



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de abril de 2011
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 3 del programa provisional*

**Actividades operacionales de las Naciones Unidas
para la cooperación internacional para el desarrollo**

Simplificación y armonización del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

En los tres últimos años la simplificación y armonización del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha registrado importantes progresos. Sin apartarse de las normas y reglamentos existentes, en los países se implantó un gran número de innovaciones, que se tradujeron en progresos tangibles en materia de eficiencia y economía de costos. La experiencia adquirida enriqueció la orientación interinstitucional, que se centra, cada vez en mayor medida, en las actividades desarrolladas en los países. Sin embargo, el margen de experimentación en los países no puede ser de mucho alcance a menos que vaya acompañado de ajustes congruentes en los procedimientos y prácticas de las sedes, que deben decidirse en las propias sedes. Se considera que la gestión de las adquisiciones y de los recursos humanos son elementos prioritarios de la simplificación y la armonización.

La base de las diferentes prácticas institucionales son los distintos modelos empresariales, que responden a los mandatos y actividades programáticas específicas de las organizaciones dependen de la orientación de los órganos rectores. Es evidente que en los modelos empresariales existentes hay cabida para la simplificación y armonización, por ejemplo, en materia de adquisiciones y gestión de los recursos humanos. Los interesados directos deberán adoptar un enfoque por etapas y, primeramente, tratar de avanzar lo más posible, sin grandes transformaciones estructurales, pero acelerando los progresos en materia de eficiencia y economías.

* Véase E/2011/1.



Ello dará lugar luego a una determinación más enérgica para efectuar cambios más fundamentales en que entre en juego la adopción de decisiones por los órganos rectores. En las medidas que se adopten ulteriormente deberá prestarse una mayor atención a la simplificación.

I. Introducción

1. El fortalecimiento de las Naciones Unidas en la esfera económica y social es un proceso holístico que abarca tanto reformas estructurales como nuevos enfoques de cooperación y programación.

2. En los últimos años, en las actividades de reformas de las Naciones Unidas ha adquirido más importancia y visibilidad la simplificación y armonización de las prácticas empresariales. Ello ha tenido eco en diferentes foros intergubernamentales y culminó, en 2007, en la revisión trienal amplia de la política de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo y, más recientemente, en las disposiciones legislativas de la Asamblea General relativas al logro de coherencia en todo el sistema¹. Además de atender a los mandatos de reforma originados en los procesos intergubernamentales, el sistema de las Naciones Unidas está tomando medidas sin precedentes para aumentar la eficiencia y controlar los costos, en concordancia con los criterios de austeridad fiscal que están aplicando los Estados Miembros.

3. El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 62/208 de la Asamblea General, que pidió a los órganos rectores de las organizaciones de las Naciones Unidas que evaluaran los progresos logrados, incluidos los costos y beneficios, en la esfera de la simplificación y armonización, y que analizaran los posibles efectos en la programación para el desarrollo (párr. 112). El informe también se orienta en las decisiones del Consejo Económico y Social relativas al seguimiento de la revisión trienal hecha por el Consejo en 2007, en que se pidió al Secretario General que presentara un informe con información sobre el particular.

4. En el presente informe se presenta un panorama general de los progresos logrados desde la adopción de la revisión trienal de 2007, los avances alcanzados desde la presentación del informe anterior del Secretario General y las medidas adoptadas por los órganos rectores. Se reseña, además de qué forma las operaciones comerciales cotidianas en los países se ven afectadas por las diferentes estructuras y modelos institucionales de las distintas organizaciones. Por último, se describen los principales problemas con que tropiezan los equipos de las Naciones Unidas en los países para simplificar y armonizar el sistema de las Naciones Unidas.

5. Entre otras cosas, el informe se basa en la experiencia de los equipos de las Naciones Unidas en 15 países, que permitió identificar cuestiones de interés común. Sin embargo, para llegar a un cuadro más holístico de las perspectivas existentes en los países, hace falta una muestra de mayor tamaño. En el informe se emplea el término “operaciones comerciales” en un sentido limitado, por lo que no se brinda información sobre la simplificación y armonización en los programas. El informe debe leerse conjuntamente con el informe del Secretario General sobre los resultados logrados y las medidas y procesos puestos en práctica en seguimiento de la resolución 62/208 de la Asamblea General, relativa a la revisión amplia de la política de las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

¹ Resoluciones 62/277, 63/311 y 64/289 de la Asamblea General.

II. Hitos alcanzados en la labor de simplificación y armonización desde la aprobación de la revisión trienal amplia de la política de las actividades operacionales para el desarrollo

6. En los tres últimos años se ha ampliado el enfoque de la simplificación y armonización en el sistema de las Naciones Unidas. Además del fuerte interés existente en reducir los costos de transacción, ese impulso obedeció principalmente a la necesidad de dar coherencia a las actividades operacionales y, en particular, a los avances logrados en la programación conjunta y los programas conjuntos.

7. La simplificación y armonización también ha encontrado eco en las deliberaciones normativas a más alto nivel. Después de la aprobación de la revisión amplia de 2007, el tema ha sido objeto de tres resoluciones de la Asamblea General y tres resoluciones del Consejo Económico y Social. En los órganos rectores de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo se debatieron con más frecuencia que nunca antes diversos aspectos concretos de la cuestión. La simplificación y armonización también pasó a ser un tema examinado periódicamente en las reuniones conjuntas de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

8. Estos procesos de diverso orden, originaron una serie de medidas legislativas, así como acuerdos, iniciativas y ajustes institucionales, que crearon una importante base para las medidas subsiguientes:

a) La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación hizo suyo el Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas (abril de 2008);

b) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como varios organismos especializados, convinieron en utilizar el 7% como tasa para recuperar los gastos indirectos de apoyo a los programas de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y a los programas y actividades conjuntos de varias organizaciones (abril de 2008);

c) El PMA pasó a ser la primera organización del sistema de las Naciones Unidas en adoptar las Normas de Contabilidad Internacionales para el Sector Público (IPSAS) (2008);

d) Varios organismos especializados convinieron en utilizar el método armonizado para las transferencias de efectivo², en los casos en que fuera aplicable, en un número experimental de países (2009);

² El método armonizado de transferencias de efectivo es una norma común aplicable a las transferencias de efectivo a los asociados de ejecución de las Naciones Unidas en los países en que se ejecutan programas. Emplea macroevaluaciones y microevaluaciones, conjuntamente con los asociados de ejecución durante la preparación de los programas, a fin de determinar los niveles de riesgo y los vacíos de capacidad. El método abarca actividades de fiscalización, como auditorías y confirmaciones de muestreo, en la ejecución de los proyectos e implanta un nuevo formato armonizado para las solicitudes de fondos que han de presentar los asociados de

e) En la República Unida de Tanzania se aplicó experimentalmente, un enfoque común en materia de adquisiciones y se adoptaron, para su uso a nivel mundial, directrices genéricas de adquisiciones en común (2009);

f) La Asamblea General decidió crear un fondo central de información sobre las actividades operacionales para el desarrollo (2009)³;

g) En Mozambique y la República Unida de Tanzania se utilizaron, a título experimental servicios comunes de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), y se aprobaron directrices genéricas sobre servicios comunes de TIC en los países (2010);

h) El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo visitaron cuatro países, en su primera misión conjunta, a fin de determinar los problemas con que se tropezaba en la labor de simplificación y armonización (2010);

i) La Asamblea General, en su resolución relativa a la coherencia en todo el sistema (2010)⁴, hizo un llamamiento para que se siguiera tratando de armonizar las prácticas institucionales.

III. Evolución de la situación en todo el sistema en 2010 y 2011

A. Aplicación del Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas

9. En el año 2010 se registraron importantes hitos en la aplicación del Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales. Llegaron a su término dos de las seis iniciativas prioritarias y el resto se encuentra en una avanzada etapa de aplicación. A fines de marzo de 2011, el Plan de Acción había recibido fondos por la suma de 10,5 millones de dólares⁵; a fines de noviembre de 2010 se habían gastado aproximadamente 3,7 millones de dólares.

1. Iniciativas en curso en materia de adquisiciones

10. El primer proyecto terminado en el marco del Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales, a saber, un proyecto relativo a los requisitos que debían reunir los proveedores, desembocó en la aprobación de un marco normativo modelo para determinar los requisitos que debían reunir los proveedores y definir un proceso administrativo común para todo el sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a los casos de proveedores deshonestos en sus tratos con las Naciones Unidas.

ejecución y para los informes sobre su utilización. Se aplica principalmente en el PNUD, el UNFPA, el PMA y varios organismos especializados en determinadas situaciones.

³ Resolución 63/311.

⁴ Resolución 64/289.

⁵ Se recibieron contribuciones de Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

11. Además, se está tratando de mejorar la gestión de la cadena de adquisiciones y suministros de las Naciones Unidas creando un marco común para las actividades comerciales de ese tipo. Ello se está llevando a cabo armonizando las normas y reglamentos, simplificando los procesos, mejorando las prácticas institucionales y fomentando una debida división del trabajo. De esta forma se prestará apoyo también a las operaciones en los países al proporcionar a los encargados de las adquisiciones en las Naciones Unidas instrumentos uniformes en que se reflejen las mejores prácticas recogidas en las actividades experimentales de “Una ONU”.

12. Las adquisiciones en régimen de colaboración han arrojado beneficios concretos. Por ejemplo, las oficinas de Ginebra han informado de una evitación de gastos de aproximadamente 37 millones de francos suizos⁶ gracias a actividades de ese tipo en varias esferas de servicios. De la misma forma, algunos organismos con sede en Roma han informado de economías considerables en concepto de evitación de gastos. En el plano mundial se está aplicando el concepto de adquisiciones en común en las esferas de seguros de almacenes y transportes, contratos de transporte, y vehículos, lo que podría traducirse en ahorros de importancia.

2. Enfoques armonizados de gestión financiera

13. Se está avanzando en la armonización de los enfoques de gestión financiera. El proyecto sobre servicios comunes de tesorería⁷ tiene por objeto determinar oportunidades para establecer servicios comunes de gestión de tesorería en todo el sistema de las Naciones Unidas. A mediados de 2011 habrá terminado la elaboración de un estudio de viabilidad en el que figurarán propuestas explícitas y realizables para armonizar y, posiblemente, integrar los servicios de tesorería. Se prevé que a mediados de 2011 se contará, sobre la base de los acuerdos a los que ya han llegado algunas organizaciones, con estimaciones detalladas de las economías que podrían obtenerse.

14. Siguen registrándose progresos en la adopción de las IPSAS, tanto en el sistema en su totalidad como en las distintas organizaciones. De un total de 22 organizaciones, una ya ha adoptado las IPSAS íntegramente (PMA) y se prevé que otras ocho lo harán en 2010; el resto prevé adoptarlas durante el período 2012-2014. Todas las organizaciones se aprontan a publicar sus estados financieros correspondientes a 2010 ajustados a los criterios de las IPSAS. En general, las organizaciones van bien encaminadas para cumplir los plazos de aplicación que se han fijado a este respecto.

15. El proyecto relativo a la armonización de los sistemas de presentación de informes ha avanzado gracias a la creación de un fondo central de información sobre las actividades operacionales para el desarrollo. La secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría han comenzado a colaborar para establecer actividades comunes de reunión de datos que abarquen todas las necesidades de la preparación de informes. Dentro de dos años habrá llegado a su término la etapa de acopio de información del fondo central.

⁶ Por “evitación de gastos” se entiende una reducción de los costos resultantes de gastos inferiores a los que habrían sido necesarios si se hubiera aplicado los precios de mercado publicados o de una reducción del consumo lograda mediante medidas de colaboración.

⁷ Los servicios de tesorería comprenden los siguientes renglones: inversiones; compraventa de divisas; banca y sistemas de pago; contratos; y gestión del efectivo.

3. Divergencias en la gestión de los recursos humanos

16. Se han encontrado divergencias en la gestión de los recursos humanos, pero se están obteniendo buenos resultados en los proyectos sobre el particular. En 2010 terminó la preparación de un análisis y estudio comparativo de las políticas y prácticas de la gestión de los recursos humanos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

17. El estudio reveló que las organizaciones, no siempre al mismo ritmo, se aprontaban a tomar medidas tras la adopción por la Comisión Internacional de Administración Pública (CAPI), en 2005, de un marco para arreglos contractuales⁸.

18. También se encontraron disparidades en la gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, se observó que no era uniforme la aplicación de las normas de clasificación de la CAPI. El personal que no forma parte de la plantilla de funcionarios y que cumple funciones análogas a las de los funcionarios trabaja en condiciones menos favorables que estos, y las condiciones de servicio del personal que trabaja con contratos para no funcionarios también son muy dispares. Ello crea una sensación de desigualdad que va en desmedro de la motivación, la cohesión y la dedicación del personal. La categorización y el tratamiento dados al personal de contratación local como candidatos “internos” o “externos” también varía cuando se postula a vacantes en otras organizaciones.

19. Como seguimiento del estudio mencionado, las tareas se centrarán en la aplicación de las normas de clasificación de la CAPI en todo el sistema de las Naciones Unidas; la preparación de formatos armonizados para los anuncios de vacantes; la creación de un único órgano central de examen para todas las organizaciones en cada lugar de destino; y la elaboración y aplicación de elementos normativos que todas las organizaciones puedan incluir en sus sistemas de evaluación de la actuación profesional. Muchos de estos conceptos se irán aplicando a título experimental.

4. Política común en materia de tecnología de la información y las comunicaciones

20. Se está llevando a cabo un proyecto en la esfera de la TIC para establecer normas y bases de referencia comunes para los servicios e inversiones en TIC a fin de que las organizaciones puedan calcular los gastos totales de manera que sea posible establecer datos de referencia sobre el particular. Además, está en curso un proyecto para aplicar las recomendaciones contenidas en un estudio sobre la comunicación de datos según el cual era posible trabajar con mayor eficacia mediante la utilización en común de los servicios de comunicación de datos en los países y en las sedes. El Comité de Alto nivel sobre Gestión continúa elaborando un servicio común de directorios que en la actualidad permite ponerse en contacto con especialistas de 18 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se están estudiando posibles mecanismos para intensificar la prestación de apoyo a las oficinas en los países en la búsqueda de soluciones armonizadas de TIC para aplicar las recomendaciones a que dio lugar la misión conjunta.

⁸ En el marco se recomiendan tres tipos de nombramientos: continuos, de plazo fijo y temporarios.

B. Apoyo interinstitucional a la coherencia de las operaciones comerciales en los países

1. Primera misión conjunta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión

21. Para acelerar la adopción de medidas con objeto de salvar los obstáculos en las operaciones comerciales, los Presidentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión cumplieron una misión conjunta de alto nivel entre marzo y julio de 2010. La misión observó que se habían registrado progresos considerables en las oficinas en los países que visitaron⁹ e hicieron notar que las iniciativas de mayor éxito se habían caracterizado por una estrecha relación de trabajo entre el personal sobre el terreno y el personal de las sedes. Se habían ideado soluciones para aumentar la armonización de las prácticas comerciales en los países en el marco de las normas y políticas vigentes. Se determinó que los problemas con que había tropezado “Unidos en la acción” se debían más a diferencias en las prácticas y políticas que en los estatutos y reglamentos. No obstante, se observó que en algunos casos, sobre todo en las esferas de la gestión de los recursos humanos y los asuntos jurídicos, era necesario que las sedes simplificaran y armonizaran en mayor grado los reglamentos, normas y políticas.

22. Se determinó que el apoyo y el liderazgo de los gobiernos eran factores claves para lograr avances y progresos en materia de armonización. También se indicó que la existencia de un apoyo activo y coherente de la comunidad de donantes era fundamental para introducir cambios. Otro elemento crucial para impulsar el cambio era contar con un enérgico sentido de dirección de parte del coordinador residente y los jefes de los organismos.

23. Una vez cumplida la misión, se elaboró un plan conjunto para poner en práctica sus recomendaciones. En él se hace hincapié en la necesidad de lograr una mayor integración de las operaciones programáticas y comerciales y se destacan prioridades claves como las de impulsar la armonización de las adquisiciones y la TIC, y la de velar por el logro de progresos en la armonización de las políticas y procedimientos de recursos humanos. Varias organizaciones están considerando la posibilidad de acelerar la aprobación reglamentaria de estas medidas de aplicación.

2. Planificación programática y operacional conjunta

24. Para garantizar la utilidad y la aplicación de las prácticas de armonización institucional en los países, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión en coordinación con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha prestado apoyo a la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, a fin de que en la preparación de los equipos de las Naciones Unidas en los países se abarque la armonización de las prácticas institucionales en relación con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La primera serie de los talleres que recibirán apoyo del Plan de Acción se realizará en abril de 2011.

⁹ Albania, Malawi, Mozambique y Viet Nam.

3. Logro de consenso a un nivel superior sobre la gestión de fondos fiduciarios de donantes múltiples

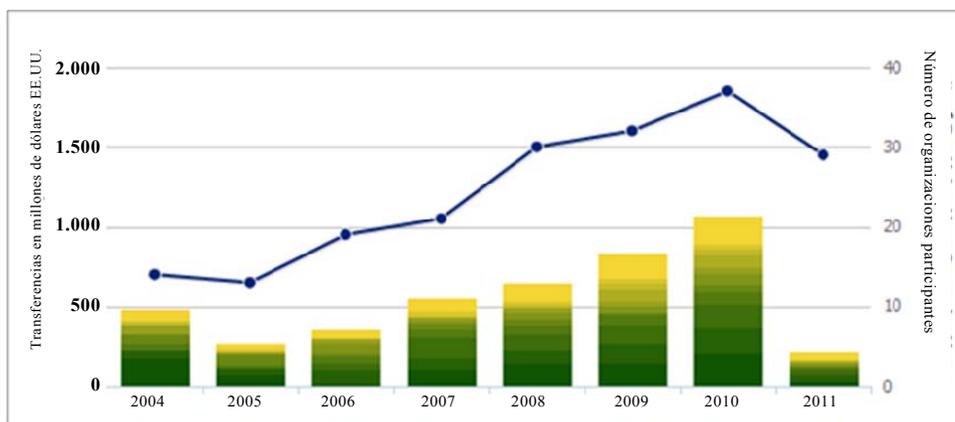
25. Los fondos fiduciarios de donantes múltiples han adquirido más importancia a los fines de impulsar la coherencia en todo el sistema en el plano de los países. En los últimos años ha venido aumentando considerablemente el número y el volumen de ese tipo de financiación.

26. En 2010 había fondos de “Unidos en la acción” que realizaban operaciones en 17 países¹⁰. Todos esos fondos han recibido contribuciones por conducto del servicio de financiación ampliado “Unidos en la acción”, establecido en apoyo de los países en que se aplica el concepto.

27. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está tratando de lograr que las directrices existentes sean coherentes entre sí y satisfagan las necesidades de los interesados directos. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo hizo suya también una directriz relativa al establecimiento de fondos fiduciarios de donantes múltiples.

Gráfico

Organizaciones que participan en el Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales, 2004 a 2011



Fuente: Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples, PNUD.

4. Armonización de políticas y procedimientos financieros

28. La iniciativa para armonizar la reglamentación y los reglamentos financieros se inició en octubre de 2006 y abarcó los contralores de la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNFPA, el PMA y el UNICEF. A lo largo de los años, las organizaciones han tratado de elaborar un conjunto de reglas y reglamentos financieros armonizados, pero ha resultado evidente que, habida cuenta de los diferentes mandatos y modelos comerciales de las organizaciones, no será posible

¹⁰ El “Fondo Una ONU” es un fondo conjunto para el desarrollo con una estructura análoga a la de los programas conjuntos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además de los ocho países en que se han ejecutado experimentalmente proyectos de “Unidos en la acción”, otros nueve han adoptado ese enfoque voluntariamente (Bhután, las Comoras, Kirguistán, Kiribati, Lesotho, Malawi, Montenegro, Papua Nueva Guinea y Sierra Leona).

elaborar reglas y reglamentos financieros armonizados en todas las esferas necesarias para las operaciones de todas las organizaciones. Esta labor ha tenido como resultado un proyecto de documento en el que figuran un reglamento financiero y una reglamentación financiera detallada armonizada para la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF¹¹.

29. En el mejor de los casos, la labor de armonización podrá estar lista para presentarla a los órganos rectores correspondientes en enero de 2013. Algunas organizaciones consideran que los beneficios que pueden obtener las organizaciones en las sedes y en los países tal vez no justifiquen los gastos. Además, la armonización de los principales ámbitos restantes de los reglamentos financieros y de la reglamentación financiera detallada no afectaría mayormente a la coherencia de las operaciones comerciales en los países. De resultas de ello, las organizaciones deberían armonizar las políticas y procedimientos financieros que afectan a la coherencia y eficiencia de las operaciones comerciales en los países, teniendo en cuenta los costos y los posibles beneficios que ello podría acarrear. Esto coincide con lo indicado en la revisión trienal amplia de política, en que se hizo un llamamiento a las organizaciones de las Naciones Unidas para que armonizaran y simplificaran sus reglamentos en todos los casos en que ello pudiera dar lugar a una reducción importante de la carga que recaía en las organizaciones y sus asociados nacionales.

5. Qué son los costos de transacción en los países

30. Los costos de transacción en el sistema de las Naciones Unidas no se definen, estudian, documentan ni miden sistemáticamente, lo que ha obstaculizado los esfuerzos por armonizar las políticas y prácticas de recuperación de los gastos. Para sistematizar la determinación de los costos de transacción, en 2010 el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo llevó a cabo un estudio basado en la experiencia de los países en que se había aplicado inicialmente el concepto “Unidos en la acción”.

31. El estudio llegó a la conclusión de que no había ninguna metodología disponible, o que se pudiera obtener, que brindara información detallada sobre los niveles y las tendencias de los costos de transacción en los países para los interesados directos del sistema de las Naciones Unidas. Los problemas que surgían obedecían al complejo proceso que entrañaba cuantificar los costos de transacción que debía sufragar una gran cantidad de asociados independientes con distintos sistemas de contabilidad y modelos comerciales, a la falta de bases de referencia y a diferencias en la terminología, la definición y la clasificación de los costos. El estudio recomendaba que se concertaran nuevos acuerdos sobre las definiciones y la clasificación de los costos. También sostenía que era posible que la aplicación de un enfoque en que participaran los beneficiarios (en los países) aumentara los costos globales de transacción en el sistema de las Naciones Unidas.

¹¹ En el proyecto, el 41% de los párrafos del reglamento financiero y el 53% de las reglas de la reglamentación financiera detallada son comunes y aplicables a todas las organizaciones; el 32% de los párrafos del reglamento financiero y el 25% de las reglas de la reglamentación financiera detallada son aplicables a determinadas organizaciones; y el 27% de los párrafos del reglamento financiero y el 22% de las reglas de la reglamentación financiera detallada son aplicables únicamente a dos o tres organizaciones.

6. Reducción de costos

32. En la revisión trienal amplia de política se pidió a las organizaciones de las Naciones Unidas que, en los casos en que fuera posible, se aseguraran de que las economías que se obtuvieran de resultados de las actividades y la coordinación conjuntas se incorporaran en los programas para el desarrollo. Este concepto puede aplicarse sin mayor dificultad en los presupuestos por programas, en los que por lo general las economías se pueden asignar a otras actividades programáticas en el mismo país de conformidad con las normas y reglamentos financieros vigentes.

33. Sin embargo, surgen grandes dificultades si se trata de aplicar el concepto a los presupuestos de apoyo. Por ejemplo, los fondos y programas trabajan con presupuestos de apoyo globales, en que las economías obtenidas en un país determinado forman parte del conjunto global y que en muchos casos se utilizan para asignar personal a situaciones de emergencia. Esta flexibilidad es crucial para desplegar con rapidez personal especializado, que haga frente a situaciones excepcionales. Además, para identificar y medir el aumento de la eficiencia y las economías es preciso establecer procesos y prácticas complejos, que a veces pueden resultar más caros que las economías que se pretende medir. En 2010 las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo convinieron en poner en práctica formas de identificar y medir, a título experimental, las economías obtenidas en los presupuestos de los programas y de apoyo de los países.

7. Apoyo a los servicios comunes

34. Se ha consolidado el apoyo prestado a los equipos de las Naciones Unidas en los países para que establezcan servicios comunes. En 2010 se proporcionó formación en materia de servicios comunes a 80 países. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo convino en establecer una estructura interinstitucional provisional para prestar asistencia de apoyo, por una sola vez, a fin de intensificar las actividades y armonizar la TIC no solo en los países en que se realizaban estas actividades de forma experimental.

C. Simplificación y armonización en los países

1. Logro de progresos en materia de servicios comunes en los países

35. Se han logrado progresos notables en el campo de los servicios comunes. La mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países han venido compartiendo servicios de apoyo esenciales de una forma u otra. Los servicios en común más utilizados son los de servicios bancarios, aseo, mantenimiento, seguridad y, en menor grado, de viajes y transporte, atención médica, adquisiciones, TIC y recursos humanos. De los 97 equipos de las Naciones Unidas en los países que han presentado informes anuales preparados por el coordinador residente, todos menos 16 han utilizado alguna forma de servicios comunes. Veinticuatro equipos indicaron que habían compartido servicios de adquisición y nueve, que compartían servicios de TIC¹². Solo un equipo indicó que compartía servicios de gestión de los recursos humanos. También hay casos especiales de logro de economías. Por ejemplo, el equipo de las Naciones Unidas en la República Unida de Tanzania

¹² Estudio de los servicios comunes y de las operaciones comerciales armonizadas, 2009, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

estimó que había logrado economías de aproximadamente 300.000 dólares gracias a sus actividades comunes de adquisición. A pesar de esos logros, por lo general las organizaciones retienen sus propias dependencias de servicios. Hay quien supone que los servicios comunes pueden ser poco económicos debido a la cantidad de tiempo y a los gastos que entrañan los procesos interinstitucionales.

2. Locales comunes

36. El uso de locales comunes no ha adquirido mucho impulso. Según un estudio realizado en 2009, 88 de los 116 países encuestados indicaron que contaban con algunos locales comunes; aproximadamente la mitad de ellos se había establecido antes de 1999 y el resto en el último decenio. En general, 62 países afirmaron que consideraban la posibilidad de introducir cambios (ampliaciones, mudanzas o establecimiento de nuevos locales o de locales diferentes). Un obstáculo difícil de superar ha sido la falta de financiación, pero una vez que se establece un arreglo de ese tipo, los ahorros pueden irse acumulando con el paso del tiempo, gracias a la participación en los gastos de mantenimiento y de otros servicios. En 2009, el equipo en Nigeria ahorró 520.000 dólares gracias a la utilización de servicios comunes tras mudarse a locales de ese tipo. Algunas organizaciones opinan que el uso de locales comunes debe seguir siendo optativo en atención a consideraciones de seguridad y porque hay soluciones menos costosas. También es necesario que las organizaciones efectúen análisis de la relación costos/beneficios localmente y en las sedes cuando se trate de propuestas sobre locales comunes, en particular si se prevén obras de construcción.

3. Enfoque armonizado de las transferencias de efectivo

37. En la mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países se está aplicando un enfoque armonizado de las transferencias de efectivo, pero muy pocos de ellos lo aplican en todos los casos. Según la última actualización, de 27 de julio de 2010, de los 84 países (de un total de 136) que han proporcionado datos, 19 equipos, o sea un 23% del total, señalaron que seguían en todos los casos el enfoque armonizado de las transferencias de efectivo. De los 136 países, 83 informaron de que habían hecho macroevaluaciones¹³, y 47, que habían hecho microevaluaciones¹⁴. Trece países señalaron que el concepto de las transferencias armonizadas de efectivo no era aplicable, porque no se hacían transferencias de ese tipo a los asociados.

4. Países en que se aplica experimentalmente el enfoque “Unidos en la acción”

38. Los equipos en los países en que se ha aplicado experimentalmente el enfoque “Unidos en la acción” y los que lo han adoptado voluntariamente han elaborado y aplicado soluciones comunes innovadoras en una amplia gama de campos de actividades comerciales de apoyo. Por ejemplo, en Mozambique, en marzo de 2010 se inició la labor de una plataforma “Una TIC”. Sobre la base de un modelo de servicios comunes la plataforma ha permitido prestar servicios a todo el sistema en los ámbitos de conectividad común, acceso inalámbrico y una base de datos de proveedores de servicios en común. En la República Unida de Tanzania, se estableció un equipo de adquisiciones que ya ha concertado 25 acuerdos a largo

¹³ Estudio del sistema público de gestión financiera de un país.

¹⁴ Estudio de la capacidad de gestión financiera de un asociado.

plazo. Se estima que, gracias a las actividades comunes de adquisición, se han ahorrado aproximadamente 300.000 dólares. El equipo de comunicaciones Uno, en Viet Nam, señala también que el personal de los organismos de las Naciones Unidas puede trabajar en un entorno dado con descripciones de puestos comunes, dirigido por personal de otros organismos, con arreglo a un plan común de trabajo, y que su desempeño puede evaluarse utilizando un instrumento común de evaluación del desempeño.

5. Equipos de gestión de las operaciones

39. La mayoría de los países han establecido equipos de gestión de las operaciones; estos equipos se crearon por primera vez en 2002 como foros participativos en que se examinaban cuestiones relativas a operaciones comerciales de interés común en el plano de los países. Los equipos de gestión de las operaciones están integrados por funcionarios que se ocupan de cuestiones operacionales en las oficinas de los países y, en la mayoría de los casos están presididos por el representante de una de las organizaciones operacionales de mayor envergadura; en otros casos la presidencia se ocupa por rotación. El Presidente convoca las reuniones, en las que se analizan acuerdos específicos de servicios comunes, por ejemplo, acuerdos de participación en los gastos y acuerdos a largo plazo. Por lo general, no hay mayor coordinación entre los equipos de gestión de las operaciones y los programas generales de los equipos en los países. Con muy escasas excepciones, los equipos de gestión de las operaciones no están representados en las reuniones de los equipos en los países. También se ha puesto en tela de juicio la capacidad de los equipos de gestión de las operaciones para llegar a acuerdos, debido a los diferentes niveles de autoridad de sus miembros¹⁵.

D. Medidas adoptadas por los órganos rectores

40. En 2010 y 2011 los órganos rectores de ocho fondos, programas y organismos especializados estudiaron cuestiones de gestión en relación con la simplificación y la armonización del sistema de las Naciones Unidas, haciendo hincapié en las IPSAS, los reglamentos y la reglamentación financiera detallada, la recuperación de gastos, la presencia sobre el terreno y las prácticas en materia de recursos humanos. Los órganos rectores evaluaron los costos y los beneficios de la gestión del cambio. No parece haberse prestado mayor atención a los posibles efectos de las reformas de la gestión en la programación del desarrollo que la Asamblea General les había pedido que examinaran.

41. El PNUD, el UNFPA y el UNICEF han tratado de lograr la armonización y de mejorar la presentación de los proyectos bienales de apoyo para 2012-2013 con miras a presentar un solo presupuesto integrado para cada organización a partir de 2014. A fin de lograr ese objetivo, en 2010 se presentó a las juntas ejecutivas de las tres organizaciones un plan u hoja de ruta sobre el particular. Las juntas ejecutivas del PNUD, el UNFPA y el UNICEF llegaron a acuerdos sobre las definiciones y clasificaciones de los gastos comunes. Se pidió a las organizaciones que presentaran sus documentos presupuestarios para 2012-2013 utilizando estas definiciones y clasificaciones de los gastos y que, a partir de 2013, utilizaran las nuevas

¹⁵ Entre los miembros de los equipos hay desde funcionarios internacionales hasta funcionarios nacionales de distintas categorías.

clasificaciones en sus estados financieros y en sus exámenes anuales de la situación financiera.

42. Los órganos rectores de cuatro organizaciones (el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) recibieron información actualizada sobre los progresos logrados en la aplicación de las IPSAS. En particular, el Consejo de Administración de la FAO alentó a la secretaría de la FAO a que buscara nuevas oportunidades para aumentar la eficacia en función de los costos y formas de aumentar al máximo el rendimiento del programa de las IPSAS.

43. Los órganos rectores de la UNESCO y la ONUDI consideraron la posibilidad de hacer coincidir sus ciclos de planificación estratégica con la revisión cuatrienal amplia de política de la Asamblea General. La Junta Ejecutiva de la UNESCO decidió retener el ciclo sexenal de planificación de la Organización pero aprovechar la índole rotatoria de su estrategia de mediano plazo para cerciorarse de que en los documentos estratégicos de la organización se reflejaran el fondo y las directrices de la revisión amplia de política. La Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI recomendó que cuatrienalmente, a partir del año 2013, el Director General presentara a la Junta un proyecto de marco programático cuatrienal de mediano plazo teniendo en cuenta las recomendaciones de la última revisión cuatrienal amplia de política. De esa forma, el ciclo de planificación estratégica de la ONUDI coincidiría perfectamente con el de la revisión cuatrienal.

IV. Perspectivas de los países sobre las prioridades en materia de simplificación y armonización

44. La simplificación y armonización de los procedimientos institucionales tienen consecuencias para todos los equipos de las Naciones Unidas en los países, cada uno de los cuales se desenvuelve en un contexto único, se enfrenta a dificultades diferentes y tiene prioridades definidas. La misión conjunta llevada a cabo por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión reveló importantes problemas y oportunidades sobre la base de las experiencias de los primeros países participantes en la iniciativa “Unidos en la acción”.

45. Es necesario entender las realidades operacionales de la gama completa de países en que se ejecutan programas y no solo de los que participan en la iniciativa “Unidos en la acción”. Teniendo presente ese objetivo, se consultó a 15 equipos de las Naciones Unidas en los países¹⁶ por medio de entrevistas y cuestionarios sobre su percepción de las prioridades y dificultades, y se les invitó a formular recomendaciones. Las consultas confirmaron las conclusiones de la misión conjunta. Revelaron además las consecuencias de las divergencias entre las prácticas institucionales del sistema de las Naciones Unidas para las operaciones diarias de los equipos en los países. Algunas de las prioridades señaladas por esos equipos se están examinando en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de

¹⁶ Bhután, Camboya, China, Etiopía, Guatemala, Maldivas, Nepal, Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán, Tailandia, Uganda, Ucrania, Viet Nam y Zambia.

Desarrollo de las Naciones Unidas. Se puso de relieve la necesidad de agilizar la aplicación.

A. Consecuencias de las diferentes normas y procedimientos sobre adquisiciones para la adquisición conjunta a nivel nacional

1. Considerables economías derivadas de las adquisiciones conjuntas

46. La adquisición conjunta de bienes y servicios para atender a las necesidades comunes ofrece grandes posibilidades de obtener economías y aumentar la eficiencia como resultado de las economías de escala y la consolidación de los procedimientos paralelos. Debido a la mayor participación de las organizaciones de las Naciones Unidas en programas comunes, la realización conjunta de adquisiciones ha pasado a ser condición previa para una entrega oportuna y eficaz en función de los costos de los resultados.

2. Flexibilidad de las adquisiciones centralizadas

47. Es necesario dar a las oficinas en los países más flexibilidad para realizar adquisiciones conjuntas dentro de los modelos existentes. Los modelos utilizados por las organizaciones de las Naciones Unidas para las adquisiciones difieren considerablemente en cuanto al nivel de descentralización. Aunque muchas organizaciones permiten cierto nivel de adquisiciones locales, las entrevistas realizadas a los equipos en los países revelaron que algunas organizaciones con un volumen importante de actividades operacionales realizan sus adquisiciones principalmente por conducto de la sede. Cuando se inicia un proceso de adquisición conjunta a nivel del país, esas organizaciones no pueden participar, lo que limita los posibles beneficios de las economías de escala. Sin embargo, cabe observar que las adquisiciones centralizadas tienen sentido desde el punto de vista económico para la organización de que se trata, y tal vez sean las más adecuadas para su cadena de abastecimiento de productos. Por lo tanto, esas organizaciones podrían considerar la posibilidad de establecer procedimientos flexibles que permitan realizar adquisiciones locales cuando se necesite dentro de sus modelos y estructuras de adquisición existentes.

3. Armonización de los umbrales de las adquisiciones locales

48. En lo que respecta a la armonización de las adquisiciones locales, se han delegado en las oficinas en los países distintos niveles de autoridad con respecto a la cantidad de bienes y servicios que se pueden adquirir localmente. Cuando se necesita adquirir en forma conjunta un volumen considerable en el país, generalmente las organizaciones debe solicitar la autorización de los niveles más altos de autoridad de su estructura respectiva, lo que causa demoras en la ejecución. Hubo llamados a establecer un umbral común, teniendo en cuenta la situación concreta de los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como la capacidad de las oficinas en los países de ocuparse de las adquisiciones. Sin embargo, se consideraba que sería una medida poco realista, pues supondría modificar los controles internos y las responsabilidades del personal en las oficinas exteriores. Otra posibilidad es simplificar el proceso de aprobación de cada organización, a la vez que se mantienen los mecanismos de control y los umbrales ya establecidos.

4. Armonización de los procedimientos para la administración conjunta

49. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían procurar armonizar los procedimientos de adquisición local. Se han adoptado medidas para establecer un comité de contratos común que se encargue de supervisar las políticas sobre adquisiciones. Se ha pedido a las organizaciones con grandes programas de actividades operacionales que aseguren el cumplimiento de las normas sobre adquisiciones en nombre de otras organizaciones. Los diferentes requisitos relacionados con los procedimientos de adquisición han hecho difícil esa tarea. Según las entrevistas, el punto de activación del proceso de licitación pública varía enormemente, desde 3.000 dólares hasta 30.000 dólares. Cuando se pide al comité de contratos de una organización que examine el cumplimiento por parte de otras organizaciones, se debe emitir una solicitud separada para permitir al comité aplicar los requisitos de las otras organizaciones, lo que aumenta los costos de transacción y retrasa la ejecución.

5. Delegación de autoridad en los equipos de las Naciones Unidas en países que salen de conflictos

50. Se necesita una mayor delegación de autoridad de parte de la sede y un mayor grado de flexibilidad para permitir una respuesta más rápida en situaciones posteriores a una crisis y a un conflicto. Se estima que el nivel actual de autoridad delegada es bajo y que los procedimientos carecen de flexibilidad para los equipos de las Naciones Unidas en los países que salen de un conflicto. Debido al gran número de contratos que se celebran, con mucha frecuencia el valor de estos sobrepasa el nivel autorizado. Los proyectos deben presentar solicitudes a los comités de contratos de la sede, lo que generalmente origina demoras más largas.

51. Se considera que los procedimientos de adquisición local son complejos. En consecuencia, hay casos en que los equipos en los países celebran acuerdos con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones multilaterales para que realicen adquisiciones para las Naciones Unidas. Debería considerarse la posibilidad de hacer extensivo el concepto de procedimientos de emergencia a las adquisiciones urgentes realizadas en el contexto de proyectos ejecutados con el apoyo de operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones posteriores a un conflicto o situaciones de estabilización.

52. En septiembre de 2009, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión emitieron directrices sobre la armonización de las adquisiciones de las Naciones Unidas a nivel de los países. Las directrices confieren flexibilidad a las oficinas en los países para realizar adquisiciones conjuntas en el marco de los modelos existentes, lo que incluye el procesamiento de adquisiciones conjuntas cuando los umbrales para adquisiciones locales son diferentes, y disposiciones para la utilización de los comités recíprocos de examen de contratos. Habría que agilizar la aplicación de las directrices.

B. Diferencias en la gestión de los recursos humanos

1. Armonización de la delegación de autoridad para permitir la contratación conjunta

53. El nivel de autoridad delegada en las oficinas en los países para fines de contratación difiere considerablemente de una organización a otra. Por ejemplo, en algunas organizaciones los representantes de los países están autorizados para contratar oficiales nacionales, en tanto que en otras solo pueden contratar personal de apoyo, y la contratación de oficiales nacionales está sujeta a la aprobación de las oficinas regionales o la sede. Esto puede causar demoras considerables, especialmente cuando se trata de contratar personal en forma conjunta para programas y actividades comunes. El equipo de un país observó que debido a las diferencias de los requisitos y procedimientos, resultaba muy ineficiente contratar coordinadores regionales copatrocinados por varias organizaciones, ya que el proceso de contratación no se podía finalizar a nivel del país, sino que debía someterse a procedimientos paralelos en la oficina regional o en la sede. Si la delegación de autoridad no se puede cambiar, deben hallarse soluciones para simplificar los procedimientos a nivel regional o de la sede.

2. Armonización de las normas de contratación para permitir el intercambio de servicios de recursos humanos

54. Las entrevistas a los equipos de las Naciones Unidas en los países revelaron que había diferencias en las normas de contratación de las distintas organizaciones, especialmente en lo relativo a las calificaciones necesarias para optar a las plazas de oficial nacional o de funcionario del Cuadro Orgánico de contratación internacional, lo que también se señaló en el informe de la misión conjunta. Ello hace difícil introducir mecanismos comunes del sistema de las Naciones Unidas para la contratación. Es importante que las organizaciones armonicen las calificaciones para las plazas de oficial nacional y de funcionario internacional del Cuadro Orgánico, y que utilicen perfiles de puestos genéricos y formatos armonizados de anuncio de vacantes.

3. Armonización de la clasificación de puestos para asegurar “igual remuneración por igual trabajo”

55. Es preciso armonizar la clasificación de puestos a fin de que los funcionarios que desempeñen las mismas funciones presten servicios en las mismas condiciones. La misión conjunta observó que había discrepancias en la clasificación de puestos similares entre organizaciones. La percepción de que la norma “igual remuneración por igual trabajo” no existe se hace más evidente con el agrupamiento funcional de equipos entre organizaciones. No es raro que funcionarios que desempeñan las mismas funciones presten servicios con nombramientos permanentes o de plazo fijo, nombramientos de duración limitada u otros nombramientos de corto plazo (arreglos contractuales). La clasificación de los puestos del Cuadro Orgánico y el Cuadro de Servicios Generales también varía, lo que lleva a una situación en que hay personal del Cuadro Orgánico y personal de apoyo que desempeñan las mismas funciones. Ello podría restar motivación al personal, y a la vez debilitar la eficiencia de los equipos interinstitucionales. Todas las organizaciones deberían aplicar sistemáticamente la Norma General para la clasificación de los puestos del Cuadro Orgánico de las Naciones Unidas.

4. Simplificación de los procedimientos de contratación para los países que salen de un conflicto

56. Existen procedimientos especiales para situaciones de emergencia, y habría que simplificar además el procedimiento de contratación para permitir el despliegue rápido de personal en situaciones posteriores a un conflicto o posteriores a una crisis. Las consultas celebradas con los equipos en los países indican que la contratación puede llevar meses dentro del proceso normal de contratación. En casos excepcionales, se debería renunciar al proceso normal de contratación de funcionarios y consultores y permitir la aplicación de procedimientos excepcionales de búsqueda de personal idóneo a fin de reasignar personal con conocimientos especializados esenciales para atender a las necesidades urgentes.

C. Armonización de la tecnología de la información y las comunicaciones a fin de que incluya no solo la gestión de la información sino además la gestión financiera

1. Falta de armonización de los instrumentos de gestión de la tecnología de la información

57. Se han logrado avances importantes en el ámbito de la TIC en lo que respecta a compartir la infraestructura y los servicios, incluido el establecimiento de un nombre de dominio común, de sitios web comunes y de un directorio común. Las iniciativas existentes atienden a la necesidad de intercambiar información entre organizaciones y de facilitar el acceso de los asociados externos a los conocimientos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la armonización de los instrumentos de gestión representa un nivel de armonización más profundo, y aun no ha llegado a una etapa avanzada.

2. Armonización de la planificación de los recursos institucionales para facilitar las transacciones financieras entre organizaciones

58. La armonización de los sistemas de planificación de los recursos institucionales¹⁷ puede facilitar enormemente la presentación de informes financieros sobre los programas y transacciones comunes a nivel del país. Actualmente, las principales organizaciones operacionales utilizan sistemas muy diferentes de planificación de los recursos institucionales. En un programa conjunto con participación de distintas organizaciones, un agente administrativo se encarga del desembolso de los fondos y de la presentación de informes a los donantes. Si el sistema de planificación de los recursos institucionales utilizado por el agente administrativo es distinto del que utilizan las demás organizaciones participantes, las oficinas en el país de las organizaciones participantes no pueden informar al agente administrativo directamente a nivel local, sino que tienen que consolidar los datos en la sede antes de informar sobre el programa conjunto. También se producen dificultades cuando el agente administrativo desembolsa fondos a las organizaciones participantes y su personal si la organización utiliza una plataforma diferente. Los

¹⁷ El sistema de planificación de los recursos institucionales proporciona un conjunto integrado de aplicaciones de la tecnología de la información en apoyo de las operaciones de una institución. Las actividades apoyadas por el sistema son la gestión financiera y presupuestaria, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la cadena de suministros, los servicios centrales de apoyo y otros servicios básicos.

desembolsos tienen que pasar por procedimientos institucionales paralelos, lo que aumenta los costos de transacción y causa demoras.

D. Refuerzo de la aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo

1. Ritmo de aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo

59. Es necesario reforzar la aplicación del método armonizado para las transferencias de efectivo en todas las organizaciones, cuando proceda. Varios equipos en los países dijeron haber logrado mayor eficiencia como resultado de aplicar el método. Sin embargo, el nivel de cumplimiento del método entre las organizaciones a las que se aplica varía de un país a otro. Además, no todos los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas se han decidido a armonizar las transferencias en efectivo. Las distintas modalidades utilizadas para las transferencias en efectivo aumentan los costos de transacción para los asociados en la ejecución y menoscaban la imagen de presencia unificada que proyectan las Naciones Unidas.

2. Simplificación del método armonizado para las transferencias en efectivo

60. Con el fin de ampliar su aplicabilidad, el proceso de hacer extensivo el método armonizado a las transferencias en efectivo se podría simplificar. Algunos de los equipos en los países consideran que el proceso utilizado actualmente para aplicarlo es engorroso y costoso. El establecimiento del método ha entrañado grandes costos derivados de la modificación de los procedimientos, la capacitación del personal y los asociados nacionales y la realización de actividades de garantía, antes de que se materialicen los beneficios a mediano plazo. La aplicabilidad de los procedimientos actuales a las transacciones de tamaño reducido es algo que preocupa a los organismos especializados en particular.

E. Servicios comunes que no son servicios esenciales

61. Muchos equipos en los países han establecido servicios comunes en lo que se refiere a viajes y transporte, servicios bancarios, seguridad y mantenimiento de los locales comunes. Sin embargo, el establecimiento de servicios comunes no ha logrado avances importantes en ámbitos como la gestión de los recursos humanos o las adquisiciones. Algunos equipos piensan que se podrían lograr importantes economías como resultado de mancomunar los servicios en esas esferas. Se podría estudiar la posibilidad de establecer una dependencia común de gestión de los recursos humanos y una dependencia común de adquisiciones.

F. Fortalecimiento de los equipos de gestión de operaciones

62. Aunque los equipos de gestión de operaciones están establecidos desde hace muchos años, sus posibilidades no se han aprovechado suficientemente. En muchos casos, se les considera un órgano que ocupa un lugar secundario respecto de las estructuras interinstitucionales que se ocupan de programas en el equipo del país.

Algunos entrevistados observaron que no se informaba a los miembros del equipo de gestión de operaciones acerca del programa más general del equipo en el país y del sistema de las Naciones Unidas. Las cuestiones de que se ocupa el equipo de gestión de operaciones rara vez son estratégicas ni están orientadas hacia el futuro, sino que más bien tienen un carácter administrativo *ad hoc*. Es necesario reafirmar la posición de los equipos de gestión de operaciones y reconstituirlos, dotándolos de más autoridad y capacidad de adoptar decisiones relativas a la gestión de operaciones. Habría que formalizar los vínculos institucionales entre el equipo de gestión de operaciones y el equipo en el país, lo que permitiría a este último evaluar los programas desde la perspectiva del apoyo de las operaciones comerciales conexas.

G. El próximo paso es centrarse en la aplicación

63. El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión han emitido numerosas orientaciones para ayudar a los equipos en los países a poner en práctica las iniciativas de armonización, muchas de las cuales aún no se aplican. La “fatiga de la orientación” se ha hecho presente en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Algunos miembros de esos equipos estimaban que algunas de las orientaciones no solucionaban los problemas más importantes, lo que creaba nuevos niveles de debate en el plano nacional. Por tanto, el apoyo adicional que preste la sede debería estar centrado en la aplicación de las directrices existentes. Los equipos técnicos de la sede y las oficinas exteriores deberían estar plenamente equipados y responder con rapidez a las solicitudes de los equipos en los países.

V. Dificultades sistémicas

A. Obstáculos relacionados con las diferencias de los modelos institucionales

64. Las diferencias entre las normas, reglamentos, procedimientos y prácticas tienen su origen en los diferentes modelos institucionales y de financiación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No se puede lograr una armonización total a menos que haya cierto grado de convergencia en los modelos institucionales de base. Por ejemplo, algunas organizaciones están basadas en el terreno, en tanto que otras están más centralizadas. Algunas proporcionan asistencia en efectivo o transfieren fondos a los asociados nacionales para la ejecución, en tanto que otras autoejecutan los proyectos. Algunas tienen programas por países, en tanto que otras trabajan con proyectos. Algunas organizaciones se ocupan principalmente de la asistencia humanitaria, mientras que otras se dedican a actividades normativas y operacionales relacionadas con el desarrollo.

65. También hay diferencias importantes en la forma en que las organizaciones están financiadas. Por ejemplo, hay organizaciones financiadas enteramente con contribuciones voluntarias y organizaciones financiadas con una combinación de cuotas y contribuciones voluntarias. Dentro de las organizaciones financiadas con contribuciones voluntarias, también difieren las fuentes de financiación. Por ejemplo, el PNUD recibe fondos principalmente de los gobiernos y el UNICEF

cuenta principalmente con los comités nacionales. Los donantes tienen distintos requisitos para la contabilidad, la auditoría y la presentación de informes.

66. Cada modelo institucional está acompañado de procedimientos institucionales únicos y da lugar a una exposición al riesgo diferente. Por ejemplo, los riesgos a que se enfrenta una organización basada en el terreno son de distinta naturaleza que los riesgos de una organización que realiza pequeñas operaciones a nivel local. Ello ha dado origen a sistemas diferentes de gestión de los riesgos desde el punto de vista de las estructuras jerárquicas, la delegación de autoridad, las normas de contabilidad, los criterios de comprobación de cuentas y otros controles internos.

67. Las características de las organizaciones y las decisiones de los órganos rectores determinan los modelos institucionales. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son en gran medida entidades jurídicas independientes. Los distintos modelos institucionales han evolucionado a través de los años en contextos históricos específicos y en respuesta a necesidades diferentes. Los modelos institucionales y las normas, los procedimientos y los sistemas de gestión de riesgos correspondientes están sujetos a las decisiones de los órganos rectores. Armonizar esos aspectos es difícil porque es poco probable que haya una convergencia entre los procedimientos jurídicos verticales de los órganos rectores de las distintas organizaciones como resultado de las diferencias entre las interpretaciones y las necesidades.

B. Tamaño relativo de las organizaciones

68. El tamaño relativo de las organizaciones también influye en la elección de las prácticas institucionales. Las organizaciones con un gran volumen de actividades operacionales normalmente tienen una estructura y una capacidad bien establecidas sobre el terreno, y pueden hacerse cargo de transacciones amplias. En consecuencia, delegan un mayor nivel de autoridad en las oficinas regionales y las oficinas en los países. Sin embargo, las organizaciones de menor tamaño carecen en muchos casos de oficinas en los países con dotación completa de personal, pero mantienen un número limitado de funcionarios sobre el terreno que desempeñan las funciones esenciales o de enlace. El nivel de autoridad delegada en su personal sobre el terreno en materia de contratación, adquisiciones y otras actividades es menor.

69. La determinación de los umbrales para las adquisiciones, las auditorías y las transferencias en efectivo también está estrechamente vinculada al tamaño de la organización. Un determinado volumen de adquisiciones puede ser insignificante para las organizaciones más grandes y, por lo tanto, se puede manejar a nivel local. El mismo volumen de adquisiciones puede ser considerable para organizaciones más pequeñas, por lo que es razonable que se lo someta a control central.

C. Incentivo insuficiente para el cambio

70. La armonización se puede hacer cumplir mediante fuerzas externas, por ejemplo un mandato absoluto, acuerdos interinstitucionales o un cambio de cultura. No se mantendrá, sin embargo, a menos que exista un fuerte impulso interno, dimanado del reconocimiento por parte de las distintas organizaciones y sus órganos rectores de los beneficios que se obtienen en términos de economías, aumento de la eficiencia, mejores calificaciones del desempeño, una imagen pública más favorable

y mejores perspectivas financieras. Se debería dar un incentivo a las organizaciones para que elijan prácticas armonizadas sobre la base de estudios de viabilidad sólidos y bien estructurados que muestren las posibles ventajas a corto, mediano y largo plazo.

71. La demostración de los beneficios sigue siendo un problema importante. El análisis riguroso y sólido de los costos y beneficios no es una práctica sistemática para la adopción de decisiones. La recopilación y el intercambio de datos no forma parte de las actividades diarias a nivel de programas y de operaciones comerciales, lo que hace difícil determinar y evaluar los costos y preparar estudios de viabilidad con fines de armonización. No hay sistemas establecidos para evaluar y demostrar los beneficios reales y posibles. Se necesita mejor información sobre los costos directos para determinar si el aumento de eficiencia crea economías. Cabe observar que la armonización no siempre da origen a la disponibilidad de efectivo, pero sí da origen a la reducción del tiempo de trabajo del personal.

72. La naturaleza del trabajo de las Naciones Unidas también ha hecho difícil demostrar la conexión entre la optimización de los procedimientos institucionales y la obtención de mejores resultados. Técnicamente, los beneficios son difíciles de medir y los beneficios derivados de las actividades interinstitucionales no se pueden separar de los beneficios derivados de las reformas internas.

73. Además, los beneficios sólo se acumulan a la larga, en tanto que se incurren gastos de inmediato. Los beneficios para todo el sistema pueden no ser beneficios para las distintas organizaciones. Hace falta una fuerte convicción política para dar prioridad a la obtención de beneficios colectivos y a largo plazo.

D. Cultivo del liderazgo

74. La necesidad de un fuerte liderazgo que impulse el cambio merece particular atención. La misión conjunta del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión determinó que el nivel de compromiso con la aplicación de métodos comunes y armonizados en las prácticas institucionales variaba de organización a organización y dentro de las organizaciones. A nivel mundial, hay una necesidad imperiosa de paladines que encabecen el proceso. La labor de armonización se considera una actividad interinstitucional y, por lo tanto, no está suficientemente reconocida ni recompensada por las organizaciones. No hay una referencia clara a la armonización de las prácticas institucionales a nivel de todo el sistema en los pactos del personal directivo superior.

75. A nivel de país, el liderazgo de los coordinadores residentes ha demostrado ser esencial. Sin embargo, los coordinadores residentes carecen de la autoridad necesaria sobre los recursos para acelerar el cambio. Desempeñan una función importante en la asignación de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y de la financiación para los programas conjuntos, los que rara vez cuentan con un mecanismo destinado exclusivamente a velar por la coherencia en la esfera de las operaciones comerciales.

E. Recursos insuficientes

76. Hay una falta de fondos asignados exclusivamente a prestar apoyo a la introducción y aplicación de métodos armonizados, incluida su debida integración en las políticas y procedimientos propios de cada organización. Las organizaciones han efectuado inversiones considerables en sus sistemas internos, como la planificación de los recursos institucionales. La enmienda, la modernización o el cambio de los sistemas supone rediseñar los procesos, reasignar personal y adquirir servicios y conocimientos especializados de que no se dispone dentro de la organización. Por consiguiente, la armonización requiere una inversión adicional de capital y una financiación suplementaria considerables.

F. Deficiencias de la capacidad

77. La gestión del cambio adolece de deficiencias, especialmente a nivel local. Para la gestión del cambio se precisa una sólida capacidad de análisis, planificación, aplicación y seguimiento, la que normalmente no existe en las oficinas de los coordinadores residentes. Las oficinas de las organizaciones en los países tienen niveles variables de ese tipo de capacidad debido a sus diferencias de tamaño y de autoridad delegada. En general, como se señaló en el informe de la misión conjunta, los funcionarios que se ocupan de las operaciones comerciales son de categoría relativamente baja y su influencia en el proceso de adopción de decisiones es limitada.

G. Separación entre programas y operaciones

78. Las cuestiones programáticas y las cuestiones relativas a las operaciones comerciales se tratan en forma separada. Se considera que las operaciones comerciales tienen importancia secundaria y sólo se discuten a nivel directivo cuando las consecuencias para el presupuesto son considerables o cuando hay un mandato claro. Muy pocos países discuten cuestiones de apoyo operacional en el proceso de introducción y aplicación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁸.

VI. Conclusiones y recomendaciones

79. Se están realizando avances constantes en el proceso de simplificación y armonización en el sistema de las Naciones Unidas. A nivel local, la mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países han introducido servicios comunes de una manera u otra, en tanto que algunos de esos equipos han adoptado medidas adicionales para armonizar la entrega de servicios que no sean servicios esenciales en el marco de la autoridad delegada. Los procedimientos interinstitucionales realizados en la sede han prestado atención especial a las necesidades de los equipos en los países, y se han puesto en marcha iniciativas y logrado varios acuerdos para

¹⁸ Esto se trata en la directrices de 2010 para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

eliminar los estrangulamientos y crear una base suficiente para introducir innovaciones a nivel de países.

80. Las expectativas acerca de la armonización deben ser realistas. Aunque se puede hacer más sin cambiar las normas y reglamentos institucionales, es preciso reconocer que los avances en materia de simplificación y armonización tienen un límite, habida cuenta de los distintos mandatos y modelos de actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Todo avance más allá de ese límite requiere cambios más fundamentales que entrañan una decisión de los órganos rectores.

81. La experiencia demuestra que se pueden lograr economías y aumentos de la eficiencia considerables dentro de las normas y reglamentos vigentes y sin cambiar los modelos institucionales. Los próximos pasos se deberían centrar en la aplicación de las iniciativas existentes y en la orientación. También debe prestarse más atención a la simplificación de los procedimientos.

82. Los programas conjuntos y la programación conjunta, que reúnen a las organizaciones para una planificación y ejecución comunes, han sido una importante fuerza impulsora de la armonización de las prácticas institucionales más allá de los servicios esenciales tradicionales. Las adquisiciones, contrataciones y presentaciones de informes conjuntas están todavía en una etapa inicial y exigen que las organizaciones encuentren soluciones comunes mediante el ajuste de los requisitos y prácticas que les son propias. Cuando esas fuentes de financiación se agoten como parece estar ocurriendo, deberá hallarse la forma de absorber internamente esos costos.

83. Los mecanismos de financiación innovadores catalizan la cooperación a nivel de los países. El éxito obtenido por los países participantes que se pliegan voluntariamente a la iniciativa “Unidos en la acción” para lograr un mayor nivel de armonización puede atribuirse en parte, entre otras cosas, a la financiación adicional facilitada al equipo de las Naciones Unidas en el país por medio de los fondos de la iniciativa “Unidos en la acción” y de la ventanilla de financiación ampliada del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD y España, lo que impulsa un incentivo para trabajar juntos, la coherencia en los programas, y crea de ese modo la necesidad de cooperar en las operaciones comerciales.

84. El firme liderazgo de los coordinadores residentes y el empoderamiento de los equipos de gestión de operaciones son esenciales para incorporar las cuestiones sobre operaciones en los programas de los equipos en los países. Deberían darse más recursos y más atribuciones a los coordinadores residentes mediante el fortalecimiento de los mecanismos de financiación y los instrumentos de gestión existentes, como el fomento de los avances en materia de armonización mediante la realización de evaluaciones del desempeño. Se podría empoderar a los equipos de gestión de operaciones institucionalizando su representación en los equipos de las Naciones Unidas en los países y aumentando su composición.

85. Las reformas en la esfera del apoyo a las operaciones sólo serán sostenibles cuando pasen a ser parte integral de las reformas programáticas. Las consecuencias operacionales de los cambios programáticos se deben estudiar detenidamente y las disposiciones pertinentes de las nuevas directrices para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a este respecto se deberían aplicar con carácter prioritario.

86. Es preciso institucionalizar la armonización a nivel de los países y continuarla en forma más sistemática para evitar interrupciones debidas a cambios en la dirección o el personal. El establecimiento de planes de trabajo para los distintos equipos en los países podría ser un instrumento útil para asegurar la continuidad.

87. Las Naciones Unidas no han podido demostrar que se producen sistemáticamente economías y aumentos de la eficiencia como resultado de la simplificación y la armonización, en parte debido a dificultades propias de la medición. La incapacidad de las Naciones Unidas de demostrar avances en esta esfera puede haber afectado el apoyo de los Estados Miembros a esas actividades.

88. Para que los procesos de simplificación y armonización den buen resultado no se deben realizar de arriba abajo ni de abajo arriba, sino que deben ser bilaterales. Las necesidades de los equipos en los países deben motivar las prioridades en la sede, pero los equipos en los países sólo pueden innovar en el marco de las políticas y procedimientos establecidos. Toda iniciativa más audaz debe provenir en último término de los estratos más altos.

89. El Consejo Económico y Social tal vez desee:

a) Alentar a los Estados Miembros a que continúen brindando apoyo a la ejecución del Plan de acción para la armonización de las prácticas institucionales y el plan de aplicación conjunto del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión;

b) Solicitar al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas que, en cooperación con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, realice un examen de los modelos institucionales del sistema de las Naciones Unidas para presentarlos en la próxima revisión cuatrienal amplia, incluidos, entre otros, la presencia sobre el terreno, la delegación de atribuciones y las modalidades de ejecución de los programas y proyectos;

c) Invitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que realicen un examen de los procedimientos institucionales y un análisis de la relación costo-beneficio para determinar cuáles procedimientos prometen el rendimiento más alto como resultado de la simplificación y la armonización;

d) Solicitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que incluyan la promoción de la simplificación y la armonización en la evaluación de la actuación profesional del personal directivo superior de las organizaciones con programas de gran tamaño, y cuando proceda, de todas las categorías;

e) Alentar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, dentro de los sistemas de planificación, presupuesto y evaluación existentes, establezcan indicadores y mecanismos para encontrar y demostrar los aumentos de la eficiencia y las economías que resultan de la optimización de las operaciones comerciales, incluidas su simplificación y armonización, y a que informen a sus órganos rectores en forma bienal dentro de los informes existentes; y a este respecto, solicitar además al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas que preste apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países para la elaboración de indicadores de la eficiencia a nivel de los países de las prácticas institucionales como parte del proceso puesto en marcha por el Grupo de Desarrollo en 2010;

f) Solicitar al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas que continúe prestando apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países para la

formulación de planes operacionales, conjuntamente con la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los documentos operacionales pertinentes, en los que se indique en qué forma se formularán conjuntamente la aplicación de los programas y su apoyo operacional;

g) Solicitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que determinen cuáles son los mecanismos de financiación más adecuados para los servicios comunes e integrados y los equipos conjuntos, por ejemplo sobre adquisiciones y recursos humanos, sobre la base de la experiencia de las organizaciones con sede en Ginebra y Roma; y a este respecto, solicitar al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas que, en cooperación con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, examine la experiencia con distintas opciones de financiación en apoyo de los servicios comunes en todos los niveles;

h) Solicitar al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas que examine el funcionamiento de los equipos de gestión de operaciones y adopte medidas para fortalecer esos equipos;

i) Solicitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que examinen su delegación de autoridad en las oficinas en países que salen de un conflicto y establezcan procedimientos más flexibles para agilizar las adquisiciones y la contratación.
