



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 131 del programa provisional*

Plan de conferencias

Evaluación de la iniciativa de gestión global integrada del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“La gestión global integrada sigue siendo un proceso en marcha; hasta la fecha no se han materializado los beneficios previstos a nivel de toda la Organización”

Resumen

La gestión global integrada fue puesta en marcha en 2004 con el objetivo de mejorar el desempeño del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias. Fue concebida como una empresa de colaboración normativa en la que participarían las entidades que prestan servicios de conferencias en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) concluyó que no se habían articulado de forma precisa o coherente los objetivos de la iniciativa, ni las hipótesis de causalidad ni los riesgos de ejecución. De igual modo, tampoco se habían establecido objetivos ni metas específicos y mensurables referidos explícitamente a ella. No obstante, el Departamento ha realizado desde entonces una gran variedad de actividades operacionales que se relacionan con la iniciativa, en las que participa un gran número de funcionarios de la Sede y los demás lugares de destino. En lo que respecta a los logros obtenidos por la gestión global integrada, los

* A/64/150.



funcionarios citan numerosas iniciativas y actividades de colaboración que se han puesto en marcha a lo largo de los últimos años, así como un mejor conocimiento de las circunstancias de sus colegas en otros lugares de destino del que tenían anteriormente. La OSSI determinó que, en efecto, con el tiempo la presentación de informes sobre la gestión global integrada desplazó al programa anterior y a la serie de informes sobre las reformas del Departamento.

En términos prácticos, la labor de aplicación de la iniciativa se realizó en dos niveles que, aunque distintos, se superponían en cuanto a tiempo y participantes:

- La preparación durante el período 2005-2007 del compendio de políticas, prácticas y procedimientos administrativos para los servicios de conferencias, tarea que precisó de la labor de nueve grupos de trabajo diferentes;
- El establecimiento en 2006 del sistema integrado de gestión de conferencias y de la Junta de Gobernanza sobre Tecnología de la Información como marco general para la elaboración de tres sistemas de tecnología de la información (proyectos globales I, II y III), relativos a:
 - La presentación de información integrada (depósito de datos estadísticos)
 - La planificación de reuniones y prestación de servicios para reuniones
 - La planificación y tramitación de la documentación.

En el compendio se recogió un conjunto esencial de normas y estándares aplicados por los lugares de destino, pero se puso énfasis más bien en las definiciones administrativas y las previsiones sobre el volumen de trabajo. Si bien la OSSI observa las ventajas que reporta la documentación de estas últimas, concluye también que el proceso no dio como resultado una armonización importante de las prácticas institucionales, sino que más bien puso de relieve las diferencias entre los lugares de destino. Después de la publicación de la primera versión del compendio, la gestión global integrada se centró en los proyectos globales de tecnología de la información. La OSSI estima que una de las deficiencias de esos proyectos era el hecho de que no comenzaran por comprometerse claramente con la normalización de los procesos de trabajo. La OSSI estima además que el hecho de que la aplicación de la gestión global integrada estuviese centrada principalmente en los proyectos globales de tecnología de la información, los debates acerca de los cuales generalmente giraban en torno a los lenguajes de programación, los programas informáticos y los proveedores de éstos, y la utilización de expertos internos o externos en materia de tecnología de la información, tal vez haya desplazado involuntariamente a la realización de debates y la adopción de decisiones clave sobre los problemas de la gestión del flujo de trabajo interno y la reforma funcional. Por cierto que esos problemas no pueden ser resueltos por especialistas en tecnología de la información.

Los funcionarios de todos los lugares de destino invirtieron una cantidad de tiempo considerable en los proyectos globales de tecnología de la información. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de esos proyectos está totalmente terminado. Aunque durante ese tiempo se introdujo un programa informático común para la programación de reuniones (e-Meets), en realidad no se trata de un producto de la iniciativa. El sistema "Carbon" aun no se ha introducido. Tal como ocurría antes de la gestión global integrada, los lugares de destino utilizan sistemas y plataformas de tecnología de la información diferentes para los distintos sectores de práctica

profesional. No se han cosechado grandes beneficios a través de una mejor gestión de los instrumentos de información y presentación de informes, la normalización de los procedimientos y procesos, o el acceso global en tiempo real a los datos.

Al mismo tiempo, la directiva impartida por la Asamblea General de que la iniciativa se aplique teniendo debidamente en cuenta las características propias de los lugares de destino respectivos supone una limitación con respecto a la conveniencia de normalizar prácticas de trabajo, procesos y modalidades de contacto con el cliente dispares. Al llevar adelante la iniciativa, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias nunca ofreció una explicación concreta sobre la forma en que conciliaría las características propias de los lugares de destino por una parte, con el objetivo de normalizar las prácticas de trabajo por la otra. Es así como la iniciativa tal vez haya servido en última instancia para arrojar luz sobre las diferencias entre lugares de destino más bien que para resolverlas.

Debido a que a los lugares de destino les incumbe la tarea de servir a un grupo local de órganos clientes, no hay muchos incentivos formales para compartir la capacidad. Aunque se produce colaboración informal a través de las redes de profesionales homólogos, los sistemas de gestión de personal y recursos no se prestan fácilmente a la conciliación de los costos y beneficios de una capacidad compartida. El Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias tiene responsabilidad presupuestaria con respecto a los cuatro lugares de destino. No obstante, en la práctica hay poco margen para asignar fondos entre lugares de destino y fuera de Nueva York. Además el Secretario General Adjunto carece de control oficial sobre los funcionarios. Desde 2004 no se han realizado avances ni ha habido cambios en esos importantes aspectos.

Los datos estadísticos que mantiene el Departamento sobre la prestación de servicios permanecen en cada lugar de destino. Los datos reflejan las diferencias respectivas en cuanto a definiciones. Los datos sobre desempeño en materia de prestación de servicios carecen de coherencia desde el punto de vista de su calidad, comparabilidad y confiabilidad.

Por lo que se refiere a las economías financieras logradas mediante la aplicación de la iniciativa, para la OSSI ninguna es evidente a nivel global sobre la base de los datos facilitados por el Departamento. Desde 2004, ni el costo total ni el volumen total de los servicios de conferencias prestados han variado de manera apreciable. Por lo tanto, mientras que los proyectos globales de tecnología de la información aun están en marcha, hasta la fecha no ha sido posible detectar beneficios a nivel de todo el sistema.

La OSSI formula cinco recomendaciones para su examen por el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y por la Asamblea General.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
A. Antecedentes: el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y la gestión global integrada	6
B. Alcance y metodología de la evaluación	7
II. Observaciones	8
A. Razón de ser y diseño	8
B. Racionalización de las operaciones	10
C. Distribución de los recursos y el volumen de trabajo	14
D. Economías de escala	19
III. Conclusiones	24
IV. Recomendaciones	25

I. Introducción

1. En respuesta a una petición del Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una evaluación independiente de la iniciativa de gestión global integrada en el período comprendido entre marzo y junio de 2009. La petición de que la OSSI realizara una evaluación se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 4 de la sección II de la resolución 63/248 de la Asamblea General. En el informe final se incorporan las observaciones recibidas del Departamento sobre el proyecto de informe de 30 de junio de 2009. Cuando corresponda, las observaciones del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias figuran en cursiva.

2. La OSSI señala que, a través de su ex dependencia de consulta sobre gestión del cambio, participó en la formulación original de la iniciativa. Posteriormente la función fue transferida de la OSSI al Departamento de Gestión¹. Como condición para aceptar la petición del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de que realizara la evaluación actual, la OSSI dejó claramente establecido al Departamento que el trabajo no se realizaría en la forma en que se había procedido anteriormente ni con obligación alguna respecto de la modalidad, el texto y las conclusiones del trabajo anterior sobre el tema de la gestión global integrada.

3. En la medida en que la iniciativa es un enfoque o modelo general de gestión que carece de un marco que suponga un entendimiento previo sobre la forma en que se manifestarán sus buenos resultados, su efectividad o la falta de ésta no resultan fáciles de evaluar. La OSSI observa que la aplicación de la iniciativa se ha visto limitada por muchos factores que escapan al control del Departamento; por ejemplo, factores relativos a las estructuras y la autoridad institucionales establecidas por mandato, las limitaciones relacionadas con los recursos globales, y las prácticas de gestión de recursos humanos y de gastos a nivel de la Organización. La OSSI reconoce que el período de gestación para la consecución de los objetivos de la iniciativa puede ser más largo que el período de aplicación hasta la fecha y que posiblemente se justifique la realización de una nueva evaluación independiente más adelante.

4. Como nota introductoria final, la OSSI reconoce la validez general de la observación siguiente formulada por el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias: *En general se reconoce perfectamente que los procesos de reforma de las organizaciones grandes demandan un tiempo y un esfuerzo considerables, entrañan un costo financiero importante, y sus resultados son graduales más bien que espectaculares. En el caso de la gestión global integrada, sería justo señalar desde el principio que ésta se puso en marcha en medio de graves limitaciones, por ejemplo, todo el trabajo “normal” debió continuar, y se facilitaron muy pocos recursos financieros o humanos destinados específicamente a su aplicación.*

¹ Efectuada en 2007 de conformidad con la resolución 61/275 de la Asamblea General, después de considerar el documento A/60/883.

A. Antecedentes: el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y la gestión global integrada

5. Bajo la dirección general del Comité de Conferencias², al que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias presenta un informe anual sobre el plan de conferencias por conducto del Secretario General, las funciones comprendidas en el mandato del Departamento consisten³, entre otras, en la prestación de apoyo técnico de secretaría y de servicios de conferencias a la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad y sus comités y órganos subsidiarios, varios órganos intergubernamentales ad hoc, conferencias especiales, órganos de expertos y reuniones celebradas en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. En cada uno de esos cuatro lugares de destino, hay tres subprogramas diferentes⁴ relacionados con los servicios de conferencias, a saber, planificación y coordinación de los servicios de conferencias; servicios de documentación; y servicios de reuniones y publicaciones.

6. El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias es uno de los departamentos más grandes de la Secretaría; le corresponde aproximadamente el 15% del total de consignaciones previstas del presupuesto ordinario para la Secretaría en el período 2008-2009⁵ y cuenta con más de 2.000 funcionarios en total. El programa de trabajo del Departamento se estimó en un total de 620,8 millones de dólares para el bienio 2008-2009 (véase A/62/6 (Secc.2)). La Sede de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra son los lugares de destino más grandes que prestan servicios de gestión de conferencias, y el 55,6% del presupuesto del Departamento fue consignado a la Sede y el 32,9% a la gestión de conferencias en Ginebra. Las Oficinas de Viena y Nairobi son los lugares de destino más pequeños que dependen del Departamento y se les consigna el 7% y el 2,7%, respectivamente, de sus recursos para programas. Además de los cuatro lugares de destino que dependen del Departamento hay otro grupo de lugares de destino que dependen de la Secretaría, en particular las comisiones económicas y sociales regionales, cuyas actividades en materia de servicios de conferencias es más limitada, en las que se celebran algunas de las reuniones del calendario y en las que sin embargo las normas sobre gestión de reuniones se aplican en forma variable (por ejemplo, las relativas al principio de tratamiento igual de todos los idiomas oficiales de la Organización) (véase la resolución 42/207 c) de la Asamblea General).

7. En diciembre de 2001, en su resolución 56/253, la Asamblea General pidió al Secretario General que velara por que los servicios de conferencias se administraran de manera integrada en todos los lugares de destino de la Organización. En la respuesta del Secretario General de 2002 (A/57/289), la integración de la gestión general fue una iniciativa propuesta para tratar de mejorar el desempeño del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y de lograr beneficios para todo el sistema. Simultáneamente, los objetivos de aplicar un

² En cumplimiento de la resolución 43/222 B de la Asamblea General.

³ Véase ST/SGB/2005/9.

⁴ Correspondientes a los subprogramas 2, 3 y 4 del programa de trabajo proyectado en el presupuesto por programas, cuya versión más reciente figura en el documento A/64/6 (Secc. 2).

⁵ Véase la resolución 62/237.

enfoque más integrado y proactivo a la planificación y la gestión de reuniones y la documentación quedaron incorporados en el programa más amplio de reformas a nivel de toda la Organización propuesto por el Secretario General⁶. Basándose nuevamente en la resolución 57/283 B de la Asamblea General, en 2003 el Secretario General presentó un informe⁷ sobre las reformas llevadas a cabo por el Departamento, y anunció la realización de un importante estudio sobre la gestión general integrada de los recursos relacionados con conferencias, en consulta con la OSSI y con la cooperación de los cuatro lugares de destino. En el consiguiente estudio de consultoría, terminado en 2004, se explicó por primera vez en forma detallada lo que se entendía por la expresión “gestión global integrada” en el contexto del Departamento.

B. Alcance y metodología de la evaluación

8. De conformidad con el mandato de la OSSI⁸, el objetivo de la presente evaluación era determinar, en la forma más sistemática y objetiva posible, la relevancia, eficiencia y efectividad (incluidos los efectos) de la iniciativa de gestión global integrada. Al realizar evaluaciones, la División de Inspección y Evaluación de la OSSI se ciñe a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas⁹. La OSSI utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos de recopilación de datos, entre ellos los siguientes:

a) Entrevistas detalladas a 191 funcionarios del Departamento, entre ellos funcionarios directivos, en la Sede y en las Oficinas de Ginebra, Viena y Nairobi; a los clientes de los departamentos de origen y de los Estados Miembros en los lugares de destino respectivos; y a representantes de las comisiones regionales;

b) Observación directa de las videoconferencias, teleconferencias y reuniones de los directivos del Departamento, la Junta de Gobernanza sobre Tecnología de la Información y los grupos de trabajo;

c) Examen de las estadísticas disponibles sobre volumen de trabajo durante el período 2004-2008 pertenecientes a cada lugar de destino y cada sector de servicio;

d) Examen a fondo de los documentos sobre mandatos, marcos lógicos y secciones del presupuesto, así como otros documentos oficiales y no oficiales relativos a detalles y actas resumidas sobre planificación, gestión e información sobre operaciones.

⁶ Véase A/57/387, párrs. 102 a 108.

⁷ Véase A/58/213.

⁸ La OSSI lleva a cabo sus evaluaciones conforme a las resoluciones 48/218 B, 54/244 y 59/272 de la Asamblea General, y al documento ST/SGB/2002/7.

⁹ Véanse los estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas y las normas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 29 de abril de 2005, publicados en http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4.

9. En la evaluación se incorporan además elementos de un análisis procedente de una auditoría recientemente terminada por la OSSI de la gobernanza y seguridad de la tecnología de la información y las comunicaciones en el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias¹⁰.

10. La OSSI no puede responder por la exactitud y veracidad de los datos proporcionados por el Departamento. En el caso de las estadísticas sobre el volumen de trabajo operacional, la OSSI reconoce que en los datos proporcionados están incorporadas hipótesis sobre definiciones y diferencias de observación que varían de un lugar de destino a otro. Además de eso, algunos datos no parecen concordar con los datos sobre el Departamento publicados en otras fuentes, como resultado de lo cual la OSSI tiene algunas reservas acerca de la calidad de los datos suministrados por el Departamento.

11. La OSSI observa que la evaluación adolece de una limitación derivada de la brevedad del plazo dentro del cual se debió llevar a cabo el proceso a fin de poder informar al Comité de Conferencias durante el sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General. La OSSI, si bien no puede realizar una recopilación de datos primarios en cada esfera de servicios sustantivos de cada lugar de destino en la forma detallada que sería de desear, está sin embargo convencida de que existen pruebas suficientes como base de las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación independiente.

II. Observaciones

A. Razón de ser y diseño

12. La labor del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias es fundamental para el mandato y el funcionamiento de las Naciones Unidas como foro para las deliberaciones de los Estados Miembros sobre asuntos mundiales. Los servicios de conferencias y la documentación proporcionados por el Departamento representan el contacto más directo que tienen muchos Estados Miembros con la labor formal y oficial de la Organización.

13. El informe de consultoría de 2004 se centró en la forma de integrar y administrar a nivel global los cuatro lugares de destino que prestan servicios de conferencias bajo la dirección del Departamento. El sistema de gestión global integrada tenía por objeto superar las faltas de coherencia con respecto a la autoridad competente dentro del Departamento para formular las políticas y gestionar las conferencias, y en particular los retos que presenta la conciliación de las demandas simultáneas de centralización y descentralización. Además, en el informe se señaló que la demanda de servicios de conferencias era desigual a lo largo del año civil y que la gestión global integrada prometía eliminar los altibajos de la demanda y la prestación de servicios (véase A/59/133 y Corr.1).

¹⁰ Auditoría de la OSSI sobre la estructura de gobernanza y la seguridad de la tecnología de la información y las comunicaciones en el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, AT/2008/550/01, 19 de marzo de 2009.

1. La gestión global integrada está vinculada con una gran variedad de actividades

14. La OSSI observa que existe un reconocimiento generalizado entre el personal del Departamento de los objetivos básicos de la gestión de conferencias y de la importancia de la gestión global integrada y observa que los funcionarios han aportado gran dedicación, profesionalismo y buena fe a los esfuerzos que han invertido en la gestión global integrada. La OSSI toma nota de los ejemplos de los logros relacionados con la gestión global integrada que se incluyen en las observaciones presentadas por el Departamento:

- a) *La utilización de la lista común de candidatos para las traducciones por contrata;*
- b) *La elaboración y entrada en vigor del compendio de prácticas;*
- c) *La gestión global de la excepciones;*
- d) *Los traslados horizontales;*
- e) *El sistema global de asignación de fechas para la presentación de documentos;*
- f) *Los intercambios de personal;*
- g) *La aplicación de las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) sobre publicación sostenible, establecimiento de impresión totalmente digitalizada (impresión por encargo), formateo automático de los documentos para reuniones;*
- h) *La distribución del volumen de trabajo;*
- i) *El aumento considerable de las comunicaciones, la información y el intercambio de experiencias entre lugares de destino, y las sinergias resultantes;*
- j) *El ejercicio directo de la autoridad del Secretario General Adjunto en cuestiones relativas a la elaboración y asignación de los recursos presupuestarios en todos los lugares de destino.*

15. La OSSI acepta lo que antecede como reflejo de lo que el personal asocia con la gestión global integrada y vuelve sobre varios de esos puntos en el curso de sus observaciones subsiguientes. Destaca, sin embargo, que el valor añadido esencial que aporta en su calidad de órgano de supervisión independiente es el enfoque fundamental no en las actividades en sí, sino en la medida en que ellas se han traducido en cambios más generales conforme a las expectativas iniciales y los resultados previstos.

2. Los objetivos y metas operacionales nunca se expusieron claramente

16. La OSSI examinó los informes del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y del Comité de Conferencias, conjuntamente con las resoluciones sobre el plan de conferencias que guardan relación con la gestión global integrada y las reformas conexas, y observa que, con respecto a la iniciativa de gestión global integrada, no se han enunciado en forma sistemática y precisa sus objetivos últimos, las hipótesis sobre causalidad o los riesgos de la aplicación. De igual modo, tampoco se han fijado objetivos mensurables específicos ni metas sobre mejoramiento periódico referidos directamente a la iniciativa. Para los interesados,

la expresión “gestión global integrada” evoca muchas connotaciones diferentes en lo que respecta a su propósito y significado fundamentales. En ese sentido, el concepto de gestión global integrada está poco definido.

17. Con independencia de las distintas formulaciones, la OSSI entiende que los objetivos fundamentales de la gestión global integrada son idénticos a los objetivos que la Asamblea General ha fijado para la gestión de conferencias en general, es decir, el logro del mayor nivel posible de calidad, puntualidad, eficiencia y eficacia en función de los costos¹¹. Ellos están recogidos también en los objetivos de reforma del Departamento enunciados en su informe complementario de la propuesta inicial sobre gestión global integrada (A/60/112, párr. 3). Con respecto a los resultados básicos que se relacionan directamente con la gestión global integrada, la OSSI observa que en el informe de 2006 sobre el plan de conferencias se hace una descripción satisfactoria de ellos (A/61/129, párr. 9), a la que recurrió también la OSSI al estructurar las observaciones de la presente evaluación: racionalizar y optimizar las operaciones, distribuir mejor los recursos y el volumen de trabajo y lograr economías de escala.

18. Está claro que la Asamblea General ha observado que la connotación de mejoramiento del desempeño que acompaña al objetivo de la gestión global integrada corre paralela a los imperativos de distribución equitativa y participación en la carga entre lugares de destino, y de adhesión al principio de tratamiento igual de los idiomas oficiales. La OSSI observa la advertencia fundamental hecha por la Asamblea General cuando aconseja que al fomentar la gestión general se tengan en cuenta las circunstancias particulares de los diversos lugares de destino y su funcionamiento en la esfera de los servicios de conferencias (resolución 57/283 B, secc. II.B, párr. 8).

19. La OSSI observa que en 2006, el Departamento comenzó a dedicar una sección de su informe anual sobre el plan de conferencias a la gestión global integrada y que puso fin a su serie anterior de informes anuales sobre las actividades de reforma¹². Como quedó corroborado en las entrevistas hechas al personal del Departamento, la gestión global integrada ha pasado a ser la reforma más importante llevada a cabo por el Departamento desde 2004.

B. Racionalización de las operaciones

1. El compendio puso de relieve la diversidad de los lugares de destino

20. Cuando el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias informó en 2005 sobre sus reformas (véase A/60/112), se preveía que la gestión global integrada sería una empresa de dos años de duración centrada en el establecimiento de normas y que se basaría en la propuesta contenida en el informe de consultoría de 2004 de que se organizara un total de nueve grupos de trabajo con el objeto de formular políticas y prácticas coherentes en las esferas de a) la armonización de los indicadores estadísticos; b) la planificación de reuniones; c) los recursos humanos; d) la contratación externa; e) la tecnología de la información; f) el presupuesto y las finanzas; g) la documentación y las publicaciones; h) la orientación

¹¹ Desde 2004 esos objetivos se han recogido y reafirmado en las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 58/250, 59/265, 60/236 B, 61/236, 62/225 y 63/248.

¹² Los informes más recientes son los siguientes: A/59/172 y A/60/112.

al cliente; e i) los exámenes. El producto previsto de los grupos de trabajo sería un compendio de políticas, prácticas y procedimientos administrativos de servicios de conferencias que incluiría documentación escrita sobre las prácticas institucionales armonizadas. Se tenía la intención de que el compendio fuera un “documento vivo”, que se modificaría a medida que se reconocieran las mejores prácticas y se fijaran los procesos institucionales. Los grupos de trabajo se abocaron intensivamente a la tarea y lograron compilar el compendio, cuya versión inicial quedó terminada en 2006 y fue revisada recientemente en 2007.

21. El compendio ofrece definiciones y aclaraciones sobre varios términos y temas importantes de la gestión de conferencias (por ejemplo, el relativo a las normas sobre volumen de trabajo que los lugares de destino aplican al personal de idiomas). Como tal, gran parte del contenido del compendio se refiere a las políticas, estándares y prácticas administrativas y de gestión de personal, respecto de las cuales indudablemente tiene mérito como fuente de referencia. Entretanto, su cobertura de los procesos de trabajo básicos, la integración vertical de los ámbitos de práctica profesional o la integración horizontal entre lugares de destino es mucho menor. Por ejemplo, el compendio no resuelve las diferencias relativas a la medida en que los lugares de destino encargan la edición de los documentos antes de su traducción.

22. La OSSI observó que, cuando se preguntaba al personal sobre la utilidad del compendio, la mayor parte señalaba que cuando había sido producido, prestaba muy poca o ninguna utilidad práctica. Inexplicablemente, algunos funcionarios no sabían de su existencia. Si bien invariablemente se valoraba la colaboración que suponía el proceso, algunos consideraban que el producto había sido “una fuente de división más que de unidad”. Muy pocos funcionarios del Departamento respondieron que utilizaban el compendio como base para su trabajo, puesto que documentaba únicamente lo que ellos ya sabían. Es así como el efecto principal de los grupos de trabajo y el compendio tal vez haya sido la creación de conciencia de las diferencias y no la racionalización y armonización de las prácticas institucionales.

23. *El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias observó que el compendio era un trabajo en marcha y que se había determinado que su versión actual era sumamente útil para los usuarios, por ejemplo, para asegurarse de que la recopilación de datos sobre indicadores del desempeño y sobre volumen de trabajo era coherente en todos los lugares de destino y que armonizaba la interpretación de las “reglas y prácticas”. El hecho de que algunos funcionarios no sepan de su existencia o no lo utilicen diariamente no le resta valor ni desmerece sus efectos en los procesos de trabajo aplicados por esos mismos funcionarios.*

2. Los proyectos globales de tecnología de la información se han convertido en el punto central de la gestión global integrada, aunque sin la reforma de los procesos institucionales básicos

24. La OSSI observó que los nueve grupos de trabajo y el proceso de elaboración del compendio se transformaron en un conjunto de tres proyectos globales de tecnología de la información bajo los auspicios del sistema integrado de gestión de conferencias, iniciado en 2006 siguiendo las recomendaciones del estudio llevado a cabo por la firma Dalberg Global Development Advisers¹³, que tenía por objeto mejorar la integración de los procesos y programas institucionales en los cuatro

¹³ Proyecto global del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, informe final, Dalberg, 19 de agosto de 2006.

lugares de destino. A ello se sumó el establecimiento simultáneo de la Junta de Gobernanza sobre Tecnología de la Información, con vistas a coordinar, racionalizar y normalizar los procesos de conferencias en los cuatro lugares de destino, y promover en esa forma la interoperabilidad y la eficiencia (A/62/161, párr. 9). Los tres proyectos son los siguientes:

- Proyecto I: presentación de información integrada (depósito de datos estadísticos), encabezado por la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la Sede
- Proyecto II: planificación de reuniones y prestación de servicios para reuniones, encabezado por la Oficina de las Naciones Unidas en Viena
- Proyecto III: planificación y elaboración de la documentación, encabezado por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

25. La OSSI observó que se había invertido mucho tiempo y esfuerzo en los tres proyectos. Actualmente los lugares de destino encargados consideran que la terminación de los proyectos está a su alcance, pero reconocen que hasta la fecha se ha avanzado con mayor o menor éxito. El proyecto I, considerado el más fácil al comienzo, tenía por objeto extraer la información que necesitaba la Sede de los sistemas de tecnología de la información que existían en los cuatro lugares de destino, lo que reduciría la carga de la presentación de informes manuales. Hasta la fecha, el proyecto no está terminado. El hecho de que no se disponga de datos centralizados para la evaluación en curso da testimonio de la falta de progresos con respecto al proyecto I. La OSSI tiene entendido que se ha establecido una Dependencia de Supervisión, Evaluación, Gestión de Riesgos y Verificación Estadística dentro del Departamento, la que podrá ocuparse de las cuestiones relacionadas con la confiabilidad y coherencia de los datos.

26. El proyecto II está parcialmente terminado. Su objetivo era que todos los lugares de destino utilizaran el mismo programa informático para programar las reuniones. Hasta ahora todos ellos han adoptado el sistema e-Meets. Sin embargo dicho sistema es anterior a la gestión global integrada, y el sistema “Carbon” que se ha estado elaborando en relación con el proyecto II aun no se pone en marcha. Entretanto, e-Meets no proporciona ningún vínculo con los procesos de gestión de documentos¹⁴. Además, la OSSI observa que e-Meets no permite la interconectividad de los calendarios de los lugares de destino.

27. El proyecto III presentaba y sigue presentando la mayor dificultad, pues se ocupa del conjunto de cuestiones más complejas y de los obstáculos conexos. El procesamiento y la planificación de documentos es el ámbito en que el Departamento tiene más posibilidades de efectuar reformas y mejorar la productividad, pero para eso es necesario algún tipo de integración, ya sea vertical, dentro de los lugares de destino, u horizontal, entre lugares de destino. La OSSI observa que, en la esfera clave del procesamiento y la planificación de documentos, en el informe Dalberg se enumeraban tres opciones: reformular o combinar de alguna forma las plataformas existentes en ese momento¹⁵; tomar como base el

¹⁴ Salvo el señalado con respecto a la configuración por parte de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena de su programa informático sobre el sistema de control de documentos y supervisión de la productividad.

¹⁵ El sistema de control de documentos y supervisión de la productividad en las Oficinas de Viena y Nairobi; e-Drits en Ginebra y e-Doc en la Sede.

programa informático existente en un lugar de destino y aplicarlo en otros lugares de destino; o adaptar un programa comercial a las necesidades del Departamento.

28. La OSSI considera que la falta de orientación proporcionada por esas opciones genéricas, junto con el hecho de que las cuestiones más fundamentales de la armonización de los procesos institucionales y la integración del flujo de trabajo no estuvieran resueltas, contribuyeran a la falta de progresos con respecto al proyecto III. La OSSI observa que se ha dedicado una cantidad desmedida de tiempo a discutir las ventajas relativas de los programas informáticos comerciales estándar en comparación con los programas hechos a medida, y de la utilización de expertos internos en comparación con la utilización de expertos externos, lo que ha restado tiempo para ocuparse de la cuestión de fondo subyacente de las prácticas sobre flujo de trabajo. En una auditoría realizada recientemente por la OSSI se llegó a conclusiones similares, y se señaló que la falta de orientación de los proyectos globales de tecnología de la información había resultado en un despilfarro de recursos y de tiempo: “El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias elaboró planes ... que eran demasiado ambiciosos y además carecían de una planificación de programas y costos suficientemente detallada. Como resultado, el proyecto de elaboración de un sistema integrado de gestión de conferencias consumió un tiempo excesivo y rebasó el presupuesto”¹⁶.

29. La OSSI llega a la conclusión de que la falta de armonización de las prácticas institucionales es el principal impedimento a la elaboración o aplicación de soluciones comunes. Al llevar adelante la gestión global integrada, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias nunca explicó concretamente la forma en que conciliaría, por una parte, la petición hecha por la Asamblea General en su resolución 57/283 B de que aquélla se aplicara teniendo en cuenta las circunstancias particulares de los diversos lugares de destino, con el objetivo de normalizar las prácticas de trabajo por la otra. Las razones de base para que la tecnología de la información permanezca en plataformas separadas en los distintos lugares de destino son, pues, las mismas que las razones que han impedido aplicar la gestión global integrada de manera más amplia. No hay una justificación general ni existen beneficios prácticos claros para que los lugares de destino inviertan tiempo y recursos en la formulación de soluciones a nivel de todo el sistema que distan de ser óptimas para atender a las demandas singulares de su grupo particular de interesados locales.

30. La OSSI observa que en el curso de la evaluación hubo mucha actividad en el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias en relación con el proyecto III. Se informó al Departamento (tras celebrar consultas con el oficial jefe de tecnología de la información de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, y con el equipo de gestión de los conocimientos) que, como se había elegido a Documentum como sistema de gestión de documentos para toda la Organización, todo sistema de tecnología de la información instalado por el Departamento para la gestión de documentos tendría que ser plenamente compatible con Documentum. Por lo tanto, Documentum deberá servir de etapa final para las necesidades de tramitación y planificación de documentos del Departamento. Entretanto, los lugares de destino han dejado de invertir en gran medida en sus propios sistemas de programas informáticos. En particular, el sistema e-DRITS de la Oficina

¹⁶ Informe de auditoría de la OSSI, División de Auditoría Interna; 09-0203, “Auditoría de la tecnología de la información y las comunicaciones”, párr. 13.

de las Naciones Unidas en Ginebra no ha sido objeto de actualización periódica alguna. Por su parte, la Sede ha seguido perfeccionando su sistema de tramitación y planificación de documentos, e-docs. Las Oficinas de Viena y Nairobi han estado utilizando el sistema de control de documentos y supervisión de la productividad, el que ha sido objeto de mantenimiento suficiente para atender a sus necesidades de “lugar de destino pequeño”. La OSSI observa que tanto e-docs como e-DRITS utilizan el lenguaje de programación “Magic”, y no ve ningún motivo para que esos lugares de destino no puedan elegir entre los dos sistemas, pese a las diferencias de necesidades de servicios de sus clientes. Dada la introducción de Documentum, habrá en todo caso necesidad de elaborar nuevos sistemas de tecnología de la información para la tramitación y planificación de documentos. Como solución provisoria, existe la oportunidad de que el Departamento considere la posibilidad de eliminar el criterio de compartimiento estanco y se esfuerce por lograr la armonización, la interoperabilidad de los sistemas y la coherencia de los datos generados.

31. *El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias observó que el proyecto III había brindado muchas enseñanzas y que en adelante se procuraría establecer un sistema de documentación optimizado mediante la reestructuración exhaustiva de los procesos de trabajo básicos en todo el sector de documentación y publicaciones, seguido y apoyado por una solución integral y de avanzada en materia de tecnología de la información.*

C. Distribución de los recursos y el volumen de trabajo

1. Se han hecho algunos esfuerzos para administrar el presupuesto de manera global

32. Se han hecho algunos esfuerzos limitados para administrar los recursos presupuestados de manera global. En primer lugar, se informó a la OSSI que para la preparación del presupuesto se habían celebrado más consultas entre la Sede y los lugares de destino en los últimos años que anteriormente. En segundo lugar, el Secretario General Adjunto ha comenzado a supervisar los gastos de cada lugar de destino en todo el bienio, para considerar la redistribución de algunos recursos a los lugares de destino y para incluir propuestas de reclasificación de puestos en el proyecto de presupuesto para el período 2010-2011. Por ejemplo, con respecto al presupuesto para el bienio 2010-2011, se ha propuesto trasladar puestos a la Oficina de las Naciones Unidas en Viena para aumentar su capacidad de prestar servicios al Consejo de Derechos Humanos. No obstante, como informó el Secretario General en 2006 (A/61/129, párr. 9), aunque el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias ha recibido la plena responsabilidad de la administración general de los recursos destinados a los servicios de conferencias en los cuatro lugares de destino, carece de autoridad real para supervisar y controlar la utilización de los fondos comunes excepto en Nueva York.

2. Los servicios de biblioteca de las Oficinas de Ginebra y Viena no deben incluirse en el presupuesto del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias

33. Como un paréntesis al análisis en curso, pero en relación con las disposiciones sobre gobernanza interna a nivel del Secretario General Adjunto y de las secciones del presupuesto de las Naciones Unidas en su conjunto, la OSSI toma nota de lo que

parece ser la colocación ilógica de los servicios de biblioteca de las Oficinas de Ginebra y Viena en el fascículo del presupuesto correspondiente al Departamento. Los servicios de biblioteca pertenecen, a efectos programáticos y de presentación de informes, al Departamento de Información Pública y, por consiguiente, habría que incluirlos en ese lugar del presupuesto. Otra posibilidad es que, si se conservan los servicios de biblioteca de Ginebra y de Viena en el marco del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias como la etapa final del flujo de trabajo total sobre gestión de documentos, debería darse al Departamento plena autoridad para impartir orientación al respecto y administrarlos.

3. La dualidad de la estructura jerárquica ha significado que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias ejerce una autoridad limitada sobre los lugares de destino

34. En el informe y la propuesta iniciales del Secretario General a la Asamblea General sobre la gestión global integrada, se determinó que el problema fundamental que era preciso abordar era el hecho de que “varios documentos de las Naciones Unidas transmiten mensajes diferentes respecto de los órganos competentes de la red de servicios de conferencias”, y en particular una situación en la que el Secretario General Adjunto para la Asamblea General y Gestión de Conferencias es responsable de los presupuestos y gastos de los cuatro lugares de destino, si bien en la práctica tiene escasa autoridad sobre la forma en que se gastan esos fondos (véase A/59/133 y Corr.1). A este respecto, la OSSI señala que la situación se mantiene invariable, pues en las Oficinas de Ginebra, Viena y Nairobi hay entidades que prestan servicios de conferencias y figuran en el presupuesto del Departamento, pero que desde el punto de vista institucional están situadas separadamente dentro de la línea jerárquica respectiva del Director General de cada Oficina de las Naciones Unidas¹⁷. La OSSI observa que desde 2004 no ha habido cambios con respecto a las ambigüedades vinculadas a los arreglos de gobernanza doble del Departamento.

35. Conforme al sistema de gobernanza centralizada, el Secretario General Adjunto es responsable de todas las actividades del Departamento, de orientar la gestión de conferencias incluso en lo que respecta a las políticas, prácticas, normas y procedimientos, y de asignar los recursos presupuestarios y administrar las actividades del Departamento en todos los lugares de destino (ST/SGB/2005/9, secc. 3.3). De conformidad con ello, el Secretario General Adjunto es responsable del total de la sección 2 del presupuesto por programas, lo que incluye el presupuesto de los cuatro lugares de destino. Por otra parte, en los boletines del Secretario General para las Oficinas de Ginebra, Nairobi y Viena se estableció un enfoque descentralizado, según el cual los jefes de las divisiones de gestión de conferencias de los lugares de destino son responsables de las operaciones diarias y están subordinados a sus Directores Generales respectivos. Se reconoció que ese sistema era la raíz del problema de gestión del Departamento en el momento de formularse la gestión global integrada. Desde 2004, no ha habido cambios en la línea jerárquica de los jefes de división de gestión de conferencias en los lugares de destino. Claramente la cuestión de un cambio así no es algo que el Departamento tenga competencia para resolver. Además, en relación con la pertinencia de las disposiciones globales sobre responsabilidad y autoridad, la OSSI examinó todos los pactos pertinentes del

¹⁷ Véanse ST/SGB/2005/9, ST/SGB/2000/4, ST/SGB/2004/5 y ST/SGB/2009/3.

personal directivo superior con el Secretario General y no encontró indicios de que hubiera mecanismos de coordinación y armonización. En 2008, sólo un Director General había incluido una referencia específica a una iniciativa relacionada con la gestión global integrada.

4. El volumen de trabajo y la capacidad rara vez se comparten

36. La OSSI estima que la gestión global integrada daría margen a la posibilidad de compartir el volumen de trabajo, ya sea a) trasladando personal a los lugares de destino en que el volumen de trabajo es mayor, por ejemplo mediante préstamos de personal; o bien b) trasladando el trabajo hasta el lugar en que se encuentra el personal, lo que es posible principalmente en el ámbito de la documentación. La OSSI observó que esas dos formas de gestionar el volumen de trabajo se han utilizado en forma limitada. Observó además que la distribución del volumen de trabajo que se ha producido entre lugares de destino generalmente ha sido organizada por los funcionarios a través de redes profesionales preexistentes y de relaciones informales, por lo que no es posible atribuirla a la gestión global integrada en sí. Una de las limitaciones de la distribución del volumen de trabajo entre lugares de destino observada por la OSSI se refiere a los conocimientos técnicos sobre ciertos temas que son propios de los lugares de destino y al lugar de reunión de las entidades especializadas de la Organización. Ello pone ciertos límites a la cantidad de trabajo que se puede desplazar de un lugar a otro. Los clientes de las entidades que encargan los trabajos expresaron una fuerte preferencia por que sus documentos fueran traducidos por traductores locales familiarizados con el tema del caso y con los cuales se contactan directamente. Se informó a la OSSI que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias había estudiado la posibilidad de utilizar las funciones de traducción por contrata de cada lugar de destino para distribuir el volumen de trabajo (por ejemplo, para encargarse de los documentos atrasados y de la documentación no prioritaria), pero ello no se ha hecho en una medida considerable.

5. Préstamos de personal y traslados horizontales

37. La OSSI determinó que los préstamos y traslados que han ocurrido han sido predominantemente de personal de idiomas; los préstamos son generalmente de intérpretes, y los traslados son de traductores o intérpretes. En el cuadro 1 se muestra el número total de préstamos de personal entre lugares de destino desde 2004 hasta 2008 después del establecimiento de la gestión global integrada. Los préstamos alcanzaron su número máximo en 2005 y se redujeron en 2006, 2007 y 2008. El volumen de préstamos es más bien insignificante en relación con la dotación total del Departamento de casi 2.000 funcionarios. Tampoco en este caso es posible atribuir con certeza los préstamos a la gestión global integrada; cabe suponer que algunos de ellos habrían tenido lugar independientemente de la iniciativa.

Cuadro 1
Préstamos de personal del Departamento de la Asamblea General
y de Gestión de Conferencias entre lugares de destino, 2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
22	47	26	35	29

38. En el cuadro 2 se muestra el número total de traslados horizontales de personal entre lugares de destino desde 2004 hasta 2008, después del establecimiento de la gestión global integrada. El número ha aumentado en los últimos años, pero tampoco en este caso puede atribuirse con certeza el aumento a la gestión global integrada, especialmente en vista del perfil de edad del personal de idiomas del Departamento y el hecho de que un número cada vez mayor de funcionarios ha ido alcanzando la edad de jubilación obligatoria, de ahí que haya aumentado el número de puestos vacantes lo que ofrece oportunidades de traslado. Además, generalmente los puestos se publican a través del sistema Galaxy, por lo que no son una iniciativa interna del Departamento relacionada con la gestión global integrada.

Cuadro 2
Traslados horizontales del personal del Departamento de la Asamblea
General y de Gestión de Conferencias entre lugares de destino, 2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
2	5	14	21	17

39. La OSSI determinó que había otros factores que afectaban a los préstamos y traslados de personal. Algunos lugares de destino preferían trasladar la documentación transportable para su tramitación en otro lugar de destino en lugar de tener que incurrir en gastos de viajes, dietas y posibles reemplazos en caso de que se les presentaran necesidades de servicio imprevistas. Además, la aplicación del sistema de evaluación de la actuación profesional, e-PAS, que no había sido homogénea en todos los lugares de destino ya que por lo menos en uno de ellos la curva de distribución normal de las calificaciones se aplicaba aisladamente de las calificaciones otorgadas en otros lugares, representaba una posible desventaja para los que pudieran estar interesados en pedir traslado a otros lugares de destino.

40. Además, como lo señaló la OSSI en el informe que presentó a la Asamblea General en 2008 (A/63/94), no se aplica un enfoque global a la gestión de la contratación de personal temporario en los servicios de idiomas, pues aun no hay criterios, directrices o procedimientos de operación uniformes y claros que puedan aplicarse en todos los lugares de destino para la contratación y administración del personal temporario. Además, debido a la falta de procedimientos adecuados y a la consiguiente falta de transparencia y coherencia en la preparación de listas y la selección de candidatos, la OSSI no pudo determinar si el proceso de contratación de personal temporario aseguraba que todos los servicios de idiomas recibieran el mismo trato y se les ofrecieran condiciones de trabajo y recursos igualmente favorables.

6. Diferencias de las prácticas y los procesos de trabajo en los lugares de destino

41. La OSSI constató que el personal del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias era consciente de las características singulares de cada lugar de destino, de los clientes a los que prestan servicios y de la forma en que el argumento sobre las “características propias” se esgrime para limitar las expectativas de la Asamblea General con respecto a la gestión global integrada. El foco de atención de los lugares de destino es antes que nada la prestación y la gestión de servicios de conferencias en sus localidades respectivas, conforme a las necesidades de sus propios clientes. Por consiguiente, sólo debería prestarse asistencia a otros lugares de destino una vez que se haya atendido a las demandas de los clientes locales. Muchos funcionarios consideran que las diferencias que hay entre lugares de destino desde el punto de vista de su clientela, su cultura y su estructura son un obstáculo insuperable para el establecimiento de prácticas institucionales armonizadas. En las acertadas palabras de un funcionario: “Todos hacemos la misma variedad de cosas, pero las prioridades son muy diferentes”. Según lo observado por la OSSI mediante el examen de los archivos documentales y validado por la mayoría de los testimonios obtenidos en el curso de las entrevistas al personal del Departamento, prácticamente no se han producido cambios sustanciales en los principales procesos de coordinación del trabajo desde 2004. Esto no significa que las subdivisiones de suministro de servicio respectivas y los lugares de destino no hayan introducido ajustes técnicos en ese período en la forma que se espera de una organización profesional.

42. En términos de volumen, lo esencial para la integración global de la gestión de conferencias es una cuestión de coordinación entre la Sede y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, pues esos dos lugares de destino juntos representan casi el 90% de las actividades de gestión de conferencias previstas. Son además los lugares con el elemento más sustancial de prestación de servicios “a pedido”, en relación con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. Por otra parte, las Oficinas de Viena y Nairobi tienen como características comunes no sólo su tamaño relativamente más pequeño, sino también el hecho de que una proporción muy sustancial de su trabajo se lleva a cabo en respuesta a la demanda de eventos no previstos en el calendario y financiados con recursos extrapresupuestarios.

43. El hecho de que las Oficinas de Viena y Nairobi obtengan gran parte de su financiación con cargo a los recursos extrapresupuestarios tiene una consecuencia importante para la modalidad que aplican para relacionarse con las entidades que encomiendan los trabajos¹⁸. Tanto en Viena como en Nairobi se prepara un presupuesto total para cada reunión, evento o documento y se produce efectivamente una transferencia proporcional de fondos de conformidad con el calendario de pagos acordado¹⁹. Se supervisan los costos y la utilización de los recursos durante todo el

¹⁸ Según el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena tenía un 23,49% reembolsable del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, en tanto que la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi tenía un 41,1% de recursos extrapresupuestarios.

¹⁹ Para todas las reuniones que no sean las previstas en el calendario de conferencias, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi delineó este sistema en “Mecanismo de recuperación de costos: Reunión entre organismos sobre disposiciones en materia de idiomas, documentación y publicaciones” IAMLADP/2005/R.8, 8 de julio de 2005.

proceso. Como consecuencia de la modalidad que ha dimanado de su dependencia de los recursos extrapresupuestarios (o de la oportunidad de aprovecharlos), esos lugares de destino son, de alguna manera, más “receptivos” a las necesidades de las entidades que encargan los trabajos que la Oficina de Ginebra y la Sede, cuyo trabajo está circunscrito más directamente por los derechos vinculados al presupuesto ordinario y al calendario.

D. Economías de escala

1. El sistema de servicios de conferencias está bajo presión, pero los “altibajos” son escasos

44. La OSSI tiene entendido que cuando se puso en marcha la iniciativa de gestión global integrada, el ritmo de trabajo de cada lugar de destino se caracterizaba por los marcados “altibajos” de las reuniones y otras actividades durante todo el año. Una de las premisas de la gestión global integrada era que podía mitigar esos efectos compartiendo un calendario de reuniones y distribuyendo el trabajo y los recursos entre lugares de destino, de modo que los “puntos bajos” de un lugar de destino se podrían aprovechar para ayudar a hacer frente a los “puntos altos” de otro. La OSSI observa que paralelamente se ha producido cierto “llenado” de los calendarios de temporada. La administración del Departamento informó a la OSSI que ello tal vez se deba en parte al intercambio de información y la colaboración que se han producido conjuntamente con la gestión global integrada, pero en parte es también un corolario inevitable de la necesidad de dar cabida a las actividades adicionales encomendadas a la Organización; sin embargo, la OSSI no pudo verificar esa información. En los gráficos I y II que siguen se detalla el número de reuniones por mes y lugar de destino en 2004 y 2008, respectivamente. No obstante, la OSSI observa que mientras que las oficinas de Viena y Nairobi han “emparejado” la distribución mensual de actividades, el ciclo de reuniones se ha mantenido bastante igual en Nueva York y Ginebra, lo que indica que hay poco margen para distribuir el trabajo entre esos dos lugares de destino.

Gráfico I

Número de reuniones por mes y lugar de destino, 2004

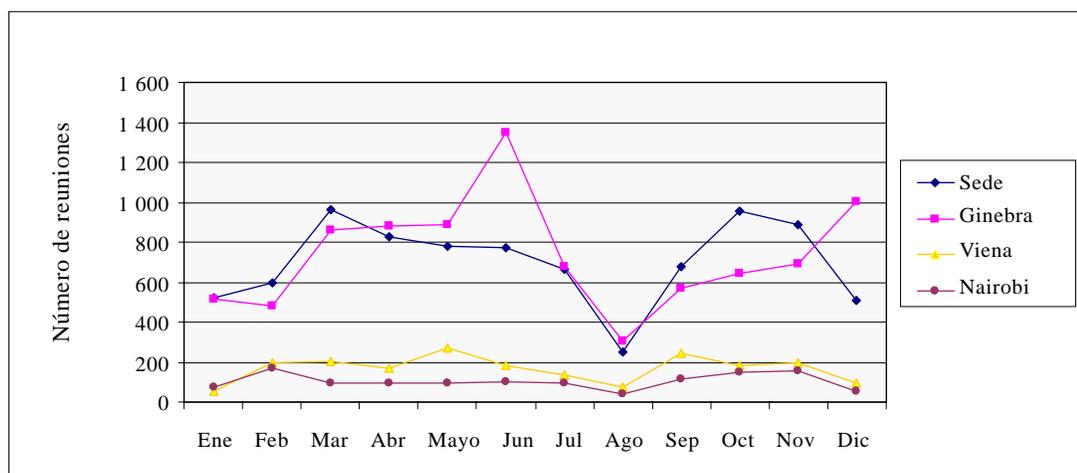
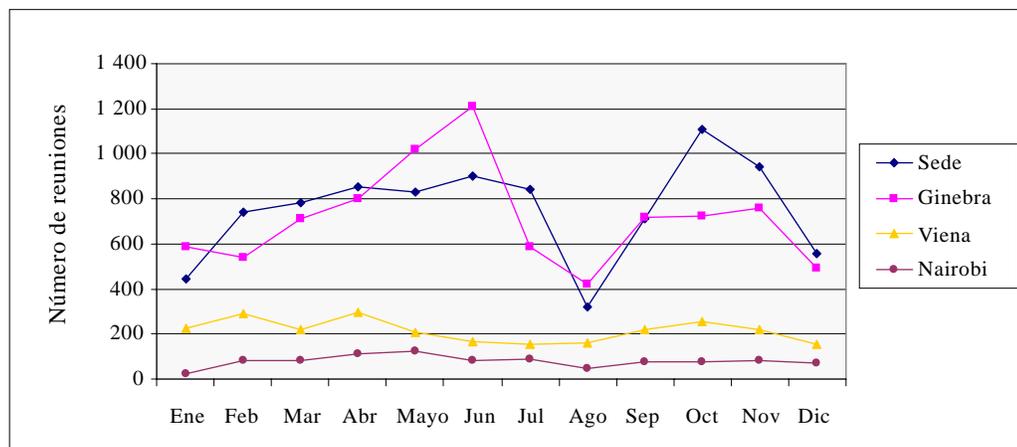


Gráfico II
Número de reuniones por mes y lugar de destino, 2008



45. Con excepción de Viena, el número de reuniones en los lugares de destino se mantuvo estable durante todo el período comprendido entre 2003 y 2008²⁰. La OSSI determinó que los datos sobre el número y la distribución de las reuniones implican que una de las premisas de la gestión global integrada, a saber, que la gestión global podía resultar en economías al resolver los altos y bajos, no era cierta. El aumento del número de reuniones celebradas en Viena y el pequeño tamaño de la Oficina de Nairobi significan que esos lugares de destino no están en condiciones de prestar apoyo sustancial a la Oficina de Ginebra o a la Sede durante sus temporadas de máxima actividad.

2. Ha habido un aumento marginal de la prestación total de servicios y cierta nivelación de los altibajos del calendario

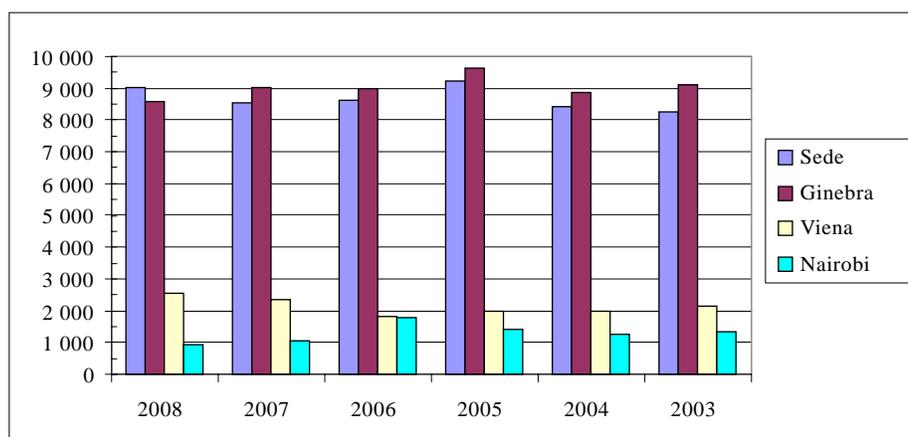
46. Para 2008, había un total de 299 entidades diferentes que debían recibir servicios del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias en virtud de su inclusión en el calendario de conferencias anual²¹. En términos de volumen nominal, a nivel de todos los servicios en total, la prestación de servicios por el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias se ha mantenido relativamente estable desde que se instituyó la gestión global integrada, y en general sólo mostró un ligero aumento durante el período 2004-2008. Además, los datos que figuran en el anexo del presente informe indican que el número total de reuniones, con y sin interpretación, aumentó en 4,15% y el total de páginas procesadas aumentó en 6,72%. Entre 2004 y 2008, el Departamento informó que las tasas totales de utilización de servicios de conferencias habían aumentado ligeramente, de 79% a 83% en la Sede y de 96% a 100% en Nairobi, y habían disminuido ligeramente en Ginebra y Viena, de 91% a 88% y de 90% a 87% respectivamente.

²⁰ En la Oficina de las Naciones Unidas en Viena el número de reuniones aumentó en 20% aproximadamente, de 2.151 en 2003 a 2.570 en 2008.

²¹ En comparación con 288 en 2004 (véase A/59/32, A/60/32, A/61/32, A/62/32 y A/63/32).

47. En promedio, durante el período 2004-2008 el Departamento planificó y prestó servicios a 6.489 reuniones con interpretación y a 14.822 reuniones sin interpretación en los cuatro lugares de destino. En el mismo período, el Departamento tramitó también, entre los cuatro lugares de destino, un promedio de 901.391 páginas (véase el anexo). En el gráfico III que sigue se detalla el número total de reuniones en cada lugar de destino durante el período 2003-2008; se incluyeron los datos correspondientes a 2003 para demostrar que el número de reuniones se mantiene similar al que había antes de la gestión global integrada.

Gráfico III
Número de reuniones por lugar de destino, 2003-2008



48. Más allá del aumento del volumen nominal de la demanda del trabajo del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, la OSSI observa la posibilidad de que haya cambios en la complejidad cualitativa del trabajo, por ejemplo, con respecto a las necesidades de las entidades que tienen derecho a obtener servicios “a pedido”, especialmente después del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos y el examen periódico universal en Ginebra.

49. Los datos disponibles sobre el total de servicios prestados ocultan las discrepancias entre lugares de destino y entre líneas de prestación de servicios más específicas del Departamento, pero en el cuadro general hay relativamente pocos márgenes de cambio. Pese a que hay sobradas pruebas del tiempo y el esfuerzo invertidos por el Departamento en los grupos de trabajo, la creación del compendio y los proyectos globales de tecnología de la información, la OSSI no encuentra pruebas en apoyo de la noción de que la gestión global integrada ha producido economías a nivel de todo el sistema para la Organización. Es indudable que el período de observación de cinco años es bastante corto en relación con los complejos cambios que se han producido en el ámbito del Departamento. Con respecto a los cambios que han tenido lugar en la prestación general de servicios, por ejemplo, mediante la fijación de “fechas de presentación” para los informes en los lugares de destino, son múltiples los factores distintos de la gestión global integrada que sin duda han influido. Es probable que algunos de los cambios se habrían producido con independencia de la gestión global integrada.

3. Los beneficios para todo el sistema, si los hay, no se pueden atribuir a la gestión global integrada

50. La OSSI determinó que no había datos concretos en apoyo de la conclusión de que se han producido beneficios para todo el sistema atribuibles a la iniciativa de gestión global integrada. Ninguna de las medidas generales examinadas por la OSSI en relación con la prestación total de servicios del Departamento muestran un aumento significativo del volumen de trabajo realizado durante el período 2004-2008. La “sensación” de mayor colaboración a que se refieren muchos funcionarios es sin duda auténtica y es además un componente necesario de la gestión global integrada, pero no es suficiente como prueba de que se haya logrado armonización o de que se hayan producido economías o que éstas se hayan traducido de algún modo en la consecución de los objetivos relativos a la gestión de conferencias. Mientras que el volumen total de prestación de servicios del Departamento se ha mantenido relativamente estable, el total de recursos aumentó en un porcentaje nominal del 13,3% entre el bienio 2004-2005 y el bienio 2008-2009, en términos financieros.

51. La OSSI observa que en sus informes sobre el plan de conferencias el Departamento se ha referido a los “indicadores del desempeño” en relación con algunos elementos de traducción e interpretación en 2007 y a una “matriz de medición del desempeño” en su informe de 2008 (véase A/62/161 y Corr.1 y 2, y A/63/119 y Corr.1). La OSSI no logró verificar la relación exacta entre los indicadores del desempeño y la matriz, por una parte, y la gestión global integrada por la otra. Además, las normas sobre el volumen de trabajo son fijas para muchos funcionarios, entre ellos traductores, revisores, redactores de actas e intérpretes, tal como se indica en el compendio, por lo que hay pocas posibilidades de que esos indicadores del desempeño aumenten de forma significativa con el correr del tiempo. De hecho, una posible consecuencia involuntaria de documentar las normas sobre volumen de trabajo para esas ocupaciones tal vez sea que tales normas han pasado a ser a la vez el máximo y el mínimo del volumen de trabajo, y que la medición en sí provoque una baja de la moral entre esas categorías de funcionarios del cuadro orgánico.

4. Las estadísticas resumidas sobre volumen de trabajo son de mala calidad

52. En cuanto a permitir una comparación resumida entre las tendencias de la prestación de servicios con el tiempo, la OSSI observa que muchos de los datos proporcionados por el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias son de dudosa calidad. En primer lugar, respecto de varios aspectos de la prestación de servicios, la unidad de observación ha cambiado con el tiempo, como lo denota, por ejemplo, la evolución de la cobertura de los informes sobre el plan de conferencias. En segundo lugar, en sus informes cada lugar de destino ha utilizado definiciones adaptadas a las características propias de sus procesos de trabajo. En tercer lugar, mientras que algunas líneas de servicios utilizan las medidas objetivas disponibles, los datos de otras se basan en estimaciones relativamente informales. Por último, con respecto a varios elementos, la OSSI observó que la integridad de los registros había resultado comprometida, por ejemplo, debido a ajuste retroactivo y otras discrepancias del proceso de mantenimiento de registros. Por consiguiente, los datos resumidos consolidados que la OSSI consideraba importantes para el proceso en curso no fueron de fácil acceso. Es así como los datos que figuran en el anexo fueron proporcionados en documentos

separados por cada uno de los lugares de destino, lo que a veces dio como resultado respuestas diferentes para el mismo indicador.

53. Además, al examinar la metodología utilizada por el Departamento para asegurar la satisfacción de los clientes, la OSSI determinó que si bien todos los lugares de destino realizan encuestas sobre la satisfacción de los clientes, los instrumentos o las estrategias de muestreo utilizados en las encuestas no están normalizados entre lugares de destino. Si el proceso de muestreo no es riguroso, es difícil interpretar el significado de los resultados de las encuestas dados a conocer por el Departamento y es imposible hacer comparaciones entre dos lugares de destino. Por ejemplo, en 2008, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de la Sede informó que menos del 3% de sus clientes estaba insatisfecho (los encuestados habían indicado que los servicios del Departamento eran de mala o muy mala calidad), pero la Sede utiliza una estrategia muy pasiva para obtener información de los encuestados. Es imposible determinar el nivel de satisfacción de los que decidieron no responder a la encuesta pasiva. En cambio, en 2007 la Oficina de Ginebra utilizó un método de muestreo intencional e informó sobre la satisfacción de clientes seleccionados. La Oficina de Viena distribuye encuestas a los participantes en reuniones importantes. Obtiene una tasa media de respuestas del 10% y comunica los resultados al personal responsable de la reunión. Aunque utiliza los resultados de las encuestas para mejorar los programas, no hay pruebas de que esos datos se den a conocer a otros lugares de destino. Por último, la Oficina de Nairobi encuesta a los que participan en reuniones con sus dos grandes clientes y ha determinado el que el 65% de los encuestados califica la calidad general de los servicios de conferencias de excelente o buena.

54. La OSSI observó además que, aunque todos los lugares de destino obtienen respuestas de sus clientes, no hay indicios de que el Departamento utilice los datos sobre satisfacción de los clientes a nivel de todo el sistema para hacer comparaciones o para determinar las mejores prácticas en los lugares de destino. Actualmente, no hay una base de datos central²² para la captación y el análisis sistemáticos de datos. Más bien, cada lugar de destino almacena y analiza sus propios datos en forma independiente. La OSSI observa que el Departamento generalmente parece utilizar el muestreo pasivo de conveniencia en las encuestas sobre satisfacción de los clientes, método que es intrínsecamente poco fiable e inapropiado para averiguar el verdadero grado de satisfacción²³.

55. *El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias observó que la aplicación de la gestión global integrada ha puesto de relieve la complejidad de la recopilación, el análisis y la presentación de datos. La recién establecida Dependencia de Supervisión, Evaluación, Gestión de Riesgos y Verificación Estadística del Departamento ya está lidiando con los múltiples problemas que están saliendo a la luz y resolviéndolos. La evaluación ofrece un oportuno recordatorio de la necesidad urgente de asegurar la recopilación y el análisis de datos creíbles y coherentes.*

²² El proyecto I de la iniciativa general sobre tecnología de la información tal vez proporcione esa base de datos central, pero aun no está establecida y en funcionamiento; véase A/63/119, párrs. 13 a 16.

²³ El muestreo de conveniencia se produce cuando los miembros del universo de encuestados son elegidos sobre la base de su relativa facilidad de acceso, en este caso, aquellos Estados Miembros presentes y dispuestos a responder a una encuesta.

56. La OSSI observó que el Departamento no había utilizado ningún mecanismo o instrumento para tratar de detectar aumentos de la eficiencia o economías efectivas como parte de la gestión global integrada. La noción de que ha habido aumentos de la eficiencia o economías la defienden algunos funcionarios del Departamento que señalan que éste ha funcionado en forma más global desde que se puso en marcha la iniciativa de gestión global integrada; pero la OSSI determinó que las supuestas economías no se podían corroborar con cifras reales. La OSSI reconoce que los instrumentos de tecnología de la información actuales tal vez no sean suficientes para hacer un seguimiento cabal de las economías, pero eso no excusa el hecho de que no se haya hecho intento alguno por detectar cualesquiera economías o aumentos de la eficiencia.

III. Conclusiones

57. Es comprensible que cada lugar de destino se centre en la prestación y gestión de servicios de conferencias que se ajusten a las necesidades de su propio grupo de interesados, ante los cuales son principalmente responsables. Corolario de lo anterior es la posición legítima de que sólo se puede ofrecer asistencia a los demás lugares de destino una vez que se haya atendido a las demandas de los clientes locales. Al mismo tiempo, no hay incentivo para abandonar las prácticas propias de los lugares de destino. La gestión global integrada ha brindado una oportunidad para que los lugares de destino colaboren e intercambien información. Sin embargo, ese intercambio de información, más bien que armonizar las prácticas, ha puesto de relieve las diferencias entre cada lugar de destino. En todo caso, no cabe duda de que la gestión global integrada sigue siendo un trabajo en marcha; hasta la fecha, los principales beneficios previstos a nivel de toda la Organización no se han materializado.

58. Los proyectos globales de tecnología de la información han pasado a ser el foco de atención de gran parte de la labor realizada en el Departamento en relación con la gestión global integrada, pero no han logrado encabezar la labor de reforma y armonización de los procesos en todos los lugares de destino. La tecnología puede brindar muchos beneficios al Departamento y su labor y podría ser un instrumento útil para la aplicación de la gestión global integrada. Sin embargo, hay un riesgo en suponer que la tecnología resultará en reforma. Se necesita una orientación clara de parte de los directivos acerca de la tecnología que se utilizará y acerca de las expectativas generales y los beneficios fundamentales para el Departamento en su conjunto así como para cada lugar de destino; lamentablemente, ello no ha ocurrido. A fin de que con el tiempo la gestión global integrada de los servicios de conferencias de las Naciones Unidas se haga realidad, se necesita una clara autoridad directiva. Es preciso resolver la tensión que produce la doble línea jerárquica, a fin de que en el Departamento haya una línea de autoridad clara que pueda impartir orientación a los cuatro lugares de destino.

IV. Recomendaciones

Recomendación 1

59. **La OSSI recomienda que se pida al Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias que prepare, para su examen por la Asamblea General, una nueva descripción del objetivo general, las limitaciones y los parámetros operacionales de la gestión global integrada**, cuyo ámbito de aplicación podría abarcar lo siguiente (véanse párrs. 16 a 23 y 34 a 35):

- a) El mandato del Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias frente al de los Directores Generales de las oficinas de Ginebra, Viena y Nairobi;
- b) El papel de la gestión de conferencias en el pacto del Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias con el Secretario General y la coherencia de la gestión de conferencias en los pactos de los Directores Generales;
- c) La conveniencia de normalizar la prestación de servicios entre lugares de destino;
- d) El papel de la gestión global integrada en la reforma de la gestión de conferencias y en las intenciones del Secretario General con respecto a su evolución.

Recomendación 2

60. **Con sujeción al examen por la Asamblea General de la recomendación que antecede, la OSSI recomienda que el Departamento dé comienzo a la preparación de una posible estrategia amplia y detallada de gestión global integrada**, cuyo ámbito de aplicación podría abarcar lo siguiente (véanse párrs. 16 a 35):

- a) Un análisis de las enseñanzas adquiridas y las buenas prácticas de trabajo en los diferentes lugares de destino, y la determinación y priorización de las prácticas de coordinación del trabajo que serán objeto de armonización o normalización;
- b) Las líneas jerárquicas, las funciones y las responsabilidades de un Departamento integrado, incluida la reunión del personal directivo de gestión de conferencias y la Junta de Gobernanza sobre Tecnología de la Información;
- c) Un calendario y disposiciones de transición para la migración a una plataforma común;
- d) La eventual extensión de la gestión global integrada a la red más amplia de lugares de destino de la Secretaría;
- e) La situación del compendio y un plan para actualizarlo.

Recomendación 3

61. **La OSSI recomienda que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, en colaboración con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, realice un examen, para su consideración en el contexto del próximo sistema de planificación de los recursos institucionales, de la pertinencia, la viabilidad y las consecuencias de**

las posibles prácticas futuras de presupuestación y gestión de gastos de la Organización, sobre la base de la experiencia adquirida por la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi con respecto al principio de fijación de precios, la contabilidad, la transferencia de fondos o algún otro tipo de conciliación de fondos relacionado con: a) la utilización de los servicios de gestión de conferencias incluidas o no en el calendario por parte de las entidades que encomiendan los trabajos, y b) la distribución del volumen de trabajo y la capacidad entre lugares de destino (párrs. 36 a 43).

Recomendación 4

62. La OSSI recomienda que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, en colaboración con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, el Departamento de Información Pública y con otros funcionarios pertinentes de la Secretaría, explique las ventajas de que la Asamblea considere ya sea el traslado de los servicios de biblioteca de las oficinas de Ginebra o de Viena desde la sección 2 del presupuesto por programas, Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, a la sección 27, Departamento de Información Pública, bajo cuya orientación funcional y supervisión sustantiva opera actualmente el servicio; o bien que los servicios de biblioteca se coloquen bajo la autoridad del Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias (párr. 33).

Recomendación 5

63. La OSSI recomienda que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias estudie, después de analizar debidamente la relación costo-beneficio, la posibilidad de establecer arreglos provisorios de tecnología de la información que reduzcan tanto los gastos de recursos como la proliferación de sistemas que funcionan como compartimientos estancos, y utilicen los sistemas ya existentes de manera que se logre eficiencia y economías de costos (párrs. 24 a 31).

64. *El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias observó que se acepta el análisis de la relación costo-beneficio de tal iniciativa y espera que la elaboración de un nuevo sistema de gestión de documentos se pueda realizar en un plazo suficientemente corto para obviar la necesidad de introducir otra generación más de sistemas separados de gestión de documentos.*

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaria General Adjunta de
Servicios de Supervisión Interna

21 de julio de 2009

Anexo

Estadísticas seleccionadas sobre el volumen de trabajo del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Reuniones celebradas con interpretación	6 391	6 532	6 542	6 294	6 686
Sede	2 986	3 316	3 267	3 193	3 271
Ginebra	2 597	2 286	2 414	2 327	2 636
Viena	487	589	508	572	549
Nairobi	321	341	353	202	230
Reuniones celebradas sin interpretación	14 172	16 024	14 408	14 777	14 731
Sede	5 427	5 907	5 351	5 357	5 771
Ginebra	6 300	7 658	6 329	6 805	6 218
Viena	1 517	1 379	1 318	1 784	2 021
Nairobi	928	1 080	1 410	831	721
Número de documentos traducidos a seis idiomas	54 716	55 589	54 689	52 651	53 802
Sede	30 458	31 441	31 981	30 358	30 595
Ginebra	14 868	14 521	13 823	13 569	13 894
Viena	5 626	6 079	5 678	5 742	6 340
Nairobi	3 764	3 548	3 207	2 982	2 973
Número total de documentos tramitados	34 987	36 638	34 819	33 607	33 297
Sede	13 113	12 579	12 908	12 715	12 719
Ginebra	10 292	10 299	10 282	9 852	10 038
Viena	10 896	12 794	10 680	10 261	9 860
Nairobi	686	966	949	779	680
Número total de páginas procesadas	860 263	881 061	872 457	975 138	918 039
Sede	340 708	318 193	346 443	353 261	371 196
Ginebra	274 394	330 462	334 818	422 796	334 451
Viena	220 724	207 414	165 817	173 416	190 564
Nairobi	24 437	24 992	25 379	25 665	21 828
Número total de páginas impresas					
Sede	*	*	423 503 404	392 674 261	391 098 814
Ginebra	302 785 000	261 852 000	275 213 000	227 546 000	254 278 000
Viena	38 162 000	39 778 000	37 836 000	32 059 000	35 272 000
Nairobi	*	*	*	*	*

* El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias no proporcionó datos.