



Asamblea General

Distr. general
16 de enero de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 130 y 140 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2012-2013

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

En general, los resultados sobre la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea fueron parcialmente satisfactorios

Resumen

De conformidad con la resolución 65/268 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo una auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas. La auditoría abarcó las operaciones de los viajes por vía aérea en la Sede de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq.

La auditoría se llevó a cabo para evaluar la idoneidad y eficacia de los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control de la Secretaría a fin de ofrecer garantías razonables sobre la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea. La auditoría incluyó: i) evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones incluidas en la resolución 65/268 con miras a la utilización eficaz y eficiente de los recursos destinados a viajes por vía aérea; ii) determinar la idoneidad y efectividad de los procesos para contratar servicios de gestión de los viajes por vía aérea y delegar la facultad de autorizar excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea; iii) determinar todos los gastos relacionados con los viajes por vía aérea y los pagos de sumas fijas a los funcionarios calificados; y iv) realizar un análisis de la relación costo-beneficio de las opciones del pago de sumas fijas.



Los viajes representan una de las categorías de gastos más importantes de la Organización, que incluyen los gastos de los miembros de los órganos u órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, los participantes en reuniones, los funcionarios y sus familiares calificados y los consultores que viajan en comisión de servicio. La OSSI, en cooperación con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP), calculó que los gastos de viajes consistentes en tarifas aéreas, dietas, sumas fijas y gastos de transporte ascendieron a 575 millones de dólares en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales durante el bienio 2010-2011, y a 194 millones de dólares en las misiones de mantenimiento de la paz durante los ejercicios económicos finalizados el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011.

En opinión de la OSSI, los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control de la Secretaría que fueron examinados se consideraron parcialmente satisfactorios a fin de ofrecer garantías razonables sobre la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea.

Los principales resultados de la auditoría fueron los siguientes:

- La Secretaría había puesto en práctica alguna de las disposiciones incluidas en la resolución 65/268 y estaba aplicando otras de dichas disposiciones.
- Los sistemas existentes de información sobre gestión no permitían generar información sobre los gastos de viaje de una manera efectiva en función de los costos para la Secretaría en su conjunto.
- Se habían establecido mecanismos para la tramitación de los viajes, incluidos contratos para prestar servicios de gestión de los viajes. Algunas oficinas también habían suscrito acuerdos con compañías aéreas para obtener descuentos o tarifas reducidas. No obstante, los viajes no eran objeto de una gestión global para aunar los recursos y maximizar los descuentos que pueden obtenerse de los acuerdos suscritos con las compañías aéreas; aunque existía una coordinación eficaz entre los directores de viajes del sistema de las Naciones Unidas, era preciso reforzar la colaboración entre los directores de viajes dentro de la Secretaría; no existían pautas oficiales para poner en práctica las políticas de viajes ni se habían definido oficialmente términos clave como la tarifa aérea lógica más reducida, que debían regir la determinación de las tarifas aéreas; no se habían elaborado ni aplicado plenamente indicadores de rendimiento y mecanismos para cuantificar y evaluar la actuación de los agentes de viajes en la Sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.
- El procedimiento de licitación de los contratos se atenía en general al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y abarcaba las necesidades de las organizaciones competentes de las Naciones Unidas. Sin embargo, se debían aclarar los criterios para realizar exámenes de conformidad jurídica durante el proceso de evaluación de las ofertas y para formar los equipos encargados de llevar a cabo las evaluaciones comerciales de las ofertas en la Sede.
- Las políticas y los procedimientos relativos a la autorización de excepciones a las condiciones de viajes por vía aérea eran adecuadas y se aplicaban sistemáticamente. No obstante, no se había publicado aún una carta oficial no transferible a fin de delegar en el Secretario General Adjunto de Gestión la facultad de autorización del Secretario General.

- El Departamento de Gestión no había efectuado un análisis de la relación costo-beneficio de la opción del pago de una suma fija para los viajes desde 1995, a fin de confirmar si dicha opción estaba logrando los resultados previstos. La elección de esta opción por el 91% de los funcionarios en los principales lugares de destino indica que es atractiva para el personal desde el punto de vista financiero.
- Por término medio, la cuantía pagadera en concepto de suma fija equivalía aproximadamente al 77% de los viajes organizados por las Naciones Unidas. Los envíos de equipaje no acompañados suponían aproximadamente el 53% del costo de los viajes organizados por las Naciones Unidas; sin embargo, esta posibilidad no era ampliamente utilizada. Cuando los gastos de los envíos no acompañados se excluían de los cálculos, las cuantías en concepto de suma fija representaban el 183% de los gastos de viaje estimados.
- La utilización de la tarifa publicada y no restrictiva más reducida como tarifa de referencia para calcular la prestación de la suma fija contribuía a un aumento de las cuantías en concepto de suma fija.
- La prima de reinstalación ofrecía flexibilidad en la administración de las prestaciones de transporte y mudanza. Con todo, atendiendo a los datos analizados sobre los envíos correspondientes a 2011, las cantidades actuales de las primas de reinstalación eran superiores a los gastos derivados de los envíos de efectos personales de los funcionarios organizados por las Naciones Unidas.
- Se deberían considerar otras opciones para calcular las sumas fijas, que permitan que las opciones sigan siendo razonablemente atractivas para los funcionarios a la vez que la Organización se beneficie de la eficacia administrativa y la disminución de costos

La OSSI formuló 22 recomendaciones importantes a fin de reforzar los controles internos, todas las cuales fueron aceptadas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	5
II. Objetivo y alcance.....	5
III. Resultados de la auditoría.....	6
A. Grado de cumplimiento (al 31 de diciembre de 2012) de las disposiciones de la resolución 65/268 de la Asamblea General relativas a las condiciones de viaje por vía aérea.....	7
B. Gastos de los viajes por vía aérea	9
C. Gestión de los viajes por vía aérea	12
D. Licitación y contratación de los servicios de viajes por vía aérea	19
E. Delegación de la facultad del Secretario General para autorizar excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea.....	23
F. Análisis de la relación costo-beneficio de la opción de la suma fija para viajes y traslados.....	23
 Anexos	
I. Observaciones recibidas de la Secretaría sobre el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativo a la auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas	31
II. Gráficos I a IV: desglose adicional de los gastos de viaje	35
III. Comparación de las cuantías pagaderas en concepto de suma fija con los gastos estimados de los viajes organizados por las Naciones Unidas (con y sin el costo del envío no acompañado)	39

I. Antecedentes

1. De conformidad con la resolución 65/268 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo una auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas.

2. Los viajes por vía aérea constituyen una actividad fundamental de las operaciones de las Naciones Unidas y una importante categoría del gasto. Los viajes por vía aérea son efectuados por miembros de los órganos o los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas en comisión de servicio, los participantes en las reuniones, los funcionarios y sus familiares calificados y los consultores.

3. Las secciones de viajes de las distintas oficinas se encargan de gestionar los servicios de viajes por vía aérea. La mayor parte de estas secciones cuentan con el apoyo de contratistas de servicios de gestión de los viajes, que tienen conocimientos específicos sobre la organización de los viajes de conformidad con las políticas de las Naciones Unidas en la materia. Se suscribieron más de 30 contratos de servicios de gestión de los viajes, algunos de ellos conjuntamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas en el lugar de destino correspondiente. Algunas de las secciones de viajes también habían suscrito acuerdos con compañías aéreas para obtener descuentos o tarifas reducidas.

4. Históricamente, ha sido difícil recabar datos agrupados y generales sobre los gastos de los viajes por vía aérea en todo el sistema de las Naciones Unidas debido a las limitaciones de los sistemas de información. La OSSI, en cooperación con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, calculó que los gastos de viajes (incluidos los gastos de los pasajes de avión, las cuantías en concepto de suma fija, las dietas, los pequeños gastos de salida y llegada y los envíos de equipaje) en la Sede de las Naciones Unidas, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales durante el bienio 2010-2011 ascendieron a unos 535 millones de dólares. Los gastos de viajes de las misiones políticas especiales en el bienio 2010-2011 ascendieron a 40 millones de dólares. En las misiones de mantenimiento de la paz, los gastos se elevaron a 91 millones de dólares y 103 millones de dólares en los ejercicios económicos finalizados el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011, respectivamente.

II. Objetivo y alcance

5. La auditoría se llevó a cabo para evaluar la idoneidad y eficacia de los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control de la Secretaría a fin de ofrecer garantías razonables en lo que respecta a la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea.

6. La auditoría incluyó: i) evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones incluidas en la resolución 65/268 con miras a la utilización eficaz y eficiente de los recursos destinados a los viajes por vía aérea; ii) determinar la idoneidad y efectividad de los procesos para contratar servicios de gestión de los viajes por vía aérea y delegar la facultad para autorizar excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea; iii) determinar todos los gastos de los viajes por vía aérea y los pagos de sumas fijas a los funcionarios calificados; y iv) realizar un análisis de la relación costo-beneficio de las opciones de la suma fija.

7. La auditoría abarcó las actividades relativas a los viajes por vía aérea en la Sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI). La OSSI seleccionó a la MONUSCO y a la UNAMI a fin de que la muestra representativa incluyera una misión de mantenimiento de la paz y una misión política especial.

8. En esta auditoría se pusieron a prueba los controles clave siguientes:

a) Marco reglamentario: controles que ofrecen garantías razonables de que las políticas y los procedimientos: i) existen para orientar eficaz y efectivamente las actividades de gestión y contratación de los viajes; ii) se aplican sistemáticamente, y iii) garantizan la fiabilidad e integridad de la información financiera y operativa;

b) Gestión coordinada: controles que ofrecen garantías razonables de que existen mecanismos adecuados para garantizar la colaboración y evitar posibles deficiencias o superposiciones.

9. Los controles clave fueron evaluados con respecto a los objetivos de control que se muestra en el cuadro 1 del presente informe.

10. Las observaciones de la Secretaría figuran en cursiva.

III. Resultados de la auditoría

11. En opinión de la OSSI, los procesos examinados de gobernanza, gestión de riesgos y control de la Secretaría fueron considerados parcialmente satisfactorios a fin de ofrecer garantías razonables sobre la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea.

12. Se había establecido en buena medida el marco reglamentario de contratación, aunque había algunas excepciones en su aplicación. Si bien los derechos de viaje se definían en las políticas pertinentes, no habían pautas oficiales para su aplicación, especialmente en relación con la tarifa aérea lógica más reducida. Los viajes no eran objeto de una gestión global a fin de aunar recursos y maximizar los descuentos derivados de los acuerdos suscritos con las compañías aéreas. Los contratos de servicios de gestión de los viajes eran gestionados por las secciones de viajes, pero era preciso elaborar y aplicar adecuados indicadores y mecanismos de vigilancia a fin de evaluar la actuación de los contratistas. El sistema de información no había sido concebido para generar rápidamente datos financieros y operativos consolidados sobre los viajes.

13. Existía una adecuada coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas para formular las necesidades relativas a los contratos de servicios de gestión de los viajes. Se había establecido un contrato para el sistema de pago de los viajes, pero únicamente la Sede lo estaba utilizando, lo que podía traer aparejada una pérdida de descuentos. Los directores de viajes del sistema de las Naciones Unidas colaboraban efectivamente entre sí, aunque debía reforzarse la coordinación entre los directores de viajes de la Secretaría.

14. Ambos controles clave fueron considerados parcialmente satisfactorios y la calificación general se presenta en el cuadro 1. La OSSI formuló 22 recomendaciones de importancia para reforzar los controles internos, todas las cuales fueron aceptadas.

Cuadro 1
Evaluación de los controles clave para la gestión eficaz de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea, por objetivo del control

<i>Controles clave</i>	<i>Objetivos del control</i>			
	<i>Operaciones eficaces y eficientes</i>	<i>Presentación de informes financieros y operativos precisos</i>	<i>Protección de activos</i>	<i>Conformidad con los mandatos, los reglamentos y las normas</i>
a) Marco reglamentario	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio
b) Gestión coordinada	Parcialmente satisfactorio	No evaluado	Parcialmente satisfactorio	Satisfactorio

A. Grado de cumplimiento (al 31 de diciembre de 2012) de las disposiciones de la resolución 65/268 de la Asamblea General relativas a las condiciones de viaje por vía aérea

15. El Secretario General había puesto en práctica diversas disposiciones de la resolución, mientras que algunas otras estaban en vías de aplicación. En el cuadro 2 se muestra el grado detallado de cumplimiento.

Cuadro 2
Grado de cumplimiento de las disposiciones de la resolución 65/268 de la Asamblea General

<i>Núm. Disposición</i>	<i>Grado de cumplimiento</i>
1. Asegurar que el proceso de adquisiciones relativo a todos los contratos de servicios de gestión de los viajes se ajusten al Reglamento Financiero.	Cumplida. La presente auditoría mostró que el proceso de adquisición de los servicios relacionados con los viajes por vía aérea en las oficinas seleccionadas se atenía en general al Reglamento Financiero y, cuando procedía, las oficinas adjudicaban contratos de servicios de gestión de los viajes a múltiples proveedores.
2. Presentar propuestas a la Asamblea General sobre las condiciones en que los funcionarios de categorías inferiores a la de Subsecretario General puedan viajar en clase ejecutiva.	Cumplida. El Secretario General presentó propuestas a la Asamblea General en su informe A/66/676.
3. Asegurar que la delegación en el Secretario General Adjunto de Gestión o en cualquier otro alto funcionario de la facultad del Secretario General de autorizar excepciones relacionadas con los viajes por vía aérea se realice mediante una carta de nombramiento oficial no transferible.	En curso. La instrucción administrativa ST/AI/2006/4 delega en el Secretario General Adjunto de Gestión la facultad de autorizar excepciones, aunque aún no se ha elaborado una carta oficial no transferible para delegar la facultad del Secretario General en el Secretario General Adjunto de Gestión.

<i>Núm. Disposición</i>	<i>Grado de cumplimiento</i>
4. Proponer un mecanismo que permita hacer un seguimiento efectivo de todos los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea en la Secretaría y mejorar al máximo la relación costo-eficacia en la adquisición de pasajes de avión y otros servicios relacionados con los viajes por vía aérea, aprovechando las mejores prácticas.	En curso. Se prevé que el módulo de viajes de Umoja permita hacer un seguimiento de todos los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea.
5. Promover una mayor coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de viajes por vía aérea.	En curso. La presente auditoría señaló que, si bien había una coordinación eficaz entre los directores de viajes de todo el sistema de las Naciones Unidas, era preciso mejorar la colaboración entre los directores de viajes dentro de la Secretaría. Asimismo, los lugares de destino debían adoptar un enfoque más global en la gestión de los viajes y considerar la posibilidad de negociar acuerdos con las compañías aéreas sobre la base de los recursos consolidados y maximizar el número de pasajes que pueda ser objeto de tarifas negociadas.
6. Aplicar el módulo de planificación de los recursos institucionales/Umoja sobre viajes.	En curso. Se prevé que el módulo sobre viajes de Umoja se ponga en marcha en 2015.
7. Establecer una serie de directrices claras y amplias para regular mejor la autorización de viajes por vía aérea en clases de costo superior, con carácter excepcional.	Cumplida. Las políticas y los procedimientos relativos a la autorización de excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea eran adecuados y se aplicaban sistemáticamente.
8. Actualizar la instrucción administrativa sobre viajes oficiales.	En curso. La OSSI fue informada de que la actualización de la instrucción administrativa sobre viajes oficiales estaba esperando los resultados de las deliberaciones de la Asamblea General sobre el informe del Secretario General (A/66/676) relativo a los cambios propuestos en la política de viajes.
9. Seguir considerando, en el contexto de la sección II, párr. 3, de la resolución 63/268 de la Asamblea General, de 7 de abril de 2009, todas las opciones posibles para mejorar la utilización eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea en todo el sistema de las Naciones Unidas y el mejor aprovechamiento posible del régimen de sumas fijas.	Además de las medidas propuestas en el informe del Secretario General (A/66/676), el presente informe formuló una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la utilización eficaz y eficiente de los recursos destinados a viajes por vía aérea. Uno de los cambios propuestos por la Secretaría es ampliar la opción de la suma fija a los viajes por nombramiento inicial, traslado y asignación.

<i>Núm. Disposición</i>	<i>Grado de cumplimiento</i>
10. Asegurar que la Sección de Viajes y Transportes desempeñe apropiadamente su función de gestión de contratos.	La presente auditoría demostró que la Sección de Viajes y Transportes debe mejorar la vigilancia del desempeño del contratista. Por ejemplo, es preciso definir y vigilar los indicadores clave de rendimiento adecuados.
11. Informar a la Asamblea General sobre el total de gastos de viajes por vía aérea proyectado en el presupuesto ordinario para los bienios 2010-2011, 2008-2009 y 2006-2007.	Incumplida.

B. Gastos de los viajes por vía aérea

16. En la actualidad, no existe un proceso para presentar informes sobre los gastos consolidados de la Secretaría en materia de viajes por vía aérea. En el presente informe se indican los gastos de viaje, estimados recopilados por la OSSI en cooperación con la OPPP.

17. Los gastos de los viajes por vía aérea incluyen los costos de los pasajes de avión, los montos de las sumas fijas, las dietas, los pequeños gastos de salida y llegada y los envíos de equipaje. En lo que respecta a la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales y las misiones políticas especiales, los gastos fueron recabados a partir del Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) para el bienio 2010-2011. Los datos correspondientes a los ejercicios económicos finalizados el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011 para las misiones de mantenimiento de la paz fueron obtenidos a partir del sistema Sun.

18. Sobre la base de los ámbitos de datos determinados por la OSSI, el Servicio de Operaciones de Información Financiera de la OPPP pormenorizó todas las solicitudes de viaje en IMIS para las cuales se habían efectuado pagos. Este método garantizaba el registro de los gastos de los viajes, independientemente del código de gastos en IMIS al que se imputó en última instancia. No obstante, no podía incluir los viajes para los cuales no se había presentado solicitud, ya que no había manera de detectar tales casos, ni tenía en cuenta los reembolsos recibidos por viajes cancelados o la reasignación de gastos entre lugares de destino. La OSSI no validó los datos ni auditó los gastos, limitándose a realizar verificaciones básicas de su carácter razonable.

19. En el caso de las misiones de mantenimiento de la paz, la OSSI determinó los códigos de gastos relacionados con viajes en el sistema Sun y extrajo los saldos de cuentas conexos. La OSSI no pudo obtener información desglosada sobre los costos de los pasajes, las cuantías de las sumas fijas, etc. Esta información está disponible en una base de datos mantenida por las misiones de mantenimiento de la paz, pero no era fiable porque no se había validado su exhaustividad y exactitud.

20. En el caso de las misiones políticas especiales, los datos del IMIS correspondientes al bienio 2010-2011 se obtuvieron mediante el sistema de información presupuestaria.

1. Presentación de informes financieros

21. El IMIS está concebido para dar cuenta de los gastos con arreglo a 14 objetos del gasto y al fondo a que este se imputa. Aunque el sistema puede generar fácilmente dichos informes, no es lo suficientemente flexible para presentar información desde otras perspectivas, por ejemplo, en función de la naturaleza del gasto, como los viajes.

22. La aplicación de Umoja ofrece una oportunidad para asegurar que el sistema de información de gestión es capaz de generar informes financieros para diversos fines.

Recomendación 1

La OPPP debe velar por que Umoja se conciba con capacidad suficiente para generar diversos informes financieros a fin de recabar la información pormenorizada que resulte necesaria.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 1 y declaró que el módulo de viajes de Umoja se está formulando en la actualidad teniendo presentes dichas necesidades. Su aplicación aumentará la capacidad de generar esos informes financieros.

2. Gastos generales de viaje

23. Los gastos de viaje correspondientes a la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales en el bienio 2010-2011 ascendieron aproximadamente a 535 millones de dólares, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3

Gastos de viaje en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales en el bienio 2010-2011

Lugar	Costos de los pasajes	Gastos ^a	Pagos en concepto de sumas fijas	Total
	(Dólares EE.UU.)			
Sede	93 472 969	108 076 779	24 729 038	226 278 786
Oficina situadas fuera de la Sede	97 027 371	120 259 396	15 933 915	233 220 682
Comisiones regionales	26 338 458	42 180 944	7 128 557	75 647 959
Total	216 838 798	270 517 119	47 791 510	535 147 427

Fuente: IMIS.

^a Incluyen las dietas, los pequeños gastos de salida y llegada y los gastos de mudanza.

24. En el caso de las misiones de mantenimiento de la paz, los gastos de viaje correspondientes a los ejercicios económicos finalizados el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011 ascendieron aproximadamente a 91 millones de dólares y 103 millones de dólares, respectivamente, como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
Gastos de viaje de las misiones de mantenimiento de la paz en los ejercicios
económicos finalizados el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011

<i>Misión</i>	<i>2009-2010</i>	<i>2010-2011</i>	<i>Total</i>
	<i>(Dólares EE.UU.)</i>		
FNUOS	784 434	891 465	1 675 899
FPNUL	4 170 907	4 942 655	9 113 562
MINURCAT	5 630 802	3 873 674	9 504 476
MINURSO	1 474 363	1 455 813	2 930 176
MINUSTAH	18 255 713	12 257 609	30 513 322
MONUC	10 782 249	–	10 782 249
MONUSCO	–	14 965 748	14 965 748
ONUCI	5 808 172	9 915 842	15 724 014
UNAMID	13 532 189	18 189 219	31 721 408
UNFICYP	2 565 185	2 869 535	5 434 720
UNMIK	1 791 864	1 696 301	3 488 165
UNMIL	5 428 784	6 367 751	11 796 535
UNMIS	10 562 579	14 838 137	25 400 716
UNMIT	5 795 955	7 564 164	13 360 119
UNOMIG	414 549	–	414 549
UNSOA	4 462 960	2 826 889	7 289 849
Total	91 460 705	102 654 802	194 115 507

Abreviaturas: FNUOS, Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación; FPNUL, Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano; MINURCAT, Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad; MINURSO, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental; MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití; MONUC, Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo; MONUSCO, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo; ONUCI, Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire; UNAMID, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur; UNFICYP, Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre; UNMIK, Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo; UNMIL, Misión de las Naciones Unidas en Liberia; UNMIS, Misión de las Naciones Unidas en el Sudán; UNMIT, Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste; UNOMIG, Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia; UNSOA, Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia.

25. Los gastos de viaje del personal y los representantes de las misiones políticas especiales en el bienio 2010-2011 ascendieron a un total de 40 millones de dólares. La OSSI no pudo determinar los gastos de viaje incluidos en otros gastos de personal debido a que la información no se especificaba por separado.

26. En el anexo I del presente informe figura un desglose adicional de los gastos de viaje.

27. Los gastos que se indican en el presente informe reflejan las estimaciones más aproximadas de los gastos de viaje que se pueden recabar de una manera eficaz en

función de los costos. Los gastos de viaje en los lugares que hacen uso del IMIS fueron imputados a 56 clases de objetos y 918 códigos de objetos del gasto a partir de documentos originales tales como autorizaciones de viajes, cartas de autorización al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para organizar los viajes en nombre de la Secretaría, facturas, documentos de obligaciones diversas y publicaciones. Solo se incluyeron los gastos derivados de las autorizaciones de viajes, que representan la gran mayoría de los gastos de viaje. Una mayor exhaustividad de los datos habría entrañado un gran esfuerzo para analizar todos y cada uno de los 918 códigos de objetos del gasto a fin de tener en cuenta los asientos procedentes de otros documentos originales, así como los ajustes a efectos de reembolsos y reasignaciones entre lugares de destino.

28. En las misiones de mantenimiento de la paz y algunas misiones políticas especiales, las autorizaciones de viajes no son documentos de origen a efectos contables. Por consiguiente, no constaban en el sistema Sun. Los gastos de viaje estimados, por tanto, excluyen las sumas imputadas a los códigos de objetos del gasto no relacionados con viajes. Se prevé que esta situación varíe con la puesta en marcha de Umoja.

C. Gestión de los viajes por vía aérea

Marco reglamentario

1. No había procedimientos por escrito para poner en práctica las políticas de viajes

29. Las políticas de viajes se incluyen en las instrucciones administrativas, pero estas se refieren fundamentalmente a las prestaciones del personal promulgadas por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y no se disponía de procedimientos por escrito para ayudar a aplicar la política. Por ejemplo, la instrucción administrativa ST/AI/2006/4 sobre viajes oficiales afirma que los viajes se atenderán a la ruta más directa y económica, pero no se han aclarado oficialmente las consideraciones que deben tenerse en cuenta al determinar la tarifa que cumpla con la política al costo más reducido. Otras organizaciones intergubernamentales han abordado esta cuestión definiendo la manera en que se ha de determinar la mínima tarifa aérea lógica. Aunque la Sede ha utilizado la terminología en el contrato de servicios de gestión de viajes, no estaba definida.

30. Una tarifa aérea lógica mínima que esté claramente definida reduce el tiempo necesario para realizar y aprobar las reservas de las compañías aéreas, facilita la coherencia en la determinación de las tarifas y simplifica los criterios para realizar auditorías de las tarifas a fin de garantizar el cumplimiento de la política de viajes por parte del contratista de los servicios de gestión de viajes.

Recomendación 2

La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo (OSCA) debería promulgar procedimientos por escrito sobre la aplicación de las políticas de viajes, incluida una clara definición de la mínima tarifa aérea lógica.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 2 y declaró que se promulgarán orientaciones oficiales una vez se publique una instrucción administrativa revisada sobre los viajes oficiales.

2. La directriz sobre expedición de pasajes por adelantado no se aplica plenamente en toda la Secretaría

31. Para reducir el costo de las tarifas aéreas, el Secretario General Adjunto de Gestión ordenó a todas las oficinas de viajes que no aprobaran las solicitudes de viajes ni expidieran los pasajes conexos con menos de dos semanas de antelación a la salida, a menos que se aportara una justificación adecuada.

32. La Sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi pusieron en práctica la directriz, pero la MONUSCO y la UNAMI no eran conscientes de ella al inicio de la auditoría.

33. La Sección de Viajes y Transportes de la Sede declaró que era responsabilidad de los distintos departamentos vigilar el cumplimiento de la directriz; sin embargo, a fin de garantizar la consolidación de esta práctica, la OSSI considera que la OSCA debe vigilar el cumplimiento de la directriz periódicamente por medio de la Secretaría.

Recomendación 3

La OSCA debe vigilar el cumplimiento de la directriz sobre la expedición de pasajes de avión por adelantado a fin de asegurar la consolidación de esta práctica en toda la Secretaría.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 3 y declaró que la OSCA solicitará a todos los departamentos que den cuenta al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo de su cumplimiento de la directriz.

3. Es precisa una gestión global de los viajes a fin de aumentar las ventajas derivadas de los acuerdos suscritos con las compañías aéreas

34. La Sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi habían suscrito acuerdos con compañías aéreas que ofrecían descuentos o tarifas reducidas. Estos acuerdos ofrecían por lo general descuentos únicamente para los viajes con origen en los países especificados; sin embargo, un número considerable de los pasajes adquiridos eran para trayectos con origen en otros países. Los funcionarios también emprendían viajes de múltiples etapas en vuelos operados por diferentes compañías, que tampoco ofrecían descuento alguno en los trayectos fuera de los países especificados.

35. Los descuentos de las compañías aéreas son generalmente más elevados cuando los pasajes son expedidos en el país en que se inicia el viaje, por lo que la Organización se estaba perdiendo descuentos de los que se podría beneficiar con una coordinación global de la gestión de los viajes.

36. La Sección de Viajes y Transportes explicó que el actual sistema fragmentado de información sobre gestión no permite una visión unificada de los datos; no obstante, esta situación debería mejorar con la puesta en práctica de Umoja.

37. En Nairobi, los descuentos solo estaban al alcance de las organizaciones de las Naciones Unidas que habían firmado memorandos de entendimiento con la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. Por consiguiente, existía la posibilidad de que

otras organizaciones del sistema se beneficiaran de estos descuentos al adquirir los pasajes por medio de sus proveedores respectivos.

Recomendación 4

La OSCA debería considerar la posibilidad de adoptar un enfoque más global en la gestión de los viajes: i) haciendo que los lugares de destino organicen los viajes con origen en ellos, con independencia de la oficina que pague el viaje; y ii) negociando acuerdos con las compañías aéreas sobre la base de las necesidades unificadas de los distintos lugares de destino para que haya un mayor volumen de viajes con origen en cada país y un mayor número de sectores que puedan acogerse a las tarifas negociadas.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 4 y declaró que está previsto que Umoja facilite la agrupación de los datos actualmente fragmentados y que la OSCA considerará de nuevo la posibilidad de adoptar un enfoque global en lo que respecta a la gestión de los viajes.

4. Son precisos informes consolidados de los viajes a fin de mejorar la gestión de los viajes en la Sede

38. Los informes facilitados por el contratista de los servicios de gestión de viajes en la Sede estaban desagregados, lo que dificulta establecer una correlación entre las diferentes estadísticas de viajes a fin de servir de base a las decisiones administrativas.

39. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, sin embargo, utilizó un tablero para tener una visión general de las pautas de viaje a fin de inspirar las decisiones administrativas. El tablero mostraba una serie de importantes datos de viajes, junto con cifras comparativas de años precedentes, como el número y el costo de los pasajes adquiridos, las economías derivadas de los diversos tipos de tarifas aéreas y los costos correspondientes a las 10 compañías aéreas principales y las 10 rutas principales. En las reuniones trimestrales de examen, el contratista de los servicios de gestión de viajes aportó análisis adicional de los pasajes expedidos por origen de los viajes y, en una muestra representativa de las rutas, ofreció una comparación de la tarifa disponible en Ginebra con la del país de origen del viaje.

40. El tipo de información que está siguiendo la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es de gran utilidad y podría servir de mejor práctica para todos los lugares de destino.

Recomendación 5

La OSCA debería unificar los informes sobre viajes por vía aérea a fin de cotejar mejor la información necesaria para gestionar la función de viajes con eficacia.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 5 y declaró que la OSCA se propone crear un tablero con datos del año acumulados hasta la fecha de los distintos componentes clave de los gastos de viaje. El tablero será actualizado periódicamente para gestionar la función de viajes.

5. Se debería replantear la necesidad de una auditoría simultánea en la Sede de las reservas en compañías aéreas

41. La Sección de Viajes y Transportes validó el 100% de las tarifas; sin embargo, esto mermó la responsabilidad del contratista para expedir pasajes en cumplimiento de la política de viajes. También impidió que la Sección de Viajes y Transportes gestionara con mayor eficacia el contrato de servicios de gestión de viajes y los acuerdos con las compañías aéreas.

42. Una muestra representativa de las prácticas seguidas por otras organizaciones indicó que no comprobaban el 100% de las transacciones. La auditoría simultánea debería basarse en el riesgo. Por ejemplo, los viajes nacionales, cuyo número era reducido y con un precio medio del pasaje de 214 dólares en 2011, y los vuelos internacionales simples entre puntos fijos, por ejemplo, de Nueva York a Ginebra o Viena, no deberían requerir auditorías simultáneas porque el riesgo de sobrepago en estos itinerarios es relativamente reducido.

Recomendación 6

La OSCA debería revisar sus procedimientos de auditoría simultánea de las reservas en las compañías aéreas a fin de basarla en el riesgo.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 6 y declaró que la OSCA establecerá una tolerancia mínima en junio de 2013, a más tardar. El funcionamiento actual del IMIS requiere que el Equipo de análisis y coordinación de viajes comprometa fondos; por consiguiente, cada transacción ha de ser examinada y aprobada. La estructura actual del proceso de autorización de viajes no puede ser modificada hasta que se introduzca un nuevo método de trabajo con la puesta en marcha de Umoja.

6. El seguimiento de los fondos correspondientes a los pasajes reembolsables debe ser objeto de una mejor coordinación en la Sede

43. En la Sede, los reembolsos ascendieron a 3 millones de dólares en 2011. Aparte de la factura mensual de ventas, el contratista de servicios de gestión de viajes no dio cuenta de la situación de la tramitación de los reembolsos, lo que dificultaba hacer un seguimiento de los casos pendientes desde hace tiempo y aumentaba el riesgo de reembolsos no realizados. La Sección de Viajes y Transportes consideraba que las respectivas oficinas ejecutivas y la OPPP deberían encargarse de rastrear los reembolsos. No obstante, estas oficinas carecían de información suficiente a tal fin.

44. El contratista de servicios de gestión de viajes había ofrecido un servicio para investigar en su base de datos los pasajes no utilizados e iniciar los reembolsos de los pasajes mediante una cuota adicional, pero este servicio no se utilizaba porque era demasiado caro. La OSSI considera necesario aplicar un proceso que facilite la detección y tramitación de todos los reembolsos pendientes.

Recomendación 7

La OSCA, en coordinación con la OPPP, debería establecer un sistema para rastrear los fondos adeudados en concepto de pasajes reembolsables.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 7 y declaró que la OSCA establecerá un proceso para rastrear los reembolsos. La OSCA no es notificada por los departamentos cuando un funcionario no puede viajar. La OSCA asignará un recurso a la agencia de viajes para rastrear los pasajes reembolsables.

7. Necesidad de elaborar y aplicar indicadores de rendimiento y mecanismos de vigilancia

45. Los acuerdos de prestación de servicios se incluían como anexos en los contratos de servicios de gestión de viajes y sentaban las bases para evaluar la actuación de los proveedores. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el contrato de servicios de gestión de viajes incluía 95 indicadores de rendimiento, muchos de los cuales habían sido solicitados por otros organismos participantes en el contrato. Sin embargo, los indicadores no eran objeto de un seguimiento periódico ni se especificaban la frecuencia o los métodos para dar cuenta de la actuación del contratista. Como consecuencia, solo se informó periódicamente de una de las 95 medidas incluidas. Nueve indicadores fueron considerados inaplicables y cuatro no podían ser cuantificados. Además, la Sección de Viajes de Ginebra convino con el contratista de servicios de gestión de viajes en realizar una auditoría externa aislada de las tarifas, aunque esta medida del desempeño no fue incluida en el contrato.

46. En la Sede, el último acuerdo de prestación de servicios requería que el desempeño del contratista fuera evaluado trimestralmente sobre la base de los cuatro indicadores principales de rendimiento siguientes: i) satisfacción del viajero o del organizador del viaje; ii) exactitud de la reserva; iii) tiempo de respuesta del servicio al cliente, y iv) celeridad de la respuesta telefónica. Los principales indicadores de rendimiento solo guardaban relación con los aspectos de eficiencia de la prestación del servicio; no existían indicadores clave del rendimiento relacionados con la eficacia en función de los costos, como incrementar el número de pasajes de la tarifa más reducida que pueden optar a un descuento.

47. La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi no había elaborado indicadores de rendimiento, aunque se había incluido un acuerdo de prestación de servicios en el pliego de condiciones utilizado durante el proceso de licitación. En consecuencia, no se establecieron mecanismos para medir y evaluar el desempeño de los agentes de viajes frente a criterios verificables.

48. En Viena, aunque la Oficina de las Naciones Unidas verificó sistemáticamente los precios e itinerarios de los pasajes propuestos por el contratista de servicios de gestión de viajes, no estableció un sistema oficial para hacer un seguimiento del desempeño de los contratos. Como consecuencia de ello, los descuentos por volumen, conocidos como “supercomisión”, y los descuentos por pronto pago de 2008 a 2010, que ascendían a 221.000 dólares, no fueron objeto de cobro ni de seguimiento. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena tampoco verificó si el contratista de servicios de gestión de viajes había aportado el número convenido de funcionarios *in situ*. Solo cinco de los siete funcionarios del Cuadro Orgánico

estipulados en el contrato estuvieron empleados permanentemente en la oficina del contratista de servicios de gestión de viajes. Además, no se llevaron a cabo encuestas anuales sobre la satisfacción de los clientes como se había convenido..

49. A menos que se definan debidamente los indicadores de rendimiento y se especifiquen la frecuencia y la metodología para su evaluación y notificación, no es probable que sean un instrumento eficaz para vigilar el rendimiento de los proveedores.

Recomendaciones 8 a 11

La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra debería reducir el número de indicadores incluidos en el acuerdo de prestación de servicios del contrato de servicios de gestión de viajes, así como acordar por contrato la frecuencia y los medios de cuantificarlos y notificarlos.

La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra aceptó la recomendación 8 y declaró que este punto ya se ha tenido en cuenta. El alcance de los futuros servicios de gestión de viajes y de tramitación de visados incluía una lista limitada de 11 indicadores clave de rendimiento específicos, con metas conexas.

La OSCA debería velar por que el acuerdo de prestación de servicios con el contratista de servicios de gestión de viajes en la Sede incluya indicadores de rendimiento que cuantifiquen la eficacia en función de los costos de los viajes organizados.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 9 y declaró que la OSCA, la debatirá y negociará con la agencia de viajes, con la asistencia de la División de Adquisiciones.

La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi debería elaborar indicadores de rendimiento, sobre la base de los niveles mínimos de rendimiento y competencia del acuerdo de prestación de servicios, para vigilar el desempeño de los agentes de viajes.

La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi aceptó la recomendación 10 y declaró que se tendrán en cuenta los indicadores de rendimiento en el pliego de condiciones de la próxima licitación.

La Oficina de las Naciones Unidas en Viena debería establecer un sistema documentado de vigilancia del rendimiento para el contrato de servicios de viajes, incluidos controles adecuados del cobro de la “supercomisión” y los descuentos por pronto pago, la verificación periódica de la asistencia del personal del contratista y el seguimiento de las encuestas anuales de satisfacción que ha de llevar a cabo el contratista.

La Oficina de las Naciones Unidas en Viena aceptó la recomendación 11 y declaró que establecerá un sistema documentado de vigilancia del desempeño que incluirá un seguimiento de los descuentos y las comisiones, la asistencia del personal del contratista y la encuesta anual de satisfacción.

8. Debe mejorarse la utilización de la tecnología en la Sede a fin de gestionar los viajes

50. El contrato de servicios de gestión de viajes permite a la Sección de Viajes y Transportes hacer uso del instrumento de reserva en línea del contratista; sin embargo, este no estaba siendo utilizado. Si se utilizara debidamente, el instrumento de reserva en línea debería traducirse en: i) una reducción del costo de los viajes debido a las tarifas más baratas en línea, los procesos agilizados para aprobar las reservas y la expedición más rápida de los pasajes; ii) cuando se les presenten diversas opciones de tarifas, los viajeros optarán por tarifas menos onerosas o rebajarán voluntariamente sus prestaciones de viaje; y iii) una reducción del número de agentes de viajes necesarios.

51. La Sección de Viajes y Transportes está examinando el instrumento de reserva en línea y se propone emprender las reservas en línea en los próximos meses. Será precisa una labor considerable para configurar y ensayar el instrumento a fin de ofrecer al usuario la tarifa más barata en cumplimiento de la política de viajes y dicha tarifa sea seleccionada por él.

52. El examen por la OSSI del documento del proyecto de Umoja sobre viajes oficiales indicó que la tecnología podría utilizarse mucho más de lo que actualmente se prevé. Algunos de los procesos podrían ser automatizados y, en conjunción con las funciones de Umoja y el instrumento de reserva en línea, las tarifas que cumplen ciertos criterios podrían ser aprobadas y los pasajes expedidos sin intervención humana. Los casos con necesidades complejas seguirían siendo tramitados por los agentes de viajes.

Recomendaciones 12 y 13

La OSCA debería poner en práctica un instrumento de reserva en línea con carácter prioritario para determinadas categorías de viajes, como los vuelos nacionales y los vuelos internacionales simples.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 12 y declaró que la OSCA ha instado a la agencia de viajes a que ponga en marcha un instrumento de reserva en línea más sólido, que será configurado para atender las necesidades de la Secretaría.

La OSCA debería combinar un control de calidad automatizado y los procedimientos de Umoja para reducir el esfuerzo manual que entraña el proceso de aprobación de los viajes y llevar a cabo otras funciones a fin de mejorar la eficiencia.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 13 y declaró que la OSCA está poniendo en marcha un instrumento adicional en este ámbito.

Gestión coordinada

9. Existía una coordinación adecuada entre directores de viajes del sistema de las Naciones Unidas

53. Los directores de viajes se reunían al menos todos los años como miembros del Grupo de Trabajo sobre Viajes de la Sede y la Red Interinstitucional de Viajes

con objeto de deliberar sobre diversos temas relacionados con los viajes. Además, el PNUD estaba colaborando como asociado activo con la Sección de Viajes y Transportes en la gestión conjunta del contrato de servicios de gestión de viajes.

10. Se debe reforzar la coordinación entre los directores de viajes de la Secretaría

54. La Sección de Viajes y Transportes ofrece orientaciones técnicas a las misiones sobre el terreno, como el examen de los anuncios de licitación previa solicitud, y las visita periódicamente. Las orientaciones se suministran atendiendo a las necesidades porque la Sección de Viajes y Transportes no tiene el mandato de supervisar las secciones de viajes en otros lugares de destino. No obstante, redundaría en beneficio de todos una coordinación más sólida dentro de la Secretaría, como reuniones periódicas o el intercambio de mejores prácticas.

55. La Sección de Viajes y Transportes explicó que está evaluando junto con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la elaboración de un modelo estándar para elaborar los contratos de servicios de gestión de viajes en las misiones de mantenimiento de la paz, aunque no se han asignado fondos a la iniciativa.

Recomendación 14

La OSCA debería elaborar mecanismos para reforzar la coordinación entre los directores de viajes de la Secretaría.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 14 y declaró que la OSCA está preparando una lista de directores de viajes en toda la Secretaría. La OSCA enviará las comunicaciones pertinentes a todo el personal de viajes, entre otras cosas para su participación en foros tales como la Red Interinstitucional de Viajes.

D. Licitación y contratación de los servicios de viajes por vía aérea

Marco reglamentario

1. El examen de conformidad jurídica de las ofertas debe ser oficializado en la Sede

56. La División de Adquisiciones lleva a cabo de vez en cuando un examen de conformidad jurídica en el marco del proceso de contratación. Este examen tiene por objeto evaluar la disposición de los proveedores a aceptar las condiciones contractuales de las Naciones Unidas y dar una ventaja comparativa a los proveedores que estén dispuestos a aceptarlas sin reservas. El objetivo del examen es prever los ámbitos de posible desacuerdo con los licitadores que podría crear considerables riesgos inaceptables para las Naciones Unidas y evitar negociaciones prolongadas durante la fase de contratación. Sin embargo, la necesidad de realizar el examen no forma actualmente parte oficial del proceso de contratación. En consecuencia, no existen pautas sobre cuándo debe realizarse el examen y qué medidas deben adoptarse en caso de que los proveedores rechacen cláusulas que se consideran de importancia para proteger los intereses de las Naciones Unidas o mitigar sus riesgos.

57. El licitador que ganó el contrato de servicios de gestión de viajes no aceptó varias disposiciones del proyecto de acuerdo ni las condiciones generales de los contratos de las Naciones Unidas que se adjuntaban a la solicitud de ofertas; sin embargo, esto no quedó reflejado en la evaluación de las ofertas. La División de Adquisiciones solo procedió a consultar a la Oficina de Asuntos Jurídicos una vez adjudicado el contrato y las negociaciones de este se prolongaron durante más de un año.

58. La División de Adquisiciones debe aclarar cuándo es preciso un examen de conformidad jurídica y cómo se utilizarán los resultados en el proceso de evaluación, entre otras cosas si el desacuerdo con ciertas condiciones puede ser lo suficientemente grave como para descalificar a un licitador. También es importante implicar a la Oficina de Asuntos Jurídicos en el examen de conformidad jurídica durante el proceso de evaluación comercial a fin de que las ofertas sean evaluadas con exhaustividad y las cuestiones de conformidad jurídica sean tenidas debidamente en cuenta antes de la adjudicación de un contrato.

Recomendación 15

La OSCA debería incluir orientaciones adecuadas en el Manual de Adquisiciones sobre la realización de los exámenes de conformidad jurídica en el marco del proceso de evaluación de las ofertas.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 15 y declaró que se aplicará en la próxima revisión del Manual de Adquisiciones.

2. La División de Adquisiciones no constituyó un equipo de evaluación comercial ni preparó un informe oficial de evaluación comercial

59. La División de Adquisiciones llevó a cabo evaluaciones comerciales de dos contratos relacionados con viajes sin elaborar informes de evaluación comercial, tal como prescribe la sección 11.8 del Manual de Adquisiciones, que muestran quién efectuó y aprobó la evaluación y si se formuló algún supuesto en el transcurso de esta. En el contrato de servicios de gestión de viajes, no se invitó a participar en la evaluación comercial al PNUD, que representaba a otras entidades de las Naciones Unidas y participaba ampliamente en el proceso de contratación hasta la etapa de evaluación técnica. En su presentación del caso al Comité de Contratos de la Sede, la División de Adquisiciones declaró que su consultor de viajes había indicado un error en los cálculos. Para reducir el riesgo de errores, las evaluaciones comerciales de los contratos complejos (en este caso con dos opciones para la prestación de servicios y necesidades de múltiples organismos) deberían ser desempeñadas por un equipo en lugar de un único oficial de adquisiciones. Esto daría asimismo a otros organismos participantes en un procedimiento conjunto de adquisiciones la oportunidad de conocer el resultado de la evaluación, y la responsabilidad contractual consiguiente, antes de formular una recomendación al Comité de Contratos de la Sede sobre la adjudicación del contrato.

Recomendación 16

La OSCA debería velar por la formación de equipos de evaluación comercial a fin de evaluar los casos complejos de conformidad con la sección 11.8 del Manual de Adquisiciones, así como la preparación/documentación de informes oficiales de evaluación comercial.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 16 y declaró que la División de Adquisiciones publicará un memorando para recordar al personal de adquisiciones las pautas establecidas de evaluación comercial y garantizar la diligencia debida, de conformidad con el Manual de Adquisiciones.

3. No estaba debidamente documentado el proceso de determinación de los posibles licitadores para el contrato de servicios de gestión de viajes en la Sede

60. En el contrato de servicios de gestión de viajes, la División de Adquisiciones y un consultor, que realizó investigaciones de mercado, determinaron ocho posibles licitadores. Este es un número inferior al requerido por el Manual de Adquisiciones, según el cual el oficial de adquisiciones debe tratar de invitar a un mínimo de 25 proveedores en lo que respecta a las adquisiciones por un valor superior a 5 millones de dólares.

61. Aparte de la publicación de la manifestación de interés y de una lista de proveedores presentada por el consultor a efectos de deliberación, no había documentación sobre la manera en que se llevó a cabo la investigación de mercado. El consultor no presentó un informe sobre la metodología utilizada para realizar su investigación de mercado y los resultados definitivos; la División de Adquisiciones tampoco documentó cómo complementó la investigación con la búsqueda de otras fuentes, como el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas o las bases de datos sobre proveedores de la División de Adquisiciones. La determinación de posibles proveedores es la base de todo proceso de licitación, que requiere esfuerzos adecuados para analizar posibles licitadores y la documentación de esos esfuerzos para demostrar la transparencia.

Recomendación 17

La OSCA debería velar por que la División de Adquisiciones documente sistemáticamente su proceso de elaboración de la lista de posibles proveedores para participar en licitaciones a fin de demostrar la transparencia del proceso.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 17 y declaró que la División de Adquisiciones publicará un memorando para recordar al personal de adquisiciones las directrices establecidas sobre la documentación del proceso de elaboración de la lista de posibles proveedores y garantizar la diligencia debida, de conformidad con el Manual de Adquisiciones.

4. Aparte de la Sede, las entidades participantes no estaban aprovechando el contrato del sistema de pago de los viajes

62. El objetivo del contrato del sistema de pago de los viajes es prestar servicios de tarjetas prepagadas y comerciales, que incluye el sistema de pago de los pasajes. Incluye a la Secretaría y las misiones sobre el terreno, que son las principales entidades participantes, y hasta 28 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, que también podrían participar en el contrato tras la firma de un acuerdo de participación. Los ingresos previstos con el uso de las tarjetas suministradas por el contratista ascienden a 3,6 millones de dólares en el período quinquenal.

63. Los ingresos procedentes del contrato para utilizar las tarjetas depende de dos componentes: i) el volumen total de las transacciones; y ii) la oportunidad de los pagos. Si se consolidan las transacciones de otras entidades calificadas, aumentarán los ingresos reportados a todas las entidades participantes ya que serán aplicables descuentos más elevados. Sin embargo, en la actualidad solo la Sede está utilizando este contrato y otras entidades no reciben ningún ingreso por sus pagos en relación con los viajes.

64. La OPPP explicó que el ganador del contrato del sistema de pago de los viajes hizo una presentación sobre su uso en una reunión de los tesoreros de las Naciones Unidas celebrada en diciembre de 2011. La información suministrada fue publicada también en el blog de los tesoreros de las Naciones Unidas. Con todo, no se procedió a una comunicación oficial a todos los organismos, fondos y programas a fin de hacer uso del contrato del sistema de pago de los viajes.

Recomendación 18

La OPPP debería informar a toda la Secretaría y demás entidades participantes sobre el contrato para la prestación de servicios de tarjetas prepagadas y comerciales que se podrían utilizar para generar ingresos.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 18 y declaró que la OPPP informará oficialmente de nuevo a toda la Secretaría y demás entidades participantes sobre el contrato para la prestación de servicios de tarjetas prepagadas y comerciales antes del 30 de junio de 2013.

Gestión coordinada

5. La coordinación entre las entidades participantes fue eficaz

65. Hubo una buena coordinación entre las diversas partes en la organización de los contratos de los servicios de gestión de viajes y del sistema de pago de los viajes. Se definieron debidamente las necesidades de las entidades participantes. Fue digna de encomio la iniciativa adoptada por la OPPP y la División de Adquisiciones para establecer el contrato del sistema de pago de los viajes, que podrían utilizar varias oficinas de las Naciones Unidas.

E. Delegación de la facultad del Secretario General para autorizar excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea

Marco reglamentario

66. Las condiciones de viaje por vía aérea de las Naciones Unidas se rigen por una serie de resoluciones e instrucciones administrativas de la Asamblea General. Las excepciones a estas condiciones se pueden permitir caso por caso.

67. El total de costos adicionales de las excepciones a los viajes por vía aérea (la diferencia entre el derecho de viaje y la cuantía efectiva pagada en concepto de excepciones autorizadas) en los años civiles 2009, 2010 y 2011 ascendió a 372.000 dólares, 408.000 dólares y 534.000 dólares, respectivamente. La mayor parte de las excepciones autorizadas correspondieron a oficiales de seguridad que acompañaron al Secretario General, el Vicesecretario General o el Presidente de la Asamblea General. Los problemas de salud constituyeron la segunda categoría principal de excepciones durante el mismo período.

68. Los procedimientos y políticas vigentes fueron satisfactorios para autorizar excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea y se aplicaron sistemáticamente. La instrucción administrativa ST/AI/2006/4 delegó autoridad para conceder excepciones al Secretario General Adjunto de Gestión, quien a su vez delegó esta autoridad al Director de la Oficina del Secretario General Adjunto. Las excepciones autorizadas por el Secretario General fueron notificadas a la Asamblea General con periodicidad bienal.

F. Análisis de la relación costo-beneficio de la opción de la suma fija para viajes y traslados

69. La opción de la suma fija para viajes fue introducida por primera vez en 1990 para lograr economías y simplificar el proceso de organización de los viajes. Los funcionarios que emprendan viajes por vacaciones en el país de origen, viajes para visitar a la familia o viajes relacionados con el subsidio de educación, la repatriación y la separación del servicio pueden optar por el pago de una suma fija en lugar de todos los derechos relacionados con el viaje particular. La suma fija pagadera equivale al 75% de la tarifa completa en clase económica con la compañía aérea menos costosa desde el lugar de destino del funcionario al aeropuerto más próximo al destino aprobado.

70. La prima de reinstalación fue introducida en 2006. Los funcionarios de contratación internacional con derecho a un envío de equipaje no acompañado por nombramiento o asignación por un período mínimo de un año, traslado o separación del servicio pueden optar al pago de una suma fija en lugar de la prestación. Las tasas globales de las primas de reinstalación son las siguientes: i) tasa para funcionarios sin familiares a cargo: 10.000 dólares; ii) tasa para funcionarios con familiares a cargo: 15.000 dólares; y iii) funcionarios con nombramientos temporales: 1.200 dólares.

71. Los funcionarios optan mayoritariamente por la opción de la suma fija para los viajes. Durante el bienio 2010-2011, un total de 4.755 viajes de ese tipo fueron efectuados por funcionarios en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales. En el cuadro 5 se ofrece un desglose de los viajes.

Cuadro 5

Viajes en el bienio 2010-2011 para los que se utilizó la opción de la suma fija

(En dólares de los Estados Unidos)

	<i>Total</i>		<i>Viajes organizados por las Naciones Unidas</i>			<i>Suma fija</i>		
	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Porcentaje de viajeros</i>	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Porcentaje de viajeros</i>
Vacaciones en el país de origen	3 594	23 511 790	220	758 622	6	3 374	22 753 168	94
Viajes para visitar a la familia	84	235 037	3	5 621	4	81	229 416	96
Viajes relacionados con el subsidio de educación	649	1 701 096	88	157 810	14	561	1 543 286	86
Separación	428	3 481 388	136	436 217	32	292	3 405 171	68
Total	4 755	28 929 311	447	1 358 270	9	4 308	27 931 041	91

Fuente: Datos facilitados por el Servicio de Operaciones de Información Financiera de la OPPP.

72. Los gastos correspondientes a estas categorías de viajes en las misiones de mantenimiento de la paz durante los ejercicios económicos 2009-2010 y 2010-2011 ascendieron a un total de 21 millones de dólares y 24 millones de dólares, respectivamente. La OSSI no pudo determinar por separado los gastos relacionados con las misiones políticas especiales porque estaban agrupados con otros gastos de personal. Debido a las limitaciones de los datos, no fue posible determinar con facilidad el número de viajeros y si utilizaron o no la opción de la suma fija.

73. La OSSI basó el análisis de la relación costo-beneficio de la prima de reinstalación en los envíos de equipaje en cinco oficinas de las Naciones Unidas durante 2011. Los gastos de reinstalación de esas oficinas ascendieron a 11,9 millones de dólares en 2011. En el cuadro 6 se ofrece un desglose de los desembolsos relacionados con la reinstalación en 2011.

Cuadro 6

Gastos de reinstalación en 2011

(En dólares de los Estados Unidos)

<i>Oficina de las Naciones Unidas</i>	<i>Total</i>		<i>Envíos de equipaje organizados por las Naciones Unidas</i>			<i>Suma fija</i>		
	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Porcentaje de viajeros</i>	<i>Número</i>	<i>Costo</i>	<i>Porcentaje de viajeros</i>
Sede	410	3 481 774	94	656 974	23	316	2 824 800	77
ONUG	602	4 736 691	46	270 491	8	556	4 466 200	92
ONUN	214	2 237 299	3	19 899	1	211	2 217 400	99
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico	91	1 008 443	6	18 643	7	85	989 800	93
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	45	407 244	2	15 444	4	43	391 800	96
Total	1 362	11 871 451	151	981 451	11	1 211	10 890 000	89

Fuente: Datos recopilados por la OSSI sobre la base de la información facilitada por las distintas entidades.

1. Análisis de las ventajas de las opciones de la suma fija

a) No se efectuó una evaluación periódica de los beneficios de las opciones de la suma fija

74. El Departamento de Gestión no ha llevado a cabo un análisis de la opción de la suma fija para viajes desde 1995 (véase A/C.5/50/50). Por consiguiente, no existen datos actualizados sobre las tasas de utilización de la suma fija, ni tampoco de las pautas de viaje de los funcionarios cuando hacen uso de la opción a fin de determinar si los supuestos utilizados en la formulación de la opción siguen siendo válidos y si dicha opción sigue redundando en beneficio de la Organización. La OSSI, en su auditoría de 2008 sobre los arreglos de viaje en la Secretaría (núm. AH2008/513/04), había aconsejado al Departamento de Gestión que realizara un estudio sobre la eficacia y eficiencia de la opción de la suma fija y evaluara si seguía siendo el medio más económico para optimizar los recursos para viajes.

Recomendación 19

El Departamento de Gestión debería realizar evaluaciones periódicas de los costos y beneficios de las opciones de la suma fija a fin de garantizar la validez actual de los supuestos y la justificación actual de la opción sobre la base de los criterios establecidos.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 19; sin embargo, dado que esta cuestión es objeto de varias iniciativas en curso y requiere coordinación, se ha fijado como plazo de ejecución el 31 de marzo de 2015 para tener en cuenta el resultado de determinadas actividades simultáneas.

2. Metodología

75. La OSSI comparó las cuantías pagaderas en concepto de suma fija con los gastos de los viajes y los envíos de reinstalación, si los hubieran organizado las Naciones Unidas. Para el análisis se seleccionaron los lugares de destino de seis oficinas, a saber, la Sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), garantizando una distribución geográfica representativa de los lugares en que está presente la Organización. Sin embargo, los datos de los envíos de reinstalación correspondientes a la UNMIL no eran comparables con los de otros lugares de destino del sistema aptos para familias, por lo que no fueron utilizados en análisis ulteriores.

76. Las comparaciones de costos se calcularon sobre la base de los viajes con origen en cada lugar de destino y con hasta cinco destinos a los que los funcionarios viajan con más frecuencia, de acuerdo con la experiencia pasada, abarcando todos los continentes. El análisis se basó en el promedio de las tarifas reservadas durante el mes de agosto de 2012 para los viajes previstos durante un período de dos semanas en tres temporadas de viaje diferentes.

3. Análisis de costos de la opción de la suma fija para viajes

a) Componentes de la comparación de costos

Cuantía pagadera en concepto de suma fija

77. La expresión “tarifa completa en clase económica” que se utiliza en la instrucción administrativa ST/AI/2006/4 como base para el cálculo de la suma fija ya no existe en la terminología actual de las compañías aéreas. Las secciones de viajes determinan la tarifa de referencia para la suma fija haciendo uso de la tarifa publicada y no restrictiva más reducida. Cuando no existe una tarifa válida que se atenga a las políticas de viajes de las Naciones Unidas, se utilizan las “tarifas flexibles” publicadas por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).

Total de los costos estimados de viajes

78. El total de los costos estimados de viajes incluyen las tarifas aéreas sobre la base de las tarifas disponibles para las Naciones Unidas con arreglo a los acuerdos suscritos con las compañías aéreas, los pequeños gastos de salida y llegada, el costo del envío no acompañado de efectos personales y enseres domésticos y el exceso de equipaje, así como los gastos adicionales de la agencia de viajes para expedir el pasaje y de las secciones administrativas para organizar los envíos y tramitar las solicitudes. Algunos gastos de viaje no se incluyeron en este análisis debido a la dificultad de determinar estimaciones razonables. La OSSI, en cooperación con la OPPP, estimó los gastos adicionales de la agencia de viajes para expedir los pasajes y de la labor administrativa adicional de las Naciones Unidas para organizar los viajes del personal en 164 dólares por viaje.

79. La regla 7.15 g) del Reglamento del Personal dice que los gastos de envío no acompañado de efectos personales o enseres domésticos para viajes de vacaciones en el país de origen, viajes para visitar a la familia o viajes relacionados con el subsidio de educación podrán reembolsarse hasta un monto máximo establecido por el Secretario General. Puesto que no se ha establecido aún la cantidad máxima a que se refiere esta regla, se hizo referencia a la regla 107.21 g) i) en su forma enmendada por la instrucción administrativa ST/SGB/2007/1, que pese a su derogación sigue siendo utilizado por la Secretaría. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos tiene que establecer la cuantía máxima del envío no acompañado permitido con arreglo a la regla 7.15 g).

Recomendación 20

La Oficina de Gestión de Recursos Humanos debe establecer la cuantía máxima de efectos personales o enseres domésticos que se puede enviar como equipaje no acompañado en relación con los viajes de vacaciones en el país de origen, viajes para visitar a la familia o viajes relacionados con el subsidio de educación que se permite con arreglo a la regla 7.5 g) del Reglamento del Personal.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 20 y declaró que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos publicará una nueva instrucción administrativa sobre exceso de equipaje, envíos y seguros (en sustitución de la instrucción administrativa ST/AI/2006/5) a fin de articular todos los derechos relacionados con el exceso de equipaje y los envíos de equipaje no acompañados establecidos anteriormente en virtud de la anterior regla 107.21 del Reglamento del Personal. Esta cuestión es actualmente objeto de consultas.

80. La regla 107.21 g) i) del Reglamento del Personal prevé el reembolso de los gastos del envío no acompañado de un máximo de 50 km, o 0,31 m³, por persona tanto para los viajes de ida como los de vuelta. Los gastos de envío se calcularon sobre la base de los gastos o cotizaciones de carácter histórico recibidos de los proveedores en los distintos lugares de destino.

b) Comparaciones de costos

81. De acuerdo con los resultados de los cálculos, las cuantías pagaderas en concepto de suma fija a los funcionarios equivalían por término medio al 77% del total de los costos estimados de los viajes organizados por las Naciones Unidas. En lo que respecta a rutas individuales, las cuantías en concepto de suma fija variaron del 43% al 123% el total de los costos estimados de viaje. Los cálculos pormenorizados figuran en el anexo III.

c) Comentario sobre la comparación de costos

Tarifa de referencia para la suma fija

82. El cálculo de las tarifas de referencia sobre la base de la tarifa publicada y no restrictiva más reducida tiene generalmente como resultado unos montos más elevados en concepto de suma fija. Cálculos basados en otras tarifas de referencia permitirían que la opción de la suma fija siguiera siendo atractiva, a la vez que requiere menos esfuerzo para determinar la cuantía. Entre los ejemplos se incluyen:

- a) Determinar el costo medio por milla y multiplicarlo por la distancia de viaje;
- b) Utilizar la “tarifa flexible” de la IATA para determinar un porcentaje para los funcionarios, teniendo en cuenta que las tarifas flexibles son generalmente más altas;
- c) Determinar una tarifa zonal para cada continente o parte de un continente;
- d) Considerar cierta cantidad de restricciones al determinar la tarifa de referencia, puesto que la mayor parte de los pasajeros no necesitan el nivel de flexibilidad que ofrecen las tarifas menos restrictivas;
- e) Modificar la tasa actual del 75% que se aplica para llegar a la cuantía de la suma fija.

83. A los efectos de este análisis, las tarifas de referencia fueron determinadas por la Sección de Viajes y Transportes y por las secciones de viajes de los diversos lugares. Hubo diferencias de más o menos 1.200 dólares en las cuantías calculadas en concepto de suma fija. Estas diferencias obedecieron al carácter dinámico de las tarifas, ya que las tarifas publicadas se basan en la disponibilidad y son objeto de un ajuste constante por parte de las compañías aéreas sobre la base de las consultas y las pautas de las ventas. También surgen diferencias al decidir qué restricciones son aplicables al determinar “la tarifa publicada y no restrictiva más reducida”, lo que puede ser subjetivo. Tampoco hay directrices actualizadas para calcular la suma fija, lo que se viene a sumar a una aplicación no sistemática de la política.

Recomendación 21

La OSCA debería actualizar la directriz para determinar las tarifas de referencia para el cálculo de la cuantía en concepto de suma fija a fin de garantizar la coherencia y reducir la subjetividad.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 21 y declaró que la OSCA tomará como base la directriz existente que había elaborado para las oficinas situadas fuera de la Sede, a fin de tener en cuenta una novedad reciente en este ámbito, distribuyéndola oficialmente a todas las oficinas competentes, entre otras las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas situadas fuera de la Sede.

Utilización de los derechos de envío no acompañado y exceso de equipaje

84. El costo del envío de equipaje no acompañado es un componente importante del total de los gastos estimados de viaje y, en ocasiones, representa más del 50% del gasto total. No obstante, en la mayor parte de las situaciones los funcionarios no utilizaron la prestación de envío de equipaje no acompañado. Durante el bienio 2010-2011, en la Sede solo 10 de los 28 funcionarios (36%) que habían delegado en la Organización la tramitación de sus viajes de vacaciones en el país de origen hicieron uso de este derecho (ONUG: 1 de 4 funcionarios, ONUN: 4 de 19 funcionarios).

85. No se puede calcular hasta qué punto los funcionarios envían equipaje no acompañado a su destino cuando optan por la suma fija. Sin embargo, habida cuenta de los elevados gastos observados en el envío de equipaje no acompañado, cabe inferir que si los funcionarios tuvieran que despachar el máximo de las cantidades autorizadas, optarían por que las Naciones Unidas organizaran su viaje. Las cuantías pagaderas en concepto de suma fija equivalían aproximadamente al 183% de los gastos estimados de viaje, excluido el envío de equipaje.

Consideraciones de gastos con arreglo a los viajes organizados por las Naciones Unidas

86. Los gastos administrativos (en relación con el envío de equipaje no acompañado y la tramitación de las solicitudes de reembolso de los gastos de viaje) que se evitaron durante el bienio 2010-2011 gracias a la opción de la suma fija se estimaron en 706.000 dólares, o 1.885 días-persona, sobre la base del número de viajes incluido en el cuadro 5 (4.308 viajes a un costo adicional de 164 dólares por viaje). Esto equivale aproximadamente a la remuneración, o días-persona, de nueve funcionarios del Cuadro de Servicios Generales en Nueva York. Sin embargo, los gastos adicionales reales derivados de la organización de todos los viajes por las Naciones Unidas serían más elevados, debido a la necesidad de suministrar recursos adicionales en los principales lugares de destino a fin de atender el incremento previsto de la carga de trabajo.

4. Análisis de gastos de la prima de reinstalación**a) Análisis del envío de equipaje organizado por las Naciones Unidas**

87. Como se muestra en el cuadro 7, el costo medio del envío organizado por las Naciones Unidas por funcionario varió en 2011 de 3.107 dólares (CESPAP) a 7.722

dólares (CEPAL). Se trata de una cifra considerablemente inferior a la tasa de la prima de reinstalación de funcionarios sin familiares a cargo, por valor de 10.000 dólares por funcionario. Teniendo en cuenta los gastos administrativos del envío organizado por las Naciones Unidas, el costo unitario del envío por funcionario varió de 3.271 dólares (CESPAP) a 7.888 dólares (CEPAL), cifras que seguían siendo considerablemente inferiores a las cuantías en concepto de suma fija para reinstalación.

88. En lo que respecta al peso, los kilogramos netos despachados por funcionario variaron de 241 kg (CESPAP) a 2.615 kg (Sede). Se trata asimismo de cantidades inferiores a los derechos máximos previstos con arreglo a la regla 107.27 del Reglamento del Personal (modificado en virtud de la instrucción administrativa ST/SGB/2002/1, que pese a su derogación sigue utilizándose en la Secretaría), que son de 4.890 kg para funcionarios sin familiares a cargo y de 8.150 kg para un funcionario con cónyuge o hijo a cargo. Sin embargo, si los funcionarios hubieran utilizado la prestación completa del envío de equipaje, esto habría costado a la Secretaría una cantidad considerablemente superior a las cuantías en concepto de suma fija, como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7

Costo/carga unitario del envío de equipaje por la Oficina de las Naciones Unidas en 2011

(En dólares de los Estados Unidos)

Oficina de las Naciones Unidas	Número de envíos	Efectivo				Costo estimado de la prestación completa		
		Costo del envío	Carga neta despachada	Costo del envío por funcionario	Carga neta despachada por funcionario	Costo medio por kilogramo	Funcionario sin familiares a cargo a 4.890 kg	Funcionario con cónyuge o hijo a cargo a 8.150 kg
Sede	94	656 974	245 792	6 989	2 615	2,67	13 070	21 784
ONUG	46	270 491	39 919	5 880	868	6,78	33 135	55 224
ONUN	3	19 899	3 456	6 633	1 152	5,76	28 156	46 926
CESPAP	6	18 643	1 443	3 107	241	12,92	63 177	105 295
CEPAL	2	15 444	3 500	7 722	1 750	4,41	21 577	35 962

Fuente: Datos recopilados por la OSSI a partir de la información facilitada por las distintas oficinas.

89. Aunque los gastos efectivos por funcionario de los envíos organizados por las Naciones Unidas fueron inferiores en 2011 a las sumas en concepto de prima de reinstalación, se han de considerar otros factores en el análisis de los beneficios de la prima de reinstalación. Entre estos se incluye la disponibilidad de servicios de flete, el tipo de carga, las dificultades logísticas o las pautas de comportamiento del personal sobre la utilización de la prestación y el costo de reposición de los efectos personales adquiridos a nivel local con arreglo a la instrucción administrativa ST/AI/2006/5.

90. Las tasas de la prima de reinstalación no tienen en cuenta ninguna información geográfica. A fin de maximizar las ventajas de la opción de la suma fija, se debería considerar la posibilidad de adoptar un enfoque que tome en consideración las zonas geográficas, lo que requeriría una tasa zonal en lugar de mundial, sobre la base de la distancia y otros factores, como se indica anteriormente.

Recomendación 22

El Departamento de Gestión debería revisar el régimen actual de la prima de reinstalación y determinar la conveniencia de introducir tasas variables de las cuantías en concepto de suma fija para reinstalación dentro de las diferentes zonas geográficas y entre estas.

El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 22 y declaró que este tema se añadirá al programa de la reunión que celebrará en junio de 2013 la Red de Recursos Humanos, que determinará la conveniencia de introducir tasas variables de las cuantías en concepto de suma fija.

Carman L. Lapointe
Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna

Anexo I

Observaciones recibidas de la Secretaría sobre el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativo a la auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) expone a continuación el texto completo de las observaciones recibidas de las entidades auditadas (la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, 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) sobre el proyecto de informe de la OSSI acerca de la auditoría general de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas. La inclusión de esta información se atiene a la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución 64/263, a raíz de la recomendación del Comité Asesor Independiente de Auditoría. En general, las entidades auditadas coincidieron con las recomendaciones de la OSSI. Las observaciones de las entidades sobre el proyecto de informe han sido incluidas, cuando procede, en el informe final.

Oficina de Servicios Centrales de Apoyo

Recomendación 2

2. La directriz oficial se promulgará una vez que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos publique una instrucción administrativa revisada. La fecha de ejecución depende de la publicación de la instrucción revisada por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, que se prevé en la actualidad para junio de 2013. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo podrá promulgar directrices oficiales en un plazo de tres meses a partir de la fecha de publicación de la instrucción administrativa.

Recomendación 3

3. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo solicitará a todos los departamentos que den cuenta de la conformidad anticipada al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo.

Recomendación 4

4. Se espera que Umoja facilite la consolidación de los datos actualmente fragmentados y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo examine nuevamente la posibilidad de adoptar un enfoque global en la gestión de los viajes.

Recomendación 5

5. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo está elaborando un tablero que incluirá los datos del año hasta la fecha sobre diversos componentes clave de los gastos relacionados con los viajes. La Oficina tiene intención de mantener el tablero y actualizarlo periódicamente para gestionar la función de viajes.

Recomendación 6

6. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo establecerá una tolerancia mínima para junio de 2013. El actual método de trabajo de IMIS requiere que el Equipo de análisis y coordinación de viajes obligue los fondos, por lo que todas las transacciones deben ser examinadas y aprobadas por dicho Equipo. Esta es la estructura actual del proceso de autorización de viajes y no puede alterarse hasta que se ponga en marcha el nuevo proceso de trabajo con arreglo a Umoja. La aplicación de un nuevo proceso de trabajo comenzará cuando se ponga en marcha Umoja.

Recomendación 7

7. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo establecerá un proceso para rastrear los reembolsos. La Oficina no es notificada por los departamentos cuando un funcionario no puede viajar. La Oficina asignará un recurso a la agencia de viajes que se encargará de rastrear los pasajes reembolsables. Será una actividad táctica y esperamos que el recurso dedique un mínimo del 50% de su tiempo diario a esta actividad.

Recomendación 9

8. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo entablará conversaciones con la agencia de viajes. Se negociarán las condiciones con la agencia de viajes con la asistencia de la División de Adquisiciones.

Recomendación 12

9. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo ha instado a la agencia de viajes a que inicie el proceso para poner en marcha un instrumento más sólido de reservas en línea. La agencia de viajes configurará el instrumento para que se atenga a las necesidades de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Recomendación 13

10. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo está poniendo en marcha un instrumento de auditoría previo a los viajes, que está a la espera de una enmienda contractual.

Recomendación 14

11. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo está elaborando una lista de directores de viajes en toda la Secretaría. La Oficina remitirá las comunicaciones pertinentes en materia de viajes a todo el personal de viajes en activo, entre otras cosas para su participación en foros tales como la Red Interinstitucional de Viajes.

Recomendación 15

12. La recomendación se pondrá en práctica en la próxima revisión del Manual de Adquisiciones.

Recomendación 16

13. La administración acepta la excepción señalada y la recomendación. En un intento por garantizar el futuro cumplimiento, la administración enviará una nota de la Oficina del Director de la División de Adquisiciones al personal de adquisiciones

recordándole la directriz que ha de llevar a la práctica en su evaluación comercial y para garantizar la diligencia debida, de conformidad con el Manual de Adquisiciones.

Recomendación 17

14. La administración acepta la excepción señalada y la recomendación. En un intento por garantizar el cumplimiento futuro, la administración enviará una nota de la Oficina del Director de la División de Adquisiciones al personal de adquisiciones recordándole las directrices que han de poner en práctica en su evaluación comercial y para garantizar la diligencia debida, de conformidad con el Manual de Adquisiciones, sobre la debida documentación del proceso para elaborar la lista de posibles proveedores participantes en las licitaciones.

Recomendación 19

15. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo acepta realizar un análisis periódico de la opción de la suma fija. Sin embargo, como se debatió anteriormente con la Oficina, dado que la cuestión es objeto de varias iniciativas en curso y requiere coordinación, el plazo previsto para su aplicación mantiene un nivel conservador para tener en cuenta el resultado de determinadas actividades simultáneas.

Recomendación 21

16. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo tomará como base la directriz existente que ha elaborado para las oficinas situadas fuera de la Sede y tendrá en cuenta una novedad regente en este ámbito, distribuyéndola oficialmente a todas las oficinas pertinentes, entre otras las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas situadas fuera de la Sede.

Oficina de Gestión de Recursos Humanos

Recomendación 20

17. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos publicará una nueva instrucción administrativa sobre exceso de equipaje, envíos y seguros (en sustitución de la instrucción administrativa ST/AI/2006/5) a fin de articular todas las prestaciones en materia de exceso de equipaje y envíos no acompañadas que fueron anteriormente promulgadas con arreglo a la antigua regla 107.21 del Reglamento del Personal, lo que es actualmente objeto de consultas.

Recomendación 22

18. Este tema será agregado al programa de la reunión que celebrará en junio de 2013 la Red de Recursos Humanos, que determinará la conveniencia de introducir tasas variables de las cuantías en concepto de suma fija.

Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General

Recomendación 1

19. El módulo de viajes de Umoja se está formulando actualmente con tales necesidades presentes. La aplicación del módulo de viajes de Umoja aumentará la capacidad de generar semejantes informes financieros.

Recomendación 18

20. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General informará oficialmente a toda la Secretaría y las demás entidades participantes del contrato para la prestación de servicios de tarjetas prepagadas y comercial antes del 30 de junio de 2013. Si bien esta información ya se difundió durante una reunión de los tesoreros de todo el sistema, se enviará una comunicación oficial a cada una de las entidades y oficinas.

Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra**Recomendación 8**

21. Este punto ya había sido tenido en cuenta por los Servicios Centrales de Apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra al 31 de octubre de 2012.

22. El ámbito de trabajo de los futuros servicios de gestión de viajes y tramitación de visados incluye una lista limitada de 11 indicadores claves de rendimiento específicos con metas conexas.

Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi**Recomendación 10**

23. Los indicadores de rendimiento serán tenidos en cuenta en el pliego de condiciones de la próxima licitación.

24. Además, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi quisiera formular las siguientes observaciones en relación con el anexo III: la Oficina entiende lo que el cuadro pretende transmitir, ya que se titula “Comparación de las cuantías en concepto de suma fija con los gastos estimados de los viajes organizados por las Naciones Unidas”. Sin embargo, si se considera aisladamente, como algunos de sus destinatarios pueden hacer, parece que el anexo III podría crear la impresión contraria al objetivo previsto. Todos los casos examinados durante la auditoría realizada en Nairobi mostraron que la opción de la suma fija representaba un gasto inferior para la Organización que si los funcionarios optaran por la organización de los viajes por las Naciones Unidas. Sin embargo, el anexo III en su presentación actual podría interpretarse con un significado contrario, por lo que debe aclararse en mayor medida con la comparación expresada de una manera inequívoca (por ejemplo, mostrando los gastos totales tanto con el exceso de equipaje y el envío no acompañado como sin ellos)^a.

Oficina de las Naciones Unidas en Viena**Recomendación 11**

25. La Sección de Apoyo General establecerá un sistema de vigilancia documentada del rendimiento que incluirá el seguimiento de descuentos y comisiones, la asistencia del personal del contratista y la encuesta anual de satisfacción.

^a Observación de la OSSI: desde entonces, el anexo III ha sido revisado a efectos de claridad.

Anexo II

Gráficos I a IV: desglose adicional de los gastos de viaje

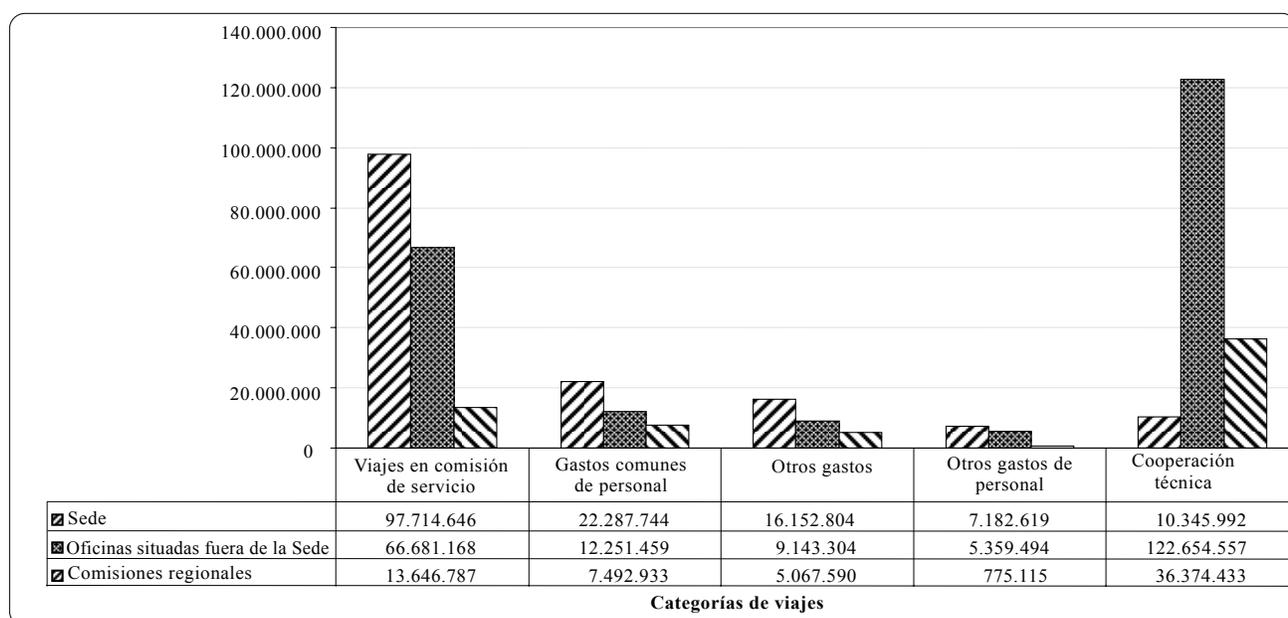
i) Sede, oficina situadas fuera de la Sede y comisiones regionales

1. En la Sede, el grueso del gasto obedeció a los viajes en comisión de servicio, mientras que en las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales la mayor parte del gasto de viajes se imputó a la cooperación técnica, como se muestra en el gráfico I.

Gráfico I

Cinco categorías principales de los gastos de viaje

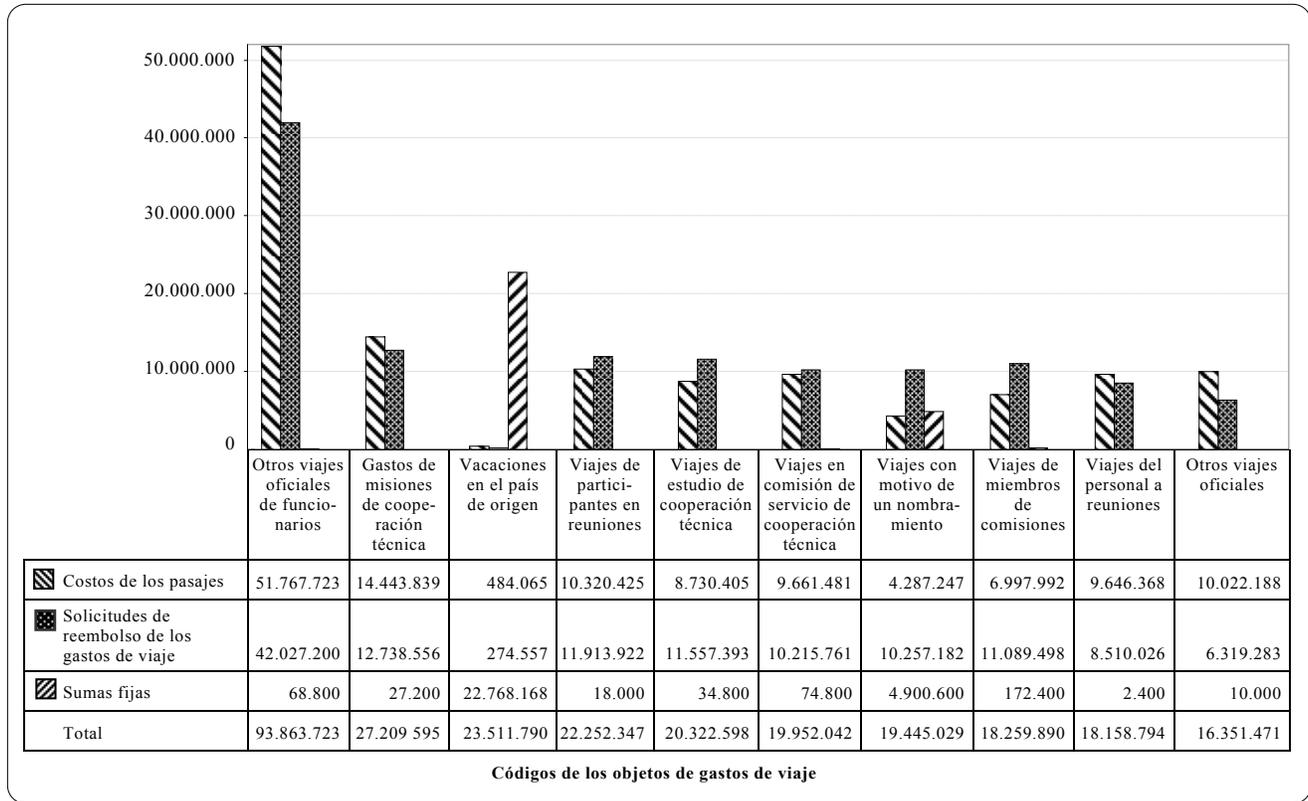
(En dólares de los Estados Unidos)



2. La mayor parte de los gastos de viaje se imputaron al código del objeto de gastos "Otros viajes oficiales del personal", como se muestra en los gráficos II, III y IV, en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales; las misiones de mantenimiento de la paz; y las misiones políticas especiales, respectivamente.

Gráfico II
Diez códigos principales de los objetos de gastos de viajes

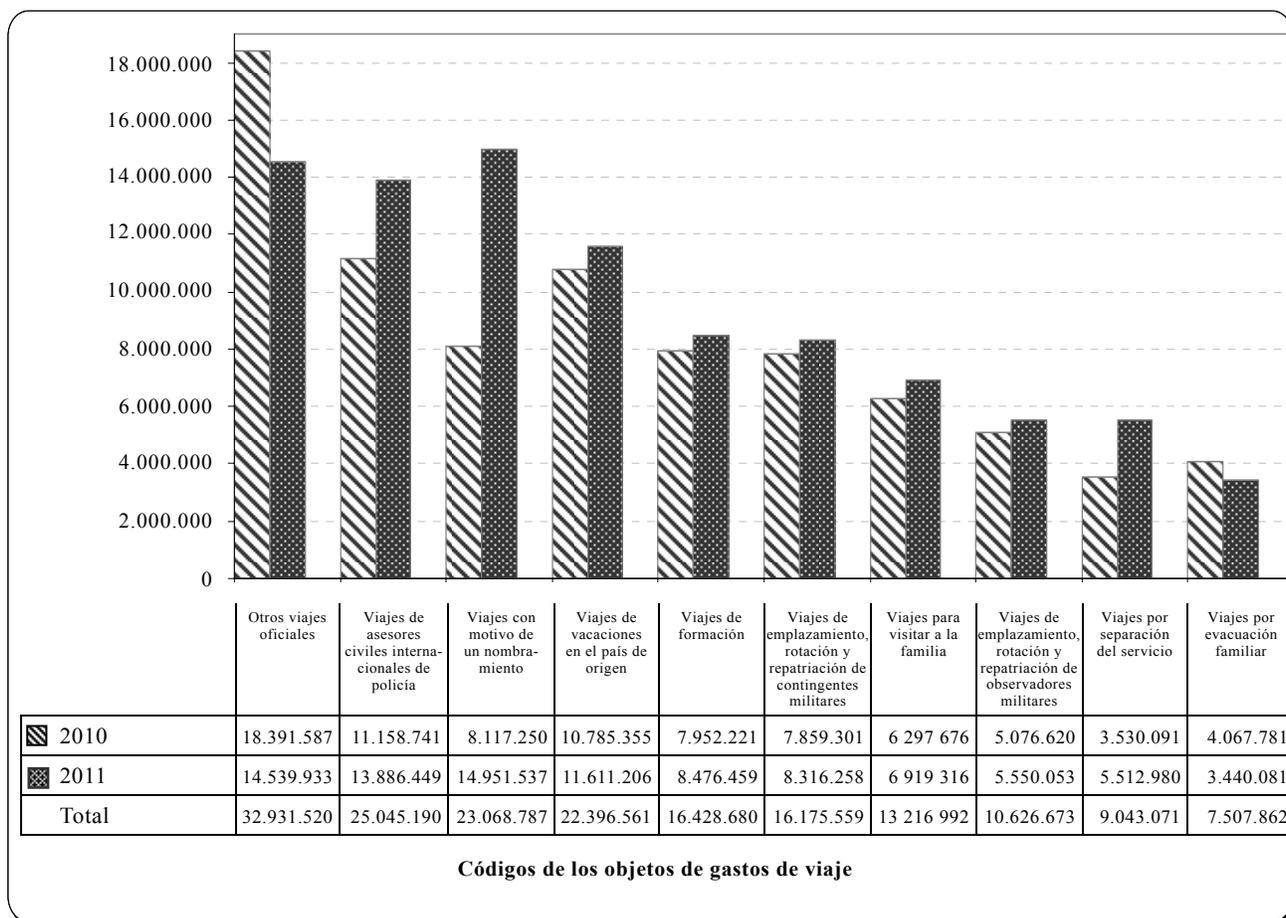
(En dólares de los Estados Unidos)



ii) Misiones de mantenimiento de la paz

Gráfico III
Diez códigos principales de los objetos de gastos de viaje

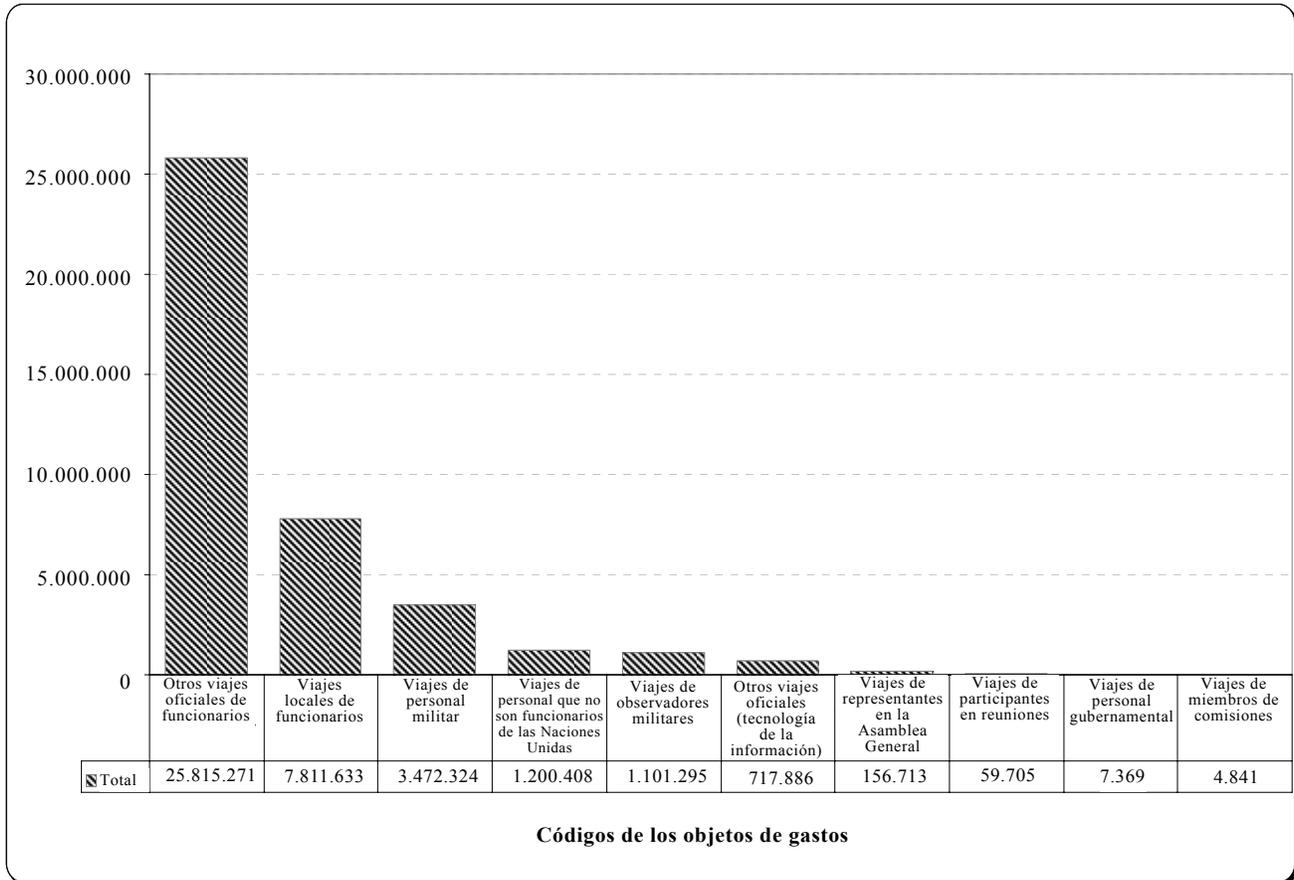
(En dólares de los Estados Unidos)



iii) Misiones políticas especiales

Gráfico IV
Diez códigos principales de los objetos de gastos de viaje

(En dólares de los Estados Unidos)



Anexo III

Comparación de las cuantías pagaderas en concepto de suma fija con los gastos estimados de los viajes organizados por las Naciones Unidas (con y sin el costo del envío no acompañado)

(En dólares de los Estados Unidos)

<i>Lugar de destino</i>	<i>Destino</i>	<i>Número de viajeros en el bienio 2010-2011</i>	<i>Cuantías pagaderas en concepto de suma fija</i>	<i>Gastos estimados de viaje, excluido el envío no acompañado</i>	<i>"A" como porcentaje de "B"</i>	<i>Gastos estimados de viaje, incluido el envío no acompañado</i>	<i>"A" como porcentaje de "D"</i>
			(A)	(B)	(C=A/Bx100)	(D)	(E=A/Dx100)
Nueva York	Beijing	83	4 091	1 879	218	3 329	123
	Buenos Aires	23	2 654	1 893	140	3 535	75
	El Cairo	31	2 918	1 625	180	3 857	76
	Moscú	118	2 835	1 088	261	4 948	57
	Tokio	26	4 382	2 082	210	3 624	121
Ginebra	Addis Abeba	3	1 894	1 504	126	4 407	43
	Bangkok	4	3 418	1 456	235	4 349	79
	Beijing	14	2 488	1 302	191	4 077	61
	Buenos Aires	7	4 604	1 994	231	5 163	89
	Moscú	49	1 454	990	147	2 979	49
Nairobi	Dakar	10	2 294	1 754	131	2 725	84
	Nueva Delhi	2	1 130	1 216	93	2 228	51
	Londres	16	1 513	1 939	78	2 658	57
	Moscú	4	1 610	1 547	104	2 795	58
	Nueva York	13	2 936	2 154	136	3 263	90
Bangkok	Beijing	9	1 126	823	137	1 953	58
	Nueva York	6	2 462	1 804	136	3 357	73
	París	5	3 109	1 396	223	4 339	72
	Seúl	6	1 361	1 022	133	2 461	55
	Sidney	1	2 327	1 430	163	3 374	69
Santiago	Ámsterdam	4	4 391	2 274	193	5 365	82
	Bogotá	4	2 330	939	248	3 719	63
	Los Ángeles	3	5 078	1 841	276	4 532	112
	México	2	4 373	1 564	280	4 324	101
	Roma	3	4 391	2 148	204	5 328	82
Monrovia	Dar es Salam	9	2 856	1 827	156	3 069	93
	Kingston	5	4 169	3 378	123	4 769	87
	Londres	10	2 603	1 904	137	2 897	90
	Nueva York	28	3 333	2 883	116	4 554	73
Total de los viajeros en 2010-2011			1 472 075	802 422	183	1 912 973	77