siquiera en la ONUV a la que, en 1999, la OSSI había instado a determinar los nuevos ámbitos en los que las compras en común con otras organizaciones con sede en Viena, en particular de material de oficina, podían reducir el costo global de los bienes y servicios adquiridos y adoptar las medidas necesarias al respecto⁷¹. Cabe señalar que en la sede de Nueva York se han hecho verdaderos avances en las actividades de compras comunes, en especial en los artículos de la papelería, el alquiler de fotocopiadoras y los servicios de viajes⁷². Estas iniciativas fueron compartidas con el Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones y podría revitalizar el interés de las organizaciones con sede en Viena. El Inspector considera que deberían renovarse los esfuerzos para estudiar los ahorros potenciales de costos que pudieran derivarse de los arreglos de compras comunes, especialmente para el material y equipo de oficina, y que debería establecerse un grupo de trabajo mixto al efecto.

B. Servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC)

100. En teoría, la gama de servicios de TIC que se podrían suministrar en común es muy amplia. En la práctica, se ha limitado al uso conjunto de la computadora central del OIEA. Antes del traslado al CIV, un acuerdo celebrado entre el OIEA y la ONUDI permitió a esta última el acceso a la computadora sobre la base de la recuperación de costos. Los servicios informáticos suministrados por el OIEA consistían en la conversión y el procesamiento electrónico de datos. En el Memorando de Entendimiento de 1977 se convino en que la ONUDI continuaría utilizando los servicios informáticos del OIEA y que se establecería un grupo permanente de coordinación, con representantes de cada organización, para decidir sobre las cuestiones relativas al costo de los servicios y la asignación de prioridades del volumen de trabajo. La ONUDI estaba cada vez más descontenta con estos aspectos del servicio, al igual

⁷¹ A/54/157, 30 de junio de 1999, párr. 140.

⁷² A/57/176, 2 de julio de 2002, párrs. 10 a 14 y 16 a 18.

que con la política de adquisición de equipo informático del OIEA, y a principios de los años noventa, la organización instaló su propia computadora central, lo que resultó ser un error que costó caro. Por último, la ONUDI abandonó su computadora central y volvió a utilizar los servicios del OIEA.

101. El acelerado ritmo de los cambios de la tecnología informática en los últimos 25 años, en especial el paso de la utilización de una computadora central a las computadoras personales, ha modificado algunos de los supuestos básicos de los servicios informáticos comunes. En la actualidad, la ONUDI sigue pagando por ciertos servicios de la computadora central del OIEA pero el arreglo termina a fines de 2003. Tras la instalación del programa informático "Agresso", los sistemas financieros de la ONUDI ya han sido trasladados de la computadora central a servidores independientes, y los sistemas de personal optarán por la misma solución en cuanto se haya elegido y puesto en funcionamiento un programa adecuado. No obstante, las oportunidades de suministro común de servicios de TIC son muy numerosas y exigirían un examen detallado para obtener economías de escala y compartir experiencias valiosas (y obtenidas costosamente). Por ejemplo podrían estudiarse los servicios a los usuarios (apoyo técnico y servicio de asistencia individualizado sobre productos estándar), centro de datos compartido para albergar el equipo informático esencial (servidores, redes de almacenamiento, direccionadores, etc.), suministro de servicios de Internet, recuperación en caso de siniestros informáticos y, algo cada vez más importante, establecimiento de una política de seguridad y aplicación de medidas.

102. Dentro de la ONUV se procedió recientemente a racionalizar la capacidad de las TIC para eliminar la duplicación de servicios y en la actualidad la Sección de Tecnología de la Información de la ONUV presta apoyo a todos los programas y dependencias de las Naciones Unidas del CIV, entre ellos la OFDPD. No obstante, las entrevistas con los técnicos de las TIC en el OIEA, la ONUDI y la ONUV indicaron que las organizaciones seguían perdiendo terreno en el suministro común de servicios, y algunas iniciativas recientes no habían prosperado. Por ejemplo, el OIEA originalmente ofrecía una única vía de Internet para todo el CIV, pero en la actualidad había cuatro distintas, lo que significaba que se infrautilizaba la capacidad de las líneas, o que se contaba con un número excesivo de líneas de reserva. Hay cuatro contratos distintos con proveedores de servicios de Internet, y por lo menos dos de ellos, al parecer, se han concertado con el mismo proveedor. Asimismo, el OIEA se ocupaba en principio de los servicios de seguridad informática comunes pero, en la actualidad, cada organización ha establecido su propio cortafuegos que está a cargo de sus funcionarios. Si bien es importante reconocer que algunas dependencias operacionales deberán aumentar su nivel de seguridad, probablemente todas las dependencias saldrían beneficiadas si siguieran las políticas y operaciones de los usuarios más avanzados.

103. El único ejemplo citado de evolución positiva es el del nuevo cableado que se prevé instalar próximamente en el CIV durante el programa de eliminación del amianto. Las organizaciones, mediante una cooperación interinstitucional satisfactoria a nivel operacional, convinieron en las normas técnicas para la instalación del sistema común de cableado con suficiente capacidad para todas las organizaciones. Ésta parecería ser una buena oportunidad para impulsar la integración en el contexto de los servicios compartidos y las instalaciones del centro de datos. El Inspector ha llegado a la conclusión de que las organizaciones con sede en Viena deberían establecer un grupo de trabajo conjunto sobre las TIC para estudiar la posibilidad de compartir las experiencias y oportunidades.

C. Los servicios de gestión de los recursos humanos

104. En el ámbito de la gestión de los recursos humanos, los servicios comunes que había en Viena para el asesoramiento del personal, la vivienda y la enseñanza de idiomas han sido desmantelados en la práctica. El puesto de categoría profesional de asesor del personal con dedicación exclusiva, adjunto al Servicio Médico Común del OIEA ha sido suprimido, y cada organización tiene actualmente arreglos contractuales por separado para ofrecer este servicio a tiempo parcial. El servicio de vivienda del OIEA también dejó de funcionar como servicio común. No obstante, parece que ha habido algún interés entre los funcionarios interesados por volver a prestar estos servicios conjuntamente.

105. Del mismo modo, durante las entrevistas mantenidas para este informe se planteó la idea, aunque algunas veces con reservas, del posible interés de los servicios comunes en el campo de la contratación. Se pusieron como ejemplo un servicio común de exámenes para la contratación de personal de los servicios generales a fin de eliminar la duplicación, garantizar la uniformidad de las pruebas y la evaluación y facilitar la creación de un lista centralizada, así como un servicio común de clasificación de puestos de servicios generales y, tal vez, del cuadro orgánico.

106. También debería considerarse la posibilidad de un seguro médico común. En la actualidad la ONUDI y la ONUV, el OIEA y la OTPCE tienen tres contratos distintos con la misma empresa. Se informó al Inspector de que un estudio comparativo había indicado que las diferencias en las prestaciones de los tres contratos eran pequeñas, pero que en la estructura de las primas había diferencias más notables. Debe examinarse esta situación a fin de concertar un solo contrato de seguro médico administrado por una dependencia central que podría atender a todo el personal del CIV.

107. Las reservas expresadas sobre la viabilidad de una política común de contratación y servicios de administración del personal, se basaban por lo general en las diferencias entre los reglamentos y procedimientos de personal de las distintas organizaciones. Si bien cada una de ellas seguía las directrices de la Comisión de Administración Pública Internacional, las diferencias de los procedimientos y las políticas de gestión de los recursos humanos harían que la administración común de estos servicios fuera más compleja y exigiese cierta especialización de los oficiales de personal, lo que probablemente contrarrestaría las ventajas potenciales. No obstante, en opinión del Inspector, éste no es un problema importante, puesto que la especialización y la división del trabajo ya son práctica común en la gestión de los recursos humanos. Como ocurre con cualquier iniciativa sobre servicios comunes, el éxito depende en gran medida de la firmeza de la decisión y determinación del personal directivo competente. El Inspector quisiera alentar a los jefes de los servicios de gestión de los recursos humanos de las organizaciones del CIV a que determinasen los elementos necesarios para crear servicios comunes en las esferas ya mencionadas y que hicieran propuestas al CCSC para su examen y su pronta puesta en práctica.

D. Los servicios financieros

108. Si bien la Sección de Finanzas y Presupuesto de la ONUV presta algunos servicios financieros a los programas y otras dependencias de las Naciones Unidas, los principales ocupantes del CIV no han establecido servicios financieros comunes. Cuando la OTPCE se trasladó al CIV en 1997, el OIEA le prestó servicios financieros durante un breve período y

también se celebraron conversaciones con la ONUV, pero no fue posible llegar a arreglos satisfactorios. Aparte de algunos problemas específicos, como el control de calidad, se indicó que las diferencias entre los reglamentos financieros de las organizaciones eran los motivos que impedían avanzar en este ámbito, así como las diferencias en los sistemas de gestión de la información financiera.

109. Al parecer, sin embargo, entre los altos cargos de las organizaciones del CIV se había establecido una interacción satisfactoria en esferas de interés común, en particular en relación con los costos compartidos y los acuerdos de facturación de los servicios comunes existentes, que suelen citarse como ejemplos de buenas prácticas. Esta relación de trabajo en cooperación podría dar paso a una mayor colaboración, por ejemplo en las operaciones de tesorería, terreno en el que ya ha empezado a trabajar uno de los grupos de tareas del Secretario General (el Grupo Técnico de Trabajo sobre Servicios Financieros) con el fin de establecer políticas y directrices comunes, para las operaciones comunes de tesorería⁷³. A partir de esta iniciativa, se podría establecer un grupo de trabajo análogo en Viena.

E. Servicios de información pública

110. El Servicio de Información de las Naciones Unidas (SINU) de Viena presta servicios de información al público en nombre de todas las organizaciones de esa sede y, en este sentido, se puede considerar como un servicio común. Sus principales actividades comprenden el Servicio de visitantes y los servicios para la prensa como la acreditación y las reuniones informativas. No obstante, los costos del Servicio de Información de Viena no se distribuyen entre las organizaciones de esa sede como sucede con otros servicios; en la actualidad la financiación procede del presupuesto del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. El nivel de servicios ofrecido no es tan amplio como el del SINU de Ginebra, a causa de la limitación de sus recursos, y en la actualidad el SINU no tiene capacidad suficiente para informar sobre todas las reuniones de las organizaciones con sede en Viena ni para utilizar sus estudios de televisión. El Inspector tiene entendido que en el pasado el CCSC estudió la posibilidad de establecer un arreglo de distribución de costos de los servicios de información, pero que no se llegó a ningún acuerdo.

111. Tanto la ONUDI como el OIEA también realizan actividades de información pública por su propia cuenta. En la ONUDI, la Oficina del Director General cuenta con un pequeño grupo dirigido por un asesor especializado, que se ocupa de las comunicaciones y la información pública. En el OIEA, la información pública es un programa independiente, que se ocupa, entre otras cosas, de las relaciones con los medios de comunicación, los contactos con la sociedad civil, y las publicaciones y el material audiovisual. Conforme al acuerdo que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y el OIEA, estas organizaciones deben colaborar "en lo que respecta a la información pública a fin de evitar la duplicación de servicios o los gastos superfluos y,

⁷³ A/55/461, 9 de octubre de 2000, párrs. 33 a 35; A/57/176, 2 de julio de 2002, párr. 24

cuando sea necesario o conveniente, establecer servicios comunes o mixtos en esta materia" (resolución 1145 (XII), art. XVII). En opinión del Inspector, en Viena existe la posibilidad de utilizar los recursos de forma más eficiente en lo que respecta a la información pública y quisiera proponer a las organizaciones de esa sede que establecieran un grupo de trabajo encargado de examinar los actuales arreglos con el fin de detectar las duplicaciones existentes, tanto en materia de recursos como de servicios, así como las sinergias potenciales para lograr que el servicio de información pública sea un servicio enteramente común.

V. DESAPARICIÓN DE UN SERVICIO COMÚN: EL CASO DE LA BIBLIOTECA DEL CIV

A. Los servicios comunes de biblioteca

112. El Memorando de Entendimiento de 1977 confió al OIEA la "dirección general" de los servicios de biblioteca. Dicho Memorando preveía la creación de una dependencia común de adquisición y proceso técnico, una dependencia común de educación y formación para el personal de la biblioteca proveniente de los Estados miembros de ambas organizaciones y tres dependencias independientes de servicios de lectura (una para el OIEA, otra para la ONUDI y una dependencia común para el material de las Naciones Unidas)⁷⁴.

113. Según se señala en el documento del presupuesto del OIEA para 1999-2000, el objetivo de los servicios de biblioteca era "prestar servicios comunes de información a las organizaciones con sede en el CIV, al personal de las misiones permanentes radicadas en Viena y a los participantes registrados en reuniones que se celebran en el CIV mediante una colección de libros y revistas, servicios de referencia, bases de datos comerciales, préstamos entre bibliotecas, materiales audiovisuales y servicios de información según especificaciones, y actuar en calidad de servicio exclusivo para los Estados miembros del Organismo, efectuando préstamos de materiales audiovisuales a instituciones de los Estados miembros"⁷⁵. Las tendencias básicas registradas para el bienio se caracterizaban por una mayor disponibilidad de publicaciones electrónicas, reajuste de los servicios de biblioteca para adaptarlos a los medios electrónicos y mejoras en la recuperación de información para "atender a las necesidades de información de los usuarios de la manera más eficiente desde el punto de vista de los costos".

114. En el presupuesto ordinario del OIEA para 2000 -el último en el que la biblioteca del CIV funcionaba como un servicio común pleno- se calculaba que el valor de los servicios de la biblioteca ascendía a unos 3,7 millones de dólares de los EE.UU. y que esos servicios requerían la contratación de 14 personas (4 funcionarios del cuadro orgánico y 10 de los servicios generales)⁷⁶. Los gastos de los servicios de biblioteca asignados a los usuarios constan de tres componentes: una parte del presupuesto compartido; los costos directos imputables a cada usuario por materiales específicos, y una parte de los gastos relacionados con el proceso de datos. El presupuesto compartido (gastos compartidos fijos), que abarca los gastos de personal, equipo, materiales comunes de biblioteca y gastos generales de explotación, fue asignado a las organizaciones participantes con arreglo al número respectivo de funcionarios del cuadro orgánico con sede en Viena al 31 de diciembre del año precedente.

115. En cuanto a la orientación en materia de gestión, el OIEA había decidido en 1980 establecer un Comité Consultivo de servicios de biblioteca, si bien dicho Comité no ha desarrollado, al parecer, actividad alguna. A raíz de una recomendación formulada en un informe de auditoría interna del OIEA en abril de 1995, el OIEA, la UNIDO, la ONUV y

⁷⁴ "Memorando de entendimiento...", *op. cit.*, sec. 12.

⁷⁵ Presupuesto del Organismo para 1999-2000, GC(42)/7, agosto de 1998, sec. 2.4.

⁷⁶ El Presupuesto del Organismo para 2000, GC(43)/6, agosto de 1999, cuadros 66 y 76.

la OTPCE establecieron en octubre de 1998 un Comité Consultivo Conjunto de Gestión para los Servicios de Biblioteca del CIV con el objetivo de "facilitar la coordinación, a nivel de administradores superiores, de la prestación de servicios de biblioteca... y prestar asesoramiento y dar recomendaciones que ayuden a que los servicios estén en armonía con las estrategias y objetivos de las organizaciones..."⁷⁷. Aunque el mandato preveía que el Comité Consultivo se reuniría dos veces al año como mínimo, las actas muestran que el número de reuniones celebradas fue en realidad menor, ya que en 1991 se celebró una reunión, en 2000 ninguna y en 2001 una.

B. Evaluación de la biblioteca común del CIV

116. Un primer indicio de que los servicios comunes de biblioteca tropezaban con dificultades figura ya en el informe de 1984 de la Dependencia Común de Inspección respecto de los servicios comunes en el CIV. En dicho informe se señalaban varios problemas, tales como la insatisfacción con los servicios de biblioteca de las dependencias especializadas más pequeñas de las Naciones Unidas, que se habían visto obligadas a adquirir sus propias colecciones individuales; se expresaban dudas acerca de la calidad sustantiva de las adquisiciones efectuadas por la biblioteca; así como preocupaciones acerca de la escasa participación de todos los usuarios en las decisiones principales de gestión. Algunos usuarios consideraban asimismo que los servicios prestados no se correspondían con los gastos realizados por ellos⁷⁸.

117. En el informe de la Dependencia Común de Inspección de 1984 se consideraba asimismo que la fórmula de distribución de los costos, por la que los gastos de los servicios comunes de biblioteca se asignaban de acuerdo con el número de funcionarios del cuadro orgánico, no era objetiva, ya que el uso de la instalación no se limitaba a esos funcionarios⁷⁹. El estudio realizado por los consultores en 1996, si bien reconocía que el método de distribución de los costos en función del número de funcionarios del cuadro orgánico se utilizaba habitualmente en organizaciones del mismo tipo, recomendó que la biblioteca del CIV "examinase la posibilidad de reunir datos sobre la utilización efectiva de la instalación y sus servicios a partir de 1996"⁸⁰. Esos datos serían de utilidad para fines de planificación y podrían constituir la base del método de distribución de costos posteriormente.

118. Los servicios de biblioteca del CIV han sido objeto en los últimos años de un examen detenido. A la auditoría interna de 1995 siguió un estudio de las necesidades de los usuarios, en 1996, y un análisis de la relación costo-beneficio en 1997 y 1998, ambos realizados por consultores externos. Los resultados del estudio de la relación costo-beneficio "no permiten afirmar en general que exista un nivel importante de insatisfacción con los servicios de biblioteca del CIV", si bien las personas entrevistadas estimaron que el acceso a un servicio de información

⁷⁷ Mandato del Comité Consultivo Conjunto de Gestión para los Servicios de Biblioteca del CIV, 2 de noviembre de 1999.

⁷⁸ JIU/REP/84/10, párrs. 35 y 36.

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 38.

⁸⁰ Centro Internacional de Viena..., *op. cit.*, párrs. 25 a 28.

era un requisito clave, "desempeñando ya Internet un papel fundamental a este respecto"⁸¹. En cuanto a los costos y beneficios, el estudio determinó que, "en comparación con los datos normativos, los servicios de biblioteca del CIV eran por lo menos 1,6 veces más caros", lo que se debía principalmente a los altos salarios pagados por las Naciones Unidas⁸². Sin embargo, los datos normativos mostraban asimismo que la relación entre los costos de prestación y utilización de los servicios comunes de la biblioteca del CIV y los beneficios podía haber sido del orden de 1:5.

119. A raíz del estudio de la relación costo-beneficio, el Sistema de Evaluación de los Resultados del Programa del OIEA recomendó se adoptaran determinadas medidas eficaces, incluida una reducción significativa de los envíos del diario en forma impresa, una reducción del número de suscripciones a las revistas, mejoras en el acceso electrónico a la información y supervisión anual del grado de satisfacción de los usuarios con los actuales servicios de información prestados. Además, por lo que se refiere a los servicios de biblioteca, se establecieron grupos consultivos técnicos en el OIEA, la ONUV y la OTPCE con miras a mejorar la eficacia en la utilización de los fondos. No obstante esas medidas o el compromiso asumido en 1999 por las organizaciones participantes de realizar una amplia auditoría conjunta del servicio, a finales de 2000 se inició un desmantelamiento progresivo de los servicios comunes de biblioteca.

C. Retirada progresiva

i) ONUDI

120. La ONUDI fue la primera organización participante que se retiró de la biblioteca del CIV. Dada la gran escasez de recursos financieros, así como el aparente uso marginal de la biblioteca por el personal de la ONUDI, el Director General decidió a finales de 1998 que la ONUDI suspendería su participación, a menos que se concertaran acuerdos satisfactorios al respecto. Esta decisión se debió en parte a las conclusiones de un análisis de la utilización de la biblioteca del CIV por el personal de la ONUDI que en marzo de 1998 realizó la dependencia de evaluación de la ONUDI, la cual llegó a la conclusión de que la relación costo-beneficio era demasiado alta, sobre todo por lo que respectaba a los costos compartidos fijos. Aunque se podían adoptar -y se adoptaron- medidas inmediatas para reducir el importe de los gastos directos de la ONUDI en la biblioteca, principalmente mediante una reducción drástica del número de suscripciones a revistas, la organización no pudo lograr a corto plazo que se redujeran los costos totales fijos o su propia participación en tales costos, fijada con arreglo a la fórmula convenida de distribución de costos.

121. Como los dos estudios se realizaron simultáneamente, fue inevitable que en el estudio interno de la ONUDI no se hiciera referencia al análisis y las conclusiones del mencionado estudio de la relación costo-beneficio que había encargado el OIEA. Posteriormente el OIEA

⁸¹ "A cost-benefit analysis of the library services at the Vienna International Centre", Library Research Center, Universidad de Illinois, mayo de 1998, resumen, pág. 3.

⁸² Los datos normativos se obtuvieron de 23 encuestas de usuarios de bibliotecas especiales de organismos oficiales y grandes sociedades de los Estados Unidos. *Ibíd.*, pág. 4.

trató de refutar algunos de los datos estadísticos y las estimaciones de costos del estudio de la ONUDI, así como algunas de sus conclusiones y recomendaciones, recurriendo para ello al análisis de la relación costo-beneficio que se hacía en el estudio. Sin embargo, la ONUDI se mostró inflexible en la defensa de su actitud. Lo que se desprende claramente del examen de los estudios de que se trata es que, por lo que respecta a determinadas cuestiones fundamentales, las distintas metodologías conducían a conclusiones diferentes. Por ejemplo, la estimación de la ONUDI de que su participación en los costos fijos en 1997 ascendía por término medio a unos 3.000 dólares de los EE.UU. por cada miembro usuario del personal de la ONUDI se basaba en sus conclusiones acerca del **uso efectivo del personal** (tanto perteneciente al cuadro orgánico como a los servicios generales) durante un período de cuatro años como mínimo, mientras que en su refutación el OIEA utilizó **números efectivos del personal** en la comunidad total de usuarios (funcionarios del cuadro orgánico, más personal de los servicios generales de la categoría 6 en adelante, de todas las organizaciones participantes) para llegar a una medida aproximadamente equivalente, que arrojó una estimación de unos 1.100 dólares de los EE.UU. por miembro de la comunidad de usuarios⁸³. Estas diferencias se explican por las diferentes concepciones de lo que constituye un usuario de la biblioteca.

122. Es preciso señalar que en el año 2000, en respuesta a una observación de los auditores, la ONUDI citó la cifra de 3.000 dólares de los EE.UU. como "el costo medio anual de la biblioteca [conjunta] para los funcionarios del cuadro orgánico de la ONUDI" (y no por usuario del personal de la ONUDI, como se dice anteriormente), y comparó esa cifra con una estimación de 1.660 dólares de los EE.UU. como el gasto medio anual de la biblioteca [de la ONUDI] por cada funcionario del cuadro orgánico en el período comprendido entre 2001 y 2003. Si esta cifra de 3.000 dólares de los EE.UU. se obtuvo del análisis realizado por la ONUDI en marzo de 1998, cabría pensar que fue utilizada incorrectamente en la respuesta a la observación de los auditores. Puesto que esta comparación de costos era una de las principales justificaciones de la decisión de la ONUDI de retirarse de los servicios comunes de biblioteca, el método utilizado debería haber sido riguroso y preciso⁸⁴. A este respecto, la presentación de una comparación de costos de los servicios de biblioteca en el período de 1992 a 2003 en función de totales anuales en vez de promedios anuales no aportó prácticamente nada nuevo⁸⁵.

123. En el estudio interno de la ONUDI se reconocía que era indispensable que la organización siguiera teniendo acceso a la biblioteca, fuera mediante la continuación del servicio actual, sea adoptando otra solución alternativa. En particular se recomendó que se examinara la viabilidad de una "biblioteca autónoma moderna", opción por la que se optó oportunamente. Además de las justificaciones un tanto dudosas por razones de costo, a que se hace referencia más arriba, se

⁸³ La ONUDI utilizó una cifra de 202 usuarios de la biblioteca de la ONUDI y una participación en los costos de la biblioteca en 1997 de 652.700 dólares de los EE.UU., lo que arroja un promedio por usuario de 3.231 dólares de los EE.UU.; el OIEA utilizó una cifra de 2.733 usuarios y un presupuesto total compartido de 3.117.000 dólares de los EE.UU., lo que arroja un promedio por usuario de 1.141 dólares de los EE.UU.

⁸⁴ "Audit observation CF/2000-08, UNIDO library", UNIDO inter-office memorandum, 21 de diciembre de 2000.

⁸⁵ *Ibid.*, anexo I.

adujo que la mejora de la accesibilidad que suponía la instalación de la biblioteca y los servicios de información en el edificio de la ONUDI, así como una mayor facilitación de información por medios electrónicos, contribuirían a una mayor utilización de los servicios, con el consiguiente aumento de la productividad del personal. La ONUDI notificó oficialmente al OIEA su intención de retirarse de los servicios comunes de biblioteca con efecto a partir del 1º de enero de 2001, y, gracias a la cooperación y asistencia del personal de la biblioteca del CIV, procedió al establecimiento de su propia Biblioteca y Centro de Gestión de Conocimientos.

124. Aunque la evaluación de los costos y beneficios totales que entrañaba la decisión de la ONUDI de establecer su propia biblioteca rebasa el alcance del presente estudio, es preciso plantear algunas cuestiones relacionadas con la eficacia en función de los costos. Una preocupación es la probable duplicación de los servicios de referencia y los servicios en línea, que puede agravarse con el correr del tiempo. También es motivo de preocupación la decisión de la ONUDI de administrar los servicios de biblioteca con un personal reducido, lo que puede no ser factible. Otra preocupación es la de la transparencia de los costos de la biblioteca, ya que algunas de sus funciones (presupuestación, adquisición y contratos) iban a ser desempeñadas por otro servicio.

125. Basándose en documentos públicos no resulta posible evaluar las consecuencias financieras directas que en la ONUDI tiene la decisión de establecer sus propios servicios de biblioteca. Aunque la retirada de los servicios comunes de biblioteca del CIV tuvo lugar durante el bienio 2000-2001, no se hace referencia a dicho cambio en el programa y presupuestos para 2002-2003, ya sea en lo que se refiere a una reducción presupuestaria en la contribución a los servicios compartidos o a las necesidades presupuestarias para establecer servicios de biblioteca independientes de la ONUDI⁸⁶. En efecto, en este documento del presupuesto el término "biblioteca" no aparece en ningún momento. Es preocupante el hecho de que esta decisión, que afecta al compromiso subyacente de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de promover la prestación de servicios comunes en el contexto del programa de reforma, según se señala en el capítulo I, y que tiene consecuencias financieras para las organizaciones con sede en Viena, no haya sido presentada a los órganos legislativos de la ONUDI como propuesta presupuestaria digna de ser examinada.

ii) La OTPCE

126. Ante la inminente retirada de la ONUDI, durante el año 2000 el OIEA, la ONUV y la OTPCE iniciaron deliberaciones con miras a centrar mejor las futuras actividades de la biblioteca del CIV para atender en forma económica a las necesidades de las dos últimas organizaciones. Sin embargo, a principios de 2001 la OTPCE también notificó su intención de retirarse, con efecto a partir del 9 de febrero de 2002, ya que su diálogo con el OIEA no había conducido a una alternativa aceptable, es decir, el establecimiento de servicios en consonancia

⁸⁶ En el documento del programa y presupuestos para 2002-2003 las contribuciones a los servicios compartidos se presentan por primera vez como un programa principal independiente (H: Costos indirectos); aunque se señalan cambios significativos en lo que se refiere a otros servicios compartidos, no se hace referencia a la retirada de los servicios comunes de biblioteca. "Programa y presupuestos, 2002-2003", IDB.24/3-PBC.17/3, 16 de marzo de 2001, págs. 79 y 80.

con sus necesidades a un precio asequible. A cambio de ello, la OTPCE proyectó contratar a un consultor para establecer su propia biblioteca en línea que le diera acceso a las publicaciones científicas y técnicas que requería su personal.

iii) ONUV

127. A raíz de la notificación de la OTPCE, la ONUV pidió, en un memorando enviado al OIEA el 23 de febrero de 2001, que se estableciera un pequeño grupo de trabajo mixto para examinar los servicios de biblioteca prestados por el CIV a la ONUV en 2001 y en años posteriores. A la ONUV le preocupaba en particular el presupuesto de los servicios de biblioteca del CIV propuesto por el OIEA para 2001, ya que, a su juicio, no reflejaba plenamente las reducciones de servicios convenidas, las reducciones efectivas del personal o las modificaciones de los tipos de cambio. Además, la ONUV señaló que los gastos del OIEA en servicios de biblioteca habían aumentado considerablemente en 2001, mientras que su propio presupuesto para servicios de biblioteca había sido reducido en un 22% por la Sede de las Naciones Unidas para tener en cuenta el aumento del valor del dólar. La ONUV calculó que se enfrentaba a un déficit de unos 250.000 dólares de los EE.UU. por gastos correspondientes a los servicios de biblioteca conjuntos para 2001, así como a un déficit bienal de unos 30.000 dólares de los EE.UU. por su participación en los costos relacionados con el proceso de datos de la biblioteca. El OIEA, en su ulterior respuesta a la ONUV, de 31 de mayo de 2001, señaló que su propio análisis había llegado a una conclusión opuesta, a saber, que los gastos de biblioteca de la ONUV para 2001, expresados en dólares, supondrían en realidad 43.000 dólares menos que en 2000. Una de las razones aducidas por el OIEA para explicar esos resultados contradictorios era que ambas organizaciones utilizaban, a efectos de presupuestación, distintos tipos de cambio⁸⁷.

128. En abril de 2001 la ONUV llegó a la conclusión de que también ella podría tener que retirarse de los servicios comunes de biblioteca. Entretanto, en su análisis el OIEA había llegado a la conclusión de que ya no estaba en condiciones de seguir haciéndose cargo de la biblioteca como servicio común con sólo dos participantes, y en su memorando de mayo de 2001 pidió que la ONUV presentara una notificación formal de su intención de retirarse. La ONUV presentó la notificación el 23 de julio de 2001, tras lo cual se estableció un grupo de trabajo mixto OIEA/ONUW para supervisar la transición y transferir los activos.

129. La ONUV está aplicando un criterio descentralizado a su prestación de servicios de biblioteca con recursos propios basándose en las actuales colecciones de las oficinas sustantivas de la ONUV y la OFDPD y recurriendo en gran medida a la información de Internet. Está previsto que estas pequeñas bibliotecas se apoyen mutuamente mediante la concesión de préstamos y la utilización en común de catálogos electrónicos, y que el personal existente se encargue de las adquisiciones y suscripciones. La adopción de este nuevo enfoque permitiría a los usuarios adoptar decisiones acerca de la utilización de los fondos de la biblioteca, así como reducir los gastos generales. Está previsto que el 30% aproximadamente del presupuesto para los servicios de biblioteca se utilicen de manera centralizada para las licencias de diarios

⁸⁷ El OIEA señaló que el presupuesto de la biblioteca de la ONUV para 2001 se basaba en el tipo de cambio de 16,30 chelines austríacos por un dólar de los EE.UU., mientras que, en el caso del presupuesto del OIEA, esa relación era de 12,70 chelines austríacos por un dólar de los EE.UU.

electrónicos y bases de datos, así como para los préstamos entre bibliotecas, y que los fondos restantes se repartan entre los programas sustantivos.

130. Cabe señalar aquí que, al examinar las alternativas a la biblioteca del CIV, en el estudio de la relación costo-beneficio de 1998 se llegó a la conclusión de que la opción de descentralización que preveía la creación de colecciones especializadas dentro de las divisiones/departamentos, aunque viable, "sería sumamente inconveniente desde el punto de vista económico", citando a este respecto la biblioteca de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) como prueba en apoyo de su afirmación. Sin embargo, esta opción está siendo aplicada, en diversos grados, por la ONUV, la ONUDI y la OTPCE.

D. Desaparición de un servicio común: lecciones aprendidas

131. Al dismantelar los servicios comunes de biblioteca, las organizaciones con sede en Viena han renunciado a un proveedor único de servicios de biblioteca y han optado por cuatro servicios separados. Ello contraviene el espíritu -y probablemente la letra- de los acuerdos de cooperación administrativa, según se señala en el párrafo 2 del presente documento. Además, ello representa un paso atrás en lo que se refiere a la eficacia en función de los costos, al menos a la larga. Si se puede obtener algún beneficio en esta etapa tardía, se trataría de las lecciones aprendidas que podrían aplicarse a otros organismos, que se resumen a continuación.

Factores de costo

132. De la relación analítica anterior se desprende que los factores de costo desempeñaron un papel importante en las justificaciones aducidas para retirarse de los servicios comunes de biblioteca. Destaca entre ellos el nivel del presupuesto fijo de los servicios compartidos y la falta de transparencia respecto de determinados componentes de dicho presupuesto. El OIEA fijaba anualmente el nivel del presupuesto de la biblioteca por cuenta propia e informaba de ello a las organizaciones participantes. El Inspector expresó su insatisfacción con este proceso en las entrevistas que celebró con las organizaciones participantes, especialmente por la pérdida del control presupuestario y el consiguiente problema de la rendición de cuentas. Las consultas previas y una mayor facilitación de información deberían haber sido parte integrante de dicho proceso.

133. La cuestión de la conveniencia de la fórmula de distribución de los costos fue planteada por la Dependencia Común de Inspección ya en 1984, así como en el estudio de los consultores sobre la distribución de los costos de los servicios comunes realizado en 1996. Según se señala más arriba, en ese estudio se recomendaba que se reunieran datos sobre la utilización efectiva de la biblioteca con el fin de reconsiderar eventualmente la fórmula que regía la distribución de los costos para dicho servicio, pero no se adoptó medida alguna y se perdió una oportunidad.

134. Los recientes programas de reforma de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han centrado en la eficacia y la relación costo-eficacia, y todos los capítulos del presupuesto han sido sometidos a intenso escrutinio, especialmente en la ONUDI, que, obligada por la grave crisis financiera, tuvo que proceder a reducciones presupuestarias inmediatas y sustanciales en 1996-1997 y en 1998-1999, así como a una importante reestructuración. Los documentos del proyecto muestran que los ahorros de costos fueron relativamente más importantes en el caso de los servicios administrativos, incluidos los servicios comunes y

conjuntos⁸⁸. En tales circunstancias, puede que no constituya una sorpresa el hecho de que el ahorro de costos se llevara a cabo a costa de los servicios de biblioteca e información. No obstante, si bien la ONUDI estaba sometida a una presión externa particularmente intensa, es indudable que las organizaciones que se enfrentan a la necesidad de reducir los gastos tratarán ante todo de conseguirlo a costa de los servicios administrativos a fin de proteger sus programas sustantivos, sobre todo si el presupuesto de tales servicios es elaborado por otra organización en tanto que proveedora de servicios comunes. Paradójicamente, el impulso de la reforma puede contribuir a la desaparición de la prestación de servicios comunes.

Factores que afectan al nivel de servicios

135. Aunque, como se señala más arriba, de los datos de los estudios realizados en 1996 y 1997-1998 no se desprendía que existiera un nivel importante de insatisfacción con los servicios prestados, había indicios de que la biblioteca del CIV tropezaba con problemas para adaptar su enfoque de la gestión de la información y los conocimientos, sobre todo por lo que respecta a los medios de difusión electrónicos. Se trataba por lo general de problemas técnicos relacionados con la interconexión y el acceso que requerían la adopción por todos los participantes de un enfoque coordinado a largo plazo, aunque se dejaba sentir la necesidad de encontrar soluciones más inmediatas⁸⁹. Por ejemplo la ONUDI consideró que sus nuevas exigencias programáticas a raíz del proceso de reforma imponían la adopción de un nuevo enfoque de la gestión de la información, incluso la creación de una "ciberbiblioteca". Los servicios de información basados en medios electrónicos han sido un componente fundamental de los arreglos alternativos adoptados por cada una de las organizaciones participantes.

136. Otro contencioso era el de la transparencia de los servicios prestados con arreglo a presupuesto compartido fijo de la biblioteca del CIV, ya que las organizaciones participantes se mostraban incómodas ante la necesidad de asignar la parte correspondiente de los fondos a distintos usos. Estas reservas sobre la utilización de los fondos compartidos de la biblioteca, que se expresaron en el curso de las deliberaciones de la segunda reunión del Comité Consultivo Conjunto de Gestión para los Servicios de Biblioteca, celebrada en mayo de 1999, hacían pensar no sólo en la falta de confianza respecto de la manera en que utilizaban los fondos, sino también quizás en la falta de compromiso para con el principio básico de la prestación central de servicios de información de interés común para todas las organizaciones.

⁸⁸ La propuesta de presupuesto revisado para 1996-1997 muestra una reducción real del 24,6% en los servicios de apoyo operacional/servicios administración en comparación con 1994-1995, y una reducción real del 27,6% en el caso de los servicios comunes y conjuntos, frente a una reducción real del 14,6% del presupuesto total (presupuesto ordinario y operacional combinados). Véase IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 de diciembre de 1995, cuadro del párrafo 11.

⁸⁹ En la segunda reunión del Comité Consultivo Conjunto de Gestión para los Servicios de Biblioteca, celebrada el 10 de mayo de 1999, se examinaron, en relación con el tema 2 del programa, los problemas que planteaba la utilización de recursos electrónicos por la biblioteca.

Factores de gestión

137. Durante la mayor parte de su existencia los servicios comunes de biblioteca no contaron con un comité asesor conjunto de gestión en el que pudieran haberse examinado, y posiblemente resuelto, los problemas señalados anteriormente. Aunque la cuestión de la Biblioteca del CIV figuraba periódicamente como tema del programa del Comité Consultivo sobre Servicios Comunes, no podía atraer la atención suficiente en este foro conjunto para compensar la falta de un comité conjunto dinámico. Aunque posteriormente, en 1998, se estableció un comité asesor conjunto de gestión, éste dejó de funcionar en la práctica a partir de su segunda reunión, celebrada en mayo de 1999, en la que se debatieron abiertamente varias cuestiones y problemas. Transcurrieron más de tres años entre el informe de auditoría interna del OIEA, de abril de 1995, en el que se recomendó el establecimiento del Comité Consultivo Conjunto de Gestión para los Servicios de Biblioteca, y la creación de dicho Comité; demora fatal que debería haberse evitado.

138. Otro factor con el que se enfrentan también otros servicios comunes es el de la evidente renuencia de algunos administradores superiores de distintas organizaciones a renunciar al control sobre un servicio determinado y sobre su presupuesto. Aunque es sin duda más difícil documentar este hecho, parece que en algunos círculos existía la firme convicción de que sería conveniente que los servicios de biblioteca e información se centraran en las necesidades individuales y que la gestión de dichos servicios sería más eficaz si cada organización se encargara de ello por su cuenta. También es posible que esa renuencia refleje una resistencia más profunda a algunos administradores al principio de la prestación de servicios comunes.

VI. REPLANTEAMIENTO DE LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS

139. El sistema de administración asignada de servicios comunes en el CIV se planificó originalmente previendo su ocupación por dos entidades, la ONUDI y el OIEA. Como se señala en el párrafo 10, ambas organizaciones habían previsto una plantilla de más de 2.000 personas en 1981 y el concepto de un "equilibrio general de las responsabilidades" en los servicios comunes implicaba que esas responsabilidades se compartirían equitativamente entre dos organizaciones prácticamente de las mismas dimensiones. Llegado el caso, sería necesario adaptar los planes para poder albergar a tres organizaciones.

140. En la documentación disponible no es posible determinar si el reparto previsto en el Memorando de Entendimiento de 1977 se basaba en criterios cuantificables por los que se establecían las dimensiones relativas de las tres organizaciones y las responsabilidades relativas de la gestión de cada servicio común a fin de lograr una repartición equitativa, según se recomendó, o si se establecía cuando fuera necesario, para lo cual los acuerdos preexistentes eran el elemento primordial (véase el párrafo 12 *supra*). Sin embargo, aún 25 años más tarde, la repartición original sigue predominando.

141. No es nada sencillo comparar las dimensiones de las organizaciones situadas en Viena, por las diferencias en sus respectivos mandatos, actividades operacionales y modalidades de financiación de los programas. Otra dificultad es el hecho de que la ONUV no es una organización homogénea ni autónoma, y existen limitaciones a la autoridad delegada en sus distintas dependencias por la Sede de las Naciones Unidas. Esto plantea la cuestión de si debería recurrirse a las Naciones Unidas antes que a una parte de ella (ONUV) para determinar la dimensión relativa, una cuestión que debe tenerse en cuenta al examinar el "equilibrio general de las responsabilidades" por los servicios comunes en Viena. Sin embargo, a los efectos del presente análisis, la ONUV sigue siendo la dependencia utilizada para la comparación.

142. En el cuadro del anexo II se presentan algunos indicadores de las dimensiones, obtenidos de los proyectos de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, y los coeficientes obtenidos de esos datos, que muestran las dimensiones relativas de las tres organizaciones con sede en Viena, se resumen a continuación.

	OIEA	ONUDI	ONUV
Puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario	2,9	1,0	0,6
Recursos financieros del presupuesto ordinario	3,3	1,0	0,5
Total de puestos	2,5	1,0	0,9
Total de recursos financieros	1,7	1,0	0,7

De acuerdo con el más sencillo de esos indicadores (los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario) las dimensiones del OIEA son tres veces superiores a las de la ONUDI, que a su vez doblan prácticamente las de la ONUV; coeficientes que, como es lógico, se reflejan más o menos en los datos sobre los recursos financieros del presupuesto ordinario. Esas diferencias se reducen si se tiene en cuenta el número total de puestos (extrapresupuestarios y financiados con cargo al presupuesto ordinario), por ejemplo: las dimensiones del OIEA

equivalen a dos veces y media las de la ONUDI, mientras que las de esta última sólo superan ligeramente las de la ONUV. El acercamiento que se observa en ese sentido entre la ONUDI y la ONUV al utilizar ese indicador refleja la gran proporción de fondos extrapresupuestarios que se utilizan en el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Del mismo modo, la diferencia entre el OIEA y la ONUDI se reduce aún más si se utiliza el indicador del total de recursos financieros, puesto que en la última las actividades de cooperación técnica son un componente más importante de las estimaciones presupuestarias que en la primera. Sin embargo, dada la incertidumbre con respecto a la financiación real de las actividades de cooperación técnica y de otras contribuciones voluntarias, quizás tenga más sentido establecer comparaciones a nivel de presupuesto ordinario.

143. No resulta fácil calcular las responsabilidades relativas de cada organización en la gestión de sus respectivos servicios comunes compartidos. Uno de los problemas es que no existe un modelo único de gestión de los servicios de que se trata, ya que algunos se administran en la institución y otros se contratan, en parte o en su totalidad, fuera de ella. Del mismo modo, no es fácil hacer comparaciones que tengan sentido cuando hay diferentes modalidades de financiación, algunas sujetas al sistema de participación en los gastos y otras de autofinanciación. Resulta aún más difícil evaluar la carga relativa de los gastos de apoyo administrativo, que se omiten totalmente en los cálculos de la distribución de costos. Además, la utilización de datos presupuestarios publicados ofrece sólo una perspectiva parcial, ya que los servicios autofinanciados (por ejemplo, el economato y el restaurante) no se incluyen, y algunos servicios no se presupuestan por separado (por ejemplo, documentos de viaje, interpretación)⁹⁰.

144. A continuación se presentan los datos disponibles del presupuesto para ciertos servicios comunes correspondiente al bienio 2000-2001⁹¹.

⁹⁰ Se planteó un problema similar con respecto a los datos presentados por la CCAAP en respuesta a su solicitud de obtener "información sobre la participación porcentual estimada que correspondía a las organizaciones situadas en el ámbito de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena en los servicios administrativos comunes y conjuntos...". Los datos proporcionados se limitan a cuatro servicios comunes (seguridad y vigilancia, documentos de viaje, administración de edificios y servicios médicos) y un servicio conjunto (comunicaciones), lo cual ofrece una perspectiva un tanto parcial, puesto que se omiten los servicios autofinanciados así como otros servicios como el de imprenta. Véase el documento A/56/7, párr. VIII.113 y el cuadro VIII.2; A/54/7, párr. VIII.94 y cuadro.

⁹¹ OIEA (GC(43)/6, cuadro 66; GC(44)/6, cuadro 60); ONUDI (IDB.21/7, págs. 82 y 98); ONUV (A/54/6, cuadros 27F.12 y 27F.13). Si bien en el proyecto de presupuesto del OIEA para el bienio 2000-2001 se incluyó un servicio común de biblioteca, ese servicio común se fue desmantelando progresivamente en el período 2001-2002, con el retiro de la ONUDI primero y luego el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y la ONUV (véase el capítulo V *supra*).

	Necesidades de recursos (en cifras brutas) (miles de dólares EE.UU., a valores de 2000-2001)	Puestos		
		Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Total
OIEA				
Servicios médicos	3.194,0	3	16	19
Imprenta	9.308,0	2	49	51
<i>Biblioteca</i>	7.233,0	4	10	14
ONUDI				
Administración de edificios	41.658,0	4	106	110
ONUUV				
Seguridad y vigilancia	11.578,0	2	83	85

Según esos datos, la gestión de edificios es el servicio común más grande, seguido del servicio de seguridad y vigilancia. La diferencia, calculada según las necesidades de puestos, no es particularmente importante, pero las necesidades de recursos en cifras brutas para la administración de edificios supera con mucho las de los servicios de seguridad y vigilancia.

145. Con respecto a los servicios autofinanciados, en el bienio 2000-2001, las ventas brutas del economato (OIEA) fueron de unos 52,9 millones de dólares; las del servicio de restaurante (ONUDI) fueron de unos 7,4 millones; y los ingresos brutos estimados de la administración de los garajes (ONUUV) fueron de 570.000 dólares⁹².

146. Los coeficientes mencionados en el párrafo 142 *supra* sirven de referencia para determinar si existe una "distribución equitativa" y un "equilibrio general de las responsabilidades". Según cada indicador hay una clasificación sistemática que indica que el OIEA debería asumir una responsabilidad mayor que la que asumen la ONUDI o la ONUUV. Sin embargo, de acuerdo con los datos presentados más arriba, ése no parece ser el caso. Aunque la base para hacer esas comparaciones no es ideal, como ya se señaló, hay pruebas suficientemente convincentes de que la ONUDI está asumiendo una responsabilidad desproporcionadamente mayor en lo que atañe a los servicios comunes en su administración del complejo de edificios del CIV. Ello quizá no constituya una preocupación importante, si no fuera por el hecho de que los gastos de apoyo administrativo correspondientes a cada uno de los servicios comunes no se distribuyen entre los participantes porque se supone que esos gastos se compensan entre las organizaciones interesadas.

147. Más allá de los argumentos de que las responsabilidades por los servicios comunes no son equilibradas ni equitativas entre las tres organizaciones, la lógica de la actual distribución es bastante discutible con respecto a su eficiencia y su eficacia en función de los costos. La principal justificación, que se remonta a mediados de los años setenta, era que la organización responsable de un servicio determinado antes de su traslado al CIV debía seguir asumiendo esa

⁹² Economato (estados financieros); servicio de restaurante (IDB.26/2-PBC.18/3, pág. 66); administración de los garajes (A/54/6/Rev.1, cuadro IS3.20).

responsabilidad. Aunque podría argumentarse que en ese momento existía una ventaja comparativa conexas, el resultado fue una fragmentación de la responsabilidad por servicios que hubiera resultado más lógico agrupar. Uno de esos grupos incluiría la administración de edificios, la administración de los garajes, y los servicios de seguridad y vigilancia. El segundo agruparía los servicios de bienestar (restaurante, servicios médicos, economato y guardería); el tercero, los servicios de biblioteca y conferencias, incluidos los servicios de documentación (editorial, traducción, imprenta y reproducción), reuniones e interpretación.

148. La agrupación de servicios, tanto como lo permitieron sus respectivas sinergias podría promover la eficiencia en materia de conocimientos técnicos administrativos y operacionales, y la obtención de economías conexas. Sin embargo, la redistribución de los servicios comunes para lograr agrupaciones más lógicas no parece ser una opción práctica, sobre todo por las dificultades que supone mantener un equilibrio de las responsabilidades entre organizaciones de distintas dimensiones y distintas cantidades de recursos. De hecho, la experiencia de la administración asignada en Viena indica que no es lo suficientemente flexible como para ajustarse a las nuevas circunstancias de cada organización.

149. Durante las entrevistas realizadas para el presente informe, parecía haber poco apoyo de parte de los altos directivos al actual sistema de administración asignada, y varios de ellos expresaron la opinión de que la administración de servicios comunes no estaba comprendida en el mandato de organismos especializados como el OIEA y la ONUDI. Como se señala en el párrafo 12, el Grupo de Trabajo Mixto examinó tres estructuras orgánicas y llegó a la conclusión de que la administración asignada planteaba menos dificultades que la administración independiente o la administración conjunta. Sin embargo, en el estudio se suponía que sólo dos organizaciones ocuparían los locales del CIV (el OIEA y la ONUDI).

150. En ese momento el Secretario General determinó que la ocupación tripartita del CIV, por el OIEA, la ONUDI y las Naciones Unidas, requeriría el establecimiento de acuerdos de administración y gestión distintos de los que se habían previsto. Las Naciones Unidas tendrían que establecer sus propios servicios administrativos, probablemente incluso una infraestructura permanente de servicios de conferencias y reuniones. Los servicios de seguridad, comunicaciones, restaurante, los servicios de visitantes y, sobre todo, los servicios de administración y gestión de edificios, se señalaron como servicios "muy estrechamente relacionados con los de conferencias". El Secretario General señaló que la "coordinación eficaz de esas operaciones indica que deberían estar bajo la misma administración y dirección general"⁹³.

151. Tras examinar los servicios de conferencias en el capítulo III, el Inspector ha llegado a la conclusión de que las organizaciones con sede en Viena deberían establecer, a más tardar en el ciclo presupuestario 2006-2007, un servicio totalmente unificado de conferencias en Viena, administrado por las Naciones Unidas. Como los servicios que se describen en el párrafo anterior como muy estrechamente relacionados con los de conferencias constituyen gran parte de

⁹³ "Inclusión de Viena en el Plan de Conferencias", Informe del Secretario General, A/10348, 17 de noviembre de 1975, párr. 42.

los servicios comunes, también parecería lógico establecer una sola dependencia administrativa de servicios comunes en ese mismo plazo. El Inspector considera que con la eliminación de la fragmentación actual aumentaría considerablemente la eficiencia administrativa y operacional. Además, una sola dependencia administrativa de servicios comunes también desempeñaría una función más dinámica al promover la creación de servicios comunes en materia de compras, gestión de los recursos humanos y tecnología de la información y las comunicaciones, entre otras, como se señala en el capítulo IV.

152. A las Naciones Unidas, y al Secretario General en particular, como Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación les corresponde la responsabilidad institucional de aplicar los acuerdos sobre relaciones, así como las resoluciones de la Asamblea General relativas a los servicios comunes. Por otra parte, las Naciones Unidas tienen una amplia experiencia en la gestión de edificios y locales y en la prestación de servicios de conferencias, que podría aprovecharse para los servicios comunes del CIV. El establecimiento de una sola entidad de servicios comunes bajo la gestión de la ONUV significaría transformar la División de Servicios Administrativos y Servicios Comunes (DACs) de la ONUV en una División de Servicios Comunes del CIV que aplicara los reglamentos y normas de las Naciones Unidas pero que rindiera cuentas a los jefes ejecutivos de las organizaciones con sede en Viena. Aunque habría que fortalecer la DACs, se produciría simultáneamente una reducción de las dependencias equivalentes en los organismos especializados, especialmente en los servicios generales de apoyo.

153. Como con cualquier cambio orgánico importante, la transición acarreará gastos a corto plazo. En el caso de los servicios autofinanciados (restaurante, economato y guardería), esos gastos serían limitados, ya que probablemente no sería necesario trasladar a personal de la ONUDI o el OIEA a la ONUV. Pero el traslado de la administración de edificios de la ONUDI y de los servicios de imprenta (y posiblemente los servicios médicos) del OIEA requerirá la reubicación de personal, lo que podría plantear problemas en relación con la situación contractual y el bienestar del personal, entre otros. La propuesta también tiene repercusiones en el programa y el presupuesto de las Naciones Unidas, puesto que el personal adicional de la dependencia administrativa de servicios comunes produciría un aumento considerable de las necesidades de recursos totales de la ONUV y se apartaría de las directrices presupuestarias actuales. Como las organizaciones con sede en Viena participarán en la financiación de los gastos del presupuesto total para los servicios comunes, según la fórmula convenida, será necesario presentar las necesidades de recursos para servicios comunes en cifras netas y brutas, y con una explicación de apoyo, como ya se hace en el caso de la participación en los gastos relacionados con los servicios de seguridad y vigilancia prestados por la ONUV.

154. También tendrán que cumplirse algunas condiciones básicas para que una sola dependencia administrativa de servicios comunes funcione eficazmente. En particular, la ONUV necesitará una amplia delegación de autoridad de la Sede de las Naciones Unidas para administrar esos servicios, y para poder asegurar su buen funcionamiento y dar seguridades a las organizaciones participantes de que las decisiones se tomarán localmente. También será necesario que las organizaciones se coloquen en un mismo contexto mediante la adopción de normas comunes respecto de cuestiones administrativas tales como la asignación de espacio y cuestiones técnicas como la red informática local.

155. Sin embargo, si las organizaciones con sede en Viena deciden conservar el sistema actual de administración compartida de los servicios comunes, será necesario renegociar el memorando de entendimiento de modo que se tenga en cuenta la situación actual y, al mismo tiempo, eliminar cualquier imprecisión o ambigüedad derivada de las incertidumbres que existían en el momento en que se redactó el Memorando de Entendimiento y, si es necesario, revisar las normas de cada servicio para compatibilizadas con las disposiciones del Memorando. Las organizaciones deberán también reconocer que el equilibrio equitativo de las responsabilidades por los servicios comunes se ha convertido en un objetivo cada vez más vago y, por lo tanto, deberán aceptar la incorporación de los gastos de apoyo administrativo en las metodologías de distribución de los costos.

VII. LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

156. El Inspector reconoce que las organizaciones con sede en Viena han logrado establecer con mucho éxito servicios comunes en el CIV durante más de dos decenios. Cualquier análisis hecho en capítulos anteriores de los problemas surgidos no debería restar valor a ese éxito ni a la colaboración de quienes lo han logrado y mantenido. No hay duda de que la gestión de servicios comunes ha exigido y sigue exigiendo mucho tiempo a los directivos a todos los niveles de cada organización. Dada la importancia que se presta a los servicios comunes en la estrategia de reforma de las Naciones Unidas, los progresos alcanzados en Viena deberán consolidarse ahora y, en la medida de lo posible, fortalecerse aún más.

157. El establecimiento de servicios comunes en Viena, así como en otros lugares de destino, depende fundamentalmente del apoyo de los Estados Miembros. Las resoluciones de la Asamblea General relativas a los recientes informes de la DCI sobre los servicios comunes en Ginebra son una clara manifestación de ese apoyo⁹⁴. Por lo tanto, sería oportuno que los órganos legislativos del OIEA y de la ONUDI reiteraran su apoyo al principio de los servicios comunes, de conformidad con lo dispuesto en los acuerdos de relaciones con las Naciones Unidas (véase el párrafo 2 *supra*). Preocupa al Inspector que la reciente cesión del servicio común de biblioteca en Viena pueda llevar a los jefes ejecutivos a considerar la posibilidad de retirarse de otros servicios comunes. Una firme manifestación de apoyo a esos servicios por los órganos legislativos ayudaría a contrarrestar esa tendencia.

158. También es motivo de profunda preocupación el que el servicio común de biblioteca se haya desmantelado sin que la propuesta haya sido objeto de examen por los órganos legislativos de las respectivas organizaciones. En vista de que la prestación de servicios comunes es un importante objetivo de la política administrativa y un importante componente de la estrategia de reforma, la función de supervisión de los órganos legislativos parece haber fallado en este caso.

159. El tema de los servicios comunes suele figurar de vez en cuando en los programas de los órganos legislativos de la ONUDI y en los diversos informes de ejecución que examinan; además, en los informes anuales del Director General de la ONUDI y del Director General del OIEA se hace referencia brevemente a la cuestión. Sin embargo, en ninguna de las dos organizaciones puede considerarse que la presentación de informes por el jefe ejecutivo de los órganos legislativos sobre el tema de los servicios comunes sea amplia o sistemática. A diferencia de lo anterior, el Secretario General ha presentado informes detallados sobre los servicios comunes prestados en años anteriores a la Asamblea General de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 6 y 7 *supra*) y la cuestión es examinada cada dos años por la CCAAP en el contexto de su examen del proyecto de presupuesto por programas⁹⁵.

160. El Inspector considera que la Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI y la Junta de Gobernadores del OIEA deberían incluir como tema del programa cada dos años los servicios comunes y conjuntos, y que debería pedirse a los respectivos jefes ejecutivos que presenten un informe completo sobre su prestación y utilización de servicios comunes y conjuntos.

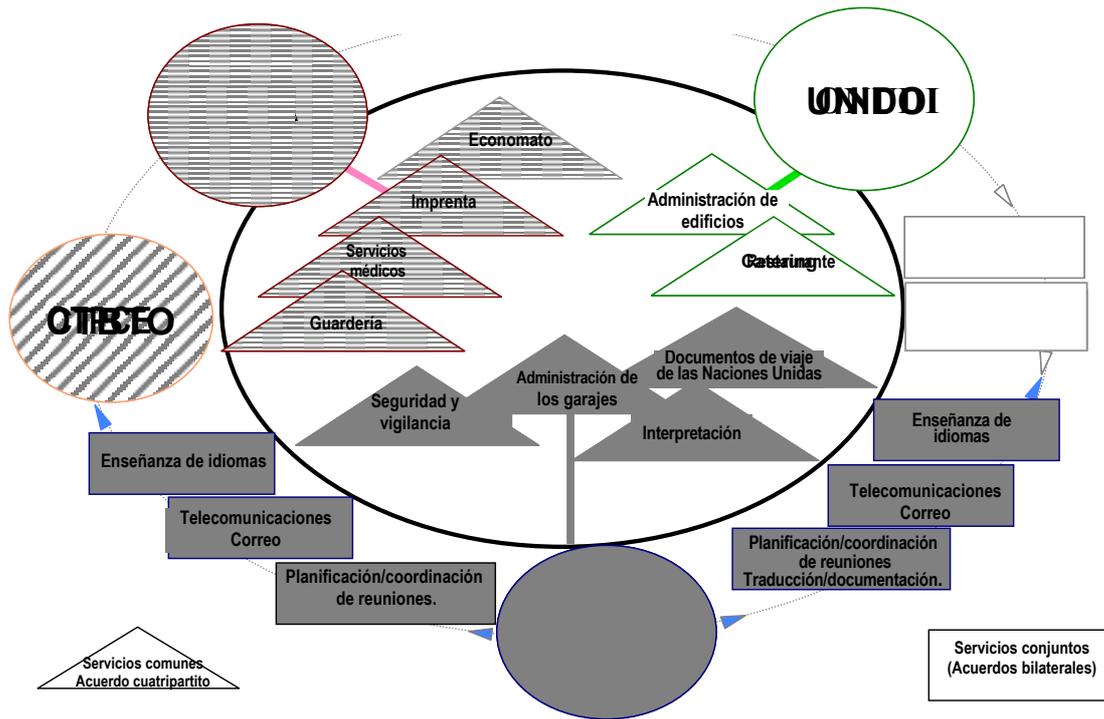
⁹⁴ A/RES/54/255, 7 de abril de 2000; A/RES/56/279, 27 de marzo de 2002.

⁹⁵ Para el bienio 2000-2001, "Administración, Viena" se examina en el documento A/54/7, sec. 27F; para el bienio 2002-2003, en el documento A/56/7, sec. 27F, incluido el cuadro VIII.2.

Anexo I

LOS SERVICIOS COMUNES Y CONJUNTOS EN EL CIV

Administrados por la ONUV, la ONUDI o el OIEA
a partir de enero de 2002



Fuente: DACS/ONUUV.

Anexo II

**Indicadores de las dimensiones de las organizaciones
con sede en Viena, 2000-2001**

	Recursos financieros^a (estimaciones) (miles de dólares EE.UU.)			Recursos humanos^b (puestos)		
	Con cargo al presupuesto ordinario	Extrapresu- puestarios^c	Total	Financiados con cargo al presupuesto ordinario	Extrapres u- puestarios	Total
ONUV	63.648,3	220.085,6	283.733,9	313,0	344,0	657,0
ONUDI	133.264,1	246.256,3	379.520,4	556,5	170,0	726,5
OIEA	446.811,0	188.987,0	635.798,0	1.629,0	172,0	1.801,0

Fuente: ONUV (A/54/6/Rev.1); ONUDI (IDB.21/7); OIEA (GC(43)/6, GC(44)/6 y sitio Web del OIEA).

^a Estimación de los recursos financieros en cifras netas respecto de los servicios comunes mencionados en la nota b *infra*.

^b El total de los recursos humanos incluye: 85 puestos en el servicio de seguridad y vigilancia de la ONUV; 110 puestos en el SAE de la ONUDI; y 84 puestos de servicios comunes en el OIEA (servicios médicos (19), biblioteca (14), imprenta (51)).

^c La cifra correspondiente a la ONUDI incluye el presupuesto para las operaciones y la cooperación técnica; la cifra correspondiente al OIEA incluye las estimaciones de las contribuciones voluntarias al Fondo de Cooperación Técnica.