



Naciones Unidas

**Oportunidades de mejorar la eficiencia
y la eficacia de los servicios de apoyo
administrativo mediante el fomento
de la cooperación entre organismos**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Jeremiah Kramer*

Oportunidades de mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de apoyo administrativo mediante el fomento de la cooperación entre organismos

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Jeremiah Kramer*



Naciones Unidas • Ginebra, 2018

*Resumen***Oportunidades de mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de apoyo administrativo mediante el fomento de la cooperación entre organismos**
JIU/REP/2018/5

El contexto normativo del presente examen incluye: las instrucciones reiteradas de la Asamblea General, especialmente las impartidas en sus dos últimas resoluciones, 67/226 y 71/243, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política, en el sentido de mejorar la relación costo-eficacia de los servicios de apoyo reduciendo la duplicación de funciones y los costos administrativos y de transacción a través de la consolidación de los servicios de apoyo a nivel de los países; y la exigencia de un apoyo integrado de todo el sistema de las Naciones Unidas a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Habiendo examinado, en 2016, las medidas eminentemente internas adoptadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para aumentar su eficiencia administrativa mediante la creación de centros de servicios multifuncionales compartidos en emplazamientos de bajo costo, la Dependencia Común de Inspección (DCI) asumió la tarea de examinar las oportunidades de ganar en eficiencia que ofrece la colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

El contexto en que se presenta este informe ha evolucionado considerablemente desde que fue concebido. El Secretario General ha hecho propuestas de largo alcance sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de la Agenda 2030, y la Asamblea General ha acogido con satisfacción las medidas previstas, que incluyen la creación de una oficina de apoyo común y un ambicioso objetivo de locales comunes. En el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, se ha encomendado al Grupo de Innovaciones Institucionales la tarea de llevar adelante este programa¹.

El presente examen se basa en la premisa de que la cooperación entre los organismos debe tener objetivos bien definidos. La cooperación, la colaboración y la acción conjunta han de considerarse a la luz de su contribución demostrable a la ejecución eficiente y eficaz de los mandatos programáticos. Aunque rara vez se calculan los costos de transacción del trabajo colaborativo, estos son pertinentes a la hora de decidir en qué asuntos se ha de colaborar y qué forma ha de revestir la colaboración.

Aumentar la eficiencia administrativa mediante la cooperación entre organismos ha sido una preocupación durante decenios. En 1977, la Asamblea General se refirió a la necesidad de lograr la mayor uniformidad posible de los procedimientos administrativos en las actividades operacionales para el desarrollo, entre otras cosas mediante el establecimiento de un sistema común de adquisiciones, un sistema unificado de personal y un sistema común de contratación y capacitación². Al menos desde el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en sucesivas revisiones trienales y cuatrienales de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo se han hecho distintos llamamientos del mismo tenor. La iniciativa “Unidos en la acción” atrajo una mayor atención hacia esta cuestión y estimuló la realización de esfuerzos de mayor calado, de cuya experiencia se nutre el presente informe.

La visión ambiciosa y amplia de las resoluciones 67/226 y 71/243 comprendía la adopción de medidas dentro de las organizaciones para aumentar la eficiencia interna, la creación de servicios comunes en todas las esferas administrativas y en todos los niveles para 2016, sobre la base de reglamentos, normas, políticas y procedimientos unificados, y la consolidación de los servicios de apoyo a nivel de los países.

¹ El Grupo de Trabajo sobre Operaciones Institucionales presta apoyo a las oficinas y los equipos de gestión en los países para promover la armonización de las operaciones institucionales a nivel de los países, que abarcan las esferas de planificación estratégica, supervisión y evaluación, adquisiciones, tecnología de la información y las comunicaciones, recursos humanos y logística.

² Véase la resolución 32/197 de la Asamblea General, anexo, párr. 32.

El presente examen se propone:

- Esclarecer lo que las organizaciones consideran necesario para la Agenda 2030 en términos de prestación de más servicios comunes e integrados de apoyo administrativo.
- Estimar la magnitud de los recursos consagrados a la prestación de servicios de apoyo administrativo en general y a nivel de los países.
- Extraer las lecciones pertinentes de la actual cooperación interinstitucional de apoyo administrativo en los países para informar las futuras modalidades de cooperación, prestando especial atención a las estrategias de operaciones institucionales y a los centros de servicios integrados a nivel de los países.
- Evaluar la interacción de los acuerdos de servicios de apoyo administrativo a nivel de los países y a nivel mundial y regional.
- Calibrar las posibilidades de aprovechar los mandatos y capacidades ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas para la prestación de apoyo administrativo.
- Calibrar las oportunidades que ofrece el reconocimiento mutuo de las políticas y procedimientos respectivos como estrategia para lograr la eficiencia.
- Examinar los requisitos de gobernanza, liderazgo y transparencia que impone la prestación eficiente de servicios de apoyo administrativo.

Principales constataciones y conclusiones

I. No debe subestimarse la complejidad del reto de promover las operaciones institucionales comunes

No será fácil conseguir un avance decisivo en la promoción de las operaciones institucionales comunes. El logro de este objetivo dependerá en gran medida de la existencia de datos empíricos que demuestren los beneficios, del liderazgo sostenido que se ejerza sobre un proceso a largo plazo y de la disposición de las organizaciones a ceder alguna parte del control. A la complejidad inherente a una combinación de diferentes entidades, grandes y pequeñas, residentes y no residentes y con distintos grados de capacidad interna, se suma la considerable variación de las necesidades operacionales. La labor de algunas organizaciones se basa en gran medida en el conocimiento y está orientada a la creación de capacidad, mientras que la de otras tiene un enfoque humanitario que impone requisitos operacionales y temporales específicos y una cadena de suministro de grandes dimensiones, amén de posibles mandatos de atención de determinadas poblaciones. Los diferentes contextos de trabajo en los países, especialmente las operaciones humanitarias, influyen de manera importante en cómo deben funcionar las organizaciones. Las diferencias entre las organizaciones en cuanto a la gobernanza, las partes interesadas, los sistemas electrónicos, las normas y procedimientos, el ritmo operacional y la cultura institucional forman parte del conjunto de factores de esa complejidad.

II. La cooperación interinstitucional ofrece una oportunidad considerable de ganar en eficiencia

En esta etapa es lisa y llanamente imposible saber con exactitud qué economías podrían lograrse con unas operaciones institucionales más eficientes basadas en la cooperación entre organismos. Hay tres limitaciones que saltan a la vista: la falta de datos completos y comparables entre las organizaciones sobre los recursos destinados a estas funciones; la falta de datos de referencia sobre los actuales niveles de eficiencia de las operaciones institucionales; y la falta de claridad sobre la existencia de necesidades operacionales que quizá no puedan satisfacerse plenamente con una estructura de servicios comunes. Sin embargo, del análisis de los datos disponibles se desprende que los recursos financieros y humanos consagrados a estas funciones son sustanciales y que la oportunidad de ganar en eficiencia es considerable y vale la pena analizarla y explotarla.

Sería un error contemplar las oportunidades de ganar en eficiencia únicamente a través del prisma de los ahorros financieros previstos. En un reciente informe de la DCI sobre los centros de servicios en el sistema de las Naciones Unidas, el Inspector constató que las organizaciones también aspiraban al aumento de la calidad de los servicios, la especialización, un mejor control de los riesgos y una mayor focalización en sus respectivas misiones³. El concepto del Secretario General de operaciones institucionales comunes también hace hincapié en un aumento de la calidad de los servicios que permita a las entidades concentrarse más en sus mandatos y funciones programáticas⁴. Debe entenderse que la actual oportunidad incluye la persecución de tales objetivos cualitativos. Esta es parte integrante de la reconfiguración de las operaciones institucionales basada en arreglos interinstitucionales comunes porque justifica la participación. En las entrevistas para este examen, las organizaciones se mostraron invariablemente muy dispuestas a colaborar si se trataba de mejorar el producto. Prácticamente en ningún caso se habló de “lo más barato” como único factor de “lo mejor”. Esos objetivos deben ser respaldados por sistemas objetivos de medición del desempeño y transparentes de presentación de informes.

En términos de recursos, unos 4.300 millones de dólares de los Estados Unidos (13,4 % del gasto total) y 30.698 miembros del personal (20,2 % del total) están consagrados a las funciones de apoyo administrativo. Casi la mitad del gasto se efectúa y casi dos tercios del personal conexas trabajan en los países. En conjunto, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) representan el 79 % del gasto y el 74 % del personal en los países. Utilizando tres métodos diferentes para estimar la posible ganancia en eficiencia, se obtiene una gama de entre el 15 % y el 25 %, o entre 300 millones y 500 millones de dólares. Se trata de una gama, no de un pronóstico. Hay demasiadas variables en juego como para trazar una línea recta entre la estimación de una gama de oportunidad y un resultado cosechable. Si bien las ganancias en eficiencia pueden ser sustanciales, su materialización supondrá un insumo sostenido de esfuerzos, tiempo e inversiones, y es probable que muchas sean tan solo puntuales o no puedan monetizarse o transferirse a otras actividades.

En el examen también se constata que hay un margen apreciable para el desempeño de una amplia gama de funciones a través de servicios compartidos, y que una serie de funciones ejecutadas localmente no dependen de la ubicación, por lo que podrían formar parte de un servicio mundial o regional. Aunque la contratación externa de proveedores comerciales es poco habitual, es posible incorporarla al juego de herramientas disponible.

III. La falta de datos comparables es un problema

Colmar las lagunas informativas es fundamental para la reforma en curso de las operaciones institucionales, apuntalada por datos empíricos, y para el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. No es un indicador de eficiencia administrativa la información presentada por algunas organizaciones sobre la proporción de los recursos destinada a la gestión y la administración, el apoyo a los programas y las actividades programáticas. Igualmente, para poder supervisar el desempeño y conducir el proceso de cambio ulterior hacen falta datos de apoyo al análisis de la calidad de los servicios y del valor que estos deparan a los clientes. Estos elementos también contribuirían a dar mayor relieve a la eficiencia administrativa como prioridad institucional (recomendaciones 1 y 2).

IV. En general, los logros han sido modestos

La experiencia indica que, a pesar de las reiteradas solicitudes de los órganos legislativos, en general las organizaciones que han estimado tener la dimensión suficiente han optado de preferencia por la vía del desarrollo de sus propios marcos y operaciones de apoyo administrativo. La Agenda 2030 ofrece un nuevo contexto para hacer frente a problemas acuciantes de larga data.

³ JIU/REP/2016/11.

⁴ Véase A/72/684-E/2018/7, párr. 46.

V. El progreso ha sido limitado a nivel de los países

Las limitaciones impuestas por la existencia de diferentes políticas, procedimientos y sistemas a nivel de los países, la falta de dirección y apoyo de las sedes y los altos costos de transacción que entraña concebir localmente soluciones para superar los obstáculos esencialmente institucionales a las operaciones institucionales comunes son el denominador común de la experiencia en los países.

La carga de responsabilidad por las operaciones institucionales comunes ha recaído excesivamente en el nivel de los países. No se puede acometer la reforma desde la base; el servicio a nivel de los países es producto de una estructura interconectada y no se puede gestionar en un país en forma aislada de las sedes y las estructuras verticales.

La integración horizontal en los países no ha ido respaldada por nuevas políticas institucionales que creen las condiciones necesarias. Ello está claro desde hace mucho tiempo. Como informó el Secretario General, la existencia de reglamentos y normas específicos de los organismos y de distintos sistemas de planificación de los recursos institucionales y el predominio de la rendición de cuentas vertical sobre la horizontal en el nivel de los países han frenado el progreso⁵.

Las operaciones institucionales comunes son limitadas. En su gran mayoría, los equipos de las Naciones Unidas en los países siguen gestionando su función de operaciones institucionales a través de departamentos de los organismos, y a juicio de la abrumadora mayoría de los equipos de gestión de las operaciones, las diferencias en las políticas y procedimientos, así como en las normas y reglamentos, constituyen los dos mayores obstáculos con que tropiezan las operaciones institucionales comunes.

Además, hay pocos incentivos evidentes para la cooperación interinstitucional en los países. Si hay incentivos, van precisamente en el sentido contrario: los ahorros administrativos no suelen estar disponibles para su redistribución local; la categoría de los puestos de directores de operaciones en parte se determina en función del tamaño del grupo supervisado y la cuantía de los recursos administrados; y las preocupaciones por la permanencia en el cargo y el futuro empleo del personal de contratación local inciden de manera importante en los cambios que pueden contemplarse.

Los resultados de las estrategias de operaciones institucionales son insuficientes

En 2012, el entonces Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo introdujo la actual Estrategia de Operaciones Institucionales por conducto del grupo que precedió al actual Grupo de Innovaciones Institucionales. La participación es voluntaria. Debía ser un instrumento para la planificación estratégica de las operaciones institucionales junto con un programa por vía del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero en buena parte ello no se ha materializado. Las esferas de servicio común previstas son las de adquisiciones, finanzas, información, tecnología de la información y las comunicaciones, logística, recursos humanos y gestión de instalaciones.

Aunque tiene algunos atributos positivos, el enfoque actual de la Estrategia de Operaciones Institucionales no ha dado los resultados esperados. Carece de ambición al no proponerse consolidar la prestación de servicios; se basa en una metodología de estudio de la viabilidad que estima unos ahorros que de hecho no están disponibles para otros usos, y genera unas modestas economías reales que quizá no compensen los arduos esfuerzos que impone. Estas economías están muy concentradas en ciertas formas de cooperación en las adquisiciones y en los servicios de gestión de instalaciones, que se vienen practicando desde mucho antes de la Estrategia de Operaciones Institucionales. Esta no ha contado con suficiente apoyo de las organizaciones, cuyas sedes han dejado principalmente en manos de los representantes locales la decisión sobre la forma de participar. El carácter voluntario de la participación menoscaba la capacidad de planificar las necesidades de servicios.

⁵ Véase A/67/320-E/2012/89, párr. 40.

Los centros de servicios integrados a nivel de los países son de alcance limitado

Los centros de Hanoi, Brasilia y Copenhague, a veces llamados centros de servicios integrados a nivel de los países, han despertado el interés del Secretario General y de los mecanismos de coordinación interinstitucional como ejemplos que quizá convenga reproducir. La Oficina Conjunta de Cabo Verde es también una estructura integrada. En el examen se constata que ninguno de los centros de servicios integrados en los países ofrece un modelo de aplicación inmediata para consolidar las operaciones institucionales comunes en los países, con la excepción de la oficina de Cabo Verde para los equipos de las Naciones Unidas con programas de pequeño volumen. Los centros de Hanoi y Copenhague se limitan a compartir locales y los servicios conexos, y de distintas maneras también es de limitado alcance y participación el centro de Brasilia. En particular se señalan a la atención:

- Los problemas de integración a nivel de los países ocasionados por los marcos de control interno específicos de cada organización.
- La dificultad de mantener el apoyo de las sedes y el apoyo normativo tras la puesta en marcha de los centros.
- Las barreras impuestas por las diferencias en las normas y procedimientos.
- La necesidad de precisar claramente la condición jurídica que requiere un proveedor de servicios y la autoridad ante la que ha de responder.
- El fenómeno del trato de huérfanos institucionales que se da al personal de los servicios comunes.

Los principales problemas de la búsqueda de eficiencia mediante las operaciones institucionales comunes a nivel de los países son los siguientes: las diferencias en las normas y los procedimientos; el desajuste entre los objetivos a nivel de los países y el apoyo institucional; el hecho de que estrategias como la Estrategia de Operaciones Institucionales exijan una gran inversión de tiempo sin una clara retribución; y la existencia de intereses y capacidades diferentes dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Las recomendaciones de este examen relativas al nivel de los países, que no se excluyen mutuamente, tienen por objeto: abordar la situación de los pequeños equipos en los países; superar las barreras burocráticas; impulsar el desarrollo de un modelo integrado por conducto de unos pocos actores principales que representan el 79 % de los gastos y del personal en cuestión a nivel de los países; y reconcentrar la labor general de los equipos en los países en materia de operaciones institucionales en un número menor de esferas que sean productivas, como se explica a continuación.

Aprovechar el modelo de la Oficina Conjunta de Cabo Verde

El modelo de la oficina conjunta establecida en Cabo Verde debería suscitar un interés más general. Su pertinencia va más allá de la cuestión de la eficiencia en las operaciones institucionales, ya que los equipos de las Naciones Unidas en los países con programas de pequeño volumen se ven enfrentados al problema de la disponibilidad de recursos de apoyo a los programas. La reducción del costo de la representación internacional puede liberar más recursos para la labor programática que el mero aumento de la eficiencia de las operaciones institucionales (recomendación 3).

Superar las barreras burocráticas

Dado que las diferencias entre las normas y procedimientos de las organizaciones son impedimentos constantes a nivel de los países, convendría encontrar la manera de trabajar con una serie única de normas sin dedicar años de esfuerzo burocrático a la tarea de armonizarlas primero. Ello debe ser objeto de atención en la labor en curso del Grupo de Innovaciones Institucionales establecido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Deben ponerse a prueba soluciones como el modelo por el cual un solo organismo presta servicios de acogida en nombre de los demás. Ello permitiría asegurar una representación separada y aprovechar la experiencia de acogida de entidades de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) (recomendación 4).

No pretender que todo el sistema de las Naciones Unidas avance al mismo paso

La experiencia en los países indica que no es posible hacer avanzar a todo el sistema de las Naciones Unidas al mismo tiempo. Sería más eficaz un método de dos tramos. Se encomendaría a un pequeño grupo integrado por el ACNUR, el PMA, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, que representan más del 79 % de los gastos de apoyo administrativo y el 74 % del personal al margen de las operaciones de mantenimiento de la paz, la tarea de concebir una modalidad consolidada. Este núcleo básico no excluiría a otros organismos que desearan participar. Las operaciones institucionales comunes realizadas por el equipo de las Naciones Unidas en un país en su conjunto pasarían a concentrarse en una serie limitada de operaciones comunes productivas, como las relacionadas con los locales comunes, los servicios de instalaciones y las adquisiciones comunes (recomendaciones 5 y 6).

VI. El reconocimiento mutuo es aún insuficiente

La idea del reconocimiento mutuo de los respectivos procesos entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas ha ido ganando adeptos como estrategia para mejorar la eficiencia y la ejecución de los programas mediante la cooperación entre los organismos. Con mucho, donde más se aplica es en el ámbito de las adquisiciones, pero no ha dado lugar a la unificación de las estructuras de adquisición en los países. No es evidente que en los países se aplique en esferas de apoyo que no sean las adquisiciones. Más allá de la gran utilidad práctica del reconocimiento mutuo para las distintas transacciones, es preciso determinar si ese reconocimiento puede dar paso a una mayor consolidación de las operaciones institucionales en los países y de qué manera puede hacerlo. Al poner en práctica el reconocimiento mutuo habrá que tener en cuenta la necesidad de garantías (recomendación 7).

VII. Explorar una gama más amplia de servicios

Respecto de las funciones auxiliares comunes, resultaría demasiado estrecho un criterio centrado desproporcionadamente en las tareas transaccionales, ya que estas representan una pequeña parte del gasto total y desde siempre se enfrentan a obstáculos. La búsqueda de oportunidades en una gama más amplia de servicios operacionales también puede generar considerables ganancias en eficiencia.

En el presente informe se llama la atención sobre tres ámbitos operacionales: las adquisiciones, la gestión del parque de vehículos y la enajenación de bienes. En lo que respecta a las adquisiciones, los datos del informe estadístico anual de 2017 no dan cuenta de una mancomunidad apreciable de estas ni del uso extendido de los acuerdos a largo plazo disponibles. En vista de que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas trabajan con más de 20.000 vehículos ligeros a un costo aproximado (incluida la depreciación) de 300 millones de dólares por año, podría evaluarse la experiencia del ACNUR y del PMA en la administración, con apoyo de sus sedes, de sistemas de arrendamiento de vehículos con miras a extender sus servicios a otras organizaciones. También puede ser de interés más general la experiencia adquirida por el ACNUR en las subastas con apoyo central para maximizar los ingresos derivados de la enajenación de bienes.

VIII. Es preciso considerar la posibilidad de designar a un proveedor de servicios suplitorio a nivel de los países, esclarecer las expectativas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, y hacer hincapié en la medición del desempeño y la presentación de los informes conexos

Se aconseja precaución contra la fragmentación excesiva que resultaría de una evaluación desde la base de las ventajas comparativas de los distintos organismos en cada país. La idea de llevar a cabo análisis en unos 120 países —de cada una de las líneas de servicio, en cada uno de los organismos, negociando los términos y condiciones— es una abrumadora perspectiva burocrática que conllevaría una excesiva complejidad y fragmentación operacional. Debe considerarse la posibilidad de contar con un proveedor principal para los servicios a nivel de los países.

Respecto de la participación en la prestación de servicios, tanto la Asamblea General como el Secretario General han dejado claro que prevén un papel especial para el PNUD. Sobre la base de entrevistas con los clientes y el personal del PNUD y de muy recientes informes de la Oficina de Evaluación Independiente y la Oficina de Auditoría Interna del PNUD, el presente informe pone de relieve el lugar histórico del PNUD como tejido conjuntivo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como los retos que debe asumir el PNUD para mejorar la prestación de servicios. Para hacerles frente necesitará un cambio cultural, un liderazgo decidido y un firme apoyo de la Junta Ejecutiva.

Como el Secretario General nada ha dicho de la contribución que se espera de la UNOPS, en este examen se señala la expectativa de que, como entidad establecida exclusivamente como proveedora de servicios, la UNOPS se involucre plenamente y sea llamada a contribuir en la medida de sus capacidades. Se insta al Secretario General a colaborar con el Director Ejecutivo de la UNOPS para asegurar que las competencias de la Oficina se tengan plenamente en cuenta al formular los arreglos de servicios de apoyo administrativo y que se considere plenamente su capacidad de servicio (recomendación 8). El Administrador del PNUD y el Director Ejecutivo de la UNOPS también deberían considerar la posibilidad de concertar las modalidades de cooperación que vinieran justificadas por los puntos fuertes de sus respectivas organizaciones.

La supervisión del desempeño y los informes conexos son fundamentales en un entorno compartido entre organismos, especialmente cuando este supone dejar atrás las prácticas anteriores. Las organizaciones han insistido en que lo que buscan en los proveedores de servicios de las Naciones Unidas es calidad, reactividad, igualdad de trato y transparencia en el cálculo de los costos.

Se señalan a la atención: la necesidad de disponer de instrumentos y sistemas adecuados de reunión de datos como parte de las operaciones en curso, en lugar de depender de instrumentos como los cuadros elaborados por distintas dependencias, que hagan posible que el análisis institucional propulse el mejoramiento futuro; el valor de los acuerdos de prestación de servicios; la necesidad de que los indicadores clave del desempeño sean pocos y fáciles de comprender; y la importancia de la visibilidad del costo de los servicios.

IX. Necesidad de prestar atención a unos mecanismos interinstitucionales facilitadores

Los mecanismos interinstitucionales son importantes porque esclarecen los marcos reglamentarios y administrativos que facilitan las operaciones institucionales comunes y elaboran instrumentos y plataformas en beneficio común. Gran parte de la labor del Comité de Alto Nivel sobre Gestión relacionada con las operaciones institucionales comunes ha recurrido a un fondo fiduciario que ha movilizado unos 10 millones de dólares, pero ya está agotado. En su época, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo también tenía acceso a un fondo de "Unidos en la acción". Habida cuenta del agotamiento de los recursos movilizados en un contexto diferente, sería oportuno estudiar la mejor forma de proveer a la futura financiación de las iniciativas.

Si bien la labor por vía de las redes funcionales del Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha solido reportar resultados valiosos, persisten los obstáculos a las operaciones institucionales comunes, incluso en ámbitos de los que se han ocupado esas redes por mucho tiempo. La asunción a nivel de los países de lo acordado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión es desigual. No se han explotado importantes oportunidades de consolidar las operaciones institucionales, ni siquiera algunas concebidas en el seno del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Si bien la concentración en las esferas funcionales tiene sus aspectos positivos, puede llevar a desatender la necesidad de consolidar las estructuras y de aplicar un enfoque transversal a las funciones para tener una visión integral de muchas operaciones institucionales. Por lo tanto, se recomienda revisar los mecanismos interinstitucionales de apoyo a la cooperación en materia de operaciones institucionales comunes de modo que provean a la articulación entre las medidas a nivel mundial y a nivel de los países y al establecimiento de prioridades claras y métodos de trabajo conducentes a resultados (recomendación 9).

X. Otras consideraciones para el camino a seguir

No será fácil conseguir un avance decisivo en la promoción de las operaciones institucionales comunes. El grado de ambición debe corresponderse con el grado de compromiso y de esfuerzo. En un complejo proceso a largo plazo, sería ilusorio imaginar la obtención en cascada de ganancias en eficiencia y de ahorros crecientes sin la necesaria inversión concomitante en capacidad, tecnología, sistemas y gestión del cambio. A medida que avance la labor, habrá que incorporar al diseño el apoyo al nivel de los países de los organismos no residentes. Es probable que ello cobre aún más relevancia con la proyectada reconfiguración de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

Vale la pena insistir una vez más en que no ha resultado eficaz la focalización exclusiva en el nivel nacional, dado que las operaciones institucionales deben considerarse componentes de una estructura integrada. Por lo tanto, sería un error seguir concentrando esfuerzos en las operaciones institucionales comunes en los países; es preciso formular una estrategia mundial en la que situar las oficinas de apoyo al trabajo en los países. Las oportunidades a nivel nacional y mundial se deben considerar conjuntamente.

Hasta la fecha, prácticamente no se ha realizado ningún análisis para trazar el rumbo a seguir en lo que respecta a los servicios compartidos entre las organizaciones a nivel mundial. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y su Grupo de Innovaciones Institucionales deben tratar de ponerse de acuerdo en las funciones que necesitan llevarse a cabo localmente y en las opciones disponibles para el desempeño eficaz de las demás funciones. Los modelos institucionales que enfatizan la descentralización no deben impedir un examen objetivo del grado en que las funciones de apoyo dependen de la ubicación. La delegación de los procesos de decisión programáticos ya no requiere de una delegación administrativa estrictamente paralela.

También habrá que prestar atención a la necesidad de establecer el marco de incentivos apropiado. No es evidente que existan tales incentivos. La cooperación en las operaciones institucionales no debe ser un mero suplemento de la cartera regular de los directores de operaciones. Debe formar parte de la evaluación del desempeño y ser debidamente reconocida en sus logros y fracasos.

Seis organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido centros de servicios compartidos que podrían ofrecer servicios a otras entidades y avanzar con el tiempo hacia la consolidación. El Secretario General se propone estudiar la posibilidad de consolidar los servicios que no dependen de la ubicación en seis o siete redes de centros de servicios compartidos. Hasta la fecha no se ha establecido ningún mecanismo para llevar adelante esta labor. Pueden preverse diversas configuraciones, dependiendo de los estudios de viabilidad, del alcance de los servicios definidos y del deseo y la capacidad de cambio. Un paso práctico en esta dirección sería reunir a las organizaciones apropiadas en una junta o foro de servicios compartidos encargado del estudio de viabilidad y del diseño operacional de los servicios mundiales compartidos, con distintas opciones en cuanto a alcance y complejidad. Esta junta o foro formularía recomendaciones sobre la integración de nuevas tecnologías en los arreglos de servicio e involucraría exclusivamente a los clientes y a los proveedores de los servicios. El Inspector subraya la importancia de proceder al análisis y al diseño de los arreglos de servicios compartidos, prescindiendo del mecanismo específico que se utilice para ello (recomendación 10).

Recomendaciones

Recomendación 1

En coordinación con la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y con miras a aplicar un enfoque coherente en todo el sistema, antes de que termine 2020, los jefes ejecutivos deberían potenciar los sistemas existentes o implementar otros nuevos para determinar con precisión la cuantía de los recursos destinados a los servicios de apoyo administrativo, independientemente de las fuentes de financiación o de la clasificación de los gastos, y exponer cómo se ha de definir y evaluar la eficiencia.

Recomendación 2

Los órganos legislativos deberían pedir a los jefes ejecutivos que elaboraran indicadores y metas de desempeño para mejorar la prestación de los servicios de apoyo administrativo y que informaran públicamente del desempeño.

Recomendación 3

En su septuagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General debería solicitar a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas e invitar a los jefes ejecutivos de otras organizaciones con oficinas sobre el terreno a que ensayaran más ampliamente el modelo de la Oficina Conjunta, teniendo en cuenta la meta anterior de 20 países y aprovechando la experiencia de la oficina de Cabo Verde.

Recomendación 4

Con el fin de superar las barreras burocráticas, antes de que termine 2020, el Secretario General, en consulta con la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería iniciar el ensayo de un modelo por el cual un solo organismo prestara servicios de acogida en nombre de los demás.

Recomendación 5

A más tardar en septiembre de 2019, el Secretario General debería designar a un grupo limitado de jefes ejecutivos, integrado por los del ACNUR, el PMA, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, para que formulara una propuesta de servicios consolidados de apoyo administrativo a nivel de los países, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 72/279 de la Asamblea General.

Recomendación 6

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería reconcentrar las operaciones institucionales comunes de los equipos de las Naciones Unidas en los países en una agenda más limitada, como los locales comunes, los servicios de instalaciones y las adquisiciones. Debería exigirse a todos los equipos en los países que para fines de 2020 presentaran un estudio de viabilidad sobre los locales comunes. Para esa fecha también deberían establecer acuerdos a largo plazo y contratos de servicios conjuntos.

Recomendación 7

Antes de que termine 2020, el Secretario General, en conjunto con otros jefes ejecutivos de las entidades con programas sobre el terreno, debería elaborar una propuesta concreta que definiera la forma de aplicar el reconocimiento mutuo como instrumento para consolidar las capacidades a fin de reducir las duplicaciones y racionalizar la presencia física.

Recomendación 8

El Secretario General debería colaborar con el Director Ejecutivo de la UNOPS para asegurar que también las capacidades de servicio de la Oficina se tuvieran plenamente en cuenta al formular los arreglos de servicios de apoyo administrativo.

Recomendación 9

El Secretario General, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería revisar los mecanismos interinstitucionales de apoyo a la cooperación en materia de operaciones institucionales comunes de modo que provean a la articulación entre las medidas a nivel mundial y a nivel de los países y al establecimiento de prioridades claras y métodos de trabajo conducentes a resultados. Las conclusiones y las medidas se comunicarían al Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2020 y a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones.

Recomendación 10

Antes de que termine 2019, el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones que tengan o prevean tener a su cargo centros mundiales de servicios multifuncionales compartidos (el ACNUR, la FAO, la OMS, el PNUD, la Secretaría, el UNICEF y la UNOPS) y del PMA, así como otros jefes ejecutivos que deseen participar, deberían constituir una junta de servicios compartidos encargada del estudio de viabilidad y del diseño operacional de los servicios mundiales compartidos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas y abreviaturas.....		xv
I. Introducción	1–26	1
A. Alcance y objetivos.....	15–16	4
B. Metodología.....	17–23	4
C. El contexto de la Agenda 2030	24–26	6
II. Escala de las oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional.....	27–48	7
A. Recursos destinados a los servicios de apoyo administrativo	33	8
B. Escala de las oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional.....	34	9
C. Ahorros que podrían obtenerse con la cooperación interinstitucional en los servicios de apoyo administrativo.....	35–41	10
D. Estimación global basada en los tres métodos	42–45	12
E. Necesidad de colmar las lagunas informativas	46–48	13
III. La experiencia a nivel de los países	49–110	15
A. La intención de crear servicios comunes es de larga data.....	50–51	15
B. No basta con concentrarse en el nivel de los países.....	52–54	16
C. El progreso ha sido modesto	55	17
D. Evaluación general: las operaciones institucionales comunes siguen siendo una pequeña parte del total	56–57	17
E. Los resultados de la actual Estrategia de Operaciones Institucionales son insuficientes	58–69	18
F. Los actuales centros de servicios integrados en los países son de alcance limitado: solo uno unifica la prestación de servicios	70–97	20
G. No deben pasarse por alto los arreglos de servicios a nivel regional	98–100	29
H. Las capacidades de la Secretaría deben formar parte del conjunto.....	101	30
I. La fragmentación de la financiación menoscaba la eficiencia administrativa y la transparencia	102–104	30
J. Constataciones y recomendaciones a nivel de los países	105–110	30
IV. Ampliar la gama de las funciones compartidas y considerar la externalización	111–118	33
V. El reconocimiento mutuo es aún insuficiente.....	119–126	36
VI. Explorar una gama más amplia de servicios	127–137	38
A. Adquisiciones	128–133	38
B. Gestión del parque de vehículos	134–136	39
C. Enajenación de bienes.....	137	39
VII. Factores para la definición del modelo de prestación de servicios.....	138–156	41
A. Considerar la posibilidad de designar a un proveedor de servicios supletorio en los países	139–141	41
B. Esclarecer las expectativas del PNUD y la UNOPS	142–150	41

C.	Medir el desempeño de los proveedores de servicios	151–156	43
VIII.	Necesidad de prestar atención a unos mecanismos interinstitucionales facilitadores	157–169	45
A.	Es preciso replantearse la dotación de recursos para la innovación en las operaciones institucionales comunes	157–161	45
B.	Es posible mejorar la labor entre organismos relativa a las operaciones institucionales comunes	162–169	45
IX.	El camino a seguir	170–181	48
 Anexos			
I.	Datos suplementarios		51
II.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección.....		69

Siglas y abreviaturas

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
ALP	acuerdos a largo plazo
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CMSC	Centro Mundial de Servicios Compartidos
CSC	centro de servicios compartidos
CSI	centro de servicios integrados
DCI	Dependencia Común de Inspección
EOI	Estrategia de Operaciones Institucionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
HACT	método armonizado de transferencias en efectivo
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
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
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRI	planificación de los recursos institucionales
PSI	proveedor de servicios de Internet
TI	tecnología de la información
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
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
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

I. Introducción

1. Habiendo examinado en 2016 las medidas eminentemente internas adoptadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para mejorar su eficiencia administrativa mediante la creación de centros de servicios multifuncionales compartidos en emplazamientos de bajo costo⁶, la Dependencia Común de Inspección (DCI) asumió la tarea de examinar las oportunidades de ganar en eficiencia que ofrece la colaboración entre estas organizaciones. El contexto normativo de este examen incluye las reiteradas instrucciones de la Asamblea General, especialmente las impartidas en sus dos últimas resoluciones, 67/226 y 71/243, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política, en el sentido de mejorar la relación costo-eficacia de los servicios de apoyo reduciendo la duplicación de funciones y los costos administrativos y de transacción a través de la consolidación de los servicios de apoyo a nivel de los países; y la exigencia de un apoyo integrado del sistema de las Naciones Unidas a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
2. El alcance de los denominados “servicios de apoyo administrativo” coincide con el de las “operaciones institucionales”, término que se ha utilizado en informes recientes del Secretario General. Las líneas de servicio pertinentes descritas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo son las de recursos humanos, finanzas, adquisiciones, logística, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y servicios de instalaciones. Los términos se utilizan indistintamente.
3. El presente examen se basa en la premisa de que la cooperación interinstitucional en materia de apoyo administrativo debe tener objetivos bien definidos. La cooperación, la colaboración y la acción conjunta han de considerarse a la luz de su contribución demostrable a la ejecución eficiente y eficaz de los mandatos programáticos. Aunque rara vez se calculan los costos de transacción del trabajo colaborativo, estos son pertinentes a la hora de decidir en qué asuntos se ha de colaborar y qué forma ha de revestir la colaboración. Normalmente las iniciativas deben ir respaldadas por estudios de viabilidad y exámenes posteriores a su ejecución.
4. No debe subestimarse la complejidad del marco institucional para la acción colectiva en las operaciones institucionales. Las entidades de las Naciones Unidas tienen sus propios aparatos de apoyo administrativo. Las organizaciones grandes tienden a realizar por sí mismas gran parte de sus operaciones institucionales, para las cuales algunas han establecido centros de servicios compartidos que se ocupan principalmente de servicios transaccionales. Las organizaciones más pequeñas o medianas recurren en mayor medida a los servicios de otras entidades, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los países, las entidades residentes cuya presencia es sustancial proveen la mayor parte de sus propias necesidades, mientras que las de menor presencia procuran aprovechar la capacidad de apoyo del PNUD o de otras organizaciones. Los organismos no residentes que operan en un país adoptan diversas modalidades que varían de un organismo y de un país a otro, a veces disponiendo que su personal de proyectos recurra al apoyo de estructuras regionales y otras veces recurriendo a los proveedores de servicios residentes, sobre todo al PNUD, para obtener una serie de servicios.
5. Las necesidades operacionales varían considerablemente entre las organizaciones. Algunos programas se basan en gran medida en el conocimiento y están orientados a la creación de capacidad, mientras que otros tienen un enfoque humanitario que impone requisitos operacionales y temporales específicos y una cadena de suministro de grandes dimensiones, amén de posibles mandatos de atención de determinadas poblaciones. A esa complejidad se suman las diferencias entre las organizaciones en cuanto a la gobernanza, las partes interesadas, los sistemas electrónicos, las normas y procedimientos, el ritmo operacional y la cultura institucional.
6. El contexto en que se presenta este examen ha evolucionado considerablemente desde que fue concebido. En respuesta a la resolución 71/243 de la Asamblea General, el Secretario General ha hecho propuestas de largo alcance sobre el nuevo posicionamiento

⁶ JIU/REP/2016/11.

del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de la Agenda 2030. Afirmó que había que abordar los problemas de redundancia e ineficiencia de los procesos institucionales y sugirió que los servicios operacionales/auxiliares comunes pasaran a ser la opción “en principio” para los equipos de las Naciones Unidas en los países⁷. La Asamblea General acogió con beneplácito las medidas previstas por el Secretario General, incluido el establecimiento de servicios auxiliares comunes y una ambiciosa meta de locales comunes⁸. El presente informe procura ofrecer una perspectiva independiente de las oportunidades de ganar en eficiencia y las medidas necesarias para explotaras, sobre la base de la experiencia anterior y el análisis de la información reunida durante el examen.

7. El aumento de la eficiencia administrativa mediante la cooperación entre organismos ha sido una preocupación durante decenios. El aliento dado recientemente por la Asamblea General a la creación de servicios auxiliares y locales comunes tiene antecedentes lejanos y recurrentes. En su histórica reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas en 1977, la Asamblea General se refirió a la necesidad de lograr la mayor uniformidad posible de los procedimientos administrativos en las actividades operacionales para el desarrollo, entre otras cosas mediante el establecimiento de un sistema común de adquisiciones, un sistema unificado de personal y un sistema común de contratación y capacitación⁹. Al menos desde el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en sucesivas revisiones trienales y cuatrienales de la política de las actividades operacionales para el desarrollo se ha exhortado de diversas maneras a: la simplificación, racionalización y armonización de las normas y los procedimientos a fin de reducir los costos de transacción, aumentar la eficiencia y reducir la carga de las autoridades anfitrionas; la potenciación de los locales comunes; el fortalecimiento de los servicios comunes y la consolidación de la infraestructura administrativa; y durante un ciclo trienal, la aplicación de un modelo de oficina conjunta.

8. En su resolución 67/226 sobre la revisión cuatrienal amplia de la política, la Asamblea General expuso una visión ambiciosa y amplia e hizo un llamamiento a:

- La elaboración de una definición común de los gastos de funcionamiento.
- La adopción de medidas por parte de las organizaciones para reforzar la eficiencia interna.
- La creación de servicios comunes en todos los servicios administrativos y a todo nivel para 2016 sobre la base de reglamentos, normas, políticas y procedimientos unificados.
- La consolidación de los servicios de apoyo a nivel de los países por conducto de un organismo principal, un centro de servicios comunes de las Naciones Unidas o disposiciones de externalización.
- La interoperabilidad de los sistemas de planificación de los recursos institucionales como facilitadora de las políticas de servicios comunes.

9. **A medida que el sistema de las Naciones Unidas traza el rumbo a seguir, aprovechando la experiencia de iniciativas anteriores, debe servirle de inspiración desde ya la amplitud de esa visión de entonces de la Asamblea General, con el enfoque integrado que exigía. Hoy siguen teniendo resonancia sus temas dominantes de la proyección transparente de los gastos administrativos, independientemente de las fuentes de financiación; la eficiencia interna como facilitadora de las medidas colaborativas de fomento de la eficiencia; y la definición integrada de lo que es común entre las organizaciones aun cuando discrepen sus mandatos programáticos. Si bien las actividades operacionales para el desarrollo constituyen un marco de importancia decisiva, un enfoque integral tendría en cuenta las necesidades y las capacidades pertinentes de la presencia de la Secretaría de las Naciones Unidas con fines humanitarios, de mantenimiento de la paz y de otro tipo.**

⁷ A/72/124–E/2018/3.

⁸ Véase la resolución 72/279 de la Asamblea General, párr. 6.

⁹ Véase la resolución 32/197 de la Asamblea General, anexo, párr. 32.

10. La frecuente solicitud de que se intensifique la cooperación interinstitucional en interés de la eficiencia ha sido atendida tanto a nivel mundial como nacional mediante diversas iniciativas y procesos a lo largo del tiempo. A nivel mundial, una vía de principio ha sido la del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y sus redes funcionales. Entre otras cosas, los mecanismos del Comité han trabajado en la armonización y simplificación de las políticas y procedimientos en una serie de áreas temáticas y han elaborado plataformas comunes, así como orientaciones e instrumentos para facilitar la colaboración en los países. Otra vía importante es, desde luego, la prestación de servicios por algunas entidades en nombre de otras, como los que presta el PNUD.

11. A lo largo del tiempo el nivel de los países ha sido el foco de atención particular, caracterizado por el encarecimiento intermitente de los locales comunes y los servicios comunes conexos, el criterio de mayor integración de los servicios previsto en la vertiente de “Operaciones conjuntas” de la iniciativa “Unidos en la acción”, y la atención que actualmente se presta a la estrategia de operaciones institucionales como vía conducente a las operaciones institucionales comunes a nivel de los países. Los mecanismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han apoyado estos esfuerzos con el fin de hacer accesibles al nivel de los países las soluciones institucionales concebidas en el seno del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y de brindar orientación suplementaria, herramientas y marcos de supervisión y de presentación de informes.

12. Una mirada retrospectiva revela que, pese a las reiteradas solicitudes de los órganos legislativos y a las numerosas iniciativas entre organismos en los planos institucional y nacional, la trayectoria seguida por las organizaciones que han estimado tener la dimensión necesaria ha sido la del desarrollo de sus propias operaciones y marcos de apoyo administrativo. Ello se traduce en la implementación de sistemas separados de planificación de los recursos institucionales y en la existencia de distintos esquemas de contabilidad, diferentes normas y procedimientos para procesos administrativos análogos, distintas normas técnicas para la tecnología de la información y los sistemas conexos, y marcos de control interno que en muchos sentidos tratan a los asociados de las Naciones Unidas como riesgos externos igual que a terceros. La colaboración se ha centrado en los puntos de interés común de los diferentes modelos institucionales, en lugar de proponerse unificar un modelo para las operaciones institucionales que les son comunes.

13. Esto no quiere decir que no se ha reconocido la oportunidad, aunque sea vagamente. En una iniciativa con visión de futuro, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión propuso que se estudiara la viabilidad de los servicios compartidos entre organismos, que a su juicio podrían ser un importante vector de eficiencia en comparación con los servicios a cargo de cada organismo. También se estimó que podrían contribuir a la armonización de las prácticas institucionales y servir de base para la prestación interinstitucional de servicios administrativos en general¹⁰. La propuesta no se llevó adelante y ulteriormente varias organizaciones siguieron desarrollando sus propias modalidades de servicios. Según la secretaria de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), en 2007 el plan de acción para armonizar las prácticas institucionales era la primera y única iniciativa estructurada de armonización y consolidación de las funciones operacionales, y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión decidió comenzar con proyectos centrados en objetivos más concretos y de alcance más limitado. En la época no parecía oportuno lanzar una iniciativa más amplia, como una valoración exhaustiva de los centros de servicios compartidos entre organismos.

14. A pesar de los considerables esfuerzos para ensamblar las piezas del apoyo administrativo a nivel de los países, este empeño en sentido horizontal no ha ido complementado con medidas análogas en las sedes que crean las condiciones normativas necesarias para la integración en los países. La Agenda 2030 ofrece un nuevo contexto para hacer frente a estos acuciantes problemas de larga data.

¹⁰ Véase CEB/2007/HLCM/16, párr. 36.

A. Alcance y objetivos

15. Con el telón de fondo de las exigencias de cooperación horizontal y el replanteamiento de los medios para maximizar la repercusión del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos nacionales, los objetivos del presente examen son calibrar las oportunidades que ofrece la colaboración interinstitucional para aumentar la eficiencia de los servicios de apoyo administrativo y recomendar medidas para aprovecharlas. En concreto, el examen se propone:

- Esclarecer lo que las organizaciones consideran necesario para la Agenda 2030 en términos de prestación de más servicios comunes e integrados de apoyo administrativo.
- Estimar la magnitud de los recursos consagrados a la prestación de servicios de apoyo administrativo en general y a nivel de los países.
- Extraer las lecciones pertinentes de la actual cooperación interinstitucional de apoyo administrativo a nivel de los países para informar las futuras modalidades de cooperación, prestando especial atención a las estrategias de operaciones institucionales y los centros de servicios integrados a nivel de los países.
- Evaluar la interacción de los acuerdos de servicios de apoyo administrativo a nivel de los países y a nivel mundial y regional.
- Calibrar las posibilidades de aprovechar los mandatos y capacidades ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas para la prestación de apoyo administrativo.
- Calibrar las oportunidades que ofrece el reconocimiento mutuo de las políticas y procedimientos respectivos como estrategia para lograr la eficiencia.
- Examinar los requisitos de gobernanza, liderazgo y transparencia que impone la prestación eficiente de servicios de apoyo administrativo.

16. El examen sugiere métodos para identificar las funciones que podrían llevarse a cabo en un entorno compartido, tanto mundial como localmente, así como para determinar qué servicios deben prestarse a nivel de los países y cuáles pueden desplazarse a los niveles de servicio mundial o regional. También considera distintas opciones para superar las barreras —reales o aparentes— que han inhibido la cooperación para aumentar la eficiencia.

B. Metodología

17. De conformidad con las normas internas, las directrices y los procedimientos de trabajo de la DCI, la metodología seguida en la preparación del presente informe consistió en un examen de documentos e informes de acceso público del sistema de las Naciones Unidas y de otras entidades, decisiones de los órganos legislativos, informes anteriores de la DCI y de otros órganos de supervisión y evaluaciones independientes, y la orientación sobre las operaciones institucionales comunes impartida por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Antes de comenzar la fase de reunión de información detallada se realizaron entrevistas preliminares con los interesados. Tras un estudio de los documentos pertinentes y de las cuestiones señaladas en estos se procedió a la fase de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos.

18. Se enviaron cuestionarios a distintos tipos de destinatarios: un cuestionario colectivo a 28 organizaciones participantes, incluidas aquellas con operaciones sobre el terreno, que obtuvo 19 respuestas; un cuestionario a los 34 equipos de las Naciones Unidas en los países que, según comunicó la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a principios de 2018, habían establecido estrategias de operaciones institucionales (se recibieron 23 respuestas); un cuestionario a la secretaría de la JJE y a la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en su calidad de secretaría del Grupo. El examen también se basó en la encuesta mundial de los equipos de gestión de las operaciones realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, publicada en febrero de 2018, como parte de los procesos de vigilancia de la

aplicación de las resoluciones de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo.

19. A falta de datos comparables entre las organizaciones para la estimación de los recursos destinados a las funciones de apoyo administrativo y de la escala de las oportunidades de eficiencia, se recurrió a los datos reunidos por el Secretario General. El Secretario General había contratado a especialistas para que reuniesen los datos pertinentes, en conformidad con la resolución 71/243, en primer lugar, para informar sobre las funciones y capacidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de la Agenda 2030 y, en segundo lugar, para formular propuestas más detalladas sobre las operaciones institucionales en el contexto del nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El Inspector obtuvo de la Oficina del Secretario General la autorización para que la DCI accediera a esos datos. Con la asistencia de un consultor, esos datos fueron actualizados y validados con las organizaciones participantes en la DCI que habían respondido y complementados con los datos recibidos de dos organizaciones que no habían respondido a la solicitud inicial, con lo que suman 13 las organizaciones que respondieron¹¹. En el caso de las organizaciones que no respondieron, se utilizaron las estimaciones del examen de las funciones y la capacidad.

20. Basándose en las respuestas a los cuestionarios, el Inspector celebró 208 entrevistas con funcionarios de las organizaciones participantes y recabó asimismo las opiniones de los mecanismos interinstitucionales: el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE; la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el PNUD; el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA); el Programa Mundial de Alimentos (PMA); la Secretaría de las Naciones Unidas, y los convocantes de los equipos de tareas temáticas establecidos por el Grupo de Innovaciones Institucionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se llevaron a cabo misiones a las oficinas de las sedes, algunos equipos de las Naciones Unidas en los países, y los centros de servicios integrados a nivel de los países en Bangkok, Brasilia, Copenhague, Hanoi, Kigali, Mbabane, Nueva York, París, Praia, Pretoria y Roma. Además, el Inspector entrevistó a expertos en servicios compartidos del sector privado.

21. Se recabaron las observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta al preparar su versión definitiva. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del estatuto de la DCI, el presente informe se ultimó tras la celebración de consultas entre los inspectores a fin de someter las conclusiones y recomendaciones a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

22. El informe contiene diez recomendaciones, ocho de las cuales van dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y dos a sus órganos legislativos. Para facilitar el manejo del informe y la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones, en el anexo 2 figura un cuadro en el que se indican las recomendaciones pertinentes a cada organización y se especifica si van dirigidas al órgano legislativo o rector o al jefe ejecutivo de la organización.

23. El Inspector desea expresar su reconocimiento a todas las personas que le brindaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas, respondieron a los cuestionarios y de tan buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia. También agradece el apoyo financiero brindado al examen por el Gobierno de Suiza y el UNICEF.

¹¹ El ACNUR, la FAO, la OIT, la OMS, la ONUDI, ONU-Mujeres, el PMA, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

C. El contexto de la Agenda 2030

24. Para poder enmarcar el presente examen en el contexto normativo apropiado, se preguntó a todas las organizaciones participantes cómo podía contribuir la cooperación interinstitucional en la prestación de servicios de apoyo administrativo a la ejecución más integrada de los programas requerida por la Agenda 2030. De las respuestas se desprenden tres elementos principales: la oportunidad de ganar en eficiencia y generar economías que puedan liberar recursos para las funciones programáticas; algunas organizaciones pusieron de relieve la necesidad de reforzar la vinculación entre la prestación de servicios y el apoyo normativo y de fortalecer las capacidades especializadas que pudieran ser aprovechadas por otros; algunas organizaciones señalaron las limitaciones que imponían a la prestación integrada de servicios las diferencias entre los entornos estructurales, de gobernanza y de reglamentación.

25. A raíz de los informes del Secretario General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo¹² y la aprobación de la resolución 72/279 de la Asamblea General, se está prestando más atención a las operaciones institucionales en el contexto de la Agenda 2030. Para el desarrollo de una nueva generación de equipos en los países y de nuevos criterios para determinar la presencia en los países, así como el replanteamiento de la función, la capacidad y la dotación de recursos de las oficinas encargadas de varios países, se necesita una base administrativa y de apoyo apropiada.

26. Prácticamente en todas las visitas y entrevistas del Inspector a los equipos de las Naciones Unidas en los países, estos se mostraron muy conscientes de la Agenda 2030 y de su contexto, así como de la expectativa de participación en los esfuerzos de cooperación en las funciones de apoyo administrativo.

¹² A/72/124–E/2018/3 y A/72/684–E/2018/7.

II. Escala de las oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional

27. Al examinar las oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional, el Inspector estimó que sería útil presentar información sobre los recursos destinados a las funciones de apoyo administrativo y sobre la escala de los posibles beneficios. Ello esclarecería la relevancia de la oportunidad y su grado de prioridad. Sin embargo, sería un error contemplar las oportunidades de ganancia en eficiencia que ofrece la cooperación interinstitucional únicamente a través del prisma de los ahorros financieros previstos. En un reciente informe sobre la creación de centros de servicios en el sistema de las Naciones Unidas, la DCI constató que, al concebir y proponer estas iniciativas, las organizaciones formulaban una serie de objetivos cualitativos, como el aumento de la calidad de los servicios, la especialización, una mejor gestión del riesgo y una mayor focalización en las misiones respectivas, aun cuando los órganos legislativos parecieran prestar más atención a los ahorros financieros¹³. El concepto del Secretario General de operaciones institucionales comunes también enfatiza el aumento de la calidad de los servicios, la satisfacción de los clientes, la observancia de los criterios de gestión y control de riesgos y, lo que es más importante, la posibilidad que se ofrece a las entidades de las Naciones Unidas de concentrarse en sus mandatos y funciones programáticas¹⁴. Hay que entender que la actual oportunidad incluye la persecución de tales objetivos cualitativos.

28. El énfasis en la calidad debe ser parte integrante de la reconfiguración de las operaciones institucionales basada en arreglos interinstitucionales comunes porque justifica la participación. No cabe apoyar una reforma de las operaciones institucionales que parezca generar economías al reducir la capacidad en el terreno trasladando la carga al personal de los programas. En las entrevistas para este examen las organizaciones se mostraron invariablemente muy dispuestas a colaborar si se trataba de mejorar el producto. Prácticamente en ningún caso se habló de “lo más barato” como único factor de “lo mejor”. El logro de estos objetivos debe ser respaldado por sistemas objetivos y transparentes de medición del desempeño y de presentación de informes. El capítulo VII contiene sugerencias sobre la supervisión del desempeño y los informes conexos.

29. Desde luego, también son importantísimos los aspectos financieros de la oportunidad de eficiencia. En esta etapa es lisa y llanamente imposible saber con exactitud qué economías podrían derivarse de unas operaciones institucionales más eficientes basadas en la cooperación entre organismos. Hay tres limitaciones que saltan a la vista: la falta de datos completos y comparables entre las organizaciones sobre los recursos destinados a estas funciones; la falta de datos de referencia sobre los actuales niveles de eficiencia de las operaciones institucionales, y la falta de claridad sobre la existencia de necesidades operacionales que quizá no puedan satisfacerse plenamente con una estructura de servicios comunes. Los datos disponibles demuestran que los recursos financieros y humanos consagrados a las funciones de apoyo administrativo son sustanciales y que la oportunidad de ganar en eficiencia es considerable y vale la pena analizarla y aprovecharla.

30. Las organizaciones no disponen de una definición común de las funciones de apoyo administrativo y tienen diferentes maneras de clasificar los recursos destinados a esas funciones y de vincular las denominaciones de los puestos con las funciones desempeñadas. Ello complica el reto de obtener una visión horizontal bien informada. Como a los efectos del presente informe se necesitaba tener un sentido de la escala y no un recuento minucioso, se optó por tratar de aprovechar los datos generados por el Secretario General en virtud de la resolución 71/243.

31. La Oficina del Secretario General permitió el acceso de la DCI a esos datos. Con asistencia especializada, la DCI los adaptó añadiendo la información presentada por las organizaciones que no habían respondido a la encuesta del Secretario General, validando los datos con las organizaciones y ajustando las funciones en cuestión para conseguir un

¹³ JIU/REP/2016/11.

¹⁴ Véase A/72/684-E/2018/7, párr. 46.

enfoque equilibrado. Junto con las cifras ilustrativas utilizadas en este informe se indica la fuente de los datos.

32. Hay que subrayar que las encuestas utilizadas se llevaron a cabo durante un breve período de tiempo y que las organizaciones tienen opiniones diferentes sobre la combinación adecuada de funciones que deberían estar representadas y sobre la precisión de los datos recopilados para la formulación de políticas. El presente informe aprovecha estos datos para arrojar luz sobre la *escala* de los recursos en cuestión y de la oportunidad de eficiencia. **Hay demasiadas variables en juego como para trazar una línea recta entre la estimación de una gama de oportunidad y un resultado cosechable. Definirlo con mayor precisión ha de ser parte importante de la labor continua de planificación.** Habida cuenta de las limitaciones de los datos, en el informe se presenta información global y no específica de cada organización, y no se utilizan los datos para sacar conclusiones sobre la eficiencia de ninguna organización en particular.

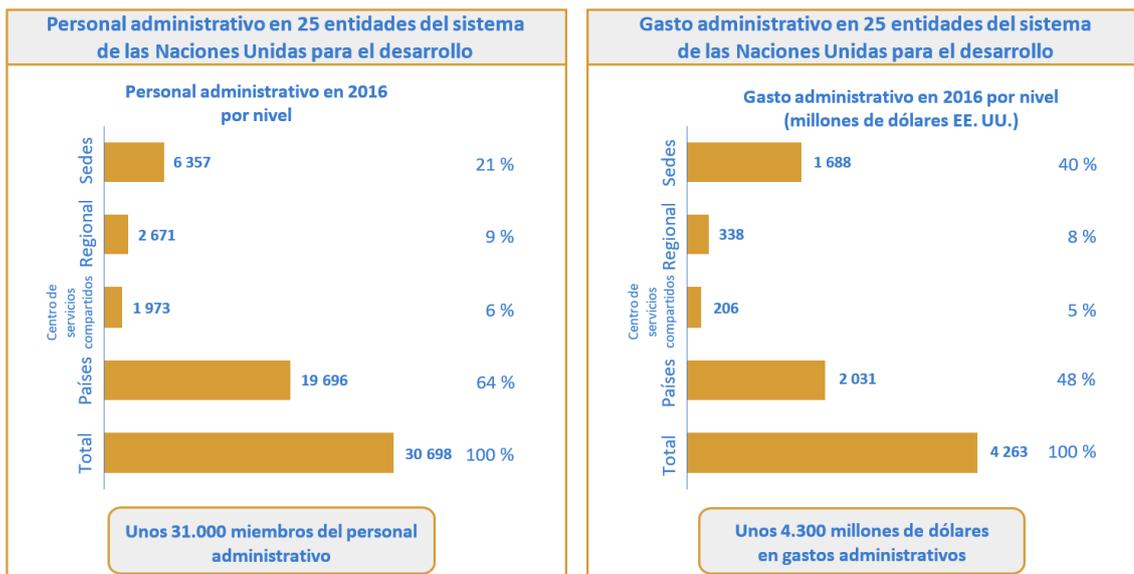
A. Recursos destinados a los servicios de apoyo administrativo

33. A juzgar por los datos recopilados en 2016 de 23 organizaciones, unos 4.300 millones de dólares (13,4 % del gasto total) y 30.698 miembros del personal (20,2 % del total) están consagrados a las funciones de apoyo administrativo (véanse el cuadro 1 y el gráfico I). Poco menos de la mitad del gasto total se efectúa a nivel de los países, y casi dos tercios del personal administrativo trabaja también a nivel de los países. El ACNUR, el PMA, PNUD, el UNFPA y el UNICEF en conjunto representan el 79 % del gasto a nivel de los países y el 74 % del personal.

Cuadro 1

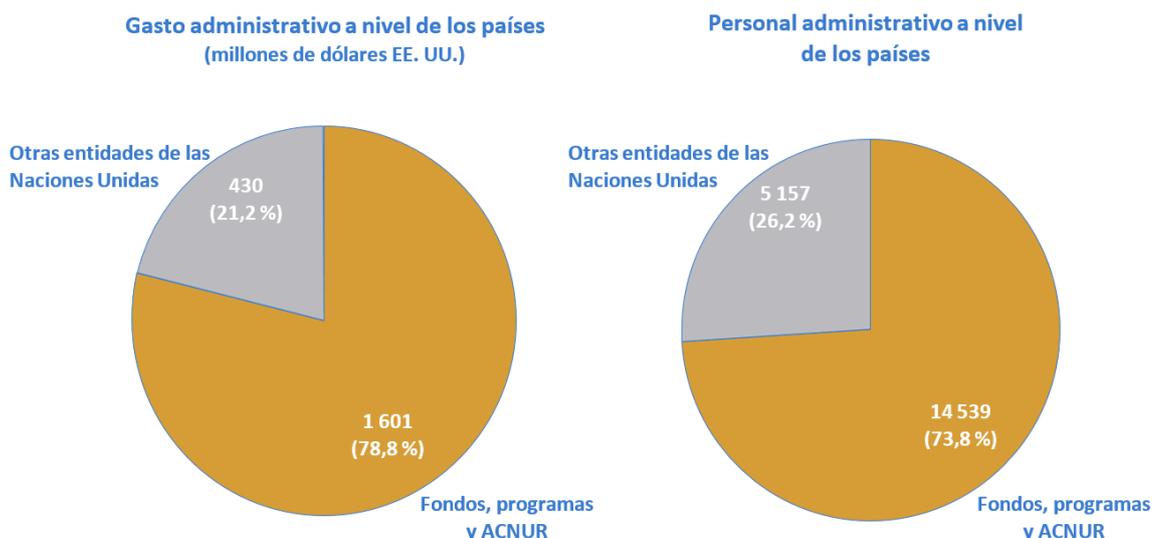
	Gasto (millones de dólares EE. UU.)	Personal
Gasto total	31 684	151 960
Funciones de apoyo administrativo	4 263	30 698
Como porcentaje del total	13,4	20,2

Gráfico I



Fuente: El cuadro 1 y el gráfico I se basan en los datos proporcionados al Secretario General en el contexto la preparación de sus informes sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
Nota: Puede que los porcentajes no sumen 100 debido al redondeo.

Gasto administrativo y personal a nivel de los países



Fondos y programas: ACNUR, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, UNFPA y UNICEF.
 Otras entidades del sistema de las Naciones Unidas: las comisiones regionales, la FAO, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la OIT, la OMS, ONU-Mujeres, el ONUSIDA, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la UNESCO y la UNOPS.

B. Escala de las oportunidades de aumentar la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional

34. Como punto de partida, los datos muestran que existen economías de escala cuando las funciones administrativas apoyan a los programas de mayor volumen. Los gastos administrativos representan alrededor del 18 % del total de gastos en los programas más pequeños de los países y alrededor del 7 % en los más grandes (véase el gráfico II). Los deciles representan el 10 % de los programas dentro de una gama de gastos.

Gráfico II



Fuente: ACNUR, FAO, OIT, OMS, ONU-Mujeres, ONUDI, PMA, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

C. Ahorros que podrían obtenerse con la cooperación interinstitucional en los servicios de apoyo administrativo

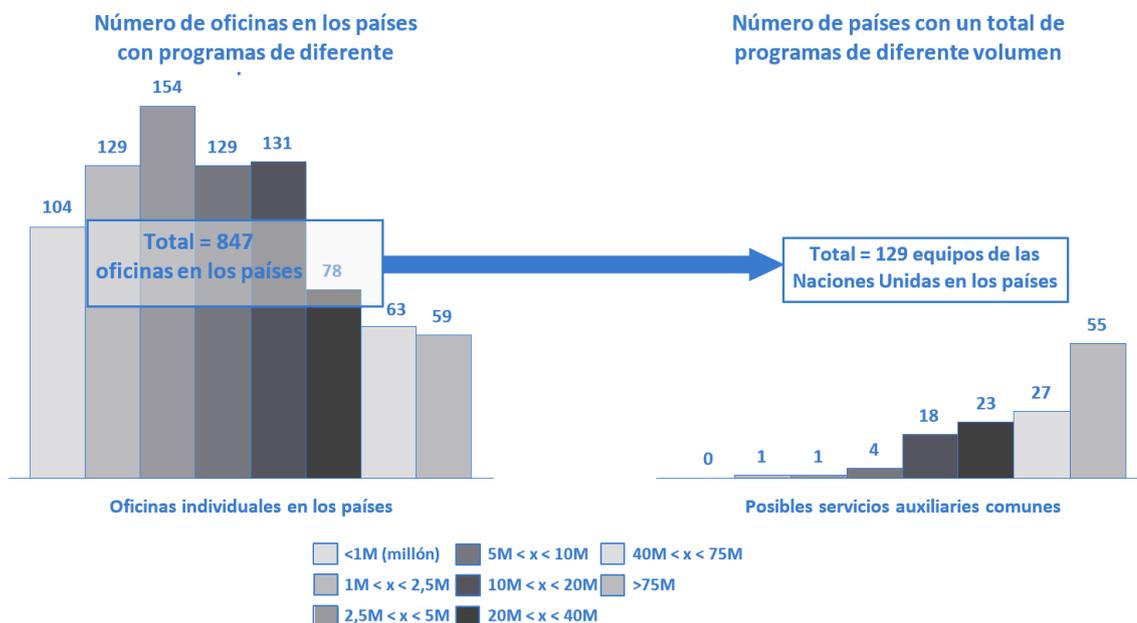
35. El análisis que se presenta a continuación sugiere la posibilidad de obtener ahorros de entre el 15 % y el 25 %, es decir, unos 300 a 500 millones de dólares, en los gastos de los servicios de apoyo administrativo a nivel de los países en todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Se trata de una gama, no de un pronóstico o predicción. Prescindiendo de las limitaciones de los datos globales, lo que pueda cosecharse dependerá de la formulación detallada de arreglos de apoyo alternativos que satisfagan las necesidades programáticas de los principales actores. Se aplicaron tres métodos de estimación, centrados en las mejoras internas, la consolidación de los servicios y el análisis comparado con entidades externas.

Mejoras internas

36. El primer aspecto del análisis es una exploración de las economías de escala basada en el supuesto de que hay un centro administrativo por país que atiende a todo el equipo de las Naciones Unidas en el país, en lugar de estructuras de apoyo administrativo de cada organismo. Como ilustra el gráfico III, las organizaciones de la muestra tienen a su cargo 847 programas en 129 países. Si sus funciones administrativas se consolidaran de modo que hubiera 129 servicios auxiliares en lugar de los 847 existentes, la ganancia en eficiencia sería del orden de 20,8 %. Desde el punto de vista de la eficiencia, cabe señalar que actualmente los 847 programas de organismos en los países incluyen 104 programas de menos de 1 millón de dólares (gráfico III, imagen a la izquierda), mientras que en una modalidad integrada ningún programa de país sería de menos de 1 millón de dólares (gráfico III, imagen a la derecha).

Estimación del ahorro total que podría generar la integración a nivel de los países: 20,8 %

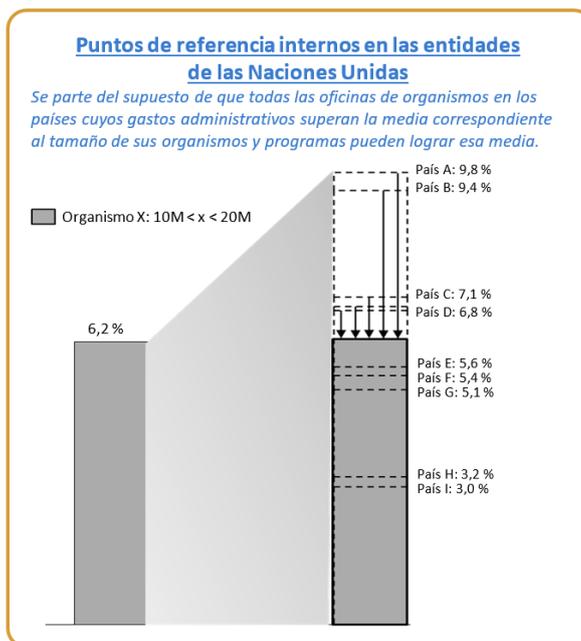
Gráfico III



Fuente: Respuestas del ACNUR, la FAO, la OIT, la OMS, ONU-Mujeres, el PMA, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

37. El segundo aspecto del análisis es una estimación de los ahorros que se obtendrían si todas las oficinas de los organismos en los países cuyos gastos administrativos superan la media correspondiente al volumen de sus programas redujeran sus gastos administrativos al nivel medio correspondiente al tamaño de sus organismos y sus programas. El gráfico IV ilustra un organismo de muestra. Varios de sus programas en los países de entre 10 millones y 20 millones de dólares tienen gastos administrativos que superan la media del 6,2 %. Se presume que mediante mejoras internas los gastos administrativos pueden reducirse a la media de los programas de ese volumen.

Gráfico IV



38. Si se aplica a los datos aportados por el ACNUR, la FAO, la OIT, la OMS, ONU-Mujeres, el PMA, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, según los cuales en 2016 el total del gasto administrativo a nivel de los países fue de 1.700 millones de dólares, el potencial de ahorro total en gastos administrativos mediante mejoras internas se estima en 18,2 %.

Suma de todas las entidades y los programas de países de todos los tamaños

Potencial de ahorro estimado
18,2 %

* Organismo x 10M < x > 20M (ejemplo de un organismo cuyos programas en los países totalizan entre 10 millones y 20 millones de dólares).

Estimación del ahorro total en gastos administrativos que podrían generar las mejoras internas: **18,2 %**

Consolidación de los servicios

39. Este método se centra en la consolidación de los servicios: si no dependen de la ubicación, las funciones serán transferidas a un centro mundial o regional de servicios compartidos. Los servicios dependientes de la ubicación que sean idóneos para la prestación común se emplazarán en centros integrados a nivel de los países¹⁵.

Estimación del ahorro total en gastos administrativos que podría generar la consolidación de los servicios: **5 % a 15 %**

40. Si se aplica a la dotación de personal administrativo en tres países de muestra, el potencial de ahorro sería de entre el 5 % y el 15 % (véase anexo I, gráfico III). A los efectos de elaborar una estimación, se supone que este potencial puede existir en todos los países.

¹⁵ Se supone que los puestos de los centros de servicios compartidos cuestan menos (el 80 %) y son 1,5 veces más eficientes que los de las oficinas en los países. Se supone que los puestos de los centros de servicios integrados a nivel de los países cuestan lo mismo y son 1,2 veces más eficientes que los de las oficinas en los países.

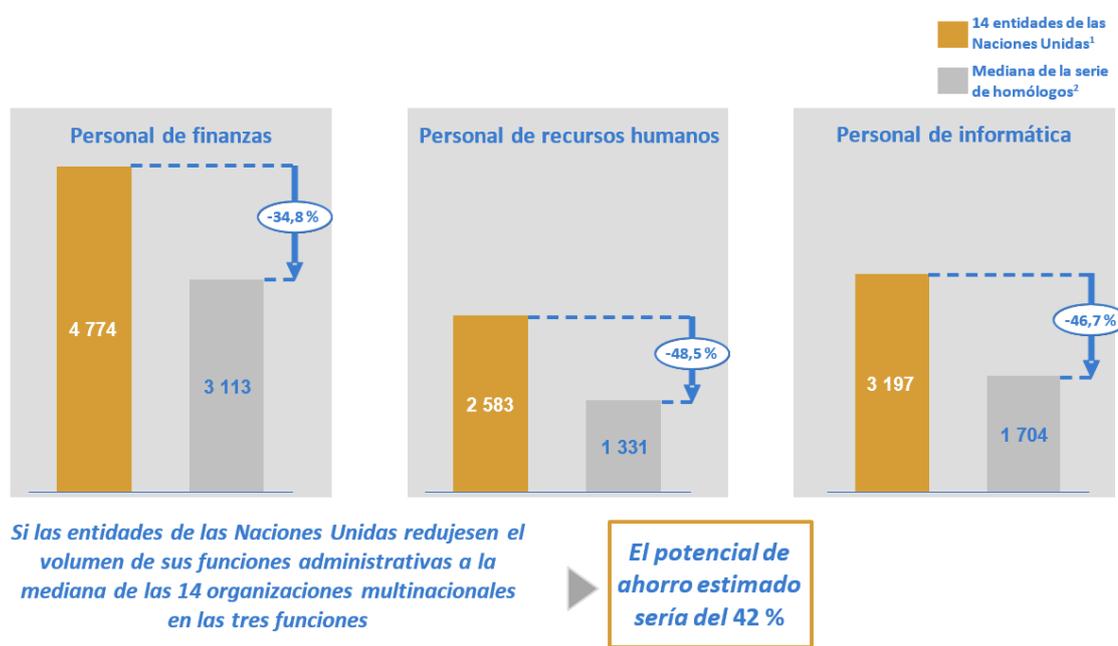
Análisis comparado con entidades externas

41. Se realizó un análisis comparado de unas 14 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (las 10 mencionadas más el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la ONUDI, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Mundial del Turismo (OMT)) con 14 organizaciones multinacionales¹⁶ cuyos gastos de funcionamiento oscilan entre 200 millones y 17.500 millones de dólares y cuya dotación de personal equivalente a tiempo completo oscila entre 2.370 y 139.500 empleados. Si las entidades de las Naciones Unidas pueden reducir la dotación de personal administrativo a la mediana de las 14 organizaciones multinacionales, el potencial de ahorro estimado sería del 42 % (véase el gráfico V).

Estimación del ahorro total en gastos administrativos que podría generar la nivelación con organizaciones externas: 42 %

Gráfico V

Comparación con organizaciones multinacionales



1. ACNUR, FAO, FIDA, OACI, OIT, OMT, ONUDI, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF y UNOPS.
2. La serie de homólogos comprende 14 organizaciones multinacionales con gastos de funcionamiento de entre 200 millones y 17.500 millones de dólares y una dotación de personal equivalente a tiempo completo de entre 2.370 and 139.500 empleados. La composición de la serie de homólogos incluye organizaciones especializadas en servicios financieros, logística, servicios empresariales y servicios de alta tecnología.

D. Estimación global basada en los tres métodos

42. Los tres métodos ensayados señalan oportunidades de ganar en eficiencia que fluctúan entre un 5 %-15 % y un 42 %. Al ponderar los resultados de estos tres métodos diferentes es razonable estimar un potencial de ahorro de entre el 15 % y el 25 %, es decir, entre 300 millones y 500 millones de dólares, en los gastos de apoyo administrativo a nivel de los países.

¹⁶ La serie de homólogos está compuesta por organizaciones especializadas en servicios financieros, logística, servicios empresariales y servicios de alta tecnología.

43. Recordemos que el potencial de ahorro total estimado en los gastos administrativos es del 18,2 % mediante mejoras internas y del 20,8 % mediante la integración a nivel de los países. En total, el ahorro sería del orden de 39 %. Se trataría, sin embargo, de un valor sobreestimado, dado que es improbable que se logre disponer de una estructura administrativa única en cada país; puede que los equipos en los países tengan motivos particulares para incurrir en gastos administrativos superiores a la media y es probable que se superpongan las fuentes de ahorro consideradas en ambos métodos, de modo que el ahorro total sería inferior a la suma.

44. El potencial de ganancia en eficiencia mediante la consolidación de los servicios se estima en un 5 % a 15 %. Se trata probablemente de un valor subestimado, porque normalmente los centros de servicios compartidos pueden lograr un cociente de eficiencia mayor de lo que se supone, por ejemplo, mediante una mayor especialización del personal.

Estimación de los ahorros globales:
entre el 15 % y el 25 %, es decir, entre 300 millones y 500 millones de dólares, en todo el sistema de las Naciones Unidas

45. La comparación externa apunta a un ahorro estimado en 42 %, pero esto es improbable ya que no es seguro que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puedan alcanzar el mismo nivel de eficiencia que sus homólogos del sector privado debido a los diferentes requisitos y necesidades, sistemas de gobernanza, procedimientos y normas. Las entidades del sector privado trabajan en circunstancias diferentes, operan en una escala diferente y pueden abandonar fácilmente sus emplazamientos. Además, es posible que las entidades de las Naciones Unidas trabajen en más países y con equipos más pequeños que sus homólogos del sector privado, lo que supone una estructura de gastos superior para las entidades de las Naciones Unidas. También es más probable que estas mantengan una presencia de apoyo a mandatos de modos en que no lo harían las entidades con fines de lucro. Por estas razones, quizá se necesiten sistemas alternativos de medición de la eficiencia para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

E. Necesidad de colmar las lagunas informativas

46. Es necesario ir colmando importantes lagunas informativas. Por el lado de los “recursos” de la ecuación, es difícil imaginar que se pueda analizar las operaciones institucionales y planificar la cooperación entre las organizaciones sin un entendimiento común de las funciones en cuestión y de los recursos destinados a estas. Para la reforma en curso de las operaciones institucionales, apuntalada por datos empíricos, es indispensable colmar estas lagunas para poder evaluar los resultados y promover la transparencia y la rendición de cuentas. **Sería útil incorporar la recopilación de los datos pertinentes en las medidas proyectadas por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para elaborar un futuro cubo de datos que permita analizar el desempeño del sistema de las Naciones Unidas en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** También hacen falta datos de apoyo al análisis de la calidad de los servicios y del valor que estos deparan a los clientes para supervisar el desempeño y conducir el proceso de cambio ulterior. Además, estos datos servirían de base para una estimación más realista de las ganancias en eficiencia a las que pueda aspirarse.

47. Estos elementos contribuirían asimismo a dar mayor relieve a la eficiencia administrativa como prioridad institucional. La información presentada por algunas organizaciones, en particular los fondos y programas de las Naciones Unidas y el ACNUR, sobre la proporción de los recursos consagrada a la gestión y la administración, el apoyo a los programas y las actividades de los programas es un artefacto de los sistemas de clasificación de los gastos y no un indicador de eficiencia administrativa. Estas clasificaciones de gastos pueden dar una idea de la proporción de los recursos atribuible directamente a la actividad programática, pero las operaciones administrativas e institucionales normalmente y en gran medida son financiadas por cada una de estas corrientes de recursos (véanse también los párrafos 102 a 104).

Recomendación 1

En coordinación con la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y con miras a aplicar un enfoque coherente en todo el sistema, antes de que termine 2020, los jefes ejecutivos deberían potenciar los sistemas existentes o implementar otros nuevos para determinar con precisión la cuantía de los recursos destinados a los servicios de apoyo administrativo, independientemente de las fuentes de financiación o de la clasificación de los gastos, y exponer cómo se ha de definir y evaluar la eficiencia.

Recomendación 2

Los órganos legislativos deberían pedir a los jefes ejecutivos que elaboraran indicadores y metas de desempeño para mejorar la prestación de los servicios de apoyo administrativo y que informaran públicamente del desempeño.

48. Lo ideal sería que las organizaciones elaborasen conjuntamente una serie común de indicadores clave del desempeño, que se complementara con indicadores específicos de cada organización. Sin embargo, la conveniencia de un enfoque común, que podría tardar en desarrollarse, no debería postergar la adopción de medidas por parte de los jefes ejecutivos para mejorar el desempeño y publicar los resultados de sus propias organizaciones. Se insta también a los jefes ejecutivos a elaborar y utilizar información que explique el costo de los productos administrativos. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la OMS han dado pasos útiles, aunque incompletos, en esta dirección. El cálculo del costo de los servicios sentaría una base más transparente para la fijación de los precios de los servicios por parte de los proveedores. El PNUD comunica que ha elaborado los sistemas necesarios para una evaluación de referencia de la calidad y el costo de los servicios que, en su opinión, pueden adaptarse fácilmente para ser aplicados por todos los organismos.

III. La experiencia a nivel de los países

49. El siguiente examen de la experiencia a nivel de los países llega a la conclusión de que es relativamente poco lo que se ha avanzado en la tentativa de aumentar la eficiencia en las operaciones institucionales comunes a nivel de los países. A continuación, se destacan varios de los problemas con que tropieza este empeño. Las recomendaciones para superar los problemas se agrupan al final del capítulo dado que están relacionadas entre sí.

A. La intención de crear servicios comunes es de larga data

50. Los servicios comunes, así como su vinculación con locales comunes, están previstos desde que se creó el sistema de las Naciones Unidas. En uno de sus informes anteriores, la DCI recordaba que el requisito de establecer locales y servicios comunes figuraba en los acuerdos de relación concluidos y ratificados progresivamente desde 1946 por los órganos legislativos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados¹⁷. El artículo tipo de esos acuerdos relativo a los servicios administrativos y técnicos estipula, entre otras cosas, que las Naciones Unidas y los organismos especializados reconocen que, a fin de unificar los métodos administrativos y técnicos y de utilizar de la manera más eficiente el personal y los recursos, conviene evitar, siempre que sea posible, el establecimiento y funcionamiento de instalaciones y servicios que compitan entre sí o dupliquen sus actividades¹⁸. El acuerdo entre las Naciones Unidas y la ONUDI fue más allá al establecer que las organizaciones habían de examinar la posibilidad de contar con instalaciones o servicios comunes en sectores concretos, incluida la posibilidad de que una organización brindase esas instalaciones o servicios a otra o varias otras organizaciones, y determinar la forma más equitativa de financiar esas instalaciones o servicios¹⁹. Ya en 1994 el Inspector tuvo la visión de una red mundial interdependiente de centros de servicios comunes de las Naciones Unidas que sacara pleno provecho del carácter y la presencia mundiales de las organizaciones para reducir sus gastos de explotación²⁰.

51. La evolución a lo largo del tiempo ha sido tal que resulta improductivo un examen forense del pasado lejano. Sin embargo, las observaciones formuladas hace 50 años en el primer informe de la DCI sobre los servicios comunes siguen siendo relevantes en la actualidad.

“Parece evidente que las funciones administrativas de los representantes en los países de diversos órganos de las Naciones Unidas deben coordinarse y unificarse al máximo posible ya que de seguro ello redundará en una mayor eficiencia, para no hablar de economías. Esto se ha reconocido en el pasado, y [el Comité Administrativo de Coordinación y] otros órganos han enunciado varios principios según los cuales los representantes residentes del PNUD deben desempeñar un papel de coordinación, especialmente en lo que respecta a los servicios de gestión de locales y a los asuntos administrativos.”

“Debe hacerse todo lo posible por hospedar a todos los miembros de la familia de las Naciones Unidas en un mismo edificio... Así, situadas unas junto a las otras, las diversas dependencias de las Naciones Unidas tendrán la ventaja psicológica de sentirse miembros de una sola familia consagrados a un esfuerzo conjunto.”

“Toda la labor administrativa y financiera de toda la familia de las Naciones Unidas (además de los servicios comunes de gestión de locales) debería centralizarse... tarea que podría asumir la oficina del Representante Residente del PNUD.”

¹⁷ JIU/REP/94/8.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 2.

¹⁹ Resolución 40/180 de la Asamblea General, anexo, artículo 14 d).

²⁰ Véase JIU/REP/94/8, párr. 89.

“Ello podría suponer la **adopción de normas administrativas y financieras unificadas o la adaptación de las normas vigentes**. Si esta sugerencia se estudia detenidamente y se adopta, lo más probable es que redunde en economías sustanciales ya que se evitará la duplicación de esfuerzos.”

“Los inspectores... **llegaron a la conclusión de que la competencia entre los organismos de las Naciones Unidas prevalecía sobre la cooperación y la coordinación.**”²¹

B. No basta con concentrarse en el nivel de los países

52. Las restricciones que imponen a las operaciones institucionales comunes en los países la existencia de diferentes políticas, procedimientos y sistemas, la falta de dirección y apoyo de las sedes y los elevados costos de transacción que entraña la búsqueda local de soluciones para las operaciones institucionales conjuntas son el denominador común de la experiencia a nivel de los países. Estos impedimentos datan de antes del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia de Todo el Sistema de las Naciones Unidas que recomendaba la iniciativa “Unidos en la acción”, fueron una constatación clave del examen de “Unidos en la acción”, y siguen vigentes hoy en día. Según la evaluación siguiente, persisten los enfoques no integrados de la prestación de servicios.

53. En su informe de 2001 sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General comunicó que **aún no se había logrado un avance real y duradero. La cultura y los métodos de trabajo de las organizaciones del sistema se seguían rigiendo por las diferentes normas y procedimientos propios de cada organismo y únicamente podrían lograrse avances significativos mediante iniciativas más intensas en las sedes de las organizaciones**²². El informe siguiente del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia de Todo el Sistema de las Naciones Unidas acrecentó radicalmente la atención prestada a la cooperación en las operaciones institucionales, estimulando el interés y la acción de los órganos legislativos, las organizaciones y los mecanismos interinstitucionales como la JJE²³, que elaboraron un plan de acción para apoyar la cooperación en los países y fomentar la eficiencia mediante plataformas y mecanismos mundiales.

54. Junto con dar paso a los programas experimentales de “Unidos en la acción”, el Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en Todo el Sistema de las Naciones Unidas también reconoció que los cambios que recomendaba a nivel de los países requerían una coherencia similar de las funciones centrales²⁴ y formuló una serie de recomendaciones al respecto. No obstante, aunque se emprendieron los programas experimentales en los países, no se procedió en las sedes a muchas de las reformas de mayor calado necesarias para las operaciones institucionales, por ejemplo, en los ámbitos de la gobernanza y la financiación. El hecho de que no se impartieran las políticas y la dirección institucionales necesarias explica en parte el limitado progreso en la vertiente de “Operaciones conjuntas” de la iniciativa “Unidos en la acción” y en iniciativas ulteriores. Es notable la congruencia entre las constataciones de los evaluadores independientes de “Unidos en la acción” y las del Secretario General, aun cuando estas se conozcan desde hace mucho.

“El progreso se ha retrasado debido a los limitados mandatos de las oficinas en los países para cambiar los procedimientos y sistemas incompatibles en todas las organizaciones. Se requirieron procesos muy largos para lograr cualquier cambio, mientras que el apoyo de los niveles superiores del sistema fue considerado a menudo insuficiente.”²⁵ (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2012)

²¹ JIU/REP/68/4, págs. 3 y 4.

²² Véase A/56/320, párr. 54.

²³ E/2011/88.

²⁴ Véase A/61/583, párr. 52.

²⁵ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, *Independent Evaluation of Delivering as One: Main Report* (Nueva York, 2012), párr. 307.

“La existencia de reglamentos y normas específicos de los organismos y de distintos sistemas de planificación de los recursos institucionales y el predominio de la rendición de cuentas vertical sobre la horizontal en el nivel de los países han frenado el avance... Existe la necesidad inmediata de abordar las barreras institucionales... para establecer servicios de apoyo institucional de calidad y eficientes en relación con el costo...”²⁶ (Secretario General, 2012)

“Los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas no han progresado... [Ello incluye] un llamamiento a la armonización de los reglamentos y las normas en todo el sistema y a la consolidación de los servicios de apoyo en los países. Por consiguiente, todavía no existe una tendencia visible hacia el establecimiento de dependencias institucionales conjuntas.”²⁷ (Secretario General, 2015)

C. El progreso ha sido modesto

55. A continuación se analiza la experiencia en los países de tres maneras diferentes a fin de tener alguna idea del avance hacia las operaciones institucionales comunes en los países y de la situación actual: una evaluación general basada en el progreso a nivel mundial; la experiencia de las estrategias de operaciones institucionales; y la experiencia de las iniciativas integradas a nivel de los países implementadas en el Brasil, Viet Nam y Cabo Verde, que se han mencionado en informes del Secretario General como ejemplos de prestación de servicios que convendría reproducir.

D. Evaluación general: las operaciones institucionales comunes siguen siendo una pequeña parte del total

56. La evaluación del panorama mundial en el presente informe aprovecha los datos de una encuesta mundial de los equipos de gestión de las operaciones realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2017, que este publicó a principios de 2018 como parte de su sistema de vigilancia de la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal de la política²⁸. Muchas de las constataciones ya se dieron a conocer ampliamente con el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 71/243²⁹. Las principales constataciones son las siguientes:

a) La gran mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países sigue gestionando su función de operaciones institucionales por vía de departamentos de los propios organismos. La gama va del 84 % en el caso de la TIC al 95 % en el caso de los recursos humanos³⁰;

b) Una gran proporción de los equipos de gestión de las operaciones no ha elaborado las modalidades para administrar la mayoría de las líneas de servicio institucional común³¹;

c) Los equipos de gestión de las operaciones realizan muy pocos análisis de la relación costo-beneficio en todas las esferas de cooperación institucional;

d) Las diferencias en las políticas y procedimientos (80 %), así como en las normas y reglamentos (75 %), son los dos obstáculos mencionados con mayor frecuencia;

²⁶ Véase A/67/320-E/2012/89, párr. 40.

²⁷ Véase A/71/63-E/2016/8, párr. 232.

²⁸ Esta encuesta exhaustiva se remitió a todos los equipos de gestión de las operaciones, tuvo una tasa de respuesta del 88 % (113) y fue la cuarta de una serie de encuestas de esos equipos sobre el progreso realizado en las operaciones institucionales comunes. “QCPR Monitoring Survey of Operations Management Teams 2017”.

²⁹ A/73/63-E/2018/8.

³⁰ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “QCPR Monitoring Survey of Operations Management Teams 2017” (febrero de 2018), pág. 11.

³¹ *Ibid.*, pág. 13.

e) Las principales diferencias de política son los diferentes umbrales de delegación de autoridad en materia de adquisiciones, la falta de interoperabilidad de la planificación de los recursos institucionales, las diferentes normas aplicables a la TIC y las diferentes políticas de contratación de recursos humanos. A juicio de dos tercios de los encuestados, la existencia de diversos grados de delegación de autoridad en los jefes de los organismos es un factor restrictivo.

Estas constataciones coinciden con las opiniones expresadas durante el presente examen.

57. Si bien no ha cobrado impulso la consolidación o integración de estructuras, las operaciones institucionales comunes son muy frecuentes en los servicios de adquisiciones y de instalaciones. La mayoría de las organizaciones en la mayor parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países son capaces de sacar mutuo provecho de sus respectivos acuerdos a largo plazo con los proveedores. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos a largo plazo son específicos de cada organismo³², lo que da a entender que las adquisiciones no se basan necesariamente en las necesidades mancomunadas y que no es posible sacar mayor partido de muchos de estos acuerdos.

E. Los resultados de la actual Estrategia de Operaciones Institucionales son insuficientes

58. **Aunque tiene algunos atributos positivos, el enfoque de la Estrategia de Operaciones Institucionales no ha dado los resultados esperados. Carece de ambición al no proponerse consolidar la prestación de servicios, se basa en una metodología de estudio de la viabilidad que estima unos ahorros que de hecho no están disponibles para otros usos, y genera unas modestas economías reales que quizá no compensen la magnitud de los esfuerzos que impone.** La Estrategia de Operaciones Institucionales fue elaborada en 2012 por el entonces Grupo de Trabajo sobre Operaciones Institucionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para cumplir los mandatos de armonizar y simplificar las operaciones institucionales e informar sobre los ahorros consiguientes³³. Se trata de un marco de apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países en la adopción de un criterio estratégico y orientado al logro de resultados de planificación, gestión y ejecución de operaciones institucionales armonizadas a nivel de los países. Según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, constituye la columna vertebral del pilar de “Operaciones conjuntas” de los procedimientos operativos estándar del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero puede aplicarse igualmente en otros contextos³⁴.

59. La participación en la estrategia es voluntaria. La Estrategia de Operaciones Institucionales fue concebida para recoger únicamente los servicios que se desarrollan conjuntamente, no para incluir o sustituir operaciones individuales de los organismos. Los ámbitos de servicio común previstos son los de adquisiciones, finanzas, TIC, logística, recursos humanos y servicios de instalaciones, incluidos los locales comunes. Los siguientes son los objetivos fundamentales de la Estrategia de Operaciones Institucionales:

a) Reforzar el vínculo entre la planificación de las operaciones institucionales y los programas. La Estrategia de Operaciones Institucionales y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo han de elaborarse conjuntamente e implementarse en el mismo ciclo;

b) Aminorar los costos reduciendo los procesos repetitivos realizados individualmente por los organismos y aprovechando la posición negociadora de todo el sistema al adquirir bienes y servicios;

³² *Ibid.*, pág. 20.

³³ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Estrategia de Operaciones Conjuntas (EOC), resumen ejecutivo” del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) (septiembre de 2016), pág. 3.

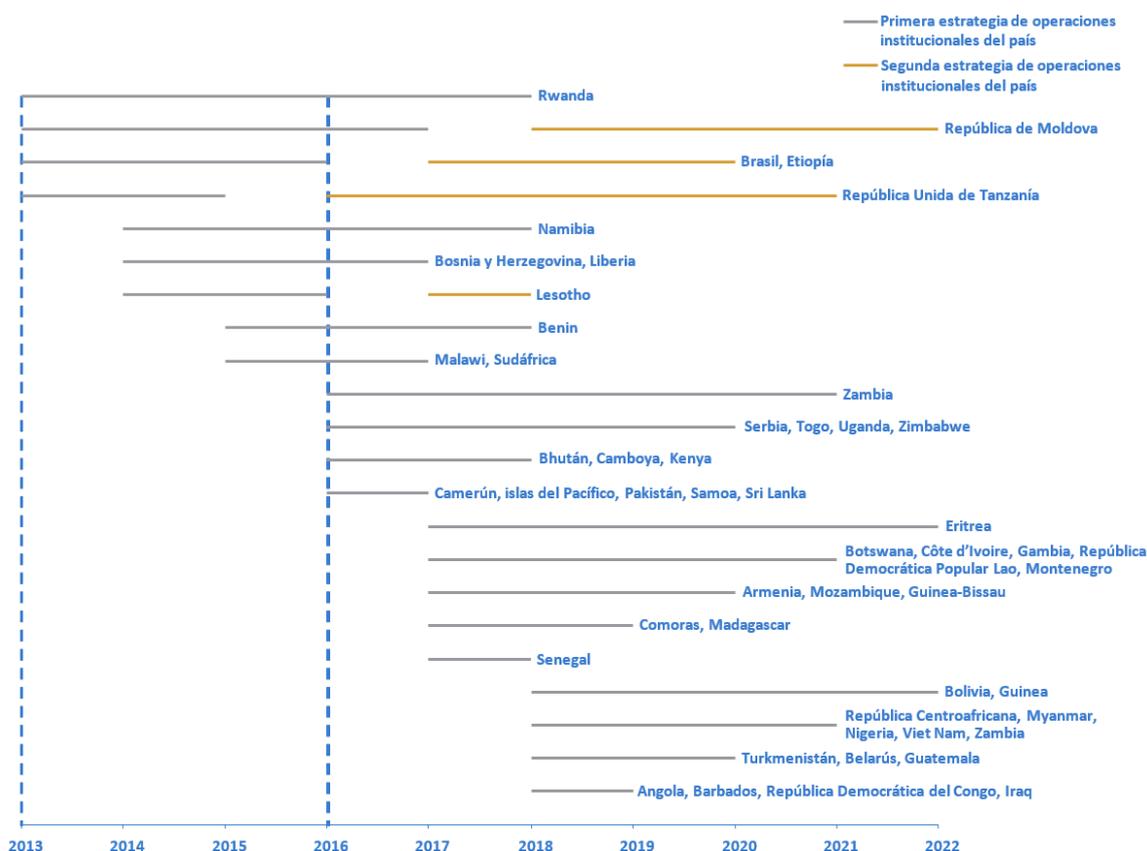
³⁴ *Ibid.*

c) Reforzar el criterio de fundamentación empírica de las decisiones relativas a las operaciones institucionales mediante instrumentos como el análisis de la relación costo-beneficio.

60. La Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible informa de que 50 equipos de las Naciones Unidas en los países han establecido sus estrategias de operaciones institucionales o las están finalizando. El gráfico VI muestra las fases iniciales de implementación.

Gráfico VI

Estrategias de operaciones institucionales – calendario de implementación



Fuente: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y documentos sobre las estrategias de operaciones institucionales (fechas de inicio y de término).

61. Se envió un cuestionario a los 34 equipos de las Naciones Unidas en los países que, según informó la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a principios de 2018, habían establecido estrategias de operaciones institucionales (se recibieron 23 respuestas). Las constataciones del presente informe se basan en esas respuestas, en la encuesta mundial de los equipos de gestión de las operaciones, en entrevistas con los equipos de las Naciones Unidas en los países y funcionarios de las sedes y en exámenes internos encargados por la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

62. En su mayoría, los equipos de las Naciones Unidas en los países consideran engorroso el proceso de la estrategia de operaciones institucionales porque exige la realización de análisis por separado de la base de referencia, las necesidades y la relación costo-beneficio. A juicio de una coordinadora residente de un pequeño equipo en un país, no es sostenible la exigencia de una metodología que obligue a los equipos a contratar consultores.

63. Se informa de niveles de ahorros en general modestos, pero estos son difíciles de interpretar. La metodología de la estrategia de operaciones institucionales se basa en la valoración del ahorro de tiempo, que en la mayoría de los países representa la mayor parte del total. El tiempo ahorrado casi nunca se convierte en dinero (por ejemplo, mediante una reducción de capacidad) que pueda destinarse a otros usos.

64. Las respuestas al cuestionario de la DCI indican que los ahorros que pueden monetizarse están muy concentrados en el ámbito de las adquisiciones, que las ganancias en eficiencia rara vez se traducen en reducción de personal (anexo I, gráfico VI) y que las diferencias entre las políticas de los organismos suelen impedir la participación y la obtención de resultados tangibles (anexo I, gráficos VII a IX). Además, los equipos de las Naciones Unidas en los países que se habían trasladado a locales comunes dieron cuenta de ahorros del orden del 10 % al 50 % en concepto de gastos de las instalaciones. El nivel de ahorro varía sustancialmente dependiendo de que se pague o no alquiler por los nuevos locales comunes, de que se haya pagado o no alquiler por los antiguos locales y de que las entidades hayan debido pagar o no por la construcción de los nuevos locales comunes o su renovación. En los gráficos IV a XI del anexo I figuran más detalles de las respuestas al cuestionario de la DCI sobre la experiencia de las estrategias de operaciones institucionales.

65. Si bien el carácter voluntario de la participación en las estrategias de operaciones institucionales ofrece a los organismos la flexibilidad necesaria para contribuir a su propio ritmo, algunas organizaciones observan que esto menoscaba la participación, la previsibilidad de la demanda de servicios y de los niveles de gasto e ingreso conexos, la escalabilidad de las operaciones y el poder de negociación (anexo I, gráfico XI).

66. La planificación estratégica prevista de las operaciones institucionales en conjunto con el programa a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo no se ha materializado en una escala apreciable, y no por falta de empeño de al menos algunos equipos de las Naciones Unidas en los países. El equipo de las Naciones Unidas en Rwanda realiza prodigiosos esfuerzos para integrar la planificación de las operaciones y los programas. Algunos miembros del equipo en el país señalan que los resultados son escasos para el tiempo invertido. En la República Unida de Tanzania se estableció un equipo de gestión de los programas y operaciones para salvar la brecha, que se suspendió al finalizar el período del Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo. En su lugar, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha designado a jefes de los organismos para dirigir tanto los equipos de operaciones como los de programas, para lo cual se han trazado los vínculos entre todo el equipo en el país.

67. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debe analizar experiencias concretas para identificar puntos de intersección realistas entre la planificación de los programas y la de las operaciones.** ¿Son demasiado generales los términos del Marco/Plan de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como para abrir una vía práctica a la armonización de las operaciones institucionales? El deseo expresado por el equipo de gestión de las operaciones en Rwanda de planificar las adquisiciones con más anticipación parece indicar que hay un socio dispuesto a participar en ese examen.

68. A juzgar por las respuestas al cuestionario y las entrevistas, las estrategias de operaciones institucionales no han recibido suficiente apoyo de las organizaciones cuyas sedes han dejado principalmente en manos de los representantes locales la decisión sobre la forma de participar. **Todas las organizaciones deben seguir el ejemplo del UNICEF, que ha impartido orientación concreta a sus oficinas en los países sobre los ámbitos en que pueden y no pueden colaborar.**

69. Las economías generadas mediante las estrategias de operaciones institucionales, en la medida en que se han calculado, están muy concentradas en ciertas formas de cooperación en materia de adquisiciones y en los servicios de instalaciones. Hay que tener presente que la cooperación en acuerdos a largo plazo en materia de adquisiciones y en servicios básicos de instalaciones comunes ya existía antes de las estrategias de operaciones institucionales. Si bien estas corrientes de beneficios se han inscrito en el nuevo marco de las estrategias de operaciones institucionales, no se necesitan estas estrategias para activarlas.

F. Los actuales centros de servicios integrados en los países son de alcance limitado: solo uno unifica la prestación de servicios

70. Ninguno de los centros de servicios integrados en los países ofrece nada parecido a un modelo de aplicación inmediata para consolidar las operaciones institucionales comunes

en los países, pero sí pueden extraerse enseñanzas de ellos, no necesariamente nuevas. Según informó el Secretario General, por conducto de los centros de servicios integrados en el Brasil, Dinamarca y Viet Nam, el sistema para el desarrollo ha dado pasos importantes para unificar satisfactoriamente los servicios operacionales en las entidades de las Naciones Unidas en determinados lugares³⁵. En realidad, ello no es así. El alcance de cada centro es muy limitado. Ninguno unifica las operaciones institucionales. Los centros de Viet Nam y Copenhague consolidan solo la limitada gama de servicios relacionada con la administración de un edificio común. El Centro de Operaciones Conjuntas del Brasil no se focaliza en los locales; con todo, es mucho más limitado de lo previsto y se ha visto enfrentado a grandes problemas desde su creación. En cambio, la Oficina Conjunta de Cabo Verde, establecida en 2006, sí unifica la prestación de servicios y ofrece un modelo que podría suscitar el interés del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para otros países en los que el volumen de la suma de sus programas es pequeño.

71. Una característica común a todos ellos puede ser pertinente para la planificación futura: su funcionamiento se apoya en la infraestructura del PNUD y, salvo en el caso de Cabo Verde, su estructura y modalidades de gobernanza independientes los hacen más atractivos para las organizaciones participantes que un modelo basado en un organismo principal. En el Brasil, por ejemplo, se informó al Inspector de que la razón principal de la creación del Centro de Operaciones Conjuntas había sido la insatisfacción con este modelo. Igualmente, el hecho de que, en lugar de un organismo principal, fuera la Dependencia de Servicios Comunes la encargada de prestar los servicios de gestión de instalaciones en la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Viet Nam era una motivación para la llegada de inquilinos. La reciente evaluación de los servicios del PNUD realizada por su Oficina de Evaluación Independiente llega a la conclusión de que los arreglos de servicios basados en operaciones conjuntas son superiores a los que prevén un organismo principal, ya que conllevan un sistema de gobernanza más neutral, así como un sentido de propiedad y de confianza, y pueden reforzar una prestación más centrada en los clientes. Añade que las dependencias de este tipo pueden proponer e introducir innovaciones y una calidad de atención al cliente en sus servicios sin los riesgos de falla del cortafuegos a que se exponen los modelos basados en un organismo principal³⁶.

72. A continuación, se exponen los aspectos relevantes de los ejemplos de Viet Nam, Cabo Verde y el Brasil en particular. Cada uno de ellos ilustra de distintas maneras:

- Los problemas de integración horizontal en los países ocasionados por los marcos de control interno específicos de cada organización.
- La dificultad de mantener el apoyo de las sedes y el apoyo normativo tras la puesta en marcha de las iniciativas.
- Las barreras impuestas por las diferencias, reales o aparentes, en las normas y procedimientos.
- La necesidad de precisar claramente la condición jurídica que requiere un proveedor de servicios y la autoridad ante la que ha de responder.
- El fenómeno del trato de huérfanos institucionales que se da al personal de los servicios comunes. Si los funcionarios son contratados por una entidad para prestar servicio a todas las entidades, no queda claro a qué sistemas y a qué apoyo pueden acogerse. Cabe recordar que la Red de Recursos Humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión debía elaborar en 2013, en apoyo del Plan Estratégico del Comité de Alto Nivel, las modalidades para reconocer la condición de “candidato interno” a todo el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas³⁷.
- La medida en que las iniciativas dependen de las personalidades y no de un anclaje institucional, de manera que un cambio de personal da lugar a un cambio de rumbo.

³⁵ Véase A/71/63-E/2016/8, párr. 230.

³⁶ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD, *Evaluation of UNDP Inter-Agency Operational Services* (2018), conclusión 6, pág. 10, y párr. 92, pág. 40.

³⁷ CEB/2013/HLCM/HR/20.

El Centro de Operaciones Conjuntas del Brasil

73. Una característica singular de la experiencia del Brasil era que lo que más preocupaba era cómo organizar la prestación de servicios para los clientes gubernamentales —la principal fuente de financiación para el PNUD y la UNESCO—, que habían concebido el Centro de Operaciones Conjuntas. Una de las motivaciones para crear este Centro fue la presión para aminorar los gastos de funcionamiento a raíz de la reducción de los ingresos por comisiones del Brasil, que había comenzado a prescindir del uso de las entidades de las Naciones Unidas para trabajar por cuenta del Gobierno. La disminución de los ingresos ponía en jaque la sostenibilidad de algunas presencias de las Naciones Unidas³⁸. Otra consideración, según se informó al Inspector, fue el deseo de reducir la práctica de las entidades financieras de mercadear con proyectos entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para averiguar cuáles ofrecían condiciones más ventajosas que otras.

74. El Centro de Operaciones Conjuntas sería cofinanciado por el equipo de las Naciones Unidas en el país, atendería a todos los proyectos de las Naciones Unidas y reduciría el número de dependencias operacionales en las distintas entidades. El punto de partida propuesto fue una integración de las adquisiciones que reflejara el perfil de las actividades de adquisición en la cartera del PNUD y la UNESCO. El equipo en el país solicitó asistencia para trazar el rumbo a seguir. Entonces el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo enviaron dos misiones conjuntas para apoyar la creación del Centro de Operaciones Conjuntas.

75. La iniciativa del Brasil atrajo mucha atención y fue mencionada reiteradamente en los informes del Secretario General al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General sobre las medidas adoptadas para promover las operaciones institucionales comunes en vista de la posibilidad de difundir su aplicación. Por ejemplo, se informó al Consejo Económico y Social de que se había ejecutado en el Brasil el primer proyecto piloto para diseñar e implementar un centro de servicios integrados y de que el proyecto tenía los componentes de una posible metodología para los centros de servicios comunes que redundaría en beneficio del futuro despliegue de este mecanismo³⁹. En lo que retrospectivamente debió advertirse como una señal preocupante, más tarde el Secretario General comunicó que participarían ocho entidades (cinco de las cuales eran muy pequeñas) y que la participación de la FAO, la OMS (Organización Panamericana de la Salud (OPS)), el PMA y el UNICEF dependería de los resultados de un análisis de la relación costo-beneficio⁴⁰.

76. Se previó la creación de un centro de operaciones conjuntas con una dotación de personal de 27 miembros para prestar servicios en los ámbitos de recursos humanos, incluidas la contratación y subcontratación de personal nacional y de consultores, adquisiciones, viajes y una gama de servicios de TIC. Se previó la liberación de 15 equivalentes a tiempo completo, así como una ganancia monetaria anual de 1,7 millones de dólares, de los cuales el 60 % guardaba relación con los viajes. El centro se puso en marcha en marzo de 2016 con un alcance y una participación más reducidos de lo previsto. Actualmente participan en él cinco entidades principales: ONU-Mujeres, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO y el UNFPA. Trabaja en dos líneas de servicio: adquisiciones y viajes. Según los representantes de la UNOPS en Brasilia, esta lo abandonó porque el volumen de trabajo ejecutado por el Centro de Operaciones Conjuntas en nombre de la Oficina no justificaba el gasto.

77. Otros han escrito extensamente sobre los retos que enfrenta el Centro de Operaciones Conjuntas y lo que puede o debe hacerse a continuación⁴¹. Como se desprende del recuadro 1, el Centro de Operaciones Conjuntas se ha visto maniatado desde el principio, a pesar de contar con un valioso apoyo como el de la inversión única inicial del PNUD. En vista de los problemas relacionados con los gastos y su distribución equitativa,

³⁸ Equipo de las Naciones Unidas en el país, “Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil” (30 de enero de 2013).

³⁹ Véase E/2013/94, párr. 181.

⁴⁰ Véase A/70/62–E/2015/4, párr. 149.

⁴¹ Anders Voigt, “UN Joint Operations Facility in Brazil: initial assessment report” (septiembre de 2016); y Patrick J. Tiefenbacher, “Joint Operations Facility: consolidated report” (marzo de 2018).

los persistentes cambios en la gestión del Centro de Operaciones Conjuntas y la reducida participación de los organismos, no está claro lo que depara el futuro. Si prosperan las negociaciones con la OMS (OPS), que es el mayor programa del sistema de las Naciones Unidas en el Brasil, sobre el uso de los servicios del Centro de Operaciones Conjuntas en el ámbito de los viajes, mejorarán las perspectivas. Sería una lástima abandonar el enorme esfuerzo y dedicación consagrados por el personal de la oficina del coordinador residente y de otras organizaciones si de algún modo fuera posible aplicar las lecciones aprendidas, muchas de las cuales fueron identificadas de antemano por la misión conjunta del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Recuadro 1

El Servicio de Operaciones Conjuntas del Brasil

Características principales

De los 23 organismos presentes en el Brasil, 5 participan activamente⁴².

El alcance de la prestación de servicios es mucho menor de lo previsto. La FAO ha comunicado que no participa porque resulta más caro y más lento que sus propias operaciones; el UNICEF no estima convincentes los argumentos de rentabilidad.

El personal del Centro de Operaciones Conjuntas está sujeto a contratos del PNUD. El Centro de Operaciones Conjuntas está gobernado por el Comité Directivo de Operaciones Conjuntas, integrado por los jefes de los organismos participantes y presidido por el Coordinador Residente.

Presionado para reducir los gastos y privado de un liderazgo estable con suficiente poder de decisión, el Centro de Operaciones Conjuntas funciona con un presupuesto anual de unos 875.000 dólares, que provee a una dotación de personal de 11 efectivos. Aproximadamente el 85 % de los gastos es sufragado por el PNUD y la UNESCO.

Problemas y obstáculos

Nunca se superaron las limitaciones identificadas en la fase de planificación.

El Centro de Operaciones Conjuntas no tiene ninguna visibilidad en el conjunto del equipo de las Naciones Unidas en el país, cosa que debilita el sentido de propiedad compartida.

El Centro de Operaciones Conjuntas no está conectado a una visión más amplia de las operaciones institucionales comunes. El equipo de gestión de las operaciones está siendo revitalizado bajo la presidencia del director de operaciones de la OMS (OPS).

Las limitaciones internas, como los problemas de acceso a los sistemas de planificación de los recursos institucionales y las diferencias en las normas y procedimientos⁴³, menoscaban el alcance de los servicios y la eficiencia de las transacciones.

No se incorporaron funciones de recursos humanos debido a las diferencias percibidas en las normas⁴⁴.

En lugar de aplicar procesos estándar, el Centro de Operaciones Conjuntas los adapta a las necesidades de cada organización cliente.

No se crearon las condiciones para operaciones en mayor escala. La UNESCO se negó a utilizar el servicio de viajes y no se han delegado en el Centro de Operaciones Conjuntas los servicios de contratación de consultores y contratistas individuales. Resulta difícil demostrar la viabilidad de las funciones si son retenidas por los patrocinadores.

⁴² ONU-Mujeres, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO y el UNFPA.

⁴³ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Comité de Alto Nivel sobre Gestión, "Joint Operations Facility: advisory report" (marzo de 2014).

⁴⁴ Voigt, "UN Joint Operations Facility in Brazil", pág. 9.

Se ha elaborado internamente un manual de adquisiciones en vez de utilizar uno ya establecido. Aun así, la UNESCO, que es uno de los dos clientes principales en materia de adquisiciones, solo lo ha refrendado con reservas, exigiendo que se apliquen sus propios procesos en 5 de las 16 operaciones ofrecidas.

La financiación aportada por la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas fue importante. El Centro de Operaciones Conjuntas accedió a fondos por valor de más de 200.000 dólares para adquirir herramientas electrónicas y revisar su estructura de precios. Ello ilustra la necesidad de considerar la dotación de recursos en las primeras etapas de la innovación institucional.

El Centro de Operaciones Conjuntas ilustra la dificultad de construir las operaciones institucionales comunes partiendo de la base, la falta de un apoyo institucional sostenido para resolver los problemas de política, la persistencia de las barreras burocráticas, la necesidad de sólidos argumentos de rentabilidad y la lamentable tendencia de algunos a observar mientras otros asumen el riesgo de innovar.

Cabo Verde

78. La Oficina Conjunta de Cabo Verde reúne al PNUD, el UNFPA y el UNICEF; el PMA participó en ella hasta que se retiró del país. Fue establecida porque en los países con escasa presencia del sistema de las Naciones Unidas los gastos combinados de representación, personal y apoyo de los organismos de las Naciones Unidas suelen ser, en opinión del Secretario General, excesivos en proporción a los pequeños presupuestos de sus programas. El modelo de la oficina conjunta está concebido para aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en esos países racionalizando la representación y mejorando la relación entre los gastos de los programas y los gastos de apoyo⁴⁵.

79. Se preveía que en 20 países se establecerían variantes de ese modelo para 2007. Eso no sucedió; la de Cabo Verde sigue siendo la única oficina conjunta.

80. En el plano de las economías, no queda claro qué se ha logrado, ya que no se establecieron datos de referencia. También era parte del plan proceder a la consolidación en el entendido de que no se perdería ningún puesto local.

81. La FAO y la OMS no forman parte de la Oficina Conjunta, pero están acogidas en la Casa Única de las Naciones Unidas, que también brinda espacio a organismos no residentes y a organismos con escasa presencia técnica (OIM, OIT, ONUDI, ONU-Hábitat, ONU-Mujeres y UNODC). A pesar de los progresos realizados, el universo de los servicios comunes aún no se explota plenamente: la FAO no participa en el sistema telefónico común; no existe un servicio común de atención a los usuarios de la TIC, y no se han explorado las posibilidades de compartir los vehículos. No se ha calibrado la posibilidad de integrar las funciones de apoyo de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

82. Tras el llamamiento de la Asamblea General a la implementación del modelo de la oficina conjunta y a la expansión de los servicios comunes⁴⁶, cada informe presentado al Consejo Económico y Social sobre la aplicación de la resolución 62/208 se refirió a las medidas adoptadas para aplicar ese modelo⁴⁷. Posteriormente el Secretario General declaró que, si bien el modelo había identificado ahorros, se habían señalado varios problemas, fundamentalmente relacionados con los correspondientes sistemas de apoyo y las dificultades de los organismos para ajustar los procesos de la sede a una sola oficina⁴⁸. Desde luego, nunca se pretendió que se limitara a un solo país.

83. Muy pronto la Oficina Conjunta fue abandonada más o menos a su propia suerte para encarar problemas que requerían soluciones institucionales. Pese a los problemas surgidos a lo largo del camino, la Oficina Conjunta ha ido conciliando la representación

⁴⁵ E/2005/58, pág. 20.

⁴⁶ Véase la resolución 62/208 de la Asamblea General, párr. 120.

⁴⁷ E/2008/49, E/2009/69, E/2010/70 y E/2011/112.

⁴⁸ Véase A/67/93-E/2012/79, párr. 99.

unificada con la proyección del “sello” de las organizaciones y promoviendo la integración programática. También demuestra el poder que tiene un conjunto unificado de normas y procedimientos para facilitar las operaciones institucionales comunes. La mejor manera de resolver algunos problemas es aplicar el modelo en la escala necesaria⁴⁹. Ello al parecer depende no tanto de la posibilidad de que fructifique como de la voluntad política de las organizaciones de renunciar a la representación directa.

84. El fenómeno al que responde el modelo de la oficina conjunta no es privativo de Cabo Verde. Es común a los pequeños equipos de las Naciones Unidas en los países, a los países que han pasado a la categoría de ingresos medianos y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, que tienen bases de recursos para programas de pequeño volumen y una reducida presencia de donantes, factores que inhiben la movilización de recursos.

85. El caso de Eswatini ilustra este punto. Desde que pasó a ser un país de ingresos medianos bajos, ha disminuido el volumen de sus programas y recursos básicos, planteando al equipo de las Naciones Unidas en el país graves problemas de viabilidad financiera general. A estos problemas se suma la ausencia de una base significativa de donantes residentes. Estas presiones hacen que se vuelva a prestar atención a las estrategias de consolidación de los servicios.

86. Un representante del PNUD explicó que la reducción de los recursos, de continuar, amenazaba la viabilidad de la presencia en el país. Algunos representantes de organismos estiman que la plena consolidación administrativa es requisito previo de la sostenibilidad financiera, pero añaden que el costo de las presencias internacionales por separado no puede justificarse por el volumen de los programas y que la consolidación de esas presencias es parte de una solución a más largo plazo. Aunque no puede opinar sobre el umbral de viabilidad financiera, el Inspector considera que el método de la oficina conjunta puede formar parte de una respuesta global dado que la reducción de los gastos de la representación internacional puede liberar para la labor programática más recursos de los que puede liberar el mero aumento de la eficiencia de las operaciones institucionales. La aplicación más amplia del modelo de la oficina conjunta es compatible con la intención declarada del Secretario General de poner en marcha programas piloto para ensayar estrategias de mejora de las operaciones institucionales⁵⁰. También es pertinente a la necesidad de considerar modelos alternativos de representación, que va implícita en la proyectada reconfiguración de las presencias en los países.

Recuadro 2

La Oficina Conjunta de Cabo Verde

Características principales

El coordinador residente oficia de representante de los organismos participantes: el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y, en un principio, el PMA.

Es una estructura que utiliza la plataforma operacional del PNUD con un documento único del programa común para el país.

El personal está sujeto a contratos del PNUD y hay un solo conjunto de normas y reglamentos para los procesos institucionales.

Los servicios de apoyo administrativo están plenamente integrados.

Aún no se ha firmado un memorando de entendimiento iniciado en 2006 para regular el funcionamiento de la Oficina.

Hay un alto grado de integración programática y de refuerzo mutuo, que la Oficina Conjunta considera su logro más importante.

⁴⁹ Este puede ser el motivo por el cual no se elaboraron las normas en materia de TIC previstas para una oficina conjunta en el documento E/2006/58 (pág. 35).

⁵⁰ Véase A/72/684–E/2018/7, párr. 48.

Problemas y obstáculos

La falta de acceso al sistema de planificación de los recursos institucionales del UNICEF genera trabajo adicional y errores, lo que constituye un riesgo tanto para la Oficina Conjunta como para el UNICEF.

El ciclo final de presentación de informes de vigilancia y resultados es laborioso, pero el ciclo inicial de programación es un proceso muy integrado.

Los diferentes ciclos y exigencias de supervisión y presentación de informes sobre los programas suponen un trabajo adicional considerable y reflejan la incapacidad para completar la lógica de un programa conjunto a lo largo de todo un ciclo de vida.

Las organizaciones que ya no tienen a su propio personal en la Oficina Conjunta no la asumen tanto como algo propio.

Hay ambigüedad en cuanto al tratamiento del personal nacional como candidatos internos o externos; el personal no tiene acceso a plataformas de aprendizaje y de conocimiento que no sean las del PNUD.

Para poder proyectar el “sello” de las organizaciones era necesario invertir la política de neutralidad institucional.

El método de la Oficina Conjunta puede resultar eficaz si las organizaciones están dispuestas a renunciar a su propia representación. Siguen sin superarse barreras como, por ejemplo, las que impiden el acceso a los sistemas. Ni las organizaciones ni los mecanismos interinstitucionales han cumplido el compromiso de facilitar tales arreglos. Es preciso aplicar el modelo en la escala necesaria para que amerite la inversión institucional en la solución de problemas relacionados, por ejemplo, con la presentación de informes sobre los programas, la interoperabilidad de los sistemas y las políticas conexas de control interno.

Viet Nam

87. La Casa Única Verde de las Naciones Unidas, concebida en 2008 en apoyo de la iniciativa “Unidos en la acción”, entró en funcionamiento en junio de 2015. Se la considera un medio para promover la armonización, la responsabilización compartida y la eficacia. El edificio se caracteriza por la reutilización de la estructura y los materiales de un antiguo edificio de apartamentos, el aprovechamiento máximo de la luz natural y la reducción del consumo de energía y agua.

88. La Casa Verde es muy atractiva para el equipo de las Naciones Unidas en el país. Fue planificada en colaboración, es administrada de igual manera, y eso se nota. En 2012, las organizaciones residentes del sistema de las Naciones Unidas firmaron un memorando de entendimiento para la renovación de los locales que aseguró la aplicación de un criterio incluyente en las obras de la instalación. Más tarde, en 2017, los ocupantes de la Casa firmaron un memorando de entendimiento que regula las condiciones de ocupación y utilización del edificio y el suministro conexo de servicios comunes. Acordaron también asumir la responsabilidad colectiva de la Casa participando en su junta administrativa. La Casa ya reúne a 14 de los 15 organismos de las Naciones Unidas residentes en Hanoi. Algunos organismos especializados señalaron que habían recibido instrucciones de sus sedes de procurar ser acogidos en la Casa. En opinión de todas las entidades entrevistadas, estar juntas es bueno para su propia imagen y la de las Naciones Unidas en general.

89. De la prestación de los servicios integrados en Hanoi se encarga la Dependencia de Servicios Comunes, que se ocupa de la administración técnica de la instalación y las reparaciones; los servicios básicos y de gestión de locales; la gestión de las visitas; una ventanilla única de atención; el suministro de material de oficina y correspondencia; los seguros; los servicios de protocolo para los clientes de la Casa; el correo y la valija diplomática, y los servicios comunes de TIC (una red común de área local virtual, un sistema telefónico común y una imprenta común). Al firmar el memorando de entendimiento, los ocupantes acceden a todos los servicios prestados por la Dependencia de Servicios Comunes.

90. El funcionamiento de la Dependencia de Servicios Comunes se apoya en la infraestructura del PNUD. No obstante, se la considera una dependencia neutral respecto de los organismos y orientada a los clientes, ya que las disposiciones de gobernanza prevén la oportunidad para todos de hacer oír su voz. Ello en agudo contraste con la solución de servicios comunes a cargo de un organismo principal, en que el servicio se percibe como producto del PNUD, con frecuencia destinado prioritariamente a este. Sin embargo, la base de apoyo es la misma.

91. Según el grupo de gestión de las operaciones, la idea es que el equipo de las Naciones Unidas en el país cuente con un centro de servicios plenamente integrados que pueda mostrar al mundo cómo pueden unirse las Naciones Unidas para realizar operaciones⁵¹. La realidad actual dista aún de ese objetivo porque, pese a la gama de servicios prestados por la Dependencia de Servicios Comunes, las organizaciones siguen conservando sus propias estructuras de apoyo administrativo. La Casa nunca fue concebida para consolidar todas las funciones de apoyo administrativo, sino solo algunas. Sin embargo, la Dependencia de Servicios Comunes ofrece un marco para la consolidación de los servicios en caso de que se adopte esa política. Se elaboró una modesta estrategia de operaciones institucionales que se pondría en marcha en 2018, pero la mayor parte de la ganancia en eficiencia prevista guarda relación con los servicios de los locales comunes. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha reconocido la necesidad de elevar el grado de ambición y para ello ha designado a jefes de organismos como Presidente (UNICEF) y Vicepresidente (OIT) del equipo de gestión de las operaciones.

92. En el recuadro 3 se describen con mayor detalle las características y los problemas de la Casa. Quedan de manifiesto las limitaciones que imponen los problemas de acceso a los sistemas, la existencia de normas y procedimientos diferentes y la falta de una visión clara de la pertenencia del personal de los servicios comunes.

93. Todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país parecen coincidir en que la utilización de locales comunes aún no ha contribuido a la programación conjunta, que a su juicio no está muy avanzada. El espacio se asigna por esfera de funciones y resultados, no por organización, con el propósito de fomentar la colaboración programática horizontal.

Recuadro 3

La Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi (Viet Nam)

Características principales

De la prestación de servicios comunes se encarga la Dependencia de Servicios Comunes.

Los servicios comunes se circunscriben a la gestión de las instalaciones, el protocolo, el registro de documentos y los servicios de TIC.

Las organizaciones conservan sus propias modalidades de apoyo para otras necesidades.

El equipo de las Naciones Unidas en el país manifiesta un alto grado de satisfacción con la Casa y con los servicios de la Dependencia de Servicios Comunes.

La gobernanza se ejerce por vía de una junta de administración apoyada por un comité ejecutivo más pequeño.

La Dependencia de Servicios Comunes se percibe como un servicio independiente y equitativo, cualidades apuntaladas por sus disposiciones de gobernanza. La estructura se apoya en la infraestructura del PNUD.

⁵¹ “Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil” (30 de enero de 2013).

La Dependencia de Servicios Comunes se estableció como proyecto del PNUD. El personal está sujeto a contratos del PNUD, con excepción de algún personal de TIC que trabaja para un organismo en virtud de las normas que circunscriben el acceso a su infraestructura informática a los titulares de sus propios contratos. Esta barrera obliga a contar con una persona de cada organización participante que se ocupe de la tecnología informática, aun cuando no lo justifique el volumen de trabajo.

La integración de la TIC fue posible gracias a las misiones interinstitucionales de 2008 y 2012 y al Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas. En ausencia de los anteriores mecanismos de apoyo en esta esfera, el equipo de Hanoi da cuenta de un menor grado de implicación de las sedes.

Problemas y obstáculos

Se considera que las operaciones institucionales comunes se ven obstruidas por la existencia de diferentes políticas de recursos humanos, finanzas y adquisiciones.

La Dependencia de Servicios Comunes carece de autoridad delegada para las funciones de adquisiciones, aunque estima tener la capacidad necesaria; debe recurrir al PNUD para las operaciones que se realizan en su sistema de planificación de los recursos institucionales, cosa que añade un eslabón a la cadena de procesamiento de las transacciones.

El administrador de la Dependencia de Servicios Comunes no puede acceder a los sistemas del PNUD después de dar inicio a las transacciones y no puede ver el presupuesto.

Aunque el personal es contratado por el PNUD, no es tratado plenamente como tal. Esto limita el acceso a los sistemas institucionales del PNUD para la gestión de talentos y la capacitación.

Hay opiniones divergentes respecto del registro y la gestión apropiados de los activos comunes.

Aunque la estructura de la Dependencia de Servicios Comunes podría ser el núcleo para la prestación de servicios integrados, las organizaciones tendrían que manifestar ese deseo expresamente y habría que superar las barreras burocráticas que limitan la expansión de los servicios comunes en Hanoi, como en todas partes. También habría que examinar si el funcionamiento de la Dependencia como proyecto del PNUD no restringe el alcance necesario de la labor de gestión.

Copenhague

94. La Ciudad de las Naciones Unidas fue inaugurada en julio de 2013 y actualmente alberga a 11 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (ACNUR, OIM, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF y UNOPS). Es administrada por el PNUD, que estableció la Dependencia de Servicios Comunes de la Ciudad de las Naciones Unidas para desempeñar esa función. El personal de la Dependencia de Servicios Comunes está sujeto a contratos del PNUD. Ninguno de los organismos presentes en Copenhague ejecuta un programa en Dinamarca.

95. La Dependencia de Servicios Comunes rinde cuenta al equipo de las Naciones Unidas en el país sobre las actividades relativas a los locales comunes. Presta servicios relacionados con la administración del edificio, así como algunos servicios financieros a los organismos con escasa presencia, como la Oficina de Representación del PNUD en los Países Nórdicos y el PMA. Sin embargo, los servicios comunes de TIC y algunos servicios de conferencias están a cargo de la OMS y los de seguridad, a cargo de la UNOPS. Como la Oficina Regional Europea de la Organización Mundial de la Salud organiza una conferencia bienal para su región, estimó necesario asumir la gestión de las instalaciones de conferencias y la tecnología de videoconferencias. La UNOPS, la única organización participante que tiene su sede en Copenhague, ya mantenía relaciones con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas. El grupo de gestión de las operaciones incluye todas estas líneas de servicio común en los exámenes presupuestarios y en los asuntos que señala a la atención del equipo de las Naciones Unidas en el país.

96. La visión del equipo de las Naciones Unidas en el país y del equipo de gestión de las operaciones se va ampliando al sumar a la cuestión de la eficiencia de los servicios la del apoyo a la persecución efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se han determinado cuatro esferas de resultados: los servicios, la creación de áreas verdes, el lugar de trabajo y la plataforma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*SDG hub*). El objetivo es posicionar a la Ciudad de las Naciones Unidas como centro de excelencia en esas cuatro esferas, aunque las medidas para lograrlo aún están en sus primeras fases de desarrollo. La idea general es concebir soluciones que puedan reproducirse en otros locales comunes.

97. En cuanto a los servicios, la Dependencia de Servicios Comunes ve potencial en la asignación del volumen colectivo de viajes a un solo agente. También se advierten posibilidades en las funciones de administración de recursos humanos, adquisiciones y de otro tipo que ayudarían a los organismos a reducir su propia capacidad y presencia.

G. No deben pasarse por alto los arreglos de servicios a nivel regional

98. En las entrevistas de este examen se llamó la atención sobre la cuantiosa presencia regional de entidades con misiones específicas. Es posible que sus diferentes marcos de referencia expliquen la escasa atención prestada a la posibilidad de intensificar las operaciones institucionales comunes entre estas entidades. Por ejemplo, en Bangkok, el sistema de las Naciones Unidas tiene unos 2.500 miembros del personal que ocupan 12 locales diferentes. Hay un equipo de las Naciones Unidas en el país centrado en Tailandia; el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y otras presencias regionales de apoyo a programas en otras partes de la región de Asia y el Pacífico, y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas. El equipo de gestión de las operaciones abarca a todas las entidades, incluida la CESPAP. En el supuesto común de que los equipos de gestión de las operaciones trabajan únicamente a nivel de los países, el equipo de gestión de las operaciones en Bangkok responde oficialmente ante el coordinador residente para Tailandia. Sin embargo, como también son miembros este equipo la CESPAP y diversas entidades de las Naciones Unidas que tienen una presencia regional, estas quedan al margen del mandato del coordinador residente, que no puede, por tanto, promover un enfoque integrado en nombre de todas las entidades de las Naciones Unidas presentes en Bangkok. Ello pone de relieve la necesidad de contar con instrumentos para los contextos regionales y disposiciones de gobernanza apropiadas. El proyectado traslado a locales comunes de las entidades del sistema de las Naciones Unidas presentes en Dakar, que concierne a unos 2.000 miembros del personal, ofrece al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible la oportunidad de considerar la manera de optimizar el apoyo a las operaciones institucionales entre los diferentes tipos de presencia, más allá de la gestión de la instalación propiamente dicha.

99. Un reciente análisis destinado al examen del Secretario General sobre el nivel regional en el contexto del nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo estimaba en unos 9.000 los miembros del personal de las diversas entidades con presencia regional. **Se insta al Secretario General y al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a velar por que estas presencias regionales se tengan en cuenta al formular las estrategias de fomento de la eficiencia mediante la cooperación interinstitucional. Si la preocupación por la relación jerárquica entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hace necesario designar oficialmente a una entidad de la Secretaría para encabezar dichas presencias consolidadas, no debe permitirse que las rigideces de la Secretaría en la conducción del apoyo administrativo inmovilicen las oportunidades de cooperación abiertas a las demás. En tales circunstancias, deberá designarse a un alto funcionario de una organización menos constreñida como oficial responsable de conducir la labor del equipo integrado de gestión de las operaciones relativa a las operaciones institucionales comunes.**

100. También se observa el fenómeno de los organismos que procuran elevar la eficiencia por sí mismos estableciendo centros regionales para brindar a las operaciones un apoyo quizá prestado hasta entonces a nivel de los países. Por ejemplo, la OMS, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF lo están haciendo en el África Meridional. Puede que ello tenga

sentido desde el punto de vista de la organización, pero es preciso que estos elementos se tengan en cuenta en un análisis prospectivo de las operaciones institucionales comunes.

H. Las capacidades de la Secretaría deben formar parte del conjunto

101. En gran medida las operaciones institucionales comunes en los países se han enfocado a través del prisma de las resoluciones sobre las actividades operacionales para el desarrollo, que normalmente no abarcan la mayor parte de la presencia de la Secretaría sobre el terreno, como la de las operaciones de mantenimiento de la paz. **Si en los lugares donde trabajan los equipos de las Unidas en los países la Secretaría despliega capacidades muy significativas en servicios operacionales, estas capacidades deben tenerse en cuenta al examinar las estrategias de servicios integrados. Si estima que los reglamentos y las normas aplicables a las operaciones de la Secretaría obstaculizan esa cooperación, el Secretario General debe señalar esos impedimentos a la atención de la Asamblea General.**

I. La fragmentación de la financiación menoscaba la eficiencia administrativa y la transparencia

102. La asignación de fondos para fines específicos menoscaba la eficiencia porque dificulta sobremanera la gestión integrada de las tareas y capacidades administrativas. Los arreglos de financiación de este tipo ayudan a precipitar el surgimiento de estructuras separadas de proyectos o programas, con sus propios medios de apoyo. Por ejemplo, en la OMS el programa contra la poliomielitis tiene sus propios medios de apoyo y constituye la principal fuente de financiación de las capacidades administrativas en varios países. El PNUD y el UNICEF también utilizan estructuras de proyectos, al menos parcialmente en base a los arreglos de financiación subyacentes.

103. Esto también menoscaba la transparencia de los recursos destinados a las funciones administrativas, porque las necesidades administrativas de un programa independiente se consignan como gastos de los programas. Y algo más sobre el ejemplo de la OMS: su proyecto de presupuesto por programas para 2018-2019 presenta una estimación anual de 224 millones de dólares por concepto de gestión y administración⁵², que recoge las necesidades de servicios/funciones de apoyo institucionales. Sin embargo, este monto no incluiría los gastos administrativos del programa contra la poliomielitis, que un alto funcionario de la OMS estima en 50 millones de dólares por año.

104. En informes recientes, la DCI ha puesto de relieve la ineficiencia y la carga de trabajo adicional —relacionada con las evaluaciones a cargo de los donantes y la presentación de informes— que supone el incremento de la financiación destinada a fines específicos⁵³. En lo que respecta a los servicios administrativos, la reducción de la visibilidad de los recursos asociados y de la capacidad de las organizaciones para administrarlos de manera integrada es otra faceta del costo oculto de la erosión de la financiación básica. Ello reafirma la necesidad, reconocida por la Asamblea General, de afrontar el desequilibrio entre los recursos básicos y los recursos complementarios⁵⁴ y de considerar la pertinencia del pacto de financiación previsto.

J. Constataciones y recomendaciones a nivel de los países

105. Ha quedado demostrado que no funciona el diseño de sistemas de apoyo administrativo a nivel de los países abstraídos de un marco mundial. En el presente examen se constata que, en los países, los principales retos que hay que superar para ganar en eficiencia con las operaciones institucionales comunes son: la existencia de diferentes modelos institucionales; las diferencias en las normas y procedimientos; el desajuste entre

⁵² A/70/7.

⁵³ JIU/REP/2017/2 y JIU/REP/2017/7.

⁵⁴ Véase la resolución 72/279 de la Asamblea General, párr. 25.

los objetivos a nivel de los países y el apoyo institucional; el hecho de que estrategias como las de operaciones institucionales exijan la inversión de mucho tiempo sin reportar una clara retribución; y la existencia de intereses y capacidades diferentes dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Para hacerles frente se ofrece una serie de recomendaciones, que no se excluyen mutuamente, en el sentido de: abordar la situación de los pequeños equipos de las Naciones Unidas en los países; superar las barreras burocráticas; impulsar el desarrollo de un modelo integrado por conducto de unos pocos actores principales; y reconcentrar la labor general de los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de operaciones institucionales en un número menor de esferas más productivas.

106. También se observa que hay pocos incentivos evidentes para la cooperación interinstitucional en esta materia; si hay incentivos, van precisamente en el sentido contrario. ¿Qué motivos tendría el director de un programa para querer reducir su control de las operaciones institucionales y el número del personal involucrado? Podría ser un incentivo que los recursos liberados se pudieran reasignar al programa, pero los ahorros administrativos no suelen estar disponibles para su redistribución local. La categoría de los puestos de los directores de operaciones en parte se determina en función del tamaño del grupo supervisado y la cuantía de los recursos administrados. No está claro qué ganarían con reducir sus capacidades y la flexibilidad en su desempeño, especialmente si no es seguro que vaya a mejorar la prestación de servicios al quedar a cargo de otro proveedor. Además, como la mayor parte del personal de las operaciones es contratado localmente, la preocupación por la permanencia en el cargo y el empleo futuro repercute considerablemente en la situación de hecho, como se observa, por ejemplo, en la experiencia de Cabo Verde. Es muy difícil hacer reducciones, y ello influye en las posibilidades de consolidar los servicios en un país y de desplazar al exterior las funciones que no dependen de la ubicación.

107. La siguiente recomendación tiene por objeto aliviar las presiones a que están sometidos los pequeños equipos de las Naciones Unidas en los países y aprovechar la experiencia de la Oficina Conjunta.

Recomendación 3

En su septuagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General debería solicitar a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas e invitar a los jefes ejecutivos de otras organizaciones con oficinas sobre el terreno a que ensayaran más ampliamente el modelo de la Oficina Conjunta, teniendo en cuenta la meta anterior de 20 países y aprovechando la experiencia de la oficina de Cabo Verde.

108. También es necesario superar las barreras burocráticas, reales o aparentes. Es de esperar que ello sea objeto de atención en la labor en curso del Grupo de Innovaciones Institucionales establecido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Dado que las diferencias en las normas y procedimientos son obstáculos persistentes, conviene encontrar la manera de trabajar con una serie única de normas sin dedicar años de esfuerzo burocrático a la tarea de armonizarlas primero. Se deben ensayar, inicialmente en unos cinco a diez pequeños equipos de las Naciones Unidas en los países, soluciones como, por ejemplo, un modelo por el cual un solo organismo preste servicios de acogida en nombre de los demás, de modo que todo el personal sea contratado oficialmente por una sola entidad. El Secretario General de hecho se ha referido a los arreglos de acogida como parte de un nuevo modelo de representación y se ha comprometido a ensayar esta modalidad⁵⁵. Además de facilitar la adopción de normas comunes, ello puede gestionarse de modo que preserve la identidad de las organizaciones. **Convendría aprovechar la experiencia en servicios de acogida de entidades del sistema de las Naciones Unidas como la OMS y la UNOPS.**

⁵⁵ E/2005/58, cuadro, pág. 20.

Recomendación 4

Con el fin de superar las barreras burocráticas, antes de que termine 2020, el Secretario General, en consulta con la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería iniciar el ensayo de un modelo por el cual un solo organismo prestara servicios de acogida en nombre de los demás.

109. No ha sido posible hacer avanzar a todo el sistema al mismo paso. Cinco entidades —el ACNUR, el PMA, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF— representan alrededor del 75 % de los gastos de apoyo administrativo y del personal a nivel de los países al margen de las operaciones de mantenimiento de la paz. Si estas entidades pudieran concertar un enfoque común, conformarían la masa crítica necesaria para generar una gran parte de las ganancias en eficiencia y podrían ofrecer una plataforma a la que otras entidades se sumaran ulteriormente. Se sugiere que participe el UNFPA en este grupo más pequeño dado que por su mediana escala ofrece una perspectiva como cliente y como proveedor a sus propias necesidades. Este grupo de entidades se propone como núcleo, sin exclusión de otras que deseen participar.

Recomendación 5

A más tardar en septiembre de 2019, el Secretario General debería designar a un grupo limitado de jefes ejecutivos, integrado por los del ACNUR, el PMA, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, para que formulara una propuesta de servicios consolidados de apoyo administrativo a nivel de los países, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 72/279 de la Asamblea General.

110. Como ya se señaló en el párrafo 64, las economías se han concentrado más en los servicios de adquisiciones y de gestión de instalaciones que en los otros ámbitos. El equipo general de las Naciones Unidas en un país debe seguir participando en las operaciones institucionales comunes, pero centrarse en una serie más reducida de oportunidades fehacientemente productivas. Un aspecto sería reforzar la cooperación en el ámbito de las adquisiciones, cuya capacidad de generar tanto economías que pueden monetizarse como eficiencia en los procesos queda demostrada por las estrategias de operaciones institucionales y la experiencia anterior. Otro aspecto es la promoción de los locales comunes, en vista de la eficiencia que suelen reportar los servicios comunes de instalaciones, incluida la infraestructura de TIC. Al hacer hincapié en los locales comunes, el Inspector no se pronuncia sobre la meta concreta señalada por el Secretario General. Se requerirá una evaluación específica de las oportunidades. **Para lograr un avance significativo y bien razonado se precisa de un liderazgo efectivo y constante de las sedes, dado que para apoyar a los equipos en los países se necesita una visión corporativa de la financiación, los marcos jurídicos, la asociación entre los sectores público y privado, los requisitos de diseño y las relaciones interinstitucionales.** En las misiones realizadas para este examen quedó de manifiesto que los equipos en los países podían verse desbordados por las circunstancias. Es imposible exagerar la importancia del papel facilitador de las autoridades del país anfitrión.

Recomendación 6

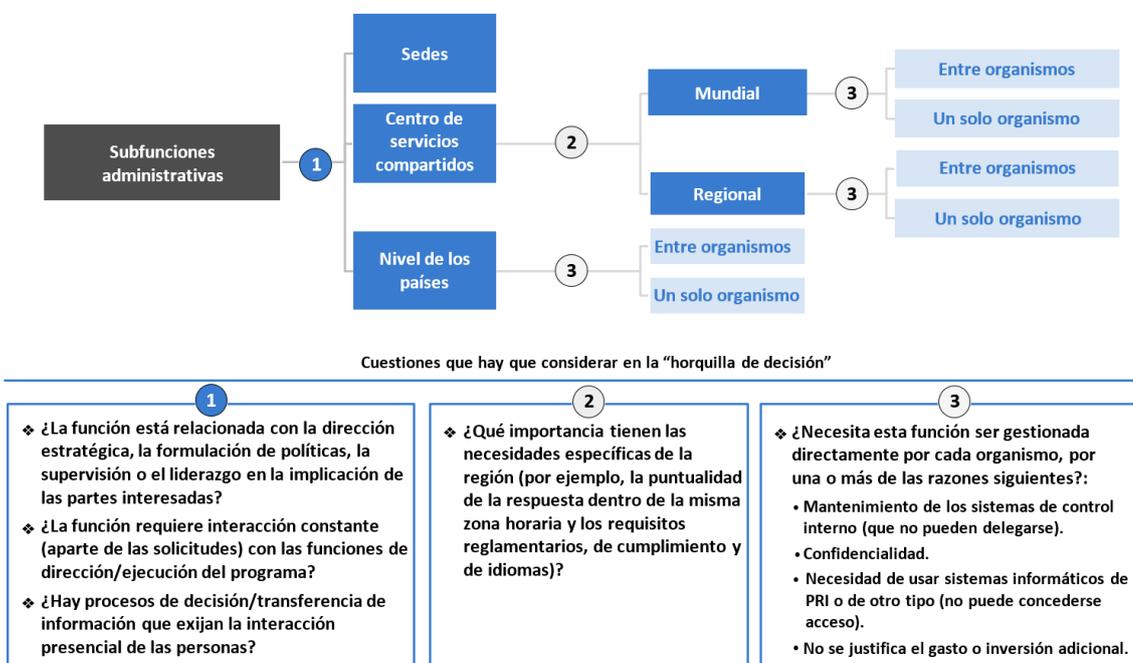
El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería reconcentrar las operaciones institucionales comunes de los equipos de las Naciones Unidas en los países en una agenda más limitada, como los locales comunes, los servicios de instalaciones y las adquisiciones. Debería exigirse a todos los equipos en los países que para fines de 2020 presentaran un estudio de viabilidad sobre los locales comunes. Para esa fecha también deberían establecer acuerdos a largo plazo y contratos de servicios conjuntos.

IV. Ampliar la gama de las funciones compartidas y considerar la externalización

111. Para optimizar la prestación de servicios, es necesario determinar qué funciones pueden ejercerse de manera compartida —mundial o localmente— y cuáles, por su naturaleza, requieren que las desempeñe un solo organismo. El análisis también debe aclarar qué funciones dependen de la ubicación⁵⁶ y cuáles son idóneas para formar parte de un servicio mundial o regional. Del presente examen cabe desprender que hay margen considerable para la ejecución de una amplia gama de funciones a través de servicios compartidos, y que algunas funciones que hoy se desempeñan localmente no dependen de la ubicación y pueden desplazarse a un nivel mundial o regional.

112. A los efectos del presente examen se aplicó un árbol de decisión simple (gráfico VII) a las subfunciones de seis esferas administrativas para considerar las cuestiones en horquillas de decisión específicas. Las cuestiones clave son las de determinar si una función guarda relación con la formulación de directivas estratégicas, la supervisión normativa o la implicación de las partes interesadas, si hay necesidades regionales específicas y si hay factores, como los marcos de control interno, que exigen la gestión directa de cada organismo.

Gráfico VII

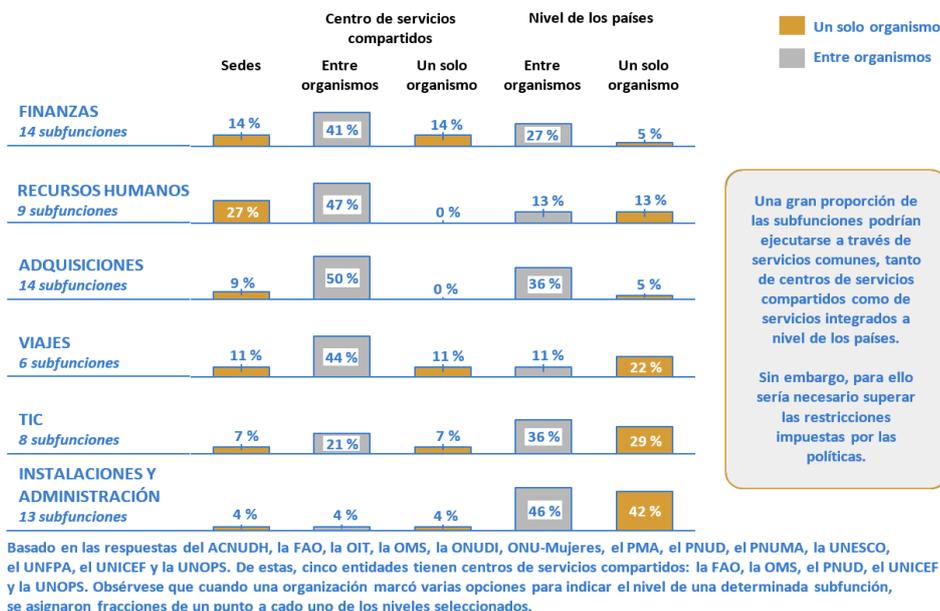


113. El análisis indica que una gran proporción de las subfunciones podría ejecutarse por medio de servicios comunes a nivel mundial o nacional, como ilustra el gráfico VIII. En el anexo I, gráfico II, figuran detalles de las subfunciones específicas que según el marco analítico pueden compartirse.

⁵⁶ Son "dependientes de la ubicación" las funciones que requieren de un control local y de una constante conexión con el programa o interacción presencial y deben ser ejecutadas por el personal en los países. Son "independientes de la ubicación" aquellas que pueden llevarse a cabo localmente, pero podrían ser parcial o totalmente consolidadas o automatizadas en un centro de servicios compartidos u otro lugar de ejecución.

Gráfico VIII

Según el marco analítico, en teoría muchas funciones podrían ser compartidas entre las entidades de las Naciones Unidas, tanto a nivel mundial como a nivel de los países.



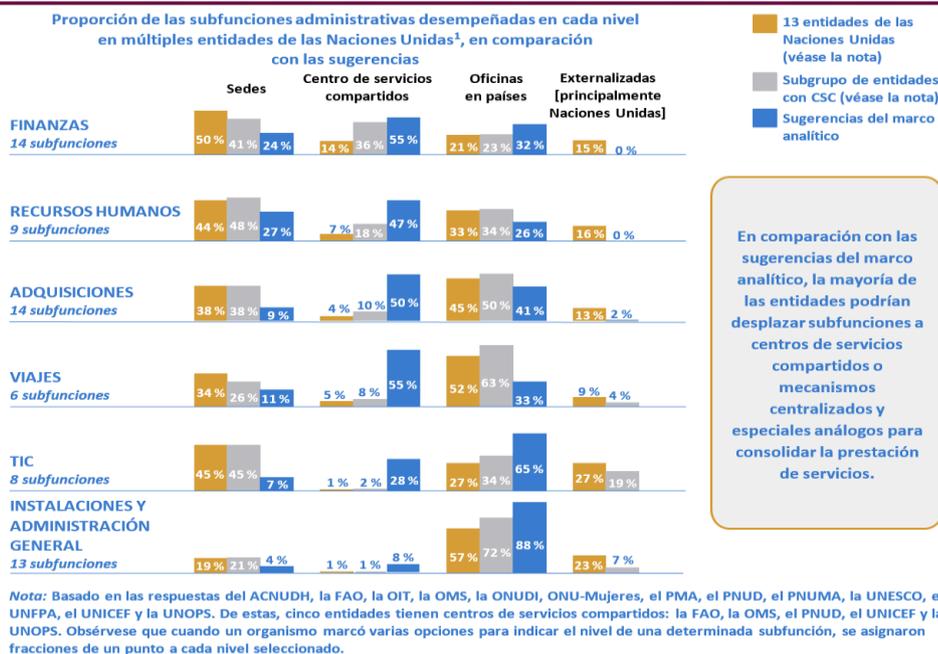
Una gran proporción de las subfunciones podrían ejecutarse a través de servicios comunes, tanto de centros de servicios compartidos como de servicios integrados a nivel de los países.

Sin embargo, para ello sería necesario superar las restricciones impuestas por las políticas.

114. La DCI también solicitó a las organizaciones que señalaran dónde se desempeñan actualmente las funciones, a lo cual respondieron 13 de ellas. Del análisis de los datos se desprende que muchas subfunciones podrían consolidarse para su ejecución centralizada. El gráfico IX muestra que la necesidad de desempeñar estas funciones en las sedes es muy inferior a lo que indica la práctica actual y que hay un amplio margen para consolidarlas en un entorno de servicios compartidos en otros lugares. Por ejemplo, el gráfico muestra que el 38 % de las subfunciones de adquisiciones se llevan a cabo en las sedes, mientras que según el marco analítico solo necesita estar emplazado en estas el 9 %. También muestra que el 50 % podría emplazarse en un entorno de servicios compartidos, en contraste con la proporción actual de casi el 4 %. Si las sedes están situadas en localidades de alto costo, formarían parte del estudio de viabilidad tanto las ganancias en eficiencia operacional como el aspecto del arbitraje laboral.

Gráfico IX

Podrían desempeñarse más subfunciones a través de centros de servicios compartidos o mecanismos centralizados análogos.



En comparación con las sugerencias del marco analítico, la mayoría de las entidades podrían desplazar subfunciones a centros de servicios compartidos o mecanismos centralizados y especiales análogos para consolidar la prestación de servicios.

115. Los datos presentados son ilustrativos, se basan en la agregación de información específica de las organizaciones, y no prescriben a las distintas organizaciones el lugar indicado para la gestión de determinadas subfunciones. En cambio, sí ponen de manifiesto que hay grandes posibilidades de intensificar la colaboración a nivel mundial y local. **El Inspector subraya la necesidad de que todas las organizaciones apliquen una metodología coherente y transparente para determinar qué actividades dependen de la ubicación y qué servicios pueden prestarse en estructuras de servicios comunes, a nivel mundial y local.**

116. De las respuestas al cuestionario y las entrevistas se desprende que las entidades del sistema de las Naciones Unidas recurren poco a la contratación externa de proveedores comerciales, y que los ámbitos en que la externalización es más frecuente son los de la TIC y la gestión de las instalaciones. En uno de sus informes⁵⁷, la DCI expuso a grandes rasgos algunos de los retos de la externalización: respetar el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, disponer de las competencias necesarias para asegurar el debido control o gestión de los contratos externos, así como evitar repercusiones adversas para el personal en cuestión. También puso de relieve el valor de la externalización como medio para obtener ahorros u otras mejoras importantes en la ejecución de actividades y la prestación de servicios.

117. Se ha aplicado a las subfunciones identificadas el esquema simple para la adopción de decisiones que figura en el anexo I, gráfico XII. Este sugiere que hay muchas más posibilidades de externalizar las funciones, como ilustra el anexo I, gráfico XIII.

118. En el presente informe no se propone la externalización de ningún servicio específico. **Sin embargo, se insta a los jefes ejecutivos a que consideren la posibilidad de proceder activamente a la contratación externa como parte del juego de herramientas disponible para acceder a servicios eficientes, habida cuenta de la existencia de un vasto sector de externalización de procesos empresariales.**

⁵⁷ JIU/REP/1997/5.

V. El reconocimiento mutuo es aún insuficiente

119. Según la definición dada por un equipo de tareas establecido en el seno del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, el reconocimiento mutuo es un principio que permite a los organismos emplear sus respectivos procesos sin necesidad de recurrir a medidas adicionales de diligencia debida para volver a comprobar la competitividad, a la contratación de servicios jurídicos o a auditorías externas. Permite la prestación de servicios entre los organismos al hacer posible que cada organización del sistema de las Naciones Unidas aproveche las políticas, los procedimientos, los instrumentos y los mecanismos operacionales conexos de las demás⁵⁸. Según un anterior documento de posición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se basa en la premisa de que todos los organismos de las Naciones Unidas cumplen las normas internacionales de auditoría y de control interno y son sometidos a evaluaciones periódicas para verificarlo. Por lo tanto, el aprovechamiento mutuo de los sistemas y procesos respectivos no debe suponer un riesgo para los organismos⁵⁹.

120. La idea del reconocimiento mutuo de los respectivos procesos entre de las entidades del sistema de las Naciones Unidas ha ido ganando adeptos como elemento importante de las estrategias para mejorar la eficiencia y la ejecución de los programas mediante la cooperación interinstitucional. Su atractivo no es difícil de entender. Permite a los organismos utilizar los contratos y los servicios disponibles en el sistema de las Naciones Unidas sin tener que duplicar los procesos administrativos de plena diligencia debida y sin el laborioso y dilatado esfuerzo necesario para concertar normas, reglamentos y procesos armonizados. El equipo de tareas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible también considera que el reconocimiento mutuo puede posibilitar formas de colaboración y de integración de mayor calado como, por ejemplo, la armonización de las políticas y la consolidación de las capacidades⁶⁰.

121. La Asamblea General encareció este enfoque al declarar que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberían operar de conformidad con el principio del reconocimiento mutuo de las mejores prácticas en materia de políticas y procedimientos con el fin de facilitar la colaboración activa entre los organismos y reducir los costos de transacción para los Gobiernos y los organismos colaboradores⁶¹. En su informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Secretario General afirmó que los progresos en las operaciones institucionales comunes a nivel de los países también dependían de que cada entidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo reconociera las políticas y los procedimientos de las demás⁶². Sin embargo, es necesario ir más allá de las meras exhortaciones, en particular porque no está claro cuáles son las “mejores prácticas” que se supone hay que aplicar.

122. Como parte de este examen, se preguntó a las organizaciones si ponían en práctica el reconocimiento mutuo y en qué contextos. Con mucho, donde más se practica es en el ámbito de las adquisiciones. Desde que decidió en 2011 que era necesario brindar orientación sobre la cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas en las adquisiciones, la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha llegado a un grado considerable de acuerdo en torno al uso común de los acuerdos a largo plazo, el levantamiento de las restricciones a la cooperación, la posibilidad de que una entidad realice adquisiciones en nombre de otras y la suspensión del requisito del examen secundario cuando se coopera con otras entidades de las Naciones Unidas.

123. Ni siquiera en el ámbito de las adquisiciones practican el reconocimiento mutuo todas las organizaciones. Por ejemplo, según los datos reunidos para este examen, entre las organizaciones grandes que trabajan sobre el terreno, no lo hacían ni el ACNUR ni el PMA.

⁵⁸ Grupo de Innovaciones Institucionales, “Report of Task Team 4 – mutual recognition, simplification and harmonization of policies” (20 de octubre de 2017), pág. 2.

⁵⁹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “UNDG position paper – the role of UN business operations for enhanced programme delivery under the SDGs” (23 de mayo de 2016), pág. 5.

⁶⁰ Grupo de Innovaciones Institucionales, “Report of Task Team 4”.

⁶¹ Véase la resolución 71/243 de la Asamblea General, párr. 52.

⁶² Véase A/72/684–E/2018/7, párr. 44.

El ACNUR ha comunicado ulteriormente que en marzo de 2018 revisó sus normas y procedimientos, que ahora deben implementarse sobre el terreno. Sin embargo, allí donde se ha acordado, la práctica del reconocimiento mutuo es claramente un proceso en curso. Los miembros de los equipos de gestión de las operaciones se refirieron a los problemas que planteaba el uso de los acuerdos a largo plazo de otras organizaciones debido a las diferencias en la delegación de autoridad, así como a la necesidad de realizar un examen secundario. En ningún caso el reconocimiento mutuo suponía que una organización renunciara a su propia estructura de adquisiciones en los países para depender de los servicios de otra entidad. Es preciso que las diferencias entre las organizaciones en cuanto al grado de delegación de autoridad al nivel local se aborden en el proceso de aplicación del reconocimiento mutuo.

124. En los ámbitos de apoyo distintos de las adquisiciones está menos articulada la base para el reconocimiento mutuo como método de trabajo en el nivel de los países. Por ejemplo, todos los representantes entrevistados de entidades presentes en los países mencionaron que la cooperación en el ámbito de los recursos humanos, en particular el mutuo aprovechamiento de los resultados de los respectivos procesos de selección de personal y consultores, se veía impedida por las diferencias en las normas y los procedimientos.

125. Determinados aspectos de la cooperación en los países de hecho dependen del reconocimiento mutuo sin que se lo califique de tal. La OIT, por ejemplo, indica que ahora faculta al PNUD para que proceda a desembolsos financieros en su nombre sin documentación justificativa. Más allá de la gran utilidad práctica del reconocimiento mutuo para las distintas transacciones, **lo que queda por determinar es si el reconocimiento mutuo puede dar paso a una mayor consolidación de las operaciones institucionales en los países y de qué manera puede hacerlo.**

126. En el proceso de reconocimiento mutuo y su puesta en práctica, también conviene reducir al mínimo los costos de transacción asociados con los esfuerzos de armonización. Incluso en el ámbito de las adquisiciones, que registra un progreso tangible, ha durado siete años este viaje aún inconcluso.

Recomendación 7

Antes de que termine 2020, el Secretario General, en conjunto con otros jefes ejecutivos de las entidades con programas sobre el terreno, debería elaborar una propuesta concreta que definiera la forma de aplicar el reconocimiento mutuo como instrumento para consolidar las capacidades a fin de reducir las duplicaciones y racionalizar la presencia física.

VI. Explorar una gama más amplia de servicios

127. Al considerar las funciones auxiliares comunes, sería demasiado restrictivo un enfoque centrado desproporcionadamente en las tareas transaccionales. Estas representan una proporción reducida del gasto total y desde siempre tropiezan con obstáculos que impiden una cooperación eficaz. La búsqueda de oportunidades en una gama más amplia de servicios operacionales también puede generar ganancias sustanciales en eficiencia porque estos tienen puntos de intersección con las necesidades de los programas, que es donde se efectúa la mayor parte del gasto, y no están tan enteramente ligados a los procesos basados en la planificación de los recursos institucionales ni a las normas y procedimientos conexos. Un aspecto de un enfoque revisado es el estudio de la posibilidad de aprovechar más sistemáticamente las competencias especializadas desarrolladas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para prestar servicios por cuenta de otras organizaciones.

A. Adquisiciones

128. Una esfera que sigue necesitando enfoques más dinámicos de la actividad conjunta, impulsados por los niveles directivos, es la de las adquisiciones. Según el informe estadístico de 2017 preparado por la UNOPS, en 2017 el sistema de las Naciones Unidas adquirió bienes y servicios por valor de unos 18.600 millones de dólares⁶³. Desde 2016, estos informes presentan información sobre las adquisiciones en régimen de colaboración⁶⁴.

129. Según el informe, el 14,2 % de las adquisiciones se realiza en colaboración y representa un valor de 2.600 millones de dólares. Más de dos tercios del total de adquisiciones en colaboración corresponden al UNICEF, y reflejan su cooperación técnica en materia de normas y especificaciones con la OMS y otras organizaciones.

130. Los datos globales presentados sobre las adquisiciones no dan cuenta de una mancomunidad apreciable de estas ni del uso generalizado de los acuerdos a largo plazo disponibles. Por ejemplo, según el informe, de los 455 millones de dólares gastados en servicios de informática, solo el 14,5 % corresponde a procesos colaborativos, aun cuando este sector tenga a su disposición más acuerdos a largo plazo que ningún otro. En las 18 categorías de productos en que al menos 25 organizaciones informaron de adquisiciones —por valor de 7.200 millones de dólares—, la proporción correspondiente a la colaboración era del 5,7 %⁶⁵.

131. Las posibilidades de mancomunar las necesidades son menores de lo que pueden sugerir las cifras globales. Seis organizaciones efectúan alrededor del 70 % de las adquisiciones⁶⁶; las del PMA y el UNICEF representan un tercio del total. Organizaciones como el UNICEF consideran que una proporción significativa de sus adquisiciones es de carácter estratégico, de productos que en realidad no son adquiridos por otras entidades. Es el caso de las vacunas y productos biológicos que adquiere el UNICEF, los alimentos que adquiere el PMA o los productos de salud reproductiva que adquiere el UNFPA. El UNICEF informa de que, más allá de las adquisiciones propiamente dichas, su enfoque incluye estimular la competencia, ampliar las fuentes de aprovisionamiento y desarrollar modalidades novedosas de contratación externa y de colaboración con los asociados. Gracias a este enfoque ha aumentado de uno a cinco el número de proveedores de alimentos preparados.

132. Muchos problemas impiden tener una visión informada de las oportunidades de eficiencia que pueden aprovecharse mediante procesos comunes de adquisición. A veces los productos parecen similares, pero en realidad las necesidades de los programas son

⁶³ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement* (Copenhague, 2018), pág. 13.

⁶⁴ En el informe se subraya que los datos no son exactos, porque las actividades colaborativas normalmente no se recogen directamente como tales en los sistemas de PRI de las organizaciones. Por consiguiente, es necesario que las organizaciones hagan las estimaciones correspondientes.

⁶⁵ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, pág. 71.

⁶⁶ El ACNUR, el PMA, el PNUD, la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF y la UNOPS.

diferentes (lo que según la Red de Adquisiciones es el caso de las tiendas de campaña)⁶⁷. En vista del grado relativamente bajo de colaboración en las adquisiciones de que se informa, incluso con la actual definición lata de “régimen de colaboración”, podría ser de utilidad un asesoramiento externo no vinculado a los intereses de ninguna estructura particular de adquisiciones del sistema de las Naciones Unidas.

133. **Se alienta al Secretario General y a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que consideren la posibilidad de contratar los servicios de especialistas externos para que ayuden a estimar las ganancias en eficiencia que podrían obtenerse de: la difusión de la práctica de encomendar a una organización la prestación de servicios de adquisiciones en nombre de otras, en particular aquellas con pocas necesidades en este ámbito⁶⁸; y la utilización en todo el sistema de las plataformas electrónicas de aprovisionamiento elaboradas por distintas organizaciones.**

B. Gestión del parque de vehículos

134. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas utilizan más de 20.000 vehículos ligeros a un costo aproximado (incluida la depreciación) de 300 millones de dólares por año⁶⁹. El Inspector llama la atención sobre ciertas iniciativas en los planos mundial y nacional que merecen ser analizadas con miras a difundir su aplicación.

135. A nivel mundial, el ACNUR y el PMA administran sistemas internos de arrendamiento de vehículos mediante una función centralizada que presta apoyo a un proceso que va de la planificación de las necesidades a las adquisiciones, el aprovisionamiento de neumáticos, la localización de los vehículos mediante un sistema GPS, el mantenimiento y, por último, la enajenación de los bienes. El UNICEF ahora estudia la viabilidad de un planteamiento del transporte como servicio, incluida la posibilidad de encomendar este servicio a otra entidad, en lugar de poseer y administrar su propia flota de 2.700 vehículos. **Debe estudiarse la viabilidad de una aplicación más amplia de estos sistemas que incluya la posibilidad de ofrecer el servicio a otros.** En este contexto cabría prestar atención a toda la cadena de servicios, desde los servicios mundiales de arrendamiento hasta los de gestión local del parque de vehículos.

136. A nivel de los países, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha puesto de relieve los beneficios de un parque compartido como medio para explotar mejor los vehículos, reducir el tamaño de la flota y los gastos asociados y mejorar la seguridad vial y el desempeño⁷⁰. Según el documento de validación de conceptos, es posible ahorrar 30 millones de dólares por año, principalmente mediante el dimensionamiento apropiado de la flota de vehículos⁷¹. **Se deben seguir explorando las posibilidades de compartir la flota en los países, prestando especial atención a las lecciones aprendidas sobre los arreglos necesarios de gestión y de gobernanza.**

C. Enajenación de bienes

137. Las organizaciones que trabajan sobre el terreno despliegan activos de alto costo, como vehículos y equipo informático. El PMA señaló a la atención del Inspector la experiencia adquirida por el ACNUR en la enajenación de vehículos mediante subastas locales centralmente planificadas y respaldadas. El PMA optó por sacar partido del sistema del ACNUR en lugar de organizar su propio sistema de subasta pública, y en un caso particular obtuvo ingresos por valor de 3 millones de dólares que, en su opinión, de otro

⁶⁷ Proyecto de la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión: Los procesos de adquisición y la armonización de las prácticas en apoyo de las operaciones sobre el terreno (fase 2).

⁶⁸ Diecinueve estructuras del sistema de las Naciones Unidas adquieren bienes y servicios por valor inferior a 50 millones de dólares anuales (UNOPS, *2017 Annual Statistic Report*, pág. 19).

⁶⁹ Luigi Demunnik, “United Nations fleet sharing: proof of concept – evaluation report” (2017).

⁷⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Moving together with UN fleet sharing – guidance for setting up and operating a carpool system” (2017).

⁷¹ Demunnik, “United Nations fleet sharing”, pág. 10.

modo se habrían perdido en su mayor parte. El ACNUR comunica que durante 2017 generó ingresos por valor de 10 dólares millones de dólares mediante la enajenación de activos —vehículos en particular—, que con los métodos anteriores no habría generado mucho más de 1 millón de dólares⁷². **El Inspector insta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que considere la posibilidad de presentar un estudio de la viabilidad de prestar este servicio en nombre de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.** También esto puede vincularse a una cadena más amplia de servicios que, además de la enajenación, comprenda la planificación y la gestión de los activos.

⁷² Entrevista con la División de Suministros del ACNUR, 21 de junio de 2018.

VII. Factores para la definición del modelo de prestación de servicios

138. Habrá que basar los futuros arreglos en lo que efectivamente funciona, sin contentarse con lo que esté disponible internamente. Una pregunta fundamental es si existen proveedores de servicios modernos en el sistema de las Naciones Unidas que estén en condiciones de prestar servicios a nivel mundial y local y dispuestos a hacerlo. Es algo que queda por demostrar.

A. Considerar la posibilidad de designar a un proveedor de servicios supletorio en los países

139. En las entrevistas realizadas en las sedes de los organismos se señaló la necesidad de adaptar los arreglos en los países a las circunstancias de cada caso, dependiendo en parte de qué entidades tuvieran la dimensión y la capacidad necesarias. También se argumentó a favor de propiciar un entorno competitivo para fomentar la eficiencia. A primera vista, puede que esto tenga sentido, pero cabe preguntarse por qué razón habrían de competir las entidades de las Naciones Unidas con mandatos sustantivos para prestar servicios administrativos.

140. El Inspector encarece suma cautela con este enfoque. Es importante evitar la fragmentación excesiva que puede conllevar una evaluación desde la base de las ventajas comparativas de los distintos organismos a nivel de los países. La idea de llevar a cabo unos 120 análisis, en cada línea de servicio y en cada organismo, negociando los términos y condiciones, es una perspectiva burocrática abrumadora. La designación de múltiples proveedores de servicios para diferentes países puede complicar excesivamente las cosas y dar lugar a problemas de conexión con el sistema y a la fragmentación operacional. Los problemas que plantean los enfoques adaptados a cada situación que parten de la base han quedado ilustrados en el caso ya examinado del Centro de Operaciones Conjuntas del Brasil. Cabe observar que, a nivel de los países, la prestación de servicios por cuenta de otros organismos no es un gran negocio. Según el PNUD, en los ocho últimos años la recuperación de gastos en los países por concepto de prestación de servicios a los organismos ha oscilado entre 15 millones y 18 millones de dólares. Esta puede aumentar si los proveedores ofrecen más servicios a las entidades que antes se han encargado de sus propios servicios.

141. **Debe designarse a un proveedor de servicios supletorio en todos los países, previéndose la excepción cuando el proveedor supletorio no esté equipado para ello.** La previsibilidad de la tarea puede también fomentar el profesionalismo y la eficiencia del proveedor y facilitar la planificación de la configuración de los equipos en los países. Ello no impedirá la concertación de acuerdos internos con el proveedor de servicios en virtud de los cuales otro organismo pueda prestar un servicio si, en las circunstancias del caso, posee una determinada competencia.

B. Esclarecer las expectativas del PNUD y la UNOPS

142. El Secretario General prevé para el PNUD una función particular de servicio. En su primer informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema, señaló que la plataforma operacional mundial del PNUD y su capacidad de servicio eran recursos de gran valor que era preciso aprovechar y potenciar⁷³. Posteriormente, en relación con la reforma del sistema de coordinadores residentes, señaló que el PNUD seguiría proporcionando apoyo en forma de servicios auxiliares a los coordinadores residentes y sus oficinas, incluida la atención de todas las necesidades administrativas y operacionales relacionadas con la función de coordinación, sobre la base de un sistema de pago por servicio prestado⁷⁴. La Asamblea General pidió que al nuevo posicionamiento del sistema se procediera prestando la debida

⁷³ Véase A/72/124–E/2018/3, párr. 50.

⁷⁴ Véase A/72/684–E/2018/7, párr. 71.

atención al papel de un PNUD con capacidad de respuesta como plataforma de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo⁷⁵. **Queda por definir de qué manera se vincula el apoyo operacional al sistema de coordinadores residentes con la planificación actual de los servicios comunes en general.**

143. En el presente examen no se ha realizado una evaluación de la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas para prestar servicios a las demás. Sin embargo, habida cuenta del papel tradicional del PNUD como proveedor de servicios, este examen de la cooperación interinstitucional supuso inevitablemente la realización de decenas de entrevistas, con los clientes y el personal del PNUD por igual, en las sedes y en los países, en que los interlocutores opinaron a partir de su experiencia con el PNUD como proveedor de servicios. También se reflexiona sobre las cuestiones pertinentes en estudios muy recientes de la Oficina de Evaluación Independiente y la Oficina de Auditoría Interna del PNUD. Sobre la base de esas entrevistas y estudios se ofrecen varias observaciones.

144. Lo primero es reconocer el papel tradicional del PNUD como proveedor de servicios supletorio, función que le fue encomendada por el Comité Administrativo de Coordinación (antecesor de la JJE), y el apoyo que ha ofrecido —y sigue ofreciendo— en términos de presencia, acuerdos con los países anfitriones, relaciones con los Gobiernos, credibilidad ante las autoridades anfitrionas, arreglos bancarios y sistemas administrativos. El jefe administrativo de una organización cliente observó que todo ello se había dado por sentado, sin valorarse explícitamente, cosa que debía corregirse.

145. Otra observación, relacionada con la anterior, se refiere al lugar que ocupa el PNUD como tejido conjuntivo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En muchas entrevistas se puso de relieve que, con su presencia y su capacidad y disposición para prestar servicios, el PNUD había facilitado enormemente la actuación de las organizaciones en muchos países. Casi sin excepción se identifica al PNUD en los países como impulsor clave de las iniciativas de colaboración interinstitucional.

146. Al mismo tiempo, muchos interlocutores en los países se refirieron a los numerosos problemas que enfrentaban. Se sentían constreñidos por la falta de alternativas viables. Representantes del PNUD también indicaron que carecían de instrumentos institucionales de apoyo a la gestión de las relaciones con los clientes, señalando que el director del equipo en un país estaba pidiendo prestado a un funcionario de Asia para que elaborara en África un instrumento aplicado allá. En lo que respecta a las quejas por los servicios, interlocutores del PNUD en los países puntualizaron que a menudo los problemas se debían a una planificación deficiente de los clientes.

147. Para dotarse de los medios para cumplir lo que razonablemente se espera de un proveedor de servicios, el PNUD debe, entre otras cosas: considerar la prestación de servicios como función prioritaria sobre cuyo desempeño debe rendir cuentas; esclarecer la titularidad de la prestación de servicios⁷⁶; esclarecer la función y el liderazgo de sus estructuras de servicios compartidos; introducir instrumentos de apoyo a los clientes e indicadores clave del desempeño; aumentar la eficiencia interna examinando las posibilidades de consolidar la prestación de servicios; y cooperar con las demás entidades en la concertación de disposiciones de gobernanza que propicien la igualdad de trato para todos. Estas medidas podrán tener elementos técnicos, pero también han de representar un cambio cultural que necesitará un liderazgo decidido y el firme apoyo de la Junta Ejecutiva.

148. El caso de la UNOPS encierra un enigma diferente. ¿Dónde encaja esta entidad, que ha sido definida como proveedora de servicios sin un mandato sustantivo, en el paisaje evolutivo de la prestación de servicios en el sistema de las Naciones Unidas? La UNOPS no considera tener una ventaja comparativa singular para actividades como la gestión de instalaciones en los países, pero sí estima que puede ofrecer una variedad de otros servicios.

⁷⁵ Véase la resolución 72/279 de la Asamblea General, párr. 32.

⁷⁶ Los directores para los países están subordinados a las oficinas geográficas, pero la Dirección de Servicios de Gestión supervisa la política. Esta última debería tener autoridad horizontal para definir normas y examinar el desempeño.

149. El Inspector no se pronuncia sobre la contribución que, en su caso, correspondería a la UNOPS. Sin embargo, es importante que una entidad de alto rendimiento del sistema de las Naciones Unidas establecida exclusivamente como proveedora de servicios se involucre plenamente y sea llamada a contribuir de acuerdo con sus capacidades y su responsabilidad como organización sujeta a la autoridad de la Asamblea General.

Recomendación 8

El Secretario General debería colaborar con el Director Ejecutivo de la UNOPS para asegurar que también las capacidades de servicio de la Oficina se tuvieran plenamente en cuenta al formular los arreglos de servicios de apoyo administrativo.

150. También el Administrador del PNUD y el Director Ejecutivo de la UNOPS deberían concertar las modalidades de cooperación que vinieran justificadas por los puntos fuertes de sus respectivas organizaciones.

C. Medir el desempeño de los proveedores de servicios

151. Si son importantes la supervisión del desempeño y los informes conexos en el caso de los proveedores de servicios que atienden a clientes internos, lo son aún más en un entorno compartido entre organismos, especialmente cuando este supone dejar atrás las prácticas anteriores. En las respuestas al cuestionario y las entrevistas para este examen, las organizaciones que no tienen la dimensión necesaria para administrar sus propios sistemas recalcaron que lo que buscaban en los proveedores de servicios del sistema las Naciones Unidas era calidad, reactividad, igualdad de trato y transparencia en el cálculo de costos. Por lo tanto, es muy importante que los clientes y los proveedores de servicios estén bien compenetrados de sus respectivas obligaciones y que la prestación de los servicios sea supervisada y evaluada en función de criterios objetivos.

152. El Grupo de Innovaciones Institucionales establecido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible sin duda se ocupará del diseño minucioso de los aspectos de gestión del desempeño de los futuros arreglos de servicios comunes, habida cuenta del acento que ha puesto el Secretario General en los objetivos de calidad. El Inspector ofrece algunas observaciones que cabría tener en cuenta.

153. Se subraya la importancia de planificar la disponibilidad de instrumentos y sistemas adecuados para medir el desempeño. El reciente examen de la experiencia con los centros de servicios constató que había muy diversos grados de preparación para ello, y que se dependía en exceso de las hojas de cálculo Excel y de una laboriosa extracción manual de datos de diversos sistemas⁷⁷. Durante el examen, los proveedores de servicios en los países indicaron que estaban aún menos equipados con instrumentos, como plataformas de gestión de las relaciones con los clientes, para gestionar y supervisar el desempeño de los servicios. **Al planificar la gestión del desempeño, debe otorgarse prioridad a la reunión de datos como parte de las operaciones en curso, en lugar de depender de datos no estructurados, como los cuadros elaborados y manejados por distintas dependencias. También se debe prestar atención al análisis de los datos, de modo que la reflexión sobre el desempeño pueda conducir las futuras mejoras.**

154. Para facilitar el entendimiento mutuo entre los clientes y los proveedores de servicios pueden ser de gran utilidad los acuerdos de prestación de servicios. Con estos resulta más natural atender a los clientes sobre una misma base, porque se declaran los precios y los niveles de servicio, se definen las responsabilidades del cliente y ambas partes disponen de un marco de colaboración para determinar el tipo y el nivel de servicio necesarios. La fijación del precio de los servicios, basada en la estimación del costo efectivo, permite calibrar el valor del servicio recibido y, en su caso, considerar otros acuerdos de servicios.

⁷⁷ Véase JIU/REP/2016/11, párr. 65.

155. Es preciso abordar con buen criterio los indicadores clave del desempeño. Estos deben ser prácticos, relativamente pocos, fáciles de comprender y definidos por el contexto, de modo que los usuarios puedan cotejar su desempeño con las metas fijadas. También deben ser pertinentes en el sentido de estar anclados en la experiencia del mundo real y deben actualizarse periódicamente; como punto de partida, a veces será preciso fijar la meta de un indicador clave del desempeño en función de las capacidades de los proveedores de servicios, pero esta deberá compararse con la experiencia de otros proveedores como punto de referencia para incentivar el mejoramiento ulterior.

156. Por último, es importante la visibilidad del costo de los servicios. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no suelen calcular el costo de sus productos administrativos y en cambio informan de una serie de otras medidas. **A juicio del Inspector, sería una buena disciplina definir y calcular el costo de los productos de las funciones de servicio porque de este modo la atención se centraría más en los resultados que en la gestión de los insumos, aumentaría la transparencia y se reforzaría la base para la adopción de decisiones.**

VIII. Necesidad de prestar atención a unos mecanismos interinstitucionales facilitadores

A. Es preciso replantearse la dotación de recursos para la innovación en las operaciones institucionales comunes

157. Mecanismos de coordinación interinstitucional tales como el Comité de Alto Nivel sobre Gestión desempeñan un papel importante en las operaciones institucionales comunes porque esclarecen el marco reglamentario y administrativo facilitador de la cooperación y elaboran herramientas y plataformas específicas en beneficio mutuo. En este contexto se ponen de relieve dos cuestiones.

158. Una de ellas es el perfil significativo de la financiación voluntaria en el desarrollo de las operaciones institucionales comunes. En el contexto de la iniciativa “Unidos en la acción”, la JJE y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión establecieron un Fondo Fiduciario para la Armonización de las Prácticas Institucionales. En los ocho últimos años han recurrido a ese Fondo muchas de las iniciativas del Comité de Alto Nivel sobre Gestión relacionadas con arreglos de colaboración en las operaciones para reforzar el apoyo al nivel de los países. La secretaria del Comité indicó que había desembolsado los 10 millones de dólares que había recibido.

159. También la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo administra contribuciones voluntarias mediante un servicio de “ejecución conjunta” con múltiples ventanillas, que incluye la innovación en las operaciones. Anteriormente tenía acceso a los recursos movilizados en apoyo de “Unidos en la acción”. A estos recursos recurrió, por ejemplo, el Centro de Operaciones Conjuntas del Brasil en momentos críticos de su desarrollo.

160. Al considerar unos arreglos de servicios integrados eficientes y mejores habrá que abordar la necesidad de financiación inicial tanto a nivel institucional como a nivel de los países. Con el agotamiento del fondo fiduciario del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, resulta oportuno estudiar la mejor manera de proveer a la innovación en los arreglos de colaboración en las operaciones.

161. El Secretario General debe estimar, en consulta con otros jefes ejecutivos y dentro de los marcos que considere apropiados, las necesidades de recursos para iniciar y fomentar la innovación para la cooperación entre organismos en las operaciones institucionales.

B. Es posible mejorar la labor entre organismos relativa a las operaciones institucionales comunes

162. El segundo punto es que los mecanismos interinstitucionales deben promover con mayor eficacia las operaciones institucionales comunes. No se pretende aquí minimizar los resultados significativos obtenidos en algunos ámbitos. Por ejemplo, según el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, la labor en materia de servicios comunes de tesorería sentó las bases de un enfoque coordinado de las operaciones bancarias y de una plataforma común de cambio de divisas que genera economías de más de 20 millones de dólares por año⁷⁸.

163. También se ha realizado una importante labor de armonización de las normas y procedimientos de adquisición, a tal punto que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión afirmó que ya se habían eliminado todos los obstáculos a la colaboración en el ámbito de las adquisiciones⁷⁹. Se han formulado directrices en apoyo de la colaboración en las adquisiciones a nivel de los países. El establecimiento y ulterior desarrollo del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas ha contribuido a un aumento sustancial del número de proveedores inscritos, incluso de los países en desarrollo. Las

⁷⁸ CEB/2016/HLCM/3, pág. 16.

⁷⁹ Véase CEB/2013/5, apéndice 2, párr. 33.

organizaciones participantes lo utilizan en los países como vector de eficiencia; el director de operaciones de la OMS en África informó de que esta organización había ahorrado 1,6 millones de dólares enumerando sus necesidades en el Portal Mundial en vez de depender, como hasta entonces, exclusivamente de los proveedores locales.

164. Pese a la obtención de valiosos resultados, la realidad concreta en el terreno es que las diferencias en las normas y procedimientos siguen inhibiendo las operaciones institucionales comunes. Por mucho que se avance en el plano de las políticas para facilitar las adquisiciones comunes, no es mucho lo que se materializa. Según los equipos de gestión de las operaciones entrevistados, se ven bloqueados por la existencia de diferentes grados de delegación de autoridad y la necesidad de un examen secundario. La decisión del Servicio de Operaciones Conjuntas del Brasil de elaborar su propio manual de adquisiciones en vez de utilizar un producto ya acordado y las ulteriores instrucciones de aplicar los procedimientos de adquisición propios de los organismos en esta iniciativa señera dan a entender que aún está inconclusa la tarea de armonizar las normas y procedimientos en materia de adquisiciones (véase el recuadro 1).

165. En el plano de los recursos humanos, durante años se puso a prueba la contratación conjunta de personal local, lo que era una iniciativa innovadora dadas las diferencias entre los procedimientos de recursos humanos aplicados por las organizaciones. La UNESCO encabezó la elaboración de una propuesta presentada en 2014 que delineaba un enfoque que algunas organizaciones valoraron positivamente, pero al que otras no pudieron adherirse. El hecho concreto es que, aunque la iniciativa aún esté en los libros, prácticamente se ha esfumado y no se lleva a la práctica.

166. La relación entre lo que se elabora en sentido horizontal y lo que luego se transmite verticalmente al interior de las organizaciones y a las oficinas exteriores es imperfecta en el mejor de los casos. **El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible deben comunicar de manera más eficaz las innovaciones institucionales a las oficinas exteriores y los jefes ejecutivos deben reforzar la rendición de cuentas sobre la implementación, en el seno de sus organizaciones, de los arreglos de cooperación acordados en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión.**

167. Una importante iniciativa de adquisición conjunta de vehículos encabezada por una sede supuso la inversión de seis años de esfuerzo y más de 1 millón de dólares en la labor preparatoria. Aun así, uno de los principales usuarios de los vehículos —el ACNUR— señaló que no había podido hacer uso pleno de los nuevos contratos porque eran inferiores a los que ya había concluido y cambiar de contrato no tenía sentido económico. La UNOPS, proveedora activa de vehículos, no participaba en ese proceso.

168. Algunos presidentes de la red funcional del Comité de Alto Nivel sobre Gestión señalaron que era escaso el liderazgo que ejercían los jefes ejecutivos para centrar la atención en los resultados o valorar la participación en la labor interinstitucional. **Los cambios introducidos por el Secretario General en la manera de trabajar de la JJE no suponen que los directivos deban ocuparse menos de la definición de los resultados que se esperan de la reforma de las operaciones institucionales. El Secretario General y sus homólogos de la JJE deben apoyar la priorización de la colaboración con los objetivos concretos de mejorar las operaciones institucionales, definir las transformaciones necesarias y reforzar la rendición de cuentas sobre la contribución a estos esfuerzos interinstitucionales.**

169. Uno de los grandes atributos del modelo de la red funcional es que las iniciativas tienen más probabilidades de implementarse. Sin embargo, si bien la focalización en los ámbitos funcionales tiene aspectos positivos, también tiene sus limitaciones. Puede hacer que se desatendan la consolidación de las estructuras y los servicios y el enfoque transversal de las funciones necesario para un análisis integral de muchas operaciones institucionales.

Recomendación 9

El Secretario General, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería revisar los mecanismos interinstitucionales de apoyo a la cooperación en materia de operaciones institucionales comunes de modo que provean a la articulación entre las medidas a nivel mundial y a nivel de los países y al establecimiento de prioridades claras y métodos de trabajo conducentes a resultados. Las constataciones y las medidas adoptadas se comunicarían al Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2020 y a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones.

IX. El camino a seguir

170. Al trazar el rumbo a seguir, los encargados de las decisiones tendrán sin duda que reconocer como punto de partida la complejidad del sistema de las Naciones Unidas y sus operaciones institucionales. No será fácil lograr un avance decisivo en la promoción de las operaciones institucionales comunes. El progreso en este sentido dependerá en gran medida de la existencia de datos empíricos que demuestren los beneficios del ejercicio de un liderazgo sostenido sobre un proceso a largo plazo y de la disposición de las organizaciones a ceder alguna parte del control. No se trata de desalentar la ambición, sino de dejar bien señalizada la necesidad de que el grado de ambición se corresponda con el grado de compromiso y de esfuerzo. En un proceso complejo a largo plazo, sería ilusorio imaginar la obtención en cascada de ganancias en eficiencia y de ahorros crecientes sin la necesaria inversión concomitante en capacidad, tecnología, sistemas y gestión del cambio. Además, es probable que en algunos casos las ganancias en eficiencia sean tan solo puntuales o no puedan monetizarse, dependiendo en parte de que los recursos provengan de contribuciones para fines específicos o puedan reasignarse a otros fines.

171. El análisis del presente informe demuestra que las oportunidades de ganar en eficiencia son significativas y que hasta la fecha los resultados han sido limitados. También subraya la importancia de integrar plenamente las consideraciones de calidad en la elaboración de las medidas de fomento de la eficiencia. Se recomienda una serie integrada de medidas que no se excluyen mutuamente. Se prevé extender la aplicación del modelo de la oficina conjunta para los pequeños equipos de las Naciones Unidas en los países; poner a prueba un modelo de acogida para superar las diferencias en las normas y procedimientos; encomendar a un pequeño grupo de grandes entidades la tarea de concebir una modalidad de servicios integrados; y reconcentrar la cooperación general entre los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de operaciones institucionales en un número menor de esferas más productivas. También se recomiendan medidas para establecer los marcos administrativos y reglamentarios necesarios para facilitar esa cooperación.

172. A medida que avance la labor en esta compleja estructura, habrá que incorporar al diseño el apoyo al nivel de los países de los organismos no residentes. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por ejemplo, afirma que el acceso a los servicios del PNUD ha facilitado enormemente su trabajo en los países. Es probable que tales necesidades cobren aún más importancia con la proyectada reconfiguración de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

173. También habrá que ocuparse de establecer el marco de incentivos apropiado. En los países, como se indica en el párrafo 106, tales incentivos no son evidentes. Ayudaría que pudiera disponerse de los ahorros derivados de la eficiencia para su redistribución local en los programas, pero ese no es el único reto. La cooperación en las operaciones institucionales no puede y no debe ser un mero suplemento de la cartera regular de los directores de operaciones. Debe formar parte de la evaluación del desempeño y ser debidamente reconocida en sus logros y fracasos.

174. Cabe insistir una vez más en que el enfoque centrado exclusivamente en la cooperación a nivel de los países no ha resultado eficaz porque las operaciones institucionales son componentes de una estructura integrada. Un ejemplo concreto es la decisión de si llevar a cabo una función localmente o desde una plataforma centralizada. Las organizaciones deben tener claro qué funciones dependen de la ubicación y ser conscientes de que esta dependencia irá evolucionando con el avance tecnológico. Solo deberán permanecer en un país las funciones que lo necesiten. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y su Grupo de Innovaciones Institucionales deben convenir en un criterio común sobre las funciones que deben llevarse a cabo localmente y las que deben desplazarse, ya que ello servirá de base más clara para determinar los servicios comunes aplicables a las funciones retenidas en los países.** La dependencia de la ubicación no es algo que se pueda apreciar siempre con meridiana claridad. Algunas organizaciones aplican lo que consideran un criterio mixto según el cual las sedes o los proveedores mundiales se ocupan de las políticas, los procesos y la integración de sistemas, mientras que las oficinas en los países se ocupan de los eslabones finales de la cadena de servicios.

175. El énfasis de algunas organizaciones en la descentralización no debe complicar en demasía el examen objetivo de la dependencia de la ubicación de las funciones de apoyo. Tales exigencias de política o gobernanza descentralizada no son incompatibles con una visión corporativa de la forma de maximizar la eficiencia. La delegación de los procesos de decisión programáticos ya no requiere de una delegación administrativa estrictamente paralela. Pueden tenerlo en cuenta, entre otros, el ACNUR, la OMS y el PNUD. En cuanto a la OMS, con la designación de un Director General Adjunto para que supervise las operaciones, se espera que haya más oportunidades de dar una proyección mundial a la gestión del apoyo administrativo.

176. Sería un error seguir centrandos los esfuerzos en las operaciones institucionales comunes a nivel de los países. Se necesita una estrategia mundial en la que situar los servicios auxiliares al nivel de los países. Al encarecer los servicios de apoyo comunes en los países y a nivel regional y mundial, la Asamblea General reconoció la necesidad de un enfoque integrado⁸⁰. El problema es que hasta la fecha prácticamente no se ha hecho ningún análisis para trazar el rumbo a seguir en lo que respecta a los servicios compartidos entre organizaciones a nivel mundial, lo que tal vez sea el reflejo de la anterior focalización en los arreglos a nivel de los países. Ha llegado la hora atender esa solicitud de la Asamblea General. El Secretario General parece estar avanzando en esta dirección, aunque sea con cautela, al declarar que la atención se ha de centrar en las operaciones institucionales sobre el terreno, observando al mismo tiempo que puede ser necesario remodelar las estructuras de las sedes⁸¹. **Las oportunidades a nivel de los países y a nivel mundial deben evaluarse conjuntamente para poder asegurar una mejor interfaz para el nivel de los países, conseguir economías de escala con la prestación de servicios mundiales y permitir el acceso a esas plataformas de las organizaciones que no tienen capacidades internas para los servicios compartidos.**

177. Seis organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido centros de servicios compartidos que podrían ofrecer servicios a otras entidades y avanzar con el tiempo hacia la consolidación. El Secretario General se propone estudiar las posibilidades de consolidar los servicios independientes de la ubicación en seis o siete redes de centros de servicios compartidos⁸². **El Inspector insta a que se proceda al examen y el diseño de arreglos óptimos para la prestación de los servicios que no dependen de la ubicación.**

178. Hasta la fecha no se ha establecido ningún mecanismo para llevar adelante esta labor. La DCI ha exhortado al Comité de Alto Nivel sobre Gestión a que desarrolle una línea de trabajo horizontal en relación con los centros de servicios para intensificar la colaboración, cosa que no se ha materializado⁸³. Pueden preverse diversas configuraciones, dependiendo de los estudios de viabilidad, del alcance de los servicios definidos y del deseo y la capacidad de cambio. Un paso práctico sería agrupar a las organizaciones apropiadas en una junta o foro de servicios compartidos que: estudie la viabilidad y elabore el diseño operacional de los servicios mundiales compartidos, con distintas opciones en cuanto a alcance y complejidad; determine las funcionalidades que posibilitaría un entorno de servicios compartidos entre organismos; considere la combinación adecuada de capacidades del sistema de las Naciones Unidas y de los proveedores comerciales; y formule recomendaciones sobre la integración de las nuevas tecnologías en los arreglos de servicios. La junta también podría establecer criterios mínimos para los centros de servicios del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la gama de servicios, la gestión de las relaciones con los clientes, la independencia operacional, los mecanismos para tratar con los clientes, la gestión del desempeño y la gobernanza.

⁸⁰ Véase la resolución 67/226 de la Asamblea General, párr. 155.

⁸¹ Véase A/72/684-E/2017/7, párr. 47.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Véase JIU/REP/2016/11, párr. 127.

Recomendación 10

Antes de que termine 2019, el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones que tengan o prevean tener a su cargo centros mundiales de servicios multifuncionales compartidos (el ACNUR, la FAO, la OMS, el PNUD, la Secretaría, el UNICEF y la UNOPS) y del PMA, así como otros jefes ejecutivos que deseen participar, deberían constituir una junta de servicios compartidos encargada del estudio de viabilidad y del diseño operacional de los servicios mundiales compartidos.

179. En dicha junta no solo han de participar los proveedores, sino también los receptores de servicios. El Inspector subraya la importancia de proceder al análisis y el diseño de los arreglos de servicios compartidos, prescindiendo del mecanismo específico que se utilice para ello. Será importante tener en cuenta la evolución de la tecnología que puede automatizar los procesos mediante la robótica, la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y otras tecnologías emergentes y facilitar procesos analíticos que puedan conducir los procesos de mejora organizativa. Está en marcha la cuarta Revolución Industrial y, por consiguiente, es importante que el diseño de los servicios compartidos tenga una visión de futuro.

180. La mejora de la eficiencia interna no debe aguardar los resultados de la cooperación. En cuanto a los arreglos internos, se destacan tres aspectos:

- La importancia de simplificar y racionalizar los procesos para promover la eficiencia. Ilustra el valor de mejorar los procesos institucionales la experiencia actual de la OIT, donde el Director General informó al Consejo de Administración a principios de 2018 de que como resultado de la mejora de los procesos se habían liberado de las funciones de apoyo a los programas recursos por valor de 58 millones de dólares⁸⁴.
- Ejemplo de una forma útil de proceder es la labor en curso del UNICEF y la FAO para revisar los procesos institucionales y consolidar la ejecución cuando ello genera beneficios de escala y normalización. Ambas entidades facultan a sus centros de servicios para conducir el proceso de cambio, con supervisión de la gobernanza.
- La necesidad de tener una visión integral de los procesos y no solo de sus elementos funcionales. **Recordando que la creación del centro de servicios de Budapest supuso en su mayor parte el traslado de ciertas funciones fuera de la sede⁸⁵, se insta al ACNUR a velar por que los reajustes internos que se están considerando también prevean un análisis integral de los procesos institucionales para cerciorarse de su eficiencia y poder tener una idea clara de cómo y dónde llevarlos a cabo.** El ACNUR señala que, en efecto, la simplificación de los procesos básicos de recursos humanos actualmente en curso supone eliminar los compartimentos estancos.

181. En un sistema de las Naciones Unidas que más que un sistema es una federación flexible, el camino a seguir tiene muchas bifurcaciones posibles. En lo que respecta a la cooperación en los servicios de apoyo administrativo, de momento nadie está en condiciones de apuntar hacia una sola respuesta correcta. Sin embargo, hay que aprovechar la actual oportunidad para concertar un entendimiento común e integral de las posibilidades de racionalizar la prestación de estos servicios.

⁸⁴ GB.329/PV, pág. 205.

⁸⁵ JIU/REP/2016/11.

Anexo I

Datos suplementarios

Gráfico I

Funciones y subfunciones administrativas

Finanzas	Recursos humanos	Adquisiciones	Viajes	TIC	Instalaciones y administración general
Estrategia y planificación de las finanzas	Estrategia y política de recursos humanos	Estrategia y política de adquisiciones	Política de viajes	Estrategia y política de TIC	Política de gestión de instalaciones
Presupuesto y previsiones	Prestaciones y beneficios	Identificación/preselección de proveedores	Coordinación/planificación de viajes	Desarrollo de aplicaciones	Alquiler de locales
Contabilidad general	Anuncios de puestos	Registro de proveedores	Autorización de viajes	Apoyo a usuarios finales (servicio de atención)	Mantenimiento de oficinas
Tesorería	Gestión de la preselección y la lista de candidatos	Gestión de proveedores	Compra de viajes	Creación/mantenimiento de infraestructura de TI	Recepción
Cuentas por pagar	Entrevista de candidatos	Abastecimiento y solicitud de propuestas	Arrendamiento de vehículos	Telecomunicaciones	Servicios de restauración
Cuentas por cobrar	Verificación de referencias	Contratación/ALP	Gestión del parque de vehículos	PSI	Correo y valija diplomática
Nómina de pagos	Ingreso y salida del servicio	Negociación		Mantenimiento del equipo informático	Servicios de protocolo
Dietas, incentivos y honorarios	Capacitación y desarrollo	Requisición		Formación en TIC	Seguros de instalaciones
Informes de gestión	Gestión del desempeño	Órdenes de compra			Gestión de activos
Informes financieros		Facturación y pago			Seguridad
Impuesto al valor añadido		Despacho de carga			Gestión de eventos/conferencias
Mantenimiento de cuentas bancarias		Despacho de aduanas			Traducción
Microevaluación de proveedores		Gestión del cumplimiento			Vehículos/mantenimiento de la flota y combustibles
Análisis financiero institucional		Gestión del desempeño			

Gráfico II
Posibilidades de compartir los servicios, por subfunción

X Modalidad primaria
X Modalidad sustitutiva
X Modalidad complementaria

Finanzas	Sedes	Servicios mundiales compartidos		Servicios regionales compartidos		Países		Observaciones
		Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	
Estrategia y planificación de las finanzas	X							Función estratégica.
Presupuesto y previsiones para toda la entidad	X							Requiere la supervisión de la sede.
Presupuesto y previsiones a nivel local							X	Requiere interacción constante con los programas.
Contabilidad general		X						La OIM presta apoyo contable por conducto del Centro Administrativo de Manila; las competencias para la función son comunes.
Tesorería		X	X					Muy vinculada a CPP, CPC e IVA; pérdida de control y problemas de seguridad de los datos cuando se externaliza, que pueden superarse.
Cuentas por pagar		X						La FAO ejerce la función por vía del CMSC; las competencias son comunes.
Cuentas por pagar – proveedores locales/bajo valor						X		Puede requerir interacción presencial.
Cuentas por cobrar		X						Las competencias para la función son comunes.
Cuentas por cobrar – asociados locales						X		Puede requerir interacción presencial.
Nómina de pagos		X						Las competencias para la función son comunes.
Dietas, incentivos y honorarios		X						El PNUD ejerce la función por vía del CMSC; las competencias son comunes.
Informes de gestión		X	X					A medida que más países tengan programas conjuntos, es posible que la función pase a la modalidad interinstitucional.
Informes financieros	X					X		Requiere la supervisión de la sede y competencias de apoyo comunes.
IVA		X				X		Muy vinculada a CPP; se puede procesar en el CMSC; requiere presentación presencial en los países.
Mantenimiento de cuentas bancarias						X		Requiere interacción presencial.
Microevaluación de los proveedores						X		Requiere interacción presencial.
Análisis financiero institucional		X	X					Vinculada a contabilidad general y tesorería.

Recursos humanos	Sedes	Servicios mundiales compartidos		Servicios regionales compartidos		Países		Observaciones
		Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	
Estrategias y políticas	X							Función estratégica.
Beneficios y prestaciones	X							Función estratégica.
Anuncios de puestos				X				Puede requerir conocimientos locales (por ejemplo, de periódicos locales) y de idiomas.
Preselección y gestión de lista de candidatos				X				Puede requerir conocimientos locales (por ejemplo, de escuelas o empresas) y de idiomas.
Entrevista de candidatos				X			X	Las primeras entrevistas pueden ser realizadas por el CSC regional.
Verificación de referencias				X				Puede requerir conocimientos locales (por ejemplo, de escuelas o empresas) y de idiomas.
Ingreso y salida del servicio	X	X		X		X		La función se aplica a todas las modalidades; a nivel de los países, Fiji actualmente aplica procedimientos comunes de ingreso al servicio por vía de la estrategia de operaciones institucionales.
Capacitación y desarrollo en línea		X						La herramienta en línea puede compartirse entre todos los organismos.
Capacitación y desarrollo <i>in situ</i>						X		Requiere la interacción presencial.
Gestión del desempeño	X						X	Requiere la supervisión de los empleados por parte del equipo de gestión.

Modalidad sustitutiva: se aplicará si la implementación se ve obstaculizada por la incongruencia entre las normas; modalidad complementaria: obligación adicional de rendición de cuentas.

X Modalidad primaria
 X Modalidad sustitutiva
 X Modalidad complementaria

Adquisiciones	Sedes	Servicios mundiales compartidos		Servicios regionales compartidos		Países		Observaciones
		Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	
Estrategia y política de adquisiciones	X							Función estratégica.
Identificación/preselección de proveedores mundiales		X						La función requiere competencias comunes.
Identificación/preselección de proveedores locales						X		Puede requerir interacción presencial.
Inscripción de proveedores		X				X		La función requiere competencias comunes y colaboración con el equipo en el país.
Gestión de proveedores – proveedores mundiales		X						Requiere competencias comunes; los sistemas de gestión de los proveedores se pueden aplicar en todas las entidades.
Gestión de proveedores – proveedores locales						X		Puede requerir interacción presencial.
Aprovisionamiento y solicitud de propuestas		X				X	X	El aprovisionamiento para los programas debe ser local; la prestación de servicios integrados desplaza la función a una modalidad interinstitucional a nivel del país y a nivel mundial.
Contratación/ALP – proveedores mundiales		X						La función requiere competencias comunes.
Contratación/ALP – proveedores locales						X		Puede requerir interacción presencial.
Negociación – proveedores mundiales		X						La función requiere competencias comunes.
Negociación – proveedores locales						X		Puede requerir interacción presencial.
Requisición		X						La función requiere competencias comunes.
Órdenes de compra		X						La función requiere competencias comunes.
Facturación y pagos				X				Puede requerir conocimientos de idiomas y un horario semanal de domingo a jueves.
Despacho de carga				X				Puede requerir conocimientos de idiomas y trabajo dominical.
Despacho de aduanas						X		Requiere competencias comunes.
Gestión del cumplimiento				X				Requiere competencias comunes; puede requerir conocimientos de idiomas y un horario semanal de domingo a jueves.
Gestión del desempeño	X					X		Requiere supervisión de los proveedores por parte del equipo de gestión.

X Modalidad primaria
 X Modalidad sustitutiva
 X Modalidad complementaria

Viajes	Sedes	Servicios mundiales compartidos		Servicios regionales compartidos		Países		Observaciones
		Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	
Políticas de viajes	X							Función estratégica.
Coordinación/planificación de viajes				X				Vinculada a la compra de viajes.
Autorización de viajes							X	La autorización viene de la administración de la entidad.
Compra de viajes		X		X				Requiere relaciones con las agencias de viaje locales, hoteles y aerolíneas.
Arrendamiento de vehículos		X						El PMA tiene un programa mundial de arrendamiento de vehículos.
Gestión del parque de vehículos		X	X			X	X	El UNICEF, el UNFPA y el PNUD están programando un experimento de mancomunación de vehículos a nivel de países. Podría ampliarse al nivel mundial.
TIC								
Estrategia y política de TIC	X							Función estratégica.
Desarrollo de aplicaciones		X	X					Una estructura interinstitucional podría servir de centro de proyección y de excelencia, pero puede requerir sistemas armonizados.
Apoyo a los usuarios finales (servicio de atención)				X				Una estructura regional resuelve los problemas de los husos horarios y de idiomas.
Creación/mantenimiento de la infraestructura de TI						X	X	Requiere interacción presencial; para compartirse, las funciones necesitan locales comunes.
Telecomunicaciones						X	X	
PSI						X	X	
Mantenimiento del equipo informático						X	X	Un sistema en línea puede atender a muchos organismos.
Capacitación en TIC (por ejemplo, en nuevos dispositivos) – capacitación en línea		X						
Capacitación en TIC (por ejemplo, en nuevos dispositivos) – capacitación <i>in situ</i>						X		Requiere interacción presencial.

Modalidad sustitutiva: se aplicará si la implementación se ve obstaculizada por la incongruencia entre las normas; modalidad complementaria: obligación adicional de rendición de cuentas.

Instalaciones y administración general	Sedes	Servicios mundiales compartidos		Servicios regionales compartidos		Países		Observaciones
		Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	Entre organismos	Un solo organismo	
Política de gestión de instalaciones	X							Función estratégica.
Arriendo de locales						X	X	Requiere interacción presencial; para compartirse, las funciones necesitan locales comunes.
Mantenimiento de oficinas						X	X	
Recepción						X	X	
Servicios de restauración						X	X	
Correo y valija diplomática						X	X	
Servicios de protocolo						X	X	
Seguros de instalaciones						X	X	
Gestión de activos		X	X			X	X	Supervisión mundial de los activos a nivel del CMSC, y gestión local de los activos a nivel de los países; vinculada a la presentación de informes financieros.
Seguridad						X	X	Requiere interacción presencial; para compartirse, la función requiere locales comunes.
Gestión de eventos/conferencias						X	X	Requiere interacción presencial; para compartirse, la función necesita locales comunes.
Traducción						X		Puede utilizarse un ALP común para la traducción en todos los organismos en un país.
Vehículos/mantenimiento de flota y combustibles						X	X	Requiere interacción presencial; para compartirse, la función necesita locales comunes.

Modalidad sustitutiva: se aplicará si la implementación se ve obstaculizada por la incongruencia entre las normas; modalidad complementaria: obligación adicional de rendición de cuentas.

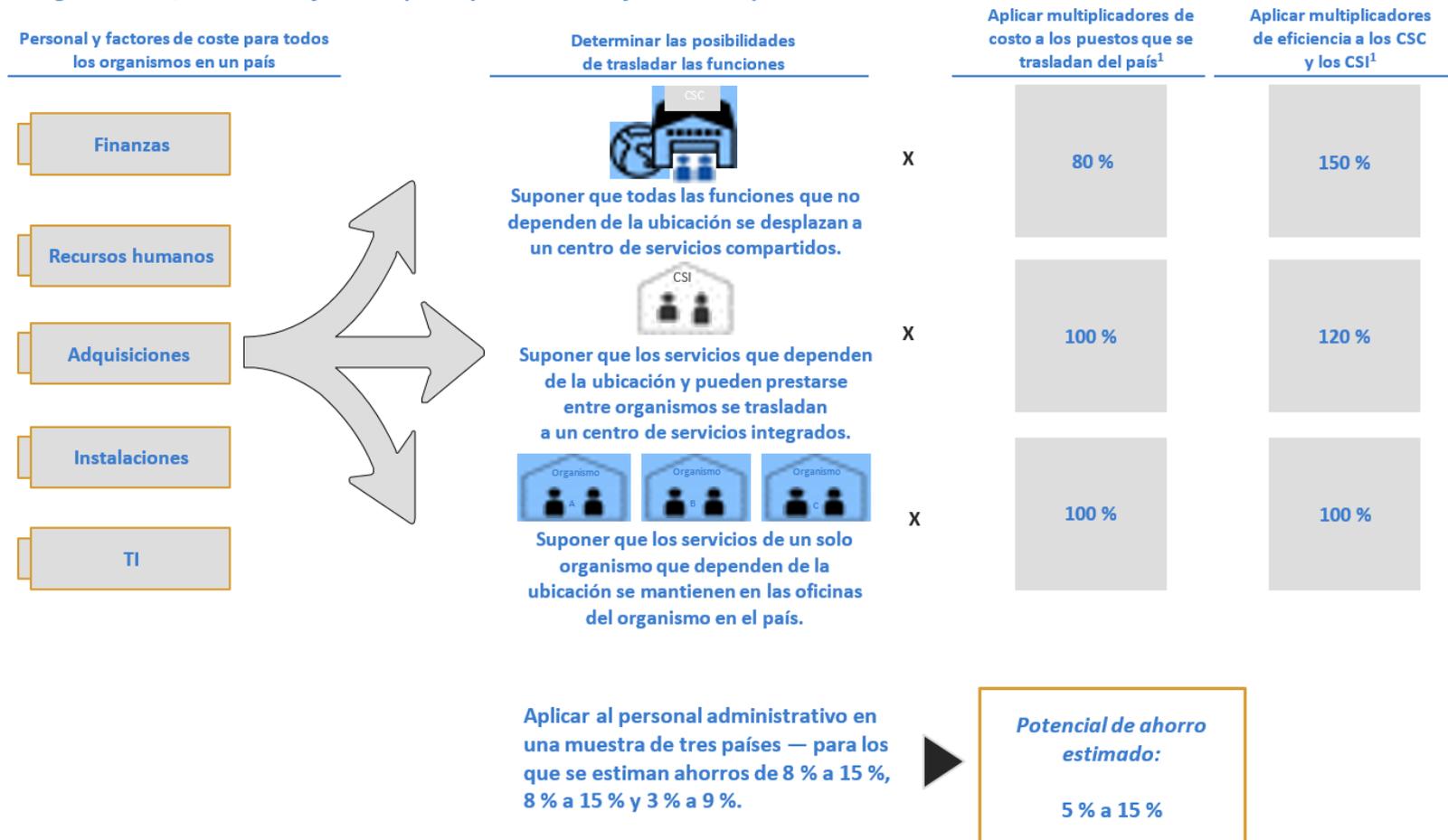
X Modalidad primaria
 X Modalidad sustitutiva
 X Modalidad complementaria

Gráfico III

Análisis del potencial de ganancia en eficiencia en una muestra de países

Supuestos:

Los puestos administrativos de las oficinas en los países correspondientes a funciones independientes de la ubicación se transfieren a un centro de servicios compartidos y muchos puestos correspondientes a funciones dependientes de la ubicación se desplazan a un centro de servicios integrados. Los puestos en un centro de servicios compartidos cuestan menos (el 80 %) y son 1,5 veces más eficientes. Los puestos en un centro de servicios integrados son 1,2 veces más eficientes que los puestos de las oficinas en los países¹.



Notas: (1) Los valores escogidos para los multiplicadores de costo y eficiencia son conjeturas bien fundadas a los efectos de la presente estimación.

Fuentes: Datos presentados al Secretario General por 10 organizaciones en el contexto de la preparación de sus informes sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Estudio de la DCI sobre las estrategias de operaciones institucionales y constataciones conexas

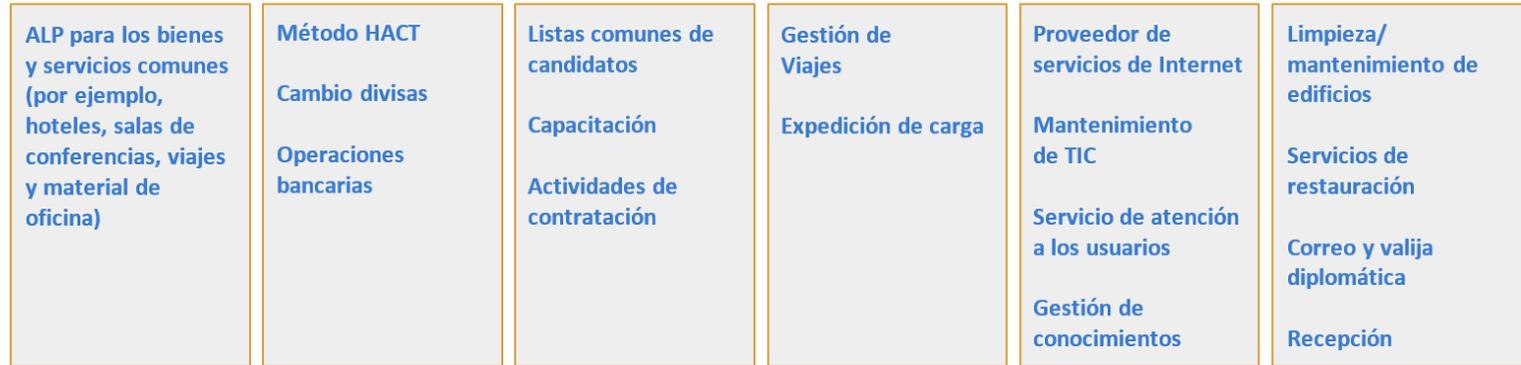
Gráfico IV

Marco para las estrategias de operaciones institucionales

Líneas de servicio administrativo en la estrategia de operaciones institucionales



Ejemplos de elementos de la estrategia de operaciones institucionales



Objetivos de la estrategia de operaciones institucionales

Las iniciativas tienen por objeto vincular mejor los programas con las operaciones, reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios, la focalización operacional y la fijación de las prioridades.

Fuente: UNOG BOS Guidance 2016; respuestas al cuestionario de la DCI y entrevistas con determinados equipos de las Naciones Unidas en los países; y la evaluación de mitad de período en 2015 de la Estrategia de Operaciones Institucionales.

Gráfico IV (continuación)

La estrategia de operaciones institucionales sí...	La estrategia de operaciones institucionales no...
<ul style="list-style-type: none">• Ofrece herramientas para mejorar la colaboración entre los organismos en materia de adquisiciones, TIC, recursos humanos, finanzas, logística y servicios comunes de instalaciones.• Se propone mejorar la colaboración entre los organismos.• Aprovecha las estructuras de gobernanza existentes en el país.• Sirve de marco voluntario ya que los organismos tienen la opción de adoptar las iniciativas o renunciar a ellas.• Introduce una metodología para observar los indicadores del desempeño en todos los ámbitos de colaboración.	<ul style="list-style-type: none">• Ofrece herramientas para mejorar la colaboración entre los organismos en la ejecución de los programas y en las relaciones con los Gobiernos anfitriones.• Se propone mejorar la integración entre los organismos.• Procura sustituir ninguna de las estructuras de gobernanza existentes en el país.• Exige a los organismos que emprendan una serie mínima de iniciativas.• Ofrece una plataforma normalizada entre los países para observar los indicadores del desempeño.

Gráfico V

Ejemplos de métodos de colaboración

Métodos de colaboración	Ejemplos y notas
Los equipos de las Naciones Unidas en los países designan a una de sus entidades como encargada principal de la prestación de servicios funcionales en nombre de las demás.	Por ejemplo, en el país A, el organismo A se encarga de la gestión de los locales comunes y presta servicios de recepción.
Las entidades del equipo de las Naciones Unidas en un país crean un equipo funcional conjunto para la prestación de servicios compartidos (incluida una estructura integrada).	Por ejemplo, en el país B, los puntos focales para la TIC de todos los organismos realizaron un avance significativo en la conclusión de acuerdos a largo plazo para la TIC y en la armonización de la infraestructura.
Las entidades del equipo de las Naciones Unidas en un país convienen en utilizar los acuerdos a largo plazo que ya tienen otras entidades del equipo con proveedores de servicios externos (“sacarles partido”).	Por ejemplo, en el país C, el acuerdo a largo plazo del organismo B para los almacenes comerciales se hizo extensivo a otras entidades.
Las entidades del equipo de las Naciones Unidas en un país establecen nuevos acuerdos conjuntos a largo plazo con proveedores de servicios externos por conducto de un “organismo principal”.	Por ejemplo, en el país D, las entidades establecieron acuerdos a largo plazo para los servicios de viajes aéreos, de mantenimiento de vehículos y de restauración, entre otros.
Las entidades del equipo de las Naciones Unidas en un país proveen a sus propios servicios, pero comparten herramientas, asesoramiento y conocimientos (por ejemplo, listas y especificaciones de los proveedores).	Por ejemplo, en muchos países que tienen estrategias de operaciones institucionales, las entidades comparten una lista común de consultores.

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Nota: Se presenta información sobre los métodos de colaboración que se aplican actualmente; algunos equipos en los países comunicaron que tenían proyectados otros métodos, que aún no comenzaban a aplicar, sobre todo para la función de TIC.

Gráfico VI
Estrategias de operaciones institucionales – resultados logrados

Logros	Adquisiciones	Finanzas	Recursos humanos	Viajes	TIC	Instalaciones y administración general	Total
Ahorros mediante la reducción de personal	2	0	1	0	1	0	4 (2%)
Ahorros mediante la reducción del volumen de trabajo, que permite al personal dedicar tiempo a otras tareas	12	4	4	7	9	9	45 (18%)
Ahorros mediante la reducción de gastos no relacionados con el personal en los servicios administrativos	5	3	1	3	4	4	20 (8%)
Ahorros mediante la reducción del costo de los bienes y servicios adquiridos	12	3	1	6	11	4	37 (15%)
Mejoras en la calidad de los servicios	9	6	4	4	12	7	42 (17%)
Mejoras en la diligencia y reactividad de los servicios	8	6	3	4	8	6	35 (14%)
Aumento de la colaboración y la coordinación entre todas las entidades del equipo de las Naciones Unidas en un país	12	9	7	8	10	10	56 (22%)
Otras mejoras	3	3	2	1	4	2	15 (6%)
Total	63 (25%)	34 (13%)	23 (9%)	33 (13%)	59 (23%)	42 (17%)	254 (100%)

Los ahorros se obtienen principalmente en la adquisición de bienes y servicios. Algunos también se deben a la reducción de gastos no relacionados con el personal. Las ganancias en eficiencia rara vez se han traducido en reducción del personal administrativo.

Obsérvese, sin embargo, que solo unos pocos países pudieron cuantificar las economías logradas (o proyectadas).

En muchos casos se mencionan la mejora de los servicios y el aumento de la colaboración.

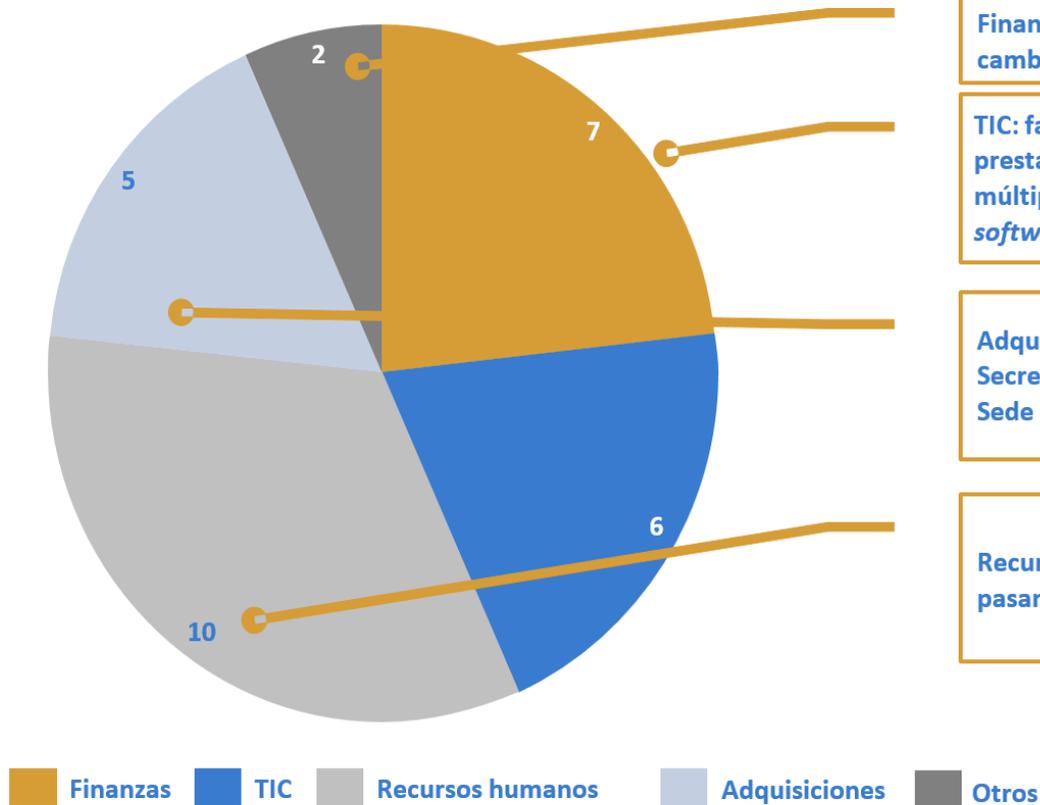
Los ámbitos de adquisiciones, de TIC y de instalaciones y administración general registran el mayor número de logros, mientras que los ahorros financieros, incluso en funciones ajenas a las de adquisiciones, tienen que ver principalmente con el costo de los bienes y servicios adquiridos.

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Gráfico VII

Diferencias de política que obstaculizan las iniciativas de las estrategias de operaciones institucionales

(Las cifras indican el número de entidades que respondieron a la encuesta)

Funciones en las que se han identificado diferencias de política que obstaculizan las iniciativas de las estrategias de operaciones institucionales**Cuestiones identificadas**

Finanzas: diferentes plataformas de PRI en finanzas; políticas de cambio de divisas, y políticas de transferencia HACT.

TIC: falta de acceso de los sistemas de todos los organismos para prestar apoyo; uso compartido del personal de TIC entre múltiples entidades; y diferentes normas para el equipo y el *software*.

Adquisiciones: los umbrales de adquisición; la exigencia de que la Secretaría de las Naciones Unidas obtenga la aprobación de la Sede para los acuerdos a largo plazo.

Recursos humanos: políticas de contratación y políticas de pasantías (remuneradas o no).

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Gráfico VIII

Efectos de las restricciones que imponen las políticas y otras limitaciones percibidas a nivel de los países



Fuente: Entrevistas con representantes de las iniciativas de servicios integrados y de países con EOI; respuestas al cuestionario de la DCI.

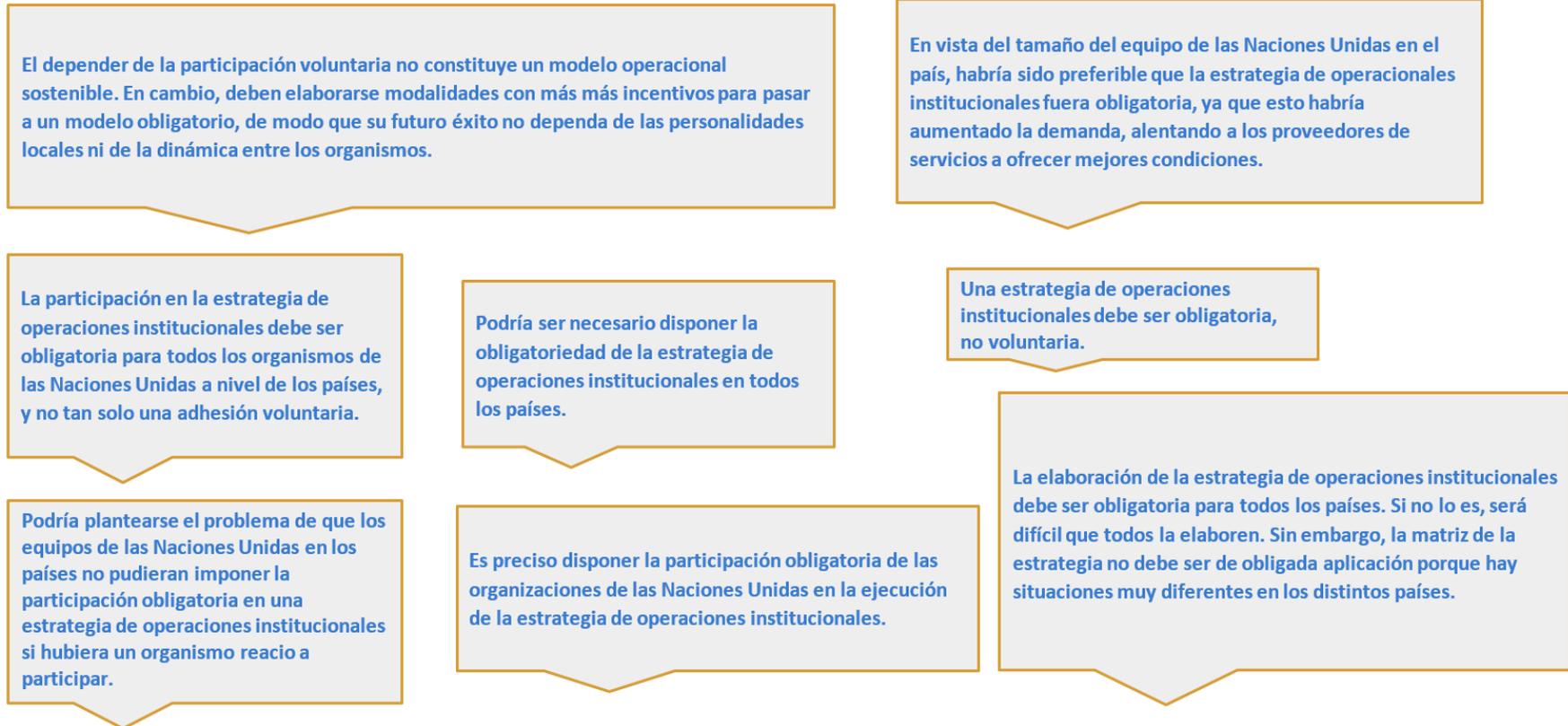
Razones para no participar

Obsérvese que los factores enumerados se asemejan mucho a los enumerados en la nota de orientación del UNICEF sobre la EOI de 29 de abril de 2016. A juzgar por las entrevistas y encuestas, es evidente que en las decisiones de participación de todas las entidades de las Naciones Unidas influyen factores similares.

Fuente: Entrevistas con representantes de las iniciativas de servicios integrados y de países con EOI, las respuestas al cuestionario de la DCI, y la nota de orientación del UNICEF sobre la EOI.

Gráfico X

Opiniones en los países sobre la participación voluntaria en las estrategias de operaciones institucionales



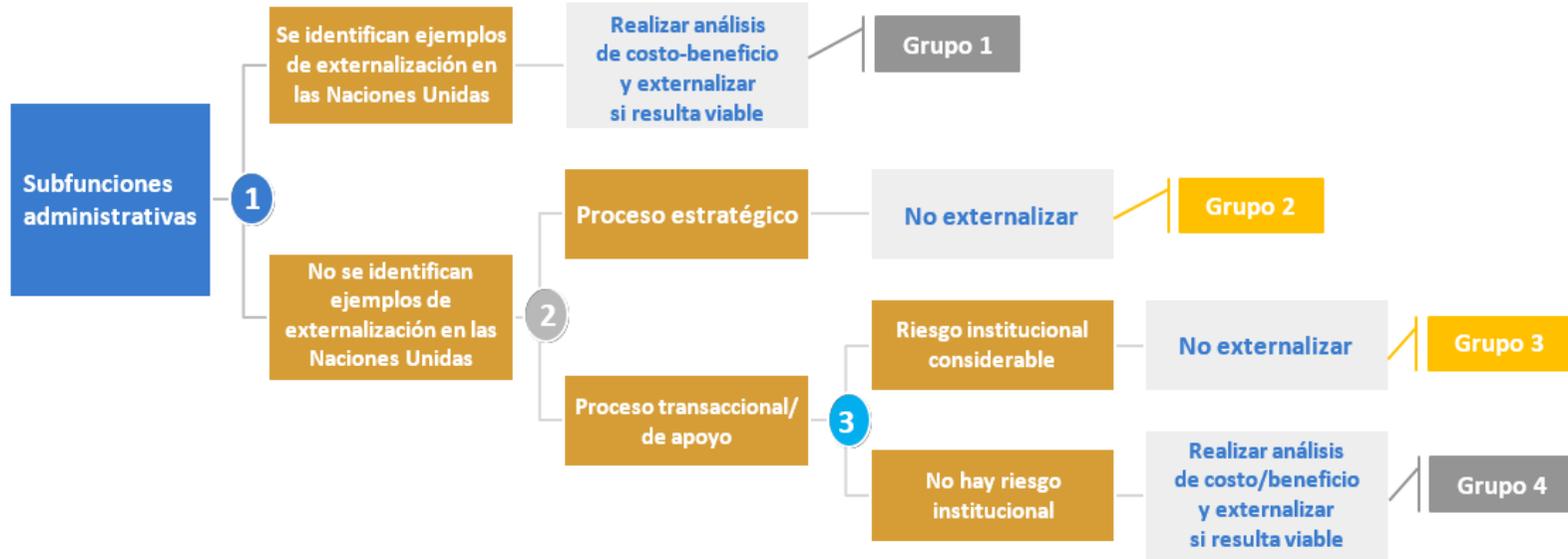
Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Gráfico XI
Otras enseñanzas de las estrategias de operaciones institucionales

Aumento del valor derivado de las estrategias de operaciones institucionales		Número de respuestas
Participación obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> La participación obligatoria en una estrategia de operaciones institucionales ayudaría a los equipos en los países a obtener aun mayores economías eliminando gastos de personal evitables y aumentando su poder de negociación en las adquisiciones. 	8
Normas armonizadas/ mutuamente reconocidas por los organismos	<ul style="list-style-type: none"> La armonización de las normas de los organismos (por ejemplo, de recursos humanos, TIC) a nivel de las sedes/el reconocimiento mutuo de las normas a nivel de los países es uno de los principales facilitadores de la colaboración en los países. 	7
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> La posibilidad de reinvertir los ahorros derivados de una estrategia de operaciones institucionales sería un gran incentivo para la colaboración entre los equipos en los países. 	2
Locales comunes	<ul style="list-style-type: none"> Gran parte de los ahorros generados por una estrategia de operaciones institucionales proviene de los servicios generales prestados en/a locales comunes. 	3
Reducción del costo de preparar las estrategias de operaciones institucionales		
Orientación y formación	<ul style="list-style-type: none"> Impartiendo más orientación y formación a los equipos en los países sobre las estrategias de operaciones institucionales, se obtendrían planes de mayor calidad conducentes a mejores resultados. 	5
Mecanismo automatizado de información	<ul style="list-style-type: none"> Una estrategia de operaciones institucionales es un marco muy dependiente de los datos, y el acopio de datos es un proceso laborioso. Una herramienta en línea común y centralizada de planificación, reunión de datos y presentación de informes permitiría vigilar mejor el desempeño. 	6
Marco simplificado	<ul style="list-style-type: none"> Un marco simplificado para la estrategia de operaciones institucionales reduciría el tiempo necesario para crear dicha estrategia y permitiría obtener un documento conciso centrado en unos pocos puntos de repercusión clave. 	2

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI y entrevistas.

Gráfico XII
Esquema para las decisiones: subfunciones que serían idóneas para la externalización



Preguntas para cada “horquilla”

1

- ¿El proceso ha sido externalizado antes por alguna entidad de las Naciones Unidas?

2

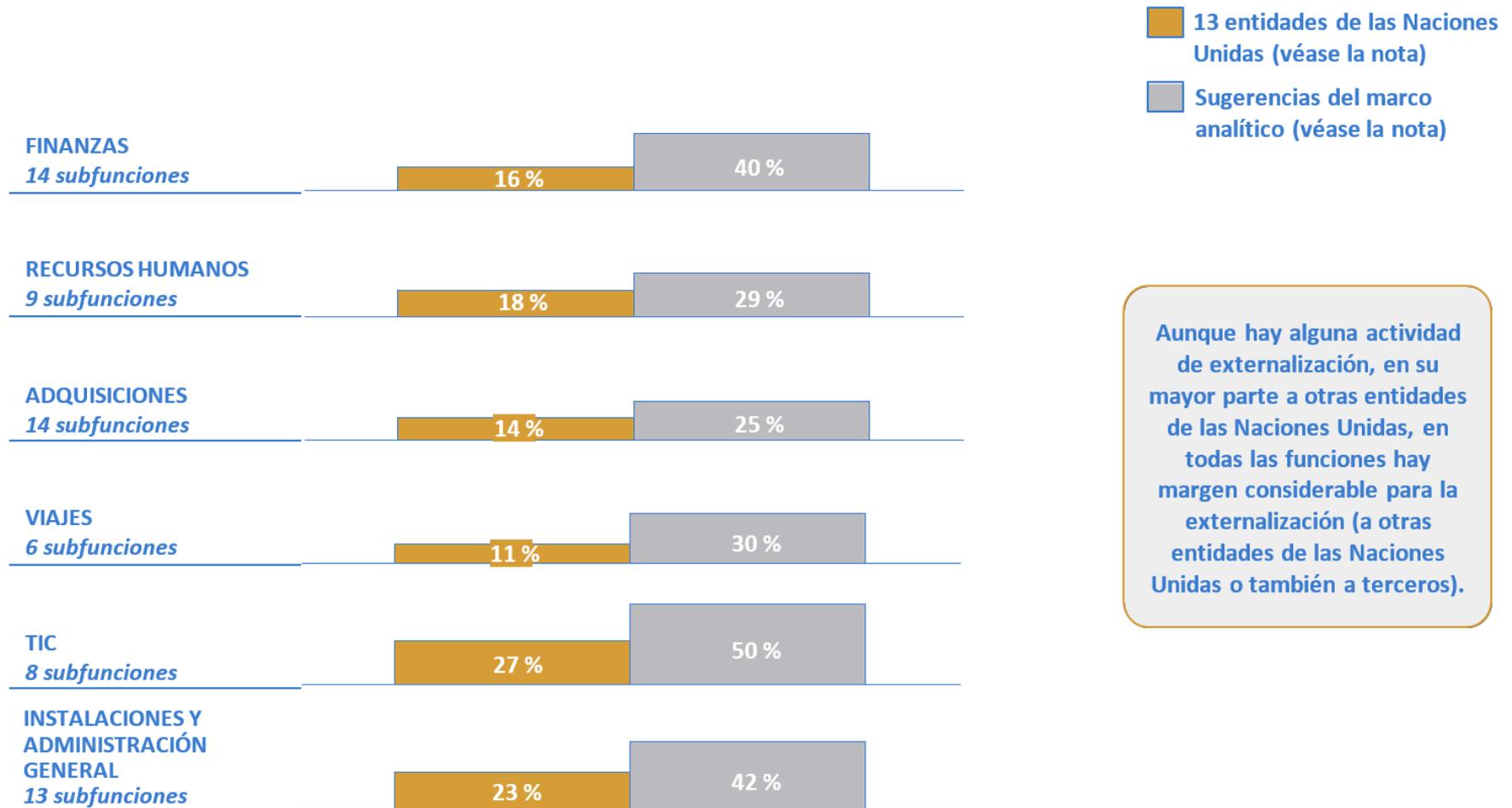
- ¿El proceso está vinculado a la planificación estratégica o es de importancia crítica para la ejecución del programa?

3

- ¿El proceso crea un riesgo operacional considerable (por ejemplo, una amenaza a la seguridad de los datos, desvinculación con otros procesos)?
- ¿El proceso genera un riesgo considerable en la transición (por ejemplo, incapacidad para gestionar los casos excepcionales o los niveles de servicio)?
- ¿La externalización del proceso puede crear un riesgo de seguridad para la entidad?

Fuente: Examen de los estudios pertinentes.

Proporción de las subfunciones administrativas externalizadas frente a las que sugiere el marco analítico



Nota: Trece entidades de las Naciones Unidas respondieron a la solicitud de mapeo de las funciones: el ACNUDH, la FAO, la OIT, la OMS, la ONUDI, ONU-Mujeres, el PMA, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS. De estas, cinco entidades tienen centros de servicios compartidos: la FAO, la OMS, el PNUD, el UNICEF y la UNOPS. Obsérvese que si un organismo ha marcado varias opciones para el nivel de una subfunción, se han asignado fracciones de un punto a cada nivel seleccionado.

Nota: Los porcentajes sugeridos del marco analítico se calculan en el supuesto de que se externaliza el 50 % de las subfunciones de los grupos 1, 5 y 6. El supuesto se basa en la expectativa de que algunos análisis de costo-beneficio rechazarían la externalización y de que algunas entidades solo externalizarían parte de algunas subfunciones.

Fuente: Análisis de las respuestas al cuestionario de la DCI.

Anexo II

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2018/5

Informe	Efecto previsto	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
Para información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recomendación 1	a		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recomendación 2	a		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L			L			L	L			L		
Recomendación 3	c, h		L																										
Recomendación 4	c, h		E			E		E			E					E													
Recomendación 5	c, h		E			E		E		E	E					E													
Recomendación 6	f, h		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recomendación 7	a, c, h		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recomendación 8	c		E										E																
Recomendación 9	c	E	E																										
Recomendación 10	g, h		E			E				E	E		E		E	E	E									E			

Leyenda: L: Recomendación que requiere una decisión del órgano legislativo; E: Recomendación que requiere medidas del jefe ejecutivo; ■: Recomendación que no requiere medidas de esta organización.

Efecto previsto: a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; b: difusión de buenas prácticas/mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: mejora del control y el cumplimiento; f: aumento de la eficacia; g: ahorro financiero significativo; h: mejora de la eficiencia; i: otros efectos.

* Según el documento ST/SGB/2015/3.