



Asamblea General

Distr. general
5 de septiembre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Temas 127, 136 y 137 del programa provisional**

Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas

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

Presupuesto por programas para el bienio 2018-2019

Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: evaluación comparada de las estructuras de recursos humanos

Informe del Secretario General

Resumen

La Asamblea General, en su resolución [72/266 B](#), solicitó al Secretario General que le presentara una evaluación en la que se compararan la ubicación de las funciones de recursos humanos en un único departamento o en dos departamentos separados, con miras a garantizar un enfoque unificado, optimizar la distribución de funciones y evitar la duplicación. Estos objetivos solo pueden lograrse separando las funciones estratégicas y operacionales en estructuras separadas, según el planteamiento que propuso el Secretario General, acorde con las tendencias más amplias en las organizaciones tanto del sector público como del sector privado. La complementariedad de las funciones de ambas estructuras se sustentará en sólidos mecanismos de coordinación.

El presente informe atiende esa solicitud describiendo las estructuras existentes y las dificultades en el ámbito de la gestión de los recursos humanos en la Secretaría, antes de valorar la capacidad de una estructura única o doble para resolver eficazmente esas dificultades. Si bien muchas de las dificultades relacionadas con la gestión de recursos humanos que afronta actualmente la Secretaría se deben a causas estructurales, en el informe también se señalan a la atención de la Secretaría otras consideraciones que también deben tenerse en cuenta, en particular en las esferas de las políticas y de la delegación de autoridad.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 24 de septiembre de 2018.

** [A/73/150](#).



I. Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución [72/266 B](#), aprobó la propuesta de reorganizar el actual Departamento de Gestión y el actual Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en el nuevo Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y el nuevo Departamento de Apoyo Operacional, y las nuevas subsecciones 29A a 29D propuestas en la sección 29 del presupuesto por programas para el bienio 2018-2019. Solicitó también al Secretario General que le presentara una evaluación en la que se compararan la ubicación de las funciones de recursos humanos en un único departamento o en dos departamentos separados, con miras a garantizar un enfoque unificado, optimizar la distribución de funciones y evitar la duplicación. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa solicitud.

2. La estructura actual de la gestión de los recursos humanos en la Sede —que comprende tanto la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, del Departamento de Gestión, como la División de Personal sobre el Terreno, del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno— es el resultado del abanico de diversas actividades de que se encarga la Secretaría. Antes de septiembre de 1993, la responsabilidad de todas las funciones administrativas de la Secretaría, incluidos los recursos humanos, recaía en el antiguo Departamento de Administración y Gestión, que en 1997 se convirtió en el actual Departamento de Gestión. Sin embargo, a comienzos de la década de 1990, en vista de que las actividades de la Secretaría eran cada vez más complejas, principalmente debido a la expansión considerable de las misiones de mantenimiento de la paz, se reconoció que una única estructura ya no podría desempeñar con eficacia todas las funciones administrativas del conjunto de la Secretaría. Como consecuencia, la División de Actividades sobre el Terreno se transfirió de la Oficina del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se acababa de crear, para prestar apoyo administrativo y logístico específico a las misiones de mantenimiento de la paz. La División se amplió más tarde y se convirtió en la Oficina de Apoyo a las Misiones, que a su vez se convirtió en el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno cuando en 2007 se reestructuró el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

3. Las estructuras existentes han permitido a la Secretaría responder a las crecientes demandas que recibe la Organización, sobre todo en el terreno. Las diferencias en el alcance de los mandatos y la delegación de autoridad dan lugar a niveles y tipos de servicio incoherentes para los distintos tipos de entidades de toda la Secretaría. Además, a menudo la división de las responsabilidades entre ambos departamentos está poco clara. Para conseguir que la Organización opere con un grado de eficacia y rendición de cuentas que satisfaga las expectativas de los Estados Miembros y asegure la ejecución efectiva de su mandato en todas las esferas de trabajo, y para poder hacer realidad el proyecto de reforma del Secretario General, también es necesario un cambio de paradigma en la esfera de la gestión de los recursos humanos.

4. En los últimos decenios se emprendieron varias iniciativas para reformar la gestión de los recursos humanos e, indudablemente, se seguirá mejorando en este ámbito. No obstante, la Organización todavía no es todo lo operacional y eficaz que necesita ser. Por este motivo, las reformas del Secretario General tienen como propósito que la Organización cuente con un personal que tenga las cualificaciones y el dinamismo necesarios para hacer frente a los desafíos nuevos y emergentes. Ahora que la Secretaría se encuentra dispersa por todo el mundo y se ocupa de una amplia variedad de actividades, desde el registro de tratados a la ejecución de complejas operaciones de emergencia y sobre el terreno, pasando por la gestión de conferencias, la Organización debe llevar a cabo la gestión responsable de los recursos con mayor

dinamismo y agilidad si desea generar resultados para los Estados Miembros y la población vulnerable atendiendo a la realidad que se ha impuesto en las siete últimas décadas.

5. El nuevo paradigma de gestión del Secretario General, que se basa en los principios de simplificación, descentralización y delegación de autoridad, empoderará a los administradores y los hará rendir cuentas de la gestión de los recursos, incluidos los humanos, con miras a la ejecución de sus mandatos. Para implementar el nuevo paradigma y dar solución a las cuestiones subyacentes que habían obstaculizado la administración eficaz y responsable de la Secretaría es preciso reorganizar las estructuras de gestión de la Sede. Es necesario eliminar las estructuras duplicadas y crear dos departamentos nuevos, centrados en la coherencia de las políticas y la rendición de cuentas por un lado y en la eficacia del apoyo operacional por otro, a fin de asegurar que la mayor delegación de autoridad en los directores superiores se traduzca en una mejor ejecución de los programas, la administración responsable de los recursos de los Estados Miembros y unas Naciones Unidas más ágiles y proactivas. En la nueva estructura que propuso el Secretario General y aprobó la Asamblea General se separan la estrategia, las políticas y la conformidad de la gestión de las funciones de apoyo a las actividades operacionales con el fin de eliminar la duplicación, racionalizar los procesos, crear sinergias y prestar un apoyo de gestión más oportuno y eficaz a la ejecución de programas y mandatos en toda la Secretaría.

II. Estructuras existentes en la Sede

6. En la actualidad, las responsabilidades de recursos humanos dentro de la Secretaría en la Sede se dividen entre la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, del Departamento de Gestión, y la División de Personal sobre el Terreno, del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Además, la mayoría de las entidades orgánicas de la Secretaría —departamentos, oficinas, comisiones económicas regionales y operaciones de paz— cuentan con una dependencia administrativa u oficina ejecutiva que da apoyo a los responsables de esas entidades orgánicas en la gestión de los recursos humanos mediante tareas como cubrir vacantes y gestionar la actuación profesional del personal en función de sus responsabilidades de conformidad con el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las instrucciones administrativas conexas. Estas dependencias desempeñan también funciones transaccionales, como ayudar a los funcionarios y, en su caso, a sus familiares a cargo, a percibir las prestaciones correspondientes. En algunos lugares, las dependencias administrativas de una entidad también prestan servicios a otras dependencias de ese mismo emplazamiento, como es el caso de la Oficina Ejecutiva del Departamento de Gestión, la oficina ejecutiva conjunta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede y las divisiones de administración en las oficinas situadas fuera de la Sede.

Oficina de Gestión de Recursos Humanos

7. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos, dirigida por la Subsecretaria General de Gestión de Recursos Humanos, se encarga de formular las políticas y de prestar apoyo administrativo a todas las entidades de la Secretaría y orientación y dirección estratégicas en la esfera de la gestión de recursos humanos. El Secretario General delega, salvo en los asuntos sobre los que decide exclusivamente él, en la Secretaria General Adjunta de Gestión la autoridad para gestionar los recursos humanos mediante la administración del Estatuto y el Reglamento del Personal; quien a su vez delega la autoridad en la Subsecretaria General de Gestión de Recursos

Humanos. Por lo tanto, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos es la autoridad central en cuanto a los asuntos relacionados con la gestión de los recursos humanos en la Secretaría. Además de la Oficina de la Subsecretaría General, integran la Oficina de Gestión de Recursos Humanos: la División de Planificación Estratégica y Dotación de Personal, la División de Aprendizaje, Perfeccionamiento y Servicios de Recursos Humanos, la División de Servicios Médicos y el Servicio de Políticas de Recursos Humanos.

8. La División de Planificación Estratégica y Dotación de Personal se encarga de dar apoyo para gestionar los recursos humanos de la Secretaría mediante la planificación estratégica de la fuerza de trabajo y la supervisión del uso de la autoridad delegada en la gestión de recursos humanos, la gestión de la aplicación del sistema de selección de personal, la elaboración de un sistema de gestión de talentos, la organización de concursos y la realización de actividades de extensión. La División de Aprendizaje, Perfeccionamiento y Servicios de Recursos Humanos se encarga de administrar y supervisar las prestaciones y los derechos a prestaciones del personal, asesorar a la dirección y al personal sobre la aplicación de las políticas de gestión de recursos humanos, concebir y poner en marcha programas de aprendizaje y perfeccionamiento profesional, y supervisar el sistema de gestión de la actuación profesional. La División de Servicios Médicos se encarga de promover la salud del personal, asesorar a los servicios médicos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la administración de los servicios médicos, incluidas la evaluación y certificación de las licencias de enfermedad. El Servicio de Políticas de Recursos Humanos se encarga de preparar políticas en materia de recursos humanos, introducir enmiendas y revisiones del Estatuto y Reglamento del Personal, efectuar estudios de sueldos y elaborar políticas y normas sobre las clasificaciones, administrar las causas disciplinarias relacionadas con el personal de las Naciones Unidas, y gestionar los recursos contra decisiones administrativas, entre otras cosas representando al Secretario General ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

División de Personal sobre el Terreno

9. La División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se dedica a las actividades de apoyo en operaciones de mantenimiento de la paz, misiones políticas especiales y el Centro Regional de Servicios de Entebbe (Uganda). Presta asesoramiento a las operaciones de paz sobre el uso de la autoridad delegada, entre otras cosas preparando orientaciones sobre cuestiones relacionadas con el sistema de administración de justicia y la tramitación de excepciones. También apoya iniciativas institucionales, como la aplicación de Umoja y el examen de los nombramientos continuos; facilita la selección y la contratación en el terreno y la tramitación de los nombramientos de categoría superior; contribuye a la planificación de la fuerza de trabajo y el diseño de la estructura orgánica; presenta informes sobre la autoridad delegada y la supervisa; representa las necesidades del terreno en las deliberaciones sobre las políticas y los procesos de recursos humanos, y da apoyo en los procesos de refuerzo, puesta en marcha y liquidación de las operaciones de paz.

10. Al establecerse el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, muchos de los servicios que antes prestaba la Oficina de Gestión de Recursos Humanos a las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales pasaron a ser competencia de la División de Personal sobre el Terreno. Además, dado que en la actualidad no existen políticas que se apliquen a toda la Secretaría para muchas esferas esenciales que afectan principalmente a lugares de destino sobre el terreno, como la reducción de personal o el uso de personal de

contratación nacional y del Servicio Móvil, la División de Personal sobre el Terreno también ha formulado y publicado directrices provisionales relativas a esas esferas.

III. Dificultades actuales

11. Pese a las reformas acometidas en el último decenio, la Secretaría sigue necesitando transformar el marco para la gestión de los recursos humanos a fin de que preste un apoyo más eficaz al cumplimiento de sus programas y mandatos. Los principales problemas que afronta la Organización en la esfera de la gestión de los recursos humanos se señalaron en una evaluación que efectuó en 2018 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Si bien la Secretaría ya ha empezado a darles respuesta, como se expone en el informe del Secretario General sobre la visión general de la reforma de la gestión de los recursos humanos para el período 2017-2018 (A/73/372/Add.1), muchos de ellos tienen su origen en la estructura actual de la gestión de los recursos humanos en la Sede o se ven agravados por ella. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos desempeña funciones muy variadas, de carácter tanto operacional como estratégico, y esto le impide dedicar la atención suficiente a cada grupo de funciones. Además, el solapamiento de las responsabilidades de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la División de Personal sobre el Terreno generan confusión y dan lugar a prácticas e interpretaciones incoherentes en la Secretaría, como se desprende de las observaciones de los órganos de supervisión. A su vez, esas cuestiones estructurales agravan otros problemas persistentes de la esfera de los recursos humanos, como la necesidad de reforzar el análisis y la formulación de políticas, dedicar más atención a cuestiones estratégicas como la planificación de la fuerza de trabajo y la gestión de talentos, mejorar los enfoques para aplicar estrategias y políticas y reforzar la supervisión de la autoridad delegada en la esfera de la gestión de los recursos humanos.

Análisis y formulación de políticas

12. Las políticas de recursos humanos de la Secretaría constituyen un marco destinado a velar por la igualdad de oportunidades y el trato equitativo de todo el personal. El carácter complejo del marco actual provoca retrasos innecesarios, hace que las políticas no se apliquen de forma sistemática y que en la gestión de recursos humanos falten transparencia y rendición de cuentas.

13. En su evaluación, la OSSI llegó a la conclusión de que el marco de políticas de recursos humanos no facilitaba la consecución de los objetivos de recursos humanos de la Organización. Llegó a las siguientes constataciones específicas: el marco de políticas de recursos humanos era voluminoso, estaba fragmentado y desfasado, presentaba lagunas y contenía contradicciones; el marco de políticas precisaba un alto grado de interpretación y juicio, lo que implicaba ineficiencia administrativa e incoherencias en la aplicación; los clientes y el personal tenían la percepción de que el marco y su aplicación se centraban en exceso en el cumplimiento, más que en los resultados, y que no se adecuaban a las necesidades operacionales; no existía un mecanismo para asegurarse de que los cambios de las políticas fueran flexibles y coherentes; se tendía a publicar las políticas y los procedimientos de recursos humanos dejando poco tiempo para preparar la aplicación y con una comunicación limitada; y los recursos destinados a elaborar políticas de recursos humanos eran limitados. En una auditoría realizada sobre el proceso de promulgar publicaciones administrativas en la Secretaría¹, la OSSI también llegó a la conclusión de que no se

¹ Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), División de Auditoría Interna, informe 2017/064.

realizaban revisiones periódicas para comprobar que las publicaciones administrativas existentes siguieran siendo pertinentes.

Atención a las cuestiones relacionadas con la gestión estratégica de los recursos humanos

14. Las cuestiones de gestión estratégica, como la gestión de talentos exhaustiva e integral y la planificación de la fuerza de trabajo, son esferas importantes a las que la Secretaría debe prestar atención. Aunque se han logrado ciertos progresos, hacen falta más esfuerzos y estructuras y mecanismos más propicios para alcanzar el objetivo de contar con un sistema integrado con el que la Organización pueda atraer, retener y desarrollar el talento que precisa, y a la vez cumplir los objetivos que se ha fijado en cuanto a paridad entre los géneros y representación geográfica. La Secretaría ha reafirmado reiteradamente la importancia de estas cuestiones en sus informes a la Asamblea General sobre la gestión de los recursos humanos.

15. En su evaluación, la OSSI observó que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos había progresado en distintos componentes de la gestión de talentos, pero seguía habiendo deficiencias y hacía falta prestar más atención a la esfera de la integración. En concreto, llegó a la conclusión de que la Oficina había elaborado las herramientas básicas para aplicar proyectos piloto de planificación de la fuerza de trabajo, en los que colaboraba, pero que la planificación de la fuerza de trabajo no había cobrado impulso en la Secretaría; que las políticas, los procesos y las prácticas de contratación y selección no habían servido del todo para que la Organización contratara a los mejores talentos; que, a pesar de las iniciativas dirigidas a mejorar la gestión de la actuación profesional, se seguía considerando que el sistema era mecánico y carente de sentido; que se había invertido poco en la capacitación y el perfeccionamiento del personal de la Secretaría, aunque el Departamento de Gestión había introducido opciones de aprendizaje eficaces en función del costo; que los funcionarios sentían que no contaban con apoyo a la hora de planificar su trayectoria profesional en la Secretaría y que los distintos componentes del marco de gestión de talentos no estaban integrados. Se ha diseñado un enfoque integral de varias fases a fin de cumplir el plazo de 120 días para contratar personal, establecido por la Asamblea General. No obstante, para conseguir una repercusión considerable, por ejemplo contratando a los mejores profesionales, hará falta reforzar las capacidades de apoyo operacional y de cumplimiento. Además, hay que prestar más atención a diseñar e implantar en todo el sistema estrategias, políticas y metodologías destinadas al desarrollo de las perspectivas de carrera y la capacitación que sean acordes con los mandatos de los programas.

Coherencia en la aplicación

16. Con los arreglos actuales, la aplicación de las estrategias y políticas de recursos humanos varía considerablemente de una parte de la Secretaría a otra por distintos motivos. En su evaluación, la OSSI observó que el complicado marco normativo requería un grado de interpretación considerable, que no era necesariamente sistemática en las distintas entidades de la Secretaría. De hecho, la Junta de Auditores, en su informe sobre las cuentas de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz correspondientes al ejercicio terminado el 30 de junio de 2017 (*A/72/5 (Vol. II)*, cap. II), señaló que había 281 documentos distintos mediante los que se delegó autoridad o se aclararon las reglas en materia de recursos humanos, por lo que la labor de interpretación era considerable. La Junta señaló también que el sistema de delegación de autoridad no era coherente y parecía depender de las necesidades. Esto contribuye a las divergencias en las prácticas entre distintas oficinas y departamentos que observaron los órganos de supervisión, por ejemplo en

la auditoría reciente que realizó la OSSI sobre los desembolsos de subsidios de educación en la Secretaría².

17. Las políticas también presentan lagunas. Algunas partes de la Secretaría han dictado sus propias directrices o procedimientos operativos estándar en relación con esferas para las que no se han elaborado o publicado oficialmente políticas, y esas instrucciones pueden diferir de la práctica de otras partes de la Secretaría. Por ejemplo, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales se están rigiendo por las orientaciones provisionales que impartió el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno acerca de la reducción de personal y el uso de personal de contratación nacional y el Servicio Móvil. Además, el hecho de que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sea ahora mismo el principal cauce para el asesoramiento, el apoyo, la supervisión y el desarrollo de la capacidad para las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, pero no para otras partes de la Secretaría, introduce también un elemento estructural a la divergencia de enfoques y la incoherencia en la aplicación de las políticas en la Secretaría.

Supervisión de la autoridad delegada

18. En su evaluación, la OSSI observó que el marco de delegación de autoridad en los recursos humanos no estaba suficientemente claro y que había fomentado la ineficiencia, y que la supervisión había sido escasa. En su auditoría temática de los desembolsos del subsidio de educación², la OSSI observó que la delegación de autoridad se formalizaba mediante diversos documentos, pero que no se llevaba un archivo central de esos documentos, lo que impedía supervisar la delegación de autoridad ejercida por el Departamento de Gestión o el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

Dificultades estructurales

19. Las estructuras actuales de la Secretaría acentúan los problemas descritos de dos formas. En primer lugar, las responsabilidades actuales de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos son enormes, ya que abarcan la estrategia, las políticas y el cumplimiento, así como el apoyo operacional, que comprende la prestación de servicios transaccionales a gran parte de la Organización. La diversidad de esas funciones, combinada con la escasez de recursos, ha limitado las iniciativas para avanzar en determinadas reformas e innovaciones estratégicas, como la aplicación completa de la planificación estratégica de la fuerza de trabajo y el desarrollo de las perspectivas de carrera. La Oficina ha encontrado también dificultades al analizar políticas y elaborar políticas de recursos humanos que cumplan los requisitos de todos los tipos de entidades de la Secretaría. La causa principal es que las funciones operacionales y transaccionales acaparan la mayor parte del tiempo, la atención y los recursos de la Oficina. Además, los recursos destinados a la estrategia suelen quedar desbordados por un ciclo de reformas perpetuo. Al mismo tiempo, la calidad de los servicios que presta la Oficina a los clientes se resiente por el doble enfoque. En su evaluación, la OSSI determinó que era necesario mejorar la orientación al cliente en la prestación de servicios de recursos humanos.

20. En segundo lugar, al encargarse la División de Personal sobre el Terreno de la mayoría de los contactos con las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos está menos familiarizada con las necesidades específicas de las operaciones sobre el terreno. Además, en la actualidad no existe ningún proceso oficial para reflejar de forma

² OSSI, División de Auditoría Interna, informe 2018/043.

sistemática los requisitos de distintos tipos de entidades en la elaboración de políticas. Todos estos factores son importantes para explicar por qué el conjunto de políticas administrativas existentes que gestiona la Oficina no cumple los requisitos de todos los tipos de entidades de la Secretaría, en particular de las misiones sobre el terreno, como destacó el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz en su informe de 2015 (véase [A/70/95-S/2015/446](#)). El Grupo expresó inquietud por las políticas, los procedimientos administrativos y las prácticas que están centrados en la Sede. Observó que las perspectivas y las necesidades de las actividades sobre el terreno no se reflejaban adecuadamente al elaborar las políticas de recursos humanos y otras políticas, y que quienes realizan actividades sobre el terreno deben ser consultados plena y exhaustivamente al elaborar políticas administrativas, para asegurar que las necesidades diferentes de las operaciones sobre el terreno se tengan plenamente en cuenta al proponer iniciativas normativas importantes.

IV. Enfoques estructurales para dar respuesta a las dificultades existentes

Estructura única

21. La estructura monolítica de recursos humanos es un enfoque para resolver los problemas de gestión de recursos humanos de la Secretaría. Sin embargo, no es el que prefiere el Secretario General ni permitiría alcanzar los resultados que se pretendía con la creación de los dos nuevos departamentos. En teoría, contar con una única estructura encargada de la estrategia, las políticas y el apoyo operacional en toda la Secretaría podría hacer más sistemática la aplicación de las políticas en las distintas partes de la Secretaría. Pero si se confiara la administración de todo ese abanico de funciones diversas a una estructura monolítica, cuyo tamaño y complejidad lo harían demasiado difícil de manejar, no se podría gestionar de manera eficaz y eficiente. Dicha estructura no resolvería los riesgos de desviar los recursos y la atención de objetivos estratégicos y relacionados con las políticas, a más largo plazo, a las necesidades operacionales inmediatas. Además, al asignar las funciones de elaboración de políticas y cumplimiento al mismo departamento que las funciones de ejecución debilitaría la separación de funciones que constituye uno de los principales rasgos de los departamentos reestructurados.

22. En resumen, con respecto a los problemas descritos más arriba, aunque *a priori* podría parecer que una estructura monolítica de recursos humanos promovería un enfoque unificado a la gestión de recursos humanos en toda la Secretaría y evitaría la duplicación, la gran variedad de responsabilidades que tendría que asumir la haría tan difícil de manejar que no podría operar con eficacia. Además, esa estructura no representaría la distribución óptima de funciones, ya que al no estar separadas las funciones estratégicas de las operacionales, no solucionaría los problemas actuales de análisis y formulación de políticas; y tampoco garantizaría que se fuera a prestar suficiente atención a las cuestiones estratégicas y de políticas.

Estructura doble

23. Contar con una estructura doble para la gestión de los recursos humanos en que cada estructura desempeñara distintas funciones y ambas atendieran a todas las entidades orgánicas de la Secretaría facilitaría una división clara de responsabilidades que no solo permitiría a la Organización resolver las actuales lagunas y deficiencias en la formulación de políticas, sino también separar claramente las funciones operacionales y de cumplimiento, ya que corresponderían a dos departamentos separados. Es muy difícil que cualquier estructura de una organización pueda ocuparse a la vez de prestar servicios orientados a los clientes y de la supervisión

interna y el aseguramiento de la calidad de esos mismos servicios. Como observó anteriormente el Secretario General, las Naciones Unidas han perdido la capacidad de ejercer la autocrítica constructiva y, por este motivo, es indispensable que exista una separación de estas funciones como medida de protección frente a la probabilidad de que surjan conflictos de intereses y a fin de gestionar mejor el riesgo y realizar evaluaciones más objetivas. También facilitaría la especialización necesaria para conseguir que los recursos y la atención del personal directivo se dediquen a los aspectos relativos a estrategias y políticas de los recursos humanos, por un lado, y a las funciones operacionales y de orientación al cliente, por otro.

24. Si se contara con una estructura doble de recursos humanos en que las responsabilidades se separaran entre actividades estratégicas y operacionales, se daría respuesta a la preocupación por los enfoques incoherentes de aplicación y los problemas relativos al análisis y la formulación de políticas. Asimismo, se prestaría más atención a las cuestiones estratégicas al reservar los recursos dedicados exclusivamente a esas tareas, incluida la elaboración de políticas, y separándolos de los servicios de apoyo operacional y transaccional. Con una estructura de estas características se aseguraría, por lo tanto, un enfoque unificado a la gestión de recursos humanos, se optimizaría la distribución de funciones y se evitarían las duplicidades. No obstante, la estructura doble introduce el riesgo de divergencia entre las funciones normativas y operacionales, que habría que mitigar creando mecanismos de coordinación entre las dos estructuras para que hubiera una comunicación efectiva entre ambas funciones.

Propuesta del Secretario General

25. Como se indicó en el informe del Secretario General titulado “Cambiar el paradigma de la gestión en las Naciones Unidas: implementar una nueva estructura de gestión para aumentar la eficacia y fortalecer la rendición de cuentas” (A/72/492/Add.2), la propuesta de crear dos departamentos reforzados que presten servicios a todas las entidades de la Secretaría se basa en unos principios de gestión sólidos como la unidad de mando y de propósito, la claridad de las funciones y responsabilidades y el reforzamiento de la delegación de autoridad para que sea racional, integral y tan descentralizada como sea posible dentro de un marco de riesgos establecido. Esta estructura garantiza que la Secretaría dispone de capacidad y atención específicas para poder centrarse en las necesidades estratégicas de recursos humanos en el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión; las actividades transaccionales y operacionales en el Departamento de Apoyo Operacional; y la ejecución de los programas en las otras entidades orgánicas de la Secretaría.

26. Si bien el presente informe se centra en las estructuras del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y del Departamento de Apoyo Operacional que se proponen, nunca se insistirá lo suficiente en que las reformas de la gestión se centran en el empoderamiento de los casi 100 diferentes departamentos, oficinas, comisiones regionales, tribunales y operaciones sobre el terreno que integran la Secretaría y en que la finalidad de las nuevas estructuras de gestión es ayudar a esas entidades a cumplir sus mandatos de manera efectiva y responsable.

27. Con el nuevo paradigma, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión se esforzará por armonizar los recursos humanos de la Organización con su misión y su mandato elaborando y perfeccionando una estrategia mundial de recursos humanos y políticas innovadoras basadas en las necesidades tanto de la Organización como de su personal. Será el principal departamento de atención a los clientes externos y servirá de interfaz de la Secretaría con los Estados Miembros y los órganos de supervisión. La Oficina de Recursos Humanos del Departamento se encargará de preparar estrategias de recursos humanos, elaborar

políticas de recursos humanos y establecer marcos de rendición de cuentas y de cumplimiento en materia de recursos humanos (y otras esferas) con sistemas de seguimiento eficaces. Este enfoque es fundamental para sentar y mantener unos cimientos sólidos para el proyecto de descentralización y el empoderamiento de los administradores en el punto de ejecución, con la necesaria rendición de cuentas. Los administradores necesitarán este marco sólido para ejercer las responsabilidades que se deleguen en ellos. La nueva División de Rendición de Cuentas y Transformación Institucionales del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión supervisará en tiempo real las decisiones tomadas en ejercicio de la autoridad delegada en las distintas entidades de la Secretaría.

28. En la medida de lo posible, el Secretario General delegará la autoridad de adoptar decisiones directamente en los jefes de las entidades; no obstante, no todas las funciones operacionales de recursos humanos se pueden ejecutar eficazmente de forma descentralizada. El Departamento de Apoyo Operacional será el principal departamento que trabajará de cara a los clientes internos, y la División de Servicios de Recursos Humanos del Departamento se encargará de las tareas operacionales que no se pueden delegar de manera efectiva, como la gestión de las listas de candidatos mundiales, la administración de exámenes, la colocación del personal en distintas entidades en caso de reducciones de plantilla o iniciativas de movilidad y de apoyo en situaciones de crisis y de aumento repentino de las necesidades, además de asesorar a los clientes sobre la aplicación del marco normativo y de llevar a cabo tareas de recursos humanos en nombre de las entidades que carecen de la capacidad necesaria para ejercer las facultades delegadas de manera responsable. Al consolidar las funciones operacionales en un departamento, las entidades de toda la Secretaría contarán con un departamento específico centrado en los servicios a los clientes directos, que tendrá la potestad de configurar los procesos de recursos humanos de principio a fin. Esto permitirá una prestación de servicios rápida y eficaz y hará posible que los administradores de las entidades cliente dispongan de los medios necesarios para aplicar las estrategias y los marcos elaborados por la Organización. A su vez, contar con una entidad que preste asesoramiento operacional específico a las entidades clientes aumentará la eficiencia, la coherencia y la velocidad de la toma de decisiones en toda la Secretaría. Estas ventajas pueden potenciarse consolidando las funciones transaccionales en centros de servicios compartidos que rindan cuentas al Departamento de Apoyo Operacional, como se propuso en el modelo global de prestación de servicios.

29. Si bien muchas de las ventajas de los nuevos departamentos se notarán en las entidades situadas en los entornos más inestables, todas las entidades, incluidas las de la Sede, se beneficiarán de la mayor delegación de autoridad que se irá implantando progresivamente a lo largo de 2019; un marco de políticas simplificado y más receptivo; un punto de contacto único para el asesoramiento, y la capacidad de destinar una parte mayor de sus recursos y atención a ejecutar programas, en lugar de a realizar tareas administrativas. Las entidades que carezcan de capacidad suficiente para ejercer de manera responsable toda la gama de las autoridades delegadas recibirán apoyo mediante dependencias como la Sección de Apoyo al Cliente en la Sede del Departamento de Apoyo Operacional y las divisiones de administración de las oficinas fuera de la Sede.

30. Para asegurar la coordinación efectiva entre ambos departamentos y una comunicación constante entre las estrategias y políticas, por un lado, y la ejecución, por el otro, habrá un comité del personal directivo superior, copresidido por los Secretarios Generales Adjuntos de ambos departamentos, en el que se reunirán de manera periódica el personal directivo superior de ambos departamentos a fin de determinar y abordar las prioridades interdepartamentales, las cuestiones estratégicas y aquellas relacionadas con la prestación de servicios a los clientes con eficiencia y

eficacia. Este mecanismo de coordinación entre los dos departamentos es distinto, aunque complementario, de la Junta de Clientes de los Servicios de Gestión, que servirá como mecanismo de información y consulta entre la estructura de gestión en la Sede y los diferentes tipos de entidades de toda la Secretaría. Como se indicó en los informes anteriores del Secretario General sobre el cambio del paradigma de gestión en las Naciones Unidas, la Junta de Clientes de los Servicios de Gestión estará copresidida por los jefes de los dos nuevos departamentos y estará integrada por representantes rotatorios de cada uno de los diferentes tipos de entidades clientes de toda la Secretaría. La Junta constituirá un mecanismo mediante el cual los diferentes tipos de entidades se asegurarán de que los dos departamentos entiendan sus necesidades y preocupaciones y, por lo tanto, las tengan en cuenta a la hora de elaborar reglamentos, normas y políticas y al prestar apoyo operacional. Cuando se defina una necesidad operacional, la Junta también participará en los procesos de formulación de políticas, incluida la formulación de políticas específicas para el terreno, de ser necesario.

31. Otra esfera a la que favorecería la delimitación clara de las responsabilidades entre ambos departamentos es la prestación de asesoramiento sobre la aplicación de las políticas de recursos humanos. La mayoría de las solicitudes se tramitarían a nivel de cliente por conducto de la capacidad en el ámbito de los recursos humanos en la oficina ejecutiva o la dependencia administrativa de la entidad orgánica en cuestión, sea un departamento, una oficina, comisión regional o misión. En caso de que las secciones o los oficiales de recursos humanos a nivel de cliente no pudieran resolver una cuestión en este ámbito y precisaran asesoramiento sobre la aplicación práctica de una política o una cuestión operacional que no estuviera recogida en los marcos normativos, el asociado institucional de la entidad cliente remitiría la cuestión a la División de Servicios de Recursos Humanos del Departamento de Apoyo Operacional. Al contar con capacidad de apoyo específica en materia de recursos humanos y tener una visión global de la manera en que se aplica la gestión de los recursos humanos en todas las entidades de la Secretaría, la División estaría en condiciones de asesorar sobre la inmensa mayoría de las cuestiones. Para casos complejos o cuestiones excepcionales que no estuvieran comprendidas en el marco normativo, el Departamento de Apoyo Operacional elevaría la cuestión al Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión para que adoptara una decisión. La interpretación definitiva orientaría el asesoramiento que prestara el Departamento de Apoyo Operacional sobre cuestiones similares en el futuro. Este modelo de distintos niveles para la prestación de asesoramiento en materia de recursos humanos presenta muchas ventajas respecto al actual marco basado en las necesidades, ya que establece un claro punto de entrada para las cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos en el Departamento de Apoyo Operacional. También vela por que el asesoramiento prestado esté en consonancia con el marco normativo sin abrumar a las funciones de políticas con tareas cotidianas de apoyo de atención a los clientes, al tiempo que se señalan a la atención de las funciones de elaboración de políticas las deficiencias y las cuestiones nuevas que las políticas existentes no contemplan a las que quizá haya que prestar más atención.

32. La contratación, por ejemplo, se suele señalar como punto débil de las disposiciones vigentes. En el futuro, la división de responsabilidades entre las distintas partes interesadas estará clara y permitirá que todas las partes de la Secretaría estén en mejores condiciones para conseguir los conocimientos especializados adecuados en el lugar y el momento adecuados. La Oficina de Recursos Humanos del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión se encargará de mantener el marco normativo global en materia de recursos humanos, teniendo en cuenta las necesidades de todos los tipos de entidades, comunicadas a través de la Junta de Clientes de los Servicios de Gestión. La División de Servicios de Recursos

Humanos del Departamento de Apoyo Operacional se encargará de elaborar procesos de contratación racionalizados de principio a fin y de mantener y actualizar las listas de candidatos, entre otras cosas administrando exámenes, para que haya candidatos cualificados disponibles para atender cualquier necesidad que pueda surgir en la Secretaría, siempre dentro del marco normativo administrado por el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión. Los jefes de las entidades, dotados de más facultades, recibirán listas de preselección de las que elegirán a los candidatos preseleccionados para cubrir vacantes y serán responsables de cumplir con los objetivos de representación geográfica y de género. Plantearán todas las preguntas que tengan sobre la interpretación y aplicación de las políticas a los asociados institucionales, quienes a su vez podrán remitirlas a la capacidad de asesoramiento del Departamento de Apoyo Operacional.

33. Repartir las funciones de recursos humanos entre los dos departamentos también facilita un sistema adecuado de equilibrio de poderes de conformidad con el proyecto del Secretario General de descentralización, delimitación clara de responsabilidades y rendición de cuentas en el ejercicio de la autoridad delegada. El equilibrio de poderes se garantiza teniendo un departamento que supervisa el ejercicio de la autoridad y determina cuándo no se está ejerciendo como es debido, mientras que otro departamento a parte asesora sobre el ejercicio cotidiano de la autoridad y, en caso de que a una entidad se le deniegue o se le retire, asume esa responsabilidad, de esta manera se asegura la objetividad al tomar esas decisiones. Este enfoque está en consonancia con las mejores prácticas mundiales del sector público en lo que respecta a la separación de las funciones de aplicación y cumplimiento, y hará posible seguir mejorando los servicios dentro de un sólido marco de control interno.

Comparación con otras organizaciones

34. Es difícil establecer comparaciones directas entre las estructuras de las Naciones Unidas y otras organizaciones debido al carácter multilateral de la Organización, su gran tamaño y sus amplias atribuciones. No obstante, en muchos gobiernos nacionales se pueden encontrar estructuras análogas a la que se propone para los recursos humanos. Por ejemplo, un organismo o comité específico suele fijar las políticas y las condiciones de servicio de la administración pública para todo el gobierno, y cada ministerio tiene a menudo sus propias estructuras para administrar el personal y, en el caso de los ministerios de relaciones exteriores, para atender las necesidades de personal de las misiones diplomáticas y otras representaciones en el exterior.

35. De manera más general, tanto en el sector privado como en el público, existe una clara tendencia a separar formalmente las tareas de recursos humanos de carácter estratégico de las de carácter operacional en dependencias orgánicas distintas y separadas. Este reparto permite a las organizaciones separar las funciones operacionales, como los requisitos estandarizados o rutinarios que son esenciales para el funcionamiento normal de la organización, de la estructura tradicional de recursos humanos para permitir una mayor concentración en las responsabilidades estratégicas de recursos humanos. La consolidación de las funciones operacionales también permite a las organizaciones estandarizar los procesos, mejorar los controles y la rendición de cuentas y disminuir la duplicación a fin de mejorar la eficiencia. Las estructuras operacionales de mayor rendimiento racionalizan en buena medida los procesos mediante la mejora continua de los procesos, la tecnología de la automatización y los análisis avanzados; también adoptan una mentalidad de prestación de servicios para mejorar la experiencia del cliente y procurar que los servicios se presten puntualmente.

36. El análisis de las estructuras de recursos humanos en organizaciones de los sectores público y privado demuestra que pueden lograrse ventajas clave separando las funciones estratégicas y las operacionales. En general, la consolidación de las

funciones operacionales puede ayudar a las organizaciones a mejorar considerablemente la eficiencia y la eficacia de sus procesos a escala; también permite que ambas ramas de los recursos humanos se centren en sus respectivas misiones. Cuando no hay separación clara, es fácil dedicar la atención a las necesidades operacionales conocidas y más inmediatas, en detrimento de las necesidades estratégicas de largo plazo, que son igualmente esenciales. La separación oficial y física puede servir para conseguir una verdadera distribución de funciones. Si bien en el modelo tradicional de recursos humanos el personal que desempeña funciones estratégicas y el que desempeña funciones operacionales están en la misma estructura, en la práctica puede decirse que los vínculos entre ambos aspectos de los recursos humanos solo son necesarios en los niveles superiores, pudiendo resultar perjudiciales en las categorías subalternas. La experiencia de otras organizaciones muestra que, en las categorías superiores, la coordinación entre las estructuras de recursos humanos estratégicas y operacionales para garantizar la armonización sobre temas intersectoriales es necesaria principalmente en dos esferas, a saber, plasmar las políticas de reciente creación en procesos y dar apoyo en la gestión de excepciones cuando surgen problemas. La mayoría de los demás temas pueden y deben ser gestionados íntegramente por una de las dos estructuras.

V. Otras consideraciones

37. La reforma de la gestión no tiene por objetivo crear nuevas estructuras, sino facilitar el cambio general de paradigma hacia una Secretaría descentralizada, en que la responsabilidad de la ejecución de los programas se ajuste a la autoridad de la gestión de los recursos dentro de un marco de políticas simplificado, todo ello con miras a mejorar la capacidad de la Organización de cumplir sus mandatos de forma efectiva y responsable. Las nuevas estructuras servirán como elementos facilitadores del cambio de paradigma y son esenciales para subsanar problemas que arrastra desde hace mucho el marco de gestión existente. No obstante, corregir la estructura de gestión no es más que una parte de la ecuación; se deben abordar otros problemas clave, como los largos procesos de contratación, que también son fruto de las políticas y los procedimientos administrativos complejos que están vigentes. Otros factores son la necesidad de contar con un mecanismo eficaz para que los clientes opinen y hagan sugerencias, la supervisión efectiva de la calidad y el cumplimiento, así como la disponibilidad de capacidad de refuerzo y otras formas de apoyo en situaciones de gran demanda, complejidad y urgencia.

38. Para dar respuesta a esos problemas, la Secretaría ya ha adoptado medidas en el marco de la estructura existente para mejorar la gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, ya se ha puesto en marcha un examen completo de todo el marco regulatorio de recursos humanos, incluidos el Estatuto y Reglamento del Personal, las instrucciones administrativas, los boletines y las circulares. Al contar con un marco simplificado se conseguirá una mayor coherencia y rendición de cuentas en la aplicación de las políticas de recursos humanos. También se ha elaborado un enfoque integrado a la planificación estratégica de la fuerza de trabajo y está en fase de prueba. Estas cuestiones se explican más detalladamente en el informe del Secretario General sobre la estrategia global de recursos humanos para 2019-2021: construir Naciones Unidas con una mayor eficacia, transparencia y rendición de cuentas ([A/73/372](#)).

39. La reforma de la gestión se nutre de las enseñanzas extraídas de la reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en 2007, que tuvo por objeto mejorar el apoyo prestado a las operaciones de mantenimiento de la paz en un momento en que la magnitud y la complejidad de los mandatos estaban

aumentando. Entre las principales dificultades que señalaron en aquel momento la Secretaría y órganos de supervisión como la OSSI figuraban la falta de atención suficiente que prestaba el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a las cuestiones de apoyo, habida cuenta de su amplio ámbito de control, que antes incluía responsabilidades sustantivas y de apoyo; las cuestiones relacionadas con la delegación de autoridad y la armonización de la autoridad con la responsabilidad y los recursos, y la rigidez de las normas y los procedimientos que no correspondían con la realidad y las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz.

40. Los más de diez años de experiencia del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han demostrado que un departamento centrado en las operaciones puede mejorar considerablemente la capacidad de la Organización para cumplir su mandato en entornos difíciles, como se demostró con el establecimiento de misiones en lugares como Libia, Malí, Somalia y Sudán del Sur, así como la Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola. Sin embargo, también demuestran los límites de lo posible cuando los cambios estructurales no van acompañados también de cambios en la delegación de autoridad y revisiones del marco normativo. Estas dificultades están reflejadas en las observaciones de los órganos de supervisión, por ejemplo las recomendaciones de las auditorías realizadas en 2015 de la delegación de autoridad para la gestión de los recursos humanos del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Servicio de Apoyo Especializado al Personal sobre el Terreno en la División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

VI. Conclusión

41. El personal directivo de distintas partes de la Secretaría ha señalado sistemáticamente el actual marco para la gestión de los recursos humanos como una de las principales trabas para la ejecución eficaz de los programas. Los intentos anteriores de mejorar la gestión de los recursos humanos en la Secretaría no han conseguido los resultados deseados, ya que los cambios de políticas no bastan para subsanar los numerosos aspectos de las dificultades existentes. En la reforma de la gestión se reconoce que muchas de esas dificultades derivan de problemas estructurales subyacentes. Para velar por que la Organización sea capaz de ejecutar los programas y cumplir sus mandatos de forma efectiva y responsable no solo hace falta empoderar a las entidades de toda la Secretaría, sino también procurar que reciban el apoyo adecuado y efectivo en los aspectos tanto estratégicos como operacionales de la gestión de los recursos humanos. El Secretario General está convencido de que la estructura presentada en su informe sobre la implementación de una nueva estructura de gestión para aumentar la eficacia y fortalecer la rendición de cuentas lo conseguirá estableciendo una estructura específica para las funciones de recursos humanos estratégicas y una estructura específica para las funciones operacionales, que prestarán servicios a todas las entidades de toda la Secretaría. Con esta separación de funciones se logra que los dos grupos no tengan que competir por la atención ni los recursos. Además, tiene en cuenta que para desempeñar esos dos conjuntos de funciones se requieren distintas mentalidades: una se centra en procurar la armonización del talento con el logro de los objetivos de la Organización y la otra se centra en alcanzar la excelencia en la prestación de servicios. La coordinación entre ambas estructuras quedará asegurada mediante un comité del personal directivo superior cuyas actividades se orientarán por las respuestas que reciban de la Junta de Clientes de los Servicios de Gestión.

42. En conclusión, esta estructura doble garantizará que exista un enfoque unificado en materia de recursos humanos en toda la Secretaría, que permitirá optimizar la distribución de funciones y evitará la duplicación. Una única estructura consolidada

para las actividades de recursos humanos no podría cumplir esos objetivos ni resolver las dificultades que perciben cada día el personal y los administradores en toda la Secretaría y que los órganos de supervisión han resaltado repetidamente. Empezar un gran proceso de gestión del cambio sin resolver de manera eficaz los aspectos estructurales de los problemas que afronta la Secretaría en la esfera de la gestión de los recursos humanos constituiría una importante oportunidad perdida para que la Organización ayude a subsanar un punto débil permanente que debilita su capacidad para cumplir los mandatos de manera efectiva y responsable.

VII. Medidas que deberá adoptar la Asamblea General

43. Se solicita a la Asamblea General que tome nota del presente informe.
-