

**Examen de las disposiciones sobre los viajes en  
el sistema de las Naciones Unidas**

*Informe preparado por*

*Nikolay Chulkov  
Yishan Zhang*

**Dependencia Común de Inspección**

Ginebra 2010



**Naciones Unidas**



JIU/REP/2010/2  
Español  
Original: inglés

# **Examen de las disposiciones sobre los viajes en el sistema de las Naciones Unidas**

*Informe preparado por*

*Nikolay Chulkov  
Yishan Zhang*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas, Ginebra 2010**



*Resumen***Examen de las disposiciones sobre los viajes en el sistema de las Naciones Unidas  
JIU/REP/2010/2**

Los viajes representan uno de los más altos porcentajes de los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, después de los gastos de personal. Una estimación prudente de los gastos en pasajes de avión efectuados por las organizaciones internacionales en 2008 ascendió a 1.100 millones de dólares de los Estados Unidos.

Aunque la Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación ha establecido un Grupo de Trabajo sobre las condiciones de viaje por vía aérea en el sistema de las Naciones Unidas, es preciso realzar la función de la Red interinstitucional de viajes como órgano consultivo sobre cuestiones relacionadas con los viajes. Si la red aprobara un estatuto en que se establecieran sus metas, objetivos y procedimientos, se facilitaría el intercambio de mejores prácticas, ideas y recursos, con lo cual mejoraría la gestión de los viajes en todo el sistema.

Las organizaciones internacionales con sede en Ginebra adoptaron medidas apropiadas en 2001 para combinar sus volúmenes de viajes y negociar tarifas preferenciales con las líneas aéreas. En vista de que lograron economizar alrededor de 18 millones de dólares en 2008, se alienta a esas organizaciones a destinar las economías a establecer dos puestos para aumentar la calidad y la eficiencia de los servicios.

Aunque existen diversas modalidades y opciones para adquirir servicios de viajes, como crear una agencia de viajes interna, adquirir los servicios directamente de las aerolíneas, contratar a un agente de viajes o adquirir los pasajes en línea, el método que se seleccione deberá corresponder a las necesidades y los requisitos de cada organización.

La dependencia de viajes de una organización debería, en primer lugar, cumplir la función de facilitador y proveedor de servicios a los clientes. No obstante, esas dependencias también se han ocupado de implementar módulos de viajes en el marco de la planificación de los recursos institucionales y de participar en la planificación del presupuesto de la organización.

El establecimiento de sistemas de planificación de los recursos institucionales modificará el flujo de trabajo relacionado con las disposiciones sobre los viajes, así como las políticas y los procedimientos conexos. El compromiso de la Junta de los jefes ejecutivos de que las actividades no repercutan en el clima llevará a adoptar estrategias sostenibles en materia de viajes que modificarán las modalidades vigentes. A fin de introducir estas mejoras, habrá que actualizar los manuales y las políticas de viajes existentes. Para gestionar los viajes de manera eficiente, es esencial que todos los funcionarios estén informados de sus derechos y obligaciones.

A raíz de la crisis financiera reciente, algunas organizaciones han reducido sus presupuestos para viajes. Entre otras medidas para reducir los gastos, cabe mencionar la planificación anticipada de los viajes, la ampliación de las posibilidades de optar por una suma fija, las negociaciones conjuntas con las líneas aéreas, el ofrecimiento de incentivos al personal y la racionalización de la forma en que se tramitan las solicitudes de reembolso de los gastos de viaje.

Se somete al examen de los órganos legislativos la siguiente recomendación.

**Recomendación 9**

**Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los jefes ejecutivos que presenten periódicamente informes sobre los gastos de viaje, así como una descripción de las medidas adoptadas para racionalizar esos gastos.**

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		vii
I. Introducción.....	1–12	1
Metodología.....	6–12	2
II. Disposiciones sobre los viajes: coordinación en todo el sistema.....	13–28	3
A. Red interinstitucional de viajes.....	15–21	3
B. Grupos de trabajo de las organizaciones internacionales con sede en Ginebra (OISG) sobre negociaciones con las líneas aéreas y sobre servicios de agencia de viajes y tramitación de visados.....	22–28	5
III. Coordinación entre organizaciones.....	29–64	8
A. Función de los sistemas de planificación de los recursos institucionales y la tecnología de la información en las disposiciones sobre los viajes.....	33–39	9
B. Difusión de las políticas relativas a los viajes.....	40–41	11
C. Adquisición de servicios de viajes.....	42–64	12
Modelo del FMI.....	43–47	12
Modelo de la OIM.....	48–50	13
Servicios de viajes del PNUD (oficinas en los países).....	51–54	13
Empresas de gestión de viajes.....	55–64	14
a) Empresas de gestión de viajes que funcionan a libro abierto o con tasas de gestión.....	57–59	15
b) Empresas que cobran por transacción.....	60–61	15
c) Instrumentos de la empresa de gestión de viajes que permiten al pasajero hacer su propia reserva.....	62–64	15
IV. Viaje de funcionarios.....	65–74	16
V. Medidas de economía.....	75–85	19
Planificación efectiva de los viajes.....	75–77	19
Negociaciones conjuntas con las líneas aéreas.....	78–79	20
Incentivos para el personal.....	80	20
Opción de recibir una suma fija para viaje.....	81–84	21
Medidas concretas adoptadas para reducir los gastos de viaje.....	85	22
VI. Tramitación de solicitudes de reembolso de gastos de viaje.....	86–93	23
VII. Cuestiones diversas relacionadas con los viajes.....	94–101	26
Evitar las repercusiones en el clima: viajes sostenibles.....	94–96	26

Millas de viajero frecuente.....	97-98	27
Perspectivas .....	99-101	27
<b>Anexos</b>		
I. Lista de los miembros de la Red interinstitucional de viajes en 2009.....		29
II. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la DCI .....		30
<b>Cuadros</b>		
1. Proyecto de metas y objetivos de la Red interinstitucional de viajes.....		4
2. Posibles funciones del Coordinador de las OISG .....		7
3. Medidas concretas adoptadas para reducir los gastos de viaje.....		22

## Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OTPCE	Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

## I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2009, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen titulado "Disposiciones sobre los viajes en el sistema de las Naciones Unidas" de febrero a noviembre de 2009, sobre la base de una propuesta presentada por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

2. El examen tiene por objetivo analizar las disposiciones vigentes sobre los viajes y considerar las mejores prácticas prevalecientes entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de mejorar los servicios y reducir los gastos de viaje. Los importantes cambios operados en la industria de los viajes y los adelantos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ofrecen a las organizaciones nuevas posibilidades de gestionar y modificar las políticas y los procedimientos vigentes en materia de viajes.

3. Los viajes representan uno de los más altos porcentajes de los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, después de los gastos de personal. En 2008, las organizaciones internacionales adquirieron pasajes de avión por unos 1.100 millones de dólares<sup>1</sup>. La estimación es prudente, pues aunque incluye tanto los viajes oficiales como los reglamentarios, no se tienen en cuenta los pasajes adquiridos para las operaciones de mantenimiento de la paz ni los adquiridos por funcionarios que habían optado por recibir sumas fijas.

4. El presente informe forma parte de una serie de informes de la DCI sobre los viajes en las Naciones Unidas<sup>2</sup>. Aunque en los informes anteriores se examinaban los aspectos presupuestarios y de eficiencia de los viajes en general o en una organización concreta, el informe de 2004 se centraba en las prestaciones y las condiciones de viaje. En él se examinaban y evaluaban las políticas y prácticas de distintas organizaciones, destacando las buenas prácticas y sugiriendo posibles mejoras, a fin de extenderlas a todo el sistema y así lograr, dentro de lo posible, cierto grado de armonización y una mayor eficiencia en materia de viajes<sup>3</sup>. Como el último informe aún se está examinando y no se ha presentado oficialmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Inspectores han decidido centrar el presente examen en los aspectos de procedimiento de los viajes. La DCI también publicó una nota sobre el *laissez-passer* de las Naciones Unidas en 2005<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Según la información proporcionada por 41 miembros de la Red interinstitucional de viajes. No fue fácil obtener datos precisos, porque algunas organizaciones no estaban en condiciones de cuantificar el total de viajes en todo el sistema, sino sólo el de los viajes originados en su sede. Otras organizaciones no podían distinguir las sumas destinadas a adquirir pasajes de las que correspondían a las dietas.

<sup>2</sup> A/8900, de 24 de noviembre de 1972 (JIU/REP/72/4), "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en las Naciones Unidas"; EB 5546 Add.1 (JIU/REP/74/3), "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la Organización Mundial de la Salud"; CL.66/15, de 9 a 20 de junio de 1975 (JIU/REP/75/1), "Informe sobre la utilización de fondos para viajes en la Organización para la Agricultura y la Alimentación"; 100 EX/7, de 20 de agosto de 1976 (JIU/REP/76/2), "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la UNESCO"; A/32/272 (JIU/REP/77/3), "Informe sobre los viajes en primera clase en las organizaciones de las Naciones Unidas"; A/37/57, de julio de 1982 (JIU/REP/82/7), "Organización y métodos respecto de viajes oficiales"; A/41/121, de 6 de octubre de 1986 (JIU/REP/85/13), "Informe complementario sobre la organización y métodos respecto de viajes oficiales"; A/50/692, de 31 de octubre de 1995 (JIU/REP/95/10), "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía", y A/60/78, de 1º de junio de 2005 (JIU/REP/04/10) "Armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema de las Naciones Unidas".

<sup>3</sup> JIU/REP/2004/10, pág. 1.

<sup>4</sup> (JIU/NOTE/2005/2) "Review of the Management of the United Nations Laissez-Passer".

5. La introducción gradual de sistemas de planificación de los recursos institucionales<sup>5</sup> en las organizaciones internacionales dará lugar a cambios de los paradigmas en la gestión de los viajes. Aunque los cambios suelen ser paulatinos y efectuarse por etapas, a menudo las organizaciones deben adaptar las prácticas vigentes para aprovechar los aumentos de la eficiencia obtenidos en la tramitación de los gastos de viaje.

## **Metodología**

6. De conformidad con las directrices y normas internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo, la metodología seguida para preparar el siguiente informe comprendió un examen preliminar detallado, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo.

7. Los Inspectores, por medio de entrevistas en persona y por teleconferencias y videoconferencias, recabaron las opiniones de más de 50 funcionarios responsables de los viajes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas situados en diversos lugares de destino, así como de organizaciones integrantes de la Red interinstitucional de viajes. Se envió un cuestionario detallado a los responsables de viajes de todas las organizaciones del ámbito de competencia de la DCI, así como de las que integraban la Red. Además, los Inspectores colaboraron estrechamente con los funcionarios de la Red en diversas etapas del proyecto, especialmente al formular el cuestionario.

8. Se invitó a los Inspectores a presentar sus observaciones preliminares, basadas en las respuestas al cuestionario, en la reunión anual que la Red celebró en Washington D.C., de la que fue anfitrión el Fondo Monetario Internacional (FMI). A la presentación siguió un breve intercambio de ideas que concluyó con la distribución de un cuestionario de la DCI de una página sobre los viajes, que los responsables de viajes de la Red respondieron anónimamente y a título individual. Posteriormente, se invitó a los Inspectores a presentar el informe en la reunión anual de la Red de 2010, en Londres, de la que sería anfitriona la Secretaría del Commonwealth.

9. Para ultimar el informe se tuvieron en cuenta las observaciones sobre el proyecto de informe que se recabaron de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones integrantes de la Red que respondieron al cuestionario.

10. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el presente informe se ultimó tras las consultas que celebraron entre sí los Inspectores a fin de someter sus conclusiones y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.

---

<sup>5</sup> "Planificación de los recursos institucionales" es un término técnico que comprende las diversas actividades que ayudan a una empresa a gestionar las partes importantes de sus actividades. La información que se difunde mediante un sistema de planificación de los recursos institucionales permite apreciar los principales indicadores de rendimiento necesarios para alcanzar los objetivos de la empresa. Las aplicaciones informáticas de planificación de los recursos institucionales pueden utilizarse para gestionar la planificación de productos, la adquisición de piezas, los inventarios, la interacción con los proveedores, la atención al cliente y el seguimiento de órdenes de compra. La planificación de los recursos institucionales también puede incluir módulos de aplicación para los aspectos financieros y de recursos humanos de la empresa. Por lo general, el sistema utiliza una base de datos relacional o está integrado con ella. Establecer un sistema de planificación de los recursos institucionales puede entrañar actividades considerables en los ámbitos del análisis de los procesos institucionales, la capacitación del personal y la adopción de nuevos procedimientos de trabajo ([http://searchsap.techtarget.com/sDefinition/0,,sid21\\_gci213946,00.html#](http://searchsap.techtarget.com/sDefinition/0,,sid21_gci213946,00.html#)).

11. Para facilitar el uso del informe y la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones, en el anexo II se incluye un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones interesadas para la adopción de medidas o a título de información. En el cuadro se indican las recomendaciones pertinentes a cada organización, y se especifica si es necesario que el órgano legislativo o rector de la organización adopte una decisión o si la decisión que corresponda puede ser adoptada por el jefe ejecutivo de la organización.

12. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a todas las personas que les brindaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y respondieron a los cuestionarios y tan generosamente compartieron sus conocimientos y experiencias.

## **II. Disposiciones sobre los viajes: coordinación en todo el sistema**

13. El presente informe se centra en la labor del Grupo de Trabajo Mixto de la Red de Recursos Humanos y la Red de Finanzas y Presupuesto sobre condiciones de viaje por vía aérea en el sistema de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, la Red interinstitucional de viajes y los grupos de trabajo de las organizaciones internacionales con sede en Ginebra (OISG) sobre negociaciones con las líneas aéreas y sobre servicios de agencia de viajes y tramitación de visados.

14. En octubre de 2008, la Junta de los jefes ejecutivos convocó y presidió la primera reunión (celebrada por videoconferencia) del Grupo de Trabajo Mixto mencionado para elaborar el proyecto de mandato, determinar un calendario para el examen y proponer a un presidente para el Grupo de Trabajo. La labor del Grupo de Trabajo se basaría en las recomendaciones del informe pertinente de la DCI<sup>7</sup> y las conclusiones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI)<sup>8</sup>. Aunque se preparó un proyecto de mandato, la falta de presidente del Grupo de Trabajo le impidió respetar el calendario convenido para presentar un informe sobre la marcha de los trabajos en el segundo trimestre de 2009 y una actualización al Comité de Alto Nivel sobre Gestión en septiembre de 2009. Así pues, en el 18º período de sesiones de la Red de Recursos Humanos, celebrado en junio de 2009, se convino en que la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York presidiría el Grupo de Trabajo a partir de octubre de 2009<sup>9</sup>, lo cual, cabía esperar, agilizaría las actividades.

### **A. Red interinstitucional de viajes**

15. Por sugerencia de la red interinstitucional de administradores de instalaciones y con vistas a aprovechar el volumen de gastos en pasajes de avión de todas las organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones conexas, un grupo de diez organizaciones que individualmente adquirirían grandes volúmenes de viajes se reunió en Ginebra en noviembre de 2003 para examinar con cuatro líneas aéreas importantes y sus alianzas la posibilidad de concertar acuerdos generales con ellas.

---

<sup>6</sup> En su 15º período de sesiones, celebrado en marzo de 2008, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión convino en establecer el Grupo con el objetivo de elaborar una recomendación común sobre condiciones armonizadas de viaje por vía aérea en el sistema de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> JIU/REP/2004/10.

<sup>8</sup> A/52/30.

<sup>9</sup> CEB/2009HLCM/HR/46, pág. 16.

16. Como medida de seguimiento, se convocó en Beirut en septiembre de 2004 la primera reunión de la Red interinstitucional de viajes, en la que participaron 16 organizaciones, y se eligió un presidente y un vicepresidente por un período de dos años. Desde entonces, la Red se ha reunido una vez por año. El proyecto de metas y objetivos de la Red se expone a continuación:

Cuadro 1

**Proyecto de metas y objetivos de la Red interinstitucional de viajes**

<i>Metas</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Prioridades</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afianzar y ampliar la coordinación interinstitucional y un enfoque de red mundiales de las políticas y procedimientos relativos a los viajes</li> <li>• Servir de foro para que las organizaciones internacionales intercambien ideas, recursos y mejores prácticas en la gestión de los viajes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar cuestiones de interés común, establecer objetivos concretos y asignar responsabilidades y plazos</li> <li>• Determinar aspectos comunes, que podrían ser característicos de una determinada localidad</li> <li>• Promover un intercambio de información que permita determinar las mejores prácticas en la gestión de los viajes de las organizaciones internacionales</li> <li>• Llegar a un acuerdo sobre la forma de mantener un diálogo constante entre las reuniones anuales para aprovechar en la práctica la Red, los recursos y la información derivada del foro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la planificación estratégica y a largo plazo</li> <li>• Adoptar medidas para mejorar la medición del rendimiento y la calidad de los servicios y aumentar la satisfacción de los clientes</li> <li>• Promover el concepto de "servicios comunes" para aumentar la eficiencia y mejorar los servicios</li> </ul>

Según se informó a los Inspectores, el proyecto de metas y objetivos nunca se aprobó oficialmente. No obstante, en la reunión de la Red de 2009, sus integrantes convinieron en adoptar un estatuto en el que se enunciarían sus metas, objetivos y procedimientos.

17. Los Inspectores observaron que, según la declaración de la misión de la Red, dada a conocer tras su reunión en Beirut, la Red examinaría políticas, su aplicación y sus efectos en las actividades relacionadas con los viajes y formularía recomendaciones a las instancias directivas superiores, entre ellas el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Hasta la fecha, no se ha formulado ninguna recomendación, aunque los asistentes a la reunión de 2007 convinieron en que la Red debería servir de órgano de asesoramiento para el personal directivo superior en cuestiones de viajes.

18. Un hecho positivo ha sido que el FIDA ha preparado páginas wiki<sup>10</sup> para la Red, donde sus miembros emplean un foro en que comentan cuestiones de interés común, difunden información sobre políticas de viajes y comparten minutas o exposiciones de las respectivas reuniones anuales de la Red. En esas páginas también se encuentra la guía de hoteles del UNICEF (la guía de 2008 se produjo en colaboración con la Red). Todos los viajeros pueden consultar (pero no modificar) la guía a través de la intranet de la organización miembro de la Red a la que pertenezcan.

<sup>10</sup> Sitio web de colaboración cuyo contenido puede ser modificado por todo aquel que tenga acceso a él.

19. Los Inspectores observaron que se había invitado a 52 organizaciones integrantes de la Red a su reunión de 2009<sup>11</sup>, pero que sólo habían asistido 27. Aunque algunos funcionarios responsables de viajes no habían asistido por diversos motivos, muchos habían informado al Presidente de la Red de que no se les había permitido participar por motivos presupuestarios o por el mínimo apoyo prestado a nivel directivo superior.

20. El personal directivo tal vez no esté familiarizado con la Red por su falta de visibilidad (no tiene sitio web) o de conocimiento o reconocimiento de sus logros. En la reunión de 2009, la mayoría de los responsables de viajes de la Red informaron a los Inspectores de que algunas decisiones importantes adoptadas en reuniones anteriores nunca se habían llevado a la práctica y de que algunos participantes no estaban en condiciones de contribuir de forma constructiva al debate general porque no se ocupaban de los aspectos operacionales de los viajes de las organizaciones que representaban. Los Inspectores están de acuerdo en que hay posibilidades de mejorar la estructura y el funcionamiento generales de la Red. Por ejemplo, la Red no tenía la capacidad de cuantificar los gastos de viaje generales de todos sus integrantes; si se tiene en cuenta la complejidad, el costo y la cantidad de los viajes que se realizan y las economías que podrían lograrse intercambiando mejores prácticas entre las organizaciones participantes, la necesidad de apoyo de la Red se hace evidente.

21. La siguiente recomendación facilitará la difusión de mejores prácticas.

#### **Recomendación 1**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían apoyar las actividades de la Red interinstitucional de viajes enviando a sus respectivos funcionarios responsables de viajes a participar activamente en sus reuniones anuales y promoviendo la aprobación de un estatuto de la Red en que se enuncien sus metas, objetivos y procedimientos.**

### **B. Grupos de trabajo de las organizaciones internacionales con sede en Ginebra (OISG) sobre negociaciones con las líneas aéreas y sobre servicios de agencia de viajes y tramitación de visados**

22. En noviembre de 2001, el Equipo de Tareas de Servicios Comunes de Ginebra decidió establecer los grupos de trabajo mencionados, a los que se incorporaron nueve organizaciones con sede en Ginebra<sup>12</sup>, de las que sólo la OIT, la OMC y la UIT no eran partes en el contrato inicial de servicios de agencias de viajes y visados en 2002. La UIT se unió a este último grupo en 2009, cuando entró en vigor el nuevo contrato de agencia de viajes. El costo total de los pasajes de avión adquiridos por las OISG en 2008 ascendió a 120 millones de francos suizos (113,6 millones de dólares de los Estados Unidos)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> En el anexo 1 figura la lista de miembros.

<sup>12</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

<sup>13</sup> Respuesta de las OISG al cuestionario de los Inspectores.

23. Todas las OISG se han beneficiado de tarifas aéreas negociadas. En 2008, las economías combinadas, a las que se suele denominar estimación de la evitación de costos<sup>14</sup> ascendieron a 19,24 millones de francos suizos (18,23 millones de dólares de los Estados Unidos)<sup>15</sup>. Los Inspectores lamentan no contar con una estimación de la evitación de costos desde que se agruparon las OISG (2002), pues ésta no se les proporcionó a pesar de que las OISG disponían de esas estadísticas.

24. Aunque desde sus inicios ambos grupos de trabajo funcionaron de manera oficiosa, actualmente se rigen por los estatutos del Grupo de Actividades Comunes de Adquisición de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y las organizaciones que lo integran<sup>16</sup>. Así pues, con arreglo al capítulo II, Composición, pueden presentar a la Junta de Administración del Grupo sus candidaturas para hacerse miembros de él las siguientes entidades: organismos especializados existentes o futuros relacionados con las Naciones Unidas, dondequiera se encuentre su sede, u organizaciones o actividades internacionales, intergubernamentales o no gubernamentales financiadas con cargo a fondos fiduciarios o cuentas especiales, o cualquier otra entidad de interés para el Grupo, con la aprobación de la Junta de Administración; esos órganos pasarían a denominarse "Miembros Asociados". A menos que se especifique otra cosa en protocolos separados como se prevé en el artículo 5 del Estatuto, los Miembros Asociados quedan comprendidos en el término general "Organizaciones Miembros"<sup>17</sup>. Actualmente, el Grupo consta de diez Organizaciones Miembros y un Miembro Asociado<sup>18</sup>. A juicio de los Inspectores, el número de miembros del Grupo irá en aumento, para beneficio de todos, y, como los miembros participan en la financiación de los gastos de funcionamiento anuales del Grupo, sus actividades podrían ampliarse, y de hecho se ampliarán<sup>19</sup>.

25. El coordinador actual de los grupos de trabajo de las OISG es el funcionario responsable de viajes de la OMS, que cuenta con la asistencia del jefe de la subdependencia de viajes de la ONUG<sup>20</sup>. Los Inspectores observan que esas funciones de coordinación, de carácter voluntario, insumen mucho tiempo y se añaden a las funciones y responsabilidades ordinarias. En cuanto a la estimación de la evitación de costos, las OISG podrían destinar los fondos a financiar dos puestos, uno de Coordinador de las negociaciones conjuntas con las líneas aéreas y los servicios de agencia de viajes y tramitación de visados, y el otro de funcionario de apoyo administrativo, lo que permitirá asegurar la neutralidad y la

<sup>14</sup> La estimación de la evitación de costos se calcula de la siguiente manera: Tarifa pública más económica disponible en el momento de la emisión del pasaje - Tarifa negociada del Grupo de Actividades Comunes de Adquisición = estimación de la evitación de costos. *Fuente:* Minutas del período ordinario de sesiones de la Junta de Administración del Grupo de Actividades Comunes de Adquisición (abril de 2009).

<sup>15</sup> *Ibid.*, y no incluye la estimación de la evitación de costos de la OIT, la OMC y la UIT, pues esas organizaciones utilizan otros métodos para calcularla.

<sup>16</sup> Carta dirigida al Presidente de la DCI por el Director de Administración de la ONUG en respuesta a la carta confidencial sobre asuntos de gestión que le dirigió la DCI el 19 de octubre de 2009. Los estatutos del Grupo se actualizaron por última vez en abril de 2005.

<sup>17</sup> Artículo 4 de los Estatutos del Grupo (22 de abril de 2005).

<sup>18</sup> A saber, el ACNUR, el CCI, la Oficina Internacional de Educación, la OIT, la OMM, la OMPI, la OMS, la OMC, la UIT, la UNOG, y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Miembro Asociado, como se indica en el anexo I de los Estatutos del Grupo.

<sup>19</sup> Según el artículo 17 del Estatuto del Grupo, cada Organización Miembro ha de pagar anualmente al Servicio de Gestión de Recursos Financieros de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra la parte que le corresponde de los gastos de funcionamiento anuales del Grupo, según las proporciones fijadas por la Junta de Administración. Esos gastos abarcan por lo general los sueldos del personal y los gastos administrativos.

<sup>20</sup> La responsable de viajes de la UIT se suma a los coordinadores de las OISG sólo para las negociaciones conjuntas con las líneas aéreas, pues tiene experiencia en la gestión de agencias de viajes.

imparcialidad y mejores servicios, al liberar recursos internos de las tareas de gestión de viajes, que insumen mucho tiempo y son sumamente complejas.

26. El Coordinador de las OISG, que trabajaría en régimen de dedicación exclusiva, podría generar algunos de los productos relacionados con la gestión de la relación con las líneas aéreas, que se indican a continuación:

Cuadro 2

**Posibles funciones del Coordinador de las OISG**

Desarrollo de la estrategia de relación con las líneas aéreas y gestión de los proveedores	Definición de la estrategia de relación con las líneas aéreas	Elaborar una estrategia y comunicarla a las OISG
	Negociaciones con las líneas aéreas	Seleccionar proveedores y adjudicar contratos
	Comunicación de contratos con las líneas aéreas	Comunicar los detalles de los nuevos contratos a las OISG
	Gestión de contratos con las líneas aéreas	Gestionar los contratos de forma constante y administrar trimestralmente la lista de proveedores
	Optimización de los programas de colaboración con las líneas aéreas	Examinar los contratos, su cumplimiento, el rendimiento en comparación con los objetivos, las economías, los riesgos, el comportamiento de los viajeros y del sector en categorías concretas, detectar deficiencias y actuar para que las economías sean óptimas
Servicios de agencia de viajes y tramitación de visados	Supervisión y control	Vigilar periódicamente las actividades de la agencia de viajes designada por las OISG y el cumplimiento de lo convenido en nombre del Grupo de Actividades Comunes de Adquisición

27. La siguiente recomendación aumentará la eficiencia y eficacia de los grupos de trabajo de las OISG.

**Recomendación 2**

**Los jefes ejecutivos de las OISG deberían considerar la posibilidad de establecer dos puestos para los grupos de trabajo sobre negociaciones conjuntas con las líneas aéreas y sobre servicios de agencia de viajes y tramitación de visados y financiarlos con las economías obtenidas mediante la estimación de la evitación de costos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia de los servicios.**

28. Los Inspectores tienen entendido que otros lugares de destino de las Naciones Unidas han adoptado o prevén adoptar disposiciones similares sobre los viajes, aunque no a la escala de las OISG. Un ejemplo es la Oficina de las Naciones Unidas en Bonn, que divulgó su experiencia y señaló que los servicios administrativos (incluidos los gastos) relacionados con las disposiciones de viaje de sus 17 miembros<sup>21</sup> se rigen por un memorando de entendimiento interinstitucional. Las cuestiones relacionadas con los viajes

<sup>21</sup> Costo total de los pasajes de avión adquiridos en 2008: 7,28 millones de euros (10,3 millones de dólares de los Estados Unidos). *Fuente:* Respuesta al cuestionario de los Inspectores.

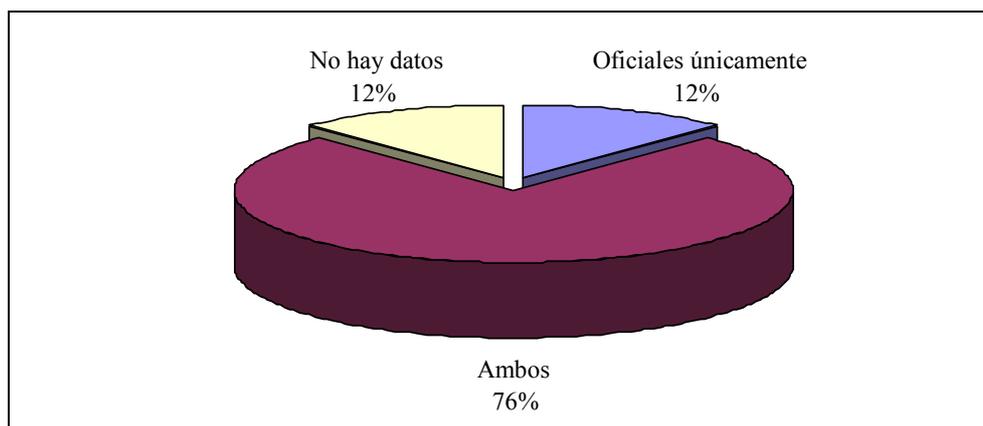
se examinan periódicamente en el seno del Comité de Gestión de Operaciones Comunes, que informa a los jefes de los organismos.

### III. Coordinación entre organizaciones

29. Dentro de una organización, la coordinación de las disposiciones de viaje suele estar a cargo de una dependencia dedicada exclusivamente a ello. Las organizaciones que no tienen una dependencia específica utilizan los servicios de una empresa de gestión de viajes. Ese método es aceptable en el caso de organizaciones que tienen presupuestos de viaje reducidos, o en las que los viajes se realizan principalmente por rutas sencillas preestablecidas y no se justifica destinar recursos a sufragar los servicios de un coordinador de viajes. Por otra parte, es preciso distinguir los viajes oficiales de los reglamentarios. Como se indica en el gráfico 1 que figura a continuación, la sección de recursos humanos coordina los viajes reglamentarios, que guardan relación con las prestaciones y los beneficios a los que tienen derecho los funcionarios, pues esa sección es la autoridad en la materia. No obstante, se informó a los Inspectores de que las secciones de recursos humanos respectivas colaboraban estrechamente con las dependencias de viajes, especialmente en los casos en que el funcionario ejercía el derecho a recibir una suma fija.

Gráfico 1

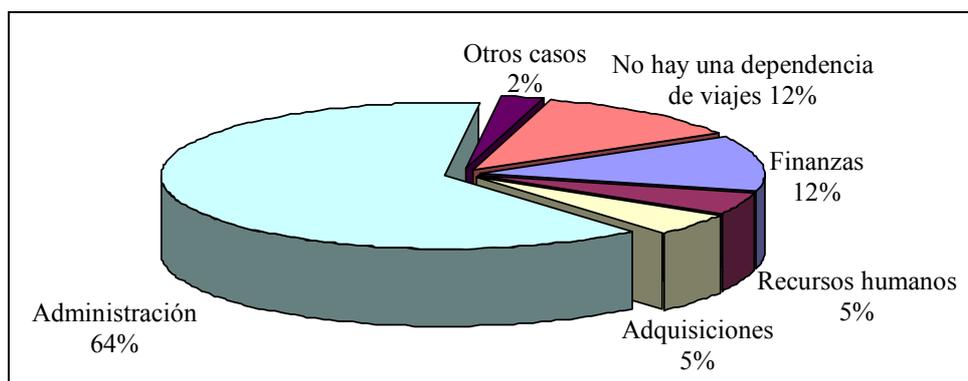
**Tipo de viajes gestionados por la dependencia de viajes (oficiales y reglamentarios)**



*Nota:* Porcentaje calculado con los datos de 41 organizaciones.

30. Como se observa en el gráfico 2, elaborado con las respuestas al cuestionario de los Inspectores, los viajes incumben a diversas secciones, lo cual refleja el carácter interdisciplinario de su administración. Aunque suelen competir a la sección de administración (incluso cuando no hay una sección de viajes independiente), hay motivos lógicos por los que pueden incumbir a otras secciones: finanzas (porque entrañan gastos y exigen vigilancia), recursos humanos (por ser una de las prestaciones de los funcionarios) y adquisiciones (porque los servicios de viajes son objeto de adquisición). Los Inspectores consideran que la función primordial de la dependencia de viajes es servir de facilitador y prestar servicios a los clientes; sin embargo, las organizaciones también reconocen su participación en la planificación del presupuesto de la organización.

Gráfico 2

**Ubicación de la dependencia de viajes dentro de la estructura de una organización**

*Nota:* Porcentajes calculados con los datos de 41 organizaciones.

31. Los Inspectores examinaron las estructuras de las dependencias de viajes de las organizaciones respectivas. Como el total de gastos de viaje influye directamente en el número de funcionarios que se dedican a prestar servicios de viajes, no corresponde hacer comparaciones a nivel de todo el sistema. No obstante, los Inspectores observan que, en la mayoría de las dependencias examinadas, el funcionario encargado de los aspectos operacionales de los viajes o que rinde cuentas de la administración de los servicios de viajes se encuentra en el nivel directivo medio o inferior. **Estas personas deberían recibir el debido reconocimiento y respeto, y habría que motivarlas e incentivarlas (por medios no económicos); si esto se hace adecuadamente, mejorarán los servicios de gestión de viajes y aumentará la productividad del personal.**

32. La mayoría de las organizaciones que respondieron al cuestionario no ofrecen incentivos concretos al personal de la dependencia de viajes para que obtengan economías o aumenten la eficiencia administrativa, mientras que las dependencias de viajes de la OACI, el OIEA y la UIT han sido reconocidas oficialmente por sus organizaciones respectivas<sup>22</sup>, y la ONUDI ha señalado que la mayoría de los funcionarios responsables de viajes habían recibido premios, habían ascendido o habían sido reclasificados favorablemente por sus méritos.

#### **A. Función de los sistemas de planificación de los recursos institucionales y la tecnología de la información en las disposiciones sobre los viajes**

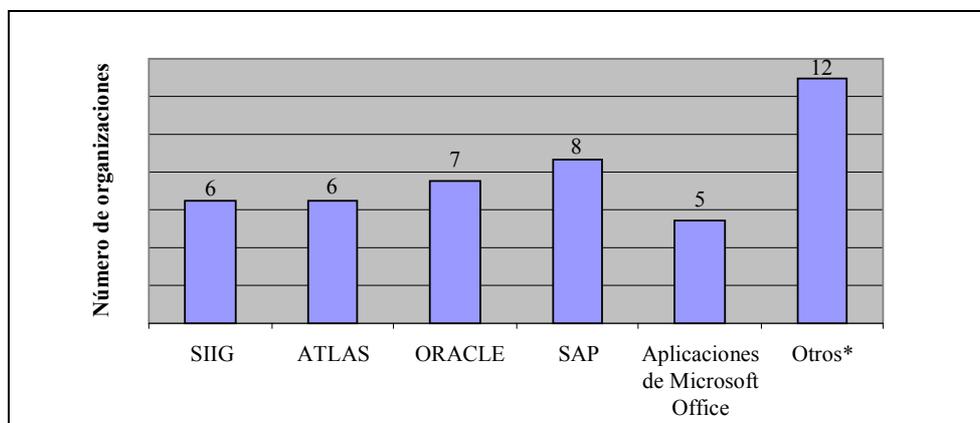
33. Aunque la mayoría de las organizaciones utiliza sistemas complejos de planificación de los recursos institucionales para gestionar las disposiciones de viaje, algunas organizaciones siguen utilizando a tal efecto aplicaciones básicas de tecnología de la información. En el gráfico 3 se indican los tipos de sistemas de planificación de los recursos institucionales o de aplicaciones de tecnología de la información que se utilizan para gestionar las disposiciones de viaje<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> La Dependencia de Viajes del OIEA recibió un premio al trabajo en equipo en 2008, el equipo de la OACI recibió una bonificación colectiva y el de la UIT recibió un certificado de reconocimiento en 2004.

<sup>23</sup> Preparado sobre la base de las respuestas al cuestionario de los Inspectores.

Gráfico 3

**Sistemas de planificación de los recursos institucionales o aplicación de tecnología de la información empleados para gestionar las disposiciones de viajes en 37 organizaciones**



\* Incluyen Infopath, instrumentos desarrollados por la propia dependencia basados en la intranet, gestión electrónica de procesos institucionales Metastorm (automatización del flujo de trabajo administrativo), e instrumentos de Amadeus y Lotus Notes para el flujo de trabajo.

34. Aunque en 18 organizaciones que utilizan sistemas de planificación de los recursos institucionales se han implantado módulos de viajes adaptados a sus necesidades, en 2 organizaciones se utilizan las aplicaciones genéricas, en razón de su costo. Los Inspectores también observan con preocupación que en 10 organizaciones el examen más reciente de los sistemas de planificación de los recursos institucionales era anterior al año 2000. A juicio de los Inspectores, para reducir la fragmentación, evitar los errores y las duplicaciones y obtener resultados eficaces, las organizaciones deberían estudiar todas las oportunidades a su alcance de revisar y modernizar sus sistemas.

35. Aunque algunas organizaciones han elaborado módulos que permiten un flujo de trabajo virtual y admiten la firma electrónica, en muchas otras se requieren copias impresas de la documentación. Los instrumentos de los sistemas de planificación de los recursos institucionales o de tecnología de la información permiten captar y presentar los indicadores estadísticos relacionados con los viajes pertinentes. Así, se puede averiguar para un período determinado, entre otras cosas: a) el número total de pasajes emitidos; b) el costo de esos pasajes; c) los gastos en dietas y pequeños gastos de salida y llegada; d) el tipo de viaje (oficial o reglamentario y de funcionarios, consultores, participantes, etc.); e) los viajes desglosados por división de la organización; y f) los viajes de cada funcionario. Los Inspectores prevén que con el tiempo las organizaciones adoptarán un flujo de trabajo electrónico y aprovecharán mejor los indicadores estadísticos disponibles para medir el rendimiento y evaluar la utilización de los recursos.

36. La mayoría de las organizaciones confirmó que sus dependencias de viajes respectivas estaban formulando, desarrollando, aplicando o adaptando módulos de viajes en el marco de sistemas de planificación de los recursos institucionales y desempeñaban una función clave a la hora de definir los procesos, los requisitos institucionales y los aspectos funcionales y de prestar asistencia en las evaluaciones técnicas, la aprobación y el ensayo de los módulos. No obstante, otras dependencias de viajes participaban poco o nada en ese tipo de actividades. Para asegurar que el sistema o la aplicación que se implante responda a todas las necesidades y requisitos relacionados con los servicios de viajes, los Inspectores esperan que **las dependencias de viajes participen plenamente** en todo el proceso, así como en la modernización y adaptación de los sistemas.

37. La mayoría de las organizaciones han dado la debida prioridad a la capacitación en la utilización de los módulos de viajes de los sistemas de planificación de los recursos institucionales. Periódicamente se realizan cursos de capacitación, actividades de aprendizaje electrónico o sesiones de capacitación individual, previa solicitud. Los Inspectores alientan a las organizaciones a diversificar sus métodos de capacitación y a ponerlos a disposición de los funcionarios en su Intranet respectiva.

38. Los Inspectores también preguntaron a las organizaciones si, en los trámites de autorización de viaje, los funcionarios debían indicar si el viaje podía haber sido sustituido por otras modalidades de comunicación, como las teleconferencias o videoconferencias o la utilización de salas de reuniones virtuales. Sólo en 8 de 36 organizaciones lo hacían. **Los Inspectores consideran que habría que hacer un uso más amplio de las teleconferencias y videoconferencias.**

39. La siguiente recomendación redundará en un aumento de la eficiencia de la organización.

### Recomendación 3

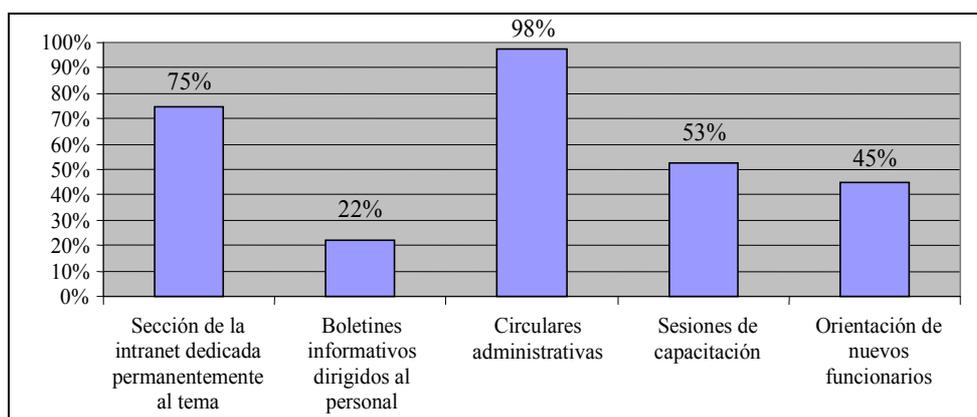
**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, si no lo han hecho ya, aprovechar todas las posibilidades de revisar y modernizar los módulos de viajes de sus sistemas de planificación de los recursos institucionales.**

## B. Difusión de las políticas relativas a los viajes

40. Se solicitó a las organizaciones que indicaran la forma en que se comunicaban al personal las políticas y los procedimientos relativos a los viajes (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

**Formas en que se comunican al personal y a los directores de programas de 40 organizaciones las novedades, políticas y procedimientos relativos a los viajes**



También se citaron entre otros métodos los memorandos entre las oficinas en los países, las instrucciones de gestión para la administración del personal, los folletos de contratación y reasignación (ACNUR) y las sesiones informativas individuales (UPU). Los Inspectores comprenden que no todos los funcionarios de una organización en particular realizan viajes oficiales; no obstante, las organizaciones deberían adoptar más de uno, sino todos, los métodos enumerados anteriormente para comunicar la información sobre las políticas

relativas a los viajes. Para una gestión eficiente de los viajes, es fundamental que todos los funcionarios estén plenamente informados de sus derechos y obligaciones.

41. Se prevé que la recomendación siguiente permitirá aumentar la eficiencia de la organización.

#### **Recomendación 4**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurar que la información sobre las políticas relativas a los viajes (incluida las prestaciones y los procedimientos) se mantenga actualizada y que el personal tenga fácil acceso a esa información.**

### **C. Adquisición de servicios de viajes<sup>24</sup>**

42. Los gastos de viaje aumentan año tras año. Varias organizaciones gastan sumas considerables en viajes, por lo que podría resultar conveniente establecer una agencia de viajes interna. A pesar de los argumentos contrarios a esa idea, como el hecho de que no sea la actividad esencial de la organización, algunas organizaciones han adoptado medidas en ese sentido. A los efectos del presente informe, los Inspectores expondrán dos ejemplos, el del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

#### **Modelo del FMI**

43. Tras salvar algunos escollos administrativos, la organización solicitó y concluyó un acuerdo con la Airlines Reporting Corporation (ARC)<sup>25</sup>, lo que le permitió adquirir pasajes en forma directa. Así, el FMI recibe las comisiones (pues ha registrado su propia agencia de viajes) y trata directamente con las líneas aéreas. La organización también negocia directamente con las líneas aéreas para obtener tarifas preferenciales, haciendo valer su poder adquisitivo, y selecciona el número limitado que mejor se adapta a sus necesidades.

44. El FMI ha subcontratado las actividades de su agencia de viajes mediante licitación, pues no desea emplear directamente a su propio personal para que gestione esos procesos.

45. Una condición *sine qua non* para que el modelo del FMI funcione es que se cumplan estrictamente las normas y procedimientos vigentes en materia de viajes. De hecho, se informó a los Inspectores de que, cuando se realiza un viaje personal (sólo permitido en conjunción con un viaje oficial) y el viajero paga la diferencia de tarifa, la bonificación que se obtiene en relación con el tramo correspondiente al viaje personal se utiliza para sufragar gastos de la agencia y no se deduce del precio que paga el funcionario.

<sup>24</sup> Hay diferentes modelos de adquisición de servicios de viajes en el régimen común de las Naciones Unidas. Ninguno es aplicable estrictamente a todas las organizaciones del sistema, en vista de la complejidad de las disposiciones sobre los viajes. Los modelos que se enumeran son específicos de determinadas organizaciones y, en consecuencia, están adaptados a las modalidades y políticas de viaje correspondientes. Cabe señalar también que, a medida que evolucionan las tecnologías relacionadas con la gestión de los viajes, como es el caso de la planificación de los recursos institucionales y los instrumentos de reserva en línea, la competencia entre los proveedores del sector de los viajes seguirá ofreciendo más posibilidades de aumentar la eficiencia. El éxito en el empleo de los modelos varía en función de la complejidad de los viajes en todo el sistema.

<sup>25</sup> Empresa que pertenece enteramente a las líneas aéreas que la integran y que se estableció con el único objeto de controlar, reglamentar y administrar las ventas de sus productos en las agencias de viajes, asegurando así que todas las ventas de pasajes se notifiquen correctamente y los pasajes sean abonados por esas agencias en los Estados Unidos.

46. El modelo ha generado ingresos sustanciales para la organización. Además, la Dependencia de Viajes del FMI se autofinancia.

47. Como el FMI logró concertar un acuerdo con la ARC, los Inspectores opinan que otras organizaciones internacionales con sede en los Estados Unidos y volúmenes de viajes similares deberían considerar la posibilidad de adoptar el modelo, ya sea individualmente o en forma conjunta.

### **Modelo de la OIM**

48. El plan de facturación y liquidación vigente (Billing and Settlement Plan, o BSP)<sup>26</sup> impide a las organizaciones registrar a sus propias agencias de viajes y adoptar el modelo del FMI. No obstante, es posible evitar el tener que recurrir a terceros como las agencias de viajes adquiriendo directamente los pasajes en las líneas aéreas. Aunque rara vez se hace a gran escala, una organización, la OIM, ha logrado establecer esa estructura operacional.

49. El traslado de personas es una función fundamental de la OIM, por lo que cuenta con una división especial encargada de las negociaciones con las líneas aéreas, el establecimiento de políticas y procedimientos y el control de la calidad. La administración de los viajes está descentralizada, y alrededor de 200 funcionarios se ocupan de los traslados de personas en todo el mundo. Los procedimientos y los instrumentos operacionales están basados en la Web y tienen acceso a ellos todos los funcionarios operacionales; esos instrumentos comprenden el manual de operaciones (Movement Management Manual), los acuerdos con las líneas aéreas (Handbook of International Tariffs) y la contabilidad (Integrated Global Ticket Order Record).

50. Las oficinas de la OIM cuentan con terminales AMADEUS<sup>27</sup> para acceder de inmediato a itinerarios y tarifas. Las solicitudes de pasajes se dirigen a un punto de contacto central. Una vez recibida, toda la información sobre los pasajes (precios, impuestos, itinerarios, órdenes de las emisiones, etc.) se ingresa en la Integrated Global Ticket Order (orden de compra del pasaje) de la OIM, basada en la Web y vinculada al sistema de contabilidad, lo que permite el pago inmediato por parte de la dependencia de liquidación de facturas, con sede en Manila.

### **Servicios de viajes del PNUD (oficinas en los países)**

51. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen la posibilidad de utilizar la amplia red de oficinas del PNUD en los países para adquirir servicios de viajes, que incluyen las solicitudes de pasajes (reserva y adquisición), la tramitación de solicitudes de visado y las reservas de hotel.

52. Se informó a los Inspectores de que el PNUD procuraba continuamente mejorar sus servicios, incluidos los relacionados con los viajes. En julio de 2007, el PNUD introdujo políticas progresivas para agilizar la liquidación de las cuentas de compensación de servicios de los organismos. La iniciativa permitió resolver el 84% de todas las controversias planteadas al PNUD. Actualmente, el Programa presta servicios a más de 60 organizaciones mediante las cuentas de compensación de servicios, por un total de ingresos

<sup>26</sup> El BSP es un sistema concebido para facilitar y simplificar los procedimientos de venta, notificación y remisión de los agentes acreditados de la IATA para ventas a pasajeros, así como para estimular las corrientes financieras y de efectivo de las líneas aéreas que participan del plan. Para fines del 2008, había 88 planes en 160 países y territorios que servían a 400 líneas aéreas, mientras que las ventas en cifras brutas ascendían a 239.000 millones de dólares de los Estados Unidos. El sistema sólo es accesible a las líneas aéreas, los agentes acreditados de la IATA, sus agentes de ventas generales y sus agentes de tramitación en aeropuertos ([www.iata.org/ps/financial\\_services/bsp/index.htm](http://www.iata.org/ps/financial_services/bsp/index.htm)).

<sup>27</sup> AMADEUS es un sistema mundial de distribución que permite reservar y adquirir servicios de viajes, que incluyen transporte aéreo y ferroviario, alquiler de automóviles, reservas de hoteles y cruceros.

y gastos anuales superior a los 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos (en 2007) mediante trámites que realizan más de 140 oficinas del PNUD en los países<sup>28</sup>.

53. El PNUD también investiga las tendencias y prácticas de los mercados de los viajes comerciales y procura mejorar aún más sus políticas y prácticas de administración de servicios de viajes en 2010. Además, en reconocimiento de las dificultades de administrar las cuentas de compensación de servicios y recuperar los costos, el PNUD iniciará un examen del sistema de la lista universal de precios en 2010 para determinar otras posibilidades de aumentar la eficiencia.

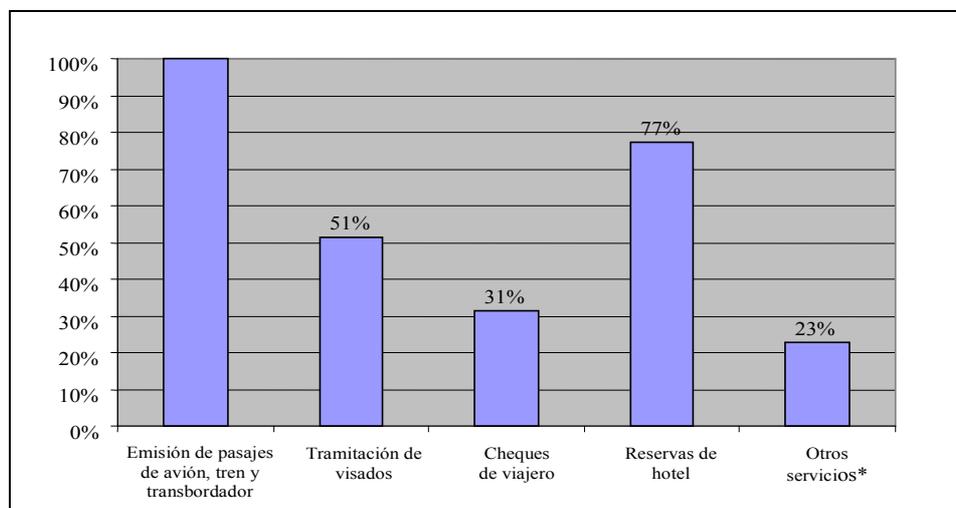
54. En vista de lo que antecede, **los Inspectores consideran que, habida cuenta de las posibles mejoras de los servicios de viaje del PNUD y el sistema de la lista universal de precios**, las organizaciones que reúnan las condiciones para ello se contarán entre los beneficiarios de esos servicios.

### Empresas de gestión de viajes

55. La mayoría de las organizaciones que respondieron a los cuestionarios recurren a empresas de gestión de viajes para adquirir esos servicios. Las organizaciones que no tienen dependencias de viajes utilizan los diversos servicios de estas empresas, mientras que algunas utilizan esos servicios en una estructura de "libro abierto" o a cambio de "tasas de gestión". Con los adelantos de la tecnología de la información, para obtener sus pasajes algunas organizaciones utilizan los instrumentos que ofrecen esas empresas que permiten al pasajero gestionar su propia reserva. La diversidad de los servicios prestados y la ubicación geográfica de la empresa influyen directamente en el costo de los servicios. En el gráfico 5 se ejemplifica la utilización de los servicios de las empresas de gestión de viajes.

Gráfico 5

### Servicios de viajes que se prestan en 35 organizaciones



\* Viajes organizados privados, servicios de reuniones y de conferencias, alquiler de vehículos, seguros de viaje y servicios de mensajería.

56. Los Inspectores desean señalar que hay organizaciones que utilizan estas empresas por otros motivos, como para la preparación de informes que contengan información de gestión sobre los gastos de viaje, las economías, un análisis de la compra anticipada de pasajes y una determinación de las emisiones de dióxido de carbono, así como para el pago

<sup>28</sup> PNUD – Agency Service Clearing Account (SCA) Handbook, 1º de octubre de 2009, pág. 2.

anticipado de pasajes de avión en espera de reembolsos. Estos y otros servicios suelen ocasionar gastos directos e indirectos a las organizaciones.

a) *Empresas de gestión de viajes que funcionan a libro abierto o con tasas de gestión*

57. La organización que requiere los servicios ("el cliente") y la empresa colaboran como socios para reducir los gastos de las transacciones y de los viajes. La empresa informa al cliente de la totalidad de los ingresos y gastos relacionados con la tramitación de todas las solicitudes de viajes. El cliente reembolsa a la empresa los gastos que ésta efectúa y la empresa percibe un margen de beneficio de la cifra total de negocios.

58. Las dos partes formulan, examinan y aprueban una simulación de presupuesto anual. El cliente puede solicitar exámenes presupuestarios trimestrales o semestrales. Los pagos a la empresa se efectúan mensualmente o por cada transacción.

59. A juicio de los Inspectores, esta modalidad beneficia a ambas partes, pero el cliente debe contar con recursos suficientes para gestionar el contrato con la empresa. En la mayoría de los casos, la empresa está insertada en la organización que utiliza sus servicios, la cual sufraga todos los gastos relacionados con las oficinas. Además, los sueldos (incluidas las comisiones y otros beneficios) del personal de la empresa suelen ser más bajos que los del personal de organizaciones comparables que requieren sus servicios.

b) *Empresas que cobran por transacción*

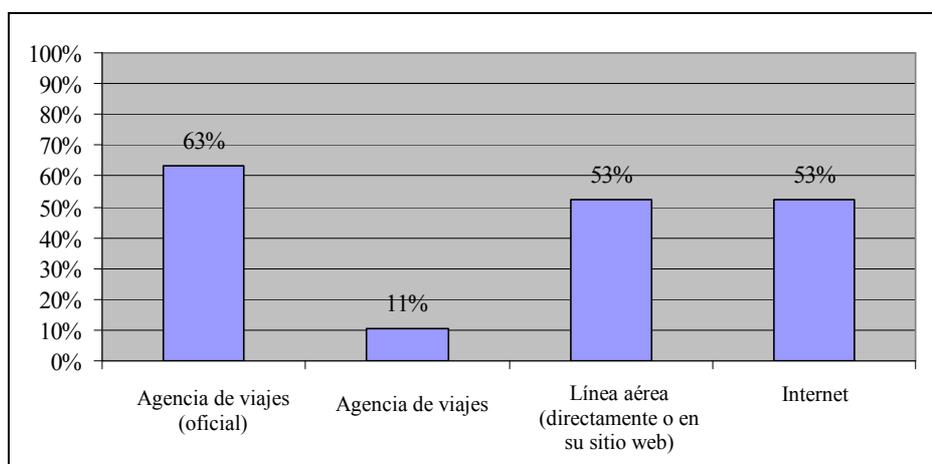
60. Ante la virtual eliminación de las comisiones que pagaban las líneas aéreas a las agencias de viajes por emitir pasajes, estas últimas han recurrido a la imposición de tasas por transacción o de tramitación a modo de reembolso de los gastos que les ocasiona el prestar los servicios. Esta práctica generalizada es quizás la más fácil de gestionar y ofrece transparencia a la hora de distribuir la financiación de los gastos entre los departamentos de la organización que utiliza los servicios, o entre las diversas organizaciones que han suscrito un acuerdo colectivo con una empresa de gestión de viajes.

61. Los inspectores observan que las tasas que cobran las empresas de gestión de viajes a las organizaciones que utilizan sus servicios varían por localidad y, en algunos casos, en la misma ciudad. La tasa general está vinculada al costo de los servicios de viajes individuales o colectivos que se prestan, por lo que es difícil hacer un análisis comparativo. Huelga decir que cuanto mayor es el número de transacciones por itinerario, a saber, la reserva, la nueva reserva (emisión de un nuevo pasaje) y los posibles reintegros más "exagerados" serán los costos por transacción y mayores los gastos para la organización que solicita los servicios. Así pues, **los Inspectores son partidarios de un enfoque de "libro abierto", en el que los gastos están vinculados a la cifra de negocios y son por ende manejables (dentro de un presupuesto determinado).**

c) *Instrumentos de la empresa de gestión de viajes que permiten al pasajero hacer su propia reserva*

62. La gran cantidad de motores comerciales de reservas en Internet ha facilitado la adquisición de servicios de viajes en línea. Esos servicios suelen poder contratarse a costos más bajos y con costos de transacción nulos o ínfimos. Al haberse familiarizado con ellos, los viajeros los utilizan para planificar sus viajes oficiales y posteriormente solicitan reembolsos, o emplean un instrumento de reserva aprobado por la organización que solicita los servicios.

Gráfico 6

**Tipos de instrumento de gestión de la propia reserva permitidos o promovidos por 19 organizaciones**

63. Aunque sólo 19 de las 41 organizaciones que respondieron el cuestionario permiten utilizar estos instrumentos, los Inspectores observan que tienden a emplearse cada vez más, y se los ha informado de que algunas organizaciones los adoptarán en 2010, pues sus costos por transacción son mínimos y constituyen el método más eficaz para los viajes puntuales. No obstante, a veces es difícil hacer reservas para viajes de varios tramos; estos instrumentos no siempre indican las mejores tarifas disponibles y el cliente o viajero quizás no esté familiarizado con todas las alternativas de viaje posibles. Además, sería preferible que los funcionarios se dedicaran a sus tareas ordinarias y dejaran la planificación de los viajes en manos de los especialistas.

64. Algunas organizaciones han contratado a funcionarios especializados en viajes que tienen acceso a sistemas mundiales de distribución como AMADEUS y SABRE y pueden hacer reservas en nombre del personal que viaja. No obstante, como estos funcionarios no poseen la licencia necesaria, a veces piden a una empresa de gestión de viajes que expida los pasajes con un recargo predeterminado. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, por ejemplo, recurre a su dependencia de viajes para reservar servicios de viajes para altos funcionarios<sup>29</sup> sobre la base de que sus viajes suelen tener itinerarios complejos que además se ven sujetos a cambios frecuentes. **Los Inspectores son partidarios de que se emplee ese enfoque práctico, pues permite ofrecer un servicio personalizado a los viajeros a bajo costo por transacción.**

#### IV. Viaje de funcionarios

65. A los efectos del presente informe, en esta sección sólo se abordarán los viajes oficiales de funcionarios, no los viajes reglamentarios ni los viajes de consultores, asesores temporarios, asistentes a reuniones y otro tipo de viajes, a los que se aplican sus respectivas normas y procedimientos.

<sup>29</sup> El Secretario General, vicesecretarios generales, directores y funcionarios de misiones complejas.

66. En general, el viaje oficial sólo se puede efectuar una vez que el funcionario ha presentado una autorización de viaje aprobada, firmada por él, su supervisor y, según el caso, un oficial certificador. Además, el funcionario tiene la obligación de cerciorarse de que posee un *laissez-passer* de las Naciones Unidas vigente<sup>30</sup>, ha solicitado los visados necesarios y la autorización médica (si procede) y ha tramitado y obtenido las autorizaciones necesarias en materia de seguridad.

67. En la mayoría de las organizaciones, incumbe a la dependencia de viajes o la empresa de gestión de viajes tramitar los visados necesarios para los viajes oficiales; no obstante, el viajero debe presentar la documentación completa (y precisa) a tiempo para cumplir los requisitos y observar los procedimientos en materia de visados del país al que se dirige. Cuando se emiten pasajes de avión o de tren y no se obtiene un visado, el procedimiento de recuperación de los costos ocasionados por las multas, las tasas de cancelación o los aumentos del precio del pasaje varía según la organización. Algunas se limitan a no emitir pasajes si aún no se ha obtenido el visado, con lo que evitan el problema. Otras sufragan los gastos adicionales y las demás solicitan reembolsos a los viajeros. En la práctica, se estudian las circunstancias de cada caso.

68. La Secretaría de las Naciones Unidas exige una autorización médica para viajar<sup>31</sup> en las siguientes situaciones:

- i) Cuando un funcionario debe realizar un viaje oficial o es asignado a un lugar de destino clasificado por la Comisión de Administración Pública Internacional en las categorías A, B, C, D o E. Esos lugares de destino se enumeran en la circular informativa anual titulada "Classification of duty stations and special entitlements for staff members serving at designated duty stations".
- ii) La autorización médica para viajar suele tener una vigencia de dos años. Para mantenerla vigente a los efectos de un traslado o un viaje, se exige al funcionario un examen médico cada dos años, independientemente de su edad.

69. Los inspectores observan que algunas organizaciones no tienen una política oficial que exija autorización médica para viajar, y que en algunos casos no es un requisito. La OMPI, por su parte, incorpora la autorización médica en su procedimiento electrónico de autorización de viaje: el funcionario no puede viajar sin una autorización médica, la cual se le otorga una vez aprobado el viaje por su supervisor. Sin esa autorización, el procedimiento se interrumpe y el sistema genera un correo electrónico que informa de ello a la dependencia de viajes y al supervisor del funcionario. Así, en la OMPI y otras organizaciones que exigen autorización médica previa al viaje, recae en el funcionario la responsabilidad de obtenerla y de recabar información del servicio médico sobre las medidas de protección de la salud que recomiende y llevarlas a la práctica.

70. La política de seguridad de las Naciones Unidas exige que todos los funcionarios que viajen a países en los que esté en vigor una fase de seguridad obtengan una autorización de seguridad. Esta entraña una autorización del país, según proceda (si la localidad está en una fase de seguridad) y el funcionario se compromete a no iniciar el viaje hasta haber obtenido la autorización o sólo si ésta no es necesaria (localidades que no están en una fase de seguridad). Además, todos los funcionarios deben notificar a las autoridades designadas sus horas de partida y de llegada, incluso a países donde no rige una fase de seguridad. La autorización de seguridad que debe obtenerse antes del viaje oficial ha de

---

<sup>30</sup> El *laissez-passer* de las Naciones Unidas es el documento de viaje oficial de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones y se expide a todos los funcionarios y autoridades que viajan por motivos de trabajo relacionados con las Naciones Unidas (JIU/NOTE/2005/2).

<sup>31</sup> ST/AI/2005/12, de 8 de noviembre de 2005, párr. 4.1 c) y d).

solicitarse con una antelación mínima de siete días. Estos procedimientos se aplican no sólo a todo el personal de las Naciones Unidas, sus organismos, programas y fondos, a los que se aplican las disposiciones del Manual de seguridad sobre el terreno (Field Security Handbook)<sup>32</sup>, sino también a las personas cuyos viajes son responsabilidad de los organismos<sup>33</sup>.

71. Para obtener la autorización de seguridad es preciso haber realizado el curso de aprendizaje individual "Seguridad básica sobre el terreno: seguridad, salud y bienestar del personal" (Basic Security in the field: staff safety, health and welfare)<sup>34</sup>. El examen que debe aprobarse al final del curso tiene una validez de tres años, al cabo de los cuales el funcionario debe repetirlo<sup>35</sup>. Los funcionarios asignados o reasignados a un lugar de destino de fase 1 o superior o que deban viajar a ese lugar también deben tomar, cada tres años, el curso "Seguridad avanzada sobre el terreno" (Advance Security in the Field), iniciado en 2006 y aprobado por la Junta de los jefes ejecutivos.

72. Algunas organizaciones que respondieron al cuestionario no expiden pasajes sin una autorización de seguridad, mientras que otras los adquieren pero no los entregan a los funcionarios hasta que se ha otorgado esa autorización, y las demás organizaciones, cuando en el lugar de destino suelen imponerse fases de seguridad de un momento a otro, se adquieren pasajes flexibles, que aplican cargos reducidos o ningún cargo en caso de anularse la reserva. Según el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, el riesgo de que se deniegue una autorización de seguridad es estadísticamente reducido. En 2008, se otorgaron 286.056 autorizaciones y se denegaron 15.542, es decir, alrededor del 5%. El examen de una muestra significativa de autorizaciones denegadas indica que la mayoría (99,6%) obedeció a que los datos del viaje y datos conexos estaban incompletos, mientras que sólo el 0,39% de los casos obedeció a las condiciones de seguridad prevalecientes<sup>36</sup>.

73. Aunque el avión es uno de los medios de transporte más seguros, los viajes por vía aérea plantean un riesgo importante habida cuenta del número de vuelos que toma el personal<sup>37</sup>. Se informó a los Inspectores de que había directrices que orientaban a los supervisores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas facultados para aprobar viajes oficiales y reglamentarios y al personal sobre determinados aspectos de los viajes de pasajeros en líneas aéreas comerciales, para reducir la exposición del personal a riesgos innecesarios<sup>38</sup>. Esas directrices exigen que las organizaciones, entre otras cosas, establezcan y mantengan procedimientos documentados para clasificar las líneas aéreas comerciales que transportan pasajeros, impongan restricciones al número de funcionarios que toman el mismo vuelo y adopten procedimientos para informar sobre los problemas de gestión de los riesgos de la aviación.

74. La siguiente recomendación permitirá asegurar el control y el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia de viajes.

---

<sup>32</sup> Incumplir las políticas y procedimientos del manual podría poner en grave peligro la vida del funcionario y afecta a la responsabilidad de las organizaciones afectadas.

<sup>33</sup> Field Security Handbook, 2006, anexo H, H.1.1.

<sup>34</sup> ST/SGB/2003/19, de 9 de diciembre de 2003.

<sup>35</sup> Field Security Handbook, 2006, anexo H, H.2.1.

<sup>36</sup> Respuesta al cuestionario de los Inspectores.

<sup>37</sup> Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, Commercial Passenger Air Travel Guidelines (mayo de 2006).

<sup>38</sup> *Ibíd.*, párr. 6.

**Recomendación 5**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurar que se incluya en el flujo de trabajo relativo a las disposiciones de viaje, si aún no se ha hecho, la disposición de que el funcionario indique, asumiendo al hacerlo su responsabilidad, que ha recibido la capacitación necesaria en materia de seguridad y ha tramitado las autorizaciones correspondientes, ha obtenido la autorización médica para viajar (si procede), ha solicitado los visados necesarios y posee un *laissez-passer* de las Naciones Unidas vigente.

**V. Medidas de economía****Planificación efectiva de los viajes**

75. Es evidente que reservar los pasajes con anticipación permite obtener tarifas considerablemente más bajas. Analizando 33.000 transacciones de 46 empresas en relación con 13 rutas en 2007 se observó que el precio medio de los pasajes aumentaba alrededor del 2% por día a medida que se acercaba la fecha de la partida. Según la ruta y la clase (los descuentos por reserva anticipada son muchos mayores en la clase económica que en la intermedia), el precio medio de un pasaje puede ser más del 50% más económico si se reserva con 14 días de antelación como mínimo<sup>39</sup>. Así pues, las organizaciones deberían solicitar a las empresas de gestión de viajes que les proporcionen esa información periódicamente.

76. La mayoría de esas empresas tienen instrumentos que les permiten indicar las economías que no se obtuvieron al no efectuar una compra anticipada. A los efectos del presente informe, los Inspectores desean poner de relieve a continuación el ejemplo de una organización internacional con sede en Ginebra<sup>40</sup>.

La política de viajes dispone que las solicitudes se hayan tramitado y los pasajes se hayan emitido ocho días hábiles antes de la partida. No obstante, las estadísticas indican que el 80% de los viajes oficiales planificados se aprueban menos de ocho días antes de la partida. Ahora bien, se estima que la organización podría **ahorrar un máximo de 4,5 millones de francos suizos por año en la sede** si los pasajes se aprobaran y emitieran al menos diez días hábiles antes de la partida.

Con efecto a partir del 1º de febrero de 2009, las solicitudes de viaje deben aprobarse y los pasajes deben emitirse más de diez días hábiles antes de la partida. La diferencia entre la tarifa abonada y la mejor tarifa disponible para la ruta se indicará en el itinerario del viajero, en el que se podrá observar el costo adicional ocasionado por la falta de previsión. El agente de viajes deberá tener en cuenta las condiciones de la reserva al emitirse el pasaje, para reducir al mínimo cualquier tasa de cancelación. A efectos de seguimiento e información, se registrarán las solicitudes de viajes tramitadas menos de diez días antes de la partida indicando las tarifas efectivamente abonadas.

<sup>39</sup> Carlson Wagon-Lit Travel (CWT) Travel Management Institute, 2007 en "Playing by the Rules: Optimizing Travel Policy and Compliance, CWT, 2008.

<sup>40</sup> Nota de información 2/2009, sobre el aumento de la eficiencia en materia de viajes.

Cada grupo presentará un informe trimestral. En él, además de las estadísticas sobre las modalidades y tendencias generales de los viajes, se indicará el número de solicitudes de viaje aprobadas y pasajes emitidos menos de diez días antes de la partida y la diferencia entre la tarifa abonada y la mejor tarifa disponible para la ruta correspondiente.

77. Los Inspectores observan que, cuando los viajes se planifican con anticipación, es posible agrupar misiones, es decir, abarcar varias reuniones o destinos en un mismo viaje y limitar el número de funcionarios que se dirige a la misma misión o reunión. Huelga decir además que la planificación anticipada facilita las tareas de todos los que participan en el proceso. La presión para los funcionarios es menor, lo que les permite ofrecer las opciones más convenientes y económicas para el viajero.

### **Negociaciones conjuntas con las líneas aéreas**

78. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas situadas en otros lugares de destino también han adoptado medidas para negociar tarifas aéreas preferenciales en beneficio de todos. Se trata de organizaciones con sede en Nueva York, Roma y Montreal, así como otras que se encuentran en lugares de destino de países donde hay oficinas proactivas del PNUD. La práctica permitirá no sólo evitar costos, sino además obtener descuentos o exenciones de cargos relativos a algunos servicios adicionales que prestan las líneas aéreas<sup>41</sup>.

79. La recomendación siguiente permitirá aumentar la coordinación y la cooperación y obtener economías considerables.

#### **Recomendación 6**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales cuyos viajes se originan en la misma ciudad deberían, si aún no lo han hecho, llegar a un acuerdo para negociar conjuntamente tarifas aéreas preferenciales.**

### **Incentivos para el personal**

80. Cuatro de las 41 organizaciones que respondieron al cuestionario confirmaron que se ofrecían incentivos al personal para que redujera los gastos de viaje. Entre ellos cabe mencionar el pago de dietas adicionales por viajar en clase económica aun teniendo derecho a clase intermedia<sup>42</sup> y la acreditación de tiempo libre en compensación por volar en fin de semana. Una organización señaló que no ofrecía tales incentivos porque no era una "entidad comercial". Se expresó la opinión de que, si no se ofrecían esos incentivos directamente al personal, los funcionarios podrían donar las economías así obtenidas a programas concretos de sus organismos, o a programas de perfeccionamiento del personal. Los Inspectores consideran que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no hayan introducido políticas de incentivo para alentar al personal a reducir los gastos de viaje deberían hacerlo.

<sup>41</sup> Como el equipaje adicional, las preferencias en materia de asientos, modalidades de embarque, comidas durante el vuelo y otros servicios.

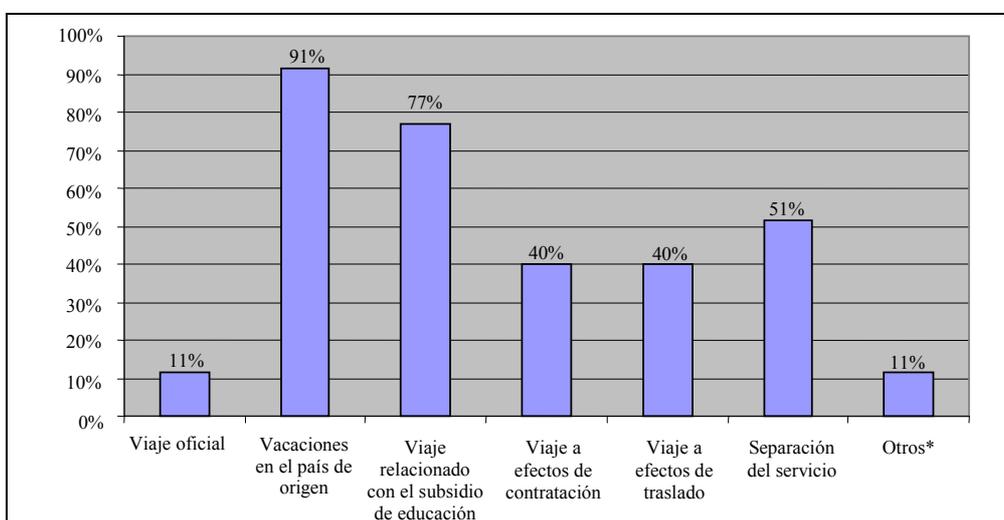
<sup>42</sup> No obstante, las políticas de viajes de la mayoría de las organizaciones no permiten transmitir las economías al viajero cuando éste decide viajar en una clase inferior a la que corresponde (renunciando así a su derecho).

## Opción de recibir una suma fija para viaje

81. Esta opción entraña el pago al viajero de una suma en efectivo para que él mismo adopte sus propias disposiciones de viaje. La práctica se introdujo en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con determinadas categorías de prestaciones de viaje a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, no sin suscitar cierta polémica inicial. No obstante, en vista de su flexibilidad y la ventaja incuestionable de que reduce las tareas administrativas, el sistema goza de una aceptación generalizada y acaba de ampliarse en varias organizaciones para abarcar casi todas las categorías de viaje existentes<sup>43</sup>. En el gráfico 7 se indica la disponibilidad de sumas fijas según el tipo de prestación de viaje. No obstante, cabe señalar que el sistema de sumas fijas se ha venido aplicando sin revisar el modelo económico. Este hecho contrasta con los numerosos cambios operados en el sector de los viajes y en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas<sup>44</sup>.

Gráfico 7

### Disponibilidad de la opción de la suma fija según el tipo de prestación de viaje en 35 organizaciones (sólo transporte)



\* Incluyen los viajes de consultores (OIT), los de madres lactantes o que viajan solas con un niño (PNUD) y sus familiares, los viajes de reconocimiento y los viajes en licencia de descanso y recuperación (ONUDI).

<sup>43</sup> JIU/REP/2004/10, párr. 49.

<sup>44</sup> Declaración del Sr. Tom Hanley, Jefe de la Sección de Viajes y Transportes de las Naciones Unidas en Nueva York, en la sexta reunión anual de la Red interinstitucional de viajes, celebrada en Washington D.C. (Estados Unidos de América) el 28 de septiembre de 2009.

82. El monto de la suma fija es un porcentaje (del 50% al 80%) de la tarifa completa en clase económica establecida por la IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional)<sup>45</sup>. Como el método de cálculo que se utiliza no se ha armonizado a nivel de todo el sistema, dos funcionarios que viajan con el mismo itinerario para pasar sus vacaciones en el mismo país de origen pueden recibir sumas fijas distintas si trabajan en organizaciones diferentes.

83. Además, las tarifas globales más recientes de la IATA han bajado considerablemente y se ha reducido pronunciadamente el monto de muchas sumas fijas. La IATA ha modificado su calculador de tarifas y ha comenzado a aplicar el sistema multilateral interlíneas, de alcance mundial, que se basa en el promedio de las tarifas de los transportistas del mercado. Con este nuevo método de cálculo, si los transportistas publican tarifas inferiores para un mercado, las de la IATA también serán más bajas. La disponibilidad de esas tarifas también menor, y la media de precios resultante ya no será suficiente para el destino en cuestión.

84. Los Inspectores observan que tampoco se ha hecho un análisis de la relación costo-beneficio de la opción de la suma fija. Se justifica dedicar un informe específico al tema, que la DCI examinará en 2010<sup>46</sup>, pues cualquier modificación entrañará cambios en las normas y procedimientos vigentes, para lo cual se requeriría la aprobación de los Estados miembros.

### Medidas concretas adoptadas para reducir los gastos de viaje

85. En vista de la crisis financiera reciente, los Inspectores preguntaron a cada organización si se habían adoptado medidas concretas para reducir los gastos de viaje. La respuesta fue afirmativa en menos de la mitad de las organizaciones. A modo de referencia, en el cuadro que figura a continuación se enumeran algunos ejemplos. Los Inspectores acogen con beneplácito las medidas adoptadas y esperan que otras organizaciones adopten medidas similares.

Cuadro 3

#### Medidas concretas adoptadas para reducir los gastos de viaje

<i>Medidas</i>	<i>Organización</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción los presupuestos de viajes</li> </ul>	Reducción del 10% (OMI, PNUD, UNFPA, UNESCO) Reducción del 11% (UNICEF) Reducción del 25% (ONUSIDA) Reducción del 30% en el caso de los Directores y Directores Ejecutivos (ONUDI)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor uso de videoconferencias e instrumentos de previsión de viajes</li> </ul>	ACNUDH <sup>47</sup> , ONUSIDA, DCI

<sup>45</sup> La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) es un grupo internacional de operadores de líneas aéreas. Su misión declarada es representar, liderar y servir al sector de las líneas aéreas. Una de sus funciones básicas es fijar los precios de los vuelos internacionales. También cumple una función esencial en la acreditación de agentes de viaje a nivel mundial. La autorización para vender pasajes de avión de las líneas que integran la IATA se obtiene de las organizaciones nacionales que la componen. Más del 80% de las ventas de pasajes de avión son realizadas por agentes acreditados de la IATA, la cual también publica normas que se utilizan en el sector de las líneas aéreas ([http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Air\\_Transport\\_Association](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Air_Transport_Association)).

<sup>46</sup> El tema está incluido en el programa de trabajo de la DCI para 2010.

<sup>47</sup> La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos introdujo un instrumento de previsión de viajes que exige a los funcionarios calificar la misión según su necesidad (conveniente, obligatoria

<i>Medidas</i>	<i>Organización</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del número de días de duración de las conferencias, vuelos en clase económica en lugar de clase intermedia</li> </ul>	UIT, ONUSIDA (máximo de cinco días en una localidad), DCI (en determinados casos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No más de dos funcionarios viajan para participar en la misma actividad; sólo se viaja en clase intermedia si el vuelo dura cinco horas o más</li> </ul>	OMPI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo se viaja en clase intermedia si el vuelo dura diez horas o más</li> </ul>	OTPCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya no se elige el transportista; la solicitud de viaje debe aprobarse en fecha temprana y no se permiten disposiciones personales de viaje al presentar la solicitud</li> </ul>	OMS, ONUSIDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor seguimiento de las modalidades de viaje y las excepciones de la aplicación de la política de viajes</li> </ul>	FAO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del número de paradas de descanso a un solo día después de 16 horas de viaje</li> </ul>	OACI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento del acceso a las comunicaciones electrónicas como forma de reducir los viajes</li> </ul>	PNUMA, OMC, ONUV, ONUG, UPU, UNCTAD, UNFPA, ONUN, CMNUCC, OTPCE, OIT, FAO

## VI. Tramitación de solicitudes de reembolso de gastos de viaje

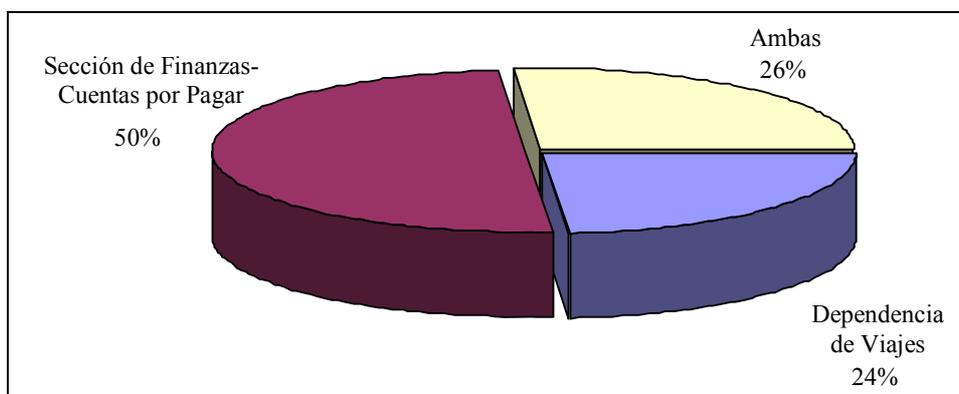
86. Cuando se les preguntó qué sección tramitaba la solicitud de reembolso de gastos de viaje, las organizaciones respondieron como se indica en el gráfico 8; según se observa, la responsabilidad se comparte de forma equitativa. Además, se informó a los Inspectores de que al menos cuatro organizaciones habían deslocalizado<sup>48</sup> las dependencias de sus sedes que tramitaban esas solicitudes: la FAO y el ACNUR (Budapest), el PMA (Nueva Delhi) y la OMS (Kuala Lumpur). Según el responsable de viajes del PMA, antes de determinar la localidad se hizo un estudio de viabilidad, y adoptar una decisión, planificar su ejecución y llevarla a la práctica sólo llevó seis meses. Se obtuvieron economías considerables: alrededor de 1,2 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>49</sup>.

o indispensable). Los supervisores pueden utilizar esa información para decidir si aprueban o no el viaje. El instrumento también permite hacer un seguimiento de los viajes de los funcionarios y asegurar, por ejemplo, que la representación del ACNUR en una actividad no sea excesiva.

<sup>48</sup> Consiste en trasladar actividades institucionales de un país a otro. En "Deslocalización en el sistema de las Naciones Unidas: centros de servicio deslocalizados" (JIU/REP/2009/6) figura un análisis detallado de las experiencias y las enseñanzas extraídas.

<sup>49</sup> Minutas de la cuarta reunión de la Red Interinstitucional de Viajes, Roma (Italia), 24 y 25 de septiembre de 2007.

Gráfico 8

**Dependencia o sección encargada de tramitar las solicitudes de reembolso de gastos de viaje**

*Nota:* Porcentaje calculado con los datos de 38 organizaciones.

87. En relación con la autocertificación y la tramitación en línea de las solicitudes de reembolso de los gastos de viaje, los Inspectores hacen referencia a las recomendaciones 4 y 7 del informe de la DCI de 2004 sobre viajes. Les complace observar cómo evoluciona la tendencia; los principales ejemplos son el PMA, el OIEA y, más recientemente, la Sede de las Naciones Unidas.

88. Tras un período de experimentación, en marzo de 2009 la Secretaría presentó oficialmente un portal para las solicitudes de viaje (Travel Claims Portal) basado en la Web para la tramitación de las solicitudes de reembolso de gastos de viajes de oficiales funcionarios de Nueva York. El portal contribuirá a mejorar el proceso general de presentación de solicitudes, lo cual permitirá recibir los pagos más rápido y seguir la evolución de la solicitud, la cual, de formularse correctamente, podría aprobarse en menos de 24 horas. Como el portal se basa en el principio de la autocertificación, la responsabilidad de asegurar que la información ingresada sea precisa y veraz recae en el viajero.

89. Los funcionarios pueden presentar su solicitud en el portal de dos maneras: 1) trámite acelerado: para funcionarios que han viajado de la manera autorizada y sólo solicitan que se les paguen las dietas o se les reembolsen pequeños gastos de salida y llegada, o 2) solicitud detallada: para los funcionarios que solicitan el pago de dietas especiales para alojamiento en hotel o el reembolso de gastos diversos porque han adquirido ellos mismos sus pasajes para parte del viaje (como los viajes en tren por Europa); cuando el itinerario o las fechas efectivos no son los autorizados, cuando se ha ejercido el derecho a la parada de descanso en uno o ambos tramos del viaje o cuando se han tomado días de vacaciones anuales en combinación con un viaje oficial.

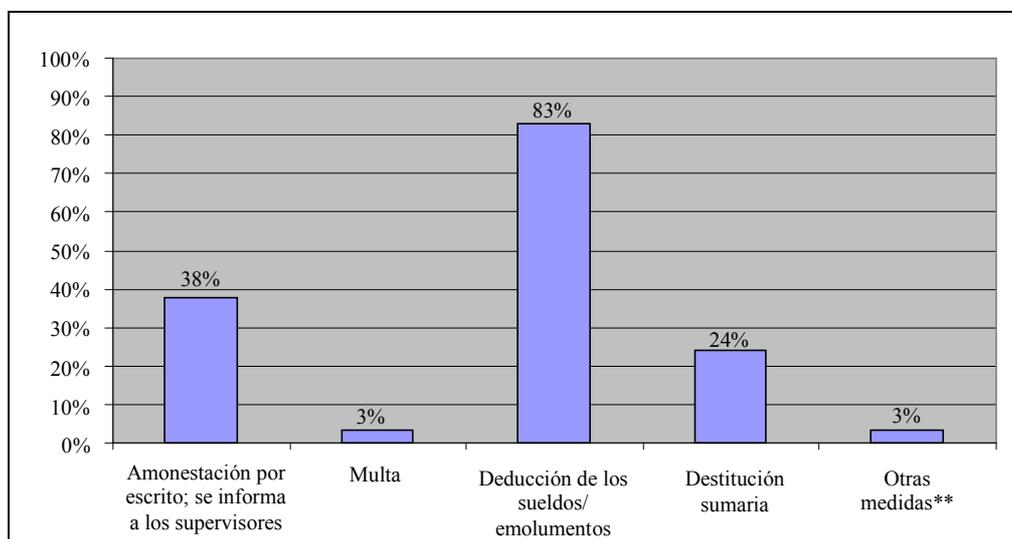
90. La opción de presentar una solicitud detallada permite a los usuarios escanear y adjuntar documentación para avalar la solicitud, como recibos detallados de hotel acompañados de la certificación de un supervisor en el caso de las dietas especiales para alojamiento en hotel, o recibos por concepto de cualquier otro gasto diverso cuyo reembolso se solicite. Aunque no es necesario presentar una tarjeta de embarque o un pasaje de avión, el funcionario puede adjuntar a la solicitud copias escaneadas. En ambos casos, ha de conservar los documentos originales durante tres años, pues pueden solicitársele a efectos de auditoría.

91. De las aproximadamente 6.000 solicitudes de reembolso de gastos relacionados con viajes oficiales que se presentaron en el período comprendido entre enero y noviembre de 2009, 2.400 se presentaron a través del portal; se prevé que el porcentaje irá aumentando con el tiempo<sup>50</sup>.

92. Aunque los Inspectores acogen con beneplácito la introducción del portal, suponen que ya se ha establecido un sistema adecuado de vigilancia y auditoría para comprobar al azar la veracidad de las solicitudes. Además, es fundamental que se adopten medidas apropiadas cuando tarde en presentarse una solicitud o cuando se presenten solicitudes fraudulentas. Aunque esta última posibilidad es remota, es preciso informar a todo el personal de las medidas que se adoptan al respecto, con fines disuasorios; los Inspectores observan que la FAO y la Secretaría de las Naciones Unidas hacen referencia a esos casos en sus circulares administrativas. En cambio, de las demás organizaciones la mayoría aborda la cuestión directamente con el funcionario y en forma confidencial. En el gráfico 9 se exponen las medidas que adoptan las organizaciones.

Gráfico 9

**Medidas adoptadas por 29 organizaciones en caso de presentación tardía de solicitudes o de presentación de solicitudes fraudulentas\***



\* Algunas organizaciones han adoptado múltiples medidas.

\*\* Por ejemplo, rechazar una solicitud de reembolso de gastos de viaje presentada fuera de plazo.

93. Las siguientes recomendaciones permitirán obtener economías considerables y asegurar el control y el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

**Recomendación 7**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían incorporar procedimientos que permitieran la autocertificación en el caso de los viajes efectuados en las condiciones autorizadas, cuando el viajero no haya solicitado recursos adicionales.**

<sup>50</sup> Estadísticas proporcionadas por la División de Contaduría General de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, de las Naciones Unidas en Nueva York.

**Recomendación 8**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, si aún no lo han hecho, reforzar los procedimientos, imponiendo graves sanciones a los funcionarios que presenten solicitudes de reembolso de gastos de viaje fraudulentas.

**Recomendación 9**

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los jefes ejecutivos que presenten informes periódicos sobre los gastos de viaje e indiquen en ellos las medidas que hayan adoptado para racionalizar los gastos de viaje.

## VII. Cuestiones diversas relacionadas con los viajes

### Evitar las repercusiones en el clima: viajes sostenibles

94. En el período de sesiones que la Junta de los jefes ejecutivos celebró en octubre de 2007, los jefes ejecutivos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas se "comprometieron" a procurar que las actividades que organizaran en sus sedes y centros de las Naciones Unidas y los viajes que realizaran sus funcionarios<sup>51</sup> no tendieran a la neutralidad climática<sup>52</sup>. Los viajes representan la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, por lo general del 50% al 60%, pero en algunos casos hasta el 90% del total de las emisiones<sup>53</sup>. Así pues, los viajes son un importante ámbito que los funcionarios directivos deben tener en cuenta al examinar formas de reducir al mínimo las emisiones de gases de efecto invernadero.

95. En febrero de 2008, la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA, en contacto con la secretaria del Grupo de Gestión Ambiental, estableció el servicio para unas Naciones Unidas Sostenibles (SUN), encaminado a ayudar a las Naciones Unidas y otras organizaciones a lograr la neutralidad climática y la sostenibilidad general. Para ayudar a las Naciones Unidas a reducir al mínimo los efectos de los viajes en el clima, en septiembre de 2009 SUN publicó un proyecto de guía para los viajes sostenibles<sup>54</sup> en las

<sup>51</sup> Anexo II de la declaración de la Junta de los jefes ejecutivos "Moving towards a climate-neutral United Nations", CEB/2007/2.

<sup>52</sup> Las Naciones Unidas entienden por neutralidad climática el conjunto de políticas que utiliza una institución al estimar las emisiones de gases de efecto invernadero que genera, toma medidas para reducirlas y adquiere compensaciones de las emisiones de dióxido de carbono para "neutralizar" las que sigue generando, procurando aplicar las normas más estrictas. "Strategy for a climate-neutral UN", EMG/AM.07/05/Rev.2, párr. 10.

<sup>53</sup> "Moving Towards A Climate Neutral UN: the UN system's footprint and efforts to reduce it" (PNUMA, 2009), pág. 15. Según se ha señalado, ha sido engorroso reunir datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de los viajes en avión. Se prevé que las organizaciones reafirmarán su compromiso y presentarán esos datos oportunamente, preferiblemente a más tardar en el primer trimestre del año siguiente.

<sup>54</sup> SUN entiende por viaje sostenible aquel en que se reducen al mínimo las repercusiones ambientales, sociales y económicas conexos sin influir negativamente en la capacidad de la Organización de cumplir su mandato.

Naciones Unidas, y se estableció un servicio de asistencia para ayudar a las organizaciones a aplicar estrategias sostenibles en materia de viajes. Se informó a los Inspectores de que determinados miembros de la Red interinstitucional de viajes habían prestado asistencia a SUN en la preparación del proyecto de guía; esperan que esa cooperación tenga continuidad.

96. Los Inspectores acogen con beneplácito la iniciativa adoptada por SUN de ayudar a las organizaciones a lograr la neutralidad climática y toman nota de su proyecto de guía, que proporciona una serie de referencias y enfoques en relación con la sostenibilidad de los viajes y demuestra que es posible reducir las repercusiones de los viajes en el clima no sólo reduciendo el número de viajes, sino también optando por medios de transporte diferentes (como el tren en lugar del avión) o planificando los viajes y los sistemas con que se organizan.

### **Millas de viajero frecuente**

97. La mayoría de las organizaciones no cuentan con programas para aprovechar las millas de viajero frecuente acumuladas merced a los pasajes que han adquirido, y señalaron que implantar tales programas sería una forma costosa y engorrosa de utilizar los recursos administrativos. Aunque algunas líneas aéreas han establecido programas en los que acumulan millas tanto la empresa como el viajero<sup>55</sup>, esas millas no permitirían adquirir pasajes a tarifas institucionales (negociadas). Algunas organizaciones alientan a los funcionarios a utilizar, a título voluntario, las millas acumuladas en viajes oficiales posteriores, pero esto rara vez ocurre.

98. Los Inspectores están de acuerdo en que gestionar las millas de viajero frecuente de una organización es engorroso y no siempre equitativo (¿de qué forma se distribuirían los premios?) y en que habría que adoptar políticas y procedimientos para utilizarlas. No obstante, hacen referencia a la forma innovadora en que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ha comenzado a utilizar las millas de viajero frecuente: el funcionario puede ofrecerse a utilizar las millas "personales" acumuladas en los programas de las líneas aéreas adquiriendo pasajes para realizar viajes oficiales. Si al hacerlo permite a la UNOPS economizar 350 dólares de los Estados Unidos como mínimo, se le reembolsa el 50% de la suma economizada.

### **Perspectivas**

99. Habrá que tener en consideración los adelantos que se operan en el sector de los viajes. El pasaje electrónico, introducido recientemente, no sólo ha reducido los costos y el gasto de papel, sino que ha facilitado los viajes en sí. La emisión de tarjetas de embarque electrónicas, práctica que se encuentra en una etapa experimental, sin duda acabará por generalizarse y facilitará la presentación de documentos que acredite el viaje realizado, reduciendo así los gastos de tramitación.

100. La práctica reciente de las líneas aéreas de cobrar a los pasajeros servicios que antes eran gratuitos también obligará a las organizaciones a modificar las prestaciones, políticas y procedimientos en materia de viajes e indicar a los funcionarios que viajan qué gastos les serán reembolsados. Las nuevas tasas se aplican al equipaje adicional (por pieza), la preferencia de asiento, la prioridad de embarque, las comidas y otros servicios que se ofrecen durante el vuelo.

---

<sup>55</sup> Lufthansa, Swiss y Qatar Airways, entre otras.

101. Aplicar o modernizar los sistemas de planificación de los recursos institucionales permitirá mejorar y racionalizar el flujo de trabajo relacionado con las disposiciones de viaje vigentes. Tomar en consideración las repercusiones de los viajes en el clima y adoptar estrategias de viaje sostenible obligará a modificar las prestaciones, políticas y procedimientos en materia de viajes. Así pues, las organizaciones, en consulta con los departamentos y secciones competentes, han ido actualizando periódicamente sus manuales sobre viajes. Al respecto los Inspectores encomian la rapidez de reacción de algunas organizaciones, como el FIDA, el OIEA, el PMA, la UNOPS y la UPU.

## Anexos

### Anexo I

#### Lista de los miembros de la Red interinstitucional de viajes en 2009

- |  |   |
|--|---|
| 1. ACNUDH  | 25. OIM   |
| 2. ACNUR   | 26. OIT   |
| 3. Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización      | 27. OMC   |
| 4. Banco Africano de Desarrollo  | 28. OMI   |
| 5. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo                            | 29. OMM   |
| 6. Banco Interamericano de Desarrollo                                      | 30. OMPI  |
| 7. Banco Mundial   | 31. OMS   |
| 8. CCI   | 32. ONUDI   |
| 9. Centro Internacional de Física Teórica                                  | 33. ONUG  |
| 10. CESPAAO  | 34. ONUN  |
| 11. Comisión Internacional Independiente de Investigación                  | 35. ONUSIDA   |
| 12. Consejo de Europa  | 36. Organización Internacional de Policía Criminal            |
| 13. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación   | 37. Organización para la Prohibición de las Armas Químicas    |
| 14. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático      | 38. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa |
| 15. Corte Penal Internacional  | 39. OTPCE   |
| 16. División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA                 | 40. PMA   |
| 17. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria | 41. PNUD  |
| 18. FAO  | 42. Secretaría del Commonwealth                               |
| 19. FIDA   | 43. Sede de las Naciones Unidas                               |
| 20. FMI  | 44. Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia        |
| 21. OACI   | 45. Tribunal Penal Internacional para Rwanda                  |
| 22. OCDE   | 46. UIT   |
| 23. Oficina de las Naciones Unidas en Bonn                                 | 47. UNESCO  |
| 24. OIEA   | 48. UNFPA   |
|  | 49. Unión Interparlamentaria                                  |
|  | 50. UNODC/ONUUV   |
|  | 51. UPU   |
|  | 52. Voluntarios de las Naciones Unidas                        |

## Anexo II

## Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la DCI – JIU/REP/2010/2

	Efecto deseado	Naciones Unidas, sus fondos y programas												Organismos especializados y OIEA												
		Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC/ONUV	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	Otros	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMC	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Para fines informativos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	<b>b</b>	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	<b>g</b>	E					E							E			E		E	E		E				
Recomendación 3	<b>f</b>	E		E	E	E		E	E		E	E	E		E		E	E	E	E		E		E	E	E
Recomendación 4	<b>g</b>	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	<b>d</b>	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	<b>c</b>				E	E		E		E			E		E	E		E			E			E	E	E
Recomendación 7	<b>f</b>	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8	<b>d</b>	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 9	<b>d</b>	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Leyenda: L: Recomendación de que adopte una decisión el órgano legislativo.

E: Recomendación de que adopte medidas el jefe ejecutivo.

: La recomendación no exige que la organización adopte medida alguna.

Efecto deseado: **a**: mejor rendición de cuentas; **b**: difusión de mejores prácticas; **c**: mayor coordinación y cooperación; **d**: mayor control y cumplimiento; **e**: mayor efectividad; **f**: economías considerables; **g**: mayor eficiencia; **o**: otros.

\* Abarca todas las entidades enumeradas en ST/SGB/2002/11 excepto el ACNUR, el ONU-Hábitat, el OOPS, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC.