



Asamblea General

Distr. general
8 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 143 del programa provisional*

Dependencia Común de Inspección

Servicios de apoyo administrativo: papel de los centros de servicios en la reformulación de la prestación de servicios administrativos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Servicios de apoyo administrativo: papel de los centros de servicios en la reformulación de la prestación de servicios administrativos”.

* A/72/150.



Servicios de apoyo administrativo

Papel de los centros de servicios en la reformulación de la prestación de servicios administrativos

Preparado por

Jeremiah Kramer

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2016



Naciones Unidas

JIU/REP/2016/11

Español

Original: inglés

Servicios de apoyo administrativo

Papel de los centros de servicios en la reformulación de la prestación de servicios administrativos

Preparado por

Jeremiah Kramer

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2016

Resumen

Servicios de apoyo administrativo: papel de los centros de servicios en la reformulación de la prestación de servicios administrativos **JIU/REP/2016/11**

El principal objetivo del examen era examinar los métodos y las prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo concerniente a la reformulación de la forma de prestar servicios de apoyo administrativo mediante la utilización de servicios compartidos y centros de servicios. El presente informe dimana de las actividades de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las directrices de los órganos legislativos, para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de apoyo administrativo. Muchas organizaciones han llegado a la conclusión de que la repetición de funciones de apoyo administrativo en múltiples ubicaciones desvía recursos de las prioridades de su mandato y ha llevado a algunas de ellas a consolidar determinadas funciones que afectan a las transacciones administrativas. El presente informe examina la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo concerniente a la realización de tales cambios mediante el establecimiento de servicios compartidos (mediante la consolidación de la prestación en un número menor de lugares), su agrupación en centros de servicios y su ubicación en lugares de menor costo. Aun cuando no exista el objetivo de consolidación, algunas organizaciones han reubicado funciones para ahorrar.

Principales resultados y conclusiones

Sobre la base de las respuestas a un cuestionario a nivel de todo el sistema, se identificaron siete organizaciones que habían establecido centros mundiales de servicios o tenían la intención de hacerlo: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Esas organizaciones comparten ciertas características: trabajan en una escala relativamente grande, desempeñan funciones operacionales y cuentan con amplios programas y redes sobre el terreno que abarcan las necesidades de servicios más complejas. El PMA ha decidido posteriormente no establecer por el momento el centro mundial de servicios que tenía previsto, aunque se examina en el presente informe, dado que su planteamiento ofrece valiosa información. Se ha incluido la experiencia de la Secretaría de las Naciones Unidas en relación con el establecimiento del Centro Regional de Servicios de Entebbe (Uganda) porque tiene una clara dimensión de servicios compartidos, tuvo que hacer frente a importantes problemas durante su proceso de establecimiento, lo cual proporcionó valiosa información, y ha sido objeto de una serie de revisiones de las que se han extraído enseñanzas.

En este contexto, los “servicios compartidos” se refieren a la prestación de servicios de uso común por un grupo en una organización en lugar de repetir la prestación de servicios en múltiples dependencias. Eso no significa esencialmente un uso compartido entre organismos, aunque la cooperación entre estos es una importante característica de las actividades que realiza el sistema de las Naciones Unidas para mejorar la eficiencia y la eficacia administrativas. Por ejemplo, en su resolución 67/226, la Asamblea General presentó un ambicioso programa para la consolidación de los servicios de apoyo en los países y el posible establecimiento de centros de servicios compartidos y servicios de apoyo comunes en los países, a nivel regional y en las sedes, dentro de ámbitos clave de apoyo administrativo, sobre la base de un marco regulador unificado. Además, solicitó que se invirtiera en los procesos institucionales internos.

Aunque lo ideal sería que se examinaran conjuntamente las medidas internas e interinstitucionales, la Dependencia Común de Inspección (DCI) consideró con criterios prácticos que era más realista examinarlas por etapas. La cooperación interinstitucional, con sus múltiples facetas, los diferentes interesados y la variedad de agentes intergubernamentales, requiere que se le dediquen el tiempo y los recursos que exige la complejidad del tema.

En 2009, la DCI publicó un informe titulado “Deslocalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”. En él examinaba la experiencia inicial del ACNUR, la FAO, la OMS y el PMA en relación con la reubicación de sus servicios de apoyo administrativo y el establecimiento de centros de servicios en países de más bajo costo fuera de las sedes. Dado que se publicó poco después de que se establecieran centros de servicios del ACNUR, la FAO y la OMS, era prematuro evaluar los resultados obtenidos.

En el presente informe se considera que la consolidación de las funciones de apoyo administrativo y su incorporación a centros de servicios en lugares de más bajo costo se han visto impulsadas principalmente por la necesidad de realizar economías, aunque sin excluir otros motivos. Así, el Centro Regional de Servicios tenía principalmente por objeto reducir la presencia de las misiones y el número de civiles en lugares peligrosos. Una importante consideración de la FAO, la OMS, el PNUD (especialmente en el contexto de las medidas relacionadas con los centros de servicios, adoptadas durante su transformación estructural) y el UNICEF era la reducción de los costos, aunque todos esos organismos expusieron también otros objetivos, cuya preeminencia y cuyos plazos diferían y entre los que figuraban la mejora de la calidad del servicio, la especialización, la reducción de los riesgos y el realce del centro de atención de su misión. En el examen se observa que, en general, los órganos intergubernamentales prestan sobre todo mucha más atención a realizar economías que a obtener mejoras cualitativas.

Este examen tiene por objeto mostrar la experiencia adquirida hasta la fecha con miras a determinar las buenas prácticas y los aspectos susceptibles de mejora. En él se examina la experiencia en relación con la elaboración de estudios de viabilidad y análisis de la relación costo-beneficio, la selección de emplazamientos, la obtención de beneficios, la definición de medidas de gobernanza, la medición del desempeño y el análisis de las cuestiones de gestión de los recursos humanos que se han observado. También se formulan observaciones preliminares sobre la cooperación interinstitucional. Además de ahondar en los capítulos siguientes sobre estas cuestiones temáticas, el Inspector destaca las siguientes conclusiones generales:

a) En relación con la consolidación de la prestación de servicios, las organizaciones de las Naciones Unidas están bien encaminadas por lo que respecta al examen de los servicios compartidos (consolidados), los centros de servicios y el traslado de tales centros a lugares de menor costo, conceptos todos estos que están debidamente arraigados y pueden generar y han generado un considerable nivel de eficiencia.

b) El hecho de concentrarse en la reubicación en lugares de bajo costo ha tendido a eclipsar los diferentes modos de analizar y presentar a los órganos rectores las oportunidades disponibles merced a la mejora del proceso de realización de actividades y a la consolidación de la prestación de servicios (servicios compartidos). Eso no significa que dicho análisis, cuando se hace, no sirva de base para la adopción de decisiones.

c) La incorporación de los cambios y la obtención de beneficios requieren inversión y tiempo. El hecho de centrarse en las economías a corto plazo puede ser corto de miras y contraproducente. Una de las principales conclusiones es la importancia de un liderazgo constante.

d) No deben subestimarse los problemas de trasladarse a lugares de bajo costo. La pérdida de conocimiento institucional es real y han sido difíciles de cuantificar los costos relacionados con el aumento de las tasas de movimiento de personal, la formación

profesional y el mantenimiento de un diálogo entre la sede y el centro de servicios; y frecuentemente surgen problemas diferentes en relación con la gestión de los recursos humanos. Esas consideraciones, si bien no deben disuadir de la realización del cambio de ubicación, sugieren que el estudio de viabilidad debería ser convincente.

e) El papel desempeñado por los órganos legislativos varía desde una participación minuciosa en el nivel de los procesos hasta conferir amplias facultades discrecionales a la administración. Dado que esta es una función de la relación de gobernanza entre el órgano legislativo y la secretaría pertinente, un enfoque uniforme no es realista.

f) Los servicios compartidos se benefician de una colaboración activa entre los clientes y los proveedores de servicios en la que cada uno se encarga de su parte. La orientación a los servicios de atención al cliente y la gestión del desempeño no se han desarrollado correctamente, aunque son bien acogidas las iniciativas del UNICEF, el PNUD, la FAO y el Centro Regional de Servicios, que están volviendo a centrarse en el servicio de atención al cliente y el mejoramiento continuo.

g) La cooperación interinstitucional en materia de centros mundiales de servicios va a la zaga respecto de la labor análoga a nivel de países y también respecto de la amplia cooperación que tiene lugar en otros aspectos de los enfoques de prestación de servicios a nivel mundial.

Estudios de viabilidad, análisis de la relación costo-beneficio, y obtención de beneficios

Aunque no cabe decir lo mismo de todas las organizaciones, se observa, en relación con algunos estudios de viabilidad, que se da la tendencia a centrarse en los beneficios dimanantes de la reubicación en lugar de presentar un análisis sobre los factores concretos que impulsan las ganancias en eficiencia y efectividad. La mejora de los procesos institucionales, la consolidación de los puntos de prestación de servicios y la reubicación en un lugar de bajo costo son conceptos distintos que suelen mezclarse. Los jefes ejecutivos deben distinguir entre ellos, de forma que no se malinterprete la reubicación como instrumento para los tres conceptos.

La reducción del tiempo que dedica el personal a funciones de apoyo administrativo a menudo es una característica importante del estudio de viabilidad y del análisis de la relación costo-beneficio. Frecuentemente también se mezclan la reducción del número de funcionarios y el tiempo liberado. En los estudios de viabilidad debe distinguirse entre las prestaciones en dinero, que se enmarcan dentro de los fondos liberados, y el tiempo de que dispone el personal para ocuparse de posibles nuevos objetivos.

La consolidación de los puntos de prestación de servicios y su reubicación en lugares de bajo costo no deben llevarse a cabo en el marco de una única medida. Las organizaciones con una prestación de servicios altamente descentralizadas en múltiples lugares pueden decidir primeramente consolidar los servicios en lugares de destino existentes a fin de poder mejorar y unificar los procesos con personal competente. En caso de que ulteriormente así se acordase, ello podría facilitar la consolidación y la reubicación.

En general, las organizaciones examinan una serie de opciones de ubicación y la similitud de ciertos factores, como los gastos de personal, la disponibilidad de mano de obra calificada, la fiabilidad de la infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones y la seguridad. Se adoptan decisiones basadas en el juicio de la propia administración y no en la suma de criterios que se sopesan. Son factores importantes los incentivos ofrecidos por las autoridades del país anfitrión y la ampliación de las prerrogativas e inmunidades. No ha sido uniforme la experiencia de los países anfitriones en relación con el cumplimiento de sus compromisos.

Los factores diferenciales de carácter salarial que utilizan organizaciones como la FAO, la OMS y el ACNUR para proyectar los ahorros que podrían lograrse mediante la

transferencia de ciertas funciones desde las sedes a lugares con centros de servicios han resistido por el momento la prueba del tiempo o incluso han mejorado. Sin embargo, no sería exacto llegar a la conclusión de que los ahorros totales son tan elevados como las diferencias en cuanto a costos salariales. Ello se debe a que no todos los gastos pertinentes efectuados se recogen sistemáticamente. Los jefes ejecutivos deben hacer un seguimiento de los gastos efectuados y los beneficios obtenidos e informar sobre ellos.

La obtención de beneficios requiere una activa administración. Por ejemplo, la mejora de la eficiencia de los procesos, la supresión de puestos superfluos y la asignación de objetivos para el tiempo que se libera merced a la reducción de las tareas administrativas exigen la adopción de medidas discretas en materia de gestión. Deben prepararse planes para la obtención de de beneficios.

Gestión del desempeño

La medición del desempeño no está muy bien desarrollada. Eso menoscaba la rendición de cuentas y la capacidad de mejorar. Un grave obstáculo es la falta de inversiones en instrumentos y sistemas de apoyo al análisis de operaciones y la presentación de informes. La base de las expectativas del desempeño frecuentemente no está clara. Los indicadores del desempeño se elaboran en su mayor parte a partir de lo que las organizaciones piensan que pueden realizar y no de normas objetivamente definidas y basadas en la experiencia del mundo real. El hecho de centrarse particularmente en el modo en que un centro de servicios se ocupa de su parte en el correspondiente proceso no ofrece un panorama completo. Se requiere una visión de principio a fin, al tiempo que se reconoce que las partes interesadas deben ser responsables de las partes del proceso que controlan.

Gobernanza

Es importante el patrocinio del nivel ejecutivo superior para promover e impulsar los cambios deseados. La determinación del Administrador del PNUD, el Alto Comisionado para los Refugiados y los Directores Ejecutivos del UNICEF y la UNOPS fue en todo momento un factor clave para mantener el centro de atención y la unidad de propósito entre los interesados. La ausencia de ese tipo de liderazgo sostenido produce el efecto contrario.

En cuanto a la gestión de los centros de servicios y las relaciones jerárquicas, había dos modalidades básicas: la ampliación del alcance de las sedes, cuyas dependencias funcionales habrían de rendir cuentas a las sedes, y la independencia operacional. Se ha evolucionado en este último sentido, a saber, mediante el establecimiento de centros autónomos encargados de la prestación de servicios. Actualmente es ese el caso de la OMS, el Centro Regional de Servicios, la FAO, el UNICEF y el PNUD. La experiencia del Centro Regional de Servicios refuerza el argumento según el cual los centros de servicios han de tener personalidades orgánicas y presupuestos diferentes.

El grado de compromiso de los órganos legislativos respecto del examen de los centros de servicios varía considerablemente. Tal vez no sea realista ni conveniente prever un enfoque uniforme, ya que cada organización tiene su propio contexto institucional y su propia relación entre el jefe ejecutivo y el órgano legislativo. Sin embargo, los órganos de asesoramiento técnico deberían examinar los resultados obtenidos por la reforma de los servicios administrativos.

Gestión de los recursos humanos

El establecimiento y el funcionamiento de los centros de servicios en lugares de bajo costo entrañan diferentes problemas en materia de recursos humanos. La contratación y retención de personal local es un problema que se pone de manifiesto en las elevadas tasas de movimiento de personal. Los administradores consideran que la rigidez de las modalidades de contratación del personal de las Naciones Unidas agrava los problemas de dotación de personal. Además, a su juicio el personal de contratación internacional resulta difícil de contratar y retener porque la labor de los centros de servicios se considera un

cometido de segunda fila que pasa inadvertido y se desgaja del núcleo vital de la organización. En Malasia y Hungría, el ajuste por lugar de destino es un desincentivo para el personal de contratación internacional, que tiene gastos en el extranjero, como los de vivienda y los de escolarización de sus hijos. Se insta a los jefes ejecutivos a elaborar estrategias de retención de personal y a considerar la posibilidad de establecer mecanismos para el intercambio de personal local entre las organizaciones de las Naciones Unidas que tienen la misma ubicación.

Algunas organizaciones se resienten mucho de la pérdida de conocimientos institucionales, lo que se pone particularmente de manifiesto cuando se descubre que ciertas actividades de recursos humanos que se pensaba que eran transaccionales requieren conocimientos y valoraciones cuya base es la cultura institucional. Otras organizaciones ven en ello una oportunidad para reforzar la cultura de prestación de servicios.

Se recurre a funcionarios del Cuadro Orgánico de contratación nacional (FNCO) para el desempeño de diversas funciones que frecuentemente carecen de una dimensión concreta de contenido nacional. Son una característica cada vez más importante de las estrategias de dotación de personal de los centros de servicios. Los centros de servicios ponen de manifiesto la necesidad de actualizar los criterios empleados para recurrir a los FNCO, dado que muestran que las organizaciones necesitan lugares para prestar servicios más allá de las fronteras nacionales. Es preciso adoptar medidas para hacer frente a las necesidades de las organizaciones de utilizar profesionales especializados de contratación local para desempeñar funciones no estrictamente limitadas al contenido nacional o a la nacionalidad.

Gestión del cambio

Los interlocutores subrayan de manera uniforme que no puede subestimarse la gestión del cambio y piden que se garanticen recursos idóneos, destinados a fines concretos y suficientes. Los jefes ejecutivos deben garantizar el establecimiento de un sólido proceso de gestión del cambio, un plan de comunicaciones y diversos programas de capacitación para facilitar la implantación del nuevo modelo institucional y gestionar la resistencia al cambio. Sin embargo, la experiencia demuestra que resulta difícil la gestión del cambio, aun cuando se comprenda ampliamente su importancia. Frecuentemente las organizaciones carecen de capacidad y de conocimientos especializados.

La prestación de servicios administrativos y el sistema de las Naciones Unidas

El hincapié que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace en los enfoques integrados pone de manifiesto un renovado interés en el alcance de una mayor integración, dado que la infraestructura operacional sirve de respaldo a la capacidad práctica de trabajar juntas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 67/226, la Asamblea General ya transmitió un firme mensaje de apoyo a la presencia de servicios administrativos más reducidos a nivel de los países y la consolidación de la prestación de apoyo. Ya existe una amplia colaboración entre organismos, pero el Secretario General informa de que el desarrollo de estructuras más unificadas a los efectos de la prestación de servicios administrativos a nivel de país no ha avanzado mucho a causa de los embotellamientos y resistencia en la etapa de la ejecución¹. Si bien está empezando a desarrollarse una cooperación especial entre ciertos centros de servicios, los centros mundiales de servicios también ponen de manifiesto que prácticamente no se realizan actividades interinstitucionales para planificar, establecer o poner en marcha instalaciones que redunden en un beneficio común y que las organizaciones utilizan infraestructuras y capacidades ajenas. Sin embargo, habida cuenta de la importancia del tema, el estudio de esas soluciones se ha considerado prioritario para el próximo plan estratégico del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

¹ A/71/63-E/2016/8, párr. 230.

En el informe se señalan tres problemas sobre los que hay que seguir profundizando en relación con el logro de nuevos progresos: si es suficiente el alcance a nivel de organización de la resoluciones sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo; la relación entre la cooperación a nivel nacional y la prestación de servicios a nivel mundial; y el sistema de rendición de cuentas entre las directrices legislativas sobre la consolidación y armonización administrativas y la labor que se realiza posteriormente.

A través del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), se está llevando a cabo una importante cooperación en relación con la prestación de servicios a nivel de los países. En el propio Comité de Alto Nivel sobre Gestión, gran parte de la labor de cooperación se lleva a cabo mediante grupos de trabajo que tienen una orientación funcional. Una medida práctica que podría considerarse ahora es complementar esos esfuerzos con una labor horizontal orientada a la prestación de servicios.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que cuenten con centros mundiales de servicios deben definir y establecer los mecanismos y sistemas necesarios para prestar apoyo a un seguimiento eficiente del servicio prestado a los clientes y el mantenimiento de una inteligencia institucional para medir el desempeño y mejorarlo y realizar comparaciones con los puntos de referencia.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que cuenten con centros mundiales de servicios deben definir puntos de referencia de eficiencia sobre la base de normas objetivas y velar por que las metas de desempeño se ajusten progresivamente para alcanzarlas.

Recomendación 3

En el plazo de un año, los jefes ejecutivos deben delimitar las responsabilidades para proseguir las mejoras en curso y para realizar modificaciones en el proceso y garantizar que la gobernanza de los centros de servicios y los acuerdos de gestión dejen claro el papel conexo de los directores de tales centros.

Recomendación 4

Cuando examinen las pertinentes propuestas presupuestarias de las organizaciones, a partir del próximo ciclo presupuestario, los órganos legislativos, en apoyo de sus funciones de supervisión y vigilancia, deben pedir a sus órganos de asesoramiento técnico que analicen los resultados, incluidos los beneficios obtenidos, de la reforma de los servicios administrativos.

Recomendación 5

La Asamblea General, en consonancia con el examen que está llevando a cabo la Comisión de Administración Pública Internacional de todas las categorías de personal, debe adoptar medidas, de ser posible en su septuagésimo segundo período de sesiones, a fin de atender a las necesidades que tienen las organizaciones de profesionales con conocimientos especializados de contratación local a los efectos del desempeño de funciones más allá del ámbito nacional.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		4
Siglas		11
I. Introducción	1–16	12
A. Objetivos y alcance del examen	6–10	13
B. Metodología.....	11–16	13
II. Evolución de los centros de servicios en el sistema de las Naciones Unidas	17–32	15
A. Contexto	17–20	15
B. Organizaciones con centros mundiales de servicios	21–28	15
C. Factores que impulsan los cambios	29–30	18
D. Principales conclusiones	31–32	19
III. Estudios de viabilidad y análisis de la relación costo-beneficio.....	33–45	21
A. Metodología.....	33–40	21
B. Consideraciones relacionadas con la ubicación.....	41–45	24
IV. Funciones de los centros de servicios	46–49	26
V. Obtención de beneficios	50–63	29
A. Información sobre los beneficios y obtención de beneficios	50–56	29
B. Análisis del arbitraje de las actividades laborales	57–63	31
VI. Gestión y medición del desempeño.....	64–79	35
VII. Gobernanza.....	80–90	40
VIII. Gestión de los recursos humanos	91–114	45
A. Personal afectado	93–95	45
B. Retención y contratación de personal.....	96–105	46
C. Empleo de funcionarios del Cuadro Orgánico de contratación nacional	106–114	47
IX. Gestión del cambio	115–118	50
X. La prestación de servicios administrativos y el sistema de las Naciones Unidas	119–127	52
XI. Enseñanzas extraídas	128–138	55
Anexo		
I. Síntesis de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección.....		57

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FNCO	funcionario del Cuadro Orgánico de contratación nacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OMS	Organización Mundial de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

I. Introducción

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó un examen de los aspectos de los servicios de apoyo administrativo en su programa de trabajo para 2016. El presente informe dimana de las actividades que llevan a cabo las entidades del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las directrices de los órganos legislativos, a los efectos de realizar cambios en el modo en que esas entidades prestan tales servicios. En el presente informe se examina la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo concerniente a la realización de tales cambios mediante el establecimiento de servicios compartidos (merced a la consolidación de la prestación de servicios en un número menor de lugares), su agrupación en centros de servicios y su traslado a lugares de menor costo que las sedes.

2. Tales iniciativas se han visto impulsadas por la búsqueda de ganancias en eficiencia, la reducción de costos, la uniformación y la especialización y la mejora de los servicios. Para ello disponen de nuevos sistemas de planificación de los recursos institucionales que reducen la importancia de la ubicación en el caso de determinadas tareas y ofrecen una perspectiva a nivel de toda la organización con miras a planificar servicios de apoyo administrativo eficientes y efectivos. Muchas organizaciones han llegado a la conclusión de que la duplicación de las funciones de apoyo administrativo en múltiples ubicaciones desvía recursos de las prioridades de su mandato, lo que ha llevado a algunas de ellas a refundir determinadas funciones transaccionales de carácter administrativo. Aun cuando no exista el objetivo de consolidación, algunas organizaciones han reubicado funciones con fines de ahorro.

3. Aunque el presente estudio se centra en las medidas adoptadas por las organizaciones para su funcionamiento interno, la cooperación interinstitucional es una importante característica de las actividades que realiza el sistema de las Naciones Unidas para mejorar la eficiencia y la eficacia administrativas. En su resolución 67/226, relativa a la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, la Asamblea General presentó un ambicioso programa para la consolidación de los servicios de apoyo, incluido el posible establecimiento de centros de servicios comunes y servicios comunes de apoyo en los países, a nivel regional y en las sedes, basados en un marco regulador. Además, solicitó que se dedicaran esfuerzos a mejorar los procesos institucionales internos.

4. En el presente informe se examinan iniciativas internas de los organismos. Si bien existe ciertamente una relación entre lo que las organizaciones deciden hacer por su cuenta y lo que hacen en cooperación con otros asociados de las Naciones Unidas, la DCI consideró con pragmatismo que era más realista examinar esos tipos de iniciativas por etapas. La cooperación interinstitucional, con sus múltiples facetas, los diferentes interesados y la variedad de agentes intergubernamentales, requiere que se le dediquen el tiempo y los recursos que exige la complejidad del tema. Se prevé examinar el alcance de una mayor cooperación interinstitucional en un momento ulterior, si bien se formulan observaciones preliminares en los párrafos 119 a 127 *infra*.

5. En 2009, la DCI publicó un informe titulado “Deslocalización en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”². En él se examinaba la experiencia inicial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en lo tocante a la reubicación de sus servicios de apoyo administrativo y el establecimiento de centros de servicios en lugares de menor costo fuera de las sedes. También se exponían las consideraciones que debían tenerse en cuenta en la planificación y puesta en práctica de esas iniciativas. Dado que se publicó poco tiempo después de que se hubiesen establecido centros de servicios, era prematuro evaluar los resultados obtenidos o la evolución de esos centros.

² JIU/REP/2009/6.

A. Objetivos y alcance del examen

6. El principal objetivo del examen era examinar los métodos y las prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo concerniente a la reformulación de la forma de prestar servicios de apoyo administrativo mediante la utilización de servicios compartidos y centros de servicios.

7. Sobre la base de las respuestas a un cuestionario a nivel de todo el sistema, se señalaron siete organizaciones que habían establecido centros mundiales de servicios o se proponían hacerlo: la FAO, el PNUD, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la OMS y el PMA. Posteriormente el PMA ha decidido no establecer por el momento el centro mundial de servicios que tenía previsto, aunque se examina en el presente informe, dado que su planteamiento ofrece valiosa información. Se ha incluido la experiencia del Centro Regional de Servicios de Entebbe (Uganda) porque tiene una clara dimensión de servicios compartidos, ha tenido que hacer frente a importantes problemas durante su proceso de establecimiento, lo cual ha servido para obtener información, y ha sido objeto de una serie de revisiones de las que se han extraído enseñanzas.

8. En el examen se señalan buenas prácticas, enseñanzas extraídas y ámbitos susceptibles de mejora. Para ello, se estudian los factores que impulsan esas iniciativas; las funciones atribuidas a los centros de servicios; diversos estudios de viabilidad, análisis de la relación costo-beneficio y la obtención de beneficios; disposiciones en materia de gobernanza; la medición del desempeño; y aspectos de los cambios relacionados con la gestión de los recursos humanos. Se destacan especialmente determinadas cuestiones que se suscitan en lugar de tratar de elaborar una amplia lista de verificación de todo lo que debe abarcar el establecimiento de servicios compartidos y centros de servicios. En los recuadros 1 a 7 *infra* figuran observaciones adicionales que se refieren a determinadas organizaciones en concreto. Muchas de las experiencias que las organizaciones manifestaron haber adquirido se recogen en el último capítulo.

9. Durante el examen, se procuró averiguar el modo en que otras organizaciones tenían en cuenta los factores que la Asamblea General disponía que debían incluirse en una propuesta de modelo global de prestación de servicios de las Naciones Unidas. Entre ellos cabe mencionar la necesidad de un estudio de viabilidad; el establecimiento de una visión definitiva; metas y objetivos claros; un análisis costo-beneficio detallado que contenga información sobre los beneficios cualitativos y cuantitativos; un plan de obtención de beneficios; e información general básica sobre cada proceso³. El Inspector es consciente de que esos requisitos se aplican únicamente a la Secretaría de las Naciones Unidas, pero considera que podrían ser de interés general, dado que la resolución 70/248 es un raro ejemplo de orientación legislativa concreta sobre cuestiones que han de examinarse.

10. En consonancia con la práctica de los sectores privado y público, en el presente examen los “servicios compartidos” se refieren primordialmente a la prestación de servicios de uso común por un grupo en una organización, a diferencia de la duplicación de la prestación de servicios en múltiples dependencias⁴. En este contexto, “compartido” no significa ni entraña necesariamente que se comparta algo entre varios organismos, aunque no cabe duda de que, en el sistema de Naciones Unidas, algunas entidades utilizan servicios prestados por otras.

B. Metodología

11. El examen se llevó a cabo de febrero a noviembre de 2016. De conformidad con las normas internas, las directrices y los procedimientos de trabajo de la DCI, la metodología

³ Véase la resolución 70/291 de la Asamblea General, secc. XIX.

⁴ Instituto de Contadores de la Administración, *Implementing Shared Service Centers* (2000), pág. 2.

seguida en la preparación del presente informe incluyó el uso de múltiples métodos, principalmente cualitativos, entre los que cabe mencionar exámenes documentales, un cuestionario detallado y entrevistas a fondo para facilitar la reunión de información y el análisis del tema. El proyecto se inició con un examen preliminar de la bibliografía de dominio público sobre los centros de servicios compartidos en general y que la opinión pública podía consultar en documentos concretos de las Naciones Unidas. Se llevaron a cabo entrevistas preliminares con interesados antes de que empezara a reunirse información detallada.

12. La realización de un examen de la documentación pertinente y las cuestiones abordadas en ella fue seguida de una etapa de reunión de datos que incluyó el envío de cuestionarios detallados a interesados y entrevistas a fondo en persona o por teléfono. En el examen se tuvieron en cuenta los informes disponibles y las anteriores auditorías y exámenes realizados por entidades de supervisión interna y externa de diversas organizaciones en relación con el tema. Se realizaron entrevistas con Estados Miembros para aclarar su perspectiva sobre aspectos de la gobernanza.

13. Se enviaron cuestionarios detallados a 28 organizaciones participantes y se recibieron respuestas de 25 de ellas. Sobre la base de las respuestas al cuestionario, se realizaron 162 entrevistas con 206 personas: jefes y personal directivo superior de las oficinas encargadas de la administración de organizaciones de las Naciones Unidas, jefes y funcionarios de centros de servicios compartidos, representantes del personal y representantes de los órganos de supervisión. Se llevaron a cabo misiones en oficinas de las sedes y centros de servicios compartidos de la FAO, el PNUD, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS, el PMA, la OMS y la Secretaría de las Naciones Unidas (Bangkok, Budapest, Copenhague, Entebbe, Kuala Lumpur, Nueva York y Roma). La etapa de reunión de datos también incluyó información recibida directamente mediante entrevistas o de dominio público procedente de las empresas Boston Consulting Group, Deloitte, KPMG y PricewaterhouseCoopers.

14. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI⁵, se aplicó un procedimiento interno de examen por homólogos para solicitar observaciones de todos los Inspectores de la DCI (el denominado juicio colectivo) antes de ultimar el informe. El proyecto de informe también se distribuyó a entidades de las Naciones Unidas para corregir errores materiales y recabar comentarios sobre las constataciones, conclusiones y recomendaciones.

15. El informe contiene 6 recomendaciones, de las que 4 están dirigidas a los jefes ejecutivos de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y 2 a los órganos legislativos de esas organizaciones. Para facilitar la lectura del informe, la aplicación de sus recomendaciones y la correspondiente supervisión, en el anexo figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y a los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas para que adopten medidas o con fines de información.

16. El Inspector expresa su agradecimiento a cuantos le ayudaron en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y con tan buena disposición aportaron sus conocimientos y su experiencia.

⁵ Véase www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

II. Evolución de los centros de servicios en el sistema de las Naciones Unidas

A. Contexto

17. Los múltiples mandatos temáticos o sectoriales encomendados a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y su frecuente alcance mundial han dado lugar a complejas estructuras en la Sede y a operaciones en muchas partes del mundo. Tanto las estructuras en la Sede y las presencias en otros lugares requirieron servicios de apoyo administrativo. A medida que se iban estableciendo gradualmente tareas programáticas, ocurría lo propio con las capacidades de apoyo administrativo.

18. En el sector privado, a finales de los años noventa aumentó el traslado de funciones a lugares de bajo costo (deslocalización) y una externalización de funciones a favor de empresas de esos países. Ello fue posible gracias al desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones. También se vio impulsado por la necesidad de conocimientos especializados de ingeniería y tecnología.

19. El sistema de las Naciones Unidas no fue inmune a esos fenómenos. Si bien la externalización se ha aplicado solamente en algunos ámbitos de actuación —principalmente respecto de los servicios de tecnología de la información—, el desarrollo de sistemas de planificación de los recursos institucionales permitió la uniformación de los procesos y la tecnología de la información facilitó la consolidación de determinados puntos de prestación de servicios.

20. La idea cobró inicialmente la forma de centros de servicios con una única función, normalmente en el marco de servicios de tecnología de la información que utilizaban el modelo de apoyo denominado de “seguimiento de los husos horarios” para prestar servicios a los clientes las 24 horas del día. A medida que la tecnología evolucionaba y se señalaban más funciones idóneas para la consolidación a nivel mundial, comenzaron a ponerse en marcha centros mundiales de servicios compartidos multifuncionales. Esos centros de servicios se muestran en el cuadro 1 *infra*.

B. Organizaciones con centros mundiales de servicios

21. Las primeras iniciativas del PNUD fueron centros mundiales en Copenhague para prestar apoyo a los Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico (2001) y una serie de funciones transaccionales de recursos humanos (2003-2004) y un centro de finanzas separado en Kuala Lumpur para respaldar la aprobación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (2012). Se trataba de centros autónomos que dependían de los correspondientes grupos funcionales de la Sede, en Nueva York. En 2014, en el contexto del cambio estructural del PNUD, se transfirieron otras funciones financieras de Nueva York a Kuala Lumpur. En 2016, el PNUD reunificó los centros de servicios de Copenhague y Kuala Lumpur en una Unidad Mundial de Servicios Compartidos que reemplazaba a las anteriores relaciones jerárquicas separadas y contaba con una gestión intersectorial. Cabe señalar que en el PNUD hay muchas oportunidades de mejora en relación con el aumento de la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios administrativos: la revisión continua de las estructuras y funciones de las oficinas en los países; el examen de la agrupación de las funciones auxiliares que actualmente se llevan a cabo en las oficinas en los países; el examen de la consolidación de la prestación de servicios en el marco de una nueva serie de procesos de recursos humanos; un mayor grado de especialización y de agrupación de las actividades en materia de adquisiciones; y una serie de nuevos exámenes de los procesos institucionales.

22. En 2008, la FAO estableció 1 Centro de Servicios Compartidos en Budapest para la sede, Europa, Asia Central, África y el Cercano Oriente y 2 centros regionales: uno en Santiago para Centroamérica y América del Sur y otro en Bangkok para Asia y el Pacífico. El Centro de Servicios Compartidos había de desempeñar funciones transaccionales de gran volumen; de carácter rutinario; basadas en normas acordadas y documentadas y en procedimientos uniformes; de poca importancia estratégica a nivel individual; y en una ubicación independiente. Esas funciones incluían la prestación de servicios al personal, los anticipos para viajes y las reclamaciones de los gastos correspondientes, la tenencia de libros de contabilidad, el procesamiento de facturas, las transacciones relacionadas con adquisiciones de material de oficina, los procesos de inventario y los servicios de asistencia a los usuarios. Uno de los factores críticos que influyeron en la decisión de contar con tres emplazamientos fue la necesidad percibida de abarcar la totalidad de un huso horario⁶. En un examen realizado en 2010/11 se determinó que el huso horario no había sido una cuestión importante y se propuso lograr nuevas economías de escala mediante la consolidación en un centro principal en Budapest, pero ello no fue aprobado por la Conferencia de la FAO.

23. En 2006, el PMA inició un proyecto para establecer un centro de servicios en dos etapas. Los procesos no críticos se transferirían en la primera etapa y los más críticos posteriormente. En la primera etapa, el PMA trasladó a diversos emplazamientos su servicio de asistencia a los usuarios en materia de tecnología de la información, su servicio de adquisiciones no alimentarias, su programa global de alquiler de vehículos, su servicio de gestión de proveedores y su servicio de viajes. No se materializó la segunda etapa, en la que el PMA tenía previsto trasladar las funciones de gestión de recursos humanos y de finanzas. En julio de 2014, el PMA puso en marcha la Iniciativa “Excelencia en materia de Costos” con objeto de poder reducir sus costos y mejorar la eficiencia, al tiempo que mantenía sus inversiones en prioridades estratégicas clave⁷. En 2016, la dirección del PMA examinó los beneficios, los costos y los riesgos de la creación de un centro de servicios. El análisis indicó que, si bien un centro de servicios podría proporcionar beneficios financieros, tales beneficios no tenían suficiente entidad para justificar una reubicación, razón por la que se decidió centrar los esfuerzos en el proceso de transformación debido a los beneficios que podían obtenerse en ese ámbito.

24. La OMS estableció su Centro Mundial de Servicios en Kuala Lumpur en 2008 como parte de un plan más amplio para modernizar la prestación de servicios, incluido un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. En un examen de la DCI de 2012 sobre la gestión y la administración de la OMS se llegó a la conclusión de que el Centro de Servicios entrañaba una importante mejora de la transparencia, una mayor vigilancia de la utilización de los recursos y una mayor coherencia de los procesos administrativos, al tiempo que contribuía a mejorar la cultura de gestión en la OMS⁸.

25. En 2008 el ACNUR trasladó ciertas funciones relacionadas con los recursos humanos, las finanzas, los suministros y la tecnología de la información y las comunicaciones de la Sede a un Centro Mundial de Servicios en Budapest. Su enfoque se basaba en la reubicación de las funciones dentro de las estructuras existentes en lugar de establecer servicios compartidos. La presencia del ACNUR en Budapest ha aumentado considerablemente como resultado de la transferencia gradual de funciones en las esferas básicas de las finanzas, los recursos humanos, los suministros y la tecnología de la información y las comunicaciones, así como merced al aumento de la capacidad respecto de las funciones que el ACNUR consideraba que no podían realizarse de manera asequible en Ginebra, como el fortalecimiento de la respuesta de emergencia y de las funciones de gestión de la cadena de suministro y el aumento del papel y de la capacidad del Centro Mundial de Aprendizaje. Más recientemente, Copenhague ha sido designado un centro mundial de servicios. La presencia del ACNUR en esa ciudad está

⁶ JIU/REP/2009/6, párrs. 14 a 16, 47 y 48.

⁷ PMA, consulta oficiosa, información actualizada sobre la Iniciativa “Excelencia en materia de Costos”, 25 de julio de 2016.

⁸ JIU/REP/2012/6.

aumentando rápidamente: a mediados de agosto de 2016, había 109 puestos, dos veces más que un año antes.

26. El UNICEF estableció un Centro Mundial de Servicios Compartidos en Budapest en 2015 para llevar a cabo transacciones administrativas basadas en normas mundiales y relacionadas con las finanzas y la administración de los recursos humanos. La transferencia gradual de las funciones de las oficinas en los países y los lugares en que hay sedes debe culminar a finales de 2016.

27. La UNOPS puso en marcha un Centro Mundial de Servicios Compartidos en Bangkok en enero de 2016, después de que en un examen interno se señalase como máxima prioridad el aumento de la eficacia y la eficiencia de la prestación de servicios transaccionales. Se puso en marcha en paralelo a un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales (oneUNOPS), que tiene por objeto servir de plataforma organizativa para aumentar la eficiencia y como facilitador clave a los efectos de que la UNOPS pueda ofrecer una gama más amplia de servicios transaccionales mediante un enfoque de servicios compartidos⁹.

28. El Centro Regional de Servicios de Entebbe se estableció mediante la resolución 64/269 de la Asamblea General en el marco de estrategia global quinquenal de apoyo a las actividades sobre el terreno, que era una iniciativa de la Secretaría de las Naciones Unidas para “adaptar la prestación de servicios a fin de prestar mejor apoyo a una cartera global de operaciones sobre el terreno”¹⁰. El Centro había de consolidar el apoyo administrativo que se prestaba en las misiones que llevaba a cabo en el marco de sus funciones. Además, había de acoger un centro de control integrado del transporte y el tráfico, un servicio de capacitación y diversas funciones relacionadas con la tecnología de la información. La Asamblea General pidió que las funciones relacionadas con los servicios de apoyo se consolidasen progresivamente: el número de misiones a las que se prestaba apoyo aumentó de 5 en 2010/11 a 12 en 2016/17 y, dado que se añadieron funciones y misiones, el número de puestos aumentó de los 39 iniciales a 421. Durante los cinco años de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, las misiones de los clientes del Centro se ocuparon de las actividades relacionadas con su dirección, su dotación de personal y su financiación. En 2015, la Asamblea General decidió conferir independencia operativa y de gestión al Centro Regional de Servicios y que este presentara informes al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en lugar de a las misiones de sus clientes y estuviera autorizado para presentar su propio presupuesto a partir del ejercicio presupuestario 2016/17¹¹.

Cuadro 1

Ubicación y dotación de personal aprobada de los centros de servicios existentes

Organización	Centro de servicios	Ubicación	Dotación de personal aprobada			
			Funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico	FNCO	Funcionarios del Cuadro de Servicios Generales	Total
FAO	Centro de Servicios Compartidos de la FAO 2008	Budapest	17	1	96	114
	Centros regionales	Santiago	1	-	10	11
		Bangkok	1	-	12	13

⁹ DP/OPS/2016/5, párr. 119.

¹⁰ A/70/749, anexo IX, párr. 5.

¹¹ Resolución 69/307 de la Asamblea General, párrs. 62 a 64.

Organización	Centro de servicios	Ubicación	Dotación de personal aprobada			
			Funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico	FNCO	Funcionarios del Cuadro de Servicios Generales	Total
PNUD	Centro Mundial de Servicios Compartidos, 2012-2015	Kuala Lumpur	8	5	46	59
	Unidad Mundial de Servicios Compartidos, 2001-2004	Copenhague	20	-	75	95
ACNUR	Centro Mundial de Servicio 2008	Budapest	118	22	271	411
	Centro Mundial de Servicios (servicio de recaudación de fondos en el sector privado) 2014	Copenhague	85	-	24	109
UNICEF	Centro Mundial de Servicios Compartidos 2015	Budapest	56	15	244	315
UNOPS	Centro Mundial de Servicios Compartidos 2014	Bangkok	5	-	36	41
Secretaría de las Naciones Unidas/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno	Centro Regional de Servicios 2010	Entebbe (Uganda)	154	31	236	421
OMS	Centro Mundial de Servicios 2008	Kuala Lumpur	25	66	169	260

C. Factores que impulsan los cambios

29. La consolidación de las funciones de apoyo administrativo y su incorporación a centros de servicios se han visto impulsadas principalmente por la necesidad de realizar economías, aunque no en todos los casos ha sido así. El Centro Regional de Servicios se proponía reducir la presencia de las misiones, disminuir el número de civiles en lugares peligrosos y mejorar la eficacia mediante el desarrollo de un mayor grado de conocimientos especializados en beneficio de las funciones de apoyo, la uniformación de los procesos y los procedimientos y el logro de economías de escala. El personal de recursos humanos y finanzas de las restantes misiones se centraría más en las actividades que facilitasen su mandato. Para la UNOPS, el

principal impulsor era el deseo de mejorar la calidad de los servicios transaccionales y perfeccionar el centro de atención de la misión mediante la reducción de las exigencias administrativas en Copenhague y otros lugares de destino. La decisión de la UNOPS de aplicar su propio sistema de planificación de los recursos institucionales y asumir funciones desempeñadas anteriormente por el PNUD hizo que el contexto institucional cobrara mayor amplitud. Una importante consideración de la FAO, la OMS, el PNUD (especialmente en el contexto de las medidas relacionadas con el Centro de Servicios, adoptadas durante su proceso de cambio estructural), el UNICEF y el PMA era la reducción de los costos, aunque todos esos organismos expusieron también otros objetivos, cuya preeminencia y cuyos plazos diferían: la mejora de la calidad del servicio, la especialización, la reducción de los riesgos y el realce del centro de atención de su misión. El caso del ACNUR es algo diferente de los otros, ya que su centro de atención era la reubicación de funciones en un emplazamiento de menor costo en lugar de consolidar las de múltiples proveedores dentro de la organización. También consideró la posibilidad de utilizar la reubicación como instrumento para realizar cambios estructurales dentro de las divisiones de apoyo de la sede.

30. Además de los servicios de apoyo administrativo, algunas organizaciones están reubicando funciones sustantivas para hacer economías. En 2016 la OMS estableció un centro en Budapest para servir de apoyo a la ampliación de la función de administración de justicia. Consideró que se podía aumentar la dotación de personal en Budapest con la consignación existente o la mitad de la que se necesitaría en Ginebra (véase el recuadro 6).

D. Principales conclusiones

31. En este examen de la experiencia de las organizaciones para responder a diversos factores de cambio se destacan algunas cuestiones fundamentales que han surgido: cómo se preparan los estudios de viabilidad y cómo se obtienen beneficios; aspectos de la gobernanza; y la gestión del desempeño, la gestión de los recursos humanos y la gestión del cambio. También se formulan observaciones preliminares sobre la cooperación interinstitucional. Además de abordar cuestiones concretas en los capítulos siguientes, el Inspector formula las siguientes observaciones de carácter más general:

a) En relación con la consolidación de la prestación de servicios, las organizaciones de las Naciones Unidas están bien encaminadas por lo que respecta al examen de los servicios compartidos (consolidados), los centros de servicios y el traslado de tales centros a lugares de menor costo, conceptos todos estos que están debidamente arraigados y pueden generar y han generado un considerable nivel de eficiencia.

b) El hecho de concentrarse en la reubicación en lugares de bajo costo ha tendido a eclipsar los diferentes modos de analizar y presentar a los órganos rectores las oportunidades disponibles merced a la mejora del proceso de realización de actividades y a la consolidación de la prestación de servicios (servicios compartidos). Eso no significa que dicho análisis, cuando se hace, no sirva de base para la adopción de decisiones (párrs. 33 a 40).

c) La incorporación de los cambios y la obtención de beneficios requieren inversión y tiempo. El hecho de centrarse en las economías a corto plazo puede ser corto de miras y contraproducente. Una las principales conclusiones es la importancia de un liderazgo constante (párrs. 128 a 138).

d) No deben subestimarse los problemas de trasladarse a lugares de bajo costo. La pérdida de conocimiento institucional es real y han sido difíciles de cuantificar los costos relacionados con el aumento de las tasas de movimiento de personal, la formación profesional y el mantenimiento de un diálogo entre la sede y el centro de servicios; y frecuentemente surgen problemas diferentes en relación con la gestión de los recursos humanos. Esas consideraciones, si bien no deben disuadir de la realización del cambio de ubicación, sugieren que el estudio de viabilidad debería ser convincente (párrs. 33 a 45 y 91 a 114).

e) El papel desempeñado por los órganos legislativos varía desde una participación minuciosa en el nivel de los procesos hasta conferir amplias facultades discrecionales a la administración. Dado que esta es una función de la relación de gobernanza entre el órgano legislativo y la secretaría pertinente, un enfoque uniforme no es realista (párrs. 80 y 90).

f) Los servicios compartidos se benefician de una colaboración activa entre los clientes y los proveedores de servicios en la que cada uno se encarga de su parte. La orientación a los servicios de atención al cliente y la gestión del desempeño no se han desarrollado correctamente, aunque son bien acogidas las iniciativas del UNICEF, el PNUD, la FAO y el Centro Regional de Servicios, que están volviendo a centrarse en el servicio de atención al cliente y el mejoramiento continuo (párrs. 64 a 79).

g) La cooperación interinstitucional en materia de centros mundiales de servicios va a la zaga respecto de la labor análoga a nivel de países y también respecto de la amplia cooperación que tiene lugar en otros aspectos de los enfoques de prestación de servicios a nivel mundial (párrs. 119 a 127).

32. El Inspector observa que los centros de servicios examinados se encuentran en las primeras etapas de la planificación de la continuidad de las operaciones. En relación con la elaboración de planes más sistemáticos, las organizaciones tal vez deseen tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones del informe de la DCI sobre la continuidad de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas¹², en el que se pone de relieve la necesidad de definir criterios para priorizar las funciones esenciales y al personal encargado de desempeñarlas, fijar objetivos de tiempo de recuperación realistas, establecer planes para imprevistos en caso de que no esté disponible el sistema de planificación de los recursos institucionales y ensayar hipótesis para asegurarse de que el correspondiente plan es realista y aplicable.

¹² JIU/REP/2011/6.

III. Estudios de viabilidad y análisis de la relación costo-beneficio

A. Metodología

33. Las organizaciones han elaborado estudios de viabilidad que varían considerablemente entre sí. La UNOPS preparó un estudio de viabilidad, incluida una evaluación de la relación costo-beneficio, para la nómina del personal interno y las prestaciones del PNUD, pero no para el establecimiento del propio Centro Mundial de Servicios Compartidos. Se informó al Inspector de que el traslado por el PNUD de funciones de financiación a Kuala Lumpur contaba con el apoyo de un estudio de viabilidad. De hecho, el PNUD informó a su Junta Ejecutiva de que, con miras al cambio estructural, se había llevado a cabo una considerable labor analítica sobre las estructuras, la dotación de personal y los costos existentes, tomando como base las prácticas de instituciones similares, a fin de determinar el alcance del cambio, comprender la base de referencia y fijar objetivos¹³. El UNICEF y el PMA también elaboraron estudios de viabilidad exhaustivos que incluían análisis de la relación costo-beneficio, un examen de la experiencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, medidas de mitigación de riesgos y análisis de ubicaciones. El UNICEF también examinó la eficiencia del proceso en curso sobre el terreno en relación con otros puntos de referencia, la cuestión del establecimiento de uno o múltiples centros y las medidas necesarias para reajustar las dependencias una vez que hubiesen transferido sus funciones administrativas. El UNICEF determinó que se obtendrían economías combinando un menor número de equivalentes a tiempo completo (merced a ganancias en eficiencia), una disminución de los costos de personal a consecuencia del arbitraje de las actividades laborales y una uniformación de las categorías. El Director Ejecutivo anunció que el Centro obtendría anualmente un ahorro neto de 20 millones de dólares, con plena de amortización en unos tres años. El análisis de la relación costo-beneficio del ACNUR también preveía importantes rendimientos: economías netas en Budapest de 23 millones de dólares a lo largo de 5 años y de 80 millones de dólares a lo largo de 10 años. La FAO y la OMS también prepararon estudios de viabilidad respaldados por un análisis de la relación costo-beneficio.

34. La propuesta de establecer el Centro Regional de Servicios se basaba en un estudio general de viabilidad centrado en las ventajas de los servicios compartidos para funciones no dependientes de la ubicación y con Entebbe como lugar de destino. Lo que se transferiría concretamente allí se definiría más adelante.

35. Aunque no son aplicables por igual a todas y cada una de las organizaciones, varias son las observaciones que dimanar de los estudios de viabilidad. Una de ellas es el peso abrumador de las hipótesis relacionadas con el arbitraje de las actividades laborales —las diferencias salariales entre las sedes y los emplazamientos de los centros de servicios previstos— en el pronóstico que se realiza respecto de los beneficios cuantitativos. La manera en que esas hipótesis se han mantenido a lo largo del tiempo se examina en los párrafos 57 a 63 *infra*. Otra hipótesis se refiere a la tendencia a centrarse en las ventajas del arbitraje de las actividades laborales merced a la reubicación, en lugar de exponer un análisis sobre los diferentes factores que contribuyen a obtener ganancias en eficiencia y eficacia. La mejora de los procesos institucionales, la consolidación de los puntos de prestación de servicios y el traslado a un lugar de bajo costo son conceptos distintos, aunque suelen agruparse en los estudios de viabilidad. En los casos de la OMS y el UNICEF, incluso cuando se examinan las diferencias entre factores, el análisis cuantitativo los agrupa. Los consultores que asesoraban al ACNUR destacaron las ventajas de los cambios en los procesos institucionales en algunos ámbitos, aunque señalaron que, por sí mismas, las ganancias en eficiencia no podían equipararse a las ventajas de la deslocalización y no debían considerarse una alternativa a esta

¹³ DP/2016/9, anexo 5. Puede consultarse en www.undp.org.

última¹⁴. De hecho, la cuestión no estriba necesariamente en optar por una u otra solución, sino en fundamentar la adopción de decisiones mediante un riguroso análisis de las distintas medidas que pueden adoptarse para promover objetivos de eficiencia y eficacia.

36. En la actualidad, los sistemas de planificación de los recursos institucionales permiten una serie de adaptaciones y no impulsan mejoras de los procesos. La optimización y uniformación de los procesos institucionales como parte de un modelo institucional para un centro de servicios compartidos son fundamentales para el éxito del centro. Pueden resultar costosos los procesos administrativos ineficaces, duplicados y manuales que no aprovechan lo que ofrecen los sistemas de planificación de los recursos institucionales y la tecnología complementaria. Aunque lo ideal sería que la mejora de los procesos fuera un compromiso constante, las organizaciones que intentan obtener ganancias en eficiencia han expuesto acertadamente una clara visión de los procesos a los que puede contribuir la optimización. Eso forma parte del enfoque que el PMA ha decidido aplicar. Serviría para que los jefes ejecutivos y los órganos legislativos tuviesen claras las ganancias que se obtendrían a partir de un determinado nivel de cambios, los costos y los riesgos de perturbación, al tiempo que contribuiría a eliminar trabas en las reubicaciones de funciones que se decidieran. En los estudios de viabilidad también debería prestarse particular atención a la consolidación de los puntos de prestación de servicios/servicios compartidos en determinados lugares establecidos, que también ofrecen economías de escala y la especialización requerida. La sugerencia de que se aclaren esos diferentes elementos no constituye en modo alguno una posición sobre la reubicación, ya que su finalidad es fortalecer el análisis y aclarar las opciones disponibles para los encargados de adoptar decisiones.

37. También se plantea la cuestión de que no se establece sistemáticamente una distinción entre las economías que constituyen un efectivo real disponible para usos alternativos y el tiempo liberado. En el estudio de viabilidad del UNICEF, por ejemplo, se calcula que las necesidades de plantilla para los procesos de ámbito interno se reducirían de 427 a 308 equivalentes a tiempo completo, pero no está claro cuántos puestos se suprimirían realmente como consecuencia directa de la existencia del Centro de Servicios. Si bien las economías reales en efectivo y la liberación de tiempo tienen valor, cada dimensión debería aclararse porque son muy diferentes las medidas necesarias para que se materialicen en cada caso. Las economías entrañan la adopción de medidas para suprimir puestos, mientras que la liberación de tiempo requiere adaptar los objetivos de funcionarios que habían dedicado parte de su tiempo a labores administrativas.

38. Para preparar los estudios de viabilidad, los jefes ejecutivos deben distinguir entre las ventajas que cabe atribuir a la mejora de los procesos, la consolidación de funciones y la reubicación. También deben distinguir entre el efectivo del que podrá disponerse para usos alternativos y el tiempo de trabajo del personal que quedaría liberado a los efectos de realizar una labor más productiva.

39. La mayoría de las organizaciones examinadas que han reubicado funciones propugnan decididamente que primero tenga lugar un proceso de uniformación. Una organización que disponga de una prestación de servicios sumamente descentralizada en múltiples emplazamientos puede ser debidamente aconsejada para que, en primer lugar, los consolide en los lugares de destino existentes a fin de poder mejorar y uniformar los procesos con personal competente ubicado en un emplazamiento que le resulte familiar. El hecho de haber reducido en primer lugar el número de emplazamientos y uniformado el proceso facilitaría en gran medida una mayor consolidación y el traslado a una ubicación de menor costo, en caso de que así se decidiera ulteriormente. De hecho, la FAO aplicó ese enfoque mediante la consolidación de dependencias de apoyo a la gestión de los departamentos en un servicio de

¹⁴ PricewaterhouseCoopers, UNHCR “Outposting Feasibility Study Final Report” (16 de abril de 2007), pág. 4. Puede consultarse en www.unhcr.org/4625d8462.pdf.

apoyo a la gestión, que posteriormente también absorbió funciones de las dependencias regionales de apoyo a la gestión antes de ubicar su Centro de Servicios en Budapest¹⁵.

40. Los estudios de viabilidad también sirven para examinar la posibilidad de contar con un único centro de servicios o con varios centros en múltiples ubicaciones. Aunque puede no haber una única respuesta a la cuestión de si las funciones de ámbito interno deben consolidarse en un solo centro o distribuirse entre varias ubicaciones, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienden a considerar que los centros únicos son más eficientes. La FAO llegó a esa conclusión en 2010. La OMS y el UNICEF también compararon las opciones de uno o múltiples centros y llegaron a la conclusión de que los múltiples centros entrañarían un aumento de los costos y de la complejidad de la gestión, así como una reducción de los ahorros.

Recuadro 1

Observaciones: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Aunque es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas, el Inspector considera que la visión del UNICEF respecto de su Centro Mundial de Servicios Compartidos y la correspondiente planificación ofrecen ejemplos positivos de interés general. El proceso fue exhaustivo, aunque excesivamente largo, en parte debido a las frecuentes consultas y los esfuerzos para mitigar los efectos en el personal. El patrocinio de alto nivel fue evidente, como se vio en un primer momento en relación con la preparación de un proyecto de carta, el examen de un estudio de viabilidad y de un análisis de la relación costo-beneficio, una firme estrategia de mitigación respecto de los recursos humanos, un amplio compromiso por parte de los interesados, incluidos los representantes del personal, la actuación de un equipo de proyectos suficientemente dotado de recursos, la existencia de planes de aplicación gradual, la elaboración de planes de evaluación y mitigación de los riesgos y la utilización de mecanismos de gestión del cambio y de comunicación.

La forma en que el UNICEF concibió su Centro Mundial de Servicios Compartidos muestra un elevado grado de ambición no solo respecto del procesamiento de las transacciones, sino también respecto de un centro de excelencia y un elemento impulsor de constantes mejoras. Se estableció una dependencia de control de calidad independiente de las operaciones para llevar a cabo funciones analíticas institucionales y contribuir a mejorar la forma en que las actividades se llevaban a cabo en toda la organización. También se prevé que el Centro de Servicios asumirá funciones más importantes y complejas, como las de auditoría, contabilidad y asesoramiento. **El Director Ejecutivo debe documentar la experiencia adquirida tras la materialización de esa visión y ponerla a disposición de otras organizaciones interesadas de las Naciones Unidas.**

El análisis de la relación costo-beneficio del UNICEF pone de manifiesto cuestiones relacionadas con la metodología y mecanismos para asegurar que se obtengan los beneficios previstos. Su estimación de las economías netas anuales de las transacciones (20 millones de dólares) abarcaba conjuntamente la reducción de equivalentes a tiempo completo resultante de las ganancias en eficiencia, la reducción de costos como consecuencia de la reubicación y la uniformación de categorías a nivel de G-5/G-6. Esa sucesión de economías debe desglosarse para proporcionar una imagen clara de lo que son sus fuentes y de lo que debe hacerse para conseguirlas. La distinción entre beneficios “medibles en dinero” (por ejemplo, los puestos suprimidos) y “no medibles en dinero” (por ejemplo, el tiempo de trabajo liberado de una persona para poder realizar otras labores) también debe ser más

¹⁵ Documento C 2005/3/Sup. 1 de la FAO, *Supplement to the Director-General's Programme of Work and Budget 2006-07*, párr. 128. Puede consultarse en www.fao.org.

clara, ya que esos beneficios no se materializan por sí mismos. **El Director Ejecutivo debe elaborar un plan de obtención de beneficios para que se materialicen los beneficios cualitativos y cuantitativos previstos. Eso pondría de manifiesto, entre otras cosas, cómo se realizan las economías reales medibles en dinero y cómo se reconfiguran las funciones y los cometidos a fin de a fin de que se despliegue debidamente la capacidad que se ha liberado.**

El marco de gestión del desempeño del Centro Mundial de Servicios Compartidos exige la presentación periódica de informes a los clientes y comprende acuerdos de prestación de servicios para definir determinados niveles de servicios, acuerdos concretos de prestación de servicios en contextos de emergencia, un procedimiento operativo estándar bien documentado y un programa de capacitación. Sin embargo, no se prepararon bases de referencia. No se han establecido mecanismos de gobernanza mediante comités de supervisión. **El Director Ejecutivo debe poner en marcha mecanismos de supervisión del Centro Mundial de Servicios Compartidos como apoyo a la autoridad de que dispone el Director para lograr la excelencia operacional y prever una rendición de cuentas, una serie de orientaciones y un diálogo e intercambiar información con los encargados de formular políticas y los clientes.**

Tras el período de puesta en marcha, el UNICEF debe examinar la dotación de personal para evaluar el alcance de una mayor utilización de expertos de contratación local.

B. Consideraciones relacionadas con la ubicación

41. En general, las organizaciones han examinado cuidadosamente la elección de la ubicación, pero es evidente que la elección final se ha basado en la emisión de un juicio y no en la suma de criterios ponderados. El costo por sí solo no ha sido —y no puede ser— el criterio principal.

42. Las organizaciones tienen en cuenta factores similares cuando examinan la elección de ubicaciones: los gastos de personal existentes y previstos; la disponibilidad de fuerza de trabajo; las comunicaciones y la infraestructura conexa; y la seguridad. Los criterios y consideraciones del ACNUR, la FAO, la OMS y el PMA (para una reubicación inicial limitada) figuran en el informe de la DCI sobre la deslocalización¹⁶. En lo que respecta al personal cualificado, la importancia de ensayar hipótesis sobre la disponibilidad de personal (por ejemplo, poniendo anuncios directamente en lugar de recurrir a un análisis de consultores sobre el mercado de trabajo) se señaló como una de las enseñanzas que cabía extraer. La UNOPS eligió Bangkok como ubicación de su Centro Mundial de Servicios porque podía aprovechar la presencia preexistente en esa ciudad de una administración de los recursos humanos. La elección de Entebbe como ubicación del Centro Regional de Servicios puso de manifiesto la oportunidad de aprovechar la inversión que se había hecho en la Base de Apoyo Logístico existente en esa ciudad¹⁷ y las opiniones formuladas en abril de 2009 por una misión de expertos en el sentido de que Entebbe reunía los requisitos necesarios por su proximidad a misiones de clientes, su disponibilidad de fuerza de trabajo, su infraestructura, su seguridad y su calidad de vida.

43. Para la elección de la ubicación de su Centro de Servicios Compartidos de Finanzas (Kuala Lumpur), el PNUD tuvo en cuenta criterios tales como la escalabilidad, la sostenibilidad, el valor, la fiabilidad de las infraestructuras, el riesgo de interrupción de las actividades, el acceso, la innovación y la precedencia y las operaciones en curso y futuras. La ubicación del servicio ya establecido de larga data en Copenhague se basó en una generosa

¹⁶ JIU/REP/2009/6, párrs. 41 a 56.

¹⁷ A/64/633, párr. 72.

oferta de acogimiento de Dinamarca, de la que se informó al Inspector. El UNICEF llevó a cabo un proceso completo de dos etapas que se documenta con cierto detalle. Además de todos los criterios que se aplican comúnmente, se tomó en cuenta específicamente la trascendencia del ecosistema general de servicios compartidos en las distintas ubicaciones.

44. Los incentivos ofrecidos por los países anfitriones han resultado ser importantes factores a los efectos de la elección de la ubicación definitiva. Esos incentivos suelen incluir espacio de oficinas gratuito para prolongados períodos de tiempo bien delimitados; mobiliario y equipo de oficina; y servicios públicos. Las organizaciones también tienen en cuenta las prerrogativas e inmunidades, ya que ejercen una influencia importante para determinar quiénes pueden ser contratados a nivel local y en qué medida resulta atractiva la ubicación para su personal de contratación internacional. Por ejemplo, algunos países anfitriones no exigen que el personal de contratación local sea nacional de ese país, lo que amplía la oferta de trabajadores a los que puede recurrirse. También puede ser una consideración la capacidad que se observa en un país anfitrión de aplicar un acuerdo de país anfitrión. No se ha resuelto aún el problema de los importantes retrasos en la aplicación, que surgen cuando el acuerdo en cuestión fue firmado con el ministerio competente, pero este no es directamente responsable de su aplicación.

45. En términos más generales, el Inspector observa que el establecimiento de centros de servicios para la prestación de servicios compartidos no es simplemente un proyecto técnico, sino un instrumento para la transformación institucional y que es forzosamente compleja la elaboración de estudios de viabilidad bien concebidos. En cuanto a la manera de proceder, la experiencia adquirida por el PNUD a partir de su iniciativa de cambio estructural ofrece útiles ideas. Una de ellas es que “es fundamental... combinar conocimientos teóricos y prácticos de carácter interno y externo” a fin de que las cuestiones examinadas se basen en hechos comprobados y se recurra menos a argumentos basados en opiniones que en hechos, al tiempo que se contribuye a aumentar el rigor y la velocidad de la ejecución¹⁸. Con respecto a los servicios compartidos, hay una vasta y compleja experiencia fuera de los límites del sistema de las Naciones Unidas. Si bien es incuestionable la externalización de la construcción del modelo institucional mediante expertos externos, el hecho de aprovechar los conocimientos especializados que no cabe razonablemente esperar que tengan las secretarías puede ser una virtud y no un vicio. La otra enseñanza extraída por el PNUD es la necesidad de considerar el análisis y la planificación técnicas como un proceso continuo y no como un acontecimiento puntual¹⁹, como en el caso de la aprobación de un plan de aplicación de un estudio de viabilidad. Por esa razón es tan importante prestar especial atención a la planificación y el desarrollo de un centro de servicios a fin de ensayar hipótesis, realizar adaptaciones a las nuevas circunstancias y recabar información de los interesados.

¹⁸ DP/2016/9, anexo 5. Puede consultarse en www.undp.org.

¹⁹ *Ibid.*

IV. Funciones de los centros de servicios

46. Hay numerosas coincidencias entre los servicios que las organizaciones consideran adecuados y apropiados para sus centros mundiales de servicios: suelen tener un elevado volumen de actividad, basarse en normas y no depender de la ubicación. Las funciones más frecuentes son las del ámbito de las finanzas, como en el caso de las cuentas por pagar, la nómina (en ocasiones una función propia de recursos humanos), las solicitudes de reembolso de gastos de viajes y la contabilidad básica. En el ámbito de los recursos humanos, son importantes funciones las de la prestación de servicios después de la contratación y la gestión de los contratos. Son pocos los casos en que se incluye la capacitación. Los servicios institucionales, como la gestión de viajes, la gestión de proveedores y la correspondiente gestión de datos maestros, también aparecen incluidos en los centros mundiales de servicios. Las principales funciones que se llevan a cabo en los centros mundiales de servicios figuran en el cuadro 2 *infra*.

47. Cada organización determina cuáles son las funciones que deben mantenerse en la sede y cuáles son las que dependen y no dependen de la ubicación. La experiencia demuestra que la determinación de qué funciones pueden ser incluidas dentro de los centros de servicios constituye un proceso iterativo, en función de la experiencia práctica que se va adquiriendo. Por ejemplo, la OMS incorporó de nuevo a Ginebra aspectos de la administración de recursos humanos que, a su juicio, requerían un mayor grado de conocimientos institucionales del que se disponía en Kuala Lumpur. La contratación de personal, que en un principio se pensó que correría a cargo del Centro Regional de Servicios en nombre de las misiones, revirtió a las misiones en vista de la necesidad de establecer un compromiso sostenido en relación con la selección de personal. Ciertamente no todas las funciones administrativas independientes de la ubicación se consideran adecuadas para ser reubicadas, como es el caso de las funciones presupuestarias que, a juicio de los administradores, estos han de mantener bajo su control.

48. El análisis de la dependencia de la ubicación requiere especial atención. Una manifestación de la cuestión es el caso de la FAO, que elaboró un modelo de centro de servicios para múltiples ubicaciones de diferentes husos horarios, criterio este que modificó a la luz de la experiencia. Un ejemplo diferente es el que ofrece el Centro Regional de Servicios. El análisis de las funciones que debían conservar las misiones y que podían reubicarse era binario: o las misiones o los centros de servicios. No se examinó por el momento la cuestión de qué funciones de las misiones requerían verdaderamente una proximidad regional. La propuesta ulterior del Secretario General de consolidar el procesamiento del subsidio de educación a nivel mundial puso de manifiesto que ciertos servicios transaccionales podían prestarse en cualquier lugar.

49. Los jefes ejecutivos deben velar por que en el análisis de la dependencia de la ubicación se valore detenidamente qué cuestiones requieren una presencia regional y qué cuestiones pueden ser abordadas a nivel mundial. También deben velar por que la delimitación de las funciones que pueden transferirse se base en un conocimiento a fondo de las tareas y las valoraciones que se requieren para su realización y la disposición de los centros de servicios para desempeñarlas.

Cuadro 2

Funciones desempeñadas por los centros de servicios

	Organización/centro de servicios						
	FAO Centro de Servicios Compartidos	PNUD Unidad Mundial de Servicios Compartidos	ACNUR Centro Mundial de Servicios ^a	UNICEF Centro Mundial de Servicios Compartidos	UNOPS Centro Mundial de Servicios Compartidos	Centro Regional de Servicios de Entebbe	OMS Centro Mundial de Servicios
	Budapest	Kuala Lumpur y Copenhague	Budapest y Copenhague	Budapest	Bangkok	Entebbe (Uganda)	Kuala Lumpur
<i>Procesos institucionales</i>							
Cuentas por pagar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cuentas por cobrar		✓	✓				✓
Contabilidad de activos		✓	✓	✓			
Conciliación bancaria		✓	✓	✓			✓
Funciones contables	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Informe y análisis de gestión			✓		✓		✓
Nómina		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pago de las solicitudes de reembolso de gastos de viaje	✓		✓		✓	✓	✓
Mantenimiento de la banca mundial	✓		✓				
Servicios de asesoramiento financiero			✓				
Presentación de información financiera			✓			✓	✓
Prestaciones y derechos	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Gestión de contratos	✓	✓			✓		✓
Administración de recursos humanos	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Incorporación al servicio/separación del servicio	✓	✓		✓		✓	✓
Servicio de asistencia a los usuarios/apoyo/gestión en relación con la tecnología de la información			✓	✓			✓
Gestión de activos	✓		✓				
Adquisiciones			✓				✓
Servicios de viajes	✓				✓	✓	✓
Gestión de proveedores	✓	✓			✓	✓	✓
Otros			✓			✓	

^a Las funciones representan la suma de las funciones desempeñadas por los Centros de Copenhague y Budapest.

Recuadro 2

Observaciones: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Los esfuerzos desplegados por el PNUD para mejorar la eficiencia de los servicios de apoyo administrativo responden a su necesidad de situar su modelo operativo en un marco más sostenible y asequible. Se han puesto en marcha varios procesos interrelacionados, de los que los servicios mundiales compartidos son una parte, pero no el todo. **Al evaluar esos nuevos cambios, el Administrador debe velar por que las decisiones se basen en estudios de viabilidad que incluyan los costos y los beneficios que han de realizarse y señalen las medidas que han de adoptarse para avanzar.**

La creación de una Unidad de Servicios Mundiales Compartidos (2016) para unificar la gestión del Centro de Servicios Financieros de Kuala Lumpur y el Centro de Recursos Humanos de Copenhague fue una importante medida positiva para centrar más la atención en los servicios al cliente y la prestación de servicios desde el principio al fin. El Inspector observó que algunos miembros del personal de los dos Centros de Servicios informaban directamente a las dependencias funcionales y no al director de su Centro, razón por la que la gestión del personal del Centro entrañaba problemas. **Mientras se adquiere experiencia, se insta al Administrador a revisar la organización de esos Centros a fin de dotar de medios a sus directores para que gestionen un volumen de trabajo variable mediante la redistribución de personal a fin de asignarle las tareas necesarias.**

No se facilitó al Inspector información alguna sobre los efectos en el personal de la transferencia de las funciones financieras al Centro de Servicios, pero se le informó de que se aplicaban una política y procedimientos de reajuste de personal. De cara al futuro, las medidas adicionales para la consolidación de la prestación de servicios administrativos pueden tener consecuencias para el personal. Deben tenerse en cuenta la experiencia adquirida respecto del cambio estructural y las observaciones conexas formuladas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas^a. Aunque las organizaciones son diferentes, el PNUD podría beneficiarse de un examen de la forma en que el UNICEF gestionó las consecuencias para el personal del traslado a Budapest.

No hay instrumentos suficientemente desarrollados para apoyar el servicio a los clientes y la gestión del desempeño. El personal de los dos Centros pedía: un sistema integrado de gestión de casos para hacer un seguimiento de las cuestiones; una reducción de la complejidad de las conciliaciones bancarias a causa de la dependencia de las comunicaciones por correo electrónico; y la utilización de servicios comerciales como ayuda en el caso de las cuentas por pagar.

Se alienta también al Administrador a considerar la posibilidad de establecer una función de garantía de calidad dentro de la Unidad Mundial de Servicios Compartidos, separada de las operaciones, para servir de apoyo al aprendizaje y la mejora continua de los procesos institucionales y el servicio al cliente.

Se informó al Inspector de que correspondía al Administrador determinar las estructuras y los procesos administrativos y que el PNUD había de atenerse a su plan estratégico y sus objetivos en materia de eficiencia. **El Administrador, en el contexto del proyecto de presupuesto para 2018-2021, debe informar a la Junta Ejecutiva sobre los progresos realizados en el logro de la eficiencia de los servicios de gestión, que el Administrador ha calificado de “problema constante”^b. Ello debe incluir información sobre el motivo de los cambios realizados o previstos y sobre las medidas adoptadas en pro de la eficiencia y la eficacia.**

^a A/70/5/Add.1, párrs. 128 y 129.

^b DP/2016/9, anexo 5, pág.1. Puede consultarse en www.undp.org.

V. Obtención de beneficios

A. Información sobre los beneficios y obtención de beneficios

50. Al examinar la obtención de beneficios, cabe señalar que, dado que los Centros de Servicios del UNICEF y la UNOPS todavía no están a pleno rendimiento, ninguna de esas organizaciones está en condiciones de informar sobre el devengo de los beneficios previstos. El traslado de las funciones de finanzas del PNUD a su Centro de Servicios en la zona de Kuala Lumpur se llevó a cabo como parte de su cambio estructural, el cual, según informó el PNUD a su Junta Ejecutiva, había generado un monto de 33 millones de dólares anuales por concepto de economías correspondientes a gastos de personal y espacio de oficinas²⁰. Después de reafirmar las estimaciones notificadas anteriormente a la Asamblea General²¹, el Secretario General, a la luz de las preguntas planteadas por la Junta de Auditores²², informó de que el componente del Centro Regional de Servicios de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno había logrado economías netas de unos 25 millones de dólares de 2010 a 2015²³.

51. La FAO, la OMS y el ACNUR ya no informan periódicamente sobre los beneficios obtenidos en relación con las hipótesis iniciales. Con respecto a las economías, se ha seguido básicamente el método de comparar los gastos de personal de los lugares en que había centros de servicios con los correspondientes gastos que habría que realizar en Ginebra o Roma.

52. Por ejemplo, en marzo de 2011 la FAO informó de que había obtenido los ahorros previstos en sus Centros de Servicios (más de 10 millones de dólares por bienio)²⁴. La base del cálculo era la comparación de los gastos comunes de personal en Santiago, Bangkok y Budapest con los de Roma. Dado que los factores diferenciales relativos no han cambiado, se han obtenido economías muy considerables sobre esa base. La OMS señala que, como el desarrollo de su sistema de planificación de los recursos institucionales y su Centro Mundial de Servicios estaban estrechamente relacionados entre sí, es difícil separar claramente los gastos o los beneficios resultantes. Sin embargo, utilizó el método de comparar los gastos correspondientes a todo el personal administrativo de Kuala Lumpur con los gastos que se habrían efectuado en Ginebra y en otros lugares desde los que se hubiesen transferido transacciones. La OMS estimó que el monto de sus reducciones bienales de gastos se cifraba en 30 millones de dólares a finales de 2012²⁵. En 2009 el ACNUR calculó lo que denominó “ahorro teórico” anual en 7,9 millones de dólares a raíz de su primera supresión de 129 puestos en Ginebra, lo que se comparaba con lo que esos mismos puestos costarían en Budapest²⁶. Se trata de un cálculo teórico, ya que el ACNUR estableció nuevos puestos en Budapest, al margen de los 129 que había suprimido. Con el tiempo, se añadieron más funciones, y el único cálculo basado en los costos que se aplicó fue una comparación de los costos de Budapest con lo que esos mismos puestos habrían costado de Ginebra.

53. Si bien puede haber un ligero nivel de automatismo por lo que respecta a hacer economías basadas en el arbitraje de las actividades laborales, son menos frecuentes los enfoques amplios en relación con la obtención de beneficios. Son varias las medidas que pueden reforzar la obtención de beneficios. **Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, al proceder a una reforma de los servicios de apoyo administrativo, deben elaborar planes de obtención de beneficios que delimiten el modo de rendir**

²⁰ DP/2016/9, anexo 5. Puede consultarse en www.undp.org.

²¹ A/69/751/Rev.1, cuadro A.5.

²² A/70/5 (Vol. II), párr. 314 b).

²³ A/70/749, cuadro 8.

²⁴ Documento FC 138/15 de la FAO, párr. 64. Puede consultarse en www.fao.org.

²⁵ Nota informativa CEB/2014/HLCM/3A de la JJE. No hecha pública aún.

²⁶ EC/60/SC/CRP.3, anexo II. Puede consultarse en www.unhcr.org.

cuentas a tal efecto y los actualicen para caracterizarlos como estrategias de ejecución.

Los planes de obtención de beneficios son importantes porque hay numerosos beneficios que no obtienen por sí mismos, sino que requieren una activa gestión. Por ejemplo, el estudio de viabilidad del UNICEF incluye un aumento de la eficiencia de los procesos, una reducción del número de puestos y una liberación de tiempo para destinarlo a un uso más productivo, así como economías mediante una ubicación en un lugar de menor costo. Del mismo modo, si se busca la eficiencia de las transacciones, debe prestarse atención a la mejora de la calidad de las aportaciones de los clientes, como ha señalado la OMS, así como a la forma en que el centro de servicios desempeña su cometido²⁷. Cada uno de estos elementos diferentes requiere distintas medidas de gestión para desarrollarse. Por consiguiente, un plan de obtención de beneficios resulta de utilidad no solo para determinar los beneficios y hacer un seguimiento de los logros, sino también para ayudar a planificar una trayectoria para su obtención.

54. Otra laguna estriba en que rara vez se definen las bases de referencia desde el principio. Esas bases tal vez no sean necesarias para definir el estado ideal deseado, pero son muy útiles para definir el alcance de las mejoras propugnadas y evaluar los progresos a lo largo de toda la trayectoria. Por ejemplo, los indicadores clave del desempeño para la prestación de servicios del Centro Regional de Servicios no podían vincularse a lo que las misiones habían hecho anteriormente porque estas no habían elaborado tales metas. Además, cuando se realizó tardíamente una encuesta sobre la satisfacción de los clientes en 2013 para crear una futura base de datos de referencia para el Centro Regional de Servicios (ahora esas encuestas se realizan periódicamente), no hubo manera de saber cuál había sido la satisfacción de los clientes con arreglo a las disposiciones anteriores. En la FAO se observó que 46 de los 57 indicadores de desempeño carecían de base de referencia o de meta²⁸. **Deben definirse las bases de referencia para determinar la eficiencia de los procesos, los costos y la calidad de los servicios.**

55. Se observa que la información y el examen intergubernamental respecto de los beneficios se centran en gran medida en los aspectos cuantitativos —los ahorros— posiblemente porque se prestan más fácilmente a la medición. Eso hace difícil lograr una visión integrada y equilibrada de qué beneficios se han obtenido y cómo evaluar los logros en general.

56. Los objetivos de desempeño no se basan en criterios o parámetros bien definidos y relacionados con el mundo exterior. A menudo se basan en la experiencia adquirida o en lo que las organizaciones consideran que pueden realizar. Estos objetivos pueden ser puntos de partida realistas, pero, para tener una visión de futuro, los objetivos deben basarse en elementos de comparación reales, incluida la posibilidad de contar con proveedores de servicios alternativos.

Recuadro 3

Observaciones: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

El Centro de Servicios Compartidos de Budapest ha conseguido consolidar sus responsabilidades, aumentar el volumen de las transacciones y ampliar el alcance de sus servicios. Eso se logró a pesar de que los últimos seis años han sido agitados, con numerosos administradores y con una inestabilidad provocada por los elevados niveles de movimiento de personal.

Al mismo tiempo, parece ser que, después de su creación, el Centro de Servicios Compartidos dejó de captar la atención del personal directivo superior. Ni la conclusión de asuntos pendientes, como el hecho de colmar lagunas en el marco de gestión del desempeño y la mejora de los procesos institucionales fracturados, ni

²⁷ CEB/2014/HLCM/3A, pág. 8. No hecho público aún.

²⁸ FAO, Oficina del Inspector General, *Shared Services Centre — Budapest* (septiembre de 2010) (AUD 1710), párr. 21. No hecho público aún.

el desarrollo futuro del Centro fueron objeto de una atención sistemática. El traslado a Budapest pareció obedecer a la necesidad de centrarse en economías inmediatas en lugar de en la mejora constante, la eficiencia operacional y apoyo efectivo a los clientes.

La gestión de los recursos humanos ha entrañado un importante problema, en particular en relación con el movimiento de personal del Cuadro de Servicios Generales, debido a las bajas categorías y la atracción despertada por los nuevos centros de servicios gestionados por el ACNUR y el UNICEF. A finales de 2015, el Centro de Servicios Compartidos registraba una tasa de vacantes del 60%. El problema se agravó tras la adopción de medidas para Budapest, como la congelación de la plantilla de la sede, en una época en que Budapest sufría una hemorragia de personal; se retrasó mucho la adopción de medidas por la administración superior en respuesta a repetidos ruegos.

El año pasado se adoptaron las medidas para mejorar la gobernanza, elevar el perfil del Centro de Servicios Compartidos en la organización, nombrar un nuevo personal directivo para el Centro, cambiar la plantilla, contratar nuevo personal y mejorar el servicio de atención al cliente. Esas medidas, junto con un examen de las funciones adicionales de colocación en Budapest, el establecimiento de una dependencia de gestión del desempeño, la calidad y la administración y la aplicación de una perspectiva de la prestación de servicios desde el principio al fin constituyeron un buen presagio para la revitalización del Centro.

El Director-General, al examinar las funciones adicionales del Centro de Servicios Compartidos, debe tener en cuenta las oportunidades de consolidar las restantes funciones conexas que llevan a cabo los centros regionales.

B. Análisis del arbitraje de las actividades laborales²⁹

57. Puesto que muchos de los estudios de viabilidad elaborados por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de sus centros de servicios se basan en gran medida en la disminución de los costos laborales de resultados de la reubicación, el Inspector examinó cómo las diferencias de sueldos contempladas en los estudios de viabilidad se habían mantenido a lo largo del tiempo, utilizando como puntos de referencia las escalas de sueldos en el escalón 4 de las categorías G-5 y P-3 (categorías comúnmente utilizadas). Se da la circunstancia de que esas diferencias se han mantenido o que incluso han mejorado a lo largo del tiempo. En el gráfico 1 *infra* se muestran los cambios en el nivel de sueldos a lo largo del tiempo por lugar de destino.

58. Por ejemplo, cuando la FAO propuso establecer su Centro de Servicios Compartidos, el punto medio de la escala de sueldos para el Cuadro de Servicios se situó en el 32% del nivel de Roma³⁰. A modo de comparación, a comienzos de 2016 la categoría G-5 en Budapest representaba el 33% del nivel de Roma. Al igual que el Centro de la FAO, el Centro del ACNUR en Budapest entró en funcionamiento a principios de 2008. En ese momento, el sueldo de un G-5 en Budapest representaba el 31% de uno en Ginebra. A principios de 2016, era incluso menor —el 19%—, de manera que el sueldo de un G-5 en Ginebra era equivalente al de cinco en Budapest. En el caso de la OMS, que empezó a realizar actividades en Kuala Lumpur en 2008, las diferencias relativas de sueldos con Ginebra también han mejorado. En Malasia un sueldo de G-5 en 2008 representaba el 19% de su homólogo en Ginebra, mientras que a principios de 2016 se había reducido al 13% (no todos los recursos transferidos a Kuala Lumpur procedían de Ginebra). En la medida en que las diferencias de sueldos constituían un

²⁹ En esta sección se aplican los tipos de cambio y los multiplicadores del ajuste por lugar de destino vigentes al 1 de junio del año en cuestión.

³⁰ Documento CL 131/18 de la FAO, párr. 90. Puede consultarse en www.fao.org.

factor determinante de la decisión del PNUD de establecer un Centro de Servicios Financieros en Kuala Lumpur en 2012, esas diferencias también se han mantenido hasta la fecha. En 2012, el sueldo de un G-5 en Malasia era el 33% de uno de Nueva York, mientras que en 2016 había disminuido a solo el 23%. La UNOPS puso en marcha su Centro Mundial de Servicios de Bangkok en 2016, razón por la que aún no pueden observarse los cambios. Las actuales diferencias de sueldos son importantes: el sueldo de un G-5 en Bangkok es el 45% del de uno en Copenhague. No cabe duda de que esas diferencias son muy considerables y, con el tiempo, se ha mantenido la relación relativa.

59. Las diferencias entre los sueldos de los funcionarios de contratación internacional del Cuadro Orgánico son mucho menos marcadas, y su número es relativamente pequeño en los centros de servicios que se concentran en las transacciones, pero es considerable en las organizaciones que, como el ACNUR, han trasladado fuera de la sede funciones tales como las de formación, suministros y otras de índole no transaccional. También en este caso, las diferencias se han mantenido. En 2008, el sueldo de un P-3 en Budapest representaba las tres cuartas partes del de un P-3 en Ginebra; en 2016, representa menos de dos tercios. El sueldo de un P-3 en Malasia en 2012, año en el que el PNUD estableció su Centro, representaba el 86% del mismo puesto en Nueva York; en 2016 se cifraba en alrededor del 75%. Cuando la FAO comenzó a realizar actividades en Budapest, el sueldo de un P-3 era el 95% de uno en Roma. En 2016, se cifraba en el 84%.

60. En vista de la creciente importancia de los FNCO, también es pertinente cómo comparar sus sueldos. La comparación entre los sueldos de esos funcionarios y sus homólogos internacionales varía considerablemente según el lugar de destino. Por ejemplo, el sueldo de un funcionario del Cuadro Orgánico de contratación nacional de la categoría C en Budapest es el 65% de uno de la categoría P-3, mientras que en Kuala Lumpur, representa el 43%. Las diferencias reales en cuanto a los costos en el caso de las organizaciones son mucho mayores que las diferencias de sueldos, ya que hay que tener presente el elevado costo de las prestaciones internacionales. También son de destacar las diferencias de sueldos entre los funcionarios superiores del Cuadro de Servicios Generales y los FNCO. En Entebbe, por ejemplo, un funcionario del Cuadro Orgánico de contratación nacional de la categoría A —la categoría más baja para los oficiales nacionales— recibía en 2016 el doble del sueldo que un funcionario de la categoría G-6. Ello contribuye a explicar el interés de los directores de los centros de servicios en la utilización de oficiales nacionales como medio económico de desempeñar funciones profesionales de una manera que propicie la retención de personal y el adelanto profesional.

61. Los niveles de sueldos del personal indicarían que Copenhague no es un lugar de arbitraje de las actividades laborales. Los sueldos de su personal de contratación local solo son considerablemente menores que los de Ginebra, aunque, cuando el elemento impulsor es el arbitraje de las actividades laborales, hay otros lugares que ofrecerían gastos de personal mucho más bajos. Las organizaciones se ubican en Copenhague por otras razones y tienen en cuenta los incentivos del país anfitrión. El Inspector no examinó el fundamento de las presencias de las Naciones Unidas allí, de los cuales solamente una constituye un centro de servicios de apoyo administrativo, ni el hecho de que el PNUD haya operado durante largo tiempo en Copenhague.

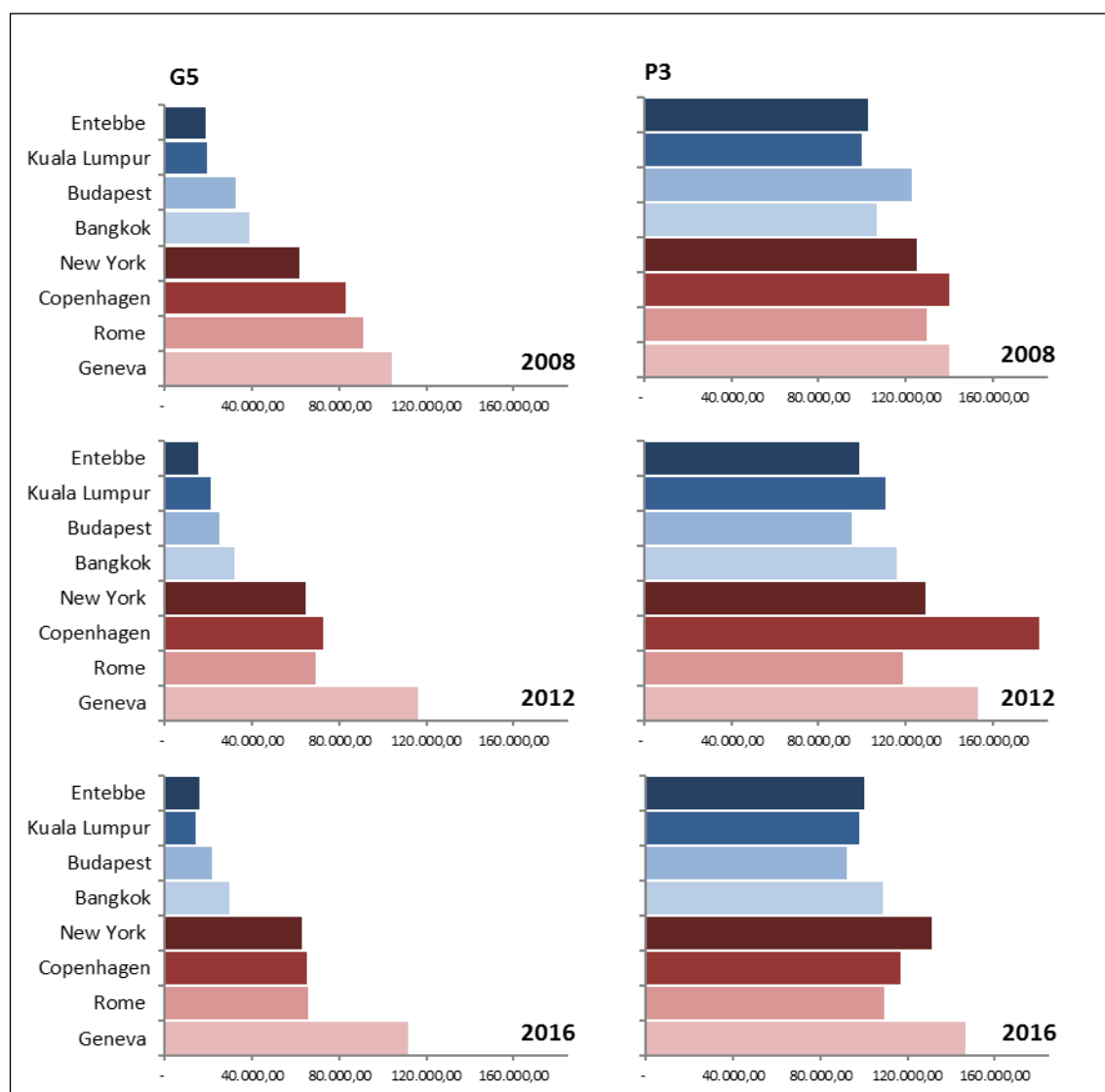
62. Como principio general, el Inspector no propugna que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas vayan de un lugar a otro en busca de la “mejor oferta” o el costo más bajo. Han de sopesarse las necesidades institucionales y ciertas relaciones más amplias. Sin embargo, cuando las organizaciones modifican aspectos importantes de su modelo institucional, los jefes ejecutivos tal vez deseen actualizar el estudio de viabilidad por lo que respecta a la prestación de servicios independientes de la ubicación. Por ejemplo, a principios de 2016, el PNUD —por conducto de lo que el Inspector considera una medida con mucha visión de futuro— situó el Centro de Administración de Recursos de Copenhague y el Centro de Servicios Financieros de Kuala Lumpur bajo la dirección unificada de la Unidad Mundial de Servicios Compartidos a fin de prestar más apoyo al servicio al cliente como consideración

principal, la cooperación entre diferentes funciones y la perspectiva de prestación de servicios de principio a fin. **En vista de este cambio en el enfoque de la prestación de servicios, el Administrador debe estudiar si sería más eficaz una coubicacion de las dos partes. El hecho de que los sueldos del personal de contratación local en Kuala Lumpur sean el 25% del de Copenhague sería una consideración pertinente para una organización que hubiese indicado que la reducción de los costos administrativos constituía un importante objetivo.**

63. Sería fácil equiparar la diferencia en los gastos de personal con un ahorro real. Es difícil formarse una opinión autorizada sobre el ahorro porque no se recogen sistemáticamente todos los gastos, como los relacionados con los viajes, el movimiento de personal y las correspondientes asignaciones para capacitación y personal contratado a corto plazo. **En la medida en que se justifican las iniciativas sobre la base de hipótesis de la relación costo-beneficio, los jefes ejecutivos deben garantizar un enfoque disciplinado para el seguimiento de los gastos efectuados y los beneficios obtenidos y poder informar en consecuencia.**

Gráfico 1

Escala de sueldos para la categoría G-5, escalón 4, y la categoría P-3, escalón 4, por lugar de destino



Recuadro 4**Observaciones: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

El Centro Mundial de Servicios de Budapest no es un centro de servicios compartidos que consolide las funciones de múltiples componentes de la organización ni nunca ha sido presentado como tal. En gran medida, ha sido un instrumento para reducir la presencia del ACNUR en Ginebra, ahorrar costos mediante el arbitraje de las actividades laborales y proporcionar servicios necesarios que eran demasiado caros para ser desarrollados en Ginebra. Se procedió a deslocalizar dependencias, en ocasiones en el marco de una reestructuración, aunque las estructuras básicas y las relaciones jerárquicas permanecieron intactas.

Las entrevistas con el personal del ACNUR pusieron de manifiesto un alto grado de satisfacción con la forma en que había funcionado el traslado a Budapest. A ello contribuyen la satisfacción con el personal de contratación local y la orientación hacia la prestación de mayores servicios, al igual que el hecho de que la organización no tuviera que adaptarse a estructuras o métodos de trabajo radicalmente nuevos.

El entusiasmo no es incondicional. Las tareas realizadas en Budapest no son todas transaccionales y el personal directivo superior de Ginebra destaca los costos suplementarios, los viajes y el tiempo requeridos por la necesidad de garantizar que el personal trasladado para el desempeño de funciones sensibles se adapte a la mentalidad de la administración y elabore productos de calidad.

Recientemente Copenhague también ha sido designado Centro Mundial de Servicios. La recaudación de fondos en el sector privado se consolidó a partir de varias ubicaciones y pasó a estar situada en esa ciudad.

La determinación del Alto Comisionado de reducir la presencia de Ginebra y gastar menos en la organización pone por sí misma de manifiesto los efectos que la actuación de las máximas instancias puede producir a los efectos de impulsar el cambio. Las medidas adoptadas por el ACNUR para intensificar la ejecución de los programas y mejorar sus estructuras y sistemas, al tiempo que se frenan los gastos de gestión, indica la existencia de un proceso de mejoramiento de la organización.

Las decisiones sobre el lugar donde ubicar diversas funciones se adoptan con una perspectiva a corto plazo mediante el ciclo de planificación anual. Si bien el ACNUR es una organización operacional que necesita agilidad para adaptarse a los nuevos acontecimientos, es difícil aplicar un enfoque estratégico para el desarrollo de la organización y la ubicación de funciones en el marco de una perspectiva de planificación a corto plazo.

Con el fin de aprovechar los logros alcanzados hasta la fecha, el Alto Comisionado debe establecer una perspectiva plurianual sobre la estructura y las necesidades de gastos recurrentes del ACNUR a fin de que las decisiones sobre la ubicación de las dependencias orgánicas dependan menos de valoraciones oportunistas, realizadas bajo la presión de los ciclos anuales. También debería precisarse la base para el establecimiento en Copenhague de un centro mundial de servicios.

VI. Gestión y medición del desempeño

64. Las organizaciones han indicado que los ahorros logrados, la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios figuran entre los principales impulsores del cambio en relación con la prestación de servicios de apoyo administrativo. Por ello, el Inspector examinó si se evaluaba permanentemente el desempeño y cómo se procedía a ello. El Inspector observó que las organizaciones se valían de acuerdos de prestación de servicios, catálogos de servicios, procedimientos operativos estándar o simplemente sus páginas de Intranet para comunicar las normas del servicio a sus clientes. Términos tales como los indicadores clave del desempeño o los indicadores del nivel de servicios se utilizan para delimitar los plazos de ejecución para los servicios que se prestan. Hay una falta general de bases de referencia para los indicadores del desempeño, tanto desde la perspectiva de los procesos como de la satisfacción de los clientes, lo que significa que a menudo no existe ningún punto de partida para medir el cambio.

65. Además, ninguno de los centros cuenta con mecanismos adecuados para medir el desempeño. Algunos de los centros están considerando la posibilidad de invertir en sistemas que posibiliten la gestión de casos y una supervisión en tiempo real del desempeño (la FAO y el PNUD), en tanto que los centros de reciente creación aún se encuentran concibiendo y aplicando su función de gestión del desempeño (el UNICEF y la UNOPS). Los demás están utilizando instrumentos diseñados internamente, como hojas de Excel, que requieren un trabajo manual y son propensos a errores o a una laboriosa extracción de datos de sus sistemas de planificación de los recursos institucionales y otros sistemas (el Centro Regional de Servicios de la OMS). Por consiguiente, el suministro de información sobre los indicadores constituye una labor importante y costosa. Algunos centros no tienen plena confianza en los datos que suministran, habida cuenta de la forma en que se obtienen. Otro problema que enfrentan los centros de servicios es la oportuna obtención de aportaciones completas y precisas de sus clientes y, por consiguiente, se registra una elevada tasa de rechazo.

66. En vista de los problemas particulares que entraña la sustitución de la anterior prestación interpersonal de servicios por una interacción a distancia con proveedores de servicios frecuentemente anónimos, cada vez se presta más atención a la cuestión de la gestión de las relaciones con los clientes. La FAO está estableciendo un único punto de contacto para los clientes. La sección encargada de la gestión de calidad de los servicios del Centro Mundial de Servicios Compartidos del UNICEF se ocupa de la gestión de las relaciones con los clientes y las comunicaciones conexas. La supervisión y el suministro de información en relación con los acuerdos de prestación de servicios corren a cargo de los correspondientes órganos en cada una de las oficinas clientes. El Centro también se encarga de promover un entorno de constantes mejoras en todos los ámbitos dedicados a la prestación de servicios a nivel mundial mediante un análisis de sus procesos, la tecnología y la capacidad del personal de delimitar oportunidades para mejorar el desempeño y la eficiencia, la planificación estratégica y la supervisión.

67. El Centro Mundial de Servicios de la OMS publica trimestralmente informes sobre la ejecución destinados a sus clientes, en los que incluye datos sobre el volumen, la productividad, los costos, los retrasos y las tasas de rechazo, así como actualizaciones sobre los principales logros, cuestiones y actividades del Centro. Se plantea un problema en relación con el seguimiento manual de la puntuación, que hace que la atención se desvíe del trabajo real. Por ejemplo, los servicios de recursos humanos realizan 53 operaciones diferentes, las cuales se miden; existe un sistema para ello, pero no está plenamente automatizado. Otros servicios tienen incluso menos automatizadas las funciones de suministro de información. Aunque los plazos de ejecución se emplean para indicar a los clientes lo que pueden esperar, el Centro no cuenta con indicadores del desempeño, pese a haber estado en funcionamiento durante más de diez años. El nuevo mecanismo de gobernanza está procediendo a definir los indicadores clave del desempeño.

68. El Centro de Servicios Compartidos de la FAO solía realizar el seguimiento de los casos pendientes de aproximadamente 27 acuerdos de prestación de servicios que abarcaban los ámbitos de los viajes, las cuentas por pagar, los proveedores, el servicio de asistencia a los usuarios, los recursos humanos y la gestión de activos. El Centro utilizaba mecanismos internamente diseñados, como hojas de Excel, los cuales, a falta de otros instrumentos, le permitían informar anualmente sobre su actuación a los principales interesados. Según estimaciones del Centro, aproximadamente entre el 20% y el 30% del tiempo de trabajo del personal se dedicaba al seguimiento de numerosos indicadores. Dado que el Centro experimentó una grave escasez de personal y habida cuenta de la intensidad de mano de obra del proceso, la nueva dirección del Centro dejó de realizar un seguimiento manual de los acuerdos de prestación de servicios. Hasta que se disponga de un nuevo sistema de gestión de casos en 2017, se utilizarán los datos y estadísticas procedentes del sistema de planificación de los recursos institucionales.

Recuadro 5

Observaciones: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

El funcionamiento del Centro Mundial de Servicios Compartidos se encuentra todavía en una etapa inicial y estabilizándose mientras que el Centro se prepara para asumir funciones adicionales. La puesta en marcha simultánea del sistema de planificación de los recursos institucionales y del Centro entrañó problemas de aplicación. Aún no han tenido lugar la integración de la gestión de casos en el sistema de planificación de los recursos institucionales ni la automatización de las labores cotidianas, como las relativas a las cartas de nombramiento.

Un gran porcentaje del personal de la UNOPS desempeña sus funciones en el marco de un acuerdo de servicios particulares, lo que significa que no tiene la consideración de “personal”. Como informó la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, la flexibilidad de la modalidad de los contratos de servicios particulares sirve para que la UNOPS cumpla su mandato de ejecución de proyectos. También permite a la UNOPS mantener bajos los costos y evitar las obligaciones relacionadas con el modelo de personal de las Naciones Unidas (incluidas las prestaciones por familiares a cargo y por movilidad, las pensiones y el seguro médico después de la separación del servicio). El análisis de la UNOPS muestra que un funcionario de contratación internacional cuesta a la organización alrededor de dos veces más que un contratista particular internacional equivalente. Se observan importantes economías, aunque no tan cuantiosas, cuando se comparan las categorías equivalentes del personal nacional y los contratistas particulares. La UNOPS considera que esta modalidad, que puede adaptarse a las necesidades de los clientes y permite una rápida escalabilidad, es una de sus ventajas comparativas.

El marco de gestión del desempeño todavía no se ha desarrollado plenamente. Las normas de prestación de servicios y los indicadores clave del desempeño deben aclararse.

Los análisis institucionales corren a cargo del Grupo de Gestión de la Gente y el Cambio y no del Centro Mundial de Servicios Compartidos. **Deben aclararse la función del director del Centro Mundial de Servicios Compartidos en lo referente a impulsar la mejora de los procesos y la prestación de servicios, así como los instrumentos necesarios para ello.**

69. En cualquier caso, el Centro de Servicios Compartidos de la FAO considera que actualmente las estadísticas sobre los resultados del acuerdo de prestación de servicios no ofrecen una visión completa de la situación al respecto. Si bien el Centro podría procesar las transacciones con rapidez, eso no significa que funcionen debidamente todos los procesos en

el marco de una prestación integral de servicios ni que los clientes estén satisfechos. Ello se debe a que algunos acuerdos de prestación de servicios no abarcan todo el volumen de trabajo, sino únicamente fragmentos que corren a cargo del Centro de Servicios Compartidos, en tanto que otros son intersectoriales y se extienden por un ámbito mayor del que está sometido a la influencia directa del Centro de Servicios Compartidos. Además, el Inspector General de la FAO ha señalado que no quedan abarcados todos los procesos del Centro de Servicios Compartidos y que gran parte del volumen de trabajo de Budapest está fuera del marco de un acuerdo de prestación de servicios.

70. El Centro del PNUD en Copenhague informa sobre los que se consideran procesos más importantes, al tiempo que el Centro de Kuala Lumpur facilita datos sobre la base de todos los acuerdos de prestación de servicios y sobre las tasas de rechazo de las oficinas en los países. A fin de que la Unidad Mundial de Servicios Compartidos conozca internamente si está alcanzando sus propias metas, la Unidad ha de disponer de mejores elementos de referencia y mecanismos integrados en el sistema de planificación de recursos institucionales con objeto de que el servicio de atención al cliente y el sistema de gestión de casos puedan hacer un seguimiento de las cuestiones.

71. El Centro Mundial de Servicios Compartidos del UNICEF tiene previsto actuar con sistemas permanentes de medición en tiempo real y de manera transparente de su desempeño, tomando como elementos de referencia diversos acuerdos de prestación de servicios que resulten pertinentes y aceptados y utilicen los mecanismos más recientes que existan en el mercado. Como parte del proceso de transición, el Centro está facilitando información semanal sobre los resultados de la prestación de servicios; los informes de consola incluyen informes sobre el desempeño con una periodicidad semanal o mensual o desde el inicio hasta el momento presente.

72. El Inspector observó que las organizaciones no habían llevado a cabo encuestas de referencia sobre la satisfacción de los clientes con objeto establecer una base para la comparación. La primera encuesta anual sobre la satisfacción de los clientes del Centro Regional de Servicios se efectuó en 2013. El Centro de Servicios del PNUD en Kuala Lumpur lleva años realizando encuestas anuales entre sus clientes, en tanto que el Centro de Copenhague comenzó esta práctica en 2016. Aunque se procede periódicamente a supervisar la actuación del Centro Mundial de Servicios Compartidos del UNICEF y presentar informes al respecto tomando como base los acuerdos de prestación de servicios, no se ha establecido ningún mecanismo para obtener información estructurada de los clientes, especialmente en el caso de las oficinas sobre el terreno, al margen del amplio diálogo oficioso que tiene lugar. El plan a largo plazo consiste en poner plenamente en marcha un proceso de encuesta sobre la satisfacción de los clientes. Además, sería útil disponer de información de los clientes para evaluar la calidad de los servicios prestados por los centros a otras entidades de las Naciones Unidas.

73. En lo sucesivo, el Centro de Servicios Compartidos de la FAO tiene previsto centrarse más en los servicios a los clientes y en los procesos que están bajo su control directo, al tiempo que reconoce que la eficiencia del Centro de Servicios no garantiza la eficacia porque no controla la totalidad del proceso de atención a los clientes. El Centro Mundial de Servicios de la OMS tiene previsto utilizar un programa informático de gestión de las relaciones con los clientes, lo que le permitirá conocer las necesidades de estos desde un primer momento hasta que se opte por una solución. El sistema actual es insuficiente, en el sentido de que, cuando un problema se resuelve, la documentación de antecedentes figura en varios mensajes de correo electrónico; el nuevo programa informático servirá para conservar todas las soluciones como conocimientos institucionales.

74. En enero de 2014 el Centro Regional de Servicios reclasificó los servicios transaccionales en diez líneas de servicios intersectoriales integrales en lugar de incluirlos en grupos funcionales, de manera que, por ejemplo, las dimensiones de recursos humanos y de finanzas aparecen dentro de la misma línea de servicios. Esa labor de proporcionar y medir los

servicios desde la óptica de cómo los experimenta un cliente constituye una iniciativa innovadora que debe ser objeto de seguimiento y evaluación. Es importante ofrecer una imagen, basada en la experiencia, de cómo mantener un verdadero proceso integral, incluidos los elementos que no están bajo el control del centro de servicios; de si los sistemas preexistentes, como el sistema de planificación de los recursos institucionales, pueden posibilitar con más eficacia tales enfoques; del conjunto de conocimientos especializados necesarios, dado que puede ser necesario ampliar la especialización funcional; y de las consecuencias para las estructuras de organización convencionalmente ordenadas en líneas funcionales.

75. En la FAO, el análisis institucional solía ser llevado a cabo por las diferentes dependencias, y posteriormente sus respectivos directores procedían mensualmente a examinarlo y a enviarlo en un informe al jefe del Centro de Servicios Compartidos. Posteriormente los informes mensuales se consolidaban en un informe anual y se publicaban para los interesados. No obstante, la FAO está procediendo a una reforma del Centro que incluye el establecimiento de sistemas de supervisión automatizados para permitir una evaluación en tiempo real del desempeño, así como la creación en el Centro de una dependencia sobre el desempeño, la calidad y las actividades administrativas como apoyo de la medición del desempeño. En la Unidad Mundial de Servicios Compartidos del PNUD en Kuala Lumpur, el equipo encargado del análisis institucional se ocupa de la medición del desempeño, al tiempo que el equipo de Copenhague no realiza ninguna función analítica separada. La Unidad Mundial de Servicios Compartidos está considerando la posibilidad de establecer una función de gestión de la garantía de calidad y de las cuentas de los clientes de manera separada de las operaciones a fin de analizar los datos y valorar el desempeño sobre la base de los acuerdos de prestación de servicios.

76. El Centro Regional de Servicios ha sentado las bases para la aplicación del concepto de mejora continua mediante la creación de una dependencia de garantía de calidad que lleve a cabo las funciones de análisis institucional correspondientes al Centro. La dependencia puede llegar a prestar un importante apoyo a las actividades de gestión con el fin de valorar el desempeño y delimitar oportunidades de mejora del proceso y ayudar al Centro y a sus misiones clientes a perfeccionar las operaciones institucionales mediante el examen de las transacciones que se llevan a cabo y de los problemas que estas entrañan. En la actualidad, la dependencia de garantía de calidad se centra en la elaboración de informes sobre el desempeño que muestran los logros del Centro sobre la base de indicadores clave del desempeño. A causa del laborioso proceso utilizado para realizar el seguimiento de los indicadores al no existir una inteligencia institucional automatizada, la mitad del tiempo de ese equipo de cinco personas se destina a la preparación de informes sobre el desempeño.

77. El Inspector observa con interés el establecimiento de funciones de garantía de calidad separadas de las operaciones con el fin de analizar los datos sobre el desempeño y contribuir a una constante mejora. Este es un enfoque relativamente nuevo en el sistema de las Naciones Unidas, que debería contribuir al desarrollo de una cultura de mejora continua y de servicio a los clientes. Es importante que la información reunida se incorpore a los procesos de la organización para mejorar las operaciones institucionales.

78. Para concluir, cabe señalar que la medición del desempeño no está muy bien desarrollada. Eso menoscaba la rendición de cuentas y la capacidad de mejorar. Un grave obstáculo es la falta de inversiones en instrumentos y sistemas de apoyo del análisis de operaciones y la presentación de informes. La base de las expectativas del desempeño frecuentemente no está clara. Los indicadores del desempeño se elaboran en su mayor parte a partir de lo que las organizaciones piensan que pueden realizar y no de normas objetivamente definidas y basadas en la experiencia del mundo real. El hecho de centrarse particularmente en el modo en que un centro de servicios se ocupa de su parte en el correspondiente proceso no ofrece un panorama completo de la eficiencia del proceso o de la satisfacción de los clientes. Se requiere una visión de principio a fin, al tiempo que se reconoce que las partes interesadas deben ser responsable de las partes del proceso que controlan. **En vista de la importancia del servicio**

al cliente, las encuestas de satisfacción de los clientes deberían llevarse a cabo al menos una vez al año para apoyar la evaluación del desempeño y la mejora continua. Los jefes ejecutivos deberían asegurarse también de que se documentan anualmente evaluaciones rigurosas del desempeño de los centros de servicios.

79. Se confía en que la aplicación de las siguientes recomendaciones sirva para mejorar la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas de los centros de servicios.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que cuenten con centros mundiales de servicios deben definir y establecer los mecanismos y sistemas necesarios para prestar apoyo a un seguimiento eficiente del servicio prestado a los clientes y el mantenimiento de una inteligencia institucional para medir el desempeño y mejorarlo y realizar comparaciones con los puntos de referencia.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que cuenten con centros mundiales de servicios deben definir puntos de referencia de eficiencia sobre la base de normas objetivas y velar por que las metas de desempeño se ajusten progresivamente para alcanzarlas.

VII. Gobernanza

80. La experiencia de las organizaciones examinadas pone de relieve la importancia crítica del patrocinio ejecutivo superior para promover e impulsar los cambios deseados. La determinación del Administrador del PNUD, el Alto Comisionado para los Refugiados y los Directores Ejecutivos del UNICEF y la UNOPS fue en todo momento un factor clave para mantener el centro de atención y la unidad de propósito entre los interesados. La ausencia de ese tipo de liderazgo sostenido produce el efecto contrario. Por ejemplo, los retrasos en la transferencia de funciones y la dotación de personal de las misiones al Centro Regional de Servicios muestran la necesidad de una firme dirección para coordinar entre sí intereses divergentes (véanse el recuadro 7 *infra* y el párr. 28 *supra*).

81. Es importante que los mecanismos de gobernanza dispongan de una personalidad y un presupuesto independientes desde el punto de vista organizativo. Ha habido dos modalidades básicas de gestión de los centros de servicios y de relaciones jerárquicas: la ampliación de la sede y la independencia operacional. Se ha evolucionado en el sentido de disponer de centros autónomos encargados de la prestación de servicios. Actualmente ese es el caso de la OMS, el Centro Regional de Servicios, la FAO, el UNICEF y el PNUD. El ACNUR considera que la ampliación de los acuerdos relativos a la sede sigue sirviendo para atender a sus necesidades. La supervisión de la gestión de alto nivel se ofrece a través de una pequeña dependencia de gestión dependiente del Alto Comisionado Adjunto.

82. Las propias organizaciones han señalado la necesidad de establecer acuerdos de gobernanza para la rendición de cuentas por el servicio prestado a los clientes³¹. Un importante aspecto en este sentido son los acuerdos de prestación de servicios debidamente formulados que incorporan expectativas sobre el desempeño. Como se examina más detalladamente en los párrafos 64 a 79 *supra*, si bien se han realizado progresos, la gestión el desempeño requiere una atención más sistemática.

83. La OMS, el Centro Regional de Servicios, la FAO y el PNUD han revisado recientemente sus marcos de gobernanza, al tiempo que el UNICEF afirma que ya tiene definidos sus acuerdos de gobernanza. **Los acuerdos de gobernanza, aunque evolucionan con el tiempo, deben diseñarse en el proceso de planificación, antes de que se pongan en marcha los centros de servicios.** Todos los acuerdos de gobernanza incluyen comités presididos a un alto nivel de gestión y, merced a su composición u otros mecanismos, facilitan la participación directa de ámbitos funcionales/responsables de procesos, las perspectivas regionales (en organizaciones sumamente descentralizadas como la OMS) y la participación del director del centro de servicios, lo que no ocurrió inicialmente en el caso del Centro Regional de Servicios. Los comités han definido el mandato, que se centra en la dirección estratégica y el examen del desempeño y allana el camino para la adopción de las medidas necesarias en la organización, en lugar de ocuparse de los pormenores operacionales. Ello debe reducir la ambigüedad respecto de la rendición de cuentas en el ámbito del desempeño operacional.

84. En el marco de gobernanza de la Unidad Mundial de Servicios Compartidos del PNUD se delimita el liderazgo mundial de los procesos de principio a fin y se señala quién se encarga de impulsar las mejoras. Además, el mandato del Comité de Gestión de la Unidad abarca también la responsabilidad de promover mejoras constantes. Esto es importante porque se reconoce que no se lograrán mejoras constantes por sí mismas y que la administración es la responsable de impulsarlas. **Otras organizaciones deben considerar la posibilidad de que en los acuerdos de gobernanza de los centros de servicios que gestionan se indique quién es responsable de la dirección del proceso de principio a fin y de las mejoras constantes.** Tanto en el PNUD como en el Centro Regional de Servicios, el mecanismo de gobernanza está integrado por los jefes de las esferas funcionales (y además, en el Centro Regional de Servicios, por representantes de dos misiones en nombre de la Junta de Clientes), en tanto que

³¹ Estudio del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, 2015.

otras organizaciones también incluyen a representantes de otros ámbitos de la propia organización.

85. El PNUD, la FAO y el UNICEF están adoptando medidas para mejorar la función de los centros de servicios a los efectos de realizar mejoras en los procesos. A fin de facilitar un enfoque multifuncional para la prestación de servicios y hacer hincapié en lo relativo a la prestación, a principios de 2016 el PNUD estableció para su Centro de Servicios Financieros y su Centro de Recursos Humanos, que eran independientes y pertenecían a los correspondientes ámbitos funcionales, una administración unificada (la Unidad Mundial de Servicios Compartidos), dependiente del Grupo de Operaciones de la Dirección de Servicios de Gestión. La Unidad Mundial de Servicios Compartidos se encarga de sugerir mejoras en los procesos, aunque la autoridad reside en la sede. La FAO ha consolidado la autoridad administrativa en el Director del Centro de Servicios de Budapest y ha reforzado la capacidad del Director de acelerar las mejoras en los procesos, para lo cual ha establecido una distinción entre proceso y titularidad de políticas. El UNICEF confía en que su nuevo Centro de Servicios impulsará las mejoras institucionales en la organización en general. **Además, se alienta a los jefes ejecutivos a que permitan que los directores del Centro de Servicios participen en el examen de las mejoras de las operaciones institucionales que lleva a cabo la administración.**

86. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación sirva para mejorar la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas respecto del funcionamiento de los centros de servicios.

Recomendación 3

En el plazo de un año, los jefes ejecutivos deben delimitar las responsabilidades para proseguir las mejoras en curso y para realizar modificaciones en el proceso y garantizar que la gobernanza de los centros de servicios y los acuerdos de gestión dejen claro el papel conexo de los directores de tales centros.

Recuadro 6

Observaciones: Organización Mundial de la Salud

La aplicación de procesos uniformes, eficientes y mundialmente administrados sigue constituyendo un problema en una organización descentralizada. Se considera que la evolución del Centro Mundial de Servicios constituye una contribución cada vez más valiosa; el desarrollo ulterior de la función del Centro en relación con la organización no ha recibido la atención necesaria por la administración. Tras la publicación de un estudio en 2012 en el que se señalaban oportunidades para nuevas ganancias en eficiencia mediante una mayor consolidación de las funciones del Centro Mundial de Servicios, no se adoptaron todas las medidas pertinentes para ello e inexplicablemente el Centro carece de un marco de gestión del desempeño después de llevar ocho años en funcionamiento.

Los nuevos acuerdos de gobernanza recientemente concertados deben colmar esas lagunas y establecer para el Centro una visión a más largo plazo.

Es preciso examinar detenidamente qué funciones deben ser transferidas al Centro. Por ejemplo, el traslado fuera de la sede de las funciones de compras dio lugar a un debilitamiento de los controles, a un aumento de las observaciones de los auditores y a la necesidad de reconstituir el liderazgo en la sede.

En 2016, sobre la base de una recomendación para mejorar su sistema de administración de justicia, lo que requería más personal, la OMS llegó a la conclusión de que podía financiar los nuevos equipos de 14 funcionarios del Cuadro Orgánico y 7 del Cuadro de Servicios Generales en Budapest por un valor inferior a la consignación existente para 8 funcionarios del Cuadro Orgánico y 5 del Cuadro de Servicios Generales en Ginebra. La elección de Budapest se basó principalmente en un análisis de la ubicación realizado por el UNICEF para su propio Centro de Servicios. **Se insta a la OMS a supervisar y evaluar el éxito de ese traslado de funciones institucionales sustantivas como contribución al examen de la aplicación más amplia del modelo.**

La OMS debe promover una estrategia institucional sobre los servicios compartidos y el traslado de funciones. Cada iniciativa observada por el Inspector (el Centro Mundial de Servicios en Kuala Lumpur, la Dependencia de Administración de Justicia en Budapest y el mecanismo de gestión de reuniones en Túnez) puede tener su propia lógica interna. No obstante, debe existir ser un enfoque bien concebido respecto de lo que se ubica en cada lugar a fin de que disminuya la importancia de las valoraciones a corto plazo y la necesidad ocasional de hacer de la necesidad virtud.

87. El grado de compromiso de los órganos legislativos respecto del examen de los centros de servicios varía considerablemente. El establecimiento del Centro Regional de Servicios y su plantilla, sus recursos y su clientela se sometieron a la aprobación de la Asamblea General. El establecimiento de los Centros de la FAO y la OMS fue aprobado por sus órganos legislativos, mientras que en el caso del PNUD, el UNICEF y la UNOPS, los jefes ejecutivos tienen una autonomía sustancial con respecto a las estructuras y los procesos administrativos. Lo mismo cabe decir del PMA, si bien el Director Ejecutivo había hecho saber que no actuaría sin el apoyo de la Junta Ejecutiva.

88. Tal vez no sea realista ni conveniente prever un enfoque uniforme. Cada organización tiene su propio contexto institucional, su propia relación entre el jefe ejecutivo y el órgano legislativo y su propio equilibrio entre las decisiones legislativas oficiales y las consultas oficiosas con sus Estados miembros. No hay ninguna razón de peso para sustraer las decisiones sobre los centros de servicios del marco más amplio de esa relación ni para considerar que los órganos legislativos están intrínsecamente mejor dotados que sus directores para decidir dónde ubicar los procesos administrativos o cómo administrarlos.

89. En cualquier caso, los centros de servicios son solo una parte de la cuestión más amplia de la eficiencia y la eficacia de los servicios de apoyo administrativo. A este respecto, el mejoramiento de la información de las organizaciones sobre las medidas generales de eficiencia puede servir para la adopción de decisiones en el ámbito legislativo. Por ejemplo, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto instó al Secretario General a adoptar medidas generales de eficiencia operacional en las operaciones de mantenimiento de la paz³² y el PNUD, a petición de su Junta Ejecutiva, ha preparado un sistema de puntuación institucional para mostrar los progresos realizados con respecto a la eficiencia y eficacia de la Organización³³.

90. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación sirva para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de las medidas de reforma de los servicios de apoyo administrativo.

³² A/69/839, párr. 81.

³³ DP/2016/9, anexo I. Puede consultarse en www.undp.org.

Recomendación 4

Cuando examinen las pertinentes propuestas presupuestarias de las organizaciones, a partir del próximo ciclo presupuestario, los órganos legislativos, en apoyo de sus funciones de supervisión y vigilancia, deben pedir a sus órganos de asesoramiento técnico que analicen los resultados, incluidos los beneficios obtenidos, de la reforma de los servicios administrativos.

Recuadro 7**Observaciones: Centro Regional de servicios de Entebbe**

Retrospectivamente, está claro que el concepto que se recoge en el establecimiento del Centro Regional de Servicios era adecuado. Se ha demostrado que la necesidad de establecer distintos mecanismos de financiación para las misiones de mantenimiento de la paz no entraña necesariamente una duplicación de las estructuras administrativas, y mucho menos en entornos peligrosos en los que los servicios y las instalaciones están muy solicitados.

El Centro Regional de Servicios está haciendo considerables esfuerzos para medir su desempeño y reforzar la prestación de servicios:

- En enero de 2014 reordenó los servicios transaccionales en 11 líneas de servicios intersectoriales;
- Mensualmente facilita información sobre 48 indicadores clave del desempeño, aunque no se disponía de datos de referencia antes del establecimiento del Centro;
- La satisfacción de sus clientes mejoró desde un triste 17% en julio de 2013 a un 57% en marzo de 2015, cifra aún por debajo de la meta del 80%;
- El Centro creó una Dependencia de Gestión de la Calidad para realizar análisis institucionales.

Ello debe ayudar a la administración a evaluar el desempeño y respaldar la mejora de los procesos. La falta de instrumentos automatizados de inteligencia institucional significa que su equipo de cinco personas dedica la mitad de su tiempo a la laboriosa preparación de informes sobre el logro de los indicadores clave del desempeño. No se estableció sistemáticamente la firme capacidad de liderazgo y de patrocinio requerida para la gestión de la sede a los efectos de promover cambios organizativos y culturales que permitiesen que un nuevo centro de servicios generase credibilidad y estuviese a la altura de sus responsabilidades. Ese aspecto lo ponen de manifiesto los retrasos en la preparación de un plan de aplicación y los marcos de gestión del desempeño, en la necesaria adaptación organizativa que ello entraña (como en el caso de los recursos humanos residuales y las funciones de financiación de las misiones) y en el traslado de puestos y funciones.

Los acuerdos de gobernanza, ambiguos en relación con la autoridad del Jefe del Centro Regional de Servicios, y cada misión participante en el Centro merced a los directores de apoyo a la misión con facultades dimanantes de sus diferentes misiones y con lealtad hacia ellas, no reforzaron el objetivo de aplicar un enfoque horizontal a los servicios transaccionales ni propiciaron la eliminación de los compartimentos estancos.

Las disposiciones presupuestarias no apoyaban el establecimiento de un centro de servicios coherente e integrado: las personas, los fondos y los activos se vinculaban a las misiones de origen, lo que dificultó que se desarrollase una cultura y una visibilidad institucionales del centro y que el personal comprendiese

debidamente a qué organización pertenecía. En su resolución 69/307, la Asamblea General abordó esta cuestión al conferir independencia operacional al Centro y autorizar un presupuesto separado para 2016/17.

Habida cuenta de los problemas existentes en relación con la dotación de personal, los sistemas y el ritmo operacional, podía haber sido de utilidad establecer un ritmo más gradual de incorporación de misiones clientes al Centro.

A nivel intergubernamental, la atención se concentró en gran medida en las economías y menos en los beneficios cuantitativos, aunque estos eran sus principales objetivos iniciales. Por ejemplo, la Asamblea General, al autorizar el establecimiento del Centro Regional de Servicios, exhortó a la realización de los beneficios cuantitativos previstos en el análisis de la relación costo-beneficio, pero no hizo referencia a los beneficios cualitativos (véase la resolución 64/269, secc. VI, para.18), lo que incluía una reducción del número de civiles en condiciones de vida difíciles o en lugares peligrosos, la mejora de la calidad de vida del personal civil y el incremento de la estabilidad de las operaciones mediante la reducción del movimiento de personal. **El logro de beneficios cualitativos debe integrarse sistemáticamente en los informes sobre los resultados del Centro Regional de Servicios.**

VIII. Gestión de los recursos humanos

91. La experiencia de las organizaciones que han establecido centros de servicios pone de manifiesto tres cuestiones: el manejo del personal afectado; la retención y contratación de personal; y la situación de los FNCO. Las observaciones sobre el personal afectado se basan en la experiencia de cuatro organizaciones que han establecido centros de servicios desde 2009, a saber, el UNICEF, el Centro Regional de Servicios, el PNUD y la UNOPS.

92. Ciertas cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos, como los arreglos contractuales y las indemnizaciones, son difíciles de abordar en el sistema de las Naciones Unidas. Además, como los centros de servicios representan solo una pequeña parte de la fuerza de trabajo del sistema de las Naciones Unidas, no es probable que sus necesidades impulsen un programa de amplio interés horizontal. Por ello, el interés se centra ahora en describir los problemas y ofrecer sugerencias prácticas.

A. Personal afectado

93. Las circunstancias de las cuatro organizaciones varían. La UNOPS se centró en las funciones de internalización que había desempeñado el PNUD, razón por la que contrató a más personal en vez de reubicarlo. En el Centro Regional de Servicios, el personal internacional fue redistribuido desde las misiones clientes; no se procedió a la separación de personal internacional por haberse producido un cambio de funciones. Los contratos del personal local cuyas funciones habían sido trasladadas a Entebbe no fueron renovados y no se realizó ninguna consignación financiera especial. En el PNUD, la transferencia de funciones financieras a Kuala Lumpur se llevó a cabo en el contexto de cambios estructurales de más envergadura realizados en 2013/14, y el PNUD no proporcionó información sobre el número de funcionarios afectados por el componente de financiación ni sobre cómo se había abordado su situación, ya que solo informó de que el proceso de cambio se regía por la política y los procedimientos de reajuste del personal, los cuales, según el PNUD, incluían procesos transparentes para su reajuste y su separación del servicio. La Asociación del Personal del PNUD expresó su descontento por el grado de transparencia existente en el proceso más amplio, pero señaló que estaba en condiciones de trabajar con la administración a fin de encontrar soluciones para el personal que solicitaba su asistencia, aun cuando las soluciones no fueran óptimas.

94. El UNICEF adoptó medidas positivas para mitigar las repercusiones en el personal, incluida la congelación de vacantes en la sede a fin de crear oportunidades para el personal afectado del Cuadro de Servicios Generales a los efectos de permitirle que pasara a ocupar puestos vacantes en New York mucho antes de que hubiera que trasladar sus funciones (creando dificultades operacionales para las dependencias afectadas), ofrecerle generosos planes de separación voluntaria del servicio y proceder a un lento establecimiento gradual del Centro con objeto de que aumentara el número de puestos eliminados de manera natural. La Asociación del Personal del UNICEF expresa un grado razonable de satisfacción por la forma en que se ha gestionado el proceso general, después de la adopción de la decisión básica.

95. La forma en que los intereses de los funcionarios afectados se gestionan repercute en la reputación de las organizaciones y en la moral del personal. Si bien el Inspector no tiene ninguna base para recomendar planes de separación financiera más allá de los aplicables en virtud del Reglamento del Personal, esos planes pueden ser ciertamente instrumentos útiles para los administradores. **El Inspector es consciente de los problemas operacionales dimanantes de algunas medidas de mitigación adoptadas por el UNICEF, que otros administradores podrían haber optado razonablemente por evitar, si bien considera que, en conjunto, las medidas de mitigación y el enfoque del UNICEF respecto del diálogo**

entre el personal y la administración acerca de esta cuestión constituyen un ejemplo que puede ser de utilidad para otras organizaciones.

B. Retención y contratación de personal

96. La experiencia de los centros de servicios pone de manifiesto problemas de recursos humanos que deben gestionarse. Cada uno tiene su propia experiencia, pero algunos temas comunes, como la observación por los administradores de que es difícil contratar y retener a personal internacional porque los centros de servicios se consideran destinos de segundo nivel que tienen escasa viabilidad, suscitan poco interés en el personal directivo superior y contribuyen escasamente a las perspectivas de carrera.

97. Los administradores también consideran que un bajo ajuste por lugar de destino en lugares como Kuala Lumpur y Budapest entraña indemnizaciones poco atractivas. El valor de la moneda local de la indemnización basada en el dólar de los Estados Unidos puede parecer adecuado, pero surgen dificultades para el personal que efectúa gastos en el extranjero, como los de vivienda y ayuda a la familia. Los administradores y el personal de Budapest consideran que ese problema genérico se ve agravado por el hecho de que la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) trata a Hungría como un país con una moneda fuerte, lo que, a su juicio, limita el alcance de los cambios en el índice de los ajustes por lugar de destino. Una cuestión que afecta a Entebbe es que el personal habituado a las operaciones sobre el terreno no desea renunciar a la indemnización adicional derivada de las condiciones de vida difíciles, la prestación por lugar de destino peligroso y la prestación por movilidad. Se informó al Inspector de que el establecimiento de un centro de servicios en un lugar de destino apto para familias resultaba menos atractivo para el personal de lo que cabía suponer.

98. Los directores de los centros de servicios advierten de que, a pesar de la autoridad de los jefes ejecutivos para asignar personal a los lugares donde se necesita, el hecho de obligar a alguien a desplazarse genera problemas propios, como el absentismo y la baja moral. Los directores consideran la posibilidad de recompensar la reubicación voluntaria para que sea más efectiva.

99. La dotación de personal local entraña un problema diferente. En la zona de Kuala Lumpur, donde el sistema de las Naciones Unidas no es muy conocido, las Naciones Unidas se consideran simplemente otro empleador en un mercado laboral competitivo. A falta de una profunda conexión con la Organización, el personal se marcha a trabajar con otros empleadores, incluso cuando la indemnización es solo ligeramente superior. En la zona de Kuala Lumpur, los administradores del Centro de Servicios consideran que la indemnización de las Naciones Unidas está por debajo del mercado y que esa situación se vio exacerbada por la reducción en 2015 de la escala de sueldos del Cuadro de Servicios Generales. Además, en este entorno centrado en el ámbito transaccional, un administrador superior de recursos humanos destacó que el personal estaba más familiarizado con el procesamiento que con la función de “servicio”, lo que agregaba una dimensión cultural que había de ser gestionada e impulsada.

100. Las rigideces de las modalidades de los contratos del personal de las Naciones Unidas se consideran deficientes en el ámbito de los centros de servicios. Ejemplos de ello son la incapacidad de efectuar pagos en concepto de incentivos o por el desempeño; la insuficiencia de la licencia de maternidad en el contexto de Budapest; y el requisito de la participación en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Se informó al Inspector de que el personal local consideraba más importante poder realizar aportaciones directas a sus planes nacionales de seguridad social, que eran transferibles.

101. **En la medida en que se comparten las preocupaciones, los jefes ejecutivos de las organizaciones con centros de servicios deben trabajar de consuno para determinar los factores y las cuestiones que obstaculizan la contratación y retención de personal,**

incluidas la cuestión de la transferibilidad de las pensiones y las rigideces de las modalidades contractuales; delimitar las opciones que hay que abordar y exponerlas ante los órganos competentes, como la CAPI, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

102. El movimiento de personal en los centros de servicios suele ser considerable a causa de la composición demográfica, el carácter repetitivo de la labor que se realiza y la falta de movilidad ascendente. Las tasas de movimiento de personal varían, incluso en el mismo lugar de destino. En Kuala Lumpur, la OMS registra una tasa de alrededor del 13%, mientras que el PNUD, que se encuentra todavía en una fase de crecimiento, informa de que la suya se sitúa en el 5%. En Budapest, las tasas han sido muy elevadas de manera intermitente: la FAO perdió personal en favor del ACNUR a causa de su estructura de bajos niveles y su baja moral, al tiempo que ambas organizaciones perdieron un gran número de funcionarios en favor del UNICEF. A finales de 2015, la FAO registraba una tasa de vacantes del 60% en Budapest.

103. Es necesario establecer estrategias de futuro para retener y contratar personal a causa de su movimiento, así como contar con las técnicas requeridas para gestionar esta dimensión de la realidad de los centros de servicios. El Inspector observó las actividades innovadoras que se habían realizado con miras a la retención. En la zona de Kuala Lumpur, el PNUD y la OMS han pasado a ser reconocidas como oficinas en que los candidatos a la obtención de certificaciones de contabilidad profesional pueden adquirir una experiencia y una formación de reconocido prestigio. El PNUD también ofrece formación lingüística para responder a los intereses del personal. En Budapest, el ACNUR permite al personal involucrarse en todo el ciclo vital de las necesidades de un cliente en lugar de limitar su papel a una reducida función transaccional. También permite al personal local participar en misiones sobre el terreno para profundizar en la comprensión de la misión del ACNUR.

104. Se insta a los jefes ejecutivos a que: a) formulen estrategias de retención de personal y consideren la posibilidad de establecer mecanismos de intercambio de personal local entre las organizaciones de las Naciones Unidas en el mismo lugar; b) velen por que el proceso de selección de los directores de los centros de servicios incluya el requisito de aptitudes técnicas para gestionar un entorno caracterizado por un elevado movimiento de personal; y c) colaboren con otros centros del mismo lugar en la realización de tareas de divulgación para posibles empleados de contratación local.

105. Los administradores también están intentando ofrecer mejores oportunidades para el adelanto profesional. La FAO, por ejemplo, ha reconfigurado funciones y reclasificado puestos. Todas las organizaciones están interesadas en una mayor utilización de los puestos de FNCO para allanar el camino para el adelanto profesional del personal nacional.

C. Empleo de funcionarios del Cuadro Orgánico de contratación nacional

106. El modo en que pueden emplearse los FNCO influye en gran medida en el futuro desarrollo de los centros de servicios. Los puestos de FNCO son un aspecto importante de la retención del personal y del desarrollo de las perspectivas de carrera, así como un medio de disponer de personal especializado a un costo menor que el correspondiente a los puestos de los funcionarios del Cuadro Orgánico de contratación internacional. Si bien solo un pequeño porcentaje de FNCO está empleado en centros de servicios, esa circunstancia pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar el marco normativo regulador, habida cuenta en particular de que los FNCO se utilizan actualmente en cometidos que no siempre se ajustan al entorno normativo.

107. Los centros de servicios examinados para el presente informe disponen de unos 140 puestos de FNCO para el desempeño de diversas funciones conceptuales, analíticas, de

garantía de calidad, de dirección de equipos y de coordinación. Según los directores entrevistados, los FNCO se utilizan para aprovechar la disponibilidad de personal formado y calificado en los mercados locales a fin de crear mejores oportunidades de desarrollo profesional para el personal de contratación local y de esa manera aumentar la continuidad y la estabilidad de la plantilla y llevar a cabo funciones no especialmente sensibles y que no requieran personal del Cuadro Orgánico de contratación internacional. El hecho de que los costos sean materialmente inferiores a los de estos últimos funcionarios es también una consideración importante.

108. La categoría de FNCO se estableció en 1980 para atender necesidades específicas en relación con los programas nacionales de desarrollo. En los criterios para el empleo de FNCO se dispone que “los funcionarios nacionales del cuadro orgánico deben ser nacionales del país en que han de prestar servicios... La labor que han de realizar los funcionarios nacionales del cuadro orgánico debe tener carácter nacional... Las funciones de todos los puestos de funcionario nacional del cuadro orgánico deben poder justificarse en el marco de las actividades generales de las Naciones Unidas para aumentar el desarrollo nacional y otras capacidades conexas. Los funcionarios nacionales del cuadro orgánico deben utilizar en su trabajo la experiencia nacional y los conocimientos de la cultura, el idioma, las tradiciones y las instituciones locales”³⁴.

109. Los centros de servicios ponen de manifiesto que las organizaciones necesitan lugares para prestar servicios más allá de las fronteras nacionales, es decir, a nivel mundial, regional o subregional. En este contexto, el requisito de que los FNCO que trabajan en tales centros deben ser nacionales del país donde trabajan debe revisarse para tener en cuenta que su trabajo no está únicamente relacionado con el país en que está ubicada la correspondiente oficina. Los FNCO son la única categoría de contratación local con un requisito de origen nacional.

110. Los centros de servicios ponen también de manifiesto lo mucho que ha aumentado la oferta de trabajadores especialmente formados y calificados en los países en desarrollo y los países con economías en transición. Esa es una de las principales razones por las que los centros se establecen en tales países. Debe considerarse la posibilidad de elaborar un enfoque más contemporáneo sobre el modo en que el empleo en el sistema de las Naciones Unidas interactúa con el desarrollo nacional, reconociendo la complejidad de los mercados de trabajo locales.

111. Los datos de la CAPI muestran que un elevado número de FNCO ya trabajan como especialistas en finanzas, recursos financieros y tecnología de la información, sin que necesiten experiencia a nivel nacional ni conocimientos de la cultura, las tradiciones y las instituciones locales para realizar su labor³⁵. Cabe esperar que aumente la demanda de esa categoría de personal a medida que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sigan recurriendo más a expertos locales. Ello pone de relieve la necesidad de volver a examinar el requisito (o el concepto) del contenido nacional en la labor de los FNCO.

112. Indudablemente se plantean diversas cuestiones, en particular lo que, según los actuales criterios, se denomina “equilibrio entre funcionarios internacionales y funcionarios locales [...], habida cuenta de la necesidad de mantener el carácter universal y la independencia de la administración pública internacional”³⁶. Sobre la base de la evolución de la situación en los centros de servicios, el Inspector formula dos observaciones.

113. El fenómeno de las organizaciones que siguen de hecho su propio camino cuando consideran que la estructura normativa no se ajusta a sus necesidades operacionales subraya la necesidad de examinar críticamente las normas en cuestión para no menoscabar la visión común de la administración pública internacional. Aunque tal vez sea poco práctico centrarse

³⁴ A/61/30, anexo IX.

³⁵ ICSC/82/CRP.3. No hecho público aún.

³⁶ A/61/30, anexo IX.

en el gasto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas responsables ante los Estados Miembros del despliegue prudente y efectivo de recursos necesitan una razón convincente para duplicar o triplicar el gasto correspondiente a capacidades que pueden obtenerse a nivel local. Ello es así en todas las organizaciones de las Naciones Unidas, pero sobre todo en las que se financian mediante contribuciones voluntarias y tienen mucho menos control sobre sus corrientes de ingresos. En concreto, casi el 90% de los FNCO se financia mediante contribuciones voluntarias.

114. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación sirva para mejorar la eficacia y la eficiencia de los centros de servicios.

Recomendación 5

La Asamblea General, en consonancia con el examen que está llevando a cabo la Comisión de Administración Pública Internacional de todas las categorías de personal, debe adoptar medidas, de ser posible en su septuagésimo segundo período de sesiones, a fin de atender a las necesidades que tienen las organizaciones de profesionales con conocimientos especializados de contratación local a los efectos del desempeño de funciones más allá del ámbito nacional.

IX. Gestión del cambio

115. Una conclusión predominante en todas las organizaciones es la importancia del liderazgo sostenido con el apoyo de una gestión eficaz del cambio para impulsar y afianzar los cambios. Los interlocutores subrayan de manera uniforme que no puede subestimarse la gestión del cambio y piden que se desplieguen recursos idóneos, destinados a fines concretos y suficientes. Con el patrocinio del personal directivo superior, el UNICEF elaboró un marco de gestión del cambio para hacer frente a la situación de las comunicaciones, la cultura, la estructura organizativa, la transición de los recursos humanos y la gestión de talentos. Las comunicaciones y la participación de los interesados en todas las ubicaciones se impulsaron a través de diversos mecanismos, con el apoyo de la entonces denominada Oficina de Gestión del Cambio. En el PNUD, un mecanismo de gobernanza del cambio estructural dirigido por el Administrador Asociado puso en marcha una serie de medidas de apoyo a la aplicación con los principales interesados, lo que incluía la comunicación periódica institucional con el personal, un apoyo específico del equipo de recursos humanos y un comité de enlace con el Consejo del Personal.

116. La Secretaría de las Naciones Unidas informa de que el Comité Directivo del Centro Regional de Servicios, que incluía el apoyo de los jefes de las misiones clientes, fue un mecanismo fundamental para obtener el apoyo de las partes interesadas. Cada componente de la estrategia/iniciativas de cambio realizaba actividades orientadas a los distintos interesados. Hubo diferentes etapas en el desarrollo del Centro Regional de Servicios, pero gran parte de la labor de gestión del cambio fue transferida al propio Centro. Teniendo en cuenta los problemas con que se tropezaba para que el Centro de Servicios fuese aceptado por las misiones clientes y la fragmentación de la transferencia de personas y funciones, no resultaba suficiente el nivel de liderazgo, de recursos y de apoyo para la gestión del cambio.

117. Los jefes ejecutivos deben garantizar el establecimiento de un sólido proceso de gestión del cambio, un plan de comunicaciones y diversos programas de capacitación para facilitar la implantación del nuevo modelo institucional y gestionar la resistencia al cambio. La comunicación debe ser frecuente, franca y participativa, sobre todo cuando sea probable que se vean afectados los principales grupos de interesados. Un enfoque inclusivo de la aplicación puede mejorar considerablemente el grado de aceptación. Se debe garantizar que los funcionarios comprendan el cambio de modelo institucional, habida cuenta en particular de que, por lo general, entraña centrar más la atención en el autoservicio, la tramitación de transacciones a distancia y en diferentes husos horarios y la pérdida de contacto directo.

118. Sin embargo, la experiencia demuestra que resulta difícil la gestión del cambio, aun cuando se comprenda ampliamente su importancia. Frecuentemente las organizaciones carecen de capacidad y de conocimientos especializados. Tal como reconoció la Secretaría en respuesta a las observaciones formuladas por la Junta de Auditores acerca de las deficiencias en la aplicación de iniciativas de transformación, toda organización debe determinar si “cuenta con las aptitudes y los recursos necesarios para incorporar nuevos métodos de trabajo y gestionar y mejorar continuamente la labor diaria”³⁷. En un informe sobre la experiencia adquirida, presentado a la Junta Ejecutiva del PNUD, se pone de manifiesto la complejidad de la gestión del cambio. En él se señala la tensión entre la apertura y la confidencialidad cuando se adoptan las decisiones, el círculo limitado de la interconexión entre los elementos del cambio y la necesidad de una comunicación rápida de las decisiones y de una plataforma neutral para que el personal entienda lo que está ocurriendo. También se pone de relieve la necesidad de centrarse más en la aceptación de la gestión y se indica que la receptividad respecto del cambio es suficientemente importante para que sea considerada no solo una competencia técnica para el ejercicio de determinadas funciones, sino que también podría ser

³⁷ A/69/5 (vol. 1), párr. 35.

incorporada a las expectativas profesionales de todo el personal. El Inspector destaca también el papel del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, iniciativa conjunta del PNUD y de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas que ofrece servicios de gestión del cambio para todas las organizaciones de las Naciones Unidas que deseen impulsar el cambio en su seno.

X. La prestación de servicios administrativos y el sistema de las Naciones Unidas

119. Con miras al futuro, el hincapié que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace en los enfoques integrados pone de manifiesto un renovado interés en el alcance de una mayor integración, dado que la infraestructura operacional sirve de respaldo a la capacidad práctica de trabajar juntas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 67/226, la Asamblea General ya transmitió un firme mensaje de apoyo a la presencia de servicios administrativos más reducidos a nivel de los países y la consolidación de la prestación de apoyo. En lo que respecta a la prestación de servicios a nivel mundial, aunque el Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha buscado la participación en relación con el tema de los centros de servicios interinstitucionales, los centros examinados en el presente informe no muestran prácticamente ninguna actividad interinstitucional a los efectos de planificar, establecer o gestionar instalaciones para el beneficio común, a excepción de la tradicional prestación de servicios, tal como hacen la OMS respecto del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el PNUD respecto de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). El Comité de Alto Nivel sobre Gestión señala que, si bien ninguno de los centros de servicios se estableció para prestar servicios a otros³⁸, con “el establecimiento de centros mundiales de servicios, el sistema de las Naciones Unidas ha sentado las bases para la prestación de servicios operacionales en las distintas organizaciones”³⁹.

120. La amplia colaboración interinstitucional ya tiene lugar en ciertos ámbitos. Por ejemplo, en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, hay una variedad de plataformas para los servicios financieros, la banca, las transacciones en moneda extranjera y las adquisiciones en común, que han dado lugar a importantes economías, al tiempo que se están estableciendo también enfoques comunes en otros ámbitos⁴⁰. El GNUD, en colaboración con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, ha estado preparando la estrategia de operaciones institucionales, que es un marco voluntario para realizar operaciones institucionales conjuntas a nivel de país. El Secretario General informa de que ese enfoque ha cobrado impulso⁴¹. Además, se está prestando creciente atención a la necesidad de facultar a las organizaciones para que aprovechen sus respectivas infraestructuras mediante el reconocimiento mutuo de sus respectivos procesos.

121. No ha llegado muy lejos la integración real, entendida como una mayor unificación de estructuras para la prestación de servicios administrativos. A nivel de los países, el Secretario General informa de que se obtuvo un éxito limitado por lo que respecta al establecimiento de funciones integradas de apoyo operacional, y cita a este respecto los obstáculos y la resistencia a la ejecución⁴², a pesar de la claridad de las disposiciones pertinentes de la resolución 67/226 de la Asamblea General. En un análisis patrocinado por el GNUD sobre los límites de las operaciones institucionales comunes de las Naciones Unidas en los países, se llegó a la conclusión de que la voluntad y el liderazgo a nivel de los países podían servir para superar esos obstáculos⁴³.

³⁸ El centro de la UNOPS en Bangkok se estableció para apoyar y reforzar el papel de la UNOPS como proveedora de servicios. Entidades como el PNUD y la OMS, que ofrecen sus servicios a otras organizaciones, prestan algunos de ellos a través de sus centros de servicios.

³⁹ CEB/2015/HLCM/11. No hecho público aún.

⁴⁰ CEB/2016/HLCM/3. No hecho público aún.

⁴¹ A/71/63-E/2016/8, párr. 227.

⁴² *Ibid.*, párr. 230.

⁴³ Véase Anders Voigt, “Constraints Analysis for Common UN Business Operations at the Country Level” (24 de mayo de 2016). Puede consultarse en <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/UNDG-Constraints-Analysis-Common-Business-Operations-at-the-Country-Level-May-2016.pdf>.

122. Como se señala en el párrafo 4 *supra*, la DCI prevé un examen ulterior de las posibilidades de conseguir ganancias en eficiencia y eficacia mediante la cooperación interinstitucional. De todos modos, en la actualidad ya se ponen de manifiesto algunos problemas que deben ser objeto de una mayor reflexión.

123. Uno de ellos estriba en la manera de garantizar que las directrices legislativas sean aplicables a todas las organizaciones pertinentes. Actualmente los principales instrumentos de que se dispone al respecto son las medidas adoptadas por la Asamblea General, por recomendación de la Segunda Comisión, sobre las actividades operacionales para el desarrollo. No obstante, esas medidas no constituyen un marco completo porque no prevén el compromiso y el apoyo cabales de la propia Secretaría, que rara vez participa directamente en la ejecución de esas actividades operacionales. La Secretaría tiene una importante presencia sobre el terreno en países en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, tiene necesidades de servicios operacionales análogas a las de los agentes de desarrollo y es también receptora o proveedora real o posible de servicios, habida cuenta en particular del desarrollo de Umoja. Todos esos factores deben tenerse en cuenta en el marco de la labor de cooperación interinstitucional. La participación de la Quinta Comisión, basándose cuando corresponde en el asesoramiento de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, a los efectos de integrar oportunidades de cooperación interinstitucional en el marco de su examen de las iniciativas de apoyo administrativo y las propuestas sobre recursos formuladas por el Secretario General, tal vez sea un medio de complementar la perspectiva señalada por el proceso de revisión cuadrienal amplia de la política.

124. Un segundo problema estriba en gestionar la interconexión existente entre las iniciativas de prestación de servicios a nivel de los países y a nivel mundial. La revisión cuadrienal amplia de la política se centra en los países, aunque se han realizado importantes inversiones a nivel institucional, como en el caso de los sistemas de planificación de los recursos institucionales y los centros mundiales de servicios, que deberían formar parte del conjunto de actividades de cooperación. Las organizaciones definen de manera diferente qué procesos desean gestionar a nivel mundial y local, de modo que ambos aspectos deben ser tenidos en cuenta. El aprovechamiento de las infraestructuras recíprocas no tiene por qué circunscribirse a las operaciones que se realizan a modo de servicios de apoyo a nivel de los países.

125. Una tercera cuestión es la relación referente a la rendición de cuentas entre las directrices legislativas que afectan a la labor interinstitucional relativa a la consolidación administrativa y las cuestiones y la labor conexas en materia de integración de la JJE y sus mecanismos, como el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, que constituye un instrumento institucional de primer orden al respecto. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social no debaten ni adoptan medidas sobre la base del informe de la JJE. Lo hacen en el contexto de su examen del informe del Comité del Programa y de la Coordinación, que considera el informe de la JJE como un tema de coordinación. Es preciso seguir examinando si esas medidas son instrumentos suficientes para el diálogo y la presentación informes y para que los Estados Miembros manifiesten si los esfuerzos de colaboración que se realizan constituyen una respuesta adecuada a las directrices formuladas.

126. Esos son algunos de los problemas que hay que seguir evaluando. Una medida práctica que puede adoptarse ahora es dedicar más atención interinstitucional estructurada a la prestación de servicios administrativos. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas prestan servicios de apoyo administrativo independientemente de que dispongan o no de centros de servicios. Los centros mundiales de servicios que existen corresponden principalmente a organismos y no hay mecanismos para intercambiar experiencias y colaborar sobre cuestiones tales como la prestación de servicios a otras organizaciones, las normas y la medición del desempeño y el análisis institucional. La reciente iniciativa formulada por el Director de la Unidad Mundial de Servicios Compartidos del PNUD de reunir a los administradores de otros centros mundiales de servicios para que

realicen intercambios oficiosos de opiniones es una medida bien acogida que debe alentarse. Sin embargo, es necesario prestar más atención a nivel del sistema.

127. **En este contexto, el Secretario General y otros jefes ejecutivos deben considerar la posibilidad de establecer una corriente de trabajo horizontal en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión acerca de los centros de servicios que complementarían la labor que se está llevando a cabo en redes que abarcan esferas funcionales y las iniciativas de cooperación en curso a nivel de los países.**

XI. Enseñanzas extraídas

128. Las organizaciones se mostraron dispuestas a transmitir las enseñanzas extraídas de su experiencia. Sobre la base de las respuestas al cuestionario y las entrevistas, a continuación se exponen las principales enseñanzas extraídas que no se han recogido hasta el momento en el informe. Un punto de partida común es la opinión de que el establecimiento de un centro de servicios compartidos es un proceso a largo plazo que tarda varios años en estabilizarse y producir resultados duraderos.

129. *Evaluación del grado de preparación de la organización.* Debe realizarse una evaluación de la capacidad de la organización de absorber el cambio. Debe considerarse la posibilidad de priorizar y secuenciar las iniciativas de transformación. El establecimiento de un nuevo modelo de servicio coincidente con la implantación de nuevas iniciativas a nivel de toda la organización, como la aprobación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público o de un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, ocasionó importantes presiones en las actividades operacionales de varias organizaciones y desvió mucho tiempo y capacidad.

130. *Articulación de una visión y de unos objetivos claros.* Deben establecerse una visión y unos objetivos claros vinculados a la estrategia y a la visión de la organización. Los objetivos deben definirse mediante parámetros que no se limiten al ahorro de costos.

131. *Compromiso y participación del personal directivo superior.* En primer lugar, el jefe ejecutivo debe dejar constancia expresa de la importancia de los nuevos acuerdos para el cumplimiento de los mandatos a fin de garantizar un apoyo, un compromiso y una participación firmes y constantes de la administración superior en la sede y en todas las oficinas exteriores. El reforzamiento claro y sistemático por la administración superior de los fines y objetivos de la iniciativa de cambio es necesario para evitar la ambigüedad ulterior. Han de garantizarse los recursos necesarios para respaldar el proceso.

132. *Marco de gestión de programas y proyectos.* Los objetivos a largo plazo pueden perderse de vista si los problemas a corto plazo y las responsabilidades cotidianas pasan a ser el centro de atención. Es necesario elaborar un plan bien diseñado que sea estrechamente supervisado y que garantice que los proyectos en el marco del programa, y el propio programa, se ejecutan con éxito y que se cumplan los objetivos. La gestión del alcance de los proyectos es también de vital importancia y debe establecerse un proceso de control del cambio que incluya disposiciones para documentar, revisar y aprobar propuestas de cambio.

133. *Estructura de gobernanza de los programas y definición de las funciones y responsabilidades.* Debe evitarse compartir responsabilidades; la rendición de cuentas debe ser clara; deben establecerse mecanismos para garantizar que se logran los objetivos y que los miembros del equipo encargado del proyecto rinden cuentas de su ámbito de responsabilidad. El director de proyectos o los miembros del equipo del proyecto deben evaluar permanentemente los riesgos de los proyectos y de su aplicación y asesorar al comité de supervisión o de asesoramiento de proyectos sobre los cursos de acción que han emprenderse para reducir al mínimo los riesgos generales de los proyectos. La oportuna adopción de decisiones de conformidad con el plan acordado respecto de un proyecto es un factor de alto riesgo y resulta crucial para lograr el éxito. Los miembros de la administración superior deben estar estrechamente vinculados al proyecto y, en su calidad de responsables de la adopción de decisiones clave, deben: a) reunirse con la frecuencia que sea necesaria en sus respectivos foros para recibir información actualizada sobre la situación del correspondiente proyecto, incluidos los problemas y riesgos que plantee; b) responder rápidamente cuando se requiera la adopción de decisiones; y c) garantizar que no se modifican las decisiones sin causa justificada.

134. *Plan de comunicación y capacitación.* La capacitación sobre los nuevos procesos, políticas e instrumentos debe organizarse mediante una combinación de períodos de sesiones

personalizados y cursos prácticos presenciales. Debe determinarse a quién corresponde impartir programas de fomento de la capacidad y de capacitación de los usuarios finales, al tiempo que las divisiones o departamentos de la sede cuyos servicios formen parte del correspondiente proceso deben comprometerse a aportar contenidos y recursos para llevar a cabo los planes de capacitación de manera eficaz y oportuna. Los programas de capacitación no deben detenerse tras la implantación progresiva inicial de los servicios compartidos, sino que deben integrarse en un programa de capacitación institucionalizado que abarque las esferas funcionales pertinentes.

135. *Pronta elaboración de planes de servicios.* Deben formularse lo antes posible los servicios que vayan a prestarse, junto con una descripción completa de su alcance, los instrumentos que hayan de aplicarse, las separaciones de los procesos, los momentos de las transiciones, etc. Debe evitarse un panorama poco claro o demasiado positivo de los servicios y niveles de servicios, las soluciones, los procesos y las responsabilidades en materia de prestación de los servicios. También debe evitarse la prestación fragmentaria de servicios con varias interrupciones en los procesos entre el centro y los clientes que reciben los servicios. Deben entenderse y probarse debidamente los procesos. No es aconsejable suponer que los proveedores externos prestarán oportunamente los servicios (algunas organizaciones se enfrentaron a problemas en relación con la capacidad de los asociados externos de la banca)

136. *Transición progresiva.* El establecimiento repentino, como en el caso de la puesta en marcha simultánea de un sistema de planificación de los recursos institucionales y de un centro de servicios, ha resultado ser problemático y entraña riesgos operacionales que es mejor evitar. Las etapas de transición pueden determinarse sobre la base de la función o la geografía. La capacidad de la organización de contratar, incorporar y formar al nuevo personal es otra importante consideración en favor del enfoque progresivo. Además, la mayoría de las organizaciones consideró que la racionalización y normalización de los procesos antes de trasladarlos al centro era el método preferido, aunque hay quien opina que los procesos de reestructuración con el personal existente suelen tropezar con resistencia y que puede ser más eficaz la participación de nuevas mentalidades en la remodelación.

137. *Gestión del desempeño y mecanismos y suministro de información en el marco de la orientación al cliente.* Es fundamental la comunicación con los clientes. Desde un primer momento deben ponerse en marcha una gestión de la calidad de los servicios, servicios de atención al cliente, encuestas entre los clientes, medidas de supervisión del desempeño, medidas de gestión y mecanismos de suministro de información respecto de todos los servicios abarcados. Deben establecerse elementos de referencia con los proveedores existentes de servicios antes de proceder a la transferencia de funciones al centro correspondiente (encuestas de satisfacción de los clientes e indicadores de la eficiencia de los procesos). Los mecanismos de gestión del desempeño, como los acuerdos de prestación de servicios, también deben definir los límites de los servicios prestados y las responsabilidades recíprocas de los clientes y los proveedores de servicios. Durante la etapa del proyecto inicial, deben facilitarse los instrumentos necesarios para permitir la gestión y la medición del desempeño, acompañados de los recursos que se requieran.

138. *Autoridad y rendición de cuentas entre los centros, los encargados de formular políticas y los clientes.* Debe establecerse una clara estructura de presentación de informes para la administración del centro. En los sistemas de gobernanza deben preverse la rendición de cuentas y la autoridad, sin obstaculizar la capacidad de adoptar decisiones institucionales fundamentales en el lugar en que se realiza el trabajo. Los comités directivos que se establezcan deben conservar su carácter estratégico y no ser operacionales; la administración del centro de servicios correspondiente debe adoptar decisiones a nivel operacional.

Anexo I

Síntesis de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2016/11

		Efecto previsto	JJE	Naciones Unidas, sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA														
				Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM		
Informe	Para adopción de medidas		☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐			
	Para información		☒	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒			
Recomendación 1		a, f, h		E				E				E	E		E			E	E									E					
Recomendación 2		f, h		E				E				E	E		E			E	E									E					
Recomendación 3		a, f, h		E				E				E	E		E			E	E									E					
Recomendación 4		a, f		L				L				L	L		L			L	L									L					
Recomendación 5		f, h		L				L				L	L		L			L	L									L					

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de medidas por el órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo.

■ Recomendación que no requiere medidas de esta organización.

:

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

* Según figura en ST/SGB/2015/3.