

**DESLOCALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Centros de servicios deslocalizados

Preparado por

*Cihan Terzi
Istvan Posta*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2009



Naciones Unidas

JIU/REP/2009/6

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**DESLOCALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Centros de servicios deslocalizados

Preparado por

*Cihan Terzi
Istvan Posta*

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas
Ginebra, 2009**

RESUMEN EJECUTIVO

Deslocalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: centros de servicios deslocalizados JIU/REP/2009/6

Objetivo

El objetivo del presente informe es ofrecer una evaluación de las políticas, prácticas y experiencias de deslocalización en el sistema de las Naciones Unidas y determinar las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas.

La deslocalización se refiere al traslado de procesos de una empresa o institución de un país a otro. En los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han desarrollado importantes proyectos de centros de servicios deslocalizados para sus servicios administrativos. Con la excepción del PMA, estas organizaciones ya han establecido esos centros.

El presente informe se centrará en estos casos y, sobre la base del análisis de las experiencias y las enseñanzas extraídas, propondrá recomendaciones que podrán servir de referencia a las organizaciones de las Naciones Unidas que consideren la posibilidad de deslocalizar servicios administrativos de apoyo.

Política de deslocalización

Presionadas por la falta de recursos, algunas organizaciones de las Naciones Unidas han recurrido a la deslocalización por razones de economía, sin haber realizado primero un análisis de la relación costo-beneficio de otras posibles opciones para la prestación de servicios, sin que hubiera una política general en la materia y sin la aprobación expresa de los órganos rectores.

El establecimiento de centros de servicios deslocalizados es una decisión política estratégica que tiene importantes consecuencias para las estructuras de la organización, por lo que debe ser objeto del examen y aprobación de los órganos rectores. La política de deslocalización debe basarse en un análisis de la relación costo-beneficio de otras opciones alternativas para la prestación de servicios y debe elaborarse en consonancia con las estrategias institucionales de las organizaciones.

La política no solo debe tener en cuenta las reducciones de costos y la mejora de los servicios previstos, sino también la gestión de los riesgos financieros, operacionales e institucionales, incluido el posible efecto negativo en el personal.

En el sistema de las Naciones Unidas, un número cada vez mayor de organizaciones está considerando la deslocalización como medio de reducir el costo de los servicios administrativos. Sin embargo, las iniciativas en la materia son fragmentarias, están desconectadas y no obedecen a un plan general. Las organizaciones deberían estudiar las posibilidades de elaborar políticas y proyectos conjuntos que ofrecerían mayores ventajas estratégicas y operacionales antes de emprender proyectos individuales de deslocalización.

Medidas paliativas para el personal afectado

En el curso de la deslocalización, la gestión de los recursos humanos es particularmente delicada, tanto para la organización, que puede perder personal experimentado, como para el personal, que se enfrentan con la perspectiva de cambios no deseados y la amenaza de perder el empleo. Es preciso adoptar medidas apropiadas en forma ejemplar para mitigar los efectos de la deslocalización en el personal.

Empleo de funcionarios nacionales del cuadro orgánico

Al contratar una cantidad importante de funcionarios nacionales del cuadro orgánico (FNCO) para los centros de servicios deslocalizados se corre el riesgo de menoscabar el carácter internacional de las organizaciones. Los órganos rectores y los jefes de las organizaciones deberían prestar suma atención a la necesidad de mantener el carácter internacional de estas al establecer la dotación de los centros de servicios deslocalizados.

Planificación, comunicación y gestión

El éxito de un proyecto de deslocalización depende de que se haga una cuidadosa planificación desde el comienzo y en cada una de sus etapas. Esta debería incluir estrategias de gestión del cambio y comunicación institucional, evaluación de los riesgos y medidas paliativas, una sólida estructura de gobernanza, la contratación de personal local con la debida antelación, capacitación y transferencia de conocimientos y planes de seguridad, de continuidad de los servicios y de recuperación después de un desastre.

Supervisión y presentación de informes

La deslocalización debería incluir mecanismos ordinarios de supervisión y presentación de informes basados en parámetros e indicadores del desempeño establecidos. Se deberían vigilar los progresos en el logro de los objetivos en materia de economías y mejoramiento de los servicios e informar al respecto. Se deberían presentar informes internamente a los altos directivos y externamente a los órganos rectores.

Logros y resultados alcanzados hasta el momento por los centros de servicios deslocalizados

No se dispone todavía de informes para analizar y demostrar el logro de los objetivos en materia de economías y calidad de los servicios de los principales centros de servicios deslocalizados de las organizaciones. Tampoco hay una metodología y mecanismos de supervisión para medir los progresos e informar al respecto.

Al no haber mecanismos de supervisión y presentación de informes, siguen sin demostrarse las ventajas previstas de la deslocalización, a saber, economías y mejoramiento de los servicios. Las organizaciones que tienen centros de servicios deslocalizados ya establecidos deberían adoptar con urgencia metodologías apropiadas y mecanismos de supervisión a fin de medir los progresos en la consecución de los objetivos de la deslocalización e informar internamente a los altos directivos y externamente a sus órganos rectores en forma periódica.

Posibilidades de adoptar soluciones conjuntas para varios organismos

A fin de lograr un máximo de eficiencia, antes de recurrir a la deslocalización, las organizaciones deberían examinar todas las posibilidades de cooperación entre ellas, incluida la utilización de centros de servicios existentes y la creación de centros de servicios para varios

organismos. Una mejor comunicación entre organismos y una posible consolidación permitirían aumentar más la eficiencia y advertir los riesgos a tiempo.

Hasta el momento las iniciativas de deslocalización de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han sido fragmentarias, desconectadas y poco sistemáticas. Este enfoque no permite capitalizar las posibilidades de un mayor aumento de eficiencia que ofrecen las iniciativas conjuntas de deslocalización. La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería acelerar el estudio de la cuestión de los centros de servicios compartidos y empezar a elaborar una política común o conjunta de deslocalización, con miras a lograr una mayor eficiencia mediante un proceso conjunto de decisión y desarrollo de proyectos.

Recomendaciones

El informe incluye 18 recomendaciones. Tres de ellas se dirigen a los órganos rectores, 13 a los jefes ejecutivos de las organizaciones y 2 a la Junta de los jefes ejecutivos. Las recomendaciones establecen un marco de referencia para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que consideren la posibilidad de deslocalizar servicios administrativos.

En vista de que el ACNUR, la OMS y la FAO han avanzado en el establecimiento de centros de servicios deslocalizados, los órganos rectores y los jefes ejecutivos de esas organizaciones deberían aplicar las recomendaciones 7, 14 y 15. Además, se espera que, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos, el Secretario General procure que se apliquen las recomendaciones 17 y 18.

Recomendaciones para su examen por los órganos rectores

Recomendación 1

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos que, antes de deslocalizar servicios, elaboraran una política de deslocalización basada en el análisis de la relación costo-beneficio de todas las opciones para la prestación de servicios y acorde con la estrategia institucional de mediano y largo plazo de la organización. La política debería someterse luego al examen y la aprobación de los órganos rectores. Se deberían estudiar exhaustivamente todas las oportunidades de colaboración entre organismos, incluida la elaboración de una política y proyectos comunes o conjuntos antes de elaborar políticas y proyectos de deslocalización para una organización en particular.

Recomendación 7

Los órganos rectores de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos que mantuvieran el carácter internacional de las organizaciones al establecer la dotación de personal de los centros de servicios deslocalizados.

Recomendación 15

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ejercer la función de supervisión que les cabe en las actividades de deslocalización, incluida la aplicación de las políticas, la evaluación de los resultados y la evaluación de los avances en la consecución de los objetivos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN EJECUTIVO.....		iii
SIGLAS.....		ix
I. INTRODUCCIÓN	1 - 7	1
II. PANORAMA GENERAL DE LA DESLOCALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	8 - 22	2
A. Panorama general de las iniciativas de deslocalización.....	8 - 9	2
B. Principales iniciativas de deslocalización: centros de servicios deslocalizados	10 - 20	2
C. Justificación de la deslocalización: rentabilidad y mejoramiento de los servicios.....	21 - 22	4
III. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE DESLOCALIZACIÓN.....	23 - 79	5
A. La política de deslocalización en el contexto de la estrategia general de la institución	23 - 31	5
B. Estudio de viabilidad para la creación de centros de servicios deslocalizados	32 - 39	6
C. Selección de la ubicación de un centro de servicios deslocalizado ...	40 - 56	10
D. Acuerdos con el país anfitrión	57 - 62	14
E. Medidas para mitigar el efecto de la deslocalización en el personal.....	63 - 72	16
F. Empleo de funcionarios nacionales del cuadro orgánico en centros de servicios deslocalizados.....	73 - 79	18
IV. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PROCESO DE DESLOCALIZACIÓN	80 - 121	20
A. Estrategia para la gestión del cambio y la comunicación institucional.....	80 - 83	20
B. Cómo enfocar la gestión del proyecto.....	84 - 87	21
C. Gestión de la transición.....	88 - 102	22
D. Gestión.....	103 - 109	26

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
E. Contratación de personal local, capacitación y transferencia de conocimientos.....	110 - 118	28
F. Planificación de la seguridad, la continuidad de las operaciones y la recuperación en caso de desastre	119 - 121	30
V. SUPERVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES	122 - 129	30
VI. COOPERACIÓN ENTRE ORGANISMOS.....	130 - 138	32
<i>Anexo.</i> La deslocalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.....		35

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNCO	Funcionario nacional del cuadro orgánico
MOSS	Normas mínimas operacionales de seguridad
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

I. INTRODUCCIÓN

1. Como parte de su programa de trabajo para 2008, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un estudio de la deslocalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El objetivo era hacer una evaluación de las políticas, prácticas y experiencias del sistema de las Naciones Unidas en la materia y determinar las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas.

2. En términos generales, la deslocalización se refiere al traslado de servicios de apoyo, administrativos o empresariales de un país a otro. Puede asumir dos formas distintas: la deslocalización manteniendo el carácter interno de los servicios y la deslocalización unida a la externalización. La primera forma se caracteriza por la reubicación de procesos empresariales en otro país manteniéndolos sin embargo dentro de la organización, mientras que en la deslocalización con externalización los procesos se contratan con otra entidad o empresa en otro país.

3. Al pasar revista a las prácticas de deslocalización de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se observa que el fenómeno de deslocalización con contratación externa es limitado y se concentra principalmente en el área de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). En el caso de la deslocalización interna, algunas organizaciones ya han establecido grandes centros de servicios en países distintos de aquellos en que tienen su sede y han transferido la mayor parte de sus procesos institucionales a esos centros. En vista de esta situación y como la DCI ya se ha ocupado en cierto detalle de la cuestión de la externalización¹, el presente informe se centrará en las principales iniciativas de centros de servicios deslocalizados (deslocalización interna) del sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, para facilitar las referencias, en adelante en el presente informe la expresión deslocalización se referirá a la deslocalización interna.

4. En el presente informe se examinan los casos de los centros deslocalizados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y, sobre la base de su experiencia y las enseñanzas extraídas, se sugieren recomendaciones que podrán servir de referencia a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que consideren la posibilidad de deslocalizar sus servicios administrativos. Sin embargo, como el ACNUR, la FAO y la OMS ya han establecido centros en otros países, estas organizaciones deberían aplicar las recomendaciones 7, 14 y 15. Además, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación, el Secretario General debería procurar que se aplicaran las recomendaciones 17 y 18.

5. De conformidad con las normas y criterios internos de la DCI y sus procedimientos de trabajo, la metodología empleada en la preparación de este informe incluyó un estudio preliminar de documentos, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo. Se envió un breve cuestionario a todas las organizaciones participantes para obtener un panorama general de las prácticas de deslocalización dentro del sistema. Los Inspectores llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de las organizaciones y representantes del personal y realizaron misiones a centros de servicios deslocalizados. Posteriormente se recabaron las opiniones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe, que se han tenido en cuenta en la versión final.

6. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba de juicio colectivo de la Dependencia.

¹ JIU/REP/2004/9, JIU/REP/2002/7, JIU/REP/97/5.

7. Los Inspectores desean agradecer a todos los que los ayudaron en la preparación del presente informe y en particular a los que participaron en las entrevistas y se mostraron tan dispuestos a compartir sus conocimientos y su experiencia.

II. PANORAMA GENERAL DE LA DESLOCALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Panorama general de las iniciativas de deslocalización

8. En el anexo I se presenta un inventario de las iniciativas de deslocalización interna y de deslocalización con contratación externa de los servicios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La deslocalización con contratación externa se limita a procesos determinados que no son de importancia crítica. En el caso de la deslocalización con mantenimiento del carácter interno de los servicios, el ACNUDH, la FAO, la OMS y el PMA han iniciado recientemente proyectos importantes para establecer centros de servicios deslocalizados en países de bajos costos fuera de la sede.

9. El Secretario General de las Naciones Unidas, en sus propuestas de reforma de 2006, mencionó opciones alternativas para la prestación de servicios, como la deslocalización de ciertas funciones administrativas, la contratación con proveedores externos, el teletrabajo y una utilización más eficaz de servicios ya establecidos en distintas partes del mundo². Observó además que el estudio de estas opciones había sido lento y poco sistemático y que la mayoría de los servicios administrativos y de apoyo se prestan dentro de las organizaciones y con frecuencia en lugares de alto costo, como Nueva York o Ginebra. Propuso que se llevaran a cabo análisis sistemáticos y detallados de los costos y beneficios del traslado, la contratación externa y la prestación a distancia de distintos servicios administrativos en 2006-2007³. En su resolución 60/260, la Asamblea General decidió volver a examinar en su sexagésimo primer período de sesiones la realización de un análisis detallado de los costos y beneficios del traslado, la contratación externa y la prestación a distancia de dichos servicios administrativos; sin embargo, la Asamblea General no ha tomado ninguna otra decisión a este respecto.

B. Principales iniciativas de deslocalización: centros de servicios deslocalizados

ACNUR

10. En febrero de 2006, el ACNUR inició un proceso de cambio estructural y administrativo encaminado a examinar y realinear sus estructuras, procesos y disposiciones operacionales con miras a responder mejor a las necesidades de los beneficiarios y reducir los gastos de administración y los gastos de la sede⁴. Entre los temas incluidos en el mandato figuraban el traslado/deslocalización, la descentralización, la regionalización y un examen de la situación sobre el terreno.

11. En un examen interno se determinó que algunas funciones como recursos humanos, finanzas y gestión de suministros, así como las necesarias funciones de apoyo de TIC podían deslocalizarse. Posteriormente, PricewaterhouseCoopers realizó un estudio detallado de viabilidad de la deslocalización, en que se proponía una lista de cuatro lugares con una estimación de las economías correspondientes⁵.

² Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo, A/60/692, párrs. 57 y 58.

³ *Ibid.*, propuesta 12.

⁴ EC/59/SC/CRP.3, 10 de febrero de 2008, párr. 1.

⁵ UNHCR outpostting feasibility study, final report, 16 de abril de 2007.

La administración del ACNUR eligió a Hungría (Budapest) de la lista de países en los que se podrían relocalizar los servicios.

12. Como resultado de la deslocalización, se eliminarían 129 puestos en la sede, 93 del cuadro de servicios generales y 36 del cuadro orgánico. El Centro Mundial de Servicios comenzó a funcionar en Budapest el 1º de enero de 2008, y la transferencia de funciones se realizó por etapas.

13. Al mes de julio de 2009, el Centro Mundial de Servicios tenía 194 puestos: Director D-1 (2); puestos del cuadro orgánico (56); oficiales nacionales del cuadro orgánico (25); servicios generales (106) y servicio móvil (5). El aumento neto entre los puestos suprimidos en la sede y los puestos creados en el Centro Mundial de Servicios obedecía al fortalecimiento del servicio de gestión de suministros, la contratación de personal transitorio (temporero) y la creación del Centro Mundial de Aprendizaje. Los funcionarios explicaron que se había ampliado recientemente el alcance de la deslocalización incorporando el Centro Mundial de Aprendizaje para consolidar las funciones de capacitación en el centro de servicios de Budapest.

FAO

14. Ante la insistencia de los órganos rectores en la necesidad de lograr economías mediante una mayor eficiencia y de aumentar la productividad en el ámbito administrativo, en 2005 el Director General propuso crear un centro de servicios compartido en una ubicación en que los costos fueran significativamente más bajos que en Roma⁶. En el contexto de las reformas en la Organización, la Conferencia de la FAO autorizó la creación de un centro de servicios en 2005 (resolución 6/2005). En noviembre de 2006 se presentaron al Consejo de la FAO propuestas para la creación del centro de servicios compartidos, así como una comparación de posibles ubicaciones de su núcleo principal⁷.

15. En la FAO, la prestación de servicios administrativos y financieros está fragmentada entre la sede y cuatro dependencias de apoyo administrativo ubicadas en oficinas regionales⁸. Teniendo en cuenta diversos factores, incluidos los costos, los husos horarios, los idiomas, las instalaciones y la infraestructura de TIC, se consideró que la solución óptima eran tres unidades de procesamiento en sendas oficinas regionales (Budapest, Santiago y Bangkok) con un centro de coordinación en la sede en Roma. Se eligió Budapest como principal centro de procesamiento, que abarcaría África, Europa (incluida Asia central) y el Cercano Oriente.

16. Se calculó⁹ que con la deslocalización se eliminarían 92 puestos (72 en la sede y 20 en oficinas regionales), a saber, 83 del cuadro de servicios generales y 9 del cuadro orgánico. El centro, al que se irían transfiriendo gradualmente las funciones, comenzó a funcionar en Budapest el 2 de enero de 2008. Para octubre de 2008, tenía 95 puestos (9 del cuadro orgánico y 86 del cuadro de servicios generales). De estos, 72 eran puestos de plantilla y 23 puestos temporarios (9 puestos temporarios menos que en Roma).

OMS

17. Un análisis de la prestación de servicios para las funciones directivas y administrativas de la OMS, realizado en 2006, llegó a la conclusión de que la consolidación del procesamiento de rutina de los

⁶ CL 131/18, Add.1, pág. 2, párr. 2.

⁷ CL 131/18, párrs. 74 a 106 y CL 131/18, Add.1.

⁸ CL 131/18, Add.1, pág. 2, párr. 3.

⁹ CL 131/18, párr. 87.

trámites administrativos, que estaba fragmentado entre la sede y las oficinas regionales, en un centro de servicios mundial ubicado en un país de bajos costos, permitiría hacer considerables economías. El ahorro procedería de las economías de escala y de una reducción de los gastos de funcionamiento. En consecuencia se podría dedicar una porción más alta del presupuesto de la OMS a lograr resultados en el área de la salud. Además, la calidad de los servicios sería igual o superior a los mejores niveles alcanzados por la OMS.

18. Al mismo tiempo, se suponía que la introducción de un sistema de gestión mundial y de planificación de los recursos institucionales permitiría seguir aumentando la eficiencia y prestar eficazmente los servicios desde un único centro mundial. Ofrecería también un sistema mundial integrado de gestión que podrían compartir todas las oficinas del mundo a través de Internet. La consolidación de los servicios en un centro y la introducción de la planificación de los recursos institucionales reduciría también la carga administrativa de los programas técnicos.

19. Tras reflexionar sobre el asunto, la administración de la OMS eligió Kuala Lumpur para establecer su centro de servicios, que se encargaría de las transacciones en materia de recursos humanos, finanzas, nómina de pagos, adquisiciones y tecnología mundial de la información. En el análisis del modelo de prestación de servicios se preveía una reducción de la cantidad de personal en funciones administrativas. Se calculó que 276 funcionarios resultarían afectados por la relocalización en Kuala Lumpur (168 funcionarios con contratos de plazo fijo y 108 con contratos de corta duración). Para fines de 2008, el centro de servicios tenía 191 puestos: D-2 (1); cuadro orgánico (26); FNCO (31) y servicios generales (133)¹⁰.

PMA

20. El PMA consideró la deslocalización como medio de reducir la cantidad de personal en vista de la falta de fondos. En 2007, el Boston Consulting Group realizó un estudio para el proyecto de deslocalización¹¹ e hizo una lista de ubicaciones posibles con una estimación de las correspondientes economías. El estudio determinó que la India era el lugar más conveniente; sin embargo, la administración del PMA decidió reubicar distintos servicios en distintos lugares en forma gradual. En la primera etapa se trasladarían procesos no críticos (las adquisiciones, excluidas las de alimentos, a Dubai; el servicio de apoyo de tecnología de la información, la gestión de proveedores y los viajes a Delhi). En la segunda etapa se preveía reubicar procesos más críticos, como la gestión de los recursos humanos en El Cairo y las transacciones financieras en Delhi, pero hasta ahora se ha aplazado su ejecución. Se explicó a los Inspectores que se estaba realizando un nuevo examen del proyecto de deslocalización, incluida una nueva propuesta de crear cuatro centros de servicios.

C. Justificación de la deslocalización: rentabilidad y mejoramiento de los servicios

21. Un examen de la bibliografía indica, que en el sector privado, la posibilidad de hacer economías ha sido el principal incentivo para establecer centros de servicios deslocalizados. De la misma manera, las economías fueron la razón principal para establecer centros de servicios deslocalizados en el sistema de las Naciones Unidas. La justificación de los cuatro principales casos de deslocalización que se examinan en el presente informe era la expectativa de lograr considerables economías en la prestación de servicios administrativos de apoyo. La principal fuente de economías prevista era la considerable diferencia en los sueldos del personal de servicios generales entre la sede y otras ubicaciones. Además, se preveía que la deslocalización mejoraría los servicios gracias a la consolidación y una utilización óptima de los recursos.

¹⁰ WHO, Global Service Centre report, 2008.

¹¹ WFP offshoring Project, final documentation, marzo de 2007.

22. En el curso de las entrevistas, los funcionarios manifestaron que el objetivo principal de la deslocalización podían no ser necesariamente las economías; también podía ser aumentar la capacidad y la calidad de los servicios al hacer posible una utilización más eficiente de los recursos. En otras palabras, con los mismos recursos, la deslocalización permitiría a las organizaciones contratar más personal y disponer de más expertos y servicios para prestar más y mejores servicios. La deslocalización ofrece, pues, a las organizaciones flexibilidad en la utilización de los recursos.

III. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE DESLOCALIZACIÓN

A. La política de deslocalización en el contexto de la estrategia general de la institución

23. La decisión de deslocalizar servicios debe basarse en el análisis de la relación costo-beneficio de todas las opciones para la prestación de esos servicios y se debe elaborar una política que incluya los objetivos que se han de lograr y los principios que se aplicarán. Al elaborar los principios básicos de las políticas de deslocalización se deberían tener en cuenta las recomendaciones del presente informe.

24. Las opciones que deben analizarse para determinar los modelos eficientes y eficaces para la prestación de servicios deben incluir: retener los servicios en la ubicación actual racionalizándolos y reorganizándolos, confiar su ejecución a otras organizaciones, deslocalizarlos y externalizarlos. El análisis de esas opciones indicará los mejores modelos para prestar distintos tipos de servicios en la organización. En el análisis se deberán determinar las ventajas y los riesgos de las distintas alternativas con hipótesis de corto, mediano y largo plazo.

25. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recurren a la deslocalización en forma fragmentaria y no sistemática, a menudo como reacción ante una grave escasez de fondos, en vez de planificar y desarrollar una política de deslocalización sobre la base de un análisis de otras opciones posibles con una perspectiva a largo plazo. Aunque las economías fueron el principal incentivo para la deslocalización, las organizaciones no hicieron un verdadero análisis de otros medios de lograrlas. En el caso de la externalización, los funcionarios dijeron que preferían la deslocalización por razones estratégicas y de seguridad, aduciendo la necesidad de mantener el control interno de los datos y la seguridad para reducir al mínimo los riesgos, así como la necesidad de retener el personal y mantener el carácter internacional de las organizaciones.

26. Al no haberse procedido a un detenido análisis de otras opciones en los casos de deslocalización que se examinan, algunos entrevistados observaron que en realidad las economías previstas, especialmente las economías anuales, no eran significativas en comparación con los gastos totales de las organizaciones, y habría sido fácil encontrar otros medios de economizar, como eliminar duplicaciones y racionalizar los servicios, sin recurrir a complejos proyectos de deslocalización.

27. Toda política de deslocalización debe definirse claramente y ajustarse estrictamente a la estrategia general de la organización, por ejemplo a sus objetivos de descentralización y regionalización. A diferencia de los proyectos fragmentarios y poco sistemáticos, la adopción de un enfoque general para toda la organización permitiría obtener un mayor aumento de la eficiencia. Además, en vista de que cada vez más organizaciones están considerando la posibilidad de deslocalizar servicios, los Inspectores estiman que lo más eficiente sería que el sistema de las Naciones Unidas o las organizaciones que están considerando la posibilidad elaboraran una política común o conjunta de deslocalización.

28. Si se acepta la idea de una política común de deslocalización, las organizaciones no necesitan elaborar políticas individuales. En ese caso, deberían tenerse en cuenta las recomendaciones del presente informe al elaborar una política común de acciones conjuntas, incluida la creación de centros de servicios deslocalizados para varios organismos. Si no se establece una política para todo el sistema, las organizaciones que están considerando la posibilidad de deslocalizar servicios deberían elaborar

conjuntamente una política y un proyecto. En todo caso, las organizaciones deberían estudiar todas las oportunidades de colaboración, incluida la elaboración común o conjunta de políticas y proyectos y la posibilidad de contratar servicios con otras organizaciones del sistema, antes de elaborar políticas y proyectos en forma individual. Esta cuestión se examinará más a fondo en la sección VI.

Proceso de adopción de decisiones de deslocalización

29. El establecimiento de centros de servicios deslocalizados es una decisión estratégica que tiene importantes consecuencias en la estructura de las organizaciones, por lo que debería ser objeto del examen y la aprobación de los órganos rectores como parte de la estrategia general de la institución. El proceso de examen debería incluir un análisis de la relación costo-beneficio, una estimación de las inversiones necesarias, las consecuencias para la estructura de la organización, factores de riesgo y medidas paliativas, y una determinación de la conformidad con la estrategia general de la organización. En caso de que la administración tome la decisión por sí misma, existe un riesgo considerable de que la estructura y las políticas de la organización se modifiquen sin la aprobación de los principales interesados, lo que más adelante podría hacer difícil lograr su apoyo cuando fuera necesario para obtener financiación, introducir cambios en la reglamentación o mitigar los riesgos.

30. De los cuatro casos de deslocalización examinados, solo la FAO tenía la aprobación directa de los Estados miembros para la creación de su centro de servicios¹². En el PMA, la intención de deslocalizar servicios se incluyó en el plan de gestión para el bienio 2008-2009, pero no se pidió a la Junta Ejecutiva que tomara ninguna decisión, ni esta tomó ninguna¹³. De la misma manera en el ACNUR y en la OMS, la idea de la deslocalización surgió en los niveles más altos de la administración y no dependió de decisiones de los órganos rectores, aunque se los mantuvo al corriente del proceso mediante informes periódicos.

31. En toda propuesta de deslocalización es esencial el que el personal participe desde el primer momento. La administración debe mantener informado al personal mediante continuas consultas con asociaciones del personal y reuniones tipo asamblea, y ofrecer información detallada para garantizar la transparencia y ganar la confianza del personal. La participación activa de representantes del personal en todos los equipos de gestión del cambio, equipos de tareas y otros mecanismos establecidos para esos efectos es un requisito fundamental. Sin embargo, los Inspectores determinaron que en ninguno de los cuatro casos examinados se había consultado con representantes del personal desde un primer momento y que en todos ellos solo se había informado al personal una vez tomada la decisión de deslocalizar los servicios.

B. Estudio de viabilidad para la creación de centros de servicios deslocalizados

Alcance

32. A fin de justificar la deslocalización, y para ilustrar también el alcance general de un proyecto de deslocalización, es fundamental elaborar un estudio de viabilidad. Un estudio convincente facilita el proceso de adopción de decisiones, genera apoyo para el proyecto en los órganos rectores y refuerza también el compromiso del personal directivo superior. Tal estudio debe incluir un análisis de la relación costo-beneficio, la exposición de los objetivos, una evaluación de las repercusiones en la organización y, en particular, en el personal, la determinación de los servicios que se trasladarán y las ubicaciones propuestas y un informe sobre el análisis de riesgos y las medidas para mitigarlos. El éxito de la deslocalización depende considerablemente de que se evalúen debidamente los riesgos. El estudio de

¹² La Conferencia autorizó la creación del Centro de Servicios Compartidos en su resolución 6/2005.

¹³ WFP/EB.2/2007/5-A/1, párrs. 13, 319 y 329.

viabilidad debe determinar y evaluar todo tipo de riesgos, incluidos riesgos financieros y operacionales, riesgos para la reputación y todo efecto negativo en la moral del personal, y proponer medidas para reducir estos riesgos a un nivel manejable y aceptable.

33. Al elaborar un estudio de viabilidad, las organizaciones deben adoptar un enfoque consolidado a fin de evitar la fragmentación que puede producirse cuando distintos departamentos preparan propuestas separadas de deslocalización. El estudio debe tener en cuenta todas las partes de la organización, en la sede y sobre el terreno, así como la prestación de servicios administrativos y la ejecución de programas sustantivos.

34. La FAO realizó el estudio de viabilidad internamente, mientras que el ACNUR y el PMA contrataron servicios de consultores. La OMS también utilizó consultores para seleccionar la ubicación de su centro. Los Inspectores consideran que el estudio de viabilidad del PMA es completo y analítico y piensan que podría servir de modelo para elaborar otros estudios de viabilidad en el futuro¹⁴. En este caso, se clasificaron los servicios administrativos y se determinó cuáles podrían trasladarse a corto y mediano plazo. También se analizaron en detalle las consecuencias para la gobernanza y la organización, las posibles ubicaciones y la recuperación de los gastos. En la planificación de la ejecución se consideraron posibles cronogramas y riesgos, y cuestiones de recursos humanos y de comunicación. En el recuadro 1 se observan algunos elementos de este estudio de viabilidad.

Recuadro 1

Algunos elementos del estudio de viabilidad del PMA

- Se expusieron los supuestos del modelo: gastos de personal y no relacionados con el personal, categorías del personal, aumentos de eficiencia y costo de las inversiones;
- Los servicios se clasificaron sobre la base de criterios objetivos en no trasladables, especializados y transaccionales;
- Se definieron a nivel general y a nivel de procesos los principales procesos de gobernanza y las responsabilidades compartidas;
- Se determinaron los principales riesgos (transicionales, políticos y operacionales), su probabilidad y sus efectos, y se propusieron medidas para contrarrestarlos;
- Se elaboró un proceso de gestión de riesgos y un plan de comunicaciones;
- Se presentó un modelo detallado de gestión para cada servicio que se relocalizaría, incluido un cronograma e hitos que debían alcanzarse, principales riesgos y un resumen financiero en que se indicaban los efectos netos en materia de eficiencia.

Justificación: rentabilidad y eficiencia

35. El estudio de viabilidad debería fundarse en un análisis detallado de la relación costo-beneficio que indicara los aumentos de rentabilidad y las mejoras de los servicios que se esperaban. El estudio de viabilidad debería demostrar claramente que la relocalización de los servicios tiene significativas ventajas económicas y, como mínimo, ofrece el mismo grado de eficiencia. A estos efectos, el estudio debería calcular en detalle todos los elementos de los costos, cuantificar las economías netas y establecer criterios

¹⁴ WFP offshoring Project, final documentation, marzo de 2007.

de referencia e indicadores de la eficiencia de los servicios. Debería demostrar ventajas estratégicas y operacionales a corto, mediano y largo plazo, así como la sostenibilidad a largo plazo. En los casos examinados, aunque no se determinaron criterios para evaluar las mejoras en los servicios, las estimaciones de las economías fueron las siguientes:

- ACNUR: 23,4 millones de dólares en 5 años y 80,5 millones de dólares en 10 años (Budapest);
- FAO: 8 millones de dólares en 4 años (Budapest);
- PMA: 19 millones de dólares en 6 años (India);
- OMS: 51,7 millones de dólares en 8 años (Kuala Lumpur) (incluye economías derivadas de la deslocalización, la consolidación de servicios y la aplicación de la planificación de los recursos institucionales).

36. El grueso de las economías previstas procede de la diferencia sustancial entre los sueldos del personal del cuadro de servicios generales entre la sede y las otras ubicaciones. En los casos del ACNUR y de la OMS, la contratación de FNCO era otro importante factor en las economías. Otra fuente de economías era la oferta de locales sin cargo.

37. En la estimación de los gastos, es preciso determinar e incluir en el cálculo los gastos directos y los gastos indirectos, generales y ocultos. En los gastos se deben incluir, la compensación por separación del servicio, la duplicación de puestos durante el período de transición, los gastos generales de la nueva contratación, coordinación y comunicación, gestión del proyecto y viajes, inversiones iniciales en los locales, capacitación y transferencia de conocimientos y otros gastos de transición. En los casos examinados había una tendencia a subestimar los costos y los cálculos no eran suficientemente claros. Una estimación exacta de todos los costos serviría de base para el análisis de la relación costo-beneficio y daría una pauta de la financiación que se necesita para el proyecto.

Determinación de los servicios que podrían deslocalizarse

38. En general, las organizaciones seleccionaron para deslocalizar servicios administrativos similares sobre la base de criterios parecidos. Dos tipos de servicios que en general se consideraron aptos para la relocalización son el procesamiento de transacciones administrativas de rutina y los servicios de apoyo. En el caso del PMA, las funciones administrativas se clasificaron en servicios no trasladables que deben estar necesariamente en una ubicación o son estratégicamente cruciales para una ubicación, servicios de expertos que requieren conocimientos específicos pero no son privativos de determinada ubicación y servicios transaccionales que son repetitivos y no requieren conocimientos específicos. La FAO determinó los criterios de selección y los servicios que podrían deslocalizarse que se indican en el cuadro 1¹⁵.

¹⁵ CL 131/18, Add.1, pág. 5, párr. 17.

Cuadro 1

FAO. Criterios para la deslocalización y servicios elegidos

Criterios para seleccionar servicios administrativos que se pueden deslocalizar	Tipos de servicios que satisfacen los criterios ¹⁶
<ul style="list-style-type: none"> • Volumen elevado • Carácter rutinario • Basados en normas acordadas y documentadas y en procedimientos uniformes • De baja importancia estratégica por separado • Independientes de su ubicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos y procesamiento de la nómina de pagos • Anticipos de viaje y reclamaciones de gastos de viaje • Libros de contabilidad y ajustes • Tramitación de cartas de acuerdo • Tramitación de cuentas por pagar y pagos en general • Servicios de compras de rutina • Mantenimiento de registros de inventario

Traslado de funciones: completo o parcial

39. En general, los directivos reconocieron que sería más eficiente transferir funciones completas sin fragmentar los procesos. Sin embargo, en la práctica no siempre se hizo así. Por ejemplo, el ACNUR trasladó toda la función de adquisiciones a Budapest, mientras que en la OMS las adquisiciones se dividieron entre la sede y el centro de servicios en Kuala Lumpur. Cuando un servicio se divide en más de una ubicación, se puede complicar la gestión y la integración de la operación y se pueden crear problemas de coordinación y responsabilidad. Se espera que la puesta en práctica de las siguientes recomendaciones redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 1

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos que, antes de deslocalizar servicios, elaboraran una política de deslocalización basada en el análisis de la relación costo-beneficio de todas las opciones posibles para la prestación de servicios y acorde con la estrategia de mediano y largo plazo de la organización. La política debería someterse luego al examen y aprobación de los órganos rectores. Se deberían estudiar exhaustivamente todas las posibilidades de colaboración entre organismos, incluida la elaboración de una política y proyectos comunes o conjuntos, antes de elaborar políticas y proyectos de deslocalización para una organización en particular (véanse las recomendaciones 16 y 18).

¹⁶ *Ibid.*

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar un análisis de viabilidad detallado para fundamentar la deslocalización. Este debería incluir un análisis de la relación costo-beneficio y una determinación de los riesgos principales y las medidas para contrarrestarlos y debería demostrar un grado significativo de eficacia en función de los costos unido a una mejora o al mantenimiento de la calidad de los servicios.

C. Selección de la ubicación de un centro de servicios deslocalizado

Criterios de selección

40. La selección de la ubicación debe basarse en criterios objetivos. El proceso debe ser transparente en todas las etapas y estar libre de influencias políticas indebidas. Los criterios de selección empleados más comúnmente por las organizaciones son los gastos de personal, las características de la fuerza de trabajo, la infraestructura y los riesgos que plantea el país, y además se tienen en cuenta factores particulares de cada organización.

PMA

41. En el cuadro 2 se observan los criterios aplicados en el análisis de viabilidad del PMA. Para cada uno de los cinco criterios, se evaluaron y clasificaron 30 países y luego se ponderaron los resultados para obtener una evaluación y una clasificación general.

Cuadro 2

PMA. Criterios para evaluar posibles lugares de relocalización de servicios

Gastos de personal	Se usaron los sueldos de las Naciones Unidas en los países como valor aproximado de los gastos de personal En el análisis se tuvo en cuenta el aumento estimado de los sueldos
Fuerza de trabajo	Disponibilidad de una fuerza de trabajo cualificada en el país Reglamentación del mercado de trabajo Conocimientos de idiomas de la fuerza de trabajo
Riesgo del país	Evaluación del riesgo del país sobre la base de varios indicadores económicos y políticos <ul style="list-style-type: none"> • Voz y responsabilidad • Estabilidad política • Eficacia del gobierno • Calidad de la reglamentación • Vigencia del principio de legalidad • Control de la corrupción

Infraestructura del país	Infraestructura disponible <ul style="list-style-type: none"> • Energía • Comunicaciones • Distribución Alquiler de oficinas
Características específicas del PMA	Factores específicos del PMA que inciden en la relocalización de servicios <ul style="list-style-type: none"> • Presencia en el país • Posibilidades de financiación

Fuente: WFP, offshoring project, final documentation, marzo de 2007, diapositiva 31.

42. El estudio de viabilidad propuso una lista de posibles ubicaciones con las correspondientes economías estimadas, que se reproduce en el cuadro 3¹⁷.

Cuadro 3

Estudio del PMA: estimación de las economías acumuladas, 2007-2012

(En millones de dólares EE.UU.)

Filipinas	20	Sudáfrica	15
Malasia	20	Hungría	14
India	19	República Checa	11

43. Teniendo en cuenta otros factores, incluida la existencia de una oficina de PMA en Delhi, el análisis de viabilidad determinó que la India era el lugar más conveniente para ubicar los servicios. Sin embargo, a pesar de las conclusiones del análisis de viabilidad, la administración decidió transferir distintos servicios a distintos lugares. En la primera etapa, el servicio de asistencia a los usuarios de TI, la gestión de los proveedores y los viajes se trasladaron a Delhi, mientras que las adquisiciones, con exclusión de las de alimentos, se trasladaron a Dubai. Se ha aplazado la segunda etapa en que se habrían trasladado otros servicios porque la administración decidió reexaminar todo el proceso y estudiar una nueva propuesta de creación de cuatro centros de servicios.

ACNUR

44. El ACNUR utilizó una serie de criterios básicos para elegir una ubicación óptima¹⁸. Estos eran índices de estabilidad política, costos de la mano de obra, personal cualificado, accesibilidad, costos de infraestructura, accesibilidad logística, conocimientos de idiomas, conectividad, retención del personal en la nueva ubicación y distancia del ACNUR. El estudio de los lugares se preparó para dos subgrupos de actividades (el servicio de gestión de suministros y las divisiones de finanzas y administración y de gestión de los recursos humanos). El orden de importancia de los criterios básicos y por ende su ponderación fue diferente para cada grupo. Los criterios básicos se desglosaron en subcriterios (109 en total) que se utilizaron para el análisis.

¹⁷ WFP offshoring Project, final documentation, marzo de 2007, diapositiva 34.

¹⁸ UNHCR, outpostting feasibility study, final report, 16 de abril de 2007, pág. 33.

45. Sobre la base del estudio inicial del ACNUR y la experiencia de los consultores, se eligieron 20 ciudades de 14 países para el análisis. Aunque había diferencias en la aplicación de los criterios para los dos grupos de actividades, en el análisis final las ciudades consideradas óptimas eran las mismas. En el cuadro 4 se presentan las ciudades elegidas en el análisis y las estimaciones de las economías.

Cuadro 4

ACNUR. Estudio de deslocalización: economías estimadas

(En millones de dólares EE.UU.)

	Bucarest	Budapest	Chennai	Kuala Lumpur
Economías totales en los primeros cinco años	18,1	23,4	25,9	27,6
Economías totales en los primeros diez años	69,0	80,5	85,3	88,6
Economías anuales después del quinto año	10,1	11,3	11,8	12,1

Fuente: UNHCR, Outposting feasibility study, final report, 16 de abril de 2007, pág. 4.

46. El estudio no indicaba un lugar preferido para el traslado de los servicios, reconociendo que la decisión final dependía de negociaciones directas que la organización debía llevar a cabo con los gobiernos de los países en que estaban las ciudades elegidas, en las que se podrían obtener nuevas ventajas, como incentivos financieros en relación con los locales y otras condiciones favorables en el acuerdo con el país anfitrión. Los funcionarios del ACNUR dijeron que también debía tenerse en cuenta otro factor importante en la selección, a saber, si el país había firmado o no la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Finalmente se eligió Budapest. Sin embargo, no hay documentación relativa a la justificación de esa decisión.

FAO

47. Para la FAO, un factor crítico en la decisión era la necesidad de cubrir todos los horarios para las operaciones mundiales. Las operaciones mundiales se dividieron en tres zonas horarias con un centro de servicios para cada una y un centro de coordinación en la sede. Se decidió utilizar las oficinas regionales de Santiago y Bangkok para prestar servicios a América Central y Sudamérica y a Asia y el Pacífico, respectivamente. El tercer centro en la zona horaria central, que serviría a la sede, Europa (incluida Asia central), África y el Cercano Oriente, sería el principal centro de servicios deslocalizado en vista del volumen de operaciones de la FAO en esta zona horaria.

48. Para este centro principal se consideraron nueve ciudades, incluida Roma, en que la FAO ya tenía una presencia. Un requisito fundamental para el centro de servicios en esta zona era contar con una sólida estructura de TIC. Otros factores técnicos que se analizaron eran la coincidencia de la semana de trabajo y las horas de trabajo, especialmente con la sede, buenas conexiones de transporte y el grado de seguridad. Del análisis resultaron dos candidatos finales: Budapest y Roma. Se estimó que ubicando el centro de servicios en Budapest y no en Roma se podría economizar un 66% en gastos de personal, y se eligió Budapest.

OMS

49. La OMS determinó primero varios posibles lugares para trasladar servicios y aplicó una serie de criterios para la selección final. A continuación figuran los principales criterios empleados y sus respectivas ponderaciones:

- Estructura financiera (remuneración/nivel de sueldos, costos de infraestructura, costos de corrupción) (40%);
- Nivel de cualificación y disponibilidad de la fuerza de trabajo (experiencia y conocimientos funcionales, disponibilidad de personal, educación, idiomas y disponibilidad de servicios importantes para la calidad de vida) (40%);
- Entorno (entorno del país, incluida la estabilidad política, la infraestructura y las conexiones del país, la accesibilidad, los vuelos disponibles) (20%).

50. Además, en el análisis se tuvo en cuenta la posibilidad de prestar servicios a las oficinas de la OMS durante las horas normales de trabajo y la existencia de un nivel estable de seguridad. La OMS consideró las siguientes opciones: compartir locales con una oficina existente de la OMS; compartir locales con otra entidad de la familia de las Naciones Unidas; o establecer una nueva ubicación en un país anfitrión con el que ya se hubiera firmado un acuerdo.

51. Del análisis inicial de lugares posibles se eligieron cuatro ciudades: Chennai, Delhi, Kuala Lumpur y Manila. El Director General convocó un grupo de examen, integrado por un ejecutivo externo de otro organismo de las Naciones Unidas y altos directivos de la OMS, que hasta el momento no habían participado directamente en el grupo mundial de gestión y la planificación de los recursos institucionales ni en la labor preparatoria relativa al establecimiento de un centro de servicios o su posible ubicación. El mandato del grupo era examinar las propuestas recibidas de las respectivas autoridades, evaluar su valor relativo para la OMS y recomendar al Director General la ubicación que fuera más económica. Finalmente se eligió Kuala Lumpur.

Documentación justificativa de la selección final

52. En general, no hay documentación para justificar la selección final de un lugar y se observa una falta de transparencia en el proceso de adopción de la decisión. Los inspectores desearían subrayar que la selección de un lugar para deslocalizar servicios es una decisión estratégica para el funcionamiento de las organizaciones y, por lo tanto, es preciso documentar con la debida diligencia el análisis de los lugares posibles y las negociaciones con los países seleccionados, incluidas sus propuestas. Los jefes ejecutivos deberían presentar a los órganos rectores para su examen un documento en que constaran el análisis y sus preferencias, junto con el razonamiento en que se funda su elección.

Diferencias entre los estudios de viabilidad

53. La exactitud de los análisis y el detalle de los aspectos técnicos de los estudios de viabilidad no son tema del presente estudio. Sin embargo, resultó evidente que había diferencias en los criterios, en su aplicación y en los cálculos. Aunque los cuatro estudios de viabilidad se hicieron más o menos en el mismo período, había diferencias significativas en los análisis y las decisiones finales. Por ejemplo, los estudios del ACNUR y el PMA, a pesar de que se prepararon al mismo tiempo (en 2007), produjeron resultados relativamente diferentes en lo que respecta a las ventajas económicas de las distintas ubicaciones. Las organizaciones deberían coordinar sus iniciativas de deslocalización, incluida la preparación de los estudios de viabilidad y compartir su experiencia, a fin de aplicar un criterio coherente.

Uno o varios centros de servicios deslocalizados

54. En lo que respecta a elegir una ubicación para todos los servicios o distintas ubicaciones para distintas zonas o servicios, hay diferentes criterios. El ACNUR eligió tener un centro de servicios, en Budapest, para todos los servicios deslocalizados, con excepción de las funciones de telecomunicaciones y el servicio de asistencia a los usuarios de TI. El ACNUR ya disponía a título gratuito de un depósito en Dubai para suministros de emergencia y en 2005 estableció allí una dependencia de telecomunicaciones

sobre el terreno para facilitar un despliegue rápido y mejores servicios, manteniendo al mismo tiempo una pequeña dependencia en la sede. Antes de que se hiciera el estudio de viabilidad para la deslocalización, el ACNUR ya había establecido en Kuala Lumpur un servicio de asistencia a los usuarios de TI que ofrecía apoyo de primer nivel.

55. La FAO decidió establecer tres centros de servicios en tres husos horarios distintos; sin embargo, el centro de Budapest cubriría la mayoría de las operaciones. La OMS eligió una sola ubicación para todos los servicios, tras estimar que si los centros de servicios se distribuyeran en varios lugares se perdería un 25% de los beneficios en términos de eficiencia. El PMA no se atuvo a la conclusión del análisis de viabilidad, que proponía un único centro, pero no tiene documentación de los análisis realizados ni de la justificación de su decisión.

56. Los Inspectores desearían señalar que un único centro para todos los servicios sería más eficiente, facilitaría las comunicaciones, posibilitaría una mejor integración en la prestación de los servicios en todo el mundo, permitiría hacer economías de escala y aseguraría una mayor coherencia; además sería más económico que varios centros. La integridad de los servicios es muy importante. Cuando los servicios están muy dispersos, el sistema tiende a ser disfuncional. Muchos centros crearían problemas de comunicación, harían aumentar las inversiones y los gastos de mantenimiento y capacitación, y plantearían problemas de integración y rendición de cuentas. Las diferencias horarias no deberían ser un problema grave; sin embargo es importante que al elegir la ubicación de un centro las organizaciones tengan en cuenta el huso horario que permita cubrir mejor la mayoría de las operaciones. Se espera que la puesta en práctica de la siguiente recomendación redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que consideren la posibilidad de establecer un centro de servicios deslocalizado deberían realizar un análisis detallado de posibles ubicaciones sobre la base de criterios objetivos como parte del estudio general de viabilidad y documentar la justificación de su decisión final. El análisis debería presentarse a los órganos rectores para su examen.

D. Acuerdos con el país anfitrión

57. El establecimiento de un centro de servicios de una organización del sistema de las Naciones Unidas en determinado país puede ser mutuamente beneficioso. Así lo reconoció el Secretario General de las Naciones Unidas al señalar que el traslado de actividades a nuevos lugares de trabajo permitiría distribuir más equitativamente entre los Estados miembros los beneficios que brindan desde el punto de vista económico y del empleo, aumentando al mismo tiempo la eficacia y la eficiencia de las organizaciones¹⁹. La presencia de oficinas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es fuente de considerable prestigio para los países anfitriones y esto puede realzar su posición política internacional y aportarles beneficios económicos.

58. Sin embargo, es de importancia crítica tener un acuerdo jurídico sólido con los países anfitriones para que los centros de servicios funcionen con seguridad, eficiencia y eficacia. En un breve examen de los acuerdos con el país anfitrión y las condiciones ofrecidas en los tres principales casos de deslocalización (ACNUR, FAO y OMS), aunque se observaron muchas similitudes, también se revelaron notables diferencias. Incluso los acuerdos concertados con un mismo país (ACNUR y FAO) diferían

¹⁹ A/60/692, párr. 59.

significativamente. Además, los acuerdos tenían estructuras y cláusulas muy diferentes para las mismas cuestiones, diferencias que podrían llevar a distintas interpretaciones jurídicas.

59. Había importantes diferencias en cuanto al otorgamiento de prerrogativas diplomáticas. En lo que respecta al empleo de los cónyuges del personal internacional del cuadro orgánico, mientras que el acuerdo del ACNUR prevé la posibilidad de que no solo los cónyuges sino también los familiares a cargo trabajen sin necesidad de un permiso de trabajo, el acuerdo de la OMS solo cubre a los cónyuges y hace depender su posibilidad de empleo de la autorización del gobierno anfitrión. En tanto que todos los funcionarios del cuadro orgánico de la FAO tienen exenciones de impuestos y derecho a patente diplomática, en el mismo país, solo los funcionarios de categoría P-5 y categorías superiores del ACNUR disfrutaban de esos privilegios. En el caso de la OMS, solo el jefe del centro de servicios tiene derecho a una patente diplomática.

60. Solo en el acuerdo de la FAO hay una cláusula que exige que el Gobierno aplique las normas mínimas operativas de seguridad (MOSS). Las tres organizaciones ocupan gratuitamente locales amueblados, con gastos de agua y electricidad incluidos. Sin embargo, la duración de los acuerdos con el país anfitrión varía: en el caso de la FAO es indefinida, en el de la ACNUR es de 10 años y en el de la OMS, de 15 años. Aunque los acuerdos ofrecen la posibilidad de renovación, se debería haber considerado la duración óptima inicial del acuerdo.

61. Los Inspectores consideran que el acuerdo con el país anfitrión no debe ser un elemento secundario en la selección de una ubicación. En realidad, las organizaciones deberían usar la decisión sobre la ubicación del centro como medio para obtener las mejores condiciones posibles de los posibles países anfitriones. Para aumentar la transparencia y difundir las mejores prácticas, los acuerdos concertados con los países anfitriones deberían depositarse en las Naciones Unidas para poderlos consultar con facilidad, de manera que las organizaciones pudieran tener en cuenta los incentivos financieros y las prerrogativas e inmunidades que el mismo país u otros países hubieran ofrecido en acuerdos similares y negociar sobre una base un acuerdo que fuera por lo menos igualmente favorable.

62. Las organizaciones deberían tratar de cooperar estrechamente en la preparación de estos acuerdos y, en el caso de que más de una organización estuviera negociando con un posible país anfitrión, sería preferible que las negociaciones fueran conjuntas. Los grupos de trabajo competentes del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos serían un buen foro para dar a conocer y discutir los acuerdos con los países anfitriones y también para tratar de elaborar un acuerdo modelo para los centros de servicios deslocalizados. Se espera que la puesta en práctica de la siguiente recomendación redunde en una mayor eficacia.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían negociar con los gobiernos de los posibles países anfitriones con miras a obtener un acuerdo para el centro de servicios que, como mínimo, fuera tan favorable como los acuerdos similares concertados con otros países. A estos efectos, deberían dar a conocer y coordinar los acuerdos concertados con los países anfitriones de sus centros de servicios deslocalizados.

E. Medidas para mitigar el efecto de la deslocalización en el personal

Comunicación con el personal

63. Suele decirse que el personal es el recurso más importante de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los conocimientos y la experiencia acumulados por el personal son elementos esenciales para que una organización pueda cumplir su cometido. Las organizaciones deben administrar este recurso de manera ejemplar. En el contexto de la deslocalización, la gestión de los recursos humanos es particularmente delicada, tanto para la organización, que puede perder personal experimentado, como para el personal, que se enfrenta con la perspectiva de cambios no deseados y corre el riesgo de perder el empleo.

64. Un aspecto esencial de la transición a la deslocalización es establecer una comunicación con el personal desde el primer momento posible. Sin embargo, en los cuatro casos examinados, los representantes del personal no participaron en las consultas en la etapa inicial de la planificación y solo recibieron información de la administración una vez adoptada la decisión de deslocalizar los servicios. Esta falta de comunicación clara suele crear confusión, frustración y una visión negativa en el personal. Los representantes del personal y algunos directivos consideraron que se deberían haber manejado mejor las comunicaciones iniciales con el personal, y esto es una lección a tener en cuenta.

65. Tras cierta confusión inicial, los representantes del personal colaboraron activamente con la administración en los planes para reasignar el personal con contratos permanentes o de plazo fijo afectado por la deslocalización. En todos los casos, la administración congeló los puestos vacantes, a veces antes de la deslocalización, con miras a utilizarlos para reasignar personal en el curso del proceso.

Medidas paliativas

66. En el PMA y la FAO funcionaron grupos de trabajo para la reasignación y la mayor parte del personal de servicios generales fue reasignado, en tanto que unos pocos funcionarios aceptaron voluntariamente una compensación por la separación del servicio. Se informó a los Inspectores que ningún funcionario del cuadro orgánico se retiró de la FAO como resultado de la deslocalización. En el PMA, la situación dista de ser clara porque la deslocalización coincidió con una marcada reducción del personal como consecuencia de la crisis financiera y de una demora en el proceso de deslocalización.

67. En la OMS, los representantes del personal colaboraron plenamente con la oficina de gestión de recursos humanos para encarar los efectos de la deslocalización en el personal y consideraron que el proceso había sido razonablemente satisfactorio, tanto en lo que respecta a la comunicación y la cooperación como a los resultados para el personal. Para simplificar el proceso, se establecieron comités permanentes y se suspendieron los procedimientos normales de selección en los casos en que los candidatos tenían la misma categoría que las vacantes. Algunos funcionarios optaron por la separación del servicio de mutuo acuerdo con una compensación. Todos los funcionarios afectados o bien aceptaron la compensación o bien encontraron un nuevo puesto en la misma categoría o una categoría superior.

68. En el ACNUR, los representantes de la administración y del personal mencionaron tensiones en su colaboración en las etapas iniciales de la transición a la deslocalización, pero una generosa compensación por separación del servicio contribuyó a resolver los problemas y a facilitar el proceso. Durante una congelación de la contratación, algunos funcionarios afectados del cuadro de servicios generales fueron reasignados a puestos vacantes en la sede y algunos funcionarios del cuadro de servicios generales de categoría más alta fueron enviados a Budapest con asignaciones de corto plazo y ocupando puestos del servicio móvil para capacitar al personal recién contratado, pero ningún funcionario del cuadro de servicios generales aceptó puestos de servicios generales en la nueva ubicación. El personal afectado del cuadro orgánico buscó nuevos puestos mediante el proceso normal de rotación. También se dio al

personal la posibilidad de postular a vacantes de otras organizaciones como candidatos internos a título excepcional.

69. Todas las organizaciones trataron de evitar las separaciones no voluntarias ofreciendo reasignaciones en la sede, la posibilidad de un traslado a la nueva ubicación o una compensación en el caso de separación voluntaria. De esta manera se resolvió la situación de la mayoría del personal afectado; sin embargo, en el PMA, no se renovaron algunos contratos de plazo fijo en los procesos de deslocalización y reducción del personal. Algunos funcionarios señalaron que la reasignación podría no ser la solución óptima desde el punto de vista de la eficiencia, ya que no siempre las cualificaciones coinciden con los puestos disponibles; la práctica también resultaba desmotivadora para el personal. Además, la reasignación era particularmente difícil cuando los correspondientes grupos ocupacionales se habían eliminado de la sede como consecuencia de la deslocalización.

70. Para algunos funcionarios, en particular los que estaban cerca de la jubilación, una compensación por separación voluntaria era una opción mejor que la reasignación. Las condiciones ofrecidas variaban entre las organizaciones, siendo las del ACNUR las más generosas. En la primera etapa, en vigor hasta fin de junio de 2008, el personal del ACNUR afectado por la deslocalización tuvo la posibilidad de aceptar la compensación normal por terminación del servicio más un 50% y una asignación para capacitación equivalente a un mes y medio de sueldo. En la segunda etapa, que comenzó en agosto de 2008, se ofreció a todo el personal una compensación más generosa. En el recuadro 2 se observa en qué consistía esta segunda oferta del ACNUR, que incluye medidas de reasignación.

Recuadro 2

ACNUR. Medidas paliativas para el personal

Para reasignación del personal

- Consideración prioritaria para puestos vacantes del cuadro de servicios generales en la sede;
- Oportunidades de reempleo;
- Facilitación del paso del personal del cuadro de servicios generales al cuadro orgánico;
- Garantía de contratación local en Budapest para el personal de servicios generales;
- Oportunidad de solicitar puestos vacantes en otras organizaciones de las Naciones Unidas como candidatos internos.

Compensación por separación voluntaria²⁰

- Indemnización por separación del servicio más porcentaje discrecional (50%);
- Asistencia financiera para la capacitación - Una suma fija equivalente a tres meses de sueldo;
- La contribución completa de la organización al fondo de pensiones y los planes de seguro médico para el personal a quien le falten algunos años para la edad obligatoria de jubilación o la edad para la jubilación temprana;
- Mantenimiento del subsidio de educación por un año académico más.

²⁰ Memorando interno del ACNUR N° 62/2008, 18 de agosto de 2008.

Medidas de financiación

71. La financiación de las compensaciones por separación del servicio difería entre las organizaciones. En el PMA, la financiación fue asignada especialmente por el órgano rector pero en la FAO debió sacarse del presupuesto existente. La OMS usó fondos de su cuenta para indemnizaciones por separación del servicio, que posteriormente pudo reponer con una donación de un Estado miembro. Asimismo, la compensación del ACNUR se financió en parte con donaciones de los Estados miembros.

72. Los Inspectores consideran que en el contexto del régimen común de sueldos, prestaciones y otros beneficios de las Naciones Unidas, las disparidades en la compensación por separación del servicio entre las organizaciones son motivo de preocupación. En general, las disparidades obedecen al presupuesto disponible. En caso de un proyecto importante de deslocalización que tuviera un efecto drástico en el personal, es recomendable que las organizaciones procuren financiación adicional para ofrecer compensaciones relativamente generosas por separación del servicio, que se justificarían por la posibilidad de obtener economías sustanciales a largo plazo como consecuencia de la deslocalización. Por lo tanto, los Inspectores consideran que los órganos rectores deberían asignar fondos especiales para las compensaciones por separación del servicio relacionadas con la deslocalización para evitar que se distrajeran fondos destinados a actividades sustantivas. El valor de estas compensaciones debería reflejarse en el análisis de la relación costo-beneficio de la deslocalización. Se espera que la puesta en práctica de las recomendaciones siguientes redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían tomar todas las medidas necesarias para mitigar los efectos de la deslocalización en el personal y cerciorarse de que en el análisis del costo general de la deslocalización se tengan en cuenta los costos totales de esas medidas.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los órganos rectores fondos suficientes expresamente asignados a financiar las compensaciones por separación voluntaria del servicio relacionada con la deslocalización.

F. Empleo de funcionarios nacionales del cuadro orgánico en centros de servicios deslocalizados

73. El ACNUR y la OMS han creado nuevos puestos de FNCO en sus centros de servicios deslocalizados. También en el estudio de viabilidad del PMA se consideró la creación de puestos de FNCO. La FAO es una excepción en este sentido. En el cuadro 5 *infra* se pueden observar las estructuras de personal de los centros de servicios deslocalizados del ACNUR, la FAO y la OMS.

Cuadro 5

Estructura de personal de los centros de servicio deslocalizados

	Director	Cuadro orgánico	FNCO	Servicios generales	Servicio móvil
ACNUR	2	56	25	106	5
FAO	0	9	0	86	0
OMS	1	26	31	133	0

74. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que la contratación de FNCO ha sido un importante elemento para lograr las economías que eran el principal incentivo de los proyectos de deslocalización. Por ejemplo, en el estudio de viabilidad de la OMS, se estimaba que el costo de un FNCO en Kuala Lumpur era la cuarta parte del costo de un P-3 en Ginebra²¹. Como se observa en el cuadro 5, más de la mitad de la labor del cuadro orgánico en el centro de servicios de la OMS y el 30% en el centro de servicios del ACNUR es ejecutada por FNCO, con considerables economías para las organizaciones.

75. Sin embargo, preocupa a los Inspectores que las organizaciones no se hayan atendido a los criterios para contratación de FNCO propuestos por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI)²², que la Asamblea General aprobó en su resolución 49/223. Aunque los criterios se han revisado en el curso de los años, se han mantenido las ideas principales. Según los criterios, los FNCO deben contratarse localmente para desempeñar funciones del cuadro orgánico que requieren conocimientos y experiencia a nivel nacional y no pueden ser desempeñadas con la misma eficiencia por personal de contratación internacional. Las tareas ejecutadas por los FNCO deben tener carácter nacional²³. Las funciones deberían corresponder a las áreas de asistencia para el desarrollo nacional e información pública. En el recuadro 3 se indican los criterios pertinentes.

Recuadro 3

Criterios para el empleo de FNCO

- El empleo de FNCO por una organización del régimen común debe encuadrarse en un marco de política establecido por el órgano legislativo de esa organización.
- Los FNCO deben ser nacionales del país en que han de prestar servicio, deben contratarse a nivel local y no deben ser asignados a lugar de destino alguno fuera del país de origen.
- La labor que realicen los FNCO debe tener carácter nacional. Debe ser de nivel profesional y estar sujeta a las mismas normas con respecto a las cualificaciones para la contratación y al desempeño que se aplican a otros funcionarios del cuadro orgánico. Las funciones de todos los puestos de FNCO deben justificarse en el contexto de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a promover el desarrollo nacional y otros objetivos conexos. Los FNCO deben utilizar en su trabajo la experiencia nacional y el conocimiento de la cultura, el idioma, las tradiciones y las instituciones locales.

Fuente: Informe de la CAPI correspondiente a 2006, A/61/30, anexo IX, párrs. 1, 2 y 3.

76. En los centros deslocalizados de la ACNUR y la OMS, en contradicción con estos criterios, se han empleado FNCO para desempeñar servicios administrativos de apoyo en el ámbito de las finanzas, los recursos humanos y la administración de la nómina de pagos que no tienen carácter nacional ni relación directa con el desarrollo nacional. En la mayoría de los casos, los directivos reconocieron con franqueza

²¹ Centro Mundial de Servicios de la OMS, presentación al Comité de Alto Nivel sobre Gestión, julio de 2008.

²² A/49/30, anexo VI.

²³ Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 2006, A/61/30, anexo IX, párr. 3.

que la utilización de FNCO en los centros de servicios deslocalizados no se ajustaba a los criterios de la CAPI. Sin embargo, opinaron que estos criterios debían revisarse para reflejar la realidad actual.

77. Los funcionarios de la OMS sostuvieron que las economías eran solo parte de la justificación del empleo de FNCO. El elemento más importante era el carácter especializado de la labor. El trámite de las transacciones en el marco del sistema de planificación de los recursos institucionales tenía características especiales y ese tipo de trabajo no se realizaría en ninguna otra parte de la organización. Aunque se trataba de una labor propia del cuadro orgánico, se ejecutaría exclusivamente en Kuala Lumpur. Por lo tanto, no tenía sentido desde el punto de vista del desarrollo de las perspectivas de carrera asignar esas funciones a personal internacional del cuadro orgánico.

78. Los argumentos mencionados no alcanzan a explicar la elevada proporción de FNCO contratados para los servicios administrativos. Estas funciones no son específicas de los países ni tienen carácter nacional. La mayor parte de ellas se realizaban en la sede antes de que se trasladaran a un centro de servicios deslocalizado. Si las organizaciones deciden volver a trasladarlas, las mismas funciones deberán realizarse en la nueva ubicación. Por lo tanto, se recomienda que la OMS y el ACNUR reexaminen y ajusten sus prácticas de empleo de FNCO en centros de servicios deslocalizados de manera que estén en consonancia con la resolución pertinente de la Asamblea General y las directrices de la CAPI a fin de preservar el carácter internacional y la independencia de la administración pública internacional. Si hubiera que establecer una nueva estructura de puestos o nuevas categorías para algunos empleos técnicos como consecuencia de las nuevas tecnologías y las descripciones de funciones correspondientes, las organizaciones deberían consultar a la CAPI.

79. La práctica actual de emplear FNCO en los centros de servicios deslocalizados podría menoscabar el carácter universal e internacional de las organizaciones que dimana de la Carta de las Naciones Unidas. Además, obstaculizaría la aplicación de las políticas de movilidad del personal y de rotación de las organizaciones. Como indican los criterios, el empleo de FNCO debe encuadrarse en un marco de política establecido por el órgano legislativo o el órgano rector de la organización²⁴. Por lo tanto, los órganos rectores deberían ejercer sus funciones de supervisión a fin de mantener el carácter internacional de las organizaciones. A tal fin, los jefes ejecutivos deberían informar periódicamente a los órganos rectores sobre la estructura de personal de los centros de servicios deslocalizados. Se prevé que la puesta en práctica de la siguiente recomendación redundará en un mayor control y en un cumplimiento más estricto de las disposiciones pertinentes.

Recomendación 7

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos que mantuvieran el carácter internacional de las organizaciones al establecer la dotación de personal de los centros de servicios deslocalizados.

IV. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PROCESO DE DESLOCALIZACIÓN

A. Estrategia para la gestión del cambio y la comunicación institucional

80. El establecimiento de centros de servicios deslocalizados afecta drásticamente a la estructura, la cultura, los recursos humanos y el *modus operandi* de las organizaciones. El solo hecho de hablar de deslocalización suscita automáticamente el temor a un futuro desconocido y a perder puestos de trabajo y

²⁴ *Ibid.*, párr. 1.

control. Naturalmente, esta situación puede dar lugar a resistencia al cambio en distintos estratos de la organización, lo cual puede constituir un peligro para que la deslocalización culmine con éxito.

81. En un estudio de referencia²⁵, se determinó que los dos factores críticos para establecer debidamente un centro de servicios compartidos eran el apoyo ejecutivo (32%) y la gestión del cambio (26%). "Para una verdadera gestión del cambio hay que hacer una minuciosa evaluación cultural, planificar detalladamente la transición y reconocer la necesidad de una comunicación constante"²⁶. La gestión del cambio hace necesario evaluar la capacidad de una organización para cambiar a todos los niveles²⁷; debería incluir una visión del cambio y la estrategia, un claro liderazgo, el compromiso de todos los interesados y las partes afectadas y las medidas paliativas necesarias para el personal afectado.

82. Si bien una estrategia para la gestión del cambio es esencial a fin de introducir y respaldar todos los cambios en toda la organización, también lo es una eficaz estrategia para la comunicación a los efectos de dar transparencia y justificación al proceso y comunicar la visión del cambio. Una clara estrategia de comunicación dirigida a los directamente interesados, en particular el personal, a los directores ejecutivos y a los usuarios finales, constituye un requisito previo para el cambio estructural y debe formar parte integrante de la estrategia de deslocalización de la organización. La estrategia debe explicar las razones por las cuales se recurre a la deslocalización, los objetivos principales, su alcance, los cambios previstos y sus consecuencias, las medidas paliativas y un claro cronograma.

83. En los casos de deslocalización que se han examinado se tuvieron en cuenta en alguna medida la gestión del cambio y la comunicación con los interesados. Sin embargo, ello se hizo bastante tarde y en forma relativamente fragmentaria y ad hoc. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficacia.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían formular estrategias de gestión del cambio y comunicación institucional para que los proyectos de deslocalización culminen con éxito.

B. Cómo enfocar la gestión del proyecto

84. A fin de establecer debidamente un centro de servicios deslocalizados, es esencial que haya un liderazgo dinámico y que los más altos niveles directivos se identifiquen con el proyecto. Esto no significa simplemente aceptar los cambios, sino estar dispuesto a asumir la responsabilidad de hacerlos. Para este proceso se necesita un sólido y visionario liderazgo al más alto nivel y que la administración participe en la tarea de determinar los problemas y hallarles solución. La administración debería comprender y aceptar los cambios propuestos, colaborar y propugnar con una sola voz el cambio. La asignación de un alto directivo con total autoridad para la ejecución del proyecto constituye una buena práctica. Además, habida cuenta de que los proyectos de deslocalización comprenden diversos departamentos, es preferible establecer un comité directivo con representantes de todos los departamentos afectados a fin de supervisar la marcha del proyecto y resolver los problemas a medida que se plantean.

²⁵ Shared service: a Benchmark study (preparado por Kristin Purtell), Arthur D. Little, The Johnson Group, pág. 2.

²⁶ *Ibid.*, pág. 4.

²⁷ ACNUR, *Outposting feasibility study, final report*, 16 de abril de 2007, pág. 29.

85. Uno de los problemas indicados en el curso de las entrevistas era la falta de personal dedicado exclusivamente a la gestión del proyecto, por lo cual el personal directivo en los sectores funcionales correspondientes se veía obligado a asumir tareas y obligaciones adicionales. Un equipo de gestión dedicado al proyecto facilitaría su debida ejecución, particularmente cuando la deslocalización es de alcance y magnitud considerables. Si no es posible tener un equipo dedicado exclusivamente al proyecto, por lo menos algunos miembros deberían estarlo a fin de hacer frente a los problemas, coordinar la labor y supervisar la ejecución. Los Inspectores constataron que las organizaciones establecen estructuras de gestión de los proyectos pero en su mayoría no tienen recursos para financiar equipos exclusivamente dedicados a ella. Al determinar el costo inicial de la inversión en la deslocalización habría que incluir el costo de la gestión del proyecto, incluido el de los funcionarios exclusivamente dedicados a él.

86. En el ACNUR, el Alto Comisionado Adjunto, recibió plena autoridad para llevar a cabo la deslocalización y dirigió un grupo de trabajo integrado por todos los directores de las divisiones administrativas y de otra índole a que concernía el proyecto; se designó un equipo de gestión del cambio que hizo las veces de secretaría del grupo de trabajo. En la FAO, la gestión de la ejecución del proyecto quedó a cargo de un equipo del departamento administrativo y de finanzas. En la OMS supervisó el proceso un comité directivo integrado por un Subdirector General y una gran variedad de funcionarios, que incluían el grupo de gestión general, supervisó el proceso. En el PMA, la Oficina de Apoyo y Emergencias sobre el Terreno quedó encargada de la deslocalización y se estableció también un comité directivo. El proyecto de deslocalización en el PMA quedó estancado después de la primera fase y desde hace tiempo hay incertidumbre acerca de lo que ocurrirá. La rotación en los puestos clave constituyó uno de los factores de importancia en esta incertidumbre, que hizo que faltara un sentido de identificación con el proyecto al más alto nivel.

87. Para que un proyecto culmine con éxito es esencial que haya un completo plan, con un cronograma y una hoja de ruta claros. Hay que establecer una estructura de gestión con funciones y obligaciones claramente definidas y enunciar detalladamente las líneas jerárquicas y de comunicación efectivas. Sin claridad en la comunicación y en las líneas jerárquicas la rendición de cuentas es más confusa y, consiguientemente, aumenta el riesgo. Se espera que la aplicación práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficacia.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer equipos de gestión del proyecto con un sólido liderazgo al más alto nivel y preparar planes detallados para el proyecto de establecimiento de centros de servicios deslocalizados.

C. Gestión de la transición

Planificación de los recursos institucionales

88. Una integración total es la clave de una buena deslocalización y cabe, a este respecto, una función esencial a los adelantos tecnológicos. La puesta en práctica de un sistema de planificación de los recursos institucionales ha constituido el factor más importante para propiciar la deslocalización de procesos por las organizaciones. La FAO, por ejemplo, señaló que los nuevos sistemas de planificación de esta índole "facilitan un nuevo modelo de funcionamiento en el que no es necesario que el encargado del procesamiento esté cerca geográficamente del responsable de la adopción de decisiones para que las operaciones sean eficaces; la transacción electrónica puede efectuarse de forma sencilla desde cualquier lugar. En consecuencia, la introducción de estos sistemas de planificación de los recursos institucionales

ha permitido a la organización considerar centros de procesamiento de bajo costo como incentivo para aumentar la eficiencia y reducir los costos administrativos"²⁸.

89. La institución de sistemas de planificación de los recursos institucionales en el ACNUR, la FAO y la OMS ha facilitado la consolidación y el traspaso de servicios a centros remotos de deslocalización. Existen sin embargo distintas formas de enfocar la secuencia de la institución de planes de esa índole y de la deslocalización, lo que tiene consecuencias en el grado de riesgo que se plantea para las organizaciones. Más adelante se examinará esta situación más a fondo.

La deslocalización gradual o la deslocalización total e inmediata: combinación con la puesta en marcha de un plan de recursos institucionales

90. Al decidir cuál será el método para el traspaso de funciones a centros de servicios deslocalizados es fundamental evaluar cuidadosamente y tener en cuenta los riesgos posibles. Hay dos métodos en este contexto. En el primero, el método gradual, los procesos se traspasan y ponen en marcha en forma gradual y en secuencia. De esta manera se reduce el riesgo porque se abre la posibilidad de demostrar los primeros resultados y reunir experiencia en funciones que no son de carácter crítico, lo que facilita posteriormente el traspaso de funciones críticas con menos riesgo.

91. El segundo método es el de la deslocalización total e inmediata, en el que las funciones se traspasan todas juntas y comienzan a desempeñarse al mismo tiempo. Ello entraña un alto nivel de riesgo para la debida realización de las operaciones en razón de la magnitud de las tareas que se han de llevar a cabo al mismo tiempo, en particular si se trata de personal recién contratado. No obstante, se considera que este método es menos costoso que el gradual porque el período en que se completa es más breve, ya que se requiere solamente un período de capacitación y uno de instalación del sistema.

92. El ACNUR, el PMA y la FAO optaron por un método gradual para deslocalizar procesos. Por ejemplo, el ACNUR, al traspasar la función de recursos humanos, pasó de los recursos que no eran críticos a los que lo eran. Primero se procedió a traspasar a la dependencia de administración de personal, luego a la de remuneraciones y, por último, a la de nómina de pagos. La nómina de pagos funcionó durante un año en la sede con el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales antes de su traspaso al centro deslocalizado. El PMA tenía previsto un período de ejecución gradual de tres años, de 2006 a 2009, como primera etapa en que se traspasarían procesos que no fueran críticos y una segunda para los procesos más importantes. En la primera etapa se deslocalizaron los servicios de tecnología de la información, adquisiciones distintas de alimentos, gestión de los proveedores y viajes. En la segunda etapa, el PMA se proponía deslocalizar los servicios de finanzas y gestión de los recursos humanos; sin embargo, esta etapa no ha comenzado hasta la fecha.

93. En el caso de la FAO, se trasladaron progresivamente de la sede en el primer semestre de 2008 todos los servicios de recursos humanos, viajes y asistencia al usuario. En el segundo semestre se preveía trasladar los servicios de cuentas por pagar, procesamiento de facturas y gestión de los proveedores²⁹. La FAO optó por un método gradual por tres razones principales: las limitaciones en los sistemas y los procesos, las necesidades de infraestructura y capacitación y la necesidad de minimizar los efectos negativos para el personal³⁰.

²⁸ CL 131/18 Add.1, párr. 16.

²⁹ FC 123/16, pág. 1, párrs. 1 y 7.

³⁰ CL 131/18, párrs. 92 a 106.

94. Por más que quepa considerar que la gradualidad es apropiada desde el punto de vista de la gestión del riesgo, las organizaciones pueden considerar la posibilidad de deslocalizar en forma total e inmediata. En ese caso, sobre la base de la experiencia y de las lecciones aprendidas en otros contextos, deberían formular completos planes y evaluaciones del riesgo y preparar las medidas correctivas que fuesen necesarias, con inclusión de planes de contingencia para el peor de los casos.

95. Otra cuestión relativa al traspaso de funciones consiste en determinar si, antes de proceder a la deslocalización, es necesario reestructurar los procesos de funcionamiento. Es evidente que las organizaciones deben simplificar sus operaciones y darles un formato electrónico en toda la medida de lo posible, así como crear un sistema de documentación electrónica. Sería preferible reestructurar los procesos y estabilizar las operaciones antes de ponerlas en marcha en el centro deslocalizado. Si la reestructuración tiene lugar en el curso de la deslocalización y comienza a hacerse al mismo tiempo que comienza a funcionar el centro de servicios deslocalizados se pueden plantear riesgos y muchos problemas por la falta de estabilidad en los sistemas al comenzar a funcionar. El comienzo simultáneo de la deslocalización y la introducción de un sistema de planificación de los recursos institucionales, como en el caso de la OMS que se analiza más adelante, pone de manifiesto los riesgos que entraña esta opción.

96. Si la deslocalización total e inmediata entraña la introducción de un sistema nuevo, el riesgo será mayor porque podrían plantearse al mismo tiempo problemas con una y la otra. Además, la aplicación de un nuevo sistema con personal recién contratado y sin experiencia puede hacer más graves los problemas de transición. Los sistemas de planificación de los recursos institucionales hacen necesario que las organizaciones simplifiquen o reestructuren sus procesos y conviertan grandes cantidades de registros administrativos del sistema antiguo al nuevo. La migración de sistemas antiguos es compleja y difícil, especialmente cuando la organización tiene una considerable presencia sobre el terreno. La experiencia ha demostrado que, antes de deslocalizar procesos, es necesario terminar de probar y estabilizar el sistema de planificación de los recursos institucionales y completar su migración. Así lo hicieron la FAO y el ACNUR y, cuando sus centros deslocalizados comenzaron a funcionar, tuvieron menos problemas con el funcionamiento del sistema de planificación de los recursos institucionales.

El caso de la OMS: lecciones aprendidas

97. La OMS optó por un traspaso no gradual y puso en marcha al mismo tiempo, el 1º de julio de 2008 en Kuala Lumpur, el sistema de planificación de los recursos institucionales y el centro de servicios deslocalizados para la sede y la región del Pacífico occidental. Esta opción entrañaba un alto riesgo.

98. El auditor externo, en su informe de mayo de 2008, documentó muy bien los problemas que existían en el centro de servicios deslocalizados antes de comenzar a funcionar³¹. Según las conclusiones de la auditoría, no había pruebas de que los usuarios aceptaran las soluciones que ofrecía el sistema; no se había previsto el funcionamiento en paralelo para ningún módulo, no se habían hecho pruebas de la integración de las actividades desde su inicio hasta su terminación, no se habían hecho pruebas de la planificación de la capacidad, no había un análisis documentado de las necesidades de capacitación ni un plan formal de traspaso de conocimientos, había problemas persistentes en la conversión de los datos y no había pruebas formales de la integridad de los datos ni un sistema formal de gestión de la seguridad de la información. Sobre la base de esas conclusiones, el auditor externo formuló varias recomendaciones, entre ellas la de someter el sistema a todas las pruebas necesarias para confirmar su estabilidad antes de poner en funcionamiento el centro deslocalizado.

99. El examen hecho por los Inspectores puso de manifiesto que la OMS había tropezado con graves problemas y dificultades al iniciar las operaciones deslocalizadas, y al mismo tiempo, poner en marcha la

³¹ Informe del auditor externo a la Asamblea de la Salud, OMS, A61/23, párrs. 79 a 123.

planificación de los recursos institucionales, lo que había redundado en detrimento de la eficiencia y efectividad de los servicios prestados. El alcance insuficiente del sistema creó también problemas. El personal tropezaba con enormes dificultades para procesar las transacciones, lo que causaba grandes demoras. La administración del centro de servicios, tanto en las entrevistas como en su informe, resumió los problemas en la forma siguiente³²:

- Sistemas inestables;
- Fallas del sistema en todas las funciones (nóminas de pago, recursos humanos, contratación y cuentas por pagar);
- Problemas de conversión de los datos en la sucesión;
- Falta de capacitación y traspaso de conocimientos suficientes en algunas materias;
- Falta de conocimiento de los procesos por los funcionarios, algunos de los cuales habían sido contratados recientemente.

100. La planificación, la evaluación del riesgo y la estimación de la magnitud de los problemas y de los factores para mitigar el riesgo eran insuficientes. El sistema no era estable, los procesos operativos no estaban bien establecidos y las pruebas eran insuficientes. En general, el centro no estaba listo para entrar en funcionamiento en la fecha en que lo hizo. Los Inspectores reconocen que la administración y el personal del centro deslocalizado hicieron un enorme esfuerzo por mejorar la situación. Algunos funcionarios manifestaron que la labor que habían tenido que realizar en el curso de la transición se asemejaba en cierto modo a las de los bomberos. Si bien la situación había mejorado considerablemente en los meses siguientes a la entrada en funcionamiento del centro, este se encuentra aún en un período de transición. El sistema no es totalmente estable y subsisten problemas y demoras en las operaciones.

101. A fin de mejorar más rápido el proceso, la administración de la OMS debería analizar los problemas en su conjunto y hacer una evaluación objetiva y transparente de la situación y los problemas actuales con miras a definir estos últimos y resolverlos con un cronograma fijo. La administración podría considerar también la posibilidad de recurrir a expertos independientes para esta tarea.

102. Las conclusiones a que llegó la administración de la OMS³³ y las entrevistas celebradas por los Inspectores con funcionarios confirmaron que, antes de autorizar que entre en funciones un centro de servicios deslocalizado, y sobre la base de las lecciones aprendidas, debe hacerse lo siguiente:

- Cerciorarse de que la planificación de los recursos institucionales sea estable y previsible en todas sus funciones clave;
- Cerciorarse de que se hagan pruebas del inicio a la terminación y se imparta capacitación a todos los usuarios;
- Cerciorarse de que la dotación de personal sea suficiente tanto en cuanto al número como a la competencia para desempeñar las funciones;
- Cerciorarse de que, desde el principio, se transfieran conocimientos y se imparta una mejor capacitación al personal del centro deslocalizado;

³² OMS, informe del Global Service Centre, 2008.

³³ *Ibíd.*, pág. 29.

- Cerciorarse de depurar los datos antiguos y convertirlos al nuevo sistema;
- Determinar, tal vez con la asistencia de expertos independientes, si el sistema y el centro de servicios están listos para comenzar a funcionar.

Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían cerciorarse de que el sistema de planificación de los recursos institucionales y el centro de servicios deslocalizados estén listos antes de que entren en funcionamiento. A estos efectos deberían realizarse las pruebas necesarias y proporcionar una dotación de personal adecuado, capacidad de infraestructura y una mejor capacitación.

D. Gestión

103. Han aparecido dos modelos distintos para la gestión de los centros deslocalizados del sistema de las Naciones Unidas. Los centros de servicios del ACNUR y la FAO se consideran una extensión de la sede, mientras que, en el caso de la OMS, el centro es independiente desde el punto de vista operativo de la estructura de gestión de la sede y de las oficinas regionales y en los países.

104. En el ACNUR y en la FAO, los responsables de las distintas funciones permanecen en la sede y las líneas jerárquicas son las mismas que existían antes de la deslocalización. En este modelo, la rendición de cuentas sigue teniendo lugar en la sede. Los responsables de las funciones en la sede ejercen su autoridad y supervisión mediante procesos electrónicos, correo electrónico, memorandos y cartas, llamadas telefónicas y teleconferencias. Las dependencias de servicios en los centros deslocalizados, si bien siguen directamente subordinadas desde el punto de vista funcional a los responsables en la sede, están subordinadas desde el punto de vista administrativo al encargado del centro deslocalizado, que no tiene autoridad funcional ni responsabilidad por los servicios y el personal sino que está encargado de tareas administrativas como la representación, el mantenimiento del centro y el control de las vacaciones y los permisos.

105. El ACNUR, a fin de facilitar el proceso de transición al centro deslocalizado, designó a un director para que trabajara en el centro durante un año. Tras el período de transición, fue nombrado jefe del centro el Director del Centro Mundial de Aprendizaje (de categoría D-1). El Centro Mundial de Aprendizaje y el Servicio de Gestión de Suministros son las funciones que se han trasladado en su integridad al centro deslocalizado. En la FAO, el jefe del centro deslocalizado (de categoría D-1), que supervisa las operaciones de ese centro en tres husos horarios, permanece en Roma, mientras que un funcionario de categoría P-5 dirige el centro principal en Budapest. En el caso de la OMS, la administración estableció un centro de servicios independiente a cargo de un director (de categoría D-2) de dedicación exclusiva. La administración de la OMS estableció los principios siguientes para el funcionamiento del centro:

- Un centro que las regiones, los países y la sede consideren propio;
- Independencia y responsabilidad operacional;
- Gestión con acuerdos de servicios claramente definidos;
- Total transparencia en cuanto a los gastos, los recursos y el desempeño.

106. En la OMS, si bien la sede sigue siendo la encargada de formular la política, el desempeño de las funciones ha quedado a cargo del jefe del centro de servicios. En este modelo, las dependencias de servicios están subordinadas desde el punto de vista tanto administrativo como funcional al jefe del centro de servicios. De esta manera, la responsabilidad por la prestación y la calidad de los servicios incumbe al centro y a su director como funcionario encargado. El director del centro de servicios presenta al Subdirector General del grupo de administración general informes sobre el desempeño y los productos del centro. En todo caso, el centro de servicios constituye un tema permanente del programa de las reuniones de directores, la administración y la red de finanzas, que mantienen en continuo examen las cuestiones relacionadas con él.

107. A medida que los modelos de centros de servicios maduren con los años, quedarán de manifiesto sus ventajas y desventajas comparativas. En todo caso, cuando los encargados de las funciones permanecen en la sede, surgen líneas jerárquicas dobles. Ello plantea el peligro de una disociación entre el responsable de las funciones y el personal que debe supervisar, lo que puede complicar la dirección, coordinación e integración de la prestación de servicios, y poner en peligro la eficiencia de las operaciones y la responsabilidad por ellas. A juicio de los Inspectores, cuando el centro de servicios incluye un número considerable de funciones y un alto volumen de operaciones (que se pueda calificar de "masa crítica"), sería más provechoso que hubiese un centro de servicios autónomo al que se delegasen todas las funciones. Ello permitiría al jefe del centro y a los responsables de las funciones mantenerse al corriente de los problemas que vayan surgiendo y reaccionar con rapidez y en estrecha coordinación.

108. El establecimiento de acuerdos de servicios entre los centros y los usuarios, con inclusión de las oficinas y dependencias de la sede, constituye un elemento importante en el proceso de gestión. En los acuerdos habría que aclarar las líneas jerárquicas y de autoridad y responsabilidad; enunciar un entendimiento común de las necesidades de servicios y establecer un marco para medir y mejorar el desempeño en la prestación de ellos. Lamentablemente, la OMS es la única organización que ha avanzado en la tarea de concertar acuerdos de servicio para el funcionamiento de su centro deslocalizado.

109. Cualquiera que sea el modelo de centro de servicios que adopten las organizaciones, lo más importante es establecer un marco de rendición de cuentas sólido y documentado que incluya una clara delegación de autoridad y un sistema efectivo de supervisión y presentación de informes. Si bien en la práctica, las organizaciones más o menos han establecido líneas jerárquicas y de presentación de informes, es necesario profundizar y documentar mejor una estructura que establezca claramente la responsabilidad y rendición de cuentas por la prestación y la calidad de los servicios y una evaluación y supervisión del desempeño. Esa estructura debe quedar incorporada en los instrumentos administrativos y en la delegación individual de funciones y reforzada con claros acuerdos funcionales de servicios. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficacia.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían cerciorarse de evaluar y establecer cuidadosamente la estructura de responsabilidad para los centros de servicios deslocalizados, con inclusión de la preparación de acuerdos de servicios y de una delegación de autoridad claramente definida y de que todos estos elementos quedaran incorporados en los instrumentos de política administrativa.

E. Contratación de personal local, capacitación y transferencia de conocimientos

Contratación

110. La contratación de un gran número de funcionarios locales para poner en marcha un centro de servicios deslocalizados constituye una tarea ingente. El ACNUR y la OMS recurrieron a una empresa local de contratación para parte del proceso, como la publicidad inicial y la evaluación preliminar de los candidatos, mientras que la FAO llevó a cabo todo el proceso internamente. Funcionarios de la OMS señalaron que la contratación de una empresa había servido para encontrar un gran número de personal idóneo en un plazo breve.

111. El ACNUR y la FAO comunicaron que habían tropezado con dificultades imprevistas respecto de la contratación en el mercado local de trabajo en Budapest, como diferencias en las escalas de sueldos, las prestaciones y las oportunidades de carrera en comparación con el sector privado. Ambas organizaciones tuvieron también que contratar personas con título universitario para desempeñar puestos de servicios generales a fin de contar con los conocimientos lingüísticos que se necesitaban. Ello constituía un problema para el ACNUR porque, desde el punto de vista de las cualificaciones, no había distinción entre los funcionarios locales de servicios generales y los funcionarios nacionales del cuadro orgánico. En el caso de la FAO, inicialmente la contratación fue muy lenta debido a la gran competencia en el mercado. En general, la FAO proponía categorías más bajas que el ACNUR para los mismos puestos. Más de 20 candidatos rechazaron la oferta de nombramiento de la FAO y 1 dimitió después de unas semanas. Afortunadamente, en mayo de 2008 la CAPI aprobó un aumento del 25% para la escala de sueldos de los funcionarios locales de servicios generales³⁴.

Transferencia de conocimientos

112. En general, la memoria institucional tiende a estar concentrada en los funcionarios y no está suficientemente documentada en las organizaciones. Por lo tanto, es importante recoger y documentar íntegramente la memoria institucional que se necesita para traspasar debidamente conocimientos a fin de que la deslocalización arroje buenos resultados. Cuando una empresa privada presta asistencia en la reestructuración de procesos o en la puesta en marcha de la planificación de los recursos institucionales, es esencial que traspase debidamente los conocimientos a las dependencias correspondientes de la organización.

113. La deslocalización requiere una capacitación intensa para transferir un gran volumen de conocimientos en un período breve. En muchos casos, se pidió a funcionarios de la sede cuyos puestos eran transferidos que impartieran capacitación a los nuevos titulares. La disposición de esos funcionarios a capacitar a sus sucesores, muchas veces en difíciles circunstancias personales, constituye un elemento clave para que el traslado a centros deslocalizados de servicios en todas las organizaciones culminara con éxito. A veces, es útil lograr que se transfieran conocimientos mediante el desempeño de funciones paralelas en servicios críticos durante el período de transición. En el ACNUR, por ejemplo, funcionarios nacionales desempeñaron funciones de finanzas paralelas a las de tres funcionarios del cuadro orgánico que se habían trasladado a Budapest temporalmente por uno o dos años.

114. En las entrevistas se señaló con frecuencia que se planteaban diferencias entre los servicios de asistencia al usuario, los propietarios de las empresas y los encargados de la integración del sistema en cuanto a quién debía resolver los problemas. En general, los departamentos de tecnología de la información participaban tardíamente en el ciclo del proyecto de deslocalización y en la aplicación de soluciones en razón de su volumen de trabajo ordinario. Ello causó problemas más tarde cuando tuvieron

³⁴ FC 123/16, pág. 3, párr. 12.

que asumir las funciones correspondientes en el nuevo sistema. Habrá que resolver debidamente estas cuestiones al planificar y poner en funcionamiento proyectos de deslocalización.

Capacitación

115. La necesidad de una capacitación suficiente y oportuna para optimizar la transferencia de conocimientos fue una de las lecciones aprendidas de la experiencia con la deslocalización que se mencionó con más frecuencia. Todas las organizaciones consideraban que se debería haber proporcionado más capacitación. El ACNUR y la FAO hicieron una transición gradual e impartieron por lo menos algo de capacitación con antelación, la que fue seguida de una intensa capacitación en el servicio. La FAO envió instructores a Budapest durante períodos reducidos, en razón de las limitaciones de fondos, pero el resultado de ello fue una capacitación fragmentaria. Se consideró que era muy importante proceder con antelación a la contratación y capacitación y contar con los fondos necesarios para ello.

116. En la OMS, habida cuenta de que la planificación de los recursos institucionales y el centro de servicios deslocalizados se pusieron en marcha simultáneamente, las necesidades de capacitación eran más complejas e imperiosas. En el curso de la transición, algunos funcionarios de los que se esperaba que sirvieran de enlace entre la organización y la empresa encargada de la integración del sistema (una empresa privada) y resolvieran los problemas que surgieran aprovechando los conocimientos que habían acumulado dejaron la organización o fueron reasignados a otros cargos en la sede. El personal recién contratado en el centro de servicios deslocalizados carecía de experiencia y conocimientos con respecto a las normas y los procedimientos de la organización y a la forma en que funcionaba el sistema anterior. Recibieron capacitación para utilizar un sistema nuevo que no había sido debidamente probado ni estabilizado.

117. Cuando surgían problemas, en muchos casos no se sabía a quién preguntar o a qué imputarlos, esto es, si eran problemas del sistema o de tecnología de la información u obedecían a la falta de conocimientos. El personal recién contratado no recibió capacitación suficiente en todas las posibles funciones, ni se hicieron pruebas paralelas de aplicaciones. De resultas de la falta de capacitación y experiencia, el personal de los centros de servicios no dominaba cabalmente en los primeros meses los procesos de secuencia de las funciones. Esta situación, sumada a la falta de estabilidad en el sistema, tenía como resultado una considerable insatisfacción con los servicios prestados. Es evidente que esta empresa compleja y simultánea no funcionaba bien.

118. Antes de la deslocalización, habría que formular un plan oficial de capacitación sobre la base del análisis y la determinación de las necesidades, que incluya las aptitudes necesarias y un análisis de las que faltan. La capacitación debe comprender no solo al personal administrativo sino también a los usuarios finales y a todos los demás funcionarios a los que afectarían el nuevo sistema y los nuevos procesos. Asimismo, deberá haber manuales, electrónicos e impresos, de fácil consulta y utilización que abarcaran cada uno de los aspectos. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 12

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer planes efectivos de capacitación y transferencia de conocimientos para facilitar la transición a los centros de servicios deslocalizados. Los planes de capacitación deberían tener como base la evaluación y la determinación de las necesidades en la materia.

F. Planificación de la seguridad, la continuidad de las operaciones y la recuperación en caso de desastre

119. La seguridad del personal y las instalaciones de las organizaciones en los lugares a los que se deslocalicen servicios requiere la mayor atención. En el curso de las entrevistas, la administración señaló que había establecido un sistema de seguridad básica; sin embargo, no había mayores pruebas ni documentos que demostraran la plena aplicación de las normas mínimas operativas de seguridad. Por lo general, la falta de fondos constituye un obstáculo para esa aplicación.

120. Antes de que los centros deslocalizados entren en funcionamiento tiene que haber planes de continuidad de las operaciones y recuperación en caso de desastre, que incluyan una estrategia de salida. Debe haber planes de contingencia para el peor de los casos, como una falla de las operaciones al ponerlos en marcha. Con excepción de la OMS, no hay mayores pruebas de que, antes de que los centros deslocalizados entraran en funcionamiento, existiesen planes oficiales y documentados para la continuidad de las operaciones y la recuperación en caso de desastre.

121. Habida cuenta de la corriente de información crítica y del alto volumen de información que fluye entre los centros de servicios deslocalizados se necesitan una política en materia de seguridad de la información y un sistema de gestión de la seguridad para proteger la información y los sistemas de información de manera de evitar el acceso no autorizado y que sean revelados, desbaratados, modificados o destruidos. El costo de los dispositivos de seguridad, continuidad de las operaciones y recuperación en caso de desastre debe estar incluido en el análisis de la relación costo-beneficio y en el cálculo de los fondos necesarios para la deslocalización. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 13

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían cerciorarse de que la seguridad del personal y las instalaciones fuese adecuada, de que se salvaguarde la seguridad de la información y de que se prepare para los centros de servicio deslocalizados, antes de que entren en funcionamiento, planes de continuidad de las operaciones y recuperación en caso de desastre que incluyan una estrategia de salida.

V. SUPERVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

122. La supervisión del desempeño y la presentación de informes tienen importancia crítica en los centros de servicios deslocalizados a fin de medir hasta qué punto se están reduciendo los costos y aumentando la eficiencia, los dos motivos aducidos para justificar un cambio institucional de tanta importancia. Una supervisión efectiva requiere el establecimiento de líneas de base e indicadores de desempeño que sirvan de parámetros para la medición.

Calidad de los servicios

123. En todos los casos de deslocalización que se examinaron, las organizaciones apuntaban a mejorar los servicios. Sin embargo, ninguna de ellas había establecido ni documentado indicadores de base de la calidad de los servicios existentes antes de la deslocalización. No se había preparado informe alguno que demostrara si habían aumentado la calidad de los servicios y la satisfacción de los clientes en relación con los períodos anteriores.

124. Como parte integrante del sistema de supervisión del desempeño, las organizaciones deberían preparar acuerdos relativos al nivel de cada uno de los servicios prestados, enunciar metas e indicadores de desempeño y tener en cuenta los aspectos de calidad antes de proceder a la deslocalización. Además, debería recurrirse a encuestas para evaluar los cambios ocurridos en el grado de satisfacción con los servicios. La OMS era la única organización que tenía un acuerdo formal de servicios antes de que entrara en funcionamiento el centro deslocalizado. Sin embargo, el acuerdo no se había puesto en práctica a principios de 2009 porque el sistema no estaba aún estabilizado.

Reducción de los costos

125. Las organizaciones mencionaron la reducción de costos como principal justificación del establecimiento de centros deslocalizados. Sin embargo, ninguna de ellas ha medido ni indicado cuánto se ha avanzado hasta ahora en ese empeño. Los Inspectores observaron que había elementos de costo imprevistos en la deslocalización que podían haber hecho que estos excedieran de los cálculos iniciales. Los gastos de viaje y otros gastos generales parecen ir en aumento en razón de circunstancias imprevistas como la necesidad de resolver problemas, lograr una mayor coordinación e impartir capacitación.

126. Existe también una tendencia en la práctica a contratar más personal del que se había previsto inicialmente. Las organizaciones no siguen ni documentan claramente en términos comparativos los cambios en la dotación de personal debidos a la deslocalización, como la separación, la contratación o la reasignación. Esta situación no permite establecer las consecuencias generales de la deslocalización en cuanto a la dotación y el costo del personal. Además, las reasignaciones aumentan el costo general al reducir las tasas de vacantes.

127. Algunos funcionarios expresaron dudas acerca de que se hubiesen reducido efectivamente los costos. Otros manifestaron que era difícil medirlo porque la deslocalización había coincidido con otros cambios estructurales tales como la consolidación de servicios, el comienzo de la planificación de los recursos institucionales o la ampliación de servicios. Efectivamente estas condiciones pueden hacer que el cálculo sea difícil, pero no imposible. La mayoría de los funcionarios reconocieron la necesidad de medir las reducciones de costos y comunicarlas periódicamente a fin de demostrar que se estaba avanzando hacia ese fin, así como la de supervisar y controlar los costos pero señalaron que era prematuro presentar informes porque la deslocalización estaba en una etapa inicial. En todo caso, la administración no ha establecido metodología o mecanismo alguno para esto, ni asignado esta función a ninguna dependencia de las organizaciones.

128. Los Inspectores destacan que, de no supervisarse la consecución de los objetivos y comunicarse los resultados, la utilidad o el valor añadido de los centros de servicios deslocalizados quedaría en entredicho. Por lo tanto, habría que establecer mecanismos adecuados de supervisión y presentarse informe periódicos, internamente a la administración superior y externamente a los órganos rectores, acerca de la reducción de costos, la calidad de los servicios y el desempeño operacional de los centros deslocalizados.

Función de supervisión de los órganos rectores

129. Habida cuenta de las consecuencias de la deslocalización para la política estratégica, es imperativo que los órganos rectores de las organizaciones ejerzan su función de supervisión. La aplicación de la política de deslocalización y los avances hacia la consecución de sus objetivos deberían constituir temas del programa de las reuniones de estos órganos. A esos efectos, los jefes ejecutivos deberían presentar informes periódicos acerca de esas cuestiones. Las organizaciones deberían realizar asimismo evaluaciones periódicas de los centros y comunicar los resultados a sus órganos rectores. Se espera que la puesta en práctica de las recomendaciones siguientes redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 14

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer mecanismos de supervisión y presentación de informes periódicos respecto de los centros de servicios deslocalizados a fin de demostrar los avances hacia la consecución de los objetivos, entre ellos la reducción de costos y una mayor calidad de los servicios. Deberían también presentarse informes periódicos al respecto, internamente a la administración superior y externamente a los órganos rectores.

Recomendación 15

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ejercer la función de supervisión que les cabe en las actividades de deslocalización, con inclusión de la aplicación de las políticas, la evaluación de los resultados y la evaluación de los avances hacia la consecución de los objetivos.

VI. COOPERACIÓN ENTRE ORGANISMOS

130. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían constatar, documentar y comunicar las lecciones extraídas de los casos actuales de deslocalización. La organización que considere una deslocalización debería aprender de la experiencia de otras y estudiar todas las posibilidades, incluida la de recurrir a los centros deslocalizados que ya tengan otras organizaciones. Esta puede ser una buena solución cuando se esté planificando la deslocalización de un solo servicio. En particular, las organizaciones relativamente pequeñas y las que estén considerando la posibilidad de deslocalizar funciones individuales deberían utilizar centros ya existentes en lugar de establecer uno nuevo.

131. Como se observa en el anexo I del presente informe, la deslocalización en el sistema de las Naciones Unidas se ha hecho en forma fragmentaria, ad hoc y desarticulada. Los Inspectores querían destacar que una estrategia para la deslocalización que abarcara todo el sistema e incluyera el establecimiento de centros de servicios compartidos entre organizaciones arrojaría mayores beneficios estratégicos y operacionales. En 2007 el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas preparó un plan de acción para la armonización y reforma de las prácticas operativas del sistema de las Naciones Unidas³⁵. Las iniciativas en materia de servicios comunes incluían una propuesta de considerar la viabilidad de establecer centros de regionales de servicios compartidos entre organizaciones en lugares de costo más bajo y de justificarla desde un punto de vista económico. Se señaló que los posibles beneficios eran los siguientes³⁶:

- Eficiencia mucho mayor en comparación con los servicios actuales para cada organismo;
- Impulso de una mayor armonización de las prácticas operativas;
- Base económica y válida para la prestación de servicios administrativos entre organismos en general;

³⁵ CEB/2007/HLCM/16 y CEB/2007/HLCM/16/Add.1.

³⁶ CEB/2007/HLCM/16/Add.1, pág. 56, párr.1.

- Opción valiosa para prestar servicios administrativos a las oficinas en los países piloto de la iniciativa "Una ONU".

132. En el documento del Comité de Alto Nivel se observa que muchas organizaciones están tratando activamente de reducir el costo unitario de los servicios administrativos reubicándolos en países de costo más bajo. Se señala que, si cada organismo deslocaliza los servicios administrativos se pierden las economías mucho mayores que se podrían lograr si se ofrecieran estos servicios en forma compartida³⁷. En septiembre de 2008 el Comité de Alto Nivel presentó una propuesta de financiación de un estudio de viabilidad sobre centros de servicios compartidos entre organismos³⁸.

133. En el curso de las entrevistas para el presente informe, los Inspectores plantearon la cuestión de los centros de servicios compartidos entre organismos. Si bien el concepto contó, en principio, con el apoyo de muchos miembros de la administración como medio de reducir costos, se plantearon varias cuestiones, entre ellas:

- Las considerables diferencias en las normas y los reglamentos administrativos de las organizaciones;
- Las diferencias en las plataformas de la tecnología de la información y de las comunicaciones y en los sistemas de información de gestión;
- La renuencia a ceder control, especialmente con respecto a la calidad de los servicios.

134. A pesar de estos obstáculos, la cooperación entre organismos y las iniciativas de armonización, sumadas a los avances tecnológicos, pueden y deberían superar estos problemas. Cuando fuera económicamente viable, habría que aplicar una estrategia común en las Naciones Unidas. Actualmente tienen lugar en el sistema de las Naciones Unidas varias iniciativas de armonización en ámbitos administrativos tales como los reglamentos financieros, la contabilidad, la planificación de los recursos institucionales y la contratación. Estas iniciativas deberían dar lugar a una mayor cooperación entre los organismos en la prestación de servicios administrativos.

135. A juicio de los Inspectores, es posible establecer centros de servicios compartidos entre organismos, que permitirían lograr mayores economías de escala con volúmenes más altos de operaciones y, como resultado, reducir más los costos. En los casos en que las organizaciones han establecido centros separados, especialmente en el mismo lugar, como hicieron el ACNUR y la FAO en Budapest, tal vez se haya perdido la mayor eficiencia a que puede dar lugar el establecimiento de un centro de servicios compartidos. Los Inspectores consideran que la iniciativa del Comité de Alto Nivel es una buena manera de proceder y que el sistema de redes de la Junta de los jefes ejecutivos sirve de foro respecto del establecimiento de centros de servicios compartidos entre organismos, para comunicar sistemáticamente las experiencias en la materia y para hacer frente a muchos de los obstáculos que surjan.

136. Los Inspectores sugieren que, sobre la base del presente informe y de los resultados del estudio de viabilidad que se propone hacer el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, la Junta de los jefes ejecutivos, por conducto de este Comité, examine y comience a preparar un marco de política para su examen y aprobación por las organizaciones que estén considerando la posibilidad de deslocalizar servicios. La Junta de los jefes ejecutivos debería formular un plan de acción estratégica que comprendiera a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tuvieran la intención de deslocalizar servicios. Al formular la política y la estrategia habría que tener en cuenta las recomendaciones formuladas en el

³⁷ *Ibíd.*, párr. 4.

³⁸ CEB/2008/HLCM/10, pág. 32.

presente informe y tratar de lograr una mayor eficiencia mediante la acción conjunta de todas las organizaciones que estén considerando una deslocalización.

137. De llegarse a un acuerdo al respecto, las recomendaciones del presente informe deberían considerarse desde la perspectiva del sistema de las Naciones Unidas y no de la de las distintas organizaciones. Para facilitar el proceso, los Estados Miembros y los donantes deberían estar más dispuestos a financiar actividades conjuntas y alentar a la administración a realizarlas con otros organismos en aras de una mayor eficiencia.

138. Cualquiera que sea la decisión acerca de si debería haber un proyecto y un marco comunes de política sobre deslocalización, la norma debería consistir en que, antes de adoptar una decisión definitiva, cada una de las iniciativas de deslocalización que estuviere considerando una organización fuese presentada al grupo de trabajo correspondiente del Comité de Alto Nivel sobre Gestión a fin de aprovechar la sabiduría colectiva, las lecciones aprendidas y la experiencia de otras organizaciones. Ello permitiría estudiar opciones de proyectos entre organismos. Además, si el diseño del plan del proyecto fuese objeto de una discusión entre los distintos organismos, se podrían conocer mucho más a fondo los posibles problemas, riesgos y factores de mitigación y determinar mucho mejor el costo del proyecto. La Junta de los jefes ejecutivos debería invitar a las organizaciones a presentar todas las ideas y planes relativos a la deslocalización a los grupos de trabajo del Comité de Alto Nivel sobre Gestión antes de tomar una decisión definitiva. Se espera que la puesta en práctica de las recomendaciones siguientes redunde en una mayor eficiencia.

Recomendación 16

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían coordinar sus iniciativas de deslocalización con otras organizaciones en aras de una mayor eficiencia. Antes de proceder a la deslocalización, deberían estudiar todas las posibilidades, entre ellas la de recurrir a centros de servicios ya existentes y la de establecer centros de servicios compartidos. A estos efectos, deberían presentar en las reuniones de los grupos de trabajo correspondientes del Comité de Alto Nivel sobre Gestión sus planes y sus ideas en la materia para someterlas a un debate y suscitar nuevas ideas.

Recomendación 17

La Junta de los jefes ejecutivos, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería facilitar la comunicación sistemática de las experiencias en materia de deslocalización, las lecciones aprendidas y los posibles planes en la materia y agilizar el examen de la posibilidad de establecer centros de servicios compartidos entre organismos.

Recomendación 18

La Junta de los jefes ejecutivos, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería examinar y comenzar a preparar un marco de política común o conjunta sobre deslocalización con miras a lograr una mayor eficiencia mediante procesos conjuntos de adopción de decisiones y formulación de proyectos.

Anexo I

**LA DESLOCALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Organización	Proceso	Ubicación	Fecha de la reubicación
A. Deslocalización interna			
Naciones Unidas	Departamento de Seguridad, Oficina de Logística	Emiratos Árabes Unidos	Mayo de 2005
Fondos y programas de las Naciones Unidas			
PNUD	Servicios administrativos de personal	Dinamarca	2004
	<ul style="list-style-type: none"> • Nómina mundial de pagos • Prestaciones y derechos del personal • Centro de funcionarios subalternos del cuadro orgánico 		2003 2001
	Oficina de Apoyo a las Adquisiciones	Dinamarca	2004, 2007
UNFPA	Subdivisión de servicios de adquisiciones	Dinamarca	Enero de 2005
UNICEF	Embalaje en juegos y almacenes	China	Marzo de 2008
PMA	Servicios de tecnología de la información para el usuario	India	Enero de 2007
	Gestión de proveedores y viajes	India	Junio de 2007
	Adquisiciones distintas de alimentos	Emiratos Árabes Unidos	Abril de 2007
ACNUR	Centro de Servicio Mundial (centro de servicios deslocalizados)	Hungria	2008
	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos, finanzas, nóminas de pagos y gestión de los suministros • Centro Mundial de Aprendizaje • Apoyo de infraestructura de tecnología de la información 		2009 2007/08
	Servicio de asistencia técnica general		Malasia
	Apoyo a las oficinas extrasede	Malasia Hungria Panamá	2007/08
	Dependencia de Telecomunicaciones sobre el Terreno	Emiratos Árabes Unidos	2007/08
	Apoyo regional para los sistemas relativos a los refugiados (registro)	Malasia Sudáfrica	2007/08

Organización	Proceso	Ubicación	Fecha de la reubicación
Organismos especializados de las Naciones Unidas y OIEA			
FAO	Centro de Apoyo y Desarrollo de Sistemas Deslocalizados <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los sistemas de información y desarrollo de estos sistemas • Gestión de las cuentas de los usuarios 	Tailandia	Septiembre de 2005
	Centro de servicios compartidos (deslocalizados): división del apoyo de las operaciones en todo el mundo en tres husos horarios, en cada uno de los cuales presta servicios un centro de procesamiento de dedicación exclusiva: Zona 1: América del Norte, América Central y América del Sur	Chile	Noviembre de 2007
	Zona 2: Europa, África y el Cercano Oriente	Hungría	Enero de 2008
	Zona 3: Asia y el Lejano Oriente	Tailandia	Noviembre de 2007
Procesos de que se encarga cada centro <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos, viajes y otras operaciones de apoyo • Cuentas por pagar y algunas operaciones de contratación 		Noviembre de 2007 a mediados de 2008 Fines de 2008 y principio de 2009	
OMS	Centro de servicio mundial (deslocalizado): funciones administrativas <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos, nómina de pagos, finanzas, cuentas por pagar, cuentas de gastos, contratación, algunas funciones de TI 	Malasia	2008
OIEA	Infraestructura para la recuperación en caso de desastre	Suiza	Diciembre de 2007
B. Deslocalización con contratación externa			
Naciones Unidas	Desarrollo de programas informáticos <ul style="list-style-type: none"> • Conversión de las funciones de finanzas y conexas del IMIS a una plataforma en la red • Relaciones con los clientes 	India	2003-2005
		Tailandia	Julio de 2007
Fondos y programas de las Naciones Unidas			
PNUD	Servicios de apoyo al desarrollo de la Web	India	2007
UNFPA	Servicio de asistencia al usuario para el programa Atlas Tier 2	India	Enero de 2004
	Gestión de los proveedores	India	2008/09
UNICEF	Expedición de carga	Dinamarca	2006
	Inspección previa al envío	Reino Unido	Noviembre de 2007

Organización	Proceso	Ubicación	Fecha de la reubicación
PMA	Apoyo a las aplicaciones para el programa WINGS	n.d.	n.d.
ACNUR	Desarrollo de aplicaciones	India	2007
	Cadena de abastecimiento de telecomunicaciones y TI	Dinamarca	2006, 2007
	Servicios de satélite	Estados Unidos	2007
Organismos especializados de las Naciones Unidas y OIEA			
OIT	Hospedaje de infraestructura, administración y apoyo para aplicaciones de la planificación de los recursos institucionales	Países Bajos	Diciembre de 2004
	Procesamiento del reembolso del impuesto a la renta para contribuyentes de los Estados Unidos	Austria	Enero de 2007
UPU	Alquiler de una plataforma para la difusión de capacitación en línea a la Dirección de Correos de Túnez	Túnez	Abril de 2004
	Mecanografiado, impresión y envío postal de la versión en español de documentos	Uruguay	Años setenta y ochenta
OMS	Gestión de las inversiones y contabilidad conexas	Reino Unido	n.d.
	Fotocopiado	Irlanda	n.d.
	Parte de la TI	n.d.	n.d.
OIEA	Desarrollo de aplicaciones y apoyo a las aplicaciones	India	2005
	Mantenimiento de una base de datos y publicación y difusión de una revista	Reino Unido	2003

Fuente: Cuestionario de la Dependencia Común y entrevistas. N.d.: no disponible.
