

**UN SISTEMA COMÚN DE NÓMINA DE SUELDOS PARA
LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

M. Deborah Wynes

Ion Gorita

Victor Vislykh

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2005



Naciones Unidas

JIU/REP/2005/4*

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**UN SISTEMA COMÚN DE NÓMINA DE SUELDOS PARA
LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

M. Deborah Wynes

Ion Gorita

Victor Vislykh

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2005

* Nueva tirada por razones técnicas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		iv
GLOSARIO		v
RESUMEN: Objetivo, conclusiones y recomendaciones.....	A - D	vii
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	1
I. VIABILIDAD TÉCNICA	7 - 11	3
II. MARCO CRONOLÓGICO	12 - 16	4
III. ECONOMÍAS Y BENEFICIOS	17 - 24	6
A. Economías.....	18 - 21	6
B. Beneficios cualitativos y no cuantificables.....	22 - 24	7
IV. ESTRATEGIA Y BUENA GESTIÓN.....	25 - 32	9
V. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	33 - 37	12
<i>Anexo</i>		14

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CICE	Centro Internacional de Cálculos Electrónicos
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (anteriormente CAC)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

GLOSARIO

Planificación institucional de los recursos

Los sistemas de planificación institucional de los recursos son conjuntos de programas y aplicaciones integrados por varios módulos, tales como los relativos a recursos humanos, ventas, financiación y producción, que permiten la coordinación de los datos de todas las organizaciones mediante procesos viables integrados. Estos conjuntos de programas y aplicaciones pueden adaptarse a la medida de las necesidades particulares de una organización. En el decenio de 1990, los sistemas de planificación institucional de los recursos se convirtieron en la norma habitual para reemplazar a los anteriores sistemas de las empresas grandes, especialmente de las multinacionales¹.

Subcontratación interna

En el presente informe, la expresión "subcontratación interna" se ha utilizado para denotar a la que, a diferencia de la subcontratación externa, recurre a la prestación de servicios por organizaciones que pertenecen al propio sistema de las Naciones Unidas.

Deslocalización

Por deslocalización se entiende reubicar las actividades no básicas a zonas de bajo costo, manteniendo al mismo tiempo la actividad dentro de la organización. Las funciones de apoyo, tales como la gestión de las nóminas de sueldos, los servicios de asistencia a los usuarios, el ingreso de datos en los registros de personal, etc., están en manos del propio personal de la organización pero en zonas en que los gastos de operación son significativamente más bajos que los gastos medios de la organización.

Subcontratación externa

La subcontratación externa consiste en conseguir recursos fuera de la estructura de una organización, normalmente para ahorrar dinero o para aprovechar las especializaciones de otra entidad. La subcontratación externa, típicamente utilizada en el mundo de los negocios, suele suponer que una empresa utilice a otra, tal como una empresa de consultores o de servicios de aplicación, para que le proporcione un servicio que, aunque la empresa podría proporcionarse a sí misma, resulta más barato obtener utilizando los recursos de un tercero. Por ejemplo, una empresa podría recurrir a la subcontratación externa en relación con la gestión de sus tecnologías de la información porque es más barato contratar a una tercera parte para que lo haga que lo que sería establecer su propio grupo interno de gestión de las tecnologías de la información. En el presente informe, la expresión "subcontratación externa" se utiliza para referirse a los servicios proporcionados por entidades externas al sistema de las Naciones Unidas².

¹ "A model of ERP project implementation", párr. A., y Shanks G., *Journal of Information Technology*, 2000.

² Véase www.webopedia.com.

Nómina de sueldos, sistema de nómina de sueldos y sistema de elaboración de la nómina de sueldos

Una nómina de sueldos es una relación nominal de las personas que perciben haberes en una oficina pública o privada³. Aunque no se ha encontrado una definición exacta de lo que es un "sistema de nómina de sueldos", la asociación de ambas expresiones (nómina de sueldos y sistema) sugiere un método o procedimiento mediante el cual se paga a los empleados de una organización. Incluye un conjunto definido de elementos y normas interdependientes que estipulan las condiciones de pago de una determinada organización, tales como estructura de sueldos, estructura fiscal, beneficios y prestaciones, frecuencia y fecha de los pagos, etc. Un sistema de elaboración de la nómina de sueldos puede definirse como un sistema informático utilizado por una organización para procesar y pagar los sueldos de los empleados. Cabe destacar que las expresiones "sistema de nómina de sueldos" y "sistema de elaboración de la nómina de sueldos" se suelen usar indistintamente para referirse a un sistema informático que procesa la nómina de sueldos.

³ Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición.

RESUMEN

Objetivo: El presente informe se ocupa de las importantes economías que podrían hacer las organizaciones de las Naciones Unidas y los Estados Miembros si decidieran establecer una nómina de sueldos común. Las inversiones hechas por estas organizaciones solamente en sistemas de información de gestión han superado los 1.000 millones de dólares en los diez últimos años⁴. Un enfoque común diferente en que se coordinaran las inversiones a nivel de todo el sistema habría arrojado considerables economías y beneficios adicionales. En el presente informe se examina el rendimiento de los servicios de nómina de sueldos en las diferentes organizaciones a fin de individualizar los principales obstáculos y elaborar recomendaciones para el futuro mejoramiento de los sistemas y procesos de nómina de sueldos. El análisis y las recomendaciones tienen por objeto proporcionar un punto de partida para una futura solución eficaz en función de los costos de los servicios de nómina de sueldos en todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

Conclusiones y recomendaciones

A. La mayoría de las organizaciones, fondos y programas han desarrollado en los últimos años sus propios sistemas de información de gestión. El Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) costó más de 80 millones de dólares de los EE.UU. El Sistema Integrado de Información sobre los Recursos (IRIS) de la OIT costó más de 40 millones de los EE.UU., la OMS ha firmado un contrato con la Oracle Corporation por un monto de 55 millones de dólares de los EE.UU., y así sucesivamente, de manera que los Estados Miembros terminan sufragando gastos muy altos por los mismos servicios. Como parte de estas soluciones, las organizaciones han desarrollado sus propios enfoques para la nómina de sueldos, que han ido evolucionando independientemente a lo largo de los años. En el sistema de las Naciones Unidas funcionan hoy unos 17 sistemas distintos de gestión de nóminas de sueldos. Las modalidades actuales de las nóminas de sueldos son producto de un enfoque no coordinado y muy influenciado por la interpretación que cada organización hace de reglamentos y estatutos comunes. Las diferentes interpretaciones de esos reglamentos y estatutos comunes han contribuido a crear conjuntos complejos de necesidades que, tomados en su totalidad, complican innecesariamente la administración y modernización de las nóminas de sueldos. Sin embargo, esos problemas pueden resolverse con un enfoque coordinado de la evolución futura, con la armonización y normalización de reglamentos y estatutos (o sea, con una interpretación común) y con la firme determinación del personal directivo superior de superar dichos problemas. Los Inspectores desean señalar la importancia de contar con la firme determinación y el apoyo de la administración de los distintos organismos. Esto debería lograrse mediante un mecanismo concreto de gestión que todavía no se ha establecido. Sin lugar a dudas, ese será el factor más importante para poder llegar a una solución común que supere las barreras creadas por la burocracia.

B. El enfoque que se adopte ha de ser cuidadosamente planificado con un criterio interorganizacional, habida cuenta de las importantes inversiones que ya se han hecho en

⁴ Véase JIU/REP/2002/9.

sistemas integrados de gestión. Los Inspectores opinan que el primer paso hacia un sistema común de nómina de sueldos ha de ser la reducción del número de los sistemas actuales de nómina de sueldos. Deberían establecerse organizaciones "líderes" para cada uno de los actuales grupos de proveedores, así como para los demás sistemas existentes, tales como el IMIS. Estas organizaciones líderes o las entidades que prestan servicios comunes, tales como el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos (CICE), podrían ofrecer servicios de nómina de sueldos a las organizaciones interesadas en soluciones adaptadas a sus casos particulares.

C. Un análisis preliminar de las economías que cabe prever con un sistema común de nómina de sueldos indica economías del orden de 100 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo de diez años, lo cual no es más que una mínima parte de lo que cabe esperar, habida cuenta de los importantes beneficios adicionales con que se puede contar, que en la presente etapa son difíciles de cuantificar. La inversión en sistemas de nómina de sueldos podría proporcionar grandes beneficios, pues permitiría evitar gastos y obtener una mejor gestión mejor de los sistemas. Entre los principales beneficios cabe mencionar los siguientes:

- Eliminación de sistemas y procesos redundantes (simplificación y consolidación);
- Eficiencia y efectividad internas;
- Reducciones en los gastos;
- Posibilidad de que los organismos se concentren en sus misiones primarias;
- Fomento de la normalización y oportunidad de agilizar las normas y los procedimientos relacionados con las nóminas de sueldos.

D. Los Inspectores opinan que un sistema común de nómina de sueldos no sólo es técnicamente viable sino también conveniente desde el punto de vista financiero, pero establecerlo no es tarea simple. Para poder lograrlo, es imprescindible contar con la adhesión de la administración y el apoyo del personal directivo superior a nivel de todo el sistema. En las observaciones recibidas de todas las organizaciones se hacía hincapié en la importancia del apoyo y la adhesión de la administración a nivel interorganizacional, sin lo cual no hay posibilidades de establecer una solución común. Si bien esta iniciativa debió haberse examinado hace diez años, no es demasiado tarde para avanzar ahora.

Recomendación 1

La Asamblea General debería hacer lo siguiente:

- a) **Hacer suyo el desarrollo de un sistema común de nómina de sueldos como primer paso hacia una planificación institucional común de los recursos para todo el sistema de las Naciones Unidas; y**
- b) **Pedir al Secretario General que, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), trate de obtener el mayor nivel posible de adhesión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de una estructura de**

gobernanza que permita acelerar, coordinar y supervisar la elaboración y aplicación de un sistema común de nómina de sueldos mediante un criterio de aplicación escalonada y dentro del contexto de un sistema común de planificación institucional de los recursos, y que informe a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones sobre la aplicación de la presente recomendación.

(Para más detalles, véanse *los párrafos 12 a 16 para los puntos a) y b), y los párrafos 30 y 31 para el punto b).*)

Recomendación 2

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE, debería invitar a la JJE a:

- a) Establecer organizaciones "líderes" o entidades de servicios comunes que pudieran proporcionar servicios de nómina de sueldos, a cambio de honorarios o sobre alguna otra base financiera, a los organismos que tienen sistemas viejos y anticuados;**
- b) Armonizar, simplificar y normalizar la aplicación en todo el sistema de las Naciones Unidas de los reglamentos y estatutos comunes en lo relativo a sueldos y beneficios; y**
- c) Informar a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones sobre la aplicación de la presente recomendación.**

(Para más detalles, véase *el párrafo 16 para el punto a) y los párrafos 35 a 37 para el punto b).*)

INTRODUCCIÓN

1. La función de nómina de sueldos no constituye una actividad básica dentro de la misión del sistema de las Naciones Unidas, pero sí es una función de alta visibilidad debido a la importancia de que los resultados de la nómina de sueldos sean puntuales y exactos. La gestión de la nómina de sueldos se presta a oportunidades de asociación entre la empresa pública y la privada y a posibilidades de subcontratación que serían más eficaces en función de los costos para el sistema de las Naciones Unidas y permitirían centrar los recursos en el desempeño de la misión de la organización de que se trate. La subcontratación de la gestión de la nómina de sueldos podría ser interna -es decir, dentro del sistema de las Naciones Unidas- de manera que algunas organizaciones prestaran servicios a otras, o externa, de manera que algunos proveedores públicos o privados de servicios desempeñaran las tareas de gestión de la nómina de sueldos.

2. En el último decenio un número considerable de organizaciones del sector privado y algunas del sector público han explorado distintas maneras de hacer uso óptimo de los recursos escasos de que disponen concentrándose en sus misiones básicas y subcontratando o "deslocalizando" las actividades que no son críticas, en particular las administrativas, tales como la gestión de la nómina de sueldos, el registro de datos, etc. La alternativa de la deslocalización se examinó en su sentido amplio en un documento de antecedentes preparado por el Grupo de Trabajo sobre la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión⁵. Entre las ventajas individualizadas cabe destacar las siguientes: los gastos por concepto de servicios serían más bajos, las organizaciones podrían concentrarse en sus actividades básicas y las Naciones Unidas darían un ejemplo y brindarían apoyo a las economías de los países en desarrollo y en transición. Esta iniciativa de deslocalización también podría servir como plan experimental y referencia útil para otros arreglos análogos en una amplia gama de actividades administrativas.

3. Con respecto a la posibilidad de la subcontratación externa, cabe destacar que muchas organizaciones de las Naciones Unidas tienen sistemas basados en modelos propios, desarrollados internamente. Los proveedores externos de aplicaciones pocas veces se ocupan de sistemas no comerciales basados en modelos propios, razón por la cual en la presente etapa recurrir a ellos no sería una solución eficaz en función de los costos. Varias organizaciones han explorado esa posibilidad y llegado a la conclusión de que no es una alternativa viable. Los Inspectores comparten ese parecer.

4. El factor más importante para el éxito de un sistema común de nómina de sueldos es la firme determinación de la administración y el apoyo del personal directivo superior. La función de la JJE y de su Comité de Alto Nivel sobre Programas son cruciales para el éxito de esta iniciativa. La Red de tecnologías de la información y las Comunicaciones de la JJE ya ha desarrollado un marco estratégico de tecnologías de la información y las comunicaciones para todo el sistema de las Naciones Unidas, que fue aprobado por el Comité de Alto Nivel sobre Programas, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la JJE en su octavo período de sesiones, celebrado los días 5 y 6 de octubre de 2004 (CEB/2004/6). El Comité de Alto Nivel sobre Gestión, en su reunión de abril de 2005, pidió que se creara un grupo de trabajo integrado por

⁵ United Nations System ICT Strategy, documento de antecedentes para el informe del Grupo de Trabajo sobre la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones, septiembre de 2004.

miembros del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones para aplicar las iniciativas de la estrategia sobre tecnologías de la información y las comunicaciones de las Naciones Unidas. Se han elaborado estudios de viabilidad, entre otras cosas, para la nómina de sueldos del CICE. Se prevé que la Asamblea General ha de ocuparse de la estrategia de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su sexagésimo período de sesiones. En el presente informe se examinan las principales esferas de interés de la estrategia sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular la necesidad de establecer aplicaciones comunes de los programas informáticos, tales como el de la nómina de sueldos, en el contexto de un sistema común de planificación institucional de los recursos para todo el sistema de las Naciones Unidas.

5. En el camino hacia una futura planificación institucional de los recursos común a todo el sistema de las Naciones Unidas, la aplicación de la nómina de sueldos podría utilizarse como primer proyecto experimental de una aplicación común. Las razones que lo aconsejan son las siguientes: a) no es una actividad crítica de la misión de las Naciones Unidas; b) las economías estimadas son considerables; c) ya se ha iniciado la labor a este respecto en el contexto de la elaboración de la estrategia de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y d) hay algunos organismos que ya están interesados en encontrar una solución a este problema.

6. Los Inspectores desean manifestar su agradecimiento a los funcionarios de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas que tuvieron la gentileza de proporcionar datos mediante entrevistas y cuestionarios, así como a los diferentes organismos federales de los Estados Unidos que compartieron su experiencia en la consolidación de las operaciones de nómina de sueldos en el Gobierno de los Estados Unidos. Los Inspectores también desean expresar su gratitud al Centro Internacional de Cálculos Electrónicos (CICE), a los proveedores de programas y aplicaciones de informática y a otros que proporcionaron importantes elementos para la preparación del presente informe.

I. VIABILIDAD TÉCNICA

7. En el cuadro que aparece más adelante (véase el anexo) se pueden ver los distintos tipos de sistemas de nóminas de sueldos que se utilizan en las diferentes organizaciones, fondos y programas. Hay considerable disparidad entre las soluciones y los proveedores escogidos por las organizaciones, que van desde los sistemas creados internamente a los productos comerciales adaptados a las necesidades particulares de una determinada organización. Todos ellos están en diferentes etapas de desarrollo.

8. Aunque el presente estudio se concentra en los sistemas de gestión de nóminas de sueldos, las nóminas de sueldos no deben verse como una aplicación aislada de los programas y aplicaciones de informática, ya que tienen una estrecha relación con los sistemas de gestión de los recursos humanos y los sistemas de información financiera. Muchos de los proyectos de introducción de los Sistemas de información de gestión se han basado en la introducción de sistemas de planificación institucional de los recursos, razón por la cual la introducción de un sistema común de nómina de sueldos debe planificarse cuidadosamente en el contexto más amplio de la planificación institucional de los recursos.

9. En algunos casos, la aplicación relacionada con la nómina de sueldos es un módulo de un sistema más amplio, tal como un sistema de planificación institucional de los recursos, que puede haber sido suministrado por un solo proveedor. En otros casos, es parte de sistemas de gestión de los recursos humanos, con interfaces con los datos financieros proporcionados por distintos proveedores, lo que da por resultado el desarrollo de interfases adaptadas a las necesidades de los diferentes sistemas. En los casos más complejos, la aplicación relacionada con la nómina de sueldos es un programa informático elaborado internamente por una organización determinada e interconectado con sistemas y bases de datos financieros y de recursos humanos que no son los de uso corriente en el mercado, sino que han sido elaborados por la organización del caso.

10. Los principales proveedores de planificación institucional de los recursos en plaza son Oracle, PeopleSoft⁶ y SAP, todos los cuales han tenido cabida en la familia de las Naciones Unidas. Además también se utiliza una solución particular, el IMIS, que ha sido elaborado por la propia Secretaría.

11. Los Inspectores se reunieron con los representantes de los principales proveedores de sistemas de planificación institucional de los recursos para determinar la viabilidad técnica de una nómina de sueldos común para todo el sistema de las Naciones Unidas. Todos ellos manifestaron su firme convicción de que la tecnología actual permite un sistema común de nómina de sueldos con las siguientes características: a) los diferentes sistemas se podrán usar para "comunicarse" entre sí, ya sean mediante el uso de interfaces normalizadas o mediante el desarrollo de otras nuevas, y b) las aplicaciones de nómina de sueldos propuestas por cada uno de estos principales proveedores podrán adaptarse a diferentes sistemas operacionales, con inclusión de diferentes versiones de Unix (por ejemplo Linux, Solaris, etc.), que son la base de las soluciones de programas y aplicaciones de informática de acceso general. Además, el personal directivo superior y los expertos en tecnologías de la información del sistema confirmaron que esto podía hacerse, contradiciendo así la convicción de los administradores de nivel intermedio de que tal cosa era imposible y de que "nosotros somos diferentes".

⁶ PeopleSoft es ahora parte de la Oracle Corporation.

II. MARCO CRONOLÓGICO

12. El marco cronológico para la aplicación de un sistema común de nómina de sueldos se ve fuertemente influenciado por el hecho de que cada organización esté en una etapa diferente de elaboración de sus sistemas de información. Algunas de las organizaciones acaban de lanzar nuevos sistemas o planes de nómina de sueldos o proyectan hacerlo en 2005 (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Unión Postal Universal (UPU)), otras acaban de concluir su proceso de selección de un proveedor (Organización Mundial de la Salud (OMS), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), en tanto que otras ya están en una etapa operacional tras años de desarrollo (la Secretaría de las Naciones Unidas ha puesto en funcionamiento su módulo IV del IMIS, que es principalmente nómina de sueldos). Además, otras organizaciones utilizan viejos sistemas de nómina de sueldos, que se consideran superados, y proyectan modernizarlos a corto plazo (Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y Organización Meteorológica Mundial (OMM)). La falta de coordinación de esta evolución y la etapa actual de aplicación en las diferentes organizaciones aconseja la adopción de un criterio cuidadosamente planeado y por etapas.

13. Cuando se proyecte el marco cronológico para una futura convergencia, se deberán tener en cuenta las inversiones que ya se han hecho, que son considerables, con miras a obtener el máximo de utilidades de dichas inversiones. Las inversiones del sistema de las Naciones Unidas en las tecnologías de la información y las comunicaciones están creciendo a un ritmo más rápido que el de los presupuestos operacionales de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas o que el de la inflación mundial⁷. Las inversiones en sistemas de información de gestión por sí solas superaron los 1.000 millones de dólares de los EE.UU. en los diez últimos años⁸. La vida útil media de un sistema de información de gestión es del orden de los diez años.

14. Los Inspectores opinan que la planificación debe comenzar de inmediato sobre bases interorganizacionales si se aspira a contar con un sistema común de nóminas de sueldos a mediano o a largo plazo. Además, la rápida evolución de las tecnologías de la información podrá facilitar la consolidación de los sistemas de información en su totalidad. Los sistemas de la próxima generación podrían representar una oportunidad útil para establecer un sistema único de información para todo el sistema, como por ejemplo un sistema único de planificación institucional de los recursos.

15. Es evidente que el criterio indicado en los párrafos que anteceden respecto de la aplicación de un sistema común de nómina de sueldos puede utilizarse, en el contexto de sistemas más amplios de planificación institucional de los recursos, en otras aplicaciones de informática (registro de datos sobre personal, contratación electrónica, aplicaciones financieras, etc.), dado que los procesos administrativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen

⁷ United Nations System ICT Strategy, documento de antecedentes para el informe del Grupo de Trabajo sobre la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones, septiembre de 2004.

⁸ Véase JIU/REP/2002/9.

mucho en común. Esto representa una importante oportunidad para obtener beneficios óptimos de las inversiones ya hechas y disminuir las que será necesario seguir haciendo.

16. La conclusión de los Inspectores es que el presente proyecto podría convertirse en realidad a mediano o a largo plazo (cinco a diez años) si las decisiones pertinentes se adoptaran de inmediato. Un criterio escalonado incluiría las siguientes etapas:

- **Fase 1.** Consolidación de los actuales sistemas de nómina de sueldos en varios grupos de organizaciones líderes o de entidades de servicios comunes que actuarían como proveedores de servicios de nómina de sueldos (internos para las Naciones Unidas). Esta fase puede alcanzarse a corto plazo (uno a cuatro años). Se propone crear organizaciones líderes para cada uno de los distintos sistemas importantes de nómina de sueldos que ya existen en las Naciones Unidas, tales como Oracle, PeopleSoft, SAP e IMIS.
- **Fase 2.** Consolidación en un sistema común de nómina de sueldos, al fin de la cual solamente una o dos organizaciones proporcionarían servicios de nómina de sueldos a todo el sistema de las Naciones Unidas. La decisión de utilizar a uno o dos proveedores de servicios debería adoptarse luego de haber hecho un análisis preliminar de riesgos. Los Inspectores opinan que deberían utilizarse dos proveedores de servicios para reducir los riesgos. Esta fase se podría hacer realidad a mediano plazo (cuatro a siete años).
- **Fase 3.** Planificación institucional de los recursos común para el sistema de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta la complejidad técnica de la cuestión y la necesidad de amortizar plenamente las inversiones ya hechas, los Inspectores opinan que esto solamente podría lograrse a largo plazo (siete a diez años) si la decisión se tomara de inmediato.

(Véanse las recomendaciones 1 a) y 1 b) supra.)

III. ECONOMÍAS Y BENEFICIOS

17. Es difícil cuantificar las economías que se obtendrían en todo el sistema si se evitaran futuras inversiones en adquisición o mantenimiento de nuevos sistemas por las organizaciones que pudieran decidir proceder a la subcontratación interna de sus nóminas de sueldos con una de las "organizaciones líderes", pero cabe suponer que serían considerables. También hay que tener presentes los beneficios que surgirían de la normalización de los sistemas que son de índole más cualitativa y, como tales, más difíciles de cuantificar.

A. Economías

18. Los Inspectores prepararon un análisis de las economías basado en el costo por boleta de pago que actualmente sufragan las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en comparación con las organizaciones tomadas como referencia⁹. La reunión de los datos necesarios para estimar las economías ha sido difícil, ya que algunas organizaciones no conocen los costos de sus sistemas de nómina de sueldos. En algunos casos, los sistemas son tan viejos que es difícil estimar los gastos iniciales de adquisición o desarrollo de la gestión de la nómina de sueldos. En otros casos, los datos proporcionados por las diferentes organizaciones no eran coherentes o eran incompletos. Los gastos que se tuvieron en consideración fueron: los gastos de adquisición y desarrollo del equipo y los programas de nómina de sueldos (a fin de formular un "costo por boleta de pago por año" se han distribuido los gastos de adquisición y desarrollo a lo largo de un período de diez años), los gastos anuales de mantenimiento del equipo y los programas, y los pagos anuales de derechos de licencia. Dada la índole preliminar del presente informe, no se han tenido en cuenta otros gastos que podrían representar economías adicionales marginales, tales como los de espacio de oficinas y electricidad.

19. Nuestra estimación de las economías derivadas de adoptar un enfoque común de los servicios de nóminas de sueldos es del orden de 100 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo de 10 años. Esta suma no es despreciable. El análisis de los datos proporcionados por las organizaciones nos lleva a calcular que los gastos medios de nómina de sueldos que actualmente sufragan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son del orden de 200 a 250 dólares de los EE.UU. por empleado por año. La hipótesis de que la eficiencia ganada por contar con un menor número de sistemas haría que los gastos de las Naciones Unidas estuvieran más cerca de los de las organizaciones de referencia (del orden de 100 dólares por empleado por año) supone que se podrían lograr economías medias de 125 dólares de los EE.UU. por empleado por año. Esa cifra, aplicada al total del personal del sistema de las Naciones Unidas (del orden de 80.000 empleados, incluidos todos los tipos de contratos) a lo largo de un período de diez años, es la base de nuestra estimación aproximada inicial de las economías que podrían lograrse. Hay considerables economías y beneficios adicionales ocultos que hacen que los Inspectores opinen que las economías que acaban de estimarse representan apenas una mínima parte del total que podría lograrse.

⁹ De conformidad con The Hackett Group, un proveedor de servicios de referencia con base en Atlanta, las compañías con las mejores prácticas del grupo de Fortune 1000 gastan 85 dólares por empleado por año en nómina de sueldos; otras gastan hasta 715 dólares. La meta del Gobierno de los Estados Unidos es reducir ese costo del promedio actual de 120 dólares por empleado por año a 97 dólares.

20. Las organizaciones que proyectan la adquisición de un nuevo sistema de nómina de sueldos tienen ante sí la opción de adquirir uno nuevo o recurrir a servicios de nóminas de sueldos internos utilizando a una de las organizaciones de las Naciones Unidas como proveedora de servicios de nómina de sueldos; en ambos casos tendría que haber una inversión inicial. Es evidente que si una organización determinada opta por la subcontratación interna, habrá gastos iniciales relacionados con la adaptación del sistema de nómina de sueldos del proveedor escogido a las necesidades de la organización cliente. Ese gasto es difícil de cuantificar en la etapa actual. Los gastos de ejecución son muy difíciles de estimar, ya que representan el costo de adaptar productos ya existentes a las necesidades y el medio particulares del cliente. Así pues, en cada caso habría que hacer un estudio preliminar individual a fin de obtener cifras realistas. Además de la inversión inicial necesaria para adaptar el sistema de nómina de sueldos del proveedor para que satisfaga las necesidades de la organización cliente, hay otros gastos operacionales relacionados con el servicio. Esos gastos deberían incluirse en un acuerdo contractual entre las dos organizaciones en que se indicara el nivel acordado de servicios y los compromisos financieros de ambas partes (derechos, mecanismos de recuperación de los gastos u otros arreglos financieros).

21. Los proveedores de servicios de planificación institucional de los recursos entrevistados indicaron que la inversión inicial que tendría que hacer una organización pequeña (de 200 ó 300 empleados) que adquiriera un nuevo sistema podría ser del orden de 1 millón de dólares de los EE.UU. Los Inspectores opinan que para una organización pequeña los gastos de adquisición de un sistema de nómina de sueldos pueden ser mayores que los de adaptar uno de los sistemas existentes. No obstante, las economías no deben verse desde el punto de vista de una organización sino de una perspectiva para todo el sistema. A título de ejemplo se puede considerar el caso de una organización que compre un nuevo sistema. El precio del nuevo sistema puede ser análogo, en el peor de los casos, a los gastos de adaptar un sistema existente, pero desde una perspectiva que abarque a todo el sistema hay que considerar las economías adicionales que podrían obtenerse, tales como las correspondientes a evitar la duplicación en las esferas de mantenimiento y actualización periódica de programas y aplicaciones. Si se usara un solo sistema esos gastos podrían ser compartidos por el proveedor del servicio de nómina de sueldos y la organización cliente, en tanto que, de haber dos sistemas diferentes, ambas organizaciones tendrían que sufragar separadamente los gastos de mantenimiento y actualización de los programas y las aplicaciones.

B. Beneficios cualitativos y no cuantificables

22. Los beneficios de consolidar la gestión de la nómina de sueldos, inicialmente en torno a tres o cuatro organizaciones principales o entidades de servicios comunes que pudieran desempeñar las funciones de proveedores de servicios para las demás, son múltiples:

- La utilización de las normas del mercado facilitaría y reduciría el costo de la integración de un futuro sistema mundial. Una vez lograda la consolidación final de los sistemas, podría entonces considerarse la posibilidad de la subcontratación, aunque los Inspectores creen que antes de hacerlo habría que llevar a cabo un análisis pormenorizado de los riesgos.
- Las inversiones actuales arrojarían utilidades óptimas y se evitarían los gastos derivados de sistemas redundantes.

- Se evitarían nuevas inversiones iniciales para las organizaciones que todavía no hubieran tomado una decisión.
- Las principales organizaciones o entidades de servicios comunes, en su función de proveedores de servicios, podrían generar recursos adicionales y compartir los gastos (por ejemplo, los gastos de mantenimiento, apoyo y actualización).
- Al haber menores gastos y mayor eficiencia, las actualizaciones de programas y aplicaciones de los sistemas se harían en un número menor de lugares.

23. El Gobierno de los Estados Unidos ha ejecutado un proyecto análogo, aunque en escala mucho mayor. El alcance del proyecto abarca aproximadamente a 1,8 millones de empleados de la rama ejecutiva del Gobierno. Hasta no hace mucho tiempo había alrededor de 26 distintos organismos federales que tenían sus propios sistemas de nómina de sueldos. La naturaleza y el tamaño de los distintos organismos son muy variados (la menor tiene apenas tres funcionarios y la mayor tiene del orden de 225.500 empleados). No había directrices comunes, y la mayoría de los sistemas de nómina de sueldos se habían elaborado a nivel interno y no estaban conectados entre sí. Actualmente el número de sistemas y proveedores de servicios de nómina de sueldos se ha reducido oficialmente a cuatro. Algunos organismos todavía no han subcontratado sus operaciones de nómina de sueldos y tienen aún sus propios sistemas. En última instancia, el total de empleados que han de recibir su sueldo mediante el uso de cuatro sistemas es de 1,8 millones, y el número de los diferentes planes de pagos asciende a 190. Los funcionarios estadounidenses entrevistados indicaron que era posible que la introducción de un sistema común de nómina de sueldos en el sistema de las Naciones Unidas fuera más fácil que lo que había sido en el caso del Gobierno de los Estados Unidos, dado que el número total de empleados es considerablemente menor (del orden de 80.000) y que hay una sola escala de sueldos común para el personal del cuadro orgánico y un número menor de planes de pagos en todo el sistema.

24. Una vez terminado el traspaso de datos, únicamente los cuatro organismos que actualmente manejan los sistemas de nómina de sueldos en el Gobierno de los Estados Unidos serán proveedores de servicios de nómina de sueldos para los organismos clientes, y hay un contrato obligatorio entre el proveedor de los servicios y el organismo cliente que define el nivel convenido de servicio. Los empleados reciben su paga cada dos semanas y los organismos pagan una media de 120 dólares de los EE.UU. por empleado por año al proveedor de los servicios de nómina de sueldos. El objetivo es reducir esa cifra aún más (la meta es de 97 dólares de los EE.UU.). Las economías previstas en forma global ascienden a 1.200 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo de diez años, si bien se reconoció que el análisis de los gastos no era fácil de hacer. Llevó un año obtener los datos mediante un estudio de referencia de los organismos, y no todos los organismos a los que se escribió respondieron al estudio.

IV. ESTRATEGIA Y BUENA GESTIÓN

25. En marzo de 2003 la Asamblea General pidió al Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que elaborara una estrategia amplia de tecnologías de la información y las comunicaciones para el sistema de las Naciones Unidas¹⁰. Esto se hizo en reconocimiento del hecho de que nunca se había formulado una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones para todo el sistema.

26. La Red de tecnologías de la información y las comunicaciones (directores de tecnologías de la información y las comunicaciones de los organismos del sistema de las Naciones Unidas), en estrecha colaboración con el Grupo de Tareas sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones, desarrolló una propuesta sobre una estrategia de tecnologías de la información y las comunicaciones para todo el sistema. Los dos comités de alto nivel de la JJE, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, examinaron el documento sobre la estrategia de las tecnologías de la información y las comunicaciones en sus períodos de sesiones del último trimestre de 2004. El Comité de Alto Nivel sobre Programas acogió complacido el objetivo principal de la estrategia. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión, del cual depende la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones, hizo suya, en general, la estrategia y estuvo de acuerdo en que la labor futura debía centrarse en las medidas para abordar las limitaciones de gobernanza institucionales a la realización de estudios de viabilidad y a las propuestas para un plan de aplicación coordinado y con prioridades formuladas. El Comité también pidió que se profundizara más el estudio de viabilidad de la estrategia, con inclusión de un examen de las consecuencias financieras, para permitirle decidir qué medidas debían adoptarse a continuación para poner en práctica las estrategias de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todo el sistema¹¹. En abril de 2005, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión hizo suyas ocho esferas prioritarias para el desarrollo del estudio de viabilidad, de las cuales una era la de la solución común de las aplicaciones.

27. Se ha elaborado una Carta de Estrategia. Esta Carta proporciona un marco para el enfoque sistemático de la gestión del cambio tecnológico y organizacional y un criterio coordinado de la planificación, la aplicación y el mantenimiento de las iniciativas basadas en la tecnología, reconociendo la función de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras cosas, en la tarea de: a) llevar a su máxima expresión las utilidades de las inversiones en planificación institucional de los recursos elaborando los mejores procedimientos para los procesos comunes de las Naciones Unidas y tratando de obtener economías en los procesos administrativos comunes mediante un aumento de la agilidad y la eficiencia, y b) promover las oportunidades de compartir las aplicaciones de la informática entre organismos en las esferas en que las necesidades de las Naciones Unidas son comunes o casi comunes.

28. Los Inspectores opinan que la estrategia desarrollada constituye una excelente base. Además, comparten, entre otras cosas, la preocupación por los dos aspectos principales de la aplicación de un sistema común de nóminas de sueldos, es decir, aumentar al máximo las

¹⁰ Véase la resolución 57/295 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002.

¹¹ A/59/563, párr. 13.

utilidades de las inversiones en planificación institucional de los recursos y promover las oportunidades de compartir las aplicaciones de informática entre organismos. La existencia de una estrategia es de por sí un paso muy positivo, pero no es sino el principio. Las entrevistas que tuvieron lugar para la preparación del presente informe confirmaron que el actual nivel de coordinación y de información compartida por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas todavía es bajo, y queda aún mucho por hacer. Los Inspectores opinan que ha llegado el momento de pasar a la acción. Planificar la etapa siguiente y asignar responsabilidades con miras a obtener economías y beneficios exigirá "un grado sin precedentes de cooperación entre los organismos en asuntos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones"¹².

29. En el contexto de la Red de las tecnologías de la información y las comunicaciones es importante destacar que a raíz de la decisión de su órgano rector (el Comité de Gestión), el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos ha comenzado a aplicar las cinco siguientes iniciativas en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones: sistema común de nómina de sueldos; sistema global de mensajes; capacitación en las tecnologías de la información y las comunicaciones de las Naciones Unidas, estrategia para la contratación de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, y seguridad de la información, recuperación después de los desastres y continuidad de las actividades. El CICE ha iniciado estudios de viabilidad para cada una de las iniciativas precedentes que, por ser estudios compartidos, ofrecen excelentes posibilidades de obtener economías gracias a las economías de escala y de centralización de las especializaciones. El CICE está trabajando activamente en estas iniciativas con sus propios recursos, pero también con ayuda de consultores y con la activa participación de una serie de organizaciones de las Naciones Unidas. A partir de septiembre de 2005, el CICE iniciará planes experimentales con otras partes interesadas e informará de sus conclusiones en la próxima reunión de su Comité de Gestión, prevista para octubre de 2005.

30. El apoyo de la administración es muy importante, así como la necesaria estructura de gobernanza, dado que las diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas representadas en la Junta de Jefes Ejecutivos operan de manera bastante independiente y dependen de distintos órganos legislativos, que a su vez formulan y aprueban sus programas de trabajo y asignan sus recursos: "En realidad, el sistema de las Naciones Unidas funciona como una estructura no muy rígida de entidades federadas con distintos grados de coordinación, pero sin una línea directa de comando hasta su jefe ejecutivo"¹³.

31. Los Inspectores opinan que debe establecerse una estructura de gobernanza bajo los auspicios de la JJE, incluidos representantes de alta categoría de las organizaciones, los fondos y los programas en las esferas de gestión de los recursos humanos, finanzas y tecnologías de la información, así como de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), teniendo en cuenta las reformas ya iniciadas en la esfera de la gestión de los recursos humanos. La responsabilidad de esta estructura de gobernanza sería acelerar, coordinar y supervisar el

¹² Informe del Grupo de Contacto sobre la Red de tecnologías de la información y las comunicaciones, septiembre de 2004.

¹³ *Ibíd.*

desarrollo y la aplicación del sistema común de nómina de sueldos con un criterio escalonado y dentro del contexto de un sistema común de planificación institucional de los recursos.

(Véase la recomendación 1 b.)

32. La consolidación de los múltiples sistemas actuales de nómina de sueldos, como primera medida, en un número menor de sistemas basados en los principales proveedores que actualmente funcionan dentro del sistema de las Naciones Unidas (Oracle, PeopleSoft y SAP), y el IMIS u otros posibles proveedores, tales como una entidad de servicios comunes, sería un importante paso adelante hacia la posible integración final del sistema. Los beneficios de ese enfoque ya se han indicado. Algunas organizaciones han expresado su preocupación respecto de las cuestiones de confidencialidad que se plantean cuando otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proporcionan los servicios de nómina de sueldos. Esto no tiene por qué ser un problema: la subcontratación externa de los servicios de nómina de sueldos es práctica común en el sector privado, que es más sensible a las cuestiones de confidencialidad que el sistema de las Naciones Unidas, en el que las escalas de sueldos son de dominio público. Además, los proveedores entrevistados indicaron que se podría mantener la confidencialidad mediante la aplicación de la tecnología existente. Por último, las necesidades particulares a este respecto deberán analizarse en el contexto de los grupos de trabajo técnicos que han de establecerse y regularse mediante un contrato o memorando de entendimiento obligatorio entre la organización cliente y el proveedor de servicios de nómina de sueldos seleccionado.

(Véase la recomendación 2 a.)

V. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

33. Los Inspectores opinan que para facilitar la aplicación de un sistema común de nómina de sueldos, de hecho para facilitar el uso de aplicaciones comunes de programas de informática de cualquier tipo a nivel de todo el sistema, será necesario crear una serie de normas sobre datos que han de ser compartidas por los sistemas de nómina de sueldos y recursos humanos a nivel de todo el sistema. Ese conjunto de datos podría incluir, entre otras cosas, un perfil de los funcionarios común a todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Ello supone la creación de una base de datos central y común para todo el sistema o el uso de bases de datos descentralizadas pero conectadas entre sí. Un elemento de ese tipo sería muy útil para facilitar el uso de aplicaciones comunes en todas las esferas (es decir, una base de datos de todo el sistema sería un instrumento importante para aumentar la seguridad de los sistemas a todos los niveles y también facilitaría numerosos procesos administrativos, como la rotación del personal entre las organizaciones, la emisión y cancelación de *laissez-passer* de las Naciones Unidas, etc.).

34. La adopción de un conjunto único de normas sobre datos podría ser útil para integrar plenamente los procesos de recursos humanos y nómina de sueldos en todo el sistema de las Naciones Unidas, y facilitaría y simplificaría el intercambio de datos y el desarrollo de aplicaciones para todo el sistema. También reduciría considerablemente la duplicación de trabajo que se plantea cuando la interconexión de diferentes sistemas exige la conversión de datos a un formato común. Los Inspectores opinan que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, como parte de su mandato, y con el apoyo del Grupo de Tareas sobre tecnologías de la información y las comunicaciones, debería desarrollar normas comunes sobre datos para su utilización por los sistemas de nómina de sueldos y de personal de todo el sistema.

35. La diferente interpretación que las organizaciones hacen de los reglamentos y estatutos comunes contribuye a una falta de normalización que atenta contra cualquier iniciativa encaminada a aumentar la eficacia del sistema en su conjunto. Cabe mencionar a título de ejemplo que los gastos de representación se pagan a intervalos diferentes en las distintas organizaciones y que algunas organizaciones han establecido sus propios criterios internos respecto de las categorías o la antigüedad necesaria para poder obtener determinados aumentos de escalón (por ejemplo, la OMS tiene una categoría de P-6 equivalente a la de D-1). Estas cuestiones pueden resolverse fácilmente con la tecnología de que se dispone actualmente, pero la falta de normalización tendrá efectos directos en los gastos, dado que habrá que adaptar los sistemas a las necesidades de cada organización.

36. Una de las conclusiones más importantes que han extraído las organizaciones que han instituido nuevos sistemas de información es que adaptar los sistemas de información es caro y lleva mucho tiempo. Así pues, es indispensable hacer un esfuerzo en pos de la agilización de los actuales procedimientos de trabajo. Los Inspectores comparten esa opinión y alientan esa iniciativa. Esta iniciativa debería adoptarse en paralelo con la necesaria armonización de la interpretación de los reglamentos y estatutos comunes como medida indispensable para la adopción de cualquier solución común respecto de los sistemas de información. La actual reforma de los recursos humanos podría ser una buena oportunidad para que las organizaciones hicieran un esfuerzo a ese respecto.

37. La armonización de la interpretación de los reglamentos y estatutos comunes debería comenzar de inmediato, por razones obvias. Aunque sería preferible que la armonización fuera el primer paso, una demora en la labor de armonización no tiene por qué demorar la consolidación de los sistemas de nómina de sueldos. La consolidación de los sistemas de nómina de sueldos no dependerá de la plena armonización de la interpretación de los reglamentos y estatutos comunes.

(Véase recomendación 2 b).

Anexo

SISTEMAS DE NÓMINA DE SUELDOS UTILIZADOS EN DIVERSAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Organizaciones	Sistemas de nómina de sueldos utilizados					Observaciones
	Sistema interno	Oracle	PeopleSoft	SAP	Otros	
Naciones Unidas ¹⁴	IMIS					
<i>Fondos y programas</i>						
ACNUR			√			
FNUAP	IMIS		√			Manejado por el PNUD
PMA				√		
PNUD	IMIS		√			
UNICEF				√		
<i>Organismos especializados y el OIEA</i>						
FAO		√				
OACI	√					
OIEA	PerMIS					
OIT		√				
OMI				√		
OMM	√					
OMPI					√	
OMS	√	√ ¹⁵				
OMT	√	√				
ONUDI	√					
UIT					IBM	
UNESCO	√					
UPU	√				Serin	

¹⁴ Cabe destacar que la Secretaría de las Naciones Unidas también proporciona servicios de nómina de sueldos en relación con el personal internacional y de servicios generales que presta servicios en la sede de la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS), que está incluido en la base de datos del PNUD y que la Secretaría maneja de la misma manera que lo hace con el personal del FNUAP; en tanto que el CCI se sumó a la nómina de sueldos del IMIS (administrada por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) en 2002, el Comité Preparatorio de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares inició la utilización de un nuevo sitio del IMIS, con inclusión de servicios de nómina de sueldos, en 2004.

¹⁵ El proveedor seleccionado es Oracle. El sistema todavía no ha empezado a funcionar.