



Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas
del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA
23 y 26 de enero de 2009
Nueva York

Documento de antecedentes

PROYECTO FINAL

Tema 3 del programa: Armonización entre los fondos y programas
de las Naciones Unidas: prácticas operativas

CONTEXTO

La simplificación y armonización de las prácticas operativas en el sistema de las Naciones Unidas no es un asunto nuevo. Al contrario, en 1977, en su resolución 32/197, la Asamblea General recomendaba lo siguiente:

“Deberían adoptarse medidas encaminadas a lograr la mayor uniformidad posible de los procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, de personal y de planificación, incluido el establecimiento de un sistema único de adquisiciones, ciclos armonizados de presupuestos y programas, un sistema unificado de personal y un solo sistema de contratación y capacitación” en el intento por alcanzar el objetivo de “una eficiencia óptima y la reducción de los gastos administrativos, con el consiguiente aumento de la proporción de los recursos disponibles para atender las necesidades concretas de asistencia de los países receptores”.

En 2007, en su resolución 62/208 sobre la “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”, la Asamblea General de las Naciones Unidas alentaba explícitamente:

“...a que se SIGAN elaborando enfoques armonizados, como la adopción de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público, la normalización de las definiciones y calificaciones de las auditorías y el enfoque armonizado para las transferencias de efectivo, exhorta a los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas a que armonicen y simplifiquen más sus prácticas y reconoce la importancia de armonizar la gestión de los recursos humanos, los sistemas de planificación de los recursos, los servicios de finanzas, administración, adquisiciones, seguridad, tecnología de la información, telecomunicaciones, viajes y servicios bancarios...”.

PROGRESOS REALIZADOS

A raíz de estas resoluciones, los organismos de las Naciones Unidas han alcanzado logros importantes, entre los que se incluyen el establecimiento de locales comunes y de unas 60 Casas de las Naciones Unidas, la adopción de un enfoque armonizado para las transferencias de efectivo y la elaboración de un programa de servicios comunes.

El programa de servicios comunes ha dado lugar a una serie de mecanismos, instrumentos y directrices como, por ejemplo, la formulación e introducción de directrices operacionales para la prestación de servicios comunes, memorandos de entendimiento normalizados y mecanismos de gobernanza para los equipos de gestión operacional. Todas estas innovaciones pueden consultarse en la sección sobre los servicios comunes (“Common Services”) del sitio Web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD). El programa, que incluye asimismo un plan de fomento de la capacidad, ha propiciado la prestación de numerosos servicios administrativos comunes a escala nacional.

A menudo, estos logros fueron el resultado de la labor realizada bajo la dirección del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA, que constituían entonces el Comité Ejecutivo del GNUD ampliado. A pesar de estos logros, aún

quedaban retos por superar. Uno de estos retos de importancia decisiva era la necesidad de reforzar los vínculos entre el programa de servicios comunes y la labor desempeñada por el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto para seguir procediendo a la simplificación y armonización de los procedimientos en materia de compras, tecnología de la información, finanzas y presupuesto, así como normas, reglamentos, políticas y procedimientos relativos a la gestión de los recursos humanos en el marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, en el que participaba el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. En lo que respecta al aumento del nivel de eficacia y eficiencia, estas últimas iniciativas no han conseguido desarrollar todo su potencial debido en parte a que no preveían la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

El enfoque ha cambiado en estos últimos dos años. Si bien la simplificación y armonización de las prácticas operativas en el sistema de las Naciones Unidas no son iniciativas nuevas, la urgencia actual, el impulso y el alcance adquiridos, así como el enfoque que se ha adoptado constituyen ahora nuevos aspectos.

A raíz de la evolución del entorno exterior han aumentado las solicitudes, en particular en el plano nacional, de los gobiernos y equipos de las Naciones Unidas en los países para que los organismos del sistema de las Naciones Unidas trabajen en mayor sintonía y de una manera más eficaz con los gobiernos y entre ellos. Los países donde se ha llevado a cabo con carácter experimental la iniciativa “Unidos en la acción” son algunos ejemplos recientes de estos esfuerzos concertados, pero en muchos otros países en los que se ejecutan distintos programas se han realizado progresos en diferentes aspectos del programa de simplificación y armonización. Algunos Estados Miembros han hecho llamamientos para que los organismos del sistema de las Naciones Unidas trabajen de una manera más eficaz y para que el aumento de eficiencia se traduzca en manifestaciones concretas de una mejor colaboración. Es por ello que esta iniciativa ha adquirido ahora un carácter de mayor urgencia y debe, por consiguiente, adquirir un renovado impulso.

A través del GNUD, el sistema de las Naciones Unidas ha centrado sus esfuerzos en contribuir a identificar y llevar a la práctica soluciones concretas para simplificar, racionalizar y optimizar la eficiencia de los principales procesos y prácticas operativas en el plano nacional, en especial en los países donde se ha emprendido con carácter experimental la iniciativa “Unidos en la acción”, y para colaborar con estos países a fin de resolver los problemas con los que deben enfrentarse.

Este importante esfuerzo está complementado por la labor que todo el sistema desempeña para armonizar las prácticas operativas. Es por esto que se ha elaborado con este fin un plan de acción por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Dicho plan, que ha recibido el respaldo de todos los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas —comenzando por el propio Secretario General—, tiene carácter interdisciplinario, reviste un alcance general e incluye 19 proyectos prioritarios identificados por el sistema en las esferas de recursos humanos, tecnología de la información y las comunicaciones, finanzas y presupuesto y compras. El plan de acción se ha presentado con carácter oficioso a la Asamblea General a pesar de que los contenidos de los proyectos se centran en funciones y procesos cuya responsabilidad recae en los jefes ejecutivos o, en algunos casos, en las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

Para aplicar esta propuesta en su totalidad dentro del calendario previsto será necesaria financiación extrapresupuestaria por parte de los Estados Miembros, si bien ya se han emprendido algunos trabajos preparatorios.

El GNUD ya está plenamente integrado en la estructura de la JJE, junto con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Comité de Alto Nivel sobre Programas, y sus respectivas Secretarías ya colaboran estrechamente para coordinar los planes de trabajo interrelacionados. En la esfera de las prácticas operativas, el GNUD está haciendo lo posible para resolver problemas específicos relacionados con la realización de los programas en los países —en especial en los países donde se ha emprendido experimentalmente la iniciativa “Unidos en la acción”—, que se centran en la búsqueda de soluciones innovadoras en distintos ámbitos. Cada equipo de las Naciones Unidas en el país desempeña una función directiva en esferas específicas. En Tanzania, por ejemplo, la labor se centra en la formulación de recomendaciones y el establecimiento de la plataforma necesaria para un sistema común de compras de las Naciones Unidas en el plano nacional con vistas a la posible creación de un equipo único de compras, en la planificación conjunta de las compras y en el aprovechamiento de los acuerdos a largo plazo alcanzados por diversos organismos con los proveedores. En Viet Nam, los esfuerzos se centran en resolver una serie de cuestiones relacionadas con la creación de un equipo único de comunicaciones, en especial por lo que concierne a roles y funciones, relaciones de rendición de cuentas, clasificación de puestos, proceso de contratación y evaluación del rendimiento.

Se informa al Comité de Alto Nivel sobre Gestión acerca de los esfuerzos desplegados por el GNUD y sus efectos se incorporan en la labor que lleva a cabo el Comité de Alto Nivel sobre Gestión en materia de armonización de prácticas operativas en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Todos estos elementos positivos son motivo de optimismo. Aun así, no debemos subestimar los retos que aún habrá que superar y la complejidad inherente a la ejecución de la ambiciosa tarea de simplificación y armonización, sin olvidar la necesidad de garantizar que se disponga de recursos suficientes en el momento oportuno para llevar a término las actividades emprendidas y que se logre un cierto entendimiento común sobre el alcance y los resultados previstos. Por estas razones, sigue siendo necesario examinar y analizar, desde una perspectiva crítica y abierta, algunos de los retos interrelacionados, que se exponen en parte a continuación y podrían contribuir a centrar las deliberaciones durante la Reunión conjunta de las Juntas del PMA, el UNICEF y el PNUD/UNFPA.

RETOS

Entorno exterior

El sistema de las Naciones Unidas deberá aunar los esfuerzos desplegados internamente a fin de simplificar y armonizar sus prácticas operativas y hacer un mayor uso de los sistemas nacionales en consonancia con la Revisión trienal amplia de la política, a pesar de toda tensión intrínseca. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deben atender una serie de requisitos, entre los cuales los que establecen sus órganos rectores, como el de centrar sus actividades en los resultados, actuar con transparencia y rendir cuentas a las partes interesadas. A corto plazo, estos requisitos limitan las posibilidades que pueden razonablemente ofrecerse a estos organismos para

que se adapten plenamente a toda la amplia variedad y diversidad de sistemas nacionales existentes, así como al cambiante entorno de la ayuda, incluida la creciente importancia del apoyo presupuestario general y sectorial. Los requisitos externos también limitan el grado en el que los organismos del sistema de las Naciones Unidas pueden armonizar sus prácticas operativas a corto plazo, por ejemplo por lo que concierne a la armonización de las tasas de recuperación de los costos indirectos. Es necesario alcanzar un equilibrio entre la armonización interna en el seno de las Naciones Unidas, dentro de un determinado marco de gobernanza, y la armonización de los sistemas nacionales que difieren de un país a otro.

Modelos institucionales y plazos

Los modelos institucionales se determinan con vistas a facilitar y, en el caso del sistema de las Naciones Unidas, promover el logro del desarrollo y la consecución de resultados programáticos. Las diferencias entre las prácticas operativas se deben en muchos casos a las diferencias que existen entre los modelos institucionales que utilizan los organismos de las Naciones Unidas; el alcance de la labor de simplificación y armonización de las prácticas operativas seguirá siendo limitado mientras no se logre una mayor convergencia entre los modelos institucionales subyacentes. Por ejemplo, algunos organismos operan sobre el terreno, otros no; algunos proporcionan asistencia en efectivo, otros no. Otras veces, la magnitud relativa de los distintos organismos puede influir en la elección de la práctica institucional, como la fijación de umbrales aplicables en materia de auditoría y compras. La elección de los sistemas informáticos de gestión integrada y otros sistemas de tecnología de la información también influye en las prácticas operativas. Asegurar una convergencia plena entre todas las prácticas operativas en todo el sistema de las Naciones Unidas sería costoso y requeriría importantes adaptaciones de los métodos de trabajo, por lo cual es poco probable que se lleve a cabo y podría no ser, si quiera, deseable. No obstante, se deberá avanzar todo lo posible en el plano de la simplificación y armonización y habrá que encontrar soluciones para que los distintos modelos institucionales no obstaculicen la coordinación y la colaboración en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

Siguiendo las instrucciones emanadas por sus órganos rectores o impuestas por la Asamblea General, los organismos del sistema de las Naciones Unidas han emprendido numerosas reformas en esferas que se encuentran dentro de su ámbito de competencia. En ocasiones, dado que estas instrucciones proceden de fuentes diferentes, es posible que los distintos organismos trabajen a un ritmo diferente y que algunos, por consiguiente, tengan que adoptar decisiones y seguir avanzando aun cuando, en un comienzo, las reformas introducidas no formen parte de un esfuerzo realizado a escala de todo el sistema de las Naciones Unidas. Un aspecto, sin embargo, resulta cada vez más evidente, y es que los organismos son conscientes de los esfuerzos que se están realizando en todo el sistema y, por ello, están decididos a apoyarlos y se encuentran en situación de obtener efectos sinérgicos, siempre que sea posible, y de formular sus reformas internas a la luz del amplio sistema de las Naciones Unidas y en un contexto mundial. Mediante el intercambio de información, otros organismos de las Naciones Unidas se benefician de las experiencias de aquellos que ya han comenzado a avanzar.

Aumento de la eficiencia y costos de transacción

Las iniciativas sobre simplificación y armonización en la esfera de las prácticas operativas responden a la convicción de que una mayor coherencia entre las modalidades de trabajo de los organismos de las Naciones Unidas contribuirá de manera significativa a aumentar la eficacia de

sus programas, al tiempo que, a medio y largo plazo, permitirá reestructurar o reducir los costos de los distintos organismos.

Existe, sin embargo, la clara expectativa de que, incluso a corto plazo, la reforma de las prácticas operativas propicie un aumento de la eficiencia que pueda aprovecharse en el marco de la ejecución de los programas. El cálculo de los beneficios en materia de eficiencia no es tarea fácil. Por ejemplo, si un cambio en las prácticas operativas redundara en que un puesto deje de ser necesario, ¿por cuánto tiempo debe calcularse dicho “ahorro”? ¿un año, dos años? Los beneficios deberán ponderarse respecto de los costos que sean necesarios para lograrlos. Asimismo, podría no ser tarea fácil separar los beneficios derivados de los esfuerzos interinstitucionales de los beneficios organizativos procedentes de las reformas correspondientes emprendidas internamente. Hay que tener presente que si bien algunos de los esfuerzos realizados derivarán, sin duda alguna, en el deseable aumento de la eficiencia a más largo plazo, siendo el principal objetivo, en última instancia, el logro de una colaboración más eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo. Por último, la posibilidad de aprovechar la mayor eficiencia conseguida en el marco de la ejecución de los programas dependerá de los reglamentos y normas financieros de cada uno de los organismos y, llegado el caso, podría requerir una decisión por parte del órgano rector interesado.

Intercambio de información

Otro de los retos es garantizar el pleno intercambio de información y gestionar las expectativas, tanto internas como externas, en cuanto a los progresos que ha de lograr el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la reforma, la simplificación y la armonización de sus prácticas operativas.

Dentro del propio sistema de las Naciones Unidas es esencial que los esfuerzos desplegados a nivel mundial se fundamenten en las realidades de los países y de las regiones y que, a su vez, las iniciativas emprendidas a los niveles nacional y regional se actualicen en consonancia con los planes elaborados y los progresos logrados a nivel mundial. La experiencia nos enseña, como en el caso del programa de servicios comunes, que aun cuando se alcanza un acuerdo a nivel mundial y se presta la orientación necesaria, no se puede esperar que todo esto se traduzca automáticamente en un renovado impulso en el plano nacional. Para convertir la orientación y las buenas intenciones en resultados concretos debe haber un compromiso constante al más alto nivel y una comunicación que propicie el sentido de apropiación en el plano nacional. Persiste además el reto de hacer conocer ampliamente los acuerdos y las soluciones vigentes que ofrecen a los equipos de las Naciones Unidas en los países una vía diferente por la que avanzar.

El clima interno y externo es, en buena medida, el que da forma a las expectativas y las condiciona, pero también influye la capacidad de los organismos de las Naciones Unidas y de sus distintos órganos rectores para comunicarse de una manera clara y coherente. La interacción con los Estados Miembros, por ejemplo a través de la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA, brinda una oportunidad en este sentido. El largo período de gestación de los trabajos encaminados a simplificar y armonizar las prácticas operativas y el impulso generado han despertado a nivel mundial y de los países altas expectativas en esta esfera, motivo por el cual existe el riesgo de sufrir una decepción. Hay que subrayar que habida cuenta del alcance y las aspiraciones del programa, las actividades y los progresos serán

necesariamente escalonados. Se prevé que la labor programada dé resultados no sólo a corto plazo, sino también a medio y largo plazo. El trabajo realizado por los países donde se ha emprendido experimentalmente la iniciativa “Unidos en la acción” demuestra que, a corto plazo, siempre que haya un firme compromiso y la flexibilidad necesaria, los esfuerzos pueden dar lugar a resultados concretos que, en su momento, podrán adaptarse a todo el sistema, sin necesidad de establecer un conjunto de normas y reglamentos comunes, sino con planteamientos comunes de carácter pragmático.