



Asamblea General

Distr. general
10 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 122 y 130 del programa

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

Dependencia Común de Inspección

Un sistema común de nómina de sueldos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de someter a la consideración de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Un sistema común de nómina de sueldos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2005/4).

Resumen

En su informe titulado “Un sistema común de nómina de sueldos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2005/4), la Dependencia Común de Inspección señala que casi todas las organizaciones del sistema gestionan independientemente su nómina de sueldos y que para ello muchas organizaciones han adaptado programas informáticos comerciales de planificación institucional de los recursos. La Dependencia Común de Inspección afirma que, si se consolidara esa función para todas las organizaciones, el sistema en su conjunto lograría economías considerables, estimadas en unos 100 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo de 10 años.

Las recomendaciones que figuran en el informe deben entenderse como el punto de partida hacia una planificación institucional de los recursos común para todo el sistema, un proceso cuyo primer paso es la consolidación de la gestión de las nóminas de sueldos.

Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación consideran que se podrían lograr economías mediante la consolidación de los sistemas administrativos pero que para ello habría que afrontar



una gran variedad de cuestiones que no se examinaron a fondo en el informe de la Dependencia Común de Inspección. Por otro lado, el informe no contiene un análisis financiero adecuado y, por consiguiente, no hay un argumento comercial convincente para que las organizaciones adopten un sistema común. Uno de los principales obstáculos para avanzar hacia una planificación institucional común de los recursos es que muchas de las organizaciones ya han invertido grandes sumas en sus sistemas actuales y es poco probable que estén dispuestas a considerar otras alternativas hasta que no hayan amortizado plenamente esos gastos. Además, muchas organizaciones consideran que un problema más grave, que es preciso solucionar antes de proceder a cualquier forma de consolidación, es el complicado modo en que han evolucionado en todo el sistema los reglamentos de recursos humanos y nómina de sueldos.

Aunque muchas organizaciones tienen dudas sobre el análisis que figura en el informe de la Dependencia Común de Inspección, en su mayoría apoyan las recomendaciones generales, a excepción del apartado a) de la recomendación 1, que consideran injustificado sobre la base del análisis que figura en el informe.

I. Introducción

1. En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Un sistema común de nómina de sueldos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” se plantea el tema de la colaboración de todo el sistema en una función administrativa importante, a saber, la gestión de la nómina de sueldos. En él se afirma que se pueden lograr economías y otros beneficios considerables mediante la adopción de un sistema común de nómina de sueldos, especialmente como primer paso hacia la incorporación de todas las organizaciones en un único sistema de gestión de la información. Las recomendaciones que figuran en el informe se centran en las medidas que el sistema en su totalidad debería adoptar para avanzar hacia un sistema común de nómina de sueldos, señalando que esos cambios se deberán aplicar con cautela, y en ellas se propone que la Asamblea General haga suyo el desarrollo de un sistema común de nómina de sueldos y establezca organizaciones “líderes” que puedan proporcionar servicios de nómina de sueldos y servicios de tecnología a otras organizaciones.

II. Observaciones generales

2. En el presente informe se examina un tema de gran interés para todas las organizaciones del sistema. Esas organizaciones, a excepción de unas pocas, han introducido cambios recientemente en sus sistemas de gestión de la nómina de sueldos, han iniciado el proceso para la introducción de esos cambios o están considerando su introducción. Aunque en el informe se dice que la gestión de la nómina de sueldos no es una función básica de ningún organismo (es decir, no es una actividad esencial), la eficacia y la eficiencia en los pagos al personal son actividades cruciales en toda organización. En general, las organizaciones del sistema apoyaron el informe y la mayoría estuvo de acuerdo en que la adopción de un sistema único de nómina de sueldos para todo el sistema de las Naciones Unidas lo beneficiaría en su conjunto. Por lo tanto, casi todas las organizaciones del sistema que aplican en el régimen común valoran positivamente la oportunidad del informe de la Dependencia Común de Inspección y la atención que ha prestado a un tema tan importante.

3. Aunque en general aceptaran el principio de un sistema común de nómina de sueldos, para la mayoría de las organizaciones el análisis facilitado en el informe no resultaba convincente y no reflejaba un conocimiento adecuado del proceso de aplicación en gran escala de sistemas de planificación institucional de los recursos. Por ejemplo, en el párrafo A del resumen se da a entender que las organizaciones están gastando millones de dólares en la compra de programas informáticos cuando en realidad los gastos en programas de ese tipo representan sólo una pequeña proporción de los gastos relacionados con la aplicación de esos sistemas. La mayor parte de los gastos se deriva de la adaptación de los procedimientos operacionales de cada organización a las limitaciones impuestas por el programa informático elegido o, en un menor número de casos, de la adaptación del programa informático a la organización. Se señala que esas actividades de aplicación tienen que realizarse y los gastos asociados con ellas deben tenerse en cuenta, tanto si las organizaciones aplican sistemas propios como si deciden proceder a la subcontratación interna de sus nóminas de sueldos con una de las “organizaciones líderes”. Por lo tanto, la subcontratación interna no supondrá necesariamente ningún ahorro.

4. Muchas organizaciones han señalado que en el informe de la Dependencia Común de Inspección se presenta una imagen simplista del entorno de la nómina de sueldos y que en su análisis no se explica claramente el proceso para que las organizaciones puedan consolidar el sistema de nóminas de sueldos como se propone. Aunque según el informe los “representantes de los principales proveedores de sistemas de planificación institucional de los recursos” defendieron la viabilidad de un sistema común de nómina de sueldos, no está claro que alguno de esos representantes comprendiera plenamente la gran variedad de cuestiones que hay que tener en cuenta en el proceso de aplicación de un sistema de planificación institucional de los recursos dentro del sistema de las Naciones Unidas, debido a la complejidad de los reglamentos de personal y nómina de sueldos. Además, es de esperar que los representantes de los proveedores expresen confianza en la capacidad de sus productos. Asimismo, de poco sirve que ciertos sistemas pueden “comunicarse” entre sí, porque el problema no suele ser la comunicación; es mucho más importante la complejidad de los procesos operativos y en el informe no se trata ese aspecto.

5. Muchos miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación señalaron que en el informe sólo se mencionaba de paso y de manera muy superficial la necesidad de unificar y simplificar las prácticas administrativas de las organizaciones, entre otras cosas la gestión de las nóminas de sueldos, como una condición previa para poder desarrollar un sistema común de planificación institucional de los recursos. Según ellos, los principales gastos asociados con la aplicación de un sistema de planificación institucional de los recursos están relacionados con la reestructuración de los procesos operativos y no con la compra de los programas informáticos, como se indica anteriormente. La aplicación en una organización de ese tipo de medidas de reestructuración puede ser difícil, lenta, problemática y cara, y no hay garantías de que mejore el rendimiento de las operaciones. La aplicación de medidas similares en todo el sistema conlleva dificultades adicionales que no se tratan en el informe. Asimismo, el objetivo final de la introducción de un sistema de planificación institucional de los recursos es apoyar las labores básicas de cada organización y éstas varían mucho de una organización a otra. Por lo tanto, teniendo en cuenta que cada organización tiene un mandato operacional diferente, la adopción de un único sistema de planificación institucional de los recursos para todas las organizaciones puede que no conduzca ni a una mayor eficacia de las operaciones ni al logro de economías para todo el sistema. Estas cuestiones no se abordan en el informe y, por esa razón, las organizaciones del sistema tienen dificultades para aceptar el análisis sobre el que se sustenta el informe.

6. Muchos miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación pusieron en duda la viabilidad de un sistema común de nómina de sueldos cuando tantas organizaciones han invertido ya sumas considerables en sistemas nuevos. La mayoría de las organizaciones grandes ya ha completado o está a punto de completar la introducción de nuevos sistemas para la gestión de la nómina de sueldos integrados en los sistemas de administración actuales y en el informe no se presta la debida atención a esos gastos ocultos. Teniendo en cuenta las graves limitaciones presupuestarias de muchas organizaciones, la mayoría de ellas difícilmente podrá disponer de los recursos humanos y financieros necesarios para poder participar en un sistema común de nómina de sueldos en un futuro cercano. Asimismo, señalan que, independientemente de las ventajas de un sistema común de nómina de sueldos, muchas de las economías previstas en el informe dependen de un esfuerzo de desarrollo conjunto. No obstante, teniendo en cuenta que muchas organizaciones ya han efectuado inversiones

en programas informáticos y procedimientos nuevos, es muy poco probable que se puedan lograr esas economías.

7. La mayoría de las organizaciones pusieron en duda el elemento base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección, que es la magnitud de las economías que se podrían lograr con un sistema común de nómina de sueldos. En su opinión, las bases para el cálculo de unas economías del orden de 100 millones de dólares a lo largo de 10 años no son sólidas ni realistas, por no mencionar su total falta de justificación. Muchas organizaciones tienen una amplia experiencia en la aplicación de sistemas de ese tipo a gran escala y todas coinciden en que las economías casi nunca alcanzan el nivel previsto.

8. Concretamente, las organizaciones señalan que en el análisis de la Dependencia Común de Inspección no se describe adecuadamente cómo se han calculado los costos actuales de la gestión de las nóminas de sueldos ni los costos previstos tras la adopción de un sistema unificado. Teniendo en cuenta que los sistemas de recursos humanos y de nómina de sueldos de las Naciones Unidas son diferentes a los empleados por las empresas comerciales y las entidades gubernamentales, las sumas que se establecen como objetivos en el informe son de dudosa validez para el análisis y eso hace que sea cuestionable la hipótesis de que se podría conseguir economías del orden de 100 millones de dólares. Las organizaciones del sistema señalan que ésta es una de las esferas en que el informe de la Dependencia Común de Inspección es poco preciso en cuanto a los costos reales y donde puede que se haya exagerado el monto de las economías previstas para el sistema. Asimismo, las organizaciones señalan que según el informe esas economías no son “más que una mínima parte de lo que cabe esperar”, sugiriendo, sin justificación ni análisis, que si se adoptara un sistema común seguramente se lograrían economías aún mayores.

9. Un elemento común de todas las observaciones formuladas por los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación es la falta de concreción sobre cómo abordar los numerosos problemas que surgirían al tratar de establecer un sistema común de nómina de sueldos, entre otros, los derivados de la diversidad de requisitos, tanto en lo que se refiere a las normas como al funcionamiento. Por ejemplo, en algunas organizaciones la nómina de sueldos forma parte de una oferta de servicios más amplia, por lo que sería necesaria una flexibilidad considerable en sus operaciones para poder mantener las funciones de los sistemas antiguos. En el informe no se abordan esos temas.

10. En resumen, muy pocas organizaciones del sistema consideran que la justificación de la Dependencia Común de Inspección para avanzar hacia un sistema común de nómina de sueldos es suficientemente rigurosa y que su análisis respalda plenamente las recomendaciones. No obstante, las organizaciones consideran que es un tema digno de estudio, como se puede observar en las observaciones sobre las recomendaciones.

III. Observaciones sobre las recomendaciones

Recomendación 1:

La Asamblea General debería hacer lo siguiente:

a) Hacer suyo el desarrollo de un sistema común de nómina de sueldos como primer paso hacia una planificación institucional común de los recursos para todo el sistema de las Naciones Unidas;

b) Pedir al Secretario General que, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, trate de obtener el mayor nivel posible de adhesión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de una estructura de gobernanza que permita acelerar, coordinar y supervisar la elaboración y aplicación de un sistema común de nómina de sueldos mediante un criterio de aplicación escalonada y dentro del contexto de un sistema común de planificación institucional de los recursos, y que informe a la Asamblea en su sexagésimo segundo período de sesiones sobre la aplicación de la presente recomendación.

11. La mayoría de los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación coinciden en que el avance hacia una planificación institucional común de los recursos no es el tema central en el debate sobre la conveniencia de adoptar un sistema común de nómina de sueldos. La mayoría de las organizaciones, aunque son partidarias de que se estudie más a fondo el tema de un sistema común de nómina de sueldos, no apoyan su desarrollo como un primer paso hacia una planificación institucional común de los recursos. Esas organizaciones consideran prematuro que la Asamblea General haga suya esa recomendación sin contar con un análisis claro, minucioso y amplio de los costos y beneficios que facilite una justificación convincente. En sus observaciones, esas organizaciones manifiestan la firme opinión de que la justificación presentada por la Dependencia Común de Inspección para avanzar hacia una planificación institucional común de los recursos no resulta convincente ni como medida eficaz en función de los costos ni como solución útil. No obstante, eso no quiere decir que esas organizaciones consideren que un sistema común de planificación institucional de los recursos o de nómina de sueldos no sea algo útil sino que entienden que la Dependencia Común de Inspección no ha presentado una justificación institucional convincente para llevar a cabo la amplia reestructuración que dicho sistema requeriría.

12. Todas las organizaciones coinciden en que sería más productivo determinar, sobre la base de argumentos más sólidos, si mediante un sistema común de planificación institucional de los recursos se generarían economías para todo el sistema y si el primer paso más eficaz es la adopción de un sistema común de nómina de sueldos.

13. Casi todas las organizaciones del sistema apoyan el apartado b) de la recomendación 1, principalmente porque en él se reconoce la importancia de obtener el mayor nivel posible de adhesión de las organizaciones del sistema para lograr cualquier tipo de progreso en una función tan esencial como la que desempeñan los sistemas administrativos comunes. Como se ha dicho antes, algunos miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación apoyan la idea de una planificación institucional común de los recursos y un sistema común de nómina de recursos, siempre que sea una alternativa eficaz en función de

los costos a los sistemas actuales y se reconozcan las importantes inversiones realizadas por muchas organizaciones.

Recomendación 2

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación, debería invitar a la Junta de los jefes ejecutivos a:

a) Establecer organizaciones “líderes” o entidades de servicios comunes que pudieran proporcionar servicios de nómina de sueldos, a cambio de honorarios o sobre alguna otra base financiera, a los organismos que tienen sistemas viejos y anticuados;

b) Armonizar, simplificar y normalizar la aplicación en todo el sistema de las Naciones Unidas de los reglamentos y estatutos comunes en lo relativo a sueldos y prestaciones;

c) Informar a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones sobre la aplicación de la presente recomendación.

14. Por lo general, los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación apoyan el apartado a) de la recomendación 2 y señalan que algunas organizaciones ya han adoptado con ciertas limitaciones la medida descrita en ese apartado. En particular, la Secretaría de las Naciones Unidas ya desempeña esa función para muchas organizaciones de menor tamaño. Todas las organizaciones expresaron su voluntad de examinar el concepto de organizaciones “líderes” y expresaron su deseo de que con ello se reduzca el número de sistemas de nómina de sueldos utilizados a una versión por cada uno de los sistemas principales. En la actualidad, varias organizaciones están utilizando el mismo programa informático para la planificación institucional de los recursos y se encuentran en la etapa inicial de diseñar soluciones y adaptaciones para el sistema de nómina de sueldos, por lo que se debe fomentar un alto nivel de adhesión para compartir los recursos y las inversiones.

15. Todas las organizaciones apoyan firmemente el apartado b) de la recomendación 2, sobre todo porque la adopción de las medidas descritas en esa recomendación es un requisito previo para poder estudiar la posibilidad de consolidar los sistemas informáticos utilizados en la gestión de la nómina de sueldos.

16. Por último, el sistema tiene previsto examinar la cuestión en todos sus aspectos, incluida la recomendación 2, por medio de las redes de finanzas y presupuesto, recursos humanos y tecnología de la información y las comunicaciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión con el fin de presentar una recomendación a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y posteriormente un informe a la Asamblea General conforme a lo solicitado.